



---

## Sachstand

---

## Grundzüge der Arbeitnehmerhaftung im öffentlichen Dienst

## Grundzüge der Arbeitnehmerhaftung im öffentlichen Dienst

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 043/19  
Abschluss der Arbeit: 18. März 2019  
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Allgemeines</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Haftung im Außenverhältnis</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Haftung im Innenverhältnis</b>	<b>5</b>
3.1.	Verschulden	6
3.2.	Umfang der Ersatzpflicht	6
3.3.	Verjährung	7
<b>4.</b>	<b>Besonderheiten bei der Ausübung eines öffentlichen Amtes im Straßenverkehr</b>	<b>7</b>
4.1.	Straßenbaulast	8
4.2.	Verkehrssicherungspflicht	8
4.3.	Verkehrsregelungspflicht	9

## 1. Allgemeines

Jeder Beschäftigte haftet im Grundsatz persönlich für die durch ihn verursachten Schäden nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), soweit er vorsätzlich oder fahrlässig bei der Ausübung betriebsveranlasster Arbeiten aufgrund eines Arbeitsverhältnisses gehandelt hat. Fügt ein Beamter oder Beschäftigter im öffentlichen Dienst in Ausübung seines Dienstes einer anderen Person einen Schaden zu, so ist er ebenfalls verpflichtet, den entstandenen Schaden zu ersetzen. Dies gilt jedoch nur insoweit, wie er schuldhaft seine Dienstpflicht verletzt hat. Für die Beamten des Bundes enthält § 75 Bundesbeamtengesetz (BBG) Regelungen zur Schadenersatzhaftung, auf Länderebene enthält das Beamtenstatusgesetz (BeamStG) in § 48 eine entsprechende Regelung. Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst wird in § 3 Abs. 7 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene auf die entsprechenden beamtenrechtlichen Regelungen verwiesen. Für die kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) findet sich ebenfalls eine entsprechende Regelung in § 3 Abs. 6 TVöD. Somit haften Beamte und Beschäftigte im selben Umfang.<sup>1</sup>

## 2. Haftung im Außenverhältnis

Für Beschäftigte im öffentlichen Dienst ist die Haftung gegenüber Dritten bei Pflichtverletzungen in § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 Grundgesetz (GG) geregelt.

Nach § 839 Abs. 1 BGB führt ein durch einen Beamten verursachter Schaden, der auf einer Verletzung einer einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht beruht, zu einem Schadenersatzanspruch. Dieser Anspruch gegen den Beamten wird über Art. 34 GG auf den Staat übergeleitet. Die Amtshaftungsansprüche bestehen demnach direkt gegenüber den jeweiligen Anstellungskörperschaften.

Die Amtshaftung nach § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG ist nicht auf Beamte, denen nach Art. 33 Abs. 4 GG die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse des öffentlichen Dienstes übertragen wurde und die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, im wörtlichen Sinne beschränkt. Die Haftung wird über Art. 34 GG vielmehr auf alle haftungsrelevanten Handlungen von Inhabern eines öffentlichen Amtes ausgedehnt. Zu diesen zählen neben den Beamten auch die in einem sonstigen Dienstverhältnis stehenden Personen, wie Richter oder Soldaten, sowie die aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages Beschäftigten einer juristischen Person des öffentlichen Rechts.<sup>2</sup>

Unter den Amtspflichten ist jede persönliche Verhaltenspflicht des Amtsträgers bezüglich seiner Amtsführung zu verstehen. Erforderlich ist ein innerer Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit.<sup>3</sup> Eine Verletzung kann dabei sowohl in einem Handeln als auch in einem Unterlassen ei-

---

1 Diesem Sachstand liegen zum Teil frühere Beiträge der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur selben Thematik zugrunde.

2 *Mayen* in: Erman, Kommentar zum BGB, 15. Auflage 2017, § 839 BGB, Rn. 30 und 31.

3 *Mayen* in: Erman, Kommentar zum BGB, 15. Auflage 2017, § 839 BGB, Rn. 38.

ner gebotenen Amtshandlung liegen. Im Rahmen einer allgemeinen Amtspflicht ist jeder Amtsträger verpflichtet, seine Aufgaben und Befugnisse im Einklang mit dem geltenden Recht wahrzunehmen.

Zur Begründung eines Amtshaftungsanspruchs genügt die bloße Amtspflichtverletzung allein nicht. Nach § 839 Abs. 1 BGB muss diese vielmehr auch einem Dritten gegenüber bestehen, also drittgerichtet sein. Dabei ist maßgeblich auf den Schutzzweck der verletzten Vorschrift abzustellen. Diese dürfen nicht bloß im allgemeinen öffentlichen Interesse liegen, sondern müssen gerade auch den Schutz des Einzelnen bezwecken.

Die Verletzung einer drittgerichteten Amtspflicht muss für den konkreten Schadenseintritt ursächlich geworden sein. Den handelnden Amtsträgern muss zudem ein Verschulden nachgewiesen werden können. Hierfür müssen diese vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt haben.

Verletzt der Bedienstete seine Pflichten, ist das regelmäßig rechtswidrig. Dabei liegt schuldhaftes Handeln vor, wenn die gesetzlich obliegenden und durch Rechtsprechung konkretisierten Pflichten einer ordnungsgemäßen und zumutbaren Amtsausübung unter Verstoß gegen die erforderliche Sorgfalt verletzt wurden. Vorsatz bedeutet die wissentliche und willentliche Verletzung der Amtspflicht, Fahrlässigkeit das Außerachtlassen der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt.<sup>4</sup>

Eine Eigenhaftung des Bediensteten gegenüber Dritten kommt im Außenverhältnis nur dann in Betracht, wenn es sich nicht um die Ausübung einer hoheitsrechtlichen Aufgabe sondern um eine rein privatrechtliche Tätigkeit handelt. Eine Überleitung auf den Dienstherrn findet hier nicht statt, weil der Amtsträger kein öffentliches Amt ausgeübt hat. Die Anwendung von Art. 34 GG ist hier ausgeschlossen.<sup>5</sup>

### 3. Haftung im Innenverhältnis

Von der Haftung im Außenverhältnis ist diejenige im Innenverhältnis zwischen dem Bediensteten und dem Dienstherrn zu unterscheiden. Die Haftung im Innenverhältnis für Beamte wird in § 75 BBG beziehungsweise in § 48 BeamStG ausschließlich und abschließend geregelt. Tarifbeschäftigte haften im Innenverhältnis nach § 3 Abs. 7 TVöD entsprechend § 75 BBG. Ein Rückgriff auf weitere zivilrechtliche Haftungsnormen, wie zum Beispiel §§ 823 ff. BGB, ist somit ausgeschlossen. Nach Art. 34 Satz 2 GG und § 75 BBG haftet der Beschäftigte nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit. Der Bedienstete hat also gegen den Arbeitgeber einen Freistellungsanspruch, wenn der Haftungsfall in Ausübung der dienstlichen Tätigkeit eintritt und ihn kein Verschulden in Form von grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz trifft. Dies gilt sowohl für die Ausübung hoheitlicher als auch nichthoheitlicher Tätigkeiten.<sup>6</sup> Zu beachten ist hierbei, dass Art. 34 Satz 2 GG sowohl der Effektivität der Verwaltung dient, da der Amtsträger nicht durch Angst vor Haftung vom Handeln abgehalten werden soll, wie auch der Fürsorgepflicht des Staates für die Bedienste-

---

4 Wichmann in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Auflage 2017, Rn. 257.

5 Mayen in: Erman, Kommentar zum BGB; 15. Auflage 2017, § 839 BGB, Rn. 24.

6 Grigoleit in: Battis Bundesbeamtenengesetz Kommentar, 5. Auflage 2017, § 75 BBG, Rn. 1.

ten. Diese Fürsorgepflicht kann unter bestimmten Umständen einen über Art. 34 GG hinausgehenden Verzicht auf einen Rückgriff verlangen.<sup>7</sup> Der Dienstherr muss unabhängig vom Status des Bediensteten den Haftungsschaden vor einem Zivilgericht geltend machen.

### 3.1. Verschulden

Der Bedienstete muss vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihm obliegenden Dienstpflichten verletzt haben. Leichte Fahrlässigkeit genügt nicht. Der Vorwurf muss sich dabei an den individuellen Fähigkeiten und Kenntnissen des Bediensteten orientieren.<sup>8</sup> Vorsätzlich handelt der Bedienstete, der bewusst und gewollt den Tatbestand verwirklicht, der seine Pflichtverletzung ausmacht und sich der Pflichtwidrigkeit seines Verhaltens bewusst ist. Das qualifizierte Verschulden muss dabei nicht den konkret eingetretenen Schaden umfassen. Der Nachweis der groben Fahrlässigkeit erfordert die genaue Aufklärung und Benennung des die Dienstpflichtverletzung ausmachenden Verhaltens. Grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn der Bedienstete die erforderliche Sorgfalt in besonders hohem Maße verletzt hat, wenn er nicht beachtet hat, was im gegebenen Fall jedem einleuchten muss.<sup>9</sup> In der Praxis wird eine vorsätzliche Schädigung des Dienstherrn nur selten vorkommen, sodass in der überwiegenden Zahl der Fälle zu prüfen ist, ob das zu einem Schaden führende Verhalten eines Bediensteten sich noch als „normale“ Fahrlässigkeit darstellt oder bereits als grob fahrlässig qualifiziert werden muss. Der Schuldvorwurf der groben Fahrlässigkeit ist gerechtfertigt, wenn der Bedienstete im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände seine Pflicht zum sorgsamem Umgang objektiv besonders schwerwiegend und auch subjektiv unentschuldigbar, erheblich über das gewöhnliche Maß hinausgehend, verletzt hat. Das ist anzunehmen, wenn er ganz nahe liegende Überlegungen nicht angestellt hat und das nicht beachtet hat, was im gegebenen Fall jedem einleuchten muss.<sup>10</sup>

### 3.2. Umfang der Ersatzpflicht

Hat der Bedienstete grob fahrlässig ihm obliegende Pflichten verletzt, so hat er dem Dienstherrn den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Die Regelung stellt keine Ermessensnorm dar. Die Verwaltung ist grundsätzlich verpflichtet, den Bediensteten in Anspruch zu nehmen, um dem haushaltsrechtlichen Gebot zu sparsamer Verwaltungsführung und der Pflicht zur vorbeugenden und gegebenenfalls erzieherischen Einwirkung auf die Bediensteten zu genügen. Der Umfang der Schadensersatzpflicht richtet sich nach § 249 BGB. Danach ist – im Sinne der Differenzmethode

---

7 *Zimmerling* in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth/Würdinger, jurisPK-BGB, 8. Auflage 2017, § 839 BGB, Rn. 28.

8 *Wichmann* in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Auflage 2017, Rn. 259.

9 *Grigoleit* in: Battis Bundesbeamtenengesetz Kommentar, 5. Auflage 2017, § 75 BBG, Rn. 8.

10 *Langer* in: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 8. Auflage 2017, Rn. 570.

– als Schaden der Unterschied zwischen der Vermögenslage, wie sie sich infolge der schuldhaften Pflichtverletzung gestaltet hat und derjenigen, wie sie ohne dieses Ereignis bestehen würde, anzusehen.<sup>11</sup>

Die Fürsorgepflicht nach § 78 BBG schließt grundsätzlich nicht aus, Schadensersatzansprüche geltend zu machen und durchzusetzen. Bei existenzbedrohenden Schäden kann nach pflichtgemäßem Ermessen des Dienstherrn auf die Fürsorgepflicht, das Haushaltsrecht und die Treuepflicht des Dienstherrn zurückgegriffen werden, um dessen Ansprüche einzuschränken, wenn der volle Ersatz die Lebensführung des Bediensteten in unerträglicher Weise beeinträchtigen würde.<sup>12</sup>

Haben mehrere Bedienstete den Schaden gemeinsam verursacht, haften sie gemäß § 75 Abs. 1 Satz 2 BBG als Gesamtschuldner.

### 3.3. Verjährung

Die Schadensersatzansprüche aus § 75 Abs. 1 BBG verjähren grundsätzlich nach den allgemeinen Vorschriften des BGB. Die regelmäßige Verjährungsfrist beträgt drei Jahre gemäß § 195 BGB. Sie beginnt mit dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist und der Dienstherr von den den Anspruch begründenden Umständen und der Person des Schuldners Kenntnis erlangt oder ohne grobe Fahrlässigkeit erlangen müsste. Schadensersatzansprüche, die auf der Verletzung des Lebens, des Körpers, der Gesundheit oder der Freiheit beruhen, verjähren ohne Rücksicht auf ihre Entstehung und der Kenntnis oder grob fahrlässigen Unkenntnis nach § 199 Abs. 2 BGB nach 30 Jahren von der Begehung der Pflichtverletzung an.<sup>13</sup>

## 4. Besonderheiten bei der Ausübung eines öffentlichen Amtes im Straßenverkehr

Im Sinne des Haftungsrechtes sind als Beamte außer den Beamten im staatsrechtlichen Sinne auch alle diejenigen Personen anzusehen, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse tätig werden, die ihnen vom Staat oder einer sonst dazu befugten Körperschaft anvertraut worden sind. Hiernach sind auch Private Personen Beamte im haftungsrechtlichen Sinne, wenn ihnen hoheitliche Kompetenzen übertragen worden sind. Schadensersatzpflichtig ist im Regelfall stets der Staat oder die Behörde, in deren Dienst der Amtsträger steht. Nach der herrschenden Rechtsprechung liegt in der Teilnahme am Straßenverkehr zugleich die Ausübung eines öffentlichen Amtes, wenn der Bedienstete damit unmittelbar hoheitliche Aufgaben wahrnimmt.

Hiernach haftet eine Gemeinde für Amtspflichtverletzungen ihrer Bediensteten auch dann, wenn jene in Wahrnehmung staatlicher Auftragsangelegenheiten tätig geworden sind. Dies gilt auch für

---

11 *Burth* in: Beck Online Kommentar Beamtenrecht Bund, 14. Edition, Stand: 1. Februar 2019, § 75 BBG, Rn. 11 und 12.

12 *Burth* in: Beck Online Kommentar Beamtenrecht Bund, 14. Edition, Stand: 1. Februar 2019, § 75 BBG, Rn. 17.

13 *Burth* in: Beck Online Kommentar Beamtenrecht Bund, 14. Edition, Stand: 1. Februar 2019, § 75 BBG, Rn. 20 und 21.

die Erfüllung der Straßenverkehrssicherungspflicht. Entsprechendes gilt für die Tätigkeit von Bediensteten des Landkreises beim Vollzug der Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO). Etwas anderes gilt nur dann, wenn der (Landes-)Gesetzgeber abweichende Vorschriften geschaffen hat.<sup>14</sup>

Die verfassungsrechtliche Bestimmung des Art. 34 Satz 1 GG schützt auch hier den Amtsträger nur vor einer unmittelbaren Inanspruchnahme durch den geschädigten Bürger. Art. 34 Satz 2 GG erklärt einen Rückgriff des Dienstherrn gegenüber dem Amtswalter im Bereich hoheitlicher Tätigkeit für zulässig, dies allerdings auch hier nur im Falle vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Amtspflichtverletzung. Insoweit wird auf die Ausführungen unter Punkt 3 verwiesen.

#### 4.1. Straßenbaulast

Die Straßenbaulast gehört zur schlichten Hoheitsverwaltung im Bereich der Daseinsvorsorge; ihre Wahrnehmung ist Ausübung eines öffentlichen Amtes. Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau, der Unterhaltung und Verbesserung der Straßen, Wege und Plätze zusammenhängenden Aufgaben. Hierzu gehört auch das Auf- und Abbauen von Straßenschildern. Im Ergebnis wird bei Trägern der Straßenbaulast eine Haftung nach § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG angenommen.<sup>15</sup> Gemäß Art. 90 GG führen die Bundesländer die nach § 5 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) dem Bund als Straßenbaulastträger obliegende Verkehrssicherungspflicht für diesen im Wege der Bundesauftragsverwaltung durch.<sup>16</sup>

#### 4.2. Verkehrssicherungspflicht

Aus der Verkehrssicherungspflicht ergibt sich die Verpflichtung des Trägers der Straßenbaulast, die Verkehrsflächen möglichst gefahrlos zu gestalten und zu erhalten und im Rahmen des Zumutbaren alles zu tun, um den Gefahren zu begegnen, die den Verkehrsteilnehmern aus einem nicht ordnungsgemäßen Zustand der Verkehrsflächen unabhängig von deren baulichen Beschaffenheit drohen.

Die Verkehrssicherungspflicht der öffentlichen Hand bezüglich öffentlicher Wege und Plätze ist ihrem Wesen nach zwar keine Amtspflicht im Sinne des § 839 Abs. 1 BGB, sondern eine allgemeine zivilrechtliche Verkehrssicherungspflicht im Sinne des § 823 BGB. Als Haftungstatbestand kommt daher grundsätzlich § 823 BGB in Verbindung mit den §§ 89, 31 BGB in Betracht. Etwas andere gilt jedoch dann, wenn das Land die Verkehrssicherungspflicht (wie zum Beispiel im Saarland) öffentlich-rechtlich geregelt hat. In diesem Fall handelt es sich um eine hoheitliche Aufgabe im Sinne des § 839 Abs. 1 BGB. Überträgt der Träger der Straßenbaulast die ihm obliegenden Reparaturen auf einen Unternehmer, treffen ihn Aufsichts- und Überwachungspflichten hinsichtlich der Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht.

---

14 *Zimmerling* in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth/Würdinger, jurisPK-BGB, 8. Auflage 2017, § 839 BGB, Rn. 16 bis 18.

15 *Papier/Shirvani* in: Münchener Kommentar zum BGB, 7. Auflage 2017, § 839 BGB, Rn. 17.

16 *Zimmerling* in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth/Würdinger, jurisPK-BGB, 8. Auflage 2017, § 839 BGB, Rn. 48.



---

Weiterhin besteht die Möglichkeit einer öffentlich-rechtlichen Haftung auch dann, wenn der Verwaltungsträger seinen Willen, die ihm obliegende Verkehrssicherung in hoheitlichen Formen zu erfüllen, durch einen öffentlich bekannt gemachten Organisationsakt, wie etwa durch einen gemeindlichen Satzungsbeschluss oder in der Ausgestaltung einer öffentlichen Einrichtung, zum Ausdruck gebracht hat. Somit käme dann eine Amtshaftung nach § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG und der damit unter Umständen verbundene Rückgriff im Innenverhältnis unter den unter Punkt 3 genannten Voraussetzungen in Betracht.<sup>17</sup>

#### 4.3. Verkehrsregelungspflicht

Den Straßenverkehrsbehörden obliegt weiterhin die Verkehrsregelungspflicht; diese ist dem öffentlichen Recht zuzurechnen. Die Straßenverkehrsbehörden haben die Pflicht, für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und zu diesem Zweck für eine ordnungsgemäße Anbringung von Verkehrseinrichtungen zu sorgen. Die Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde über die Anbringung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sowie über Ort und Art solcher Maßnahmen ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen.<sup>18</sup> Auch hier kommt bei schuldhaftem Verletzen der Amtspflichten die Anwendung von § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG in Betracht. Ein Rückgriff auf den Bediensteten wäre jedoch auch hier nur bei Vorliegen von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit möglich.

\*\*\*

---

17 *Zimmerling* in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth/Würdinger, jurisPK-BGB, 8. Auflage 2017, § 839 BGB, Rn. 49 bis 51.

18 *Zimmerling* in: Herberger/Martinek/Rüßmann/Weth/Würdinger, jurisPK-BGB, 8. Auflage 2017, § 839 BGB, Rn. 52 und 53.