

## **Vorlesung Staatshaftungsrecht**

Dienstag, den 20. April 2004

### **I. Wiederholung**

Zur Amtshaftung haben wir bereits erfahren, dass zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privatrechtlichen Staatshandeln unterschieden werden muss. Bei öffentlich-rechtlichem Staatshandeln richtet sich die Haftung nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG; es haftet der Staat. Bei privatrechtlichem Handeln von Beamten richtet die Haftung sich nur nach § 839 BGB; Art. 34 GG greift nicht ein; es haftet der Beamte persönlich. Bei öffentlich-rechtlichem Staatshandeln wird § 839 BGB von dem höherrangigen Art. 34 GG überformt. An die Stelle des Merkmals "Beamter" tritt das Merkmal "Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes".

### **II. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes**

Ein Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes liegt vor, wenn **1.** eine natürliche Person für den Staat oder einen sonstigen Hoheitsträger tätig wird und wenn **2.** dieses Tätigwerden nach öffentlichem Recht zu qualifizieren ist. Logisch vorrangig ist die zweite Frage, denn wenn sie im Sinne von öffentlichem Recht zu beantworten ist, ergibt dies bei der 1. Frage, dass es erstens auf den persönlichen Status, insbesondere auf die Beamteneigenschaft des Handelnden nicht ankommt und dass sich die Zurechnungsfragen auf das Handeln von Privaten für den Staat beschränken.

#### **1. Öffentlich-rechtliches Handeln**

Ob das schadensverursachende Handeln öffentlich-rechtlich ist, beantwortet sich unterschiedlich, je nachdem, ob dieses Handeln ein Rechts- oder ein Realakt ist. Rechtsakte sind von Natur aus

entweder solche des öffentlichen Rechts oder solche des Privatrechts. Die Dichotomie von öffentlichem und privatem Recht erlaubt eine klare Zuordnung.

Bei Realakten versagt dieses Kriterium jedoch. Bei ihnen muss gefragt werden, ob sie in einem engen Zusammenhang zu einem Rechtsakt oder zu einer Rechtsnorm stehen, die dann nach dem Schema von Öffentlichem Recht und Zivilrecht qualifiziert werden können.

## **2. Die Person des Handelnden**

Bei öffentlich-rechtlichem Handeln muss der Handelnde kein Beamter im Sinne der Beamtengesetze sein. Der beamtenrechtliche Beamtenbegriff des § 839 BGB wird von Art. 34 Satz 1 GG zu einem funktionalen Beamtenbegriff erweitert. Beamter können demnach sein:

1. der Beamte im Sinne der Beamtengesetze,
2. die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst,
3. Personen, die in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen, z.B. Soldaten oder Richter,
4. Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen, das kein Dienstverhältnis ist, z.B. Parlamentsabgeordnete, Minister, Bürgermeister, die Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften (wie Gemeinderat, Stadtrat, Kreistag),
5. Privatpersonen, die mit der Ausübung eines öffentlichen Amtes betraut sind. Bei diesem Personenkreis muss die Zurechnung des Handelns zum Staat jeweils gesondert geprüft werden. Zu unterscheiden sind folgende Fallgruppen: der Beliehene, der Verwaltungshelfer, der selbstständige, aber weisungsabhängige Unternehmer (Abschleppunternehmer), der hinsichtlich des Inhalts seiner Tätigkeit Selbstständige (Sachverständiger).

Die Ausweitung des haftungsrechtlichen gegenüber dem statusrechtlichen Beamtenbegriff ist damit zu begründen, dass es für die Frage der Haftung im Verhältnis zu einem Dritten nicht

darauf ankommen kann, in welchem Dienstverhältnis der handelnde Amtswalter zum Staat steht. Es hängt mitunter vom Zufall ab, ob für den Staat ein Beamter im statusrechtlichen Sinne oder ein Angestellter tätig wird. Differenzierungen des Dienstrechts sollen sich nicht auf das Außenverhältnis von Staat und Bürger auswirken. Verlangt wird dort nur, dass der Handelnde überhaupt in einer rechtlichen Beziehung zum Staat steht, dass er "ein öffentliches Amt" innehat. Diese Beziehung muss kein Beamtenverhältnis sein, sie muss auch nicht auf Dauer angelegt sein.

Ob überhaupt ein Staatshandeln vorliegt, ist unproblematisch, wenn ein Angehöriger des öffentlichen Dienstes tätig geworden ist. Probleme entstehen, wenn Private, die außerhalb eines Dienst- oder Beschäftigungsverhältnisses zum Staat stehen, tätig werden. Hier sind mehrere Fallgruppen zu unterscheiden:

Bei einer Beleihung liegt ein Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes vor. Von einer Beleihung spricht man, wenn Hoheitsgewalt durch förmlichen Rechtsakt auf einen Privaten übertragen worden ist. Beispiele für Beliehene sind die mit Polizeigewalt ausgestatteten Luftfahrzeugführer (§ 29 III LuftVG), Schiffskapitäne (§§ 75 I, 101, 106 SeemannsG), Jagdaufseher (§ 25 II BJagdG), Feld- und Forstaufseher und Fischereiaufseher. Ein weiteres Beispiel sind die amtlich anerkannten Sachverständigen für den Kraftfahrzeugverkehr (Untersuchung von Kraftfahrzeugen gemäß § 29 StVZO: TÜV; Rechtsgrundlage: Kraftfahrersachverständigenengesetz vom 22.12.1971, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.9.2002, BGBl. I S. 3574); ihm steht nach Ansicht einer ausführlich begründeten Entscheidung des BGH ein genehmigter luftfahrttechnischer Betrieb bei der Nachprüfung der Lufttüchtigkeit eines Luftfahrtgeräts gleich (BGH NVwZ 2002, 375). Zum TÜV führt der BGH (Z 49, 108 (113)) aus: "Die Gutachter- und Prüfertätigkeit des Sachverständigen hängt danach mit der Erteilung der Erlaubnis durch die Verwaltungsbehörde aufs engste zusammen und bildet geradezu einen Bestandteil der von der Behörde ausgeübten und in ihrem Verwaltungsakt (= Erlaubnis) sich niederschlagenden

Tätigkeit. Deshalb ist es berechtigt zu sagen, dass der Sachverständige selbst hoheitliche Tätigkeit ausübt. Diese ist ihm durch die Vorschriften der StVZO zugewiesen. Damit er sie ausüben kann, wird ihm von der zuständigen Landesbehörde die amtliche Anerkennung erteilt, die ihn berechtigt, alle im Straßenverkehrsrecht den amtlich anerkannten Sachverständigen übertragenen Aufgaben wahrzunehmen." Soweit der Beliehene sich im Rahmen der ihm übertragenen hoheitlichen Aufgaben bewegt, übt er ein öffentliches Amt im Sinne von § 839 i.V.m. Art. 34 GG aus. Kommt es insoweit zu Schadensfällen, greift die Amtshaftung ein. Dem steht im Fall des TÜV nicht entgegen, dass er über keine Polizeigewalt verfügt.

Schwieriger ist der Fall des Verwaltungshelfers. Darunter versteht man einen Privaten, der ohne förmliche Bestellung in abhängiger Position bei der Ausübung von Hoheitsfunktionen behilflich ist. Beispiele sind der Schülerlotse oder der beim Turnunterricht Hilfestellung leistende Schüler. Obwohl die Einbeziehung in die Ausübung hoheitlicher Tätigkeit hier jeweils nur faktischer Natur ist und der Verwaltungshelfer keine öffentlich-rechtlichen Befugnisse besitzt, nimmt die Rechtsprechung überwiegend an, dass er ein öffentliches Amt ausübe. Hoheitliche Tätigkeit muss nicht mit der Ausübung von Befugnissen verbunden sein. Es gibt daneben noch die schlichte Hoheitstätigkeit, die u.a. in der tatsächlichen Mitwirkung bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben besteht.

Umstritten ist der Fall des selbstständigen Unternehmers, etwa eines Abschleppunternehmers, der im Auftrag der Polizei ein verbotswidrig parkendes Fahrzeug abschleppt und es dabei beschädigt. Die Rechtsprechung trennt in diesem Fall zwischen der öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen zwischen der Polizei und dem Halter bzw. Fahrer des Fahrzeugs und der privatrechtlichen Rechtsbeziehung zwischen Polizei und Abschleppunternehmer. Der Abschleppunternehmer sei in die öffentlich-rechtliche Beziehung nicht einbezogen. Für den von ihm verursachten Schaden hafte darum er selbst nach Privatrecht

und nicht der Staat. Etwas anderes gelte nur dann, wenn die Behörde in einem solchen Maß auf die Durchführung der Arbeiten des privaten Unternehmers Einfluss nehme, dass der Unternehmer lediglich als Werkzeug der Behörde bei der Wahrnehmung hoheitlicher Funktionen anzusehen sei. Diese Werkzeugtheorie hat der BGH inzwischen so präzisiert, dass der Abschleppunternehmer in aller Regel Werkzeug ist, weil seine Befugnisse an dem abzuschleppenden Fahrzeug ausschließlich von der Polizei vermittelt würden (BGH NJW 1993, 1258; NJW 1996, 2431). Gegen die Werkzeugtheorie wird eingewandt, dass sie mit einem Kriterium aus dem Binnenverhältnis zwischen Behörde und privatem Unternehmer operiere, das für den Geschädigten nicht einsehbar sei. Der Geschädigte könne nicht wissen, ob der private Schädiger Werkzeug der Behörde sei oder nicht. Auch sei nicht einsehbar, warum bei den Abschleppfällen der Staat hafte, wenn die Polizei das Fahrzeug mit eigenen Kräften abschleppe, nicht aber, wenn die Polizei sich zu diesem Zweck eines privaten Unternehmers bediene. Die Gegenmeinung schlägt darum vor, die Abgrenzung zwischen Amtshaftung und privatem Deliktsrecht danach vorzunehmen, ob der Private in die Erfüllung schlicht-hoheitlicher Verwaltungsaufgaben oder im Bereich fiskalischer oder erwerbswirtschaftlicher Staatstätigkeit eingeschaltet werde. Damit würde ein ähnliches Abgrenzungskriterium herangezogen wie bei der Zuordnung von Realakten, die von staatlichen Bediensteten gesetzt werden. Auch dies setzt eine enge Verzahnung des Beitrags des Privaten mit der zu erfüllenden Aufgabe voraus.

Unstreitig ist wiederum, dass Private, die zwar für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in die Pflicht genommen werden, die aber selbstständig agieren, die also nicht Werkzeug sind und deren Tätigkeit nicht in einem engen inneren und äußeren Zusammenhang zu einer hoheitlichen Tätigkeit steht, für diese Tätigkeit selbst haften und dass für Amtshaftung hier kein Raum ist. Beispiele sind die Tätigkeit eines gerichtlich bestellten Sachverständigen oder die Mineralölbevorratung.

### III. Vertiefungsfall

Das Land Berlin betreibt seine Müllabfuhr als Anstalt des öffentlichen Rechts, also in einer Organisationsform des öffentlichen Rechts. Mit den Benutzern schließt diese Anstalt jedoch privatrechtliche Verträge ab. Variante 1: Beim Zurückstellen eines Müllcontainers beschädigt ein Müllmann fahrlässig das Eigentum des Benutzers. Variante 2: Das Müllfahrzeug verursacht bei der Teilnahme am allgemeinen Straßenverkehr fahrlässig einen Unfall.

Variante 1: Deliktisch haftet Berlin (genauer die Anstalt BSR) für die Eigentumsverletzung durch den Müllmann gemäß §§ 831, 823 BGB. Da das Benutzungsverhältnis privatrechtlich ausgestaltet ist, gilt das Haftungsregime des privaten Deliktsrechts, nicht die Amtshaftung.

Variante 2: Berlin haftet nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Auf die privatrechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses kann es gegenüber Nicht-Benutzern nicht ankommen. Insoweit ist maßgebend, dass die Abfallentsorgung eine öffentlich-rechtliche Aufgabe ist (BGH NVwZ 1983, S. 763; OLG Nürnberg NJW 1994, S. 2032).

In einigen Problemfällen der Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht hat der Gesetzgeber für Klarheit gesorgt. So ist der Streit über die Einordnung der Verkehrssicherungspflicht an öffentlichen Verkehrsflächen durch § 7 VI BerlStrG für alle Straßen, einschließlich der Bundesfernstraßen, zugunsten der Amtshaftung entschieden. Damit wird nicht nur die Abgrenzung zwischen Zivilrecht und öffentlichem Recht in Bezug auf die Verkehrssicherungspflicht entbehrlich, sondern auch ein Eingehen auf den Streit um die Abgrenzung der Verkehrssicherungspflicht von der in jedem Fall öffentlich-rechtlichen Verkehrsregelungspflicht, also der Pflicht der Straßenverkehrsbehörden, den allgemeinen Straßenverkehr, etwa durch den Betrieb von Verkehrsampeln oder das Aufstellen von Verkehrsschildern, zu regeln

(dazu Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, S. 29 - 34).

#### **IV. Die Verletzung einer Amtspflicht**

Amtspflichten sind Pflichten, die dem Amtswalter eigentlich gegenüber seinem Dienstherrn obliegen. Die Amtshaftung gewährt also im Außenverhältnis zwischen Amtswalter und Bürger eine Schadensersatzpflicht im Fall der Verletzung einer Pflicht, die dem Amtswalter im Innenverhältnis gegenüber seinem Dienstherrn obliegt, und verlagert die Passivlegitimation für diesen Anspruch sodann wieder auf den Dienstherrn. Im Regelfall ergeben sich aus der Divergenz zwischen Amtspflichten, die im Innenverhältnis bestehen, und Rechtspflichten im Außenverhältnis jedoch keine Konsequenzen, weil im Innenverhältnis eine generelle Amtspflicht zur Beachtung der dem Staat im Außenverhältnis obliegenden Rechtspflichten besteht, die Pflichten im Innenverhältnis und im Außenverhältnis sich folglich weitgehend decken.

Besondere Aufmerksamkeit erfordert der Fall, dass ein Verhalten im Außenverhältnis zwar rechtswidrig, im Innenverhältnis aber amtspflichtgemäß ist, weil es auf Weisung erfolgt. Die angewiesene Stelle handelt hier amtspflichtgemäß, wenn sie - nach erfolgter Remonstration - verpflichtet ist, die Weisung auszuführen. Anders die anweisende Stelle. Sie handelt nicht nur im Außenverhältnis rechtswidrig, sondern auch amtspflichtwidrig, denn sie verstößt gegen die Amtspflicht, rechtswidrige Weisungen zu unterlassen.

Obwohl die Amtshaftung eine Amtspflichtverletzung voraussetzt, schweigt sie über Rechtsgrundlage, Inhalt und Umfang dieser Pflichten. Diese sind auch an keiner anderen Stelle in der Rechtsordnung systematisch zusammengestellt. Sie können sich ergeben aus Gesetz, exekutivem Recht, Verwaltungsvorschriften, Einzelweisungen und allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Verwaltungsvorschriften und Einzelweisungen vermögen Amtspflichten zu

begründen, obwohl sie grundsätzlich nur verwaltungsinterne Wirkung haben, weil Amtspflichten im Unterschied zu Rechtspflichten ebenfalls nur im Innenverhältnis bestehen. Ein wichtiges Beispiel für eine gesetzliche Amtspflicht ist § 1 V S. 2 Nr. 1 BauGB, demzufolge bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere zu berücksichtigen sind die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Diese Amtspflicht wird verletzt, wenn ein Gemeinderat einen Bebauungsplan beschließt, durch den ein mit Altlasten verseuchtes Gebiet als Wohngebiet ausgewiesen wird.

Beispiele für Amtspflichten, die als allgemeine Rechtsgrundsätze gelten, sind die Amtspflicht zu rechtmäßigem Handeln (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung; Art. 20 III GG), die Amtspflicht zu zuständigkeitsgemäßem und verfahrensfehlerfreiem Handeln, die Amtspflicht zu rascher Sachentscheidung (§ 10 VwVfG), die Amtspflicht zu fehlerfreier Ermessensausübung, die Amtspflicht zur Erteilung richtiger, klarer, unmissverständlicher und vollständiger Auskünfte und Belehrungen (BGH NVwZ 2002, 373), die Amtspflicht zur Beachtung der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Weiterhin besteht eine Amtspflicht, alles zu unterlassen, was bei Privaten ein Delikt im Sinne der §§ 823 ff. BGB wäre.

Die Amtspflicht zu rechtmäßigem Handeln schützt den Empfänger von Genehmigungen grundsätzlich vor den finanziellen Folgen von deren nachträglicher Aufhebung. Schon der Tatbestand des § 839 I 1 BGB ist allerdings ausgeschlossen, wenn die Genehmigung keine Verlässlichkeitsgrundlage ist, was in den Fällen des § 50 VwVfG so sein kann (aber nicht muss) und was weiterhin bei Rechtsanwendungsrisiken zutreffen kann, die in die Sphäre des Antragstellers fallen (z.B. Baugrundrisiken), oder bei sonst größerer Sachnähe und Sachkompetenz des Antragstellers (BGHZ 134, 268; 149, 50). Im Übrigen ist hier § 254 BGB zu beachten.

Sonderproblem bestandskräftiger Verwaltungsakt: Wird der Amtshaftungsanspruch darauf gestützt, dass die Amtspflichtverletzung im Erlass eines rechtswidrigen

Verwaltungsaktes bestehe, so ist die Rechtmäßigkeit dieses Verwaltungsaktes von den für Amtshaftungsansprüche zuständigen Zivilgerichten (streitwertunabhängige sachliche Zuständigkeit der Landgerichte gem. § 71 II Nr. 2 GVG) ohne Rücksicht auf die Bestandskraft zu überprüfen. Die Bestandskraft eines Verwaltungsaktes führt also nicht dazu, dass dieser als rechtmäßig anzusehen wäre. Anders ist die Rechtslage, wenn die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes durch rechtskräftiges verwaltungsgerichtliches Urteil feststeht. An ein solches Erkenntnis sind auch die Zivilgerichte bei der Beantwortung der Frage, ob eine Amtspflichtverletzung vorliegt, gebunden (BGH NJW 1991, S. 1168; NJW 1994, S. 2087). Die Bestandskraft eines Verwaltungsaktes führt aber möglicherweise dazu, dass die negativen Voraussetzungen von § 839 III BGB eingreifen, so dass im Ergebnis doch kein Anspruch besteht.

#### **V. Drittbezogenheit der Amtspflichtverletzung**

Nicht jede Amtspflichtverletzung begründet einen Amtshaftungsanspruch. Die verletzte Amtspflicht muss zusätzlich drittbezogen sein. Eine Amtspflicht ist drittbezogen, wenn sie nicht allein im Interesse der Allgemeinheit besteht, sondern zumindest auch schutzwürdige Belange eines abgrenzbaren Personenkreises, eben Dritter, zu schützen bezweckt. Im Zusammenhang mit dem Tatbestandsmerkmal "einem Dritten gegenüber" ist dreierlei zu prüfen: erstens, ob die verletzte Amtspflicht überhaupt drittbezogen ist, zweitens, ob der Anspruchsteller zum Kreis der geschützten Dritten gehört, und drittens, ob der geltend gemachte Schaden in den sachlichen Schutzbereich der Amtspflicht fällt.

Ein Beispiel für Amtspflichten, die überhaupt keinen Drittbezug haben, sondern ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit bestehen, sind die Regeln über die Bezirksaufsicht (§§ 9 ff. AZG). Selbst wenn ein Bürger durch ein rechtswidriges Handeln eines Bezirks einen Schaden erlitten hat, der bei rechtzeitigem Einschreiten der Bezirksaufsicht hätte verhindert werden können, besteht kein Amtshaftungsanspruch dieses Bürgers gegen den

Träger der Bezirksaufsicht (= Land Berlin), weil diese Aufsicht ausschließlich dem Allgemeininteresse an rechtmäßigem Handeln der Bezirke dient, nicht aber den Interessen bestimmter Einzelner.

Die erste Frage führt auf ähnliche Probleme wie die Schutznormtheorie beim subjektiven öffentlichen Recht (§ 42 II VwGO). Die Drittbezogenheit von Amtspflichten ist ebenso umstritten und die Rechtsprechung dazu ist ebenso kasuistisch und unübersichtlich wie zu der insbesondere bei § 42 II VwGO zu erörternden Frage, ob eine Norm des öffentlichen Rechts drittschützende Wirkung hat. Die Grundregel lautet: Die Amtspflicht besteht einem Dritten gegenüber, wenn sie nicht nur dem Interesse der Allgemeinheit dient, sondern zumindest auch den Zweck hat, ein Interesse eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter zu schützen. Eine weitere Grundregel, die die Verwandtschaft des Kriteriums der Drittbezogenheit mit der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht deutlich werden lässt, lautet, dass eine Verletzung von Rechtsnormen mit drittschützender Wirkung aus der Sicht des geschützten Personenkreises die Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht ist. Diese Regel kann man auch so formulieren: Jeder, der gegen die schadensverursachende Maßnahme im Sinne von § 42 II VwGO klagebefugt wäre, ist im Sinne von § 839 BGB geschützter Dritter. Eine dritte Grundregel lautet, dass die Amtspflicht, alles zu unterlassen, was bei Privaten ein Delikt im Sinne der § 823 I BGB wäre, jedem gegenüber besteht, also absolute Drittbezogenheit hat. Nach einer vierten Grundregel sind Amtspflichten, die in öffentlich-rechtlichen Sonderbeziehungen zu erfüllen sind, hinsichtlich der Parteien dieser Sonderbeziehungen, etwa eines Anstaltsnutzungsverhältnisses, eines verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses, eines Genehmigungsverfahrens oder eines besonderen Gewaltverhältnisses, drittbezogen; der Drittbezug folgt hier aus der Beteiligung an der Sonderverbindung.

Gesetzliche Regelungen, die klarstellen, ob und mit welchem Umfang eine Amtspflicht drittbezogen sein soll, sind selten. Ein

Beispiel ist § 6 III KreditwesensG, der bestimmt, dass die staatliche Bankenaufsicht nur im öffentlichen Interesse erfolgt. Daraus folgt, dass der Staat nicht haftet, wenn Dritte durch die Insolvenz eines Bankunternehmens zu Schaden kommen, obwohl die Bankaufsicht es unterlassen hat, frühzeitig gegen dieses Unternehmen einzuschreiten, ihm insbesondere den weiteren Betrieb zu untersagen. § 6 III KreditwesensG ist die gesetzgeberische Reaktion auf eine anderslautende Entscheidung des BGH.

Die Drittbezogenheit hat eine haftungsbegrenzende Funktion. Eine Haftung besteht nur bei Verletzung einer solchen Amtspflicht, die ihrem Sinn und Zweck nach den verantwortlichen Hoheitsträger und den geschädigten Bürger in einen näheren Kontakt zueinander bringt. Ein solches Korrektiv ist bei § 839 BGB erforderlich, weil diese Norm eine Haftung für jeden Vermögensschaden begründet und nicht, wie § 823 I BGB, eine Haftung für Schäden an bestimmten Rechten und Rechtsgütern (Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum).

#### **a) Fall**

Die Stadt S weist in einem Bebauungsplan das Gelände einer ehemaligen Industriemülldeponie als allgemeines Wohngebiet aus. Die Eheleute E erwerben daraufhin ein Grundstück in diesem Gebiet, das sie mit einem Einfamilienhaus bebauen. Später stellt sich heraus, dass dieses Haus wegen einer Kontamination des Bodens, auf dem es errichtet ist, unbewohnbar ist. Weiterhin stellt sich heraus, dass die Ratsmitglieder der Stadt S bei der Beschlussfassung über den Bebauungsplan von Müllablagerungen im Plangebiet Kenntnis hatten. Welcher Art diese Müllablagerungen sind, war nicht bekannt. Eine Bodenuntersuchung ist vor der Beschlussfassung über den Plan unterblieben, um Kosten zu sparen. Die Eheleute E verlangen nun von der Stadt S die Differenz zwischen dem tatsächlichen Wert des Grundstücks und dem Wert, den das Grundstück ohne die Kontamination hätte.

Besteht ein solcher Anspruch gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG?  
Fall nach BGHZ 108, 323.

### **1. Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes**

Ratsmitglieder sind Beamte im haftungsrechtlichen Sinne, auch wenn sie statusrechtlich Inhaber eines kommunalen Mandates und damit ehrenamtlich tätig sind.

### **2. Verletzung einer Amtspflicht**

Gebot, bei Bauleitplanungen die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu berücksichtigen (§ 1 V S. 2 Nr. 1 BauGB). Zu "berücksichtigen" sind nur diejenigen Gefahrenpotentiale, die der Gemeinde im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den BBP bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen. Bei Industriemülldeponien besteht grundsätzlich Altlastverdacht. Die Gemeinde hätte dem nachgehen müssen. Das hat sie unterlassen. Da das Gelände objektiv für Wohnbebauung ungeeignet ist, liegt ein Verstoß gegen die Amtspflicht vor.

### **3. Drittbezug der Amtspflichtverletzung**

Ist die Amtspflicht überhaupt drittbezogen? Gehört der Anspruchsteller zum Kreis der geschützten Dritten? Ist der geltend gemachte Schaden vom Schutzbereich der Amtspflicht erfasst?

**a)** Hat die Amtspflicht - neben anderem - den Zweck, gerade das Interesse der Geschädigten wahrzunehmen? Bei Bauleitplänen besteht das Problem in der Individualisierbarkeit der Betroffenen. Es besteht eine Pflicht grundsätzlich nur gegenüber der Allgemeinheit. Die Pflicht zur Berücksichtigung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse schützt aber auch die Plananlieger, und zwar zumindest die jeweiligen Eigentümer. Dabei ist unbeachtlich, ob die Geschädigten bereits bei Aufstellung des Planes Eigentümer der Grundstücke im Plangebiet waren, denn die planerische Ausweisung des Geländes ist objekt- und nicht personenbezogen.

**b und c)** Die verletzte Amtspflicht schützt die Grundstückseigentümer, Erwerber und Bauherrn nicht nur gegen Gesund-

heitsbeeinträchtigungen, sondern auch gegen Vermögensverluste, die sie dadurch erleiden, dass sie im Vertrauen auf eine ordnungsgemäße Planung Wohnungen errichten oder kaufen, die nicht bewohnbar sind. Auf die grundsätzliche Bewohnbarkeit darf vertraut werden. Bedingung ist aber, dass das Grundstück wegen drohender Gesundheitsgefahren unbewohnbar ist. Beschränkungen der gärtnerischen Nutzung etwa sind nicht erfasst.

#### **4. Kausalität, Schaden**

Bei ordnungsgemäßer Sachverhaltsaufklärung und Beachtung der planungsrechtlichen Vorgaben hätte das Gebiet nicht als Baugebiet ausgewiesen werden dürfen. Wäre dies nicht geschehen, hätten die Eheleute E das Grundstück nicht gekauft ("daraufhin") und keinen Schaden erlitten. Der Schaden besteht in der Differenz zwischen dem, was die Kläger für den Erwerb des Grundstücks und den Bau des Hauses aufgewandt haben, und dem noch vorhandenen Wert.

#### **5. Verschulden**

Für Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften gelten keine mildereren Anforderungen. Keine Haftung nur nach laienhaftem Ermessen. Hier: Fahrlässigkeit.

#### **6. Anderweitige Ersatzmöglichkeit; Schadensabwehr durch Rechtsmittel**

Laut Sachverhalt nicht gegeben.

#### **7. Ergebnis**

Anspruch besteht. Es haftet die Stadt als Anstellungskörperschaft.

#### **b) Vertiefung zum Drittbezug**

Die Pflicht, die in § 1 Abs. 5 BauGB enthaltenen Planungsleitlinien zu berücksichtigen, obliegt den Amtsträgern der planenden Gemeinden in erster Linie gegenüber der Allgemeinheit, denn diese Leitlinien dienen dem Ziel, eine geordnete städtebau-

liche Entwicklung zu gewährleisten. Eine Ausnahme besteht hinsichtlich des Gebots, die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu berücksichtigen. Diese Ausnahme wird gerechtfertigt aus der überragenden Bedeutung der Rechtsgüter Leben und Gesundheit. Geschützt sind damit Personen, deren Leben und Gesundheit unmittelbar gefährdet sind oder die die Verantwortung dafür tragen, dass die von ihnen errichteten Bauten von Gesundheitsgefahren frei sind. Geschützt sind

--> der Eigentümer eines verseuchten Grundstücks, auch wenn er es nicht selbst bewohnen, sondern weiterveräußern will (Bauträger: BGH NJW 1990, 381 (383); Verantwortlichkeit kraft kaufrechtlicher Gewährleistung)

**Nicht** geschützt sind: Eigentümer ohne Bauabsicht; Kreditgeber von Bauträger und Bauherrn.

Die Personen in dem Plangebiet müssen sich darauf verlassen können, dass ihnen zumindest aus der Beschaffenheit ihres Grund und Bodens keine Gefahren für Leben und Gesundheit drohen.

**Nicht** geschützt ist das Vertrauen darin,

--> dass das Grundstück in der Nachbarschaft schadstoffbelasteter Grundstücke liegt (Wertminderung!);

--> dass keine Baugrundrisiken (unsicherer Untergrund) bestehen (BGH NJW 1991, 2701).

--> dass Immissionen aus der Umgebung die Nutzung als Wohngrundstück ausschließen, nicht aber gewerbliche Nutzungen (BGH NJW 1990, 1042 (1044)).

Die Amtspflichten der Baugenehmigungsbehörde haben nicht den Zweck, einen Rechtsnachfolger des Bauherrn vor finanziellen Aufwendungen zu schützen, die dieser zur Abwehr von Belästigungen (Fluglärm), nicht von Gefahren tätigen muss (BGH NVwZ-RR 1999, 422).

Sonderproblem: Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Dritte. Der Staat und sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts können grundsätzlich Dritte im Sinne des Amtshaftungstatbestandes sein. Das setzt aber voraus, dass der handelnde Amtswalter dieser juristischen Person in einer Weise

gegenübertritt, die für das Verhältnis von Staat und Bürger charakteristisch ist. Das wiederum erfordert eine Gegnerschaft in der Interessenwahrnehmung. Beispiel: Die Freie Universität Berlin beantragt beim Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin die Erteilung einer Baugenehmigung. Wirken dagegen der Dienstherr des Amtswalters und die geschädigte Körperschaft bei der Erfüllung einer ihnen gemeinsam übertragenen Aufgabe nicht in Wahrnehmung widerstreitender Interessen, sondern gleichsinnig zusammen, so dass sie im Rahmen dieser Aufgabe als Teil eines einheitlichen Ganzen erscheinen, können die Pflichten, die dem Amtswalter im Interesse der Förderung des gemeinsam angestrebten Zieles obliegen, nicht als drittgerichtete Amtspflichten angesehen werden. Beispiel: Ein Hochschullehrer, der Beamter des Landes ist, beschädigt bei seiner Lehrtätigkeit Gegenstände, die im Eigentum der Universität stehen. Der BGH bejaht Gleichsinnigkeit im Verhältnis von Gesundheitsamt und Einstellungsbehörde, so dass eine Haftung des Trägers des Gesundheitsamtes ausscheidet, wenn durch dessen Verschulden ein ungeeigneter Beamter eingestellt wird. Anders als bei einer Einstellungsuntersuchung für einen privaten Arbeitgeber, die von Gesundheitsämtern auch nicht vorgenommen wird, erfolge diese Untersuchung im öffentlichen Interesse an der gesundheitlichen Eignung von Beamten, das beiden Stellen gemeinsam sei, auch wenn sie organisationsrechtlich verschiedenen Trägern zugeordnet seien (BGHZ 148, 139, 145 ff.).

## **VI. Kausalität, Schaden**

Die Amtshaftung wirft im Vergleich zu sonstigen Deliktsansprüchen in der Regel keine besonders gearteten Kausalitäts- und Schadensprobleme auf, so dass auf die im Deliktsrecht des BGB auch sonst geltenden Grundsätze zurückgegriffen werden kann. Hervorzuheben sind die folgenden Punkte:

- > Es geht allein um die sog. haftungsausfüllende Kausalität.
- > Besteht die Amtspflichtverletzung in einem Form- oder Verfahrensfehler, so ist die Kausalität zu verneinen, wenn auch

bei Beachtung der Form- und Verfahrensvorschriften keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können (arg. § 46 VwVfG).

--> Bei Ermessensfehlern kann die Kausalität nur bejaht werden, wenn anzunehmen ist, dass der Amtswalter bei pflichtgemäßem Ermessensgebrauch so entschieden hätte, dass kein Schaden entstanden wäre.

--> Es geht an dieser Stelle der Prüfung allein darum, ob generell ein ersatzfähiger Schaden vorliegt und worin dieser besteht.