

Vorlesung Staatshaftungsrecht

Dienstag, den 4. Mai 2004

I. Die Haftung des Staates für rechtswidrig-schuldhaftes Verhalten im privatrechtlichen Bereich

Bei der Amtshaftung geht es um eine Haftung des Staates für ein Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes. Dieses Merkmal ist bei der Subsumtion unter § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG als erstes zu prüfen. Die Amtshaftung setzt damit, anders formuliert, ein öffentlich-rechtliches Handeln des Staates voraus. Der Staat handelt aber nicht stets öffentlich-rechtlich. Er kann auch privatrechtlich handeln. Fraglich ist, nach welchen Regeln sich seine Haftung richtet, wenn es bei einem privatrechtlichen Staatshandeln zu einer Schädigung Dritter kommt. Die Amtshaftung (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) ist nicht anwendbar, weil sie ein öffentlich-rechtliches Staatshandeln voraussetzt und öffentlich-rechtliches und privatrechtliches Staatshandeln einander ausschließen.

Die Haftung des Staates für ein rechtswidrig-schuldhaftes Handeln im privatrechtlichen Bereich richtet sich nach den Regelungen des BGB, die auch sonst im Privatrechtsverkehr gelten. Eine deliktische Haftung des Staates selbst - im Unterschied zu einer persönlichen deliktischen Haftung des jeweils für den Staat handelnden Bediensteten - kommt nach zwei Anspruchsgrundlagen in Betracht; beide setzen sich aus mehreren Vorschriften zusammen. Die eine Anspruchsgrundlage besteht aus den §§ 89 I, 31, 823 ff. BGB, die andere Anspruchsgrundlage aus den §§ 831, 823 ff. BGB. Beide Anspruchsgrundlagen zusammen decken das gesamte Spektrum der deliktischen Haftung des Staates für privatrechtliches Handeln ab. Untereinander stehen sie im Verhältnis der Alternativität, d.h. es kann nur entweder die eine oder die andere anwendbar sein. Das ist darauf zurückzuführen, dass die §§ 89 I, 31, 823 ff. BGB eine Haftung

des Staates für das Handeln verfassungsmäßig berufener Vertreter begründen und § 831 BGB eine Haftung für das Handeln von Verrichtungsgehilfen. Die Verrichtungsgehilfeneigenschaft und der Status als verfassungsmäßig berufener Vertreter schließen einander aus. Verrichtungsgehilfe kann nur sein, wer nicht verfassungsmäßig berufener Vertreter ist, und umgekehrt.

Damit komme ich zu den tatbestandlichen Voraussetzungen der §§ 89 I, 31 und 823 ff. BGB. § 89 I BGB spricht vom "Fiskus". Fiskus ist der Staat, wenn er privatrechtlich handelt. Sinnentsprechend wird die Bezeichnung "fiskalisches Staatshandeln" gebraucht. Damit meint man das nach Privatrecht zu beurteilenden Staatshandeln (Verwaltungsprivatrecht, fiskalische Hilfsgeschäfte, erwerbswirtschaftliche Staatstätigkeit; vgl. dazu Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rdnr. 9 - 11. In gleicher Weise, wie die Verweisung auf § 31 BGB beim Staat selbst, also bei Bund und Ländern, nur das privatrechtliche Handeln betrifft, erfasst § 89 I BGB auch die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, also Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, nur, soweit sie privatrechtlich handeln.

Die Norm, auf die verwiesen wird, ist § 31 BGB. Infolge dieser Verweisung ist der privatrechtlich handelnde Staat für einen Schaden verantwortlich, den ein verfassungsmäßig berufener Vertreter durch eine in Ausführung der ihm zustehenden Verrichtungen begangene, zum Schadensersatz verpflichtende Handlung einem Dritten zufügt. Verfassungsmäßig berufene Vertreter sind Personen, denen wesentliche Funktionen der juristischen Person zur selbständigen Wahrnehmung übertragen sind. Beispiele sind der Bürgermeister oder der Beigeordnete einer Gemeinde, der Direktor einer Schule oder der Leiter eines Straßenbauamtes.

Für diese Vertreter haften juristische Personen des öffentlichen Rechts in ihrem privatrechtlichen Tätigkeitsbereich ebenso wie juristische Personen des Privatrechts für deliktisches Handeln ihrer verfassungsmäßig berufenen Vertreter. Die Verweisung von §

89 I führt darum über § 31 zu den §§ 823 ff. BGB, also auf diejenigen Vorschriften, nach denen sich die deliktische Haftung natürlicher Personen des Privatrechts bestimmt. Sie führt nicht zurück auf § 839 BGB; diese Vorschrift ist im Privatrechtsverkehr auf den Staat nicht anwendbar.

Ist die Person, die für den Staat im privatrechtlichen Bereich tätig wird, kein verfassungsmäßig berufener Vertreter, sondern ein Verrichtungsgehilfe, wird die Verbindung zu den §§ 823 ff. durch § 831 und nicht durch § 31 BGB hergestellt. Dessen Anwendung auf den privatrechtsförmig handelnden Staat weist keine Besonderheiten auf. Hier gelten die Regeln des BGB uneingeschränkt.

Bei den beiden Verweisungsketten, bestehend aus den §§ 89 I, 31 und 823 ff. bzw. aus den §§ 831, 823 ff., geht es jeweils um eine deliktische Haftung des Staates für rechtswidrig-schuldhaftes Handeln seines Personals im privatrechtlichen Bereich. Davon zu unterscheiden ist die vertragliche Haftung des Staates, die kumulativ zu der deliktischen Haftung hinzutreten kann und für welche bei privatrechtlichen Verträgen, die der Staat abschließt, die Regelungen des bürgerlich-rechtlichen Vertragsrechts, also insbesondere des BGB, gelten.

II. Die persönliche Haftung der Bediensteten des Staates für rechtswidrig-schuldhaftes Handeln im privatrechtlichen Bereich

Von der Haftung des Staates für ein Handeln seiner Bediensteten im privatrechtlichen Bereich, egal ob vertraglich oder deliktisch, ist weiterhin die persönliche Haftung der Bediensteten selbst für privatrechtliches Staatshandeln zu unterscheiden. Diese kann nur deliktisch, nicht vertraglich sein, weil Vertragspartner nicht der Bedienstete, sondern der Staat ist. Die Regelung des Art. 34 S. 1 und 2 GG, die eine persönliche Haftung des Amtswalters ausschließt und im Außenverhältnis allein den Staat haften lässt, gilt nur für ein Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes, also für das öffentlich-

rechtliche Staatshandeln. Bei privatrechtlichem Staatshandeln fehlt eine entsprechende Regelung. Eine persönliche Haftung des Bediensteten nach Deliktsrecht ist deshalb möglich. Es ist insbesondere möglich, dass der Bedienstete und sein staatlicher Arbeitgeber gemäß § 840 I BGB als Gesamtschuldner haften (wobei dem Beamten, nicht dem Staat, § 839 I 2 BGB zugute kommen kann, s.u.).

Die Eigenhaftung des Bediensteten ist bei privatrechtlichem Staatshandeln nach dem Rechtsstatus des Bediensteten differenziert. Für Beamte im Sinne der Beamtengesetze des Bundes und der Länder gelten besondere Regelungen. Auf alle Bediensteten des Staates, die nicht Beamte im Sinne des Beamtengesetzes sind, finden die Regelungen des Deliktsrechts im BGB, also die §§ 823 ff., ohne jede Modifikation Anwendung. Beamte im Sinne der Beamtengesetze haften dagegen nach einer Regelung, die das übrige Deliktsrecht des BGB als *lex specialis* verdrängt. Diese Regelung ist § 839 BGB.

§ 839 BGB hat also zwei Anwendungsfelder, die strikt getrennt werden müssen. Das eine Anwendungsfeld ist das öffentlich-rechtliche, das andere das privatrechtliche Staatshandeln. Bei öffentlich-rechtlichem Staatshandeln wird § 839 BGB durch die Verbindung mit Art. 34 GG mutiert, bei privatrechtlichem Staatshandeln gilt § 839 BGB unverändert. Die Mutation des § 839 BGB bei öffentlich-rechtlichem Staatshandeln durch Art. 34 GG betrifft ein wesentliches Tatbestandsmerkmal und auf der Rechtsfolgenseite die Passivlegitimation. Das Tatbestandsmerkmal ist der Beamtenbegriff. Bei öffentlich-rechtlichem Staatshandeln wird der Beamtenbegriff in einem weiten, haftungsrechtlichen Sinn verstanden. Beamter in diesem Sinne ist jeder, der in Ausübung eines öffentlichen Amtes handelt, unabhängig von der Rechtsnatur des Beschäftigungsverhältnisses. Die Rechtsfolge einer Amtspflichtverletzung ist bei öffentlich-rechtlichem Staatshandeln die Haftung derjenigen juristischen Person, die dem Handelnden das öffentliche Amt anvertraut hat.

Bei privatrechtlichem Staatshandeln gilt Art. 34 GG nicht. Folglich findet keine Mutation des Beamtenbegriffs von § 839 I 1 BGB statt. Der Beamtenbegriff wird vielmehr in einem engen, beamtenrechtlichen Sinne verstanden. Beamter ist, wer im Sinne der Beamtengesetze Beamter ist, also z.B. nicht der Angestellte oder der Arbeiter im öffentlichen Dienst. Die Rechtsfolge einer Amtspflichtverletzung des Beamten im Sinne der Beamtengesetze ist bei privatrechtlichem Staatshandeln die persönliche Haftung des Beamten.

Fasst man diesen Gedankenschritt zusammen, so ist festzuhalten, dass zwischen dem Beamten im haftungsrechtlichen Sinne und dem Beamten im statusrechtlichen Sinne zu unterscheiden ist. Der haftungsrechtliche Beamtenbegriff ist weit; er ist nur anwendbar bei öffentlich-rechtlichem Staatshandeln; insoweit ist die persönliche Haftung des Beamten ausgeschlossen; es haftet vielmehr allein der Staat.

Der beamtenrechtliche Beamtenbegriff ist eng; auf ihn kommt es haftungsrechtlich bei privatrechtlichem Staatshandeln an. Verletzt insoweit ein Beamter im beamtenrechtlichen Sinne schuldhaft eine drittbezogene Amtspflicht, so haftet er für den dadurch entstandenen Schaden persönlich. Wenn daneben der Staat unmittelbar haftet, etwa nach den §§ 89 I, 31 und 823 ff. oder nach den §§ 831, 823 ff. BGB, kommt dem Beamten, nicht dem Staat das Verweisungsprivileg des § 839 I 2 BGB zugute. Vgl. Palandt-Thomas, 62. Aufl., 2003, § 839, Rndr. 26.

Insgesamt ergibt sich damit bei rechtswidrig-schuldhaftem Staatshandeln folgendes Tableau von Anspruchsgrundlagen und Anspruchsgegnern: Bei öffentlich-rechtlichem Staatshandeln kommt nur eine Haftung der juristischen Person des öffentlichen Rechts in Betracht, die dem handelnden Amtswalter sein Amt anvertraut hat; Anspruchsgrundlage ist § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Eine persönliche Haftung des handelnden Amtswalters wird bei öffentlich-rechtlichem Staatshandeln durch Art. 34 S. 1 und 2 GG ausgeschlossen.

Bei privatrechtlichem Staatshandeln kommen Ansprüche sowohl gegen die juristische Person des öffentlichen Rechts als auch gegen den handelnden Amtswalter in Betracht. Die juristische Person des öffentlichen Rechts haftet für verfassungsmäßig berufene Vertreter nach den §§ 89 I, 31, 823 ff. BGB und für Verrichtungsgehilfen nach den §§ 831, 823 ff. BGB. Ist der handelnde Amtswalter ein Beamter im beamtenrechtlichen Sinne, haftet er bei privatrechtlichem Staatshandeln persönlich nach § 839 BGB; ist der handelnde Amtswalter kein Beamter im beamtenrechtlichen Sinne, so richtet die Haftung sich nach den §§ 823 ff. BGB (unter Ausschluss des § 839). Auch im Verhältnis zwischen einem haftenden Beamten und seinem ebenfalls haftenden Dienstherrn findet im privatrechtlichen Bereich § 839 I 2 BGB Anwendung.

II. Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen

Die Amtshaftung ist eine deliktische Haftung des Staates für rechtswidrig-schuldhaftes Handeln seiner Organe und Bediensteten in seinem öffentlich-rechtlichen Tätigkeitsbereich. Davon zu unterscheiden ist die deliktische Haftung des Staates für rechtswidrig-schuldhaftes Handeln seiner Organe im privatrechtlichen Bereich. Die deliktische Haftung des Staates ist also gemäß der Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht zweigeteilt. Entsprechendes gilt für die Haftung aus Sonderbeziehung, insbesondere aus Vertrag. Auch insoweit gibt es eine Zweiteilung. Es gibt eine Haftung aus privatrechtlichen und aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen, wobei das Verständnis von letzterer dadurch erschwert ist, dass es keine zusammenfassenden gesetzlichen Regelungen über verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse gibt.

Der Grundgedanke der Haftung aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen lässt sich aus dem vom Privatrecht vorgeprägten

Verhältnis vertraglicher und deliktischer Ansprüche ableiten. Wird eine Pflicht aus einem privatrechtlichen Schuldverhältnis verletzt, so trifft den Schuldner in erster Linie die vertragliche Haftung. Die deliktische Haftung ist im Verhältnis zu der vertraglichen Haftung eine Ergänzung. So kann der Mieter, der zu Schaden gekommen ist, weil der Vermieter Verkehrssicherungspflichten an der Mietsache schuldhaft verletzt hat, Schadensersatz nicht nur gemäß § 823 I BGB, sondern primär aus pVV des Mietvertrages verlangen. Die vertragliche Haftung aus pVV, c.i.c., Unmöglichkeit oder Verzug ist für den Geschädigten in mehrfacher Hinsicht günstiger als die deliktische Haftung gemäß den §§ 823 ff. BGB. Der Grund für die Besserstellung des Geschädigten ist darin zu sehen, dass vertragliche Pflichten auf einer Sonderbeziehung zwischen den Vertragsparteien beruhen, wohingegen deliktische Pflichten nach den §§ 823 ff. BGB gegenüber jedermann bestehen. Es leuchtet ein, dass einem beliebigen Jedermann weniger geschuldet wird als einem Vertragspartner oder sonst einer Person, zu der man eine Sonderbeziehung unterhält. Die schuldrechtliche Sonderbeziehung bewirkt also eine Intensivierung der haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit.

Auch im öffentlichen Recht gibt es Sonderbeziehungen, bei denen ein Bedürfnis besteht, den Geschädigten durch die Gewährung vertragsähnlicher Ansprüche besserzustellen als er aufgrund der Amtshaftung steht. Allerdings sind diese Rechtsbeziehungen nirgends systematisch zusammengefasst, sondern richterrechtlich ausgeprägt. Sie werden als verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse bezeichnet oder, was dasselbe meint, als öffentlich-rechtliche Schuldverhältnisse oder öffentlich-rechtliche Sonderbeziehungen. Mit diesem Institut werden in erster Linie haftungsrechtliche Ziele verfolgt. Bei verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen soll der Staat schärfer haften als nach den Regeln der Amtshaftung.

Als verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse sind anerkannt:

- der öffentlich-rechtliche Vertrag,
- die öffentlich-rechtliche Verwahrung,

- die öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag,
- das Beamtenverhältnis,
- das gebührenpflichtige Anstaltsnutzungsverhältnis.

Hinweise: (1) Öffentlich-rechtliche Verwahrung liegt vor, wenn ein Verwahrungsverhältnis durch eine Behörde in Wahrnehmung von hoheitlichen Befugnissen begründet worden ist. Das bekannteste Beispiel ist das durch Sicherstellung begründete Verwahrungsverhältnis (§ 39 ASOG). Über vermögensrechtliche Ansprüche aus öffentlich-rechtlicher Verwahrung entscheiden gemäß § 40 II 1 VwGO die ordentlichen Gerichte. (2) Öffentlich-rechtliche GoA liegt vor, wenn Bürger oder Behörden eine öffentlich-rechtliche Aufgabe, das Geschäft, ohne Auftrag der zuständigen Behörde wahrnehmen. Beispiel: Bürger räumen Bäume beiseite, die bei einem Herbststurm umgeknickt und auf eine Straße gefallen sind. Sie erfüllen damit die öffentlich-rechtliche Verkehrssicherungspflicht des Trägers der Straßenbaulast (§ 7 VI BerlStrG). Ein Problem der öffentlich-rechtlichen GoA liegt darin, dass die Gesetzesbindung der Verwaltung durch ein Handeln nicht gesetzgebender Dritter nicht überspielt werden darf (vgl. hierzu BVerwGE 80, 170).

Abgelehnt hat es die Rechtsprechung, das Strafgefangenen- und das Schulverhältnis oder die unentgeltliche Benutzung kommunaler Kinderspielplätze als verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse einzustufen. Es fehle hier an einem engen, besondere Rechte und Pflichten begründenden Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger und mithin an dem Bedürfnis, den Geschädigten durch die Gewährung vertragsähnlicher Ansprüche besserzustellen. Bei der öffentlich-rechtlichen Verwahrung und beim Beamtenverhältnis sei dieses Bedürfnis wegen der sach- bzw. personenbezogenen Fürsorgepflicht gegeben. Gegenüber Strafgefangenen oder Schulpflichtigen bestehe keine solche Fürsorge. Bei gebührenpflichtigen Anstaltsnutzungsverhältnissen sei das Bedürfnis nach einem besonderen Schutz des Geschädigten die Konsequenz aus dessen Gebührenpflicht, die bei der unentgeltlichen Benutzung von kommunalen Kinderspielplätzen fehlt (zum Anstaltsnutzungsverhältnis siehe weiterhin BVerwGE

98, 18).

Fraglich ist nun, welches Haftungsregime bei verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen die Amtshaftung ergänzt. Diese Frage zu beantworten, ist schwierig, weil es keine gesetzlichen Regeln über verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse gibt. Man behilft sich darum mit den entsprechenden Regeln des BGB. Für öffentlich-rechtliche Verträge ordnet § 62 S. 2 VwVfG die ergänzende und sinnentsprechende Geltung der Vorschriften des BGB ausdrücklich an. Dass öffentlich-rechtliche GoA und öffentlich-rechtliche Verwahrung sich an den §§ 677 ff. bzw. 688 ff. BGB orientieren, liegt auf der Hand. Bei gebührenpflichtigen Anstaltsnutzungsverhältnissen werden herangezogen: der Allgemeine Teil des BGB, der Allgemeine Teil des Schuldrechts und diejenigen Regelungen aus dem Besonderen Schuldrecht, die nach der Natur des jeweiligen Anstaltsnutzungsverhältnisses passen.

Die Regelungen des BGB über die vertragliche Haftung, die sonach bei fast allen verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen sinnentsprechende Anwendung finden, sind für einen Geschädigten in folgenden Punkten günstiger als die Amtshaftung:

1. Für Hilfspersonen wird gemäß § 278 S. 1 BGB gehaftet, unabhängig davon, ob dies Bedienstete des Staates oder Privatpersonen sind.
2. Eine der Subsidiaritätsklausel des § 839 I 2 BGB vergleichbare Regelung fehlt bei der vertraglichen Haftung.
3. Bei versäumtem Primärrechtsschutz wird die Haftung nicht völlig ausgeschlossen, wie gemäß § 839 III BGB, sondern gemäß § 254 II BGB anteilig gemindert.
4. Die Beweislast hinsichtlich des Verschuldens kehrt sich zugunsten des Geschädigten um (§§ 280 I 2, 286 IV BGB).
5. Der Anspruch kann nicht nur auf Geldersatz, sondern auch auf Naturalrestitution gerichtet sein.

Es gibt allerdings einen Punkt, bei dem ein deliktischer Anspruch aus Amtshaftung günstiger sein kann als ein Anspruch

aus verwaltungsrechtlichem Schuldverhältnis. Dies sind Haftungsbeschränkungen. Dazu der folgende

Fall (BGHZ 61, 7): Die Stadt S betreibt einen Schlachthof, dessen Benutzung durch Satzung geregelt ist. Darin ist neben einem Benutzungszwang für das Schlachten und besonderen Zulassungsvoraussetzungen für die Benutzung eine Gebührenpflicht vorgesehen. Die Verkehrssicherungspflicht wird von der Stadt hoheitlich übernommen, wobei die Satzung die Haftung für Schäden bei der Schlachthofbenutzung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt. Die ortsansässige Metzgerei M lässt ihr Schlachtgut aufgrund der Satzung im städtischen Schlachthof schlachten. Dabei verenden zwei Bullen, weil sie aufgrund leicht fahrlässigen Verhaltens eines städtischen Arbeiters von einer Rampe gleiten und sich an ihren Ketten erdrosseln. Das Fleisch ist deshalb ungenießbar, wodurch der Metzgerei ein Schaden in Höhe von 3.000 Euro entsteht.

Hat die Metzgerei gegen die Stadt Anspruch auf Schadensersatz? Vor welchem Gericht ist dieser Anspruch geltend zu machen?

Ein Anspruch der Metzgerei könnte sich ergeben aus einer pVV des Schlachthofnutzungsverhältnisses und aus Amtshaftung. Wie im Privatrecht, so schließen auch im öffentlichen Recht die Ansprüche aus schuldrechtlicher Sonderbeziehung und aus Delikt einander nicht aus. Vielmehr kumulieren sie. Weil der Anspruch aus Sonderbeziehung für den Geschädigten typischerweise günstiger ist als der Amtshaftungsanspruch, sollte er als erster geprüft werden.

Ein verwaltungsrechtliches Schuldverhältnis liegt vor. Dies ergibt sich aus folgendem: Erstens ist die Benutzung des Schlachthofes öffentlich-rechtlich ausgestaltet. Dafür sprechen die Regelung des Benutzungsverhältnisses durch Satzung, der Benutzungszwang, die Gebührenpflichtigkeit und die Regelung der Verkehrssicherungspflichten als öffentlich-rechtliche Pflichten. Zweitens ist das Anstaltsnutzungsverhältnis entgeltlich.

Mangels besonderer Regelungen über die Pflichten, die den Parteien dieses Anstaltsnutzungsverhältnisses obliegen, finden die Grundsätze des BGB über die positive Vertragsverletzung Anwendung. Eine solche liegt vor. Die Stadt hat die sich aus der Satzung ergebende Verkehrssicherungspflicht und damit eine Nebenpflicht schuldhaft verletzt, wodurch der Metzgerei ein Schaden entstanden ist. Das Verschulden des städtischen Arbeiters wird der Stadt gemäß § 278 S. 1 BGB zugerechnet. Die Stadt haftet mithin dem Grunde nach auf Ersatz des entstandenen Schadens.

Allerdings hat sie sich in der Benutzungssatzung des Schlachthofes von der Haftung für leichte Fahrlässigkeit freigezeichnet, und um leichte Fahrlässigkeit geht es im vorliegenden Fall. Wenn die Haftungsfreizeichnung wirksam ist, haftet die Stadt im Ergebnis also nicht. Grundsätzlich ist es auch innerhalb öffentlich-rechtlicher Schuldverhältnisse zulässig, die Haftung zu beschränken, um eine Überhaftung der öffentlichen Hand zu vermeiden. Dies rechtfertigt sich aus der vergleichbaren Sach- und Interessenlage bei öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Schuldverhältnissen und gilt auch bei öffentlichen Einrichtungen, die mit Benutzungszwang ausgestattet sind. Daraus darf indes nicht gefolgert werden, dass jede Haftungsbeschränkung zulässig ist. Die Vergleichbarkeit mit zivilrechtlichen Schuldverhältnissen führt vielmehr dazu, daß Haftungsbeschränkungen bei öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen den gleichen Grenzen unterliegen wie bei privatrechtlichen Schuldverhältnissen.

Ein zuvoriger Haftungsausschluss bei Vorsatz ist gemäß § 276 II BGB analog unzulässig. Gleiches gilt - zumindest bei satzungsmäßig auferlegten Haftungsbegrenzungen - gemäß § 309 Nr. 7 BGB analog für grob fahrlässiges Handeln. Im Übrigen ist eine Haftungsbegrenzung zulässig, wenn sie in formeller Hinsicht in der gleichen Art und Weise wie die Regelung des öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnisses erfolgt und wenn sie in materieller

Hinsicht durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist, also verhältnismäßig ist. Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt. Die Haftungsbegrenzung ist mit § 309 Nr. 7 BGB vereinbar, weil sie nur leichte Fahrlässigkeit betrifft, sie ist in der Benutzungssatzung verankert und sie ist zur Vermeidung einer Überhaftung der öffentlichen Hand geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne.

Im Ergebnis ist ein Schadensersatzanspruch aus positiver Vertragsverletzung eines verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses also nicht gegeben.

Für einen Amtshaftungsanspruch ist zunächst ein Handeln in Ausübung eines öffentlichen Amtes erforderlich. Diese Voraussetzung ist erfüllt, denn die Benutzung des Schlachthofes ist öffentlich-rechtlich geregelt, so dass das Verhalten des städtischen Arbeiters ebenfalls öffentlich-rechtlich zu beurteilen ist. Dieser Arbeiter hat eine drittbezogene, den Benutzern des Schlachthofes zugute kommende Amtspflicht, die Verkehrssicherungspflicht, schuldhaft verletzt und dadurch einen Schaden verursacht. Keine der negativen Anspruchsvoraussetzungen liegt vor (Verweisungsprivileg, Richterspruchprivileg, Vorrang des Primärrechtsschutzes). Folglich haftet die Stadt als die Körperschaft, die dem städtischen Arbeiter sein öffentliches Amt anvertraut hat. Fraglich ist jedoch, ob die Haftungsbeschränkung in der kommunalen Satzung auch auf die Amtshaftung durchschlägt. Dies wird vom BGH verneint (NJW 1984, 615). Die Amtshaftung sei bundesgesetzlich geregelt. Also könne sie auch nur durch Bundesgesetz eingeschränkt werden. Wenn man dem folgt, entfaltet die Haftungsbeschränkung in der Schlachthofbenutzungssatzung für die Amtshaftung keine Wirkung. Der Amtshaftungsanspruch besteht deshalb.

Er wäre vor den ordentlichen Gerichten geltend zu machen. Das folgt aus § 40 II 1 VwGO i.V.m. Art. 34 S. 3 GG. Sachlich zuständig sind unabhängig von der Höhe des Streitwerts die Landgerichte gemäß § 71 II Nr. 2 GVG.

Wo ein Schadensersatzanspruch aus verwaltungsrechtlichem Schuldverhältnis geltend zu machen ist, ist dagegen wegen der unklaren, nur negativen Fassung des § 40 II 1 VwGO zum Teil umstritten. Eindeutig ist § 40 II 1 VwGO hinsichtlich der Ansprüche aus öffentlich-rechtlicher Verwahrung - diese werden den ordentlichen Gerichten zugewiesen - und hinsichtlich der Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen - für diese sind die Verwaltungsgerichte zuständig. Gleiches gilt für die Ansprüche aus dem Beamtenverhältnis gemäß § 40 II 2 VwGO i.V.m. § 126 I BRRG. Umstritten ist dagegen die Zuordnung von Schadensersatzansprüchen aus Anstaltsnutzungsverhältnissen. Orientiert man sich strikt am Wortlaut von § 40 II 1 VwGO, so sind die ordentlichen Gerichte zuständig. Dagegen spricht aber, dass für Erfüllungsansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen die Verwaltungsgerichte zuständig sind und es misslich wäre, wenn Ansprüche aus demselben Rechtsverhältnis vor unterschiedlichen Gerichten geltend zu machen wären. Das BVerwG stellt auf den "aktuellen Zusammenhang" ab und ordnet Schadensersatzansprüche aus verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen über § 40 II 1 VwGO den ordentlichen Gerichten zu, wenn ein solcher aktueller Zusammenhang mit dem Amtshaftungsanspruch festgestellt werden kann, und hält den Verwaltungsrechtsweg für gegeben, wenn die Schadensersatzansprüche in einem Zusammenhang mit Erfüllungsansprüchen stehen (BVerwGE 37, 231 (236, 238)).