

Staatshaftungsrecht – Kein Amtshaftungsanspruch bei unwirksamer Mietenbegrenzungsverordnung

stud. iur. Robin Dudda

BGH, Urt. v. 28.01.2021 – III ZR 25/20

§ 556d BGB, § 839 BGB, Art. 34 GG

Sachverhalt (gekürzt und vereinfacht):

Die Klägerin macht gegen das beklagte Land einen Amtshaftungsanspruch aus Art. 34 S. 1 GG iVm § 839 Abs. 1 S. 1 BGB geltend. Die Klägerin stützt ihr Begehr auf die Unwirksamkeit der von der Landesregierung am 17.11.2015 erlassenen Mietenbegrenzungsverordnung i.S.d. § 556d Abs. 2 BGB (im Folgenden: Mietenbegrenzungsverordnung 2015).

Die von der Klägerin gemietete Wohnung befindet sich in einem durch die Mietenbegrenzungsverordnung 2015 als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt i.S.d. § 556d Abs. 2 BGB festgelegtem Gebiet. Die zwischen der Klägerin und der Vermieterin vereinbarte Miete überstieg die ortsübliche Vergleichsmiete um 10%. Sofern die Mietenbegrenzungsverordnung wirksam ist, stünde der Klägerin also ein entsprechender Rückzahlungsanspruch gegen ihre Vermieterin zu.

Mit Urteil vom 27.03.2018 wurde die Mietenbegrenzungsverordnung 2015 indes für unwirksam erklärt, da die vorgeschriebene Begründung fehlte.¹

Mit der gegen das Land gerichteten Klage macht die Klägerin einen Schaden in Gestalt des bei Wirksamkeit der Mietenbegrenzungsverordnung 2015 bestehenden Rückzahlungsanspruchs gegen die Vermieterin geltend. Der Erlass der fehlerhaften Verordnung sei die durch das Land verletzte Amtspflicht.

Ist die Klage begründet?

¹ BGHZ 223, 30.

EINORDNUNG

Das Staatshaftungsrecht steht bei den meisten Studierenden nicht hoch im Kurs und wird entsprechend häufig „auf Lücke“ gelernt. Das ist riskant, zumal das Recht der öffentlichen Ersatzleistungen in Grundzügen nach § 16 Abs. 3 Nr. 5 NJAVO zum Pflichtfachstoff gehört. Zudem lässt sich ein Großteil der staatshaftungsrechtlichen Anspruchsgrundlagen gut meistern, wenn man die haftungsrechtliche Systematik verstanden und die Gemeinsamkeiten der einzelnen Anspruchsgrundlagen durchschaut hat.¹ Gerade aus aktueller Sicht stellen sich spannende Fragen im Staatshaftungsrecht in Gestalt der Entschädigungsansprüche für Betriebsschließungen während der Covid-19-Pandemie.²

Die besprochene Entscheidung setzt sich mit dem prüfungsrelevantesten Anspruch aus dem Staatshaftungsrecht, dem Amtshaftungsanspruch nach Art. 34 S. 1 GG i.V.m. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB auseinander und behandelt dessen wichtige Grundprinzipien.

Während der ersten juristischen Pflichtfachprüfung ist eine reine staatshaftungsrechtliche Klausur untypisch. Weiterhin ist der besprochene Fall für eine fünfstündige Klausur nicht umfangreich genug. Gleichwohl eignet er sich gut als Teilfrage, um das staatshaftungsrechtliche Verständnis zu prüfen.

¹ Dazu sehr lehrreich Sauer, Staatshaftungsrecht, JuS 2012, 695 (800).

² Hierzu Fischer-Uebler/Gölzer/Schaub, Die Covid-19-Pandemie und das Staatshaftungsrecht – Entschädigungsansprüche für Betriebsschließungen zur Pandemiebekämpfung, JA 2021, 491.

LEITSATZ

Mieterin, die infolge der Unwirksamkeit der Hessischen Mietenbegrenzungsverordnung vom 17.11.2015 eine höhere Miete zu entrichten haben, steht gegenüber dem Land Hessen kein Amtshaftungsanspruch zu.

GUTACHTERLICHE LÖSUNG

- I. Ausübung eines öffentlichen Amtes
- II. Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht
- 1. Amtspflichtverletzung
- 2. Drittbezogenheit**
 - a) Drittbezogenheit beim Erlass eines Maßnahmen- oder Einzelfallgesetzes
 - b) Eingriff in eine geschützte Grundrechtsposition**
 - c) Drittbezogenheit wegen eines etwaig enttäuschten Vertrauens in die Wirksamkeit der Verordnung
- III. Ergebnis

Die Klage ist begründet, wenn die Klägerin einen Anspruch gegen das beklagte Land in Höhe des nicht bestehenden Rückzahlungsanspruchs gegen die Vermieterin hat. Ein solcher könnte sich aus Art. 34 S. 1 GG i.V.m. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB ergeben.

I. Ausübung eines öffentlichen Amtes

Die Landesregierung müsste beim Erlass der Verordnung in Ausübung eines öffentlichen Amtes gehandelt haben. Im Rahmen des Amtshaftungsanspruchs muss die handelnde Person nicht Beamter im statusrechtlichen Sinne sein, es genügt vielmehr, wenn der Amtswalter öffentlich-rechtlich und somit als Beamter im haftungsrechtlichen Sinne handelt.³

Die Landesregierung hat bei dem Erlass der Verordnung in ihrer Funktion als Verordnungsgeber und damit öffentlich-rechtlich gehandelt. Mithin ist sie in Ausübung ihres öffentlichen Amtes tätig geworden.

II. Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht

Problematisch erscheint, ob die Landesregierung eine Amtspflicht verletzt hat, die gerade gegenüber der Klägerin bestand.

1. Amtspflichtverletzung

Die relevante Amtspflicht beurteilt sich aus dem amtlichen Verhältnis zum Staat und nicht aus den Rechtspflichten gegenüber dem Bürger.⁴ Die wichtigste Amtspflicht ist der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gem. Art. 20 Abs. 3 GG.⁵ § 556d Abs. 2 BGB fordert für die Mietenbegrenzungsverordnung eine Begründung. Diese hat die Landesregierung nicht vorgenommen und mithin gegen einfaches Recht verstößen. Dadurch wurde der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verletzt, weshalb eine Amtspflichtverletzung vorliegt.

2. Drittbezogenheit

Diese Amtspflicht müsste gerade gegenüber der Klägerin bestanden haben. Ob die Geschädigte „Dritter“ i.S.d. Vorschrift ist, richtet sich gem. der ständigen Rechtsprechung des Senats danach, ob die Amtspflicht, wenn auch nicht notwendig allein, so doch auch den Zweck hat, gerade ihr Interesse wahrzunehmen.⁶ Folglich kommt es auf den Schutzzweck der Amtspflicht an.⁷

Aufgrund ihres abstrakt-generellen Charakters dienen Gesetze grundsätzlich nur dem Allgemeininteresse.⁸ Das bedeutet, dass der Normgeber beim Erlass von Rechtsnormen im Grundsatz lediglich im Allgemeininteresse und gerade nicht im Interesse bestimmter Personen tätig wird.⁹

a) Drittbezogenheit beim Erlass eines Maßnahme- oder Einzelfallgesetzes

Ausnahmsweise kann bei Maßnahme- oder Einzelfallgesetzen eine Drittbezogenheit vorliegen, wenn bestimmte Belange Einzelner unmittelbar berührt werden.¹⁰ Die Mietenbegrenzungsverordnung 2015 müsste bestimmte Belange Einzelner berühren. Das ist der Fall, wenn Interessen einer Einzelperson oder eines individuell bestimmten Personenkreises betroffen sind.¹¹

³ Danwitz in: v. Mangold/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 34 Rn. 57; Srzesick in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, 3. Aufl. 2020, Art. 34 Rn. 5.

⁴ Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2021, Rn. 1065.

⁵ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 26 Rn. 16.

⁶ BGH, Urt. v. 28.01.2021 - III ZR 25/20, Rn. 11.

⁷ BGHZ 106, 323 (331).

⁸ BGH, Urt. v. 28.01.2021 - III ZR 25/20, Rn. 12.

⁹ Ebd.

¹⁰ BGH NJW 1971, 1172 (1174).

¹¹ BGH, Urt. v. 28.01.2021 - III ZR 25/20, Rn. 14.

Die Geltung der Mietenbegrenzungsverordnung 2015 ist gem. § 556d Abs. 2 BGB räumlich beschränkt. Aufgrund dieses räumlich und personell begrenzten Geltungsbereichs könnte der Drittbezug vorliegen.¹² Die zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer der Verordnung ist dabei ohne Bedeutung.¹³ Trotz des grundsätzlich räumlich und personell begrenzten Geltungsbereichs der Verordnung werden an das Vorliegen eines Maßnahme- oder Einzelfallgesetzes erhöhte Anforderungen gestellt. Daher muss der räumlich und sachlich begrenzte Geltungsbereich derart eng sein, dass die Betroffenen einen überschaubaren und individuell bestimmten Personenkreis bilden.¹⁴ Die Mietenbegrenzungsverordnung umfasst in räumlicher Hinsicht 16 hessische Gemeinden, einschließlich der fünf einwohnerstärksten des Landes. Mithin ist der betroffene Personenkreis unüberschaubar und individuell nicht begrenzt.¹⁵ Vielmehr dient die Verordnung trotz der grundsätzlichen räumlichen Begrenzung einzig dem Allgemeininteresse.¹⁶ Somit sind die Voraussetzungen eines Maßnahme- oder Einzelfallgesetzes nicht erfüllt.

b) Drittbezogenheit wegen Eingriffs in eine geschützte Grundrechtsposition

Gleichwohl könnte sich eine Drittrichtung der Amtspflicht aus einem Eingriff in eine grundrechtlich geschützte Position ergeben. Grundrechte sind Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat, weshalb den Verordnungsgeber die Pflicht trifft, nicht gegen Grundrechte zu verstößen.¹⁷ Möglicherweise lässt sich aus Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG eine solche grundrechtlich geschützte Position ableiten, die das Recht umfasst, als durchschnittlich verdienender Bürger im städtischen Raum Wohnraum finden und anmieten zu können.¹⁸

Unabhängig davon, ob eine solche grundrechtlich geschützte Position der Klägerin besteht und ob die Landesregierung zum Erlass einer wirksamen Mietenbegrenzungsverordnung verpflichtet war, müsste die Klägerin

für einen Amtshaftungsanspruch „Dritte“ i.S.d. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB sein.

Trotz einer möglichen Grundrechtsverletzung könnte dieser Drittbezug fehlen, wenn nicht aus jedem Verstoß die Verletzung einer drittgerichteten Amtspflicht folgt. Teilweise wird eine Drittbezogenheit schon dann angenommen, wenn der Normgeber durch grundrechtswidrige Normgebung subjektive Rechte der betreffenden Grundrechtsinhaber verletzt. Aus jeder subjektiven Rechtsverletzung folge eine Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht.¹⁹ Gem. Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG ist auch der Normgeber an die Grundrechte gebunden, entscheidend für eine Drittbezogenheit sei daher lediglich die Verletzung eines subjektiven Rechts; hingegen sei unbeachtlich durch welchen Hoheitsträger die Verletzung erfolgt.²⁰ Zudem werde bei einer Verneinung der Haftung für normatives Unrecht die Akzessorietät des Sekundär- und Primärrechtsschutzes verletzt.²¹ Weiterhin habe die Annahme einer Drittbezogenheit infolge eines Grundrechtsverstoßes den Vorteil größerer Praktikabilität sowie Handlungssicherheit im Vergleich zu dem ungenauen Kriterium des Einzel- bzw. Maßnahmengesetzes.²² Schließlich sei die Haftung des Normgebers durch das Verschuldenserfordernis des Haftungsanspruchs auf Ausnahmefälle beschränkt.²³

Diese Auffassung könnte abzulehnen sein.²⁴ Ob dies der Fall ist, wird durch eine Auslegung des Gesetzes beantwortet. Systematisch ist § 839 BGB im Deliktsrecht verortet, das grundsätzlich nur Schadensersatzansprüche des unmittelbar Verletzten kennt.²⁵ Historisch hat niemand an den Gesetzgeber als Schadensverursacher bei der Normierung der Amtshaftung gedacht, er kann somit grundsätzlich nicht in den Kreis der potentiellen Schädiger aufgenommen werden.²⁶ Der Sinn des Drittbezugs in § 839 Abs. 1 S. 1 BGB ist seine haftungsbegrenzende Wirkung.²⁷ Der Kreis der potentiell Ersatzberechtigten wird also von vornherein beschränkt.²⁸

¹² Ebd.

¹³ Ebd.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ BGH, Urt. v. 28.01.2021 - III ZR 25/20, Rn. 17

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Detterbeck (Fn. 4), Rn. 1067.

¹⁸ So die Auffassung der Revision, vgl. BGH, Urt. v. 28.01.2021 - III ZR 25/20, Rn. 19.

¹⁹ Papier/Shirvani in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 7, Schuldrecht Besonderer Teil IV, 8. Aufl. 2020, § 839 Rn. 285.

²⁰ Papier/Shirvani in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Lfg. 91 April 2020, Art. 34 Rn. 185; Windhorst, Staatshaftungsrecht, JuS 1995, 892 (895).

²¹ Windhorst (Fn. 20), JuS 1995, 892 (895).

²² Haverkate Amtshaftung bei legislativem Unrecht und die Grundrechtsbindung des Gesetzgebers, NJW 1973, 441 (443).

²³ Wieland in: H. Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 34 Rn. 49.

²⁴ Vgl. Reinert in: BeckOK BGB, 58. Edition, Stand 01.05.2021, § 839 Rn. 97.

²⁵ BGH, Urt. v. 28.01.2021 - III ZR 25/20, Rn. 21.

²⁶ Ebd., Rn. 25.

²⁷ Ebd., Rn. 24.

²⁸ Ebd.

Würde danach bereits aus dem Grundrechtsverstoß die Drittgerichtetheit der Amtspflichtverletzung folgen, hätte die in § 839 Abs. 1 S. 1 BGB beabsichtigte Haftungsbegrenzung keine Wirkung.²⁹ Das ist vor allem dann bedenklich, wenn der Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG auf Vorschriften beruht, die ausschließlich im Allgemeininteresse erlassen wurden.³⁰

Weiterhin hätte eine Anerkennung von Amtshaftungsansprüchen für normatives Unrecht für die Staatsfinanzen weitreichende Folgen.³¹ Nach ganz überwiegender Mehrheit existiert auch in anderen europäischen Staaten keine Haftung für normatives Unrecht, sodass auch ein Rechtsvergleich gegen eine solche Haftung nach deutschem Recht spricht.³²

Die besseren Argumente sprechen mithin gegen die erste Auffassung. Im Ergebnis folgt daher nicht aus jedem Grundrechtsverstoß die Verletzung einer drittbezogenen Amtspflicht.³³ Der Gesetzgeber kann vielmehr die Voraussetzungen eines Amtshaftungsanspruches näher ausgestalten.³⁴ Dies ist in § 839 BGB geschehen. Die Amtspflichtverletzung liegt in der Verletzung der Begründungspflicht des § 556 Abs. 2 BGB und der daraus folgenden Unwirksamkeit der Verordnung. Diese Pflicht bestand jedoch nur gegenüber der Allgemeinheit, sodass die Klägerin unabhängig von einer grundrechtlich geschützten Position im Ergebnis nicht „Dritte“ i.S.d. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB ist.

c) Drittbezogenheit wegen eines etwaig enttäuschten Vertrauens in die Wirksamkeit der Verordnung

Schließlich könnte sich ein Amtshaftungsanspruch aus dem enttäuschten Vertrauen der Klägerin in die Wirksamkeit der Mietenbegrenzungsverordnung 2015 ergeben. Doch unabhängig von dem Vorliegen eines Vertrauenstatbestandes muss auch hier eine Drittbezogenheit gegeben sein. Rechtsverordnungen enthalten normalerweise generelle und abstrakte Regeln, durch die der Normgeber ausschließlich Aufgaben gegenüber der Allgemeinheit wahrnimmt, weshalb die Drittbezogenheit fehlt und ein allgemeiner Anspruch auf Entschädigung für Aufwendungen, die im Vertrauen auf die Wirksamkeit einer Rechtsnorm gemacht worden sind, nicht bestehen kann.³⁵ Hier soll die

Pflicht zur Begründung einer Mietenbegrenzungsverordnung i.S.d. § 556d BGB die Entscheidungen der Regierung transparent und nachvollziehbar machen.³⁶ Diese Transparenzpflicht besteht allerdings lediglich gegenüber der Allgemeinheit, sodass diesbezüglich kein Drittbezug vorliegt.³⁷ Es kann folglich dahinstehen, ob überhaupt ein objektiv schutzwürdiges Vertrauen der Klägerin in die Wirksamkeit der Verordnung bestand. Selbst bei der Bejahung eines solchen Vertrauens würde der geforderte Anspruch nicht bestehen.

3. Ergebnis

Somit steht der K gegen das beklagte Land kein Amtshaftungsanspruch aus Art. 34 S. 1 GG i.V.m. § 839 Abs. 1 S. 1 BGB in Höhe des nicht bestehenden Rückzahlungsanspruchs gegen die Vermieterin zu. Weitere Anspruchsgrundlagen kommen nicht in Betracht. Die Klage ist unbegründet.

FAZIT

Diese Entscheidung behandelt mit dem Amtshaftungsanspruch im Kontext des normativen Unrechts einen Klassiker und ist daher für die Prüfungssämter interessant. Um einen solchen Fall zu lösen, sind keine vertieften Kenntnisse des Staatshaftungsrechts erforderlich. Vielmehr muss man sich vor allem mit dem Sinn und Zweck des Amtshaftungsanspruchs auseinandersetzen, um im Rahmen der Drittbezogenheit der Amtspflichtverletzung zu dem richtigen Ergebnis zu gelangen. Gerade beim Punkt der Drittbezogenheit hat der BGH zum Teil lehrbuchartig anhand der Auslegungskriterien ausgeführt, welche Aspekte relevant sind. Gleichwohl kann das Ergebnis auf den ersten Blick überraschend sein. Denn gerade bei einer möglichen Grundrechtsverletzung durch den Staat sind nicht nur Abwehrrechte, sondern ebenfalls Entschädigungsansprüche für die Geschädigten von Bedeutung. Diese Ansicht wird auch im Rahmen des normativen Unrechts eine starke Literaturauffassung bleiben. Im Ergebnis hat der BGH überzeugend auf den fehlenden Drittbezug abgestellt und mithin einen Schadensersatzanspruch verneint.

²⁹ BGH NJW 1989, 101 (101); Wöstmann in: Staudinger, Amtshaftungsrecht, 2020, § 839 Rn. 178.

³⁰ BGH, Urt. v. 28.01.2021 - III ZR 25/20, Rn. 24; Wöstmann (Fn. 29), § 839 Rn. 178.

³¹ BGH, Urt. v. 28.01.2021 - III ZR 25/20, Rn. 26.

³² Danwitz (Fn. 3), Art. 34 Rn. 113.

³³ BGH NJW 1994, 2415 (2416).

³⁴ BGH, Urt. v. 28.01.2021 - III ZR 25/20, Rn. 26.

³⁵ Ebd., Rn. 28.

³⁶ Ebd., Rn. 30

³⁷ Ebd.