

Vorlesung Staatshaftungsrecht

Dienstag, 27. April 2004

Folgende Tatbestandsmerkmale der Amtshaftung wurden in dieser Vorlesung schon besprochen:

- Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes
- Verletzung einer Amtspflicht
- Drittbezogenheit der Amtspflicht
- adäquat kausale Verursachung eines dem Grunde nach ersatzfähigen Schadens.

Aus der Liste der positiven Anspruchsvoraussetzungen fehlt nur noch das Verschulden.

Sodann sind drei negative Anspruchsvoraussetzungen zu behandeln:

- Subsidiarität der Amtshaftung, Verweisungsprivileg (§ 839 I 2 BGB)
- Spruchrichterprivileg (§ 839 II BGB)
- Haftungsausschluss bei schuldhafter Versäumung der Schadensabwendung durch Einlegung eines Rechtsmittels (§ 839 III BGB).

1. Verschulden

Die Amtshaftung ist eine Verschuldenshaftung. Sie setzt Vorsatz und Fahrlässigkeit des handelnden Amtswalters voraus. Dies ist rechtspolitisch vielfach kritisiert worden. Eine verschuldensunabhängige Haftung bei objektiver Pflichtwidrigkeit wird als sachgerechter empfunden. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat die Rechtsprechung das Institut des enteignungs-gleichen Eingriffs (die Alternative zur Amtshaftung) entwickelt. De lege lata, d.h. bis zu einer bundeseinheitlichen Regelung des Staatshaftungsrechts, muss es für die Amtshaftung aber bei dem Verschuldenserfordernis bleiben.

Für die Prüfung des Verschuldens gelten die Regeln des BGB. Vorsatz bedeutet, dass der Amtswalter die Amtshandlung willentlich und in Kenntnis der die Amtspflichtwidrigkeit objektiv begründenden Tatsachen vornimmt oder unterlässt. Anders als im Strafrecht gehört im Zivilrecht und im Amtshaftungsrecht das Bewusstsein der Pflichtwidrigkeit zum Vorsatz;

fehlt es, so liegt nur Fahrlässigkeit vor. Für die Fahrlässigkeit kommt es gemäß § 276 I 2 BGB auf die Kenntnisse und Fähigkeiten eines pflichtgetreuen Durchschnittsamtssträgers an, diese bezogen auf das jeweilige Amt. Diese Kriterien gelten auch für die Mitglieder eines Gemeinderates. Zu Recht hat der BGH die Auffassung zurückgewiesen, dass diese "grundsätzlich nach laienhaftem Ermessen" entscheiden dürften (BGH NVwZ 1986, 504). Für sie bestehen dieselben Sorgfaltsmaßstäbe wie für die übrigen Amtswalter, da sonst das Schadensrisiko in unzumutbarer Weise auf den Bürger verlagert werde.

Eine objektiv unrichtige Gesetzesauslegung und Rechtsanwendung durch die Exekutive ist nicht fahrlässig, wenn sie auf einer sorgfältigen rechtlichen und tatsächlichen Prüfung beruht und als rechtlich vertretbar angesehen werden kann, auch wenn ein angerufenes Gericht nachher anders entscheidet. Grundsätzlich ist das Verschulden des Amtswalters zu verneinen, wenn ein mit mehreren Rechtskundigen besetztes Kollegialgericht nach mündlicher Verhandlung das Vorgehen des Amtswalters als pflichtgemäß und objektiv rechtmäßig bewertet hat. Dies gilt nicht, wenn das Kollegialgericht das Vorgehen des Beamten aus Rechtsgründen billigt, die dieser selbst nicht erwogen hat, oder wenn das Gericht von einem erkennbar falschen Sachverhalt ausgegangen ist. Der Grundsatz wird damit begründet, dass von einem Amtswalter keine besseren Rechtskenntnisse als von einem Gericht erwartet werden können. Er hat freilich zur Konsequenz, dass eine Amtshaftungsklage, wenn sie vom Landgericht abgewiesen worden ist, in der Berufungs- und Revisionsinstanz von vornherein keine Aussicht auf Erfolg hat.

Die Rechtsprechung hat das Verschuldenserfordernis bei der Fahrlässigkeit entindividualisiert und ist damit der Forderung nach einer verschuldensunabhängigen Staatshaftung ein Stück weit entgegengekommen. Es ist nicht erforderlich, dass ein bestimmter Amtswalter schuldhaft gehandelt hat; es genügt, wenn irgendein Amtswalter schuldhaft gehandelt hat. Daraus folgt, dass der Anspruchsteller den Namen des Amtswalters, der ihm einen Schaden zugefügt hat, bei der Geltendmachung des Anspruchs nicht angeben muss (vgl. BGH NJW 1992, 972 - Rentenversicherung). Das Verschulden des einzelnen Amtswalters wird damit anonymisiert und der Verwaltungsorganisation insgesamt zugerechnet.

Nach Auffassung des BGH und der herrschenden Lehre kann die Amtshaftung wirksam nur auf der Grundlage einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung auf Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit begrenzt werden. Haftungsbegrenzungen in einer kommunalen Satzung, durch

welche die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung geregelt wird, oder in einer vergleichbaren Benutzungsordnung, reichen nicht aus. Durch sie kann nur die Haftung aus dem verwaltungsrechtlichen Benutzungsverhältnis, also das öffentlich-rechtliche Pendant zur vertraglichen Haftung im Zivilrecht, begrenzt werden, nicht aber die damit konkurrierende Amtshaftung. Zur Begründung führt der BGH an (Z 61, 7 (14)), das Amtshaftungsregime sei zwingendes Recht und im Unterschied zur privatrechtlichen Deliktshaftung nicht vertragsdispositiv und die Kommunen hätten als Teil der Länder aus kompetentiellen Gründen nicht die Befugnis, eine bundesrechtlich abschließend geregelte Haftung abzumildern.

Mit der Entindividualisierung des Verschuldenserfordernisses und dem Ausschluss von Haftungsbeschränkungen weicht die Rechtsprechung von dem deliktischen Ursprung des Amtshaftungsrechts in Richtung auf eine unmittelbare Haftung des Staates für objektives Unrecht ab.

Die Schuldform darf bei der Falllösung dann nicht offengelassen werden, wenn es für die weitere Prüfung auf die Differenzierung zwischen Vorsatz und Fahrlässigkeit und innerhalb der Fahrlässigkeit ankommt. Das ist der Fall bei dem Verweisungsprivileg (§ 839 I 2 BGB), beim Spruchrichterprivileg (§ 839 II BGB) und beim Binnenregress gegen den handelnden Amtswalter (Art. 34 S. 2 GG).

2. Verweisungsprivileg (§ 839 I 2 BGB)

Gemäß § 839 I 2 BGB haftet bei Fahrlässigkeit der Beamte und damit der Staat nur dann, wenn der Geschädigte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag. Bei einer Mehrzahl von Ersatzmöglichkeiten scheidet demnach der an sich bestehende Amtshaftungsanspruch aus. § 839 I 2 BGB verweist den Geschädigten auf andere Ersatzmöglichkeiten, etwa Ansprüche gegen Mitschädiger oder eine Versicherung. Diese Ansprüche müssen tatsächlich realisierbar sein. Es genügt nicht, dass sie rechtlich bestehen. § 839 I 2 BGB wird Subsidiaritätsklausel oder Verweisungsprivileg genannt. Die Regelung hatte ursprünglich den Sinn, den persönlich haftenden Beamten zu entlasten. Infolge der Überleitung der Beamtenhaftung auf den Staat durch Art. 34 GG ist diese ratio weggefallen. Die Subsidiaritätsklausel begünstigt nunmehr den Staat unmittelbar. Dies wird als rechtspolitisch verfehlt bezeichnet. Es handelt sich bei § 839 I 2 BGB nach überwiegender Meinung um ein antiquiertes Fiskusprivileg. Die öffentlichen Haushalte finanziell zu entlasten, mag zwar ein legitimes Ziel sein. Doch dürfen

zur Erreichung dieses Zieles nicht alle Mittel recht sein. Einen Schadensersatzanspruch trotz rechtswidrig schuldhafter Amtspflichtverletzung zu versagen, kann schwerlich angehen.

Die Rechtsprechung interpretiert § 839 I 2 BGB darum restriktiv. Sie lässt sich unter zwei Leitgedanken zusammenfassen:

- (1) Ersatzansprüche gegen Dritte lassen die Staatshaftung nur dann subsidiär werden, wenn sie den Zweck haben, den Dritten endgültig zu belasten. Das gilt nicht für den Entgeltzahlungsanspruch des Arbeitnehmers, Ansprüche gegen eine gesetzliche oder private Kranken- oder Unfallversicherung, die Leistungen der Kaskoversicherung.
- (2) Die Subsidiaritätsklausel greift nicht ein, wenn mehrere Schädiger haftungsrechtlich gleich zu behandeln sind. Dies ist der Fall, wenn die verletzte Amtspflicht inhaltlich mit Pflichten übereinstimmt, die jedermann aufgrund des Deliktrechts des BGB treffen. Zwei Fallgruppen sind hervorzuheben: Die Teilnahme eines Amtsträgers am allgemeinen Straßenverkehr ohne die Inanspruchnahme von Sonderrechten i. S. v. § 35 StVO und die Verletzung der allgemeinen Verkehrssicherungspflicht als hoheitliche Aufgabe (§ 7 VI BerlStrG). Dies letztere gilt nur für die Verkehrssicherungspflicht, nicht für die Verkehrsregelungspflicht.

Soweit trotz dieser Ausnahmen die Subsidiaritätsklausel eingreift, schließt sie einen Amtshaftungsanspruch aus. Dessen Tatbestand liegt nicht vor. Auch eine persönliche Haftung des Amtswalters kommt nicht in Betracht. Ein Gesamtschuldverhältnis mit der Möglichkeit eines Binnenregresses gegen den Amtswalter (z.B. nach den §§ 840 I, 426 BGB) kommt nicht zustande. Ebenso ist eine cessio legis von Ansprüchen gegen den Staat dann nicht möglich, wenn diese wegen der Subsidiaritätsklausel tatbestandlich nicht existieren; die §§ 67 VVG und 116 SGB X sind hiervon unberührt, weil § 839 I 2 BGB Ansprüche gegen Privat- bzw. Sozialversicherung nicht erfasst.

3. Das Spruchrichterprivileg (§ 839 II BGB)

Wird bei dem Urteil in einer Rechtssache eine Amtspflicht verletzt, besteht nur dann ein Amtshaftungsanspruch, wenn die Amtspflichtverletzung eine Straftat darstellt (z.B. §§ 331, 332, 336 StGB). Der Sinn dieser Regelung besteht nicht darin, den Richter finanziell zu schützen, sondern zu verhindern, dass die materielle Rechtskraft gerichtlicher Entscheidungen

durch die Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen unterlaufen wird. Statt, wie üblich, von einem Spruchrichterprivileg sollte darum besser von einem Richterspruchprivileg gesprochen werden. Auch außerhalb seines Anwendungsbereichs kann einem Richter bei der Rechtsanwendung ein Schuldvorwurf nur bei besonders groben Verstößen gemacht werden (OLG Frankfurt NJW 2001, 3270). Im Unterschied zu den anderen tatbestandlichen Voraussetzungen der Amtshaftung ist § 839 II BGB nicht regelmäßig, sondern nur dann zu prüfen, wenn der Sachverhalt dazu Anlass bietet, was selten der Fall sein dürfte.

Ein Staatsanwalt ist zwar nicht Richter im Sinne von § 839 II BGB, sondern Beamter im Sinne von § 839 I BGB. Doch wird auch seine Anklageerhebung im Amtshaftungsprozess nur auf Vertretbarkeit, nicht auf Richtigkeit geprüft (BGH DVBl. 2000, 1292).

4. Haftungsausschluss bei schuldhafter Versäumung von Rechtsmitteln zur Schadensabwendung (§ 839 III BGB)

Der Amtshaftungsanspruch entfällt, wenn der Geschädigte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden. § 839 III BGB ist lex specialis zu der allgemeinen Schadensminderungspflicht des § 254 BGB, die außerhalb seines Anwendungsbereiches bei der Amtshaftung ebenfalls zu beachten ist. § 839 III BGB ist weiterhin Ausdruck eines allgemeinen staatshaftungsrechtlichen Grundsatzes: Der Primärrechtsschutz hat Vorrang vor dem Sekundärrechtsschutz.

Der Betroffene hat kein Wahlrecht, ob ein rechtswidriges hoheitliches Verhalten gerichtlich aufgehoben oder gegen Entschädigung bestehen bleiben soll. Die erste Alternative hat Vorrang. § 839 III BGB verlangt von dem Geschädigten, sich gegen einen rechtswidrigen hoheitlichen Eingriff zu wehren, anstatt ihn zu dulden und zu liquidieren.

Beispiel: Aufgrund eines erkennbar rechtswidrigen Beitragsbescheides zahlt X 10.000 EURO und lässt den Bescheid bestandskräftig werden. Danach verlangt X den überzahlten Betrag gemäß § 839 I BGB i.V. m. Art. 34 GG. zurück. Dem steht § 839 III BGB entgegen.

Im Unterschied zu § 254 BGB findet bei § 839 III BGB keine Minderung des Schadenersatzanspruches nach Maßgabe der wechselseitigen Verursachungs- und Schuldanteile statt; vielmehr gilt das Alles- oder Nichts-Prinzip. Soweit jedoch die Einlegung eines Rechtsbehelfs den Schaden nur teilweise verhindert hätte (Beispiel: Ein Verzögerungsschaden bis zur Ent-

scheidung über den Rechtsbehelf wäre auf jeden Fall entstanden), kommt § 839 III BGB nicht zur Anwendung, so BGH NJW 1986, 1924.

Rechtsmittel im Sinne von § 839 III BGB sind die förmlichen Rechtsmittel, also in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten Widerspruch, Klage, Berufung und Revision, weiterhin nicht förmliche Rechtsbehelfe. **K e i n** Rechtsmittel ist die Verfassungsbeschwerde.

Maßgeblich ist, wie nach Auffassung des über den Amtshaftungsanspruch erkennenden Gerichts über ein Rechtsmittel hätte entschieden werden müssen (BGH NJW 1986, 1924 (1925)).

Dieser Haftungsausschluss diene ursprünglich - ebenso wie die Subsidiaritätsklausel des § 839 I 2 BGB - dem Schutz des leistungsschwachen Beamten vor ruinöser persönlicher Haftung. Angesichts der Haftungsüberleitung auf den Staat gemäß Art. 34 S. 1 GG ist dieser Zweck entfallen, so dass die Berechtigung des § 839 III BGB ebenso wie die der Subsidiaritätsklausel zweifelhaft ist (zu dieser rechtspolitischen Kritik an der Norm vgl. Ossenbühl, StaatshaftungsR, 4. Aufl. 1991, § 7, 2 b aa). Dennoch handelt es sich um geltendes Recht, so dass im folgenden kurz auf die genannte Norm einzugehen ist.

a) Systematische Einordnung des § 839 III BGB

Die klassische Ansicht sieht in § 839 III BGB eine besondere Ausprägung des § 254 BGB (BGHZ 56, 57/63): Nach Treu und Glauben könne nur demjenigen Geschädigten ein Schadensersatzanspruch zuerkannt werden, der sich in zumutbarem Maße für seine eigenen Belange eingesetzt und versucht habe, den Schaden abzuwenden. Der Haftungsausschluss beruht hiernach auf dem Prinzip des "Verschuldens gegen sich selbst". Insofern konkretisiert § 839 III BGB die Regelung des § 254 BGB, die daneben aber auch für den Amtshaftungsanspruch weiter anwendbar bleibt (Maurer, Allgemeines VerwaltungsR, 10. Aufl. 1995, § 25 Rdnr. 32). Neuerdings wird die Ausschlussregelung des § 839 III BGB stärker im Zusammenhang des vom BVerfG im "Nassauskiesungsbeschluss" entwickelten Vorrangs des Primär- gegenüber dem Sekundärrechtsschutz betrachtet (Nachweise bei Ossenbühl, a.a.O.): Hiernach könne derjenige, der von den ihm durch das Grundgesetz eingeräumten Möglichkeiten, sein Recht auf Herstellung des verfassungsmäßigen Zustands zu wahren, kein Gebrauch mache, wegen eines etwaigen, von ihm selbst herbeigeführten Rechtsverlustes nicht anschließend von der öffentlichen Hand Geldersatz verlangen (BVerfGE 58, 300/324). Dieser Vorrang fußt nicht in dem Gedanken des § 254 BGB, sondern in der vom BVerfG entwickelten Konzeption des

Art. 14 GG, wonach der Bestandsgarantie des Eigentums ein Vorrang zukommt gegenüber der in Art. 14 III GG enthaltenen Wertgarantie (Ossenbühl, a.a.O., § 24, 6).

Die Frage nach dem Rechtsgrund des § 839 III BGB hat für die Auslegung seiner Tatbestandsmerkmale letztlich keine Bedeutung; vielmehr besteht zwischen der Ausschlussklausel des Amtshaftungsanspruchs und der auf die genannte Rechtsprechung des BVerfG zurückgehende Subsidiaritätsregel im Rahmen des enteignungsgleichen Eingriffs (Stichwort: "Vorrang des Primärrechtsschutzes gegenüber dem Sekundärrechtsschutz") weitgehende Parallelität (Ossenbühl, a.a.O.; Maurer, a.a.O.).

b) Voraussetzungen des Anspruchsausschlusses nach § 839 III BGB

aa) Begriff des "Rechtsmittels"

Der Begriff des Rechtsmittels ist weit zu verstehen. Er umfasst - insofern untechnisch - alle "Rechtsbehelfe, die sich gegen die eine Amtspflichtverletzung darstellende Handlung oder Unterlassung richten und sowohl deren Beseitigung oder Berichtigung als auch die Abwendung des Schadens zum Ziel haben und herbeizuführen geeignet sind" (RGZ 163, 121/124; vgl. auch Ossenbühl, § 7, 2 b cc m.w.N. in Fn. 82). Hierzu zählen nicht nur prozessuale Verteidigungsmöglichkeiten des Betroffenen, wie etwa die (verwaltungs)gerichtliche Klage oder der Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes; unter den Rechtsmittelbegriff fallen darüber hinaus auch die Dienstaufsichtsbeschwerde sowie formlose Gegenvorstellungen, Erinnerungen, Beschwerden, Einsprüche, nicht aber die Verfassungsbeschwerde. Das „Rechtsmittel“ muss sich unmittelbar gegen die schädigende Amtshandlung oder Unterlassung richten und ihre Beseitigung oder Berichtigung bezwecken (BGH NVwZ 2002, 373 [374]).

bb) Kausalität

Die Nichteinlegung des Rechtsmittels muss für den entstandenen Schaden kausal geworden sein: Die Ersatzpflicht entfällt nur, soweit ein Rechtsmittel zur Verhinderung bzw. Minderung des Schadens in der Lage war. Abzustellen ist auf einen hypothetischen Geschehensablauf, wie sich die Dinge bei Einlegung eines Rechtsmittels entwickelt hätten. Maßgeblich ist hierbei, wie nach Auffassung des über den Amtshaftungsanspruchs erkennenden Gerichts über ein Rechtsmittel hätte entschieden werden müssen (BGH NJW 1986, S. 1924/1925). Diese Konstruktion ist vor dem Hintergrund der oben dargestellten Weite des Rechtsmittelbegriffs nicht unproblematisch: Zwischen einer gerichtlichen Ex-post-Betrachtung, wie über ein

Rechtsmittel hätte entschieden werden müssen, und den tatsächlich bestehenden Erfolgsaussichten gerade eines formlosen Rechtsbehelfs besteht eine Diskrepanz, die sich zu Lasten des Geschädigten auswirkt (zur Kritik vgl. Ossenbühl, a.a.O, und unter § 7, 2 b dd).

cc) Verschulden

Der Geschädigte muss die Einlegung eines Rechtsmittels vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen haben, es muss ihn also ein Verschulden treffen. Die Frage des Verschuldens zerfällt in zwei Aspekte, einem objektiven und einem subjektiven: Zum einen muss die Einlegung eines Rechtsmittels objektiv zumutbar gewesen sein, und zum zweiten muss den Kläger ein subjektiver Vorwurf des Verschuldens in eigener Sache treffen (BGHZ 90, 17/31 zu der Subsidiarität des Anspruchs aus enteignungsgleichem Eingriff). Hierzu im einzelnen:

(1) Objektive Zumutbarkeit

Hier sind vor allem das mit einer Primärklage verbundene Kostenrisiko, die Zeitdauer und die Effizienz des Primärrechtsschutzes zu berücksichtigen (vgl. Ossenbühl, a.a.O., § 24, 6). So hat der BGH es für ausreichend, also nicht schuldhaft betrachtet, wenn der von einer rechtswidrigen Bauleitplanung betroffene Eigentümer nur den Bebauungsplan nach § 47 VwGO angreift, nicht aber darüber hinaus gegen die auf der Grundlage des Bebauungsplanes ergangenen Baugenehmigungen der ihn beeinträchtigenden Nachbarn vorgeht (BGHZ 92, 34/50).

(2) Subjektive Vorwerfbarkeit

Die Nichteinlegung des Rechtsmittels muss gerade vom Anspruchsteller verschuldet worden sein. In diesem Zusammenhang fällt insbesondere der Aspekt der Erkennbarkeit der Rechtswidrigkeit der Amtshandlung: Der Bürger soll nicht um jeden Preis in einen - möglicherweise aussichtslosen - Primärrechtsstreit getrieben werden, sondern von seinen vorrangigen Rechtsschutzmöglichkeiten nur im Falle einer rechtswidrigen Beeinträchtigung Gebrauch machen. Dies setzt aber voraus, dass der Betroffene die Rechtmäßigkeit der fraglichen Amtshandlung richtig einschätzt. Bei der Beurteilung der Frage, ob der Betroffene zumindest fahrlässig kein Rechtsmittel eingelegt hat, ist auf den Bildungsgrad und die Geschäftserfahrenheit der Beteiligten Rücksicht zu nehmen (Palandt/Thomas, 63. Aufl. 2003, § 839 Rn. 75). Zwar kann es im Einzelfall dem Betroffenen obliegen, sich durch Hinzuziehung eines rechtskundigen Rates

Entscheidungsgewissheit zu verschaffen; grundsätzlich gilt aber, dass der Bürger nicht klüger sein muss als der handelnde Beamte, so dass er also auf die Richtigkeit von dessen Belehrungen und Erklärungen ihm gegenüber vertrauen darf (BGHZ 108, 224/230).

c) Rechtsfolge des § 839 III BGB

Liegen die Voraussetzungen der Ausschlussklausel des § 839 III BGB vor, so entfällt der Haftungsanspruch des Betroffenen nicht nur teilweise, etwa in Relation zum Grad des konkreten Verschuldens; vielmehr tritt als Rechtsfolge eine umfassende Freistellung des Haftenden ein. § 839 III BGB formuliert insofern die rigorose Alternative im Sinne eines "ja-oder-nein" (Ossenbühl, a.a.O., § 7, 2 b bb).

5. Die Rechtsfolgenseite der Amtshaftung

Liegen die positiven und negativen Voraussetzungen für einen Amtshaftungsanspruch vor, so stellt sich die Frage nach den Rechtsfolgen. Es ist zu klären, welchen Umfang der Schadensersatzanspruch hat und gegen wen er sich richtet. Die Frage nach dem Anspruchsumfang führt grundsätzlich auf die einschlägigen Regelungen des BGB, insbesondere die §§ 249 ff., die Frage nach der Passivlegitimation führt in das Verwaltungsorganisationsrecht.

Weiterhin sind noch zu klären: Die Verjährung des Amtshaftungsanspruchs, seine gerichtliche Geltendmachung sowie das Konkurrenzverhältnis zu anderen Anspruchsinstituten.

a) Der Umfang des Amtshaftungsanspruchs

Der Umfang des Amtshaftungsanspruchs richtet sich nach den Regelungen des BGB. Einschlägig sind die §§ 249 ff. mit dem Anspruch auf entgangenen Gewinn (§ 252), weiterhin § 253 II (Schmerzensgeld). Es besteht aber eine wesentliche Ausnahme. Da der Amtshaftungsanspruch ein Anspruch ist, der sich gegen den einzelnen Amtswalter richtet und nur auf den Staat übergeleitet wird, kann Anspruchsinhalt nur sein, was der Amtswalter als Privatmann erbringen kann. Als Privatmann kann der Amtswalter keine Amtshandlungen erbringen, sondern nur Geldersatz leisten. Während im Schadensrecht des BGB die Naturalrestitution grundsätzlichen Vorrang vor dem Geldersatz hat, ist die Amtshaftung nur auf Geldersatz ge-

richtet. Ein Anspruch auf den Widerruf einer ehrkränkenden Tatsachenbehauptung kann deshalb auf § 839 BGB i.V. m. Art. 34 GG nicht gestützt werden.

b) Verjährung

Amtshaftungsansprüche verjähren gemäß §§ 195, 199 BGB grundsätzlich in drei Jahren von dem Zeitpunkt an, in dem der Verletzte von dem Schaden und der Person des Ersatzpflichtigen Kenntnis erlangt hat. Mit „Person des des Schuldners“ (§ 199 I Nr. 2 BGB) ist nicht der einzelne Amtswalter gemeint, sondern die ersatzpflichtige Körperschaft. Auch insoweit gilt: Die Amtshaftung ist entindividualisiert. Kann ein Amtshaftungsanspruch wegen des Vorrangs des Primärrechtsschutzes nicht geltend gemacht werden, so wird durch die Einlegung von Primärrechtsmitteln (Widerspruch, Anfechtungs- und Verpflichtungsklage) die Verjährung nach § 204 BGB gehemmt.

c) Passivlegitimation

Mit "Passivlegitimation" umschreibt man die Frage, gegen wen der Amtshaftungsanspruch zu richten ist. Art. 34 S 1 GG weist die Verantwortlichkeit dem Staat oder der Körperschaft zu, in deren Dienst der Amtswalter steht.

Mit Körperschaft sind juristische Personen des öffentlichen Rechts gemeint, die nicht Staat sind. Staat sind Bund und Länder; sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts sind Körperschaften (Gemeinden, Städte, Landkreise), Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Diese haften für Amtspflichtverletzungen ihres Personals.

Die Zuordnung des Amtswalters zu einer juristischen Person des öffentlichen Rechts bereitet in drei Fällen Probleme. Fall 1: Der Amtswalter, etwa ein Landrat, ist zwar Bediensteter einer bestimmten juristischen Person des öffentlichen Rechts, hier des Landkreises. Die Amtspflichtverletzung begeht er jedoch im übertragenen Wirkungskreis des Landkreises, also bei der Erfüllung von Aufgaben, die nicht Aufgaben des Landkreises sind, sondern dem Landkreis vom Staat übertragen werden. Dieses Problem stellt sich in Berlin mangels kommunaler Gebietskörperschaften nicht. Fall 2: Die Amtspflichtverletzung wird begangen von einem Belehenden oder sonst einem Privaten, der in Ausübung eines öffentlichen Amtes tätig wird. Fall 3: Die Amtspflichtverletzung wird von einem Amtswalter begangen, der zwei Anstel-

lungskörperschaften hat. Um auch diesen Sonderfällen gerecht zu werden, hat die Rechtsprechung die Anvertrauenslehre entwickelt. Danach ist grundsätzlich diejenige juristische Person des öffentlichen Rechts passivlegitimiert, die den amtspflichtwidrig handelnden Amtswalter angestellt und damit ihm die Möglichkeit zur Amtsausübung eröffnet hat. Dies gilt auch dann, wenn Kommunen im übertragenen Wirkungskreis staatliche Aufgaben erfüllen oder die Bundesländer im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung tätig werden.

Besonderheiten gelten bei den beiden anderen Problemfällen, insbesondere bei Privaten, die, weil sie Private sind, keiner juristischen Person des öffentlichen Rechts als Anstellungskörperschaft zugeordnet sind. Bei ihnen haftet die juristische Person des öffentlichen Rechts, die ihnen die wahrgenommene hoheitliche Aufgabe anvertraut hat. So haftet für einen privaten Abschleppunternehmer, der im hoheitlichen Auftrag tätig wird, der hoheitliche Auftraggeber, insbesondere das Land als Träger der Polizei. Eine zweite Ausnahme gilt für Amtsträger, die in einem Anstellungsverhältnis zu zwei Hoheitsträgern stehen. Es kommt in diesem Fall darauf an, für welchen Hoheitsträger der Amtswalter bei der Amtspflichtverletzung tätig war. Beispiel: Präsident der Oberfinanzdirektion gemäß Art. 108 GG, § 9 FVG; ferner Organleihen.

Das in einigen Bundesländern wichtigste Beispiel für eine Organleihe ist der Landrat. Soweit dieser untere staatliche Verwaltungsbehörde ist, haftet für von ihm begangene Amtspflichtverletzungen nicht der Landkreis, sondern das Land.

6. Gerichtliche Geltendmachung

Der Anspruch aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG ist öffentlich-rechtlicher Natur, weil Anspruchsgegner ein Hoheitsträger als solcher ist. Demzufolge unterfallen Streitigkeiten über Amtshaftungsansprüche der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel (§ 40 I 1 VwGO) und gehören grundsätzlich in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Dem steht aber Art. 34 Satz 3 GG entgegen, der für die Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen den ordentlichen Rechtsweg vorschreibt. Diesem Gebot der Verfassung kommt § 40 II 1 VwGO nach, indem er Amtshaftungsansprüche im Wege der abdrängenden Sonderzuweisung den ordentlichen Gerichten zuweist.

Ohne Rücksicht auf den Streitwert ist in erster Instanz das Landgericht sachlich zuständig (§ 71 II Nr. 2 GVG). Die Geschäftsverteilungspläne der Landgerichte weisen die Amtshaftungssachen in der Regel besonderen Spruchkörpern zu, den Staatshaftungskammern.

7. Anspruchskonkurrenzen

Das Staatshaftungsrecht ist eine relativ unsystematische Materie, was zur Folge hat, dass seine einzelnen Anspruchsinstitute sich in vielfacher Weise überlappen. Der Frage nach Anspruchskonkurrenzen kommt darum besondere Bedeutung zu. Sie stellt sich bei der Amtshaftung in 2 Richtungen:

- Verhältnis zu den anderen allgemeineren Haftungsinstituten
- Verhältnis zu speziellen Amtshaftungstatbeständen.

a) Verhältnis zu anderen allgemeinen Haftungsinstituten

Ansprüche aus Amtshaftung kumulieren mit

- Ansprüchen aus enteignungsgleichem Eingriff, aus Aufopferung und derer spezialgesetzlichen Regelungen.
Grund: unterschiedliche Voraussetzungen (hier Verschulden, dort bloße Rechtswidrigkeit, hier mittelbare, dort unmittelbare Haftung)
- Ansprüchen auf Folgenbeseitigung und Unterlassung. Grund: unterschiedliche Rechtsfolgen
- Ansprüchen aus Gefährdungshaftung, insb. § 7 StVG. Grund: unterschiedliche Voraussetzungen. § 18 StVG wird dagegen als Verschuldenshaftung verdrängt.
- Ansprüchen aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen. Grund: quasivertragliche und deliktische Ansprüche schließen einander nicht aus.

Ansprüche aus Amtshaftung schließen aus:

- deliktische und vertragliche Ansprüche nach BGB. Grund: Amtshaftung setzt öffentlich-rechtliches Handeln voraus.

b) Verhältnis zu speziellen Amtshaftungstatbeständen

Zwei Arten spezieller Amtshaftungsregelungen sind zu unterscheiden. Solche, die § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG durch ein anderes System verschuldensabhängiger Haftung ersetzen, und

solche, die die Überleitung der durch § 839 BGB begründeten persönlichen Beamtenhaftung auf den Staat ausschließen.

Ein Beispiel für eine Sonderregelung, die die Amtshaftung vollständig verdrängt, ist § 19 B-Notar-O, der die Notarhaftung regelt (zum Verhältnis von Amtshaftung und Notarhaftung im Hinblick auf § 839 I 2 BGB: BGH NVwZ 2002, 373 [374]). Ein Beispiel für eine Sonderregelung, die die durch § 839 BGB begründete persönliche Beamtenhaftung von der Überleitung auf den Staat ausschließt, ist § 7 RBHG (Sartorius Nr. 210). Danach haftet der Bund für ein Fehlverhalten seiner Bediensteten gegenüber Ausländern nur dann, wenn die Gegenseitigkeit verbürgt ist, d. h. wenn durch völkerrechtlichen Vertrag oder die Gesetzgebung des ausländischen Staates sichergestellt ist, dass ein Deutscher in diesem Staat ebenfalls einen dem Amtshaftungsanspruch vergleichbaren Anspruch hätte. Das BVerfG hält diese Regelung für vereinbar mit Art. 3 I GG (NVwZ 1983, 89). Sie ist gleichwohl bedenklich, und entsprechende Regelungen werden in den Bundesländern zunehmend abgebaut. Die Bedenken bestehen sowohl im Hinblick auf das Verhältnis von Deutschen und Ausländern als auch im Hinblick auf die staatlichen Bediensteten, die teils von der Haftungsüberleitung profitieren, teilweise aber nicht, ohne dass aus ihrer Sicht diese Unterscheidung einen Sinn ergäbe.