

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 830

# Die Haftung aus Verwaltungsrechtsverhältnis

Zugleich ein Beitrag zur Figur  
des „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses“

Von

Thomas Meysen



Duncker & Humblot · Berlin

THOMAS MEYSEN

Die Haftung aus Rechtsverhältnis

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 830**

# Die Haftung aus Verwaltungsrechtsverhältnis

Zugleich ein Beitrag zur Figur des  
„verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses“

Von

Thomas Meysen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Meysen, Thomas:**

Die Haftung aus Verwaltungsverhältnis : zugleich ein Beitrag  
zur Figur des „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses“ /

Thomas Meysen. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 830)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-10114-6

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10114-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. im Sommersemester 1999 als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurde die Arbeit aktualisiert; Rechtsprechung und Schrifttum sind bis September 1999 berücksichtigt.

Die Untersuchung zur Figur des „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses“ nimmt sich eines vielschichtigen Konglomerats von Rechtsfragen mit oftmals disparaten Teilaspekten an, das auf der Schnittstelle zwischen zwei Teilrechtsordnungen liegt. Die Arbeit unternimmt insgesamt den Versuch, das „Trennungsdenken“ zwischen Privatrecht und Öffentlichem Recht nicht weiter künstlich zu befördern, sondern angesichts komplexer Problemlagen in der Praxis im Wege systematischen Denkens und Argumentierens den größtmöglichen Nutzen aus beiden Teilrechtsordnungen zu ziehen.

Größter Dank gilt meinem Lehrer und Doktorvater Prof. Dr. Friedrich Schoch für die Betreuung, Begleitung und intensive Auseinandersetzung mit der Arbeit. Seine Bereitschaft, mich in den Jahren als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Assistent an seinem Lehrstuhl jederzeit zu fördern und zu unterstützen, ist für mich von unschätzbarem Wert. Die Energie, die sein Schaffen prägt, und die Offenheit für Anliegen anderer, die er auch bei seiner außergewöhnlichen zeitlichen Beanspruchung nie verliert, sind für mich zu einem täglichen Ansporn geworden und werden es bleiben.

Zu herzlichem Dank verpflichtet bin ich auch Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Peter Schlechtriem für die Anfertigung des Zweitgutachtens. Seine intensive Analyse und vertiefte Begutachtung vor allem der privatrechtlichen Aspekte der Arbeit haben mir zahlreiche Anregungen gegeben und Einsichten vermittelt, die in die Druckfassung der vorliegenden Arbeit eingegangen sind.

Freiburg, im Oktober 1999

*Thomas Meysen*



# Inhaltsübersicht

## *Erstes Kapitel*

### **Einleitung**

	19
I. Das „verwaltungsrechtliche Schuldverhältnis“ in der gerichtlichen Praxis .....	19
1. Traditionelle Anwendungsfelder .....	20
2. Neue Anwendungsfelder .....	27
3. Fallgruppen in der Literatur .....	30
4. Fazit .....	32
II. Rechtsdogmatische und methodische Defizite der Praxis .....	33
1. „Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse“ zwischen richterlicher Rechtsfortbildung und Tradition .....	33
2. Anforderungen an richterliche Rechtsfortbildung .....	42
III. „Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse“ im System des Verwaltungs- rechts .....	46
1. System des Staatshaftungsrechts .....	46
2. Verwaltungsrechtlicher Bezugsrahmen .....	48

## *Zweites Kapitel*

### **Analyse der Rechtsprechung**

	55
I. Begriff und Arten des „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses“ .....	55
1. Uneinheitlichkeit der Terminologie .....	55
2. Beschränkung der Analyse .....	56
II. Einzelne Institute „verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse“ .....	73
1. Anstalts- und Benutzungsverhältnisse .....	73
2. Personenbezogene Verwaltungsrechtsverhältnisse .....	87
3. Öffentlich-rechtliche Verwahrung .....	102
4. Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag .....	110
5. Rechtsverhältnis zur Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung .....	134
6. Kostenerstattung für die Herstellung von Personalausweisen .....	134
7. Weitere Anwendungsfelder .....	138
III. Rationalitäten der Rechtsprechung zum „verwaltungsrechtlichen Schuldver- hältnis“ .....	141
1. Methode der Anwendung von Zivilrecht im Öffentlichen Recht .....	141

2. Sachliche Begründung – Eingrenzungskriterien für „verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse“ .....	144
3. Ausfüllen einer planwidrigen Lücke im Öffentlichen Recht .....	212
4. Zwischenergebnis .....	275

### *Drittes Kapitel*

<b>Haftung aus Verwaltungsrechtsverhältnis</b> .....	<b>277</b>
I. Methoden richterlicher Rechtsfortbildung zur Anwendung von BGB-Schuldrecht im Öffentlichen Recht .....	277
1. Gewohnheitsrechtliche Anerkennung .....	277
2. Gesetzes- bzw. Rechtsanalogie (gesetzesimmanente Rechtsfortbildung) ..	282
3. Heranziehung von Rechtsgrundsätzen (gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung) .....	286
4. Unterschiede zwischen Analogieschluß und Heranziehung von Rechtsgrundsätzen .....	297
II. Einzelne Rechtsgrundsätze aus dem BGB-Schuldrecht und Lückenhaftigkeit des öffentlich-rechtlichen Regelungszusammenhangs .....	299
1. Anspruchsgrundlagen – Selbststand des Verwaltungsrechts .....	299
2. Vorschriften zu speziellen Schuldverhältnissen des Schuldrechts Besonderer Teil .....	314
3. Haftungsmodalitäten .....	335
4. Haftungsbeschränkungen .....	345
5. Leistungsbestimmung nach §§ 315 ff. BGB .....	350
6. Kurzzusammenfassung .....	351
III. Sachliche Begründung der Rechtsfortbildung .....	352
1. Verwaltungsrechtsverhältnis als Ordnungsrahmen .....	352
2. Haftungsregime im Verwaltungsrechtsverhältnis .....	356
3. Haftungsregime im vertragsähnlichen Verwaltungsrechtsverhältnis .....	357
IV. Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung .....	360
1. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	360
2. Einzelne „verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse“ .....	361
V. Rechtsfolgen der Haftung aus Verwaltungsrechtsverhältnis .....	374
VI. Konkurrenzen .....	375
VII. Rechtsweg .....	379

### *Viertes Kapitel*

<b>Fazit und Ausblick</b> .....	<b>384</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>389</b>
<b>Sachwortverzeichnis</b> .....	<b>417</b>

# Inhaltsverzeichnis

## *Erstes Kapitel*

### **Einleitung**

19

I. Das „verwaltungsrechtliche Schuldverhältnis“ in der gerichtlichen Praxis .....	19
1. Traditionelle Anwendungsfelder .....	20
a) Anstalts- und Benutzungsverhältnisse.....	20
b) Personenbezogene Rechtsbeziehungen, insbesondere Beamtenverhältnisse.....	22
c) Öffentlich-rechtliche Verwahrung.....	23
d) Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag .....	24
e) Öffentlich-rechtliche culpa in contrahendo .....	26
2. Neue Anwendungsfelder .....	27
a) Personalausweisrecht.....	27
b) Zivildienstrecht und andere Fälle der Beileihung Privater .....	28
c) Hochschulrecht.....	29
d) Wahlrecht .....	29
3. Fallgruppen in der Literatur.....	30
4. Fazit .....	32
II. Rechtsdogmatische und methodische Defizite der Praxis.....	33
1. „Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse“ zwischen richterlicher Rechtsfortbildung und Tradition .....	33
a) Lückenhaftigkeit des Staatshaftungsrechts.....	33
b) Rückgriff auf Zivilrecht.....	37
c) Probleme einer Rechtsfortbildung qua Tradition .....	41
2. Anforderungen an richterliche Rechtsfortbildung .....	42
a) Bedürfnis einer Rechtsfortbildung.....	42
b) Inhaltlicher Zugriff.....	45
c) Rechtstechnik bei richterlicher Rechtsfortbildung im „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnis“.....	46

III. „Verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse“ im System des Verwaltungsrechts.....	46
1. System des Staatshaftungsrechts.....	46
2. Verwaltungsrechtlicher Bezugsrahmen .....	48
a) Handlungsform.....	48
b) Verwaltungsrechtsverhältnis .....	50
aa) Extremposition: kein Nutzen.....	50
bb) Extremposition: Ablösung der Handlungsformenlehre.....	51
cc) Komplementarität zwischen Handlungsformen- und Verwaltungsrechtsverhältnislehre.....	51
c) Verwaltungsrechtsverhältnis als möglicher Bezugsrahmen.....	54

### *Zweites Kapitel*

## **Analyse der Rechtsprechung** 55

I. Begriff und Arten des „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses“.....	55
1. Uneinheitlichkeit der Terminologie.....	55
2. Beschränkung der Analyse .....	56
a) Öffentlich-rechtlicher Vertrag .....	57
b) Rechtsverhältnis bei Vorverhandlungen zum Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrags .....	60
aa) Culpa in contrahendo als „Vorschrift des BGB“ i. S. d. § 62 S. 2 VwVfG.....	61
bb) Anwendbarkeit des § 62 S. 2 VwVfG trotz fehlenden Vertragsschlusses.....	64
cc) Abgrenzung des vorvertraglichen von sonstigem Kontakt im Öffentlichen Recht .....	65
c) Steuer- und Abgabenschuldverhältnisse.....	68
d) Sozialrechtsverhältnisse.....	70
II. Einzelne Institute „verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse“.....	73
1. Anstalts- und Benutzungsverhältnisse .....	73
a) Historische Entwicklung .....	73
b) Anwendungsfälle.....	75
c) Anwendung zivilrechtlicher Haftungsgrundsätze.....	77
aa) Methodik und inhaltliche Begründung.....	77
bb) Allgemeine Vorschriften (BGB Allgemeiner Teil, Schuldrecht Allgemeiner Teil).....	80
cc) Satzungsmäßige Haftungsbeschränkungen .....	82
dd) Kaufvertragsrecht und andere Vertragstypen des BGB Schuldrecht Besonderer Teil .....	86

2. Personenbezogene Verwaltungsrechtsverhältnisse .....	87
a) Historische Entwicklung .....	87
b) Anwendungsfälle .....	91
c) Anwendung zivilrechtlicher Haftungsgrundsätze .....	93
aa) Methodik und inhaltliche Begründung .....	93
bb) Anspruchsgrundlagen .....	95
(1) „Allgemeine“ Fürsorgepflichtverletzungen .....	95
(2) Verzug und Verzugszinsen, §§ 284 ff., § 288 Abs. 1 BGB u. a. ....	97
cc) Allgemeine Vorschriften (BGB Allgemeiner Teil, Schuldrecht Allgemeiner Teil) .....	98
3. Öffentlich-rechtliche Verwahrung .....	102
a) Historische Entwicklung .....	102
b) Anwendungsfälle und Wesen der öffentlich-rechtlichen Verwahrung	104
c) Anwendung zivilrechtlicher Haftungsgrundsätze .....	106
aa) Methodik und inhaltliche Begründung .....	106
bb) Vorschriften über den Verwahrungsvertrag (§§ 688 ff. BGB) .....	107
cc) Allgemeine Vorschriften (BGB Allgemeiner Teil, Schuldrecht Allgemeiner Teil) .....	110
4. Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag .....	110
a) Historische Entwicklung .....	110
b) Anwendungsbereich und Fallgruppen .....	112
aa) Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher GoA .....	112
bb) Fallgruppen .....	114
c) Anwendung zivilrechtlicher Haftungsgrundsätze .....	115
aa) Methodik .....	115
bb) Inhaltliche Begründung zur Übernahme der Legitimationsfunktion .....	117
(1) Legitimation beim Handeln eines Verwaltungsträgers für einen anderen Verwaltungsträger .....	117
(2) Legitimation beim Handeln eines Verwaltungsträgers für einen Privaten .....	120
(3) Legitimation beim Handeln eines Privaten für einen Verwal- tungsträger .....	125
cc) Inhaltliche Begründung zur Übernahme der Ausgleichsfunktion .	128
(1) Ausgleich beim Handeln eines Verwaltungsträgers für einen anderen Verwaltungsträger .....	128
(2) Ausgleich beim Handeln eines Verwaltungsträgers für einen Privaten .....	130

(3) Ausgleich beim Handeln eines Privaten für einen Verwaltungsträger .....	133
5. Rechtsverhältnis zur Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung .....	134
6. Kostenerstattung für die Herstellung von Personalausweisen .....	134
7. Weitere Anwendungsfelder .....	138
a) Verwaltungsrechtsverhältnisse bei der Übertragung von Aufgaben auf Private .....	138
b) Sonstige Verwaltungsrechtsverhältnisse.....	139
c) Exkurs: Rechtsverhältnisse zwischen Wahlbewerbern.....	140
III. Rationalitäten der Rechtsprechung zum „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnis“.....	141
1. Methode der Anwendung von Zivilrecht im Öffentlichen Recht .....	141
a) Unmittelbare Anwendung oder Anwendung kraft positivgesetzlicher Anordnung.....	142
b) Analogie oder Heranziehung von Rechtsgrundsätzen .....	143
2. Sachliche Begründung – Eingrenzungskriterien für „verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse“.....	144
a) „Besonders enges Verhältnis“ und „Bedürfnis nach angemessener Verteilung der Verantwortlichkeiten“ .....	144
b) Eingrenzungsversuche der Literatur .....	149
aa) Korrespondierende Leistungspflichten und Berechtigungen (Simons).....	149
bb) Verletzung privater Forderungsrechte des status positivus (Papier).....	151
cc) Öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis mit Haupt- und Nebenpflichten (Windthorst).....	152
dd) Haftungsrechtliche Erfassung der Interessenlagen in Sonderrechtsbeziehungen (Koenig).....	153
c) „Schuldverhältnis“ als Ordnungsgröße .....	154
aa) Merkmale des Schuldverhältnisses im Zivilrecht.....	155
(1) Schuldverhältnis im engeren und im weiteren Sinne.....	155
(2) Wirkungen des Schuldverhältnisses – relative und absolute Rechte.....	156
(3) Unterscheidung rechtsgeschäftlicher und gesetzlicher Schuldverhältnisse .....	158
(4) Elemente Leistung, Forderung und Anspruch .....	160
(5) Definitionsversuche .....	162
(6) Gemeinsamkeiten aller Schuldverhältnisse.....	163
bb) Merkmale zivilrechtlicher Schuldverhältnisse in Verwaltungsrechtsverhältnissen .....	163
(1) Bedeutung des Rechtsverhältnisses im Zivilrecht und im Öffentlichen Recht.....	165
(2) Verwaltungsrechtsverhältnis als Schuldverhältnis.....	166

d) Vertragsähnlichkeit als Gemeinsamkeit .....	171
aa) Kriterien der Vertragsähnlichkeit von Verwaltungsrechtsverhältnissen.....	173
(1) Formale Kriterien.....	173
(a) Handlungsform bzw. Begründungsakt des Verwaltungsrechtsverhältnisses .....	173
(b) Formenwahlrecht der Verwaltung .....	175
(2) Eingruppierungen .....	176
(a) Differenzierung nach Leistungsverwaltung und Eingriffsverwaltung .....	176
(b) Dauerrechtsverhältnisse als vertragsähnliche Verwaltungsrechtsverhältnisse.....	177
(3) Inhaltliche Kriterien.....	177
bb) Vertragsähnlichkeit der einzelnen „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisse“ .....	179
(1) Anstalts- und Benutzungsverhältnisse .....	179
(2) Beamtenverhältnisse .....	183
(a) Vergleich mit Arbeitsverhältnissen in der Privatwirtschaft .....	184
(b) Vergleich mit dem privatvertraglichen Angestelltenverhältnis im öffentlichen Dienst .....	190
(3) Wehr- und Zivildienstverhältnisse.....	194
(4) Strafgefangenenverhältnisse .....	195
(5) Schulverhältnisse .....	199
(6) Rechtsverhältnisse zwischen Prüflingen und Prüfungsbehörde .....	202
(7) Öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnisse.....	204
(8) Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag.....	207
(9) Verwaltungsrechtsverhältnisse bei der Herstellung von Personalausweisen.....	207
(10) Beleihungsverhältnisse .....	208
(11) Rechtsverhältnisse bei informellen Absprachen .....	209
(12) Schlußfolgerungen.....	211
3. Ausfüllen einer planwidrigen Lücke im Öffentlichen Recht .....	212
a) Unzulänglichkeiten des Amtshaftungstatbestands.....	214
aa) Historischer Kontext .....	214
bb) Amtshaftung zwischen deliktischer und vertraglicher Haftung ....	216
(1) Unterscheidung nach deliktischer und vertraglicher Haftung im Zivilrecht .....	216
(2) Einordnung der Amtshaftung.....	217

b) Nachteile und Vorteile der Amtshaftung gegenüber vertraglicher Haftung.....	219
aa) Haftungsrechtlicher Täter und Zurechnung des Verschuldens für Erfüllungsgehilfen.....	219
(1) Auslegung des haftungsrechtlichen Beamtenbegriffs.....	219
(2) Vergleich mit der Verschuldenszurechnung von Erfüllungsgehilfen nach § 278 BGB.....	224
bb) Sanktioniertes Verhalten, Schutzgut .....	226
cc) Drittbezogenheit der Amtspflicht.....	227
dd) Verschuldensmaßstab.....	227
ee) Kausalität.....	229
ff) Beweislast .....	229
gg) Haftungsausschlüsse und Haftungsbeschränkungen .....	231
(1) Subsidiarität der Amtshaftung (§ 839 Abs. 1 S. 2 BGB).....	231
(2) Richterspruchprivileg (§ 839 Abs. 2 S. 1 BGB).....	233
(3) Vorwerfbare Rechtsmittelversäumung (§ 839 Abs. 3 BGB)..	234
(4) Mitverschulden .....	235
(5) Gewillkürte Haftungsausschlüsse und -beschränkungen .....	236
hh) Verjährung .....	241
ii) Anspruchsinhalt.....	243
(1) Geldersatz oder Naturalrestitution .....	243
(2) Schmerzensgeld .....	244
jj) Haftungsumfang.....	245
(1) Positives und negatives Interesse.....	245
(2) Verzugschaden und Verzugszinsen.....	245
kk) Reaktionsalternativen .....	247
ll) Zusammenfassung.....	248
c) Planwidrigkeit bei fehlender Anspruchsgrundlage für Primäransprüche .....	251
d) Planwidrigkeit bei fehlendem Ausgleich für „Geschäftsführung ohne Auftrag“ im Öffentlichen Recht .....	254
aa) Handeln eines Verwaltungsträgers für einen anderen Verwaltungsträger.....	255
bb) Handeln eines Verwaltungsträgers für einen Privaten.....	260
cc) Handeln eines Privaten für einen Verwaltungsträger.....	266
dd) Handeln eines Privaten für einen anderen Privaten.....	270
e) Planwidrigkeit fehlender Haftungsgrundlagen im Rechtsverhältnis zwischen Wahlbewerbern.....	272
4. Zwischenergebnis.....	275

*Drittes Kapitel*

**Haftung aus Verwaltungsverhältnis** 277

I. Methoden richterlicher Rechtsfortbildung zur Anwendung von BGB-Schuldrecht im Öffentlichen Recht.....	277
1. Gewohnheitsrechtliche Anerkennung.....	277
a) Öffentlich-rechtliche Verwahrung.....	278
b) Haftung bei Fürsorgepflichtverletzung in Beamtenverhältnissen.....	279
c) Anstalts- und Benutzungsverhältnisse.....	280
d) Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag.....	282
2. Gesetzes- bzw. Rechtsanalogie (gesetzesimmanente Rechtsfortbildung) ..	282
a) Beschränkung auf Lücke <i>eines</i> Gesetzes.....	283
b) Lückenhaftigkeit des BGB.....	284
3. Heranziehung von Rechtsgrundsätzen (gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung).....	286
a) Annahme einer Lücke im öffentlich-rechtlichen Regelungszusammenhang.....	287
b) Mittel der Lückenschließung bei gesetzesübersteigender Rechtsfortbildung.....	288
c) Grenzen gesetzesübersteigender Lückenschließung.....	291
aa) Vorrang des Gesetzes.....	291
bb) Vorbehalt des Gesetzes.....	295
d) Zusammenfassung.....	297
4. Unterschiede zwischen Analogieschluß und Heranziehung von Rechtsgrundsätzen.....	297
II. Einzelne Rechtsgrundsätze aus dem BGB-Schuldrecht und Lückenhaftigkeit des öffentlich-rechtlichen Regelungszusammenhangs.....	299
1. Anspruchsgrundlagen – Selbststand des Verwaltungsrechts.....	299
a) Positive Forderungsverletzung (pVV) oder Haftung aus Verwaltungsverhältnis.....	299
b) Haftung wegen zu vertretender Unmöglichkeit (§ 280 Abs. 1 BGB) ..	303
c) Verzug und Verzugszinsen (§§ 284 ff. BGB).....	304
d) Culpa in contrahendo (c. i. c.).....	309
e) „Schuldverhältnis“ als Anspruchsgrundlage für Primäransprüche.....	310
2. Vorschriften zu speziellen Schuldverhältnissen des Schuldrechts Besonderer Teil.....	314
a) Verwahrungsvertrag (§§ 688 ff.).....	314
aa) Wesen der Verwahrung (§ 688 BGB).....	315
bb) Vergütung (§ 689 BGB).....	315
cc) Verschuldensmaßstab bei unentgeltlicher Verwahrung (§ 690 BGB).....	317

dd) Hinterlegung bei Dritten (§ 691 BGB) .....	318
ee) Änderung der Aufbewahrung (§ 692 BGB).....	319
ff) Ersatz von Aufwendungen (§ 693 BGB).....	320
gg) Schadenersatzpflicht des Hinterlegers (§ 694 BGB).....	321
hh) Rückforderungsrecht des Hinterlegers (§ 695 BGB).....	321
ii) Rücknahmeanspruch des Verwahrers (§ 696 BGB) .....	323
jj) Rückgabeort (§ 697 BGB).....	323
kk) Verzinsung des verwendeten Geldes (§ 698 BGB).....	324
ll) Fälligkeit der Vergütung (§ 699 BGB).....	325
mm) Unregelmäßiger Verwahrungsvertrag (§ 700 BGB).....	325
nn) Zusammenfassung .....	326
b) Geschäftsführung ohne Auftrag (§§ 677 ff. BGB) .....	327
c) Kaufrecht (§§ 433 ff. BGB).....	330
aa) Minderung (§ 459 Abs. 1, §§ 462, 472 BGB) .....	330
bb) Zusicherung einer Eigenschaft (§ 459 Abs. 2, §§ 463, 480 Abs. 2 BGB) .....	332
d) Werkvertrag (§§ 631 ff. BGB) .....	333
e) Leihvertrag (§§ 598 ff. BGB).....	334
3. Haftungsmodalitäten.....	335
a) Haftung für Erfüllungsgehilfen (§ 278 BGB).....	335
b) Beweislastumkehr (§ 282 BGB).....	336
c) Verjährung (§§ 194 ff. BGB) .....	339
d) Schadensberechnung (§§ 249 ff. BGB).....	345
4. Haftungsbeschränkungen.....	345
a) Anwendung von Vorschriften des AGBG .....	346
b) Anwendung der Generalklauseln in §§ 238, 242 BGB .....	349
5. Leistungsbestimmung nach §§ 315 ff. BGB.....	350
6. Kurzzusammenfassung .....	351
III. Sachliche Begründung der Rechtsfortbildung .....	352
1. Verwaltungsrechtsverhältnis als Ordnungsrahmen.....	352
2. Haftungsregime im Verwaltungsrechtsverhältnis .....	356
3. Haftungsregime im vertragsähnlichen Verwaltungsrechtsverhältnis.....	357
IV. Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung.....	360
1. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes.....	360
2. Einzelne „verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse“.....	361
a) Anstalts- und Benutzungsverhältnisse.....	361
b) Personenbezogene Rechtsbeziehungen .....	364
c) Öffentlich-rechtliche Verwahrungsverhältnisse .....	367
d) Öffentlich-rechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag .....	369

Inhaltsverzeichnis 17

e) Verwaltungsrechtsverhältnisse bei der Bestellung von Personalausweisen..... 372

f) Beleihungsrechtsverhältnisse..... 374

g) Verwaltungsrechtsverhältnis im Vorfeld einer behördlichen Entscheidung..... 374

V. Rechtsfolgen der Haftung aus Verwaltungsrechtsverhältnis..... 374

VI. Konkurrenzen..... 375

VII. Rechtsweg..... 379

*Viertes Kapitel*

**Fazit und Ausblick** 384

**Literaturverzeichnis** ..... 389

**Sachwortverzeichnis** ..... 417



## *Erstes Kapitel*

### **Einleitung**

#### **I. Das „verwaltungsrechtliche Schuldverhältnis“ in der gerichtlichen Praxis**

Das sogenannte „verwaltungsrechtliche Schuldverhältnis“ erfreut sich eines außerordentlichen Stellenwerts in der gerichtlichen Praxis. Die Bedeutung spiegelt sich in einer kaum mehr überschaubaren Vielzahl veröffentlichter Entscheidungen zu immer neuen, aber auch den „klassischen“ Untergruppierungen „verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse“ wider<sup>1</sup>. Bei näherer Betrachtung fällt eine Diskrepanz auf. Die Relevanz, die dieses Institut des Öffentlichen Rechts für meist schadenersatzrechtliche Streitigkeiten bei den Gerichten hat, steht in einem deutlichen Mißverhältnis zu der mangelnden systematischen, methodischen und dogmatischen Aufarbeitung des „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses“ in Rechtsprechung und Literatur<sup>2</sup>.

Zwar werden einzelne Teilbereiche wie die in § 40 Abs. 2 S. 1 VwGO explizit erwähnte öffentlich-rechtliche Verwahrung<sup>3</sup>, die öffentlich-rechtliche Ge-

---

<sup>1</sup> Vgl. nur die seit 1995 veröffentlichte Rechtsprechung: BVerwG NJW 1995, 271; BayVBl 1995, 733; NJW 1995, 2303; BVerwGE 98, 18 = NVwZ 1995, 1098; BVerwG BayVBl 1996, 210; NJW 1996, 210; BVerwGE 101, 51 = NJW 1996, 2669; BVerwG NVwZ-RR 1997, 426; NJW 1997, 1321; NWVBl 1997, 295; BayVBl 1997, 696; DVBl 1998, 191; NVwZ 1998, 400; NVwZ 1998, 403; NVwZ 1999, 194; VGH BW NVwZ 1996, 201; BayVGH NVwZ-RR 1995, 86; NVwZ-RR 1996, 530; NVwZ 1998, 421; OVG Hamburg NVwZ-RR 1995, 369; HessVGH NVwZ-RR 1997, 427; NdsOVG NdsVBl 1995, 61; OVG NW NVwZ 1995, 188; NWVBl 1996, 12; NVwZ-RR 1996, 482; NVwZ-RR 1997, 207; NWVBl 1997, 295; NVwZ-RR 1998, 198; NWVBl 1998, 196; NWVBl 1998, 198; NVwZ 1998, 1210; BP-NSGB Nr. 30/1998; OVG LSA LKV 1997, 175; VG Gießen NVwZ-RR 1995, 144; NVwZ-RR 1998, 453; VG Würzburg NVwZ-RR 1997, 487; BGHR TierKBG § 4 Abs. 2/Beleihung 1; BGH NJW 1997, 1636; NJW 1998, 298; DVBl 1998, 523; OLG Düsseldorf NVwZ-RR 1996, 305; OLG München OLG-Rp München 1996, 17; LG Halle NJW-RR 1997, 532.

<sup>2</sup> Die einzigen Monographien zu dem Thema liegen schon knapp 30 Jahre zurück: *Papier*, Die Forderungsverletzung im Öffentlichen Recht, 1970; *Simons*, Leistungsstörungen verwaltungsrechtlicher Schuldverhältnisse, 1967. – Ausschließlich und explizit dem „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnis“ widmet sich seitdem nur der Aufsatz von *Windthorst* JuS 1996, 605.

<sup>3</sup> *Schieferdecker*, Die Entfernung von Kraftfahrzeugen, 1998, S. 154 ff.; *Büllesbach*, Die öffentlich-rechtliche Verwahrung, 1994; *Koch*, Die öffentlich-rechtliche Verwahrung, 1952.

schäftsführung ohne Auftrag<sup>4</sup> oder die vorvertraglichen Schuldverhältnisse im Verwaltungsrecht<sup>5</sup> in der Literatur näher beleuchtet. Überhaupt scheint die Existenz einer Haftung aus „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen“ im Öffentlichen Recht vorausgesetzt (vgl. § 40 Abs. 2 S. 1 VwGO: „Schadensersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die nicht auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag beruhen“). Jedoch gehen Erklärungen dafür, was „verwaltungsrechtliche Schuldverhältnisse“ als eigenständige Struktureinheit des Öffentlichen Rechts ausmachen und was sie aus dem Kreis aller öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen heraushebt, kaum über eine Reproduktion der Begründungsansätze der Rechtsprechung hinaus<sup>6</sup>, die ihrerseits seit Jahrzehnten immer gleiche Formulierungen aus Vorgängerentscheidungen stereotyp wiederholt. Die scheinbare Fortführung bzw. Nachformung einer ständigen Rechtsprechung täuscht darüber hinweg, daß sich das Institut des sog. „verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnisses“ im Bereich der traditionellen Anwendungsfelder in ständiger Bewegung und Fortentwicklung befindet<sup>7</sup> und daß Rechtsprechung wie Literatur seit Beginn der 90er Jahre mit der Begründung immer neuer Erscheinungsformen aufwarten<sup>8</sup>.

### 1. Traditionelle Anwendungsfelder

#### a) Anstalts- und Benutzungsverhältnisse

Seit jeher ist die Rechtsprechung bemüht, Anstalts- und Benutzungsverhältnisse unabhängig von ihrer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Organisation haftungsrechtlich gleich zu behandeln<sup>9</sup>. Die Anerkennung einer Haftung aus „verwaltungsrechtlichem Schuldverhältnis“ hat hier Tradition. Die

<sup>4</sup> Knapp, Geschäftsführung ohne Auftrag bei Beteiligung von Trägern öffentlicher Verwaltung, 1999; Nedden, Die Geschäftsführung ohne Auftrag im Öffentlichen Recht, 1994; Grunwaldt, Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche unter mehreren polizeilichen Störern, 1994, S. 99 ff.; Hoepffner, GoA in der Verwaltung, 1972; Bamberger JuS 1998, 706; Wild VR 1998, 131; Schoch Jura 1994, 241; von Einem NWVBl 1992, 384; Blas BayVBl 1989, 648; dies. JA 1989, 514; Fleischfresser VR 1988, 305; Habermehl Jura 1987, 199; Gusy JA 1979, 69; Freund JZ 1975, 513; Klein DVBl 1968, 166.

<sup>5</sup> Keller, Vorvertragliche Schuldverhältnisse im Verwaltungsrecht, 1997.

<sup>6</sup> Vgl. beispielsweise Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 28 Rn. 1 ff.; Erichsen, in: ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rn. 29 u. § 29; Rüfner, in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 49 Rn. 9 ff.; Ossenhühl, Staatshaftungsrecht, S. 336 ff.; Windthorst/Sproll, Staatshaftungsrecht, §§ 3 ff.; Windthorst JuS 1996, 605.

<sup>7</sup> Hierzu siehe im folgenden.

<sup>8</sup> Hierzu unten S. 27 ff.

<sup>9</sup> Dies führen ausdrücklich an u. a. RGZ 99, 96 (97 f.); 152, 129 (132); BGH NJW 1977, 197 (198); DVBl 1978, 108 (109); OLG Düsseldorf NVwZ-RR 1994, 627; LG Heidelberg VersR 1971, 971.

Dichte der veröffentlichten Entscheidungen ist unvermindert hoch und unterliegt nur geringen Schwankungen, wobei in den letzten Jahren eher ein Anstieg zu verzeichnen ist. Waren die Anwendungsfälle ursprünglich im wesentlichen auf Anstalts- und Benutzungsverhältnisse im Rahmen des Anschlusses an die örtliche Wasserversorgung<sup>10</sup> oder die örtliche Abwasser- und Regenwasserkanalisation<sup>11</sup> sowie die Benutzung eines öffentlich-rechtlich betriebenen Schlachthofs<sup>12</sup> beschränkt, ist deren Kreis im Laufe der Zeit erheblich ausgeweitet worden. Die Anwendung der Grundsätze einer Haftung aus „verwaltungsrechtlichem Schuldverhältnis“ wurde ebenfalls diskutiert oder anerkannt bei der Durchführung von Bodenverbesserungsmaßnahmen durch einen landwirtschaftlichen Wasser- und Bodenverband<sup>13</sup>, bei der Benutzung eines Kinderspielplatzes<sup>14</sup> oder eines Bade- und Freizeitzentrums<sup>15</sup>, bei der Nutzung der Dienste der Post in Form eines Fernmeldeanschlusses<sup>16</sup>, bei einer gemeindlichen Bullenhaltung<sup>17</sup> oder bei der durch Satzung geregelten Inanspruchnahme eines Kranwagens der örtlichen Feuerwehr<sup>18</sup> sowie im Verhältnis der Luftverkehrsunternehmen und Reiseveranstalter als Luftfrachtführer zur Bundesanstalt für Flugsicherung<sup>19</sup> bzw. im Verhältnis der Nutzer der gelben Verpackungstonnen und -säcke zu den Kommunen, die für die Duale System Deutschland GmbH die Abfuhr des Verpackungsmülls übernommen haben<sup>20</sup>.

In der Rechtsprechung zeichnet sich eine Entwicklung ab, nach welcher in einigen Bereichen der Rückgriff auf die Haftung aus sog. „verwaltungsrechtlichem Schuldverhältnis“ die Prüfung von Amtshaftungsansprüchen weitestgehend verdrängt. Die Verwaltungsgerichte fühlen sich zur Entscheidung über

<sup>10</sup> VGH BW ESvGH 26, 155; VBIBW 1982, 369; OVG NW OVGE 18, 153; RGZ 152, 129; BGHZ 17, 191; 59, 303; LM § 13 GVG Nr. 89.

<sup>11</sup> BVerwG NJW 1995, 2303 (2304); VGH BW NVwZ 1990, 388; Urt. v. 15.6.1992 – 8 S 2728/91 (n. v.); NVwZ 1996, 201; BayVGH VerwRspr 21, 911; OVG NW GemH 1988, 259; NWVBl 1996, 12; NVwZ-RR 1996, 482; NVwZ-RR 1997, 207; BGHZ 54, 299; BGH LM VerwRecht – Allgemeines (öffentl.-rechtl. Verpflichtungen) Nr. 10; NJW 1977, 197; VersR 1978, 38; VersR 1987, 768; OLG Düsseldorf BauR 1992, 812 (LS); NVwZ-RR 1994, 627; NVwZ-RR 1996, 305; LG Freiburg VersR 1979, 363; LG Heidelberg VersR 1971, 971.

<sup>12</sup> BGH LM § 40 VwGO Nr. 9; BGHZ 61, 7; BGH NJW 1974, 1816; OLG Hamburg MDR 1961, 938; OLG Hamm VersR 1987, 789; LG Wiesbaden NVwZ 1983, 179.

<sup>13</sup> BGH VersR 1987, 768.

<sup>14</sup> BGH NJW 1988, 2667 (2668).

<sup>15</sup> OLG Koblenz VersR 1980, 724 (725).

<sup>16</sup> BGHZ 66, 302.

<sup>17</sup> BGH VersR 1978, 254.

<sup>18</sup> BayObLG BayVBl 1989, 571.

<sup>19</sup> *Bettermann/Papier* Verw 8 (1975), 159 (172 ff.).

<sup>20</sup> OVG NW NVwZ 1998, 1210.