



Sachstand

Grundsätze der Staatshaftung

Grundsätze der Staatshaftung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 028/22
Abschluss der Arbeit: 10. März 2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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

1.	Einführung	4
2.	Amtshaftung	4
3.	Enteignungsgleicher Eingriff	7
4.	Enteignender Eingriff	9
5.	Sonstige Anspruchsgrundlagen	11

1. Einführung

Das Recht der staatlichen Einstandspflichten gewährt dem Bürger verschiedene Ansprüche bei einer Beeinträchtigung seiner Rechte durch staatliches Handeln. Es stellt ein durch Gesetze und Rechtsprechung historisch geformtes System dar, das neben der Amtshaftung für rechtswidriges schuldhaftes Verhalten eines Beamten auch Entschädigungen für Beeinträchtigungen immaterieller Rechtsgüter sowie des Eigentums bereithält. Dabei erfordert die Amtshaftung nach Art. 34 Satz 1 GG in Verbindung mit § 839 BGB grundsätzlich ein Verschulden, während im Rahmen der Aufopferung ein Anspruch auch bei rechtmäßigem hoheitlichem Handeln in Betracht kommen kann, um unangemessene Beeinträchtigungen im Einzelfall auszugleichen. Entsprechend dieser Grundgedanken ist im Fall der Amtshaftung Schadensersatz zu leisten, während bei einer Aufopferung lediglich ein Entschädigungsanspruch besteht. Während manche Anspruchsgrundlagen, wie die Ausgleichsansprüche wegen eines enteignungsgleichen Eingriffs und enteignenden Eingriffs von der Rechtsprechung entwickelt wurden, hat der Gesetzgeber viele Konstellationen spezialgesetzlich geregelt, die diese allgemeinen Ansprüche verdrängen, beispielsweise im Naturschutz- und Denkmalschutzrecht oder in den §§ 56 ff. Infektionsschutzgesetz.

2. Amtshaftung

Der Anspruch auf Schadensersatz im Falle von Amtspflichtverletzungen ist in § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG normiert.¹ Gemäß § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB hat ein Beamter, der vorsätzlich oder fahrlässig eine gegenüber einem Dritten bestehende Amtspflicht verletzt, dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Nach Art. 34 Satz 1 GG wird die Haftung auf den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst die Amtsperson steht, übergeleitet.

Für die Amtshaftung des Staates ist zunächst erforderlich, dass ein **Beamter** gehandelt hat. „Beamter“ im Sinne des § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB kann nicht nur jemand sein, der in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zum Staat steht (Beamter im statusrechtlichen Sinne), sondern jede Person, die von der zuständigen Stelle mit der Ausübung eines öffentlichen Amtes betraut worden ist (haftungsrechtlicher Beamtenbegriff).² Neben Angehörigen des öffentlichen Dienstes können auch Zivilpersonen unter den Begriff des Beamten in diesem Sinne fallen, wenn diesen die Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Funktionen anvertraut worden ist.³ Dieses weite Verständnis des Beamtenbegriffs in § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB folgt aus der Auslegung im Lichte der höherrangigen Verfassungsnorm des Art. 34 Satz 1 GG, der allgemein von „jemand“ und nicht von „Beamter“ spricht.⁴

Die Amtsperson muss zudem **in Ausübung eines öffentlichen Amtes** gehandelt haben. Voraussetzung dafür ist zunächst, dass die Person aufgrund öffentlich-rechtlicher Normen tätig geworden

1 Zum Zusammenspiel der Normen siehe Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 171 ff.; Danwitz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 34 Rn. 54 f.

2 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 182.

3 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 184.

4 Hartmann/Tieben, Amtshaftung, in: JA 2014, 401 (401 f.).

ist.⁵ Die schädigende Handlung muss zudem „in Ausübung“ des öffentlichen Amtes erfolgt sein, Art. 34 Satz 1 GG. Geschieht die Schädigung des Dritten nur „bei Gelegenheit“ der Ausübung einer hoheitlichen Tätigkeit, besteht kein hinreichender Bezug zum staatlichen Tätigkeitsbereich, so dass dem Staat das Fehlverhalten nicht zugerechnet werden kann und dieser folglich nicht haftet.⁶

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat dazu ausgeführt:

„Ob ein bestimmtes Verhalten einer Person als Ausübung eines öffentlichen Amtes anzusehen ist, bestimmt sich danach, ob die eigentliche Zielsetzung, in deren Sinn die Person tätig wurde, hoheitlicher Tätigkeit zuzurechnen ist, und – falls dies zutrifft – ob zwischen dieser Zielsetzung und der schädigenden Handlung ein so enger äußerer und innerer Zusammenhang besteht, dass die Handlung ebenfalls noch als dem Bereich hoheitlicher Betätigung angehörend angesehen werden muss.“⁷

Ferner muss der Schädiger durch seine Handlung eine **Amtspflichtverletzung** begangen haben. Amtspflichten sind die persönlichen Verhaltenspflichten, die dem Amtswalter gegenüber dem Staat als seinem Dienstherrn in Bezug auf seine Amtsführung obliegen.⁸ Ausprägung und Umfang dieser Pflichten werden insbesondere durch die Rechtsprechung entwickelt.⁹ Zum Kanon der Amtspflichten gehört auch die Pflicht zu rechtmäßigem Handeln, so dass Gesetzesverstöße den Tatbestand der Amtspflichtverletzung erfüllen.¹⁰

Für eine Amtshaftung genügt allerdings nicht jede Art der Amtspflichtverletzung. Vielmehr muss nach dem Schutzzweck der jeweiligen Amtspflicht ein **Drittbezug** zu dem jeweils Geschädigten bestehen.¹¹ Beim Erlass von Rechtsnormen wird der Gesetzgeber aufgrund ihres generell-abstrakten Charakters im Allgemeininteresse tätig. Deswegen besteht grundsätzlich keine Haftung für den Erlass rechtswidriger Normen (sogenanntes legislatives Unrecht). Soweit der Gesetzgeber in Einzelfall- oder Maßnahmegesetzen konkret-individuell tätig wird, besteht dagegen nach allgemeiner Ansicht ein Drittbezug der Amtspflicht. Dies wird beispielsweise bei den Erlass von Bebauungsplänen angenommen.¹²

5 Vgl. Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 195 ff.

6 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 34 Rn. 154; Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 241 ff.

7 BGH, Urteil vom 16.1.1992 – I ZR 36/90 – NJW 1992, 1310 (1310).

8 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 244.

9 Vgl. Danwitz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 34 Rn. 77 f.

10 Vgl. Danwitz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 34 Rn. 77 f.

11 Danwitz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 34 Rn. 82; Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 284 ff., 291.

12 Vgl. Danwitz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 34 Rn. 110 ff.

Nach der Rechtsprechung des BGH muss sich dazu

„aus den die Amtspflicht begründenden und sie umreißenden Bestimmungen sowie aus der besonderen Natur des Amtsgeschäfts [...] ergeben, dass der Geschädigte zu dem Personenkreis zählt, dessen Belange nach dem Zweck und der rechtlichen Bestimmung des Amtsgeschäfts geschützt und gefördert werden sollen; darüber hinaus kommt es darauf an, ob in qualifizierter und zugleich individualisierbarer Weise auf schutzwürdige Interessen eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter Rücksicht zu nehmen ist. Es muss mithin eine besondere Beziehung zwischen der verletzten Amtspflicht und dem geschädigten Dritten bestehen.“¹³

Der Zweck des Erfordernisses eines Drittbezuges liegt darin, die Haftung des Staates zu begrenzen, um nicht jede auch nur mittelbare Beeinträchtigung der Interessen eines Betroffenen für eine Schadensersatzpflicht ausreichen zu lassen.¹⁴

Die Amtspflichtverletzung muss **kausal** für einen Schaden des geschützten Dritten geworden sein. Dies ist der Fall, wenn sie nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Schaden entfiel.¹⁵ Die Amtsperson muss zudem mindestens **fahrlässig** gehandelt haben. Dies setzt voraus, dass die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht gelassen wurde.¹⁶ Zu beachten ist, dass § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB für den Fall, dass dem Beamten kein Vorsatz, sondern nur Fahrlässigkeit zur Last zu fällt, bestimmt, dass der Staat nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Schadensersatz zu erlangen vermag. Die **Amtshaftung entfällt** daher insbesondere, wenn der Geschädigte von einem anderen Schädiger Ersatz verlangen kann.¹⁷

Ein **Verschulden** wird von der Rechtsprechung regelmäßig verneint, wenn das Verhalten des Amtswalters von einem mit mehreren Berufsrichtern besetzten Kollegialgericht – etwa einem im Rahmen des Primärrechtsschutzes angerufenem Verwaltungsgericht – als objektiv rechtmäßig angesehen wurde. Diese sogenannte Kollegialgerichts-Richtlinie beruht auf der Erwägung, dass von einem Beamten eine bessere Rechtseinsicht als von einem mit mehreren Rechtskundigen besetzten Kollegialgericht regelmäßig nicht erwartet und verlangt werden kann. Diese Verneinung des Verschuldens kommt aber nur in Betracht, wenn dies das Ergebnis einer sorgfältigen Prüfung der Rechtmäßigkeit der Amtstätigkeit ist. Sie greift nicht, wenn die Annahme der Rechtmäßigkeit auf einer unzureichenden tatsächlichen oder rechtlichen Beurteilungsgrundlage beruht, wie bei einer unzureichenden Tatsachenfeststellung.¹⁸

Als Ausdruck des Mitverschuldensprinzips aus § 254 BGB bestimmt § 839 Abs. 3 BGB zudem, dass die Ersatzpflicht entfällt, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den

13 BGH, Urteil vom 8.11.2012 – III ZR 151/12 – NJW 2013, 604 (605).

14 Danwitz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 34 Rn. 80 f.

15 Hartmann/Tieben, Amtshaftung, in: JA 2014, 401 (405).

16 Hartmann/Tieben, Amtshaftung, in: JA 2014, 401 (405).

17 Hartmann/Tieben, Amtshaftung, in: JA 2014, 401 (406).

18 BGH, Urteil vom 9. Juli 2020 – III ZR 245/18 –, NVwZ-RR 2021, 298 Rn. 17.

Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden. Dabei führt jede Form schuldhafter Mitverursachung zum völligen Verlust des Anspruchs.¹⁹

Haftungsschuldner eines Amtshaftungsanspruchs ist gemäß Art. 34 Satz 1 GG der Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der Schädiger steht. Für die Durchsetzung des Anspruchs ist nach Art. 34 Satz 3 GG der **ordentliche Rechtsweg** eröffnet. Zuständig sind damit die Zivilgerichte.²⁰

3. Enteignungsgleicher Eingriff

Der Anspruch auf Entschädigung wegen eines enteignungsgleichen Eingriff wurde vom BGH aus dem allgemeinen Aufopferungsgedanken der §§ 74, 75 Einleitung zum Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 in seiner richterrechtlich geprägten Ausformung hergeleitet.²¹ Ein enteignungsgleicher Eingriff liegt vor, wenn durch eine hoheitliche Maßnahme unmittelbar in eine als Eigentum im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition rechtswidrig eingegriffen wird und der Betroffene den Vorrang des Primärrechtsschutzes beachtet hat, also ihm mögliche und zumutbare Rechtsbehelfe gegen die Eigentumsbeeinträchtigung eingelegt hat.²²

Als **eigentumsfähige Rechtsposition** kommen insbesondere dingliche Rechte an beweglichen und unbeweglichen Sachen, das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb und obligatorische Rechte in Betracht, während bloße Chancen und Aussichten, auf deren Verwirklichung kein rechtlich gesicherter Anspruch besteht, nicht erfasst werden.²³ Der dem Art. 12 Abs. 1 GG zuzuordnende Erwerbsschutz ist folglich kein geeigneter Anknüpfungspunkt für den Entschädigungsanspruch wegen enteignungsgleichen Eingriffs.²⁴ Auch eine Erstreckung des allgemeinen Aufopferungsgedankens auf Vermögensschäden durch Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG wird von der Rechtsprechung bislang abgelehnt.

Als **hoheitliche Maßnahme** kommen sowohl Rechtsakte wie auch Realakte in Betracht, ebenso rechtswidrige untergesetzliche Normen wie Satzungen und Rechtsverordnungen. Verfassungswidrige formelle Gesetze als legislatives Unrecht sowie darauf gestützte Verwaltungsakte als sogenannte Beruhensakte sind nicht erfasst.²⁵

19 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 389.

20 Papier, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli, Art. 34 Rn. 317.

21 Grundlegend BGH, Urteil vom 26. Januar 1984 – III ZR 216/82 –, NJW 1984, 1169 (1171); ferner BGH, Urteil vom 26. 6. 2003 – III ZR 245/98 –, NJW 2003, 3488 (3493); BVerfG, Beschluss vom 18. November 2020, 2 BvR 477/17.

22 Axer, in: BeckOK GG, 49. Ed. 15. November 2021, Art. 14 Rn. 135.

23 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 48.

24 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 51.

25 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 34 Rn. 45.

Der Eingriff muss eine **unmittelbare Beeinträchtigung** darstellen. Der Staat haftet nicht für jede in Ausübung öffentlicher Gewalt verursachte rechtswidrige Beeinträchtigung des Eigentums Dritter. Vielmehr muss sich eine für die konkrete hoheitliche Betätigung typische Gefahrenlage konkretisiert haben.²⁶ Dies wurde z.B. im Fall einer vom Staat betriebenen Mülldeponie angenommen und den Schäden, die die von dieser Einrichtung angelockten Möwen und Krähen an der Saat auf benachbarten Äckern verursachten.²⁷

In der **Rechtswidrigkeit** des Eingriffs enthalten ist das ursprünglich von der Rechtsprechung zusätzlich verlangte Sonderopfer des Betroffenen.²⁸ Die Rechtswidrigkeit bezieht sich dabei auf den Erfolg, wird aber regelmäßig von der Eingriffshandlung indiziert. Nur formell rechtswidriges Verwaltungshandeln, das materiell rechtmäßig ist, genügt also nicht.²⁹

Es gilt zudem der **Vorrang des Primärrechtsschutzes**. Hat der Betroffene begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Eingriffs, ist er verpflichtet, dagegen vorzugehen und diesen im Wege des Primärrechtsschutzes anzufechten. Andernfalls steht ihm in entsprechender Anwendung des § 254 BGB regelmäßig eine Entschädigung für solche Nachteile nicht zu, die er durch die Anfechtung hätte vermeiden können.³⁰

Liegen diese Voraussetzungen vor, so steht dem Betroffenen als **Rechtsfolge** eine Entschädigung, jedoch nicht voller Schadensersatz zu. Maßgeblich ist also in erster Linie der Verkehrswert der entzogenen Substanz, nicht aber der entgangene Gewinn bzw. eine hypothetische Vermögensentwicklung.³¹

§ 40 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)³² eröffnet für vermögensrechtliche Ansprüche aus Aufopferung den ordentlichen Rechtsweg. Bei der Aufopferung handelt es sich um einen allgemeiner Rechtsgrundsatz, der besagt, dass demjenigen von der Gemeinschaft eine billige Entschädigung zu gewähren ist, dem durch hoheitlichen Zwang unter Durchbrechung des Gleichheitssatzes und zum Wohle der Allgemeinheit ein Sonderopfer abverlangt worden ist.³³ Neben Ansprüchen aus Aufopferung im engeren Sinne weist die abdrängende Sonderzuweisung

26 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 34 Rn 47.

27 BGH, Urteil vom 13. 12. 1979 – III ZR 95/78 –, NJW 1980, 770.

28 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 60.

29 BGH, Urteil vom 10. Februar 1972 - III ZR 188/69 –, NJW 1972, 727 (728); BGH, Beschluss vom 7. Dezember 2016 – XII ZB 422/15 –, NJW 2017, 1322, 1324.

30 BGH, Urteil vom 26. Januar 1984 - III ZR 216/82 – NJW 1984, 1169 (1172).

31 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 34 Rn. 48.

32 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650).

33 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 95. EL 2021, Art. 14 Rn. 776.

des § 40 Abs. 2 Satz 1 VwGO auch Ansprüche aus enteignungsgleichem Eingriff den ordentlichen Gerichten zu, wegen der vorausgesetzten Rechtswidrigkeit des Handelns jedenfalls wegen § 40 Abs. 2 Satz 1 Alt. 3 VwGO.³⁴

4. Enteignender Eingriff

Als enteignender Eingriff wird ein Sonderopfer bezeichnet, das dem Einzelnen als Nebenfolge rechtmäßigen hoheitlichen Handelns entstanden ist.³⁵ Wegen der Rechtmäßigkeit als Tatbestandsvoraussetzung ist ein verwaltungsrechtlicher Primärrechtsschutz nicht möglich.³⁶ Der enteignende Eingriff wird ebenfalls auf den allgemeinen Aufopferungsgrundsatz der **§§ 74, 75 der Einleitung zum Preußischen Allgemeinen Landrecht in seiner richterrechtlichen Ausprägung** gestützt.³⁷

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kommen Ansprüche aus enteignendem Eingriff in Frage, wenn an sich rechtmäßige hoheitliche Maßnahmen bei einem Betroffenen unmittelbar zu meist atypischen und unvorhergesehenen Nachteilen führen, die er aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen hinnehmen muss, die aber die Schwelle des enteignungsrechtlich Zumutbaren übersteigen.³⁸

Zunächst setzt ein Anspruch aus enteignendem Eingriff voraus, dass eine **Beeinträchtigung einer Eigentumsposition** im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG vorliegt.³⁹ Diese Beeinträchtigung muss von einer **rechtmäßigen hoheitlichen Maßnahme** ausgehen.⁴⁰ Hierin besteht der wichtigste Unterschied zum enteignungsgleichem Eingriff, der die Rechtswidrigkeit der hoheitlichen Maßnahme verlangt.⁴¹

34 Reimer, in: BeckOK VwGO, 60. Edition Januar 2022, § 40 Rn. 153b.

35 Weber, in: Weber, Rechtswörterbuch, 27. Edition 2021, unter: Enteignender Eingriff.

36 Reinert, in: Hau/Poseck, Beck'scher Online-Kommentar BGB, 61. Edition 2022, § 839 Rn. 240.

37 BGH, Urteil v. 29. März 1984 – III ZR 11/83 – NJW 1984, 1876 (1877).

38 Vgl. nur BGH, Urteil v. 10. Februar 2005 – III ZR 330/04 – NJW 2005, 1363 (1363) m. w. N.

39 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 14 Rn. 57; Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 87; Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 325; Axer, in: BeckOK GG, 49. Edition 2021, Art. 14 Rn. 138.

40 Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2013, Art. 14 Rn. 192; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 14 Rn. 57; Axer, in: BeckOK GG, 49. Edition 2021, Art. 14 Rn. 138; BGH, Urteil v. 10. Februar 2005 – III ZR 330/04 – NJW 2005, 1363 (1363) m. w. N.

41 Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2013, Art. 14 Rn. 189; Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 325.

Als hoheitliche Maßnahme kommen sowohl Realakte als auch Rechtsakte der Exekutive in Betracht.⁴² Der Frage, ob der enteignende Eingriff auch Parlamentsgesetze erfasst, aus denen sich im Einzelfall Sonderopfer ergeben, steht der Bundesgerichtshof skeptisch gegenüber, er schließt solche Fälle aber nicht definitiv aus dem Anwendungsbereich des enteignenden Eingriffs aus.⁴³

Weiter muss die rechtmäßige hoheitliche Maßnahme **unmittelbar** in die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Position eingreifen.⁴⁴ Dieses Unmittelbarkeitskriterium ist für die Haftungsbegrenzung und Verantwortungs- und Risikozuweisung nötig.⁴⁵ Unmittelbarkeit liegt vor, wenn sich eine besondere Gefahr verwirklicht, die in der hoheitlichen Maßnahme angelegt ist, sodass sich der Nachteil aus der Eigenart der hoheitlichen Maßnahme ergibt.⁴⁶ Ein lediglich adäquater Kausalzusammenhang zwischen der hoheitlichen Maßnahme und der Beeinträchtigung in der Eigentumsposition reicht nicht aus.⁴⁷ Eine solche Unmittelbarkeit liegt etwa bei der Beeinträchtigung einer Wohnung durch Verkehrslärm auf öffentlichen Straßen oder bei Schäden, die durch in eine Wohnung eingewiesene Obdachlose verursacht werden, vor.⁴⁸

Nach der ständigen Rechtsprechung des BGH hat der Anspruch aus enteignendem Eingriff „**meist atypische[n] und unvorhergesehene[n] Nachteile[n]**“ der rechtmäßigen hoheitlichen Maßnahme zum Gegenstand.⁴⁹ Dies ist aber laut BGH keine zwingende Anspruchsvoraussetzung.⁵⁰ In der Literatur wird dies teilweise anders beurteilt.⁵¹ Dabei wird argumentiert, dass für Ausgleichsrege-

42 Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 338.

43 Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 338; Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 85.

44 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 88; Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2013, Art. 14 Rn. 194; Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 343.

45 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 88; Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2013, Art. 14 Rn. 181.

46 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 88; Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2013, Art. 14 Rn. 181; BGH, Urteil vom 11. 3. 2004 - III ZR 274/03 - NVwZ 2004, 1018 (1019); BGH, Urteil vom 09.04.1987 - III ZR 3/86 - NJW 1987, 2573 (2574).

47 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 88; BGH, Urteil vom 09.04.1987 - III ZR 3/86 - NJW 1987, 2573 (2574).

48 Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2013, Art. 14 Rn. 181 m. w. N.

49 Vgl. nur BGH, Urteil v. 10. Februar 2005 - III ZR 330/04 - NJW 2005, 1363 (1363) m. w. N.

50 Vgl. nur BGH, Beschluss v. 30. Januar 1986 - III ZR 34/85 (NJW 1986, 2423 (2424)); BGH, Urteil v. 14. März 2013 - III ZR 253/12 - NJW 2013, 1736 (1736).

51 Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2013, Art. 14 Rn. 192; Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 77 f., 86.

lungen, die vorhersehbare Nachteile betreffen, der Gesetzesvorbehalt gelte und sie daher der Gesetzgeber erlassen müsse.⁵² Dies entspräche der Funktion des demokratisch legitimierten Gesetzgebers im Bereich der Eigentumsordnung.⁵³

Ein Entschädigungsanspruch wegen enteignendem Eingriff setzt voraus, dass die Nachteile für den Betroffenen im Einzelfall die Schwelle des enteignungsrechtlich Zumutbaren übersteigen, also ein **Sonderopfer** für ihn darstellen.⁵⁴ Während diese Anspruchsvoraussetzung beim enteignungsgleichen Eingriff durch die Rechtswidrigkeit des staatlichen Handelns indiziert wird, muss das Sonderopfer beim enteignenden Eingriff festgestellt und begründet werden.⁵⁵ Das Kriterium des Sonderopfers dient der Abgrenzung des entschädigungspflichtigen enteignenden Eingriffs zur entschädigungslos hinzunehmenden Sozialbindung von Eigentum.⁵⁶ Die Sozialbindungsschwelle ist überschritten, wenn die Nachteile eine besondere Schwere aufweisen oder einen Gleichheitsverstoß bewirken.⁵⁷ Das ist regelmäßig zu verneinen, wenn der Betroffene sich freiwillig in eine gefährliche Situation begeben hat, er also deren Folgen gleichermaßen selbst herbeigeführt hat und diese deshalb grundsätzlich selbst tragen muss.⁵⁸

Auch Ansprüche aus enteignendem Eingriff werden von § 40 Abs. 2 Satz 1 VwGO den ordentlichen Gerichten zugewiesen. Dies gilt jedenfalls aufgrund der konstitutiven Rückausnahme des § 40 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2, wonach verhältnismäßigkeitswahrende Ausgleichsansprüche im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bei den Verwaltungsgerichten verbleiben.⁵⁹

5. Sonstige Anspruchsgrundlagen

Darüber hinaus bestehen weitere Anspruchsgrundlagen im Bereich der Staatshaftung.

So hat der Gesetzgeber verschiedene spezialgesetzliche Anspruchsgrundlagen normiert, die den Auffangtatbeständen des enteignenden bzw. enteignungsgleichen Eingriffs vorgehen und auch über diese hinausgehen können. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit und zum Ausgleich gleichheitswidriger Sonderopfer kann ein Anspruch auf finanziellen Ausgleich bestehen, wenn

52 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 77f., 86.

53 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 77.

54 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 89; Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 344.

55 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 89; Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 344.

56 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 89.

57 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 89; Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 344; Wendt, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 14 Rn. 179.

58 BGH, Urteil vom 15.12.2016 – III ZR 387/14 –, NJW 2017, 1322 (1325).

59 Reimer, in: BeckOK VwGO, 60. Edition Januar 2022, § 40 Rn. 153a.

die Anwendung eines Gesetzes zu einer unzumutbaren Belastung des Eigentümers führt. Grundsätzlich hat der Eigentümer Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG entschädigungslos zu dulden. In bestimmten Fällen kann eine für sich verhältnismäßige Regelung jedoch zu besonderen Belastungen führen, die der Gesetzgeber im öffentlichen Interesse für erforderlich hält. Dann ist ein Ausgleich erforderlich. Eine **ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung** liegt vor, wenn in eine Eigentumsposition besonders intensiv eingegriffen wird. Entscheidend für die Notwendigkeit einer Ausgleichspflicht ist, ob die Inhalts- und Schrankenbestimmung im Hinblick auf ihre Schwere, Intensität und Dauer für den Eigentümer unzumutbar ist und ihm ein Sonderopfer auferlegt.⁶⁰ Solche ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen finden sich etwa im öffentlichen Nachbarrecht (§ 8a Abs. 5 Satz 1 FStrG; § 42 Abs. 1 und 2 BImSchG; § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfG), im Natur- und Denkmalschutzrecht (§ 68 Abs. 1 und 2 BNatSchG), im Planungsschadensrecht (§§ 39 ff. BauGB) oder im Wegerecht (§ 76 Abs. 2 TKG). Zuständig für den eigentumsrechtlichen Ausgleichsanspruch sind wiederum die Verwaltungsgerichte nach § 40 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 VwGO.⁶¹

Werden durch hoheitliches Handeln nicht-vermögenswerte Rechte oder Rechtsgüter beeinträchtigt, kommt aufgrund von **Aufopferungsansprüchen** eine Entschädigung in Betracht. Spezielle gesetzlich geregelte Aufopferungsansprüche findet man beispielsweise für Impfschäden in §§ 56 ff. Infektionsschutzgesetz, nach dem Polizei- und Ordnungsrecht einiger Länder⁶², nach § 51 Abs. 2 Nr. 1 des Bundespolizeigesetz und bei rechtswidrigen Maßnahmen sowie bei Schäden, die infolge einer strafgerichtlichen, später aber fortgefallenen Verurteilung erlitten worden sind (vgl. §§ 1 ff. StrEG).

Für Beeinträchtigungen, die nicht spezialgesetzlich geregelt sind, kann subsidiär der **allgemeine Aufopferungsanspruch** vorliegen. Danach ist eine Entschädigung zu gewähren für Sonderopfer, die durch hoheitlich bewirkte Eingriffe in nicht-vermögenswerte Rechte oder Rechtsgüter verursacht wurden.⁶³ Eine Differenzierung nach der Rechtmäßigkeit des hoheitlichen Handelns erfolgt nicht.⁶⁴ Dabei sieht die Rechtsprechung die Schutzgüter abschließend auf die in Art. 2 Abs. 2 GG genannten Rechtsgüter Leben, körperliche Unversehrtheit, Gesundheit und (Bewegungs-)Freiheit beschränkt.⁶⁵ Der Anspruch umfasst neben Vermögensnachteilen mittlerweile auch Entschädigung für immaterielle Nachteile.⁶⁶ Der allgemeine Aufopferungsanspruch gehört nach § 40 Abs. 2 Satz 1 VwGO zur Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte.⁶⁷

* * *

60 Axer, in: BeckOK GG, 49. Ed. 15. November 2021, Art. 14 Rn. 104.

61 Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage 2020, § 839 Rn. 97.

62 Vgl. § 39 Abs. 1 Buchstabe b) Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen.

63 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 14 Rn. 776.

64 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 14 Rn. 779.

65 BGH, Beschluss vom 27. Mai 1993 –III ZR 142/92 –, NJW 1994, 1468.

66 BGH, Urteil vom 7.9.2017 – III ZR 71/17 –, NJW 2017, 3384 (3385) Rn. 9 ff.

67 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 14 Rn. 785.