



Eva Hoppenstedt

Die amtschaftsrechtlichen
Beziehungen zwischen
juristischen Personen
des Öffentlichen Rechts



PETER LANG

„Unser Grundgesetz normiert die Bundesrepublik Deutschland als Rechtsstaat. Diese Entscheidung hat nicht nur eine formelle, sondern auch eine materielle Komponente. Sie enthält nämlich den sich ständig erneuernden Auftrag an alle staatliche Gewalt, im staatlichen und in dem vom Staat beeinflussbaren Bereich nach materieller Gerechtigkeit zu streben.“¹

1. Teil: Ausgangslage der Untersuchung

A. Aktuelle Situation

Im Oktober 2004 äußerte sich die damalige Bundesregierung zur Notwendigkeit der Neuordnung des Staatshaftungsrechts in ihrer Antwort² auf eine Kleine Anfrage der FDP. Darin wurde die von den Fragestellern geäußerte Auffassung, zur Herstellung von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sei eine Neuordnung des Staatshaftungsrechts dringend geboten, nicht geteilt. Ein Gesetzentwurf sei nicht geplant, da die Anspruchsgrundlagen des geltenden Rechts im Einzelfall angemessene Lösungen ermöglichen. Ob diese Aussage für Amtshaftungsansprüche zwischen juristischen Personen des Öffentlichen Rechts zutrifft, soll hier untersucht werden.

Die Konstruktion der auf den Staat übergeleiteten persönlichen Beamtenhaftung nennt man Amtshaftung³. Der Staat haftet mittelbar in dem Sinn, dass seine Haftung nur dann eintritt, wenn der Beamte haften würde⁴. Wird ein Verwaltungsträger geschädigt, stehen sich in der Folge zwei juristische Personen des Öffentlichen Rechts beim Schadensausgleich gegenüber. Rechtsgrundlagen der Amtshaftung sind heute Art. 34 GG und § 839 BGB.

Die persönliche Beamtenhaftung war der Ursprung für die Entstehung der Amtshaftung: Bereits das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794 sah in §§ 88 ff., 127 ff. eine Eigenhaftung des Beamten vor⁵. Diese

1 Vogel, Hans-Jochen, DVBl. 1987, S. 657.

2 Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3952, 20. Oktober 2004.

3 Ossenbühl, Fritz, Staatshaftungsrecht, 5. Auflage 1998, S. 7.

4 Sannwald, Rüdiger in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage 2004, Art. 34, RZ 1. Es handelt sich aber um einen unmittelbaren Anspruch; Pieper, Stefan Ulrich in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Hopfauf, Axel, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage 2008, Art. 34, RZ 2.

5 Hintergrund für diese Haftung war die unter dem Einfluss römisch-rechtlicher Anschauungen (von der Deliktsunfähigkeit des Staates, die sich weiter auf die griechische Staatslehre zurückführen lässt; Danwitz, Thomas von in: Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage 2005, Art. 34, RZ 30) entstandene so genannte Mandatstheorie; Bender, Bernd, Staatshaftungsrecht, 3. Auflage 1981, § 4, RZ 67 ff. Danach wurde das Verhältnis zwischen

Idee ist gegen Ende des 19. Jahrhunderts – zum ersten Mal reichseinheitlich – in § 839 BGB übernommen worden⁶.

Eine subsidiäre Schadensersatzpflicht des Staates bestand ab 1831 in Sachsen-Altenburg⁷. Der Reichsgesetzgeber schuf 1897, noch vor Inkrafttreten des BGB, in § 12 Reichsgrundbuchordnung⁸ das Modell des Haftungsübergangs. Diesem Amtshaftungsmodell entsprechend regelten einige Landesgesetze⁹ um die Jahrhundertwende eine mittelbare Haftung des Staats für seine Beamten. Auch Preußen¹⁰ folgte. Eine reichseinheitliche Regelung, die erstmals das Amtshaftungsrecht für die öffentlichen Bediensteten aller deutschen Dienstkörperperschaften auf eine einheitliche Grundlage stellte, erfolgte mit Art. 131 der Verfassung des Deutschen Reichs (WRV)¹¹. Damit wurde das Prinzip der privativen Schuldübernahme in „Anseilung“ an § 839 BGB zur geltenden Staatshaftungskonzeption¹².

Art. 131 WRV blieb bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes in Kraft, so weit er nicht bereits früher durch landesverfassungsrechtliche Vorschriften¹³ ersetzt worden war. Gemeinsam mit diesen Vorschriften wurde Art. 131 WRV

dem Landesherrn und dem Staatsdiener als privatrechtliches Vertragsverhältnis (Mandatskontrakt) aufgefasst und nur rechtmäßiges Handeln des Staatsdienern dem Landesherrn zugerechnet. Die deliktische Eigenhaftung des Beamten nach dem privaten Haftungsrecht war die notwendige Konsequenz; Papier, Hans-Jürgen in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter, Grundgesetz Kommentar, 2006, Art. 34, RZ 3; Pfab, Susanne, Staatshaftung in Deutschland, 1998, S. 7.

6 § 839 BGB wurde am 18. August 1896 beschlossen und trat am 1. Januar 1900 in Kraft.

7 Ab 1852 in Sachsen-Coburg-Gotha und ab 1860 in Hamburg; Pfab, Susanne, Staatshaftung in Deutschland, 1997, S. 7.

8 Vom 24. März 1897.

9 Zum Beispiel Art. 60 f. BayAGBGB vom 9. Juni 1899. Gestützt wurde die mittelbare Haftung überwiegend auf Art. 3, 77 EGBGB; Papier, Hans-Jürgen in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter, Grundgesetz Kommentar, 1998, Art. 34, RZ 6. Andere Gesetze ließen den Staat nur subsidiär als Bürgen haften (zum Beispiel in Hessen), eine dritte Gruppe machte von der Ermächtigung des Art. 77 EGBGB keinen Gebrauch; vergleiche Dagatoglou, Prodomos in: Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus / Graßhof, Karin (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 1970, Art. 34, RZ 20; Pfab, Susanne, Staatshaftung in Deutschland, 1997, S. 10. Nachweis der Rechtsquellen in: Kayser, Alfred / Leiß, Ludwig, Die Amtshaftung bei Ausübung öffentlicher Gewalt, 2. Auflage 1958.

10 Preußisches Gesetz über die Haftung des Staates und anderer Verbände für die Amtspflichtverletzung von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt vom 1. August 1909. Der Reichsgesetzgeber schuf danach das Gesetz über die Haftung des Reichs für seine Beamten vom 22. Mai 1910.

11 Vom 11. August 1919; Sannwald, Rüdiger in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage 2004, Art. 34, RZ 2.

12 Das Reichsgericht erklärte Art. 131 WRV – in Ausübung seiner Kompetenz aus Art. 13 Abs. 2 WRV – für unmittelbar anwendbares, aktuelles Recht mit derogativer Wirkung; Pfab, Susanne, Staatshaftung in Deutschland, 1997, S. 13.

13 Zum Beispiel Art. 97 der Bayerischen Verfassung.

durch Art. 34 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 24. Mai 1949 ersetzt¹⁴, der die inhaltliche Kontinuität wahrte und der umfassenden Rechtsprechung zu Art. 131 WRV Rechnung trug¹⁵, die folglich auch für die Auslegung des Art. 34 GG verwendbar ist¹⁶.¹⁷

B. Haftungsfälle

I. Bisher entschiedene Fälle

In der Rechtsprechung des Reichsgerichts und des Bundesgerichtshofs wurden zahlreiche Fälle der Amtshaftung zwischen juristischen Personen des Öffentlichen Rechts entschieden. Soweit¹⁸ ersichtlich hat das Reichsgericht erstmals über einen Fall dieser Konstellation am 4. Dezember 1902¹⁹ geurteilt. Der geltend gemachte Anspruch auf Schadensersatz der klagenden Stadtgemeinde gegen den preußischen Fiskus wurde mangels Anspruchsgrundlage abgewiesen.

Gestützt auf § 839 BGB und § 1 des Gesetzes über die Haftung des Reichs für seine Beamten versuchte ein Kreiskommunalverband vom Reichsfiskus in einem anderen Fall Schadensersatz zu erlangen, was aber im Urteil des Reichsgerichts vom 27. Mai 1913²⁰ ebenfalls abgelehnt wurde. Dagegen war im Urteil

-
- 14 Dagtoglou, Prodomos in: Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus / Graßhof, Karin (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 1970, Art. 34, RZ 22. Wegen der Unsicherheit über die eigentliche Natur der Amtshaftung und den systematischen Standort hatte der Parlamentarische Rat Schwierigkeiten bei der Schaffung von Art. 34 GG. Der beauftragte Zuständigkeitsausschuss erarbeitete eine Regelung zur Amtshaftung, die mit 20:1 Stimmen angenommen wurde; Dreier, Horst, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Art. 34, RZ 8.
 - 15 Art. 34 ersetzt die Formulierung „verletzt ein Beamter in Ausübung der [...] öffentlichen Gewalt“ durch „verletzt jemand in Ausübung eines [...] öffentliches Amtes“, sieht einen Rückgriff nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit vor und eröffnet den ordentlichen Rechtsweg auch für den Rückgriff.
 - 16 Dagtoglou, Prodomos in: Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus / Graßhof, Karin (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 1970, Art. 34, RZ 23.
 - 17 Reformversuche blieben bislang erfolglos; ein nach langjähriger Vorbereitung zustande gekommenes Staatshaftungsgesetz (vom 26. Juni 1981) wurde vom Bundesverfassungsgericht mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes für verfassungswidrig erklärt; Ossenbühl, Fritz, Staatshaftungsrecht, 5. Auflage 1998, S. 4 f.
Eine unmittelbare Staatshaftung bestand dagegen in der ehemaligen DDR. Ihr Staatshaftungsgesetz vom 12. Mai 1969 gilt nach Maßgabe des Einigungsvertrags als Landesrecht – derzeit in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen – fort; Ossenbühl, Fritz, Staatshaftungsrecht, 5. Auflage 1998, S. 457 f.
 - 18 Ausgewertet wurde – von ein paar Ausnahmen abgesehen – nur die amtliche Entscheidungssammlung.
 - 19 RGZ 53, 126.
 - 20 RGZ 82, 317.