

## Die Haftung der Gemeinde – Gefährdungshaftung – Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Haftung

D-53170 Bonn  
Telefax 02 28/88 36 95

**RF 14**  
(Rats- und  
Fraktions-  
arbeit)

### 1. Einführung

#### 1.1 Einleitung

Auch wenn es ein spezielles kommunales Haftungsrecht nicht gibt, haften die Gemeinden als Gebietskörperschaften, ebenso wie alle anderen Rechtspersonen, wenn ihr Handeln oder Unterlassen bestimmte, von den unterschiedlichsten Gesetzen umschriebene Voraussetzungen erfüllt. Nach geltendem Recht sind derzeit drei Gruppen von rechtlich unterschiedlichen Haftungsgrundlagen zu unterscheiden. Namentlich sind das, die Haftung

#### 1.11 aufgrund eines Vertrages oder eines vertragsähnlichen Verhältnisses

Die Haftung setzt hier im Regelfall **schuldhaftes**, d. h. vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten voraus (vgl. § 276 BGB). Bei privatrechtlichen und auch bei öffentlich-rechtlichen Verträgen (vgl. §§ 54 ff, VwVfG) finden die Haftungsregelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches Anwendung (vgl. § 62 VwVfG; BGH, NJW 1990, 1167; BVerwG, NJW 1995, 2303; OVG Schleswig, NVwZ 1991, 81).

#### 1.12 für unerlaubte Handlungen und

Eine **unerlaubte Handlung** liegt vor, wenn jemand vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, den Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt (vgl. § 823 Abs. 1 Halbsatz 1 BGB).

Ein **Unterfall** der unerlaubten Handlung ist der mit „**Haftung bei Amtspflichtverletzung**“ überschriebene § 839 BGB. Diese Regelung ist im Zusammenhang mit Art. 34 GG zu sehen.

#### 1.13 die Gefährdungshaftung

Bei der Gefährdungshaftung haftet stets – ungeachtet des Bestehens anderer Ansprüche – derjenige, der den Gefahrenatbestand verwirklicht. Zu verweisen ist hier insbesondere auf § 2 Haftpflichtgesetz (HPfLG) oder § 22 Wasserhaushaltsgesetz (WHG).

### 1.2 Themaabgrenzung

Die außerordentliche Vielschichtigkeit der Haftungstatbestände und die zahlreichen, eine Haftung auslösenden Gesetze, die der Bund und die Länder erlassen haben, läßt im Rahmen dieser Wegbeschreibung eine nur sehr kurze, stichwortartige Darstellung der einzelnen Haftungsregelungen zu. Die Darstellung bezieht sich deshalb auf die in der gemeindlichen Praxis am häufigsten auftretenden Haftungsgruppen. Sie betreffen insbesondere

#### 1.21 die Haftung aus der Verkehrssicherungspflicht sowie

#### 1.22 die Amts-, Gefährdungs- und Vertragshaftung

Hierbei wird, des besseren Verständnisses wegen, auf eine Auswahl des Schrifttums und der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (BGH) und der Oberlandesgerichte (OLG) verwiesen. Als **Beispiele** werden die Leitsätze von Entscheidungen der genannten Gerichte zitiert. Dem Leser wird damit Gelegenheit gegeben, die eine oder andere Entscheidung nachzulesen, falls er sich mit einem bestimmten Haftungstatbestand näher befassen möchte.

Die Haftung der kommunalen Mandatsträger für rechtswidrige Beschlüsse wird unter 9. aufgezeigt und erörtert (vgl. § 43 Abs. 4 NRW). Für das Verschulden der Ratsmitglieder gelten keine geringeren Sorgfaltspflichten als sie auch sonst nach den objektivierten Maßstäben des § 839 BGB für Beamte im haftungsrechtlichen Sinne gelten (BGH, NVwZ 1986, 504).

Für kommunale Mandatsträger können die Gemeinden durch Abschluß von Verträgen mit den kommunalen Haftungsverbänden Versicherungsschutz erlangen.

#### a) Haftpflichtversicherung

Hat sich ein Schadensfall im Zusammenhang mit der Mandatsausübung zugetragen, ist dieses Risiko in der Allgemeinen Haftpflichtversicherung ausgeschlossen.

Der Mandatsträger steht insofern aber nicht ohne Versicherungsschutz da, denn für die Haftpflichtrisiken in Ausübung des Mandats besteht nach Maßgabe der Allgemeinen Versicherungsbedingungen für die Haftpflichtversicherung (AHB) umfassender Haftpflichtdeckungsschutz bei den kommunalen Haftungsverbänden. Die Mandatsträger haben den gleichen Versicherungsschutz wie die hauptamtlichen Bediensteten. Im Rahmen der für die Kommunen und kommunalen Einrichtungen abgeschlossenen Haftpflichtversicherung sind auch die ehrenamtlichen Mandatsträger sog. mitversicherte Personen im Sinne des § 1 Nr. 3 AHB, d. h. sie sind sowohl bei Inanspruchnahme durch Dritte als auch bei Regreßnahme durch ihre eigene Körperschaft oder Institution (z. B. gemäß § 43 Abs. 4 NRW) durch die bei den kommunalen Haftungsverbänden für die Kommunen und kommunalen Einrichtungen bestehende Haftpflichtversicherung geschützt, sofern keine vorsätzliche Pflichtverletzung vorlag.

Dieser Versicherungsschutz umfaßt seinem Umfang nach den gesamten Amtshaftungsbereich, wozu selbstverständlich auch die Beschlußfassung in den Gremien mit hoheitlichem Charakter zählt. Besonders erwähnt seien hier Beschlüsse zu Bauvorhaben im Sinne des § 36 BauGB sowie alle sonstigen Entscheidungen mit Wirkung für und gegen Bürger, die hiervon unmittelbar betroffen sind. Werden neben der Körperschaft auch Mandatsträger persönlich haftungsrechtlich in Anspruch genommen, sind sie hiergegen wie hauptamtliche Bedienstete über die von ihnen vertretene Körperschaft mitversichert. Einer besonderen Haftpflichtversicherung bedarf es also für Risiken im Zusammenhang mit der Mandatsausübung nicht. Darüber hinaus gewähren die kommunalen Haftungsverbände ihren Mitgliedern im Rahmen der Allgemeinen Haftpflichtversicherung Deckungsschutz für Ansprüche ihrer ehrenamtlichen Mandatsträger wegen Sachschäden, die diese in Ausübung ihres Mandats erleiden. Hierzu zählen Schäden an Kleidungsstücken und sonstigen üblicherweise mitgeführten Gegenständen sowie Schäden an Kraftfahrzeugen, die anlässlich der Teilnahme an Sitzungen eingesetzt werden. Zudem können auf Antrag die Ersatzansprüche der Mandatsträger wegen Schäden an ihren Kraftfahrzeugen auf allen Fahrten im Zusammenhang mit der Mandatsausübung mitversichert werden.

## b) Vermögenseigenschadenversicherung

Durch die Eigenschadenversicherung wird Vorsorge gegen Vermögensschäden getroffen, die der kommunalen Gebietskörperschaft durch fahrlässige und vorsätzliche Dienstpflichtverletzungen der für sie handelnden Vertrauenspersonen mittelbar zugeführt werden. Vertrauenspersonen sind in diesem Sinne auch die Mitglieder der Vertretungskörperschaft und ihrer Ausschüsse. Der Versicherungsschutz bezieht sich auf den gesamten öffentlich-rechtlichen und wirtschaftlichen Tätigkeitsbereich in Ausübung des Mandats.

Für den einzelnen Schaden steht der Kommune die individuell vereinbarte Versicherungssumme zur Verfügung. Die Ausschußfrist (Zeitraum, in dem Schäden seit Verursachung rückwirkend angemeldet werden können) ist mindestens 4 Jahre; in der Regel sind 6 Jahre vereinbart. Der Selbstbehalt je Schaden beträgt für die Kommune 10 %, mindestens 25,- DM, jedoch höchstens 1.000,00 DM.

## c) Unfallversicherung

Die Ratsmitglieder und sachkundigen Bürger sind als ehrenamtlich Tätige gesetzlich nach den Vorschriften der Reichsversicherungsordnung (RVO) gegen Unfälle im Zusammenhang mit der Mandatsausübung versichert. Zuständig ist der Gemeindeunfallversicherungsverband.

Zur Abdeckung bestehender Restrisiken wird der Abschluß einer ausreichenden zusätzlichen Unfallversicherung über die kommunalen Haftungsverbände empfohlen.

**Schrifttum:** Bergmann / Schumacher „Die Kommunalhaftung“ (1991); Bielefeld „Rechtliche Probleme der Bebauung von Altlasten – Amtshaftung der Gemeinde?“, DÖV 1989, 67 ff.; Dohnold „Die Haftung des Staates für legislatives und normatives Unrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes“, DÖV 1991, 152 ff.; Henneke „Haftung kommunaler Mandatsträger für rechtswidrige Beschlüsse?“, Jura 1992, 125-134; Knies / Wengert „Kommunale Haftung“ (1980); Krohm / Schwager „Die neuere Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zum Amtshaftungsrecht“, DVBl. 1992, 321-335; Leinemann „Altlastenhaftung und Regreß beim Verursacher“, VersR 1992, 25-32; Luhmann „Die Regelung der Amtshaftung in den fünf neuen Bundesländern“, LKV 1991, 359 ff.; Michaelis, DVBl. 1978, 125; Schenke „Staatshaftung und Aufopferung – Der Anwendungsbereich des Aufopferungsanspruchs“, NJW 1991, 1777-1788; Schink „Konfliktbewältigung und Amtshaftung bei der Bauleitplanung auf Altlasten“, NJW 1990, 351 ff.; Schmidt-Jortzig „Aktuelle Aspekte der kommunalen Haftung für Altlasten“, DÖV 1991, 753 ff.; Schoch „Amtshaftung“, Jura 1988, 585 ff.; Schwager / Krohn „Die neuere Rechtsprechung zum Amtshaftungsrecht“, DVBl. 1990, 1077 ff.; Steiner „Gemeindliche Haftung aus rechtswidrigem Baurechtvollzug“, Festschrift 75 Jahre Bayrischer Gemeindetag (1987), 191 ff. und Teschner „Die Amtshaftung der Gemeinden nach rechtswidrigen Beschlüssen ihrer Kollegialorgane“ (1990) jeweils mit weiteren Nachweisen.

## 2. Gemeinde ist gehalten, Haftungsfälle zu vermeiden

Die Anzahl der Urteile und Beschlüsse der Gerichte, die sich ausschließlich mit der Haftung der Gemeinden und Landkreise auseinandersetzen haben, ist von Jahr zu Jahr beachtlich angewachsen. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß die eine Haftung der Gemeinde auslösenden Tatbestände außerordentlich vielschichtig sind und auf den unterschiedlichsten Bundes- und Landesgesetzen beruhen. Dadurch hat das Haftungsrecht für die tägliche Arbeit der Gemeinden und Landkreise erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Bedeutung der Kommunalhaftung zeigt sich bei der Arbeit nahezu jedes einzelnen Amtes vom Bauplanungs- und Bauordnungsamt über das Jugendamt bis hin zum Standesamt. Haftpflichtgefahren besonderer Art müssen auch die kommunalen Eigenbetriebe wie die städtische Müllabfuhr oder die Stadtwerke im Bereich der Daseinsvorsorge für Elektrizität, Gas und Wasser berücksichtigen. Gefährdungshaftungstatbestände im Haftpflichtgesetz, Produkthaftungsgesetz, Wasserhaushaltsgesetz und in landesrechtlichen Vorschriften, die die Haftung für rechtswidriges Verwaltungshandeln normieren, erweitern die Haftungsmöglichkeiten ganz beachtlich. Zu verweisen ist aber auch auf die Haftung der Krankenhäuser, die Haftung für enteignungsgleiche und enteignende Eingriffe in das Eigentum Dritter sowie das allgemeine Vertragshaftungsrecht, dem die Gemeinde wie jede andere Person unterliegt.

Auch wenn die einzelne Gemeinde in aller Regel in einem kommunalen Haftungsverband **haftpflichtversichert** ist und die Versicherung für den Schaden aufkommt, sollte jede Gemeinde bestrebt sein, Schäden möglichst nicht eintreten zu lassen. Hinzu kommt, daß das **strafrechtliche Risiko** des betroffenen Funktionsträgers **nicht versicherbar** ist.

**Schrifttum:** Brinkmann „Die Kommunalversicherer und die Versicherer der Kommunen“, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 2. Auflage, Band 5, 515-531 mit weiteren Nachweisen.

### **3. Haftung wegen Verletzung der Verkehrssicherungspflicht**

Die Verkehrssicherungspflicht erfolgt aus dem allgemeinen, aus den §§ 823, 836 BGB abzuleitenden Rechtsgrundsatz, wonach jeder, der in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenquelle schafft, die zur Gefahrenabwehr notwendigen Maßnahmen zu treffen hat (BGH, NJW 1977, 1965). Hierzu gehören beispielsweise die Sicherung von öffentlichen Gebäuden, Spielplätzen, Schulen, Schwimmbädern, Friedhöfen (BGH, NJW 1977, 1965; NJW 1978, 1626; NJW 1988, 48; 1988, 2667; OLG Stuttgart, VersR 1992, 1229; OLG Karlsruhe, FamRZ 1992, 1289). Voraussetzung für eine deliktische Haftung einer Gemeinde ist, daß die gesetzlichen Vertreter bei der Zufügung des Schadens in amtlicher Eigenschaft und im Rahmen der kommunalen Verbandstätigkeit gehandelt haben (BGH, NJW 1980, 115). Nicht erforderlich ist, daß die Handlung durch die Vertretungsbefugnis oder die Vertretungsmacht gedeckt ist.

Die Verkehrssicherungspflicht begründet keine Rechtspflicht zum Tätigwerden, sondern regelt nur das **Einstehenmüssen** für rechtswidriges und schuldhaftes Unterlassen nach allgemeinen deliktsrechtlichen Vorschriften (so OLG Frankfurt / Main, NVwZ 1992, 917 mit zahlreichen weiteren Nachweisen).

Nach § 852 Abs. 1 BGB **verjährt** der Anspruch auf Ersatz des aus einer unerlaubten Handlung entstandenen Schadens in **drei Jahren** von dem Zeitpunkt an, in welchem der Verletzte von dem Sachschaden und der Person des Ersatzpflichtigen Kenntnis erlangt, ohne Rücksicht auf diese Kenntnis in dreißig Jahren von der Begehung der Handlung an.

#### **3.1 Die Straßenverkehrssicherungspflicht**

Was eine öffentliche Straße ist, definieren die Landesstraßengesetze, z. B. § 2 Abs. 1 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, wie folgt: „Öffentliche Straßen sind diejenigen Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.“

##### **Beispiele:**

- (1) Die Verkehrssicherungspflicht des Straßenbaulastträgers gebietet es, daß er sich von der ausreichenden Festigkeit des Straßenuntergrundes selbst oder durch beauftragte Hilfspersonen überzeugt. Den Bauunternehmer, der vom Straßenbaulastträger mit der Reparatur des Straßenkörpers betraut ist, trifft keine allgemeine Rechtspflicht gegenüber den Straßenbenutzern, über den Inhalt des Auftrages hinaus die Festigkeit des Straßenuntergrundes zu prüfen (vgl. OLG Düsseldorf, VersR 1992, 71).
- (2) Der Straßenverkehrssicherungspflichtige ist grundsätzlich nicht verpflichtet, Wildschutzzäune anzubringen (vgl. BGH, NJW 1989, 2808).
- (3) Stichstraßen-Sperren durch Kübel müssen durch Bepflanzung und bei Dunkelheit durch Beleuchtung eindeutig erkennbar gemacht werden (vgl. OLG Hamm, 9 U 283 / 89).
- (4) Zur Verkehrssicherungspflicht einer Gemeinde gehört es – hier Baumsturzschiäden an ordnungsgemäß geparktem PKW –, Ulmen mindestens im Abstand von sechs Monaten auf ihren Gesundheitszustand zu kontrollieren (vgl. OLG Zweibrücken, NVwZ-RR 1992, 456).
- (5) § 1 StrReinG NW (vom 18.12.1975 – GV NW S.706) hat unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherungspflicht nichts daran geändert, daß die Fahrbahnen der öffentlichen Straßen innerhalb geschlossener Ortschaften an verkehrswichtigen und gefährlichen Stellen bei Schnee- und Eisglätte zu bestreuen sind. Vgl. BGH, DVBl. 1991, 1001.
- (6) Wird die Reinigung der Gehwege in Nordrhein-Westfalen den Eigentümern der Anliegergrundstücke übertragen, haftet die Gemeinde, soweit sie selbst Eigentümerin eines Anliegergrundstückes ist, für eine Verkehrssicherungspflicht nicht nach Amtshaftungsgrundsätzen, sondern nach allgemeinen deliktsrechtlichen Grundsätzen. So BGH, UPR 1992, 148 = VersR 1992, 444.
- (7) Bei der Reduzierung der Fahrtgeschwindigkeit in vorhandenen Straßen durch den Einbau von Bodenschwellen muß die Gemeinde die ihr obliegende Verkehrssicherungspflicht berücksichtigen. Siehe hierzu BGH, Saarländische Kommunalzeitung 1992, 40.
- (8) Der Träger der Straßenbaulast handelt dann amtspflichtwidrig, wenn bei der Herstellung der Straßenoberfläche die allgemein anerkannten Regeln zur Unfallverhütung nicht beachtet werden. Das ist dann, wenn zur Geschwindigkeitsreduzierung angebrachte Aufpflasterungen die in den Empfehlungen der Beratungsstelle für Schadensverhütung vorgesehene Maximalhöhe von 10 cm überschreitet, regelmäßig der Fall (vgl. OLG Köln, NVwZ 1992, 918).

#### **3.2 Verkehrssicherungspflichten für gemeindliche Einrichtungen**

Als gemeindliche Einrichtungen sind insbesondere zu nennen: Die Betriebe und Unternehmen, sowie die Gebäude der Gemeinde, Spielplätze, Schwimmbäder, Sportanlagen, Friedhöfe und andere mehr.

##### **Beispiele:**

- (1) Der Träger des Theaters ist verpflichtet, die dem allgemeinen Verkehr zugänglichen Räumlichkeiten, insbesondere auch die Ausgänge des Zuschauerraums, in einem verkehrssicheren Zustand zu halten. Zu den Sorgfaltspflichten des Sicherungspflichtigen gehört es, daß er in angemessenen Zeiträumen den Zustand der Türen, Treppen und sonstigen für die Verkehrssicherheit bedeutsamen Einrichtungen überprüft oder durch einen Fachmann überprüfen läßt (vgl. OLG München, VerS 1988, 740).
- (2) Die Verkehrssicherungspflicht verlangt von dem Betreiber eines Schwimmbades nur den Schutz vor solchen Gefahren, die über das übliche Risiko bei der Anlagenbenutzung hinausgehen, von Benutzern nicht vorhersehbar oder nicht ohne weiteres erkennbar sind. Vgl. BGH, VersR 1980.
- (3) Die Verkehrssicherungspflicht für eine Grünanlage entfällt nicht deshalb, weil die Gemeinde, die den Verkehr eröffnet hat, die Parkwege bei Dunkelheit nicht beleuchtet. Die Verkehrssicherungspflicht erstreckt sich nicht nur auf befestigte Wege, sondern auf alle Flächen, die von den Besuchern der Grünanlage erfahrungsgemäß betreten werden können (hier: Abkürzung vor einer rechtwinkligen Kurve). Siehe hierzu OLG Köln, VersR 1992, 71.

- (4) Der Betreiber eines Schwimmbades hat für die Abgrenzung von Nichtschwimmer- und Schwimmerteil ein deutlich sichtbares Begrenzungsseil anzubringen. Ein solches Begrenzungsseil erfüllt – vor allem für Kinder – seine Warnfunktion nicht, wenn es 1,50 m über dem Wasserspiegel angebracht ist. Vgl. OLG Bremen, VersR 1993, 70.
- (5) Der Umfang der Verkehrssicherungspflichten für öffentliche Spielplätze ergibt sich aus der Notwendigkeit, den Spielplatz möglichst gefahrlos zu gestalten und zu erhalten und dabei das einzuhaltende Ausmaß der Sicherheit an dem Alter der Kinder auszurichten (vgl. BGH, NJW 1988, 2667).
- (6) Im allgemeinen genügt bereits ein Schwimmmeister, um eine nicht zu große Schwimmhalle ausreichend zu überblicken. Es begegnet rechtlichen Bedenken, wenn sich das gesamte Aufsichtspersonal im Bademeisterhaus aufhält, auch wenn von dieser Stelle aus das Mehrzweckbecken überblickt werden kann. Denn angesichts der großen Bedeutung einer sorgfältigen Badeaufsicht für Leib und Leben der Badegäste erscheint es nicht sachgerecht, wenn das Aufsichtspersonal zugleich in dem Bademeisterhaus Kaffee trank, wodurch die Gefahr einer Ablenkung und damit einer nicht hinreichenden Beobachtung des Badegeschehens vergrößert wurde (vgl. BGH, Mitteilungsblatt der Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer (BADK) 1990, 74).
- (7) Die Verkehrssicherungspflicht der Gemeinde als Trägerin des Friedhofs besteht nur gegenüber den Friedhofsbesuchern. Aus dem Naturschutz abzuleitende Amtshaftungsansprüche wegen von einem als Naturdenkmal im Naturschutzregister eingetragenen Baum ausgehenden Schadens sind nicht gegen die Gemeinde, sondern gegen die Naturschutzbehörde geltend zu machen (vgl. OLG Frankfurt / Main, NJW 1989, 2824).

**Schrifttum:** Lüderitz „Sind Amtsträger Erfüllungshilfen?“, NJW 1975, 1 ff.

### 3.3 Verkehrssicherungspflicht an Gewässern

Was unter einem **Gewässer** zu verstehen ist, wird in § 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) nicht definiert. Nach der technischen DIN Teil 1 Nr. 1.10 (keine Rechtsform) erstreckt sich der Gewässerbegriff auf „in der Natur fließendes oder stehendes Wasser einschließlich Gewässerbett und Grundwasserleiter“ (Einzelheiten siehe bei Gieseke / Wiedermann / Czychowski „Wasserhaushaltsgesetz“ 6. Auflage, Rdnr. 3 ff. zu § 1 mit weiteren Nachweisen).

**Beispiel:** Bei einem Baggersee hat der Verkehrssicherungspflichtige, wenn er erkennen kann, daß der See zum „wildem Baden“ benutzt zu werden pflegt, jedenfalls an Stellen, die trotz erheblicher Untiefen durch ihre Beschaffenheit auch Nichtschwimmern Gefährlosigkeit vortäuschen, zumindest durch auch für kleinere Kinder einprägsame Warnschilder der besonders gesteigerten Gefahr des Ertrinkens zu begegnen (vgl. BGH, MDR 1989, 243).

## 4. Haftung aus Amtspflichtverletzung

Im Rahmen öffentlich-rechtlicher Tätigkeit haften die Gemeinden für rechtswidrige und schuldhaftes Amtspflichtverletzungen ihrer Amtsträger gegenüber Dritten nach § 839 BGB iVm Art. 34 GG (BGH, NVwZ-RR 1989, 600; NJW 1990, 2675).

Die Voraussetzungen des Amtshaftungsanspruchs liegen nach § 839 BGB vor, wenn

- jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten Amtes
- eine Amtspflicht verletzt, die
- ihm einem Dritten gegenüber obliegt und dadurch
- einen Schaden verursacht,
- wobei die Amtspflichtverletzung schuldhaft erfolgt sein muß.

Für Amtspflichtverletzungen eines Beamten haftet gemäß Art. 34 GG diejenige Körperschaft, die dem Amtsträger die Aufgaben, bei deren Wahrnehmung die Amtspflichtverletzung vorgekommen ist, anvertraut hat (vgl. BGH, DVBl. 1970, 674). Art. 34 GG leitet die durch § 839 BGB begründete persönliche Haftung des Beamten auf den Staat über; § 839 BGB ist die **haftungsbegründende** Vorschrift, während Art. 34 GG die **haftungsverlagernde** Norm darstellt (vgl. BVerfG, BVerfGE 61, 149 = DÖV 1982, 932 = DVBl. 1982, 1135).

Nach § 852 Abs. 1 BGB **verjähren** Amtshaftungsansprüche (Regelfall) nach 3 Jahren.

**Beispiele:**

- (1) Der **Beamte muß die Auskunft**, die er erteilt, richtig, klar, unmißverständlich und vollständig geben, so daß der Empfänger der Auskunft entsprechend disponieren kann. Diese Amtspflicht besteht gegenüber jedem Dritten, in dessen Interesse oder auf dessen Antrag die Auskunft erteilt wird. Für die Frage, ob eine amtliche Auskunft richtig und sachgerecht ist, kommt es entscheidend darauf an, wie sie von dem Empfänger aufgefaßt wird und werden kann und welche Vorstellungen zu erwecken sie geeignet ist (vgl. BGH, WM 1980, 1199 = NJW 1980, 2573 = BauR 1981, 61 [63]). Siehe ferner BGH, NJW 1978, 1522; BGH, MDR 1976, 561; BGH, DVBl. 1981, 88 und BGH, Saarländische Kommunal-Zeitschrift 1992, 203).
- (2) Beruht die Rechtswidrigkeit einer Baugenehmigung auf der Verletzung baurechtlicher Vorschriften, die keinen nachbarschützenden Charakter haben, so kann der „betroffene“ Nachbar Schadensersatz **weder** nach den baurechtlichen Bestimmungen **noch** nach Amtshaftungsgrundsätzen (§ 839 BGB, Art. 34 GG) verlangen (Abgrenzung zum Senatsurteil, NJW 1979, 34 = DVBl. 1979, 112), lautet der Leitsatz des BGH, BauR 1983, 226 = DÖV 1983, 472 = MDR 1983, 470.
- (3) Eine Gemeinde verletzt die bei ihrer Planung von Versorgungsleitungen gegenüber den Eigentümern der an eine Straße angrenzenden Grundstücke obliegenden Pflichten nicht, wenn sie Versorgungsleitungen in mindestens 40 cm Abstand von der als Baulinie ausgestalteten Grundstücksgrenze plant. Gegenüber den von den Eigentümern der an eine Straße angrenzenden Grundstücke beauftragten Bauunternehmer obliegen der Gemeinde keinerlei Pflichten bei der Planung des Abstands der Versorgungsleitungen von den Grundstücksgrenzen (vgl. OLG Düsseldorf, NVwZ 1990, 299).
- (4) Eine Amtspflicht, für die Möglichkeit sicherer Aufbewahrung in die Schule mitgebrachter Sachen Sorge zu tragen, obliegt dem Schulträger gegenüber Eltern, die an einer Elternversammlung teilnehmen, nur, wenn es dem betreffenden Elternteil nicht möglich und zumutbar ist, die mitgebrachten Sachen während der Versammlung bei sich zu behalten, und er deshalb von einem Vertreter des Schulträgers die sichere Aufbewahrung verlangt (vgl. BGH, der Landkreis 1988, 578).

- (5) In Nordrhein-Westfalen stellt es eine Verletzung der den Beamten der örtlichen Fürsorgestelle gegenüber dem Arbeitgeber obliegenden Amtspflicht dar, wenn sie bei Anträgen auf Zustimmung zur Kündigung eines Schwerbehinderten die Feststellung des Sachverhaltes nicht zügig betreiben (vgl. OLG Düsseldorf, NWVBl. 1990, 175).
- (6) Wird der Amtshaftungsanspruch darauf gestützt, daß die Amtspflichtverletzung im Erlaß eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes besteht, so haben die Zivilgerichte die Rechtmäßigkeit dieses Verwaltungsaktes ohne Rücksicht auf eine Bestandskraft zu überprüfen. Dies gilt auch für Verwaltungsakte, die öffentliche Abgaben festsetzen (Bestätigung des Senatsurteils, NJW 2823). So BGH, DVBl. 1991, 379.
- (7) Zur Frage der Drittgerichtetheit der Amtspflicht einer Gemeinde, bei Erlaß einer Abrundungssatzung die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu berücksichtigen, wenn das in den Innenbereich einbezogene Grundstück wegen vom Nachbargrundstück ausgehender Gefahren (Steinschlag, umstürzende Bäume) zur Wohnbebauung ungeeignet ist und dies den Umständen nach ohne weiteres erkennbar ist (vgl. BGH, VersR 1992, 574).
- (8) Zum Schutzbereich der Amtshaftung einer Gemeinde wegen Überplanung von „Altlasten“ (hier: Schadensausgleich zwischen plangebender Gemeinde und einem Bauträger, der bei der Veräußerung eines überplanten Grundstücks dessen Belegenheit in dem ehemaligen Deponiegelände arglistig verschwiegen hat (Ergänzung zu BGHZ 106, 323 und BGHZ 108,224). (Siehe hierzu BGH, VersR 1992, 872 = NJW 1992, 1953).
- (9) Macht der Bauherr gegen die Bauaufsichtsbehörde einen Amtshaftungsanspruch geltend, weil ihm für ein fehlerhaft geplantes Bauvorhaben eine rechtswidrige Baugenehmigung erteilt worden ist, so muß er dartun, daß er von dem planenden Architekten nicht anderweitig Ersatz verlangen kann (vgl. BGH, NVwZ 1992, 911).

**Schrifttum:** Vahle, Grundzüge des Amtshandlungsrechts – ein Problemüberblick unter besonderer Berücksichtigung der Rspr. des BGH, DVP 1996, 267 ff.

### **5. Haftung aus enteignungsgleichem Eingriff**

Greift die Gemeinde öffentlich-rechtlich, ein Sonderopfer begründend, rechtswidrig schuldlos oder schuldhaft (BGHZ 7, 296; 13, 88) in vermögenswerte private Rechte (BGHZ 77, 179 ff.) oder bestimmte öffentliche Rechte (BVerfGE 40, 65 ff.) ein, so kann zugunsten des Betroffenen eine Haftung aus enteignungsgleichem Eingriff bestehen (grundlegend BGHZ 6, 270 ff.). Die Voraussetzungen eines enteignungsgleichen Eingriffs liegen nicht vor, wenn die Gemeinde das Einvernehmen nach § 36 BauGB rechtswidrig erteilt. Insoweit fehlt die Kausalität für den Schaden, da die Baugenehmigungsbehörde an die Erteilung des Einvernehmens nicht gebunden ist.

Eine Haftung kann auch aus enteignendem Eingriff bestehen. Er setzt enteignend wirkende Eingriffe in vermögenswerte Rechte voraus, die als ungewollte Nebenfolge rechtmäßigen Verwaltungshandelns eintreten (BGH, NJW 1980, 770).

### **6. Die Gefährdungshaftung**

Die rechtlichen Haftungsgrundlagen ergeben sich bei den Gemeinden insbesondere aus den Vorschriften des Haftpflichtgesetzes, des § 22 Wasserhaushaltsgesetz und des § 7 StVG oder nach § 833 BGB für die Haftung eines Tieres.

#### **Beispiele:**

- (1) Die Gefährdungshaftung des Inhabers einer Wasserrohrleitungsanlage nach § 2 Abs. 1 Satz 1 HpfVG setzt voraus, daß das den Schaden verursachende Wasser von der Anlage ausgeht. Die Haftung erstreckt sich nicht auf Schäden durch Wasser, das ungefaßt nicht in die Rohrleitung gelangt. Vgl. BGH, VersR 1992, 58.
- (2) Zu den Beweisanforderungen bei der Wirkungshaftung (hier: Anforderungen an den Beweis dafür, daß eine Überschwemmung durch Austritt von Wasser aus einer gemeindlichen Regenwasserkanalisation verursacht worden ist), und zur Frage, wie die gemeindliche Regenwasser-Kanalisation ausgelegt werden muß (Ergänzung zu BGHZ 109, 8) siehe BGH, UPR 1991, 380 = VersR 1992, 58 = DVBl. 1992, 368.
- (3) Für eine Gemeinde als Inhaberin einer Kanalisationsanlage stellt das Herausheben eines Gullydeckels (Regeleinlaufrostes) durch unbefugte Dritte im Regelfall eine die Gefährdungshaftung aus § 2 Abs. 1 Satz 2 HaftpflG ausschließende höhere Gewalt (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 HaftpflG) dar. Eine Gemeinde ist als Inhaberin einer Kanalisationsanlage grundsätzlich nicht gehalten, die Regeleinlaufrostes von Gullys gegen ein Herausheben durch unbefugte Dritte zu sichern (vgl. OLG Celle, NVwZ-RR 1992, 169).

### **7. Die Vertragshaftung**

Hierbei handelt es sich um die Haftung sowohl aus privatrechtlichen als auch aus öffentlichen Verträgen (vgl. auch oben 1.1). Für die Erfüllung ihrer (privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen) Verträge haben die Gemeinden nach den allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätzen einzustehen. Ein zum Schadensersatz verpflichtendes vertragliches Handeln der Gemeindeorgane wird der Gemeinde im Rahmen der Verbandskompetenz nach §§ 89, 31 BGB zugerechnet. Diese Zurechnung gilt auch im Rahmen der Haftung für culpa in contrahendo (BGHZ 6, 333).

**Beispiel:** Die öffentlich-rechtliche Verpflichtung des Schulträgers, die Fahrkosten der Schüler einer von ihr getragenen Schule zu übernehmen, begründet gegenüber dem durch Beförderungsvertrag berufenen privaten Unternehmer nicht die Amtspflicht, dafür Sorge zu tragen, daß der gestellte Schulbus nicht durch die beförderten Schüler beschädigt wird (vgl. BGH, der Landkreis 1992, 90).

### **8. Beschränkung der Amtshaftung durch gemeindliche Satzung / Haftungsübernahme durch Dritte**

#### **8.1 Haftungsbeschränkung durch gemeindliche Satzung**

Die herrschende Lehre bejaht die Zulässigkeit einer Haftungsbeschränkung durch Satzung, obwohl es in diesen Fällen nicht um eine vereinbarte, sondern um eine einseitig festgelegte Haftungsbeschränkung geht. Bestimmte Voraussetzungen müssen jedoch beachtet werden. Die Haftungsbeschränkung darf nicht zum Ausschluß auch der groben Fahrlässigkeit führen, sie muß sachlich gerechtfertigt sein und den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen.

## Beispiele:

- (1) Die Zuweisung von Tier-Einstellplätzen in einem kommunalen Schlachthof, der schlicht-hoheitlich betrieben wird, kann bei mangelhafter baulicher Beschaffenheit der Einstellplätze zur Haftung des Schlachthofträgers nach vertragsähnlichen Grundsätzen führen.

Die vertragsähnliche Haftung kann auch für Schlachthöfe mit Monopolstellung für leicht fahrlässige Schadenshandlungen durch Ortssatzung **ausgeschlossen** werden, soweit dies durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist und den Benutzern keine unverhältnismäßigen Opfer abverlangt werden.

Ist die Sorge für den verkehrssicheren Zustand eines solchen Schlachthofs den kommunalen Bediensteten als **Amtspflicht auferlegt**, so kann die sich daraus ergebende gesetzliche Haftung der Gemeinde aus Art. 34 GG in Verbindung mit § 839 BGB ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung durch Ortssatzung **nicht beschränkt** werden. Die Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber, für bestimmte kommunale Einrichtungen den Anschluß- und Benutzungszwang durch Satzung zu regeln, reicht nicht aus (vgl. BGH, BGHZ 61, 7 [14] = DÖV 1973, 788 = MDR 1973, 917).

- (2) Ein in einer Entwässerungssatzung normierter Haftungsausschluß betrifft nur sogenannte typische Beeinträchtigungen der ordnungsgemäß errichteten und betriebenen Kanalisation, nicht aber zum Beispiel einen Rückstau, der dadurch entsteht, daß die Gemeinde eine Anschlußleitung zu einem Anliegergrundstück schuldhaft fehlerhaft geführt hat. Ein solcher Haftungsausschluß durch kommunale Satzung kommt für Amtshaftungsansprüche grundsätzlich **nicht in Betracht**, da eine Satzung bundesrechtliche Vorschriften **nicht ändern kann** (vgl. LG Aachen, VersR 1988, 1154).

**Schrifttum:** Heintzen „Geltungserhaltende Reduktion unzulässiger Haftungsbeschränkungen“, NVwZ 1992, 857 ff.; von Klitzing „Satzungsmäßiger Haftungsausschluß der Benutzungsordnung für kommunale öffentliche Einrichtungen“, BayBgm 1989, 327 ff. und Seibert „Beschränkung der Amtshaftung durch gemeindliche Satzung“, DÖV 1986, 957 ff. jeweils mwN.

## 8.2 Haftungsübernahme durch Dritte

Die Gemeinde darf die Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung bei „gefahr- oder schadensgeneigten“ Veranstaltungen davon abhängig machen, daß der Veranstalter die Haftung für Schäden übernimmt, die Dritte (z. B. Gegendemonstrationen) anlässlich der Veranstaltung an Gebäude und Inventar der Einrichtung verursachen (vgl. VGH Mannheim, DÖV 1990, 792 = DVBl. 1990, 828). Siehe hierzu auch VGH Mannheim, DÖV 1991, 805 = KStZ 1991, 157.

## 8.3 Haftungsausschluß durch höhere Gewalt

Höhere Gewalt ist ein betriebsfremdes, von außen durch elementare Naturkräfte oder durch Handlungen dritter Personen herbeigeführtes Ereignis, das nach menschlicher Einsicht und Erfahrung unvorhersehbar ist, mit wirtschaftlich erträglichen Mitteln auch durch die äußerste nach der Sachlage vernünftigerweise zu erwartende Sorgfalt nicht verhütet oder unschädlich gemacht werden kann und auch nicht wegen seiner Häufigkeit vom Betriebsunternehmer in Kauf zu nehmen ist (vgl. BGH, VersR 1988, 910).

Nach § 4 Umwelthaftungsgesetz besteht die Ersatzpflicht nicht, soweit der Schaden durch höhere Gewalt verursacht wurde.

## 9. Regreß gegen Ratsmitglieder

Die Gemeinde haftet im Außenverhältnis für die in Ausübung des Mandats verursachten Schäden (vgl. § 31, 89, 278, 839 BGB, Art. 34 GG; BGH, NJW 1981, 2122). Die Rechtsprechung wendet den für Beamte geltenden Sorgfaltsmaßstab an.

**Beispiel:** Rechtswidrige Verweigerung des Einvernehmens nach § 36 BauGB (BGH, NVwZ 1986, 504; NJW 1990, 1038; NVwZ-RR 1996, 65).

Fraglich ist, ob ein Regreß der Gemeinde gegen die Gemeinderatsmitglieder im Innenverhältnis möglich ist. Einige Länder haben in den Kommunalgesetzen entsprechende Anspruchsgrundlagen (vgl. z.B. Art. 20 Abs. 4, 51 Abs. 2 Bay; § 39 Bran; § 39 Abs. 4 Nds, § 43 Abs. 4 NRW).

**Schrifttum:** Schroer, NVwZ 1986, 449.

Bestehen solche spezielle gemeinderechtlichen Vorschriften, so richtet sich die Inanspruchnahme der Ratsmitglieder nach diesen Vorschriften. Überwiegend wird vorsätzliches oder zumindest grob fahrlässiges Verhalten gefordert.

Fehlen spezielle Regreßvorschriften, so ist ein Regreß der Gemeinde gegen Ratsmitglieder im Innenverhältnis nur beschränkt möglich. Ratsmitglieder sind keine Beamte im staatsrechtlichen Sinn, auch keine Ehrenbeamte. Im Einzelfall kann sich aus § 823 Abs. 2 BGB ein Regreßanspruch ergeben, wenn Ratsmitglieder gegen ein Schutzgesetz zugunsten der Gemeinde verstoßen haben und hierdurch der Schaden verursacht wurde. Schutzgesetz in diesem Sinne sind insbesondere die gemeinderechtlichen Vorschriften über die Verschwiegenheitspflicht.

**Schrifttum:** Henneke, Haftung kommunaler Mandatsträger für rechtswidrige Beschlüsse?, Jura 1992, 125; Michaelis, Verantwortung ohne Verantwortlichkeit, DVBl. 1978, 125.

## 10. Strafrechtliche Deliktsfähigkeit

Für Straftaten können die Gemeinden selbst nicht zur Verantwortung gezogen werden, da die strafrechtliche Deliktsfähigkeit nur natürliche Personen besitzen (vgl. zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Bürgermeisters für Umweltdelikte, BGH, NJW 1992, 3248).