

Zur Rechtsnatur des Ausgleichs unter Beamten, die dem Dienstherrn gesamtschuldnerisch zum Schadensersatz verpflichtet sind

Dr. Hellmuth Günther

Die Rechtsnatur des Gesamtschuldnerausgleichs unter Beamten, die dem Dienstherrn Schadensersatz leisten müssen, ist trotz praktischer Relevanz und dogmatischer Bedeutung wenig erörtert; sie ist zudem strittig. Die Abhandlung stellt die Problematik vor dem Hintergrund von Thesen zu sonstigen öffentlich-rechtlichen Gesamtschuldverhältnissen dar und plädiert für eine beamten-, also öffentlich-rechtliche Lösung.

I. Einführung

Normen zur gesamtschuldnerischen Haftung von Beamten, die ihren Dienstherrn gemeinsam schuldhaft pflichtwidrig schädigen, haben Tradition. Solche Vorschriften (wie ehemals § 23

Abs. 1 DBG,¹ aktuell §§ 48 BeamtStG, 75 Abs. 1 BBG) bezwecken primär die umfassende Befriedigung des Dienstherrn bzw. das Wohlergehen des entsprechenden öffentlichen, zumal des Haushaltsinteresses (arg. §§ 6 Abs. 1 HGrG, 34 Abs. 1 BHO). Der Dienstherr darf demgemäß von jedem Schädiger volle Kompensation verlangen (allerdings insgesamt nur einmal). Das Schrifttum hat dazu nachhaltig thematisiert (ohne Konsens zu erzielen),² ob, gegebenenfalls inwieweit die Fürsorgepflicht (§§ 45 BeamtStG, 78 BBG) Korrektur jener Gläubigerbefugnis gebietet. Sofern Fürsorge das Heranziehungsermessen einschränkt, soll vor allem das Maß der Verursachungsanteile der Schädiger den Orientierungsfaktor bilden, wie beim Binnenausgleich von Gesamtschuldern.³ Seit langem besteht Konsens, dass die Figur der beamtenrechtlichen Haftungsgesamtschuld sekundär, aber wesensmäßig das Prinzip des Ausgleichs unter den Schuldern (Beamten) einschließt.⁴ Die Literatur hat jedoch den Aspekt der Rechtsnatur des Prinzips, ob es öffentlich- oder zivilrechtlich strukturiert ist, wenig und nicht einvernehmlich erörtert,⁵ eine Feststellung, die bereits für das ältere Schrifttum (das des DBG) gilt,⁶ gleichermaßen für Kommentierungen der Parallelnorm des Soldatenrechts (§ 24 Abs. 1 SG [vgl. auch § 34 ZDG]).

Speziell zur Rechtsnatur des Binnenausgleichs nehmen mehrere Erläuterungswerke, Handbücher etc. gar keine Stellung. Die wenigen zu registrierenden Statements machen einen Dissonanz deutlich, ob der Anspruch dem öffentlichen⁷ oder dem Zivilrecht⁸ zuzuordnen ist. Begründet werden solche Äußerungen noch seltener. Die Lesart Zivilrecht wird wenn, dann fast durchweg auf Judikate (des preußischen OVG, des BVerwG, des BFH und des BGH) gestützt, die sich nicht mit Beamtenrecht befassen.⁹

Der Mangel eingehender Debatte, der übrigens ähnlich zur Rechtsnatur abgetretener Alimentationsansprüche (§§ 39 Abs. 1 DBG, 84 Abs. 1 BBG a. F., 51 Abs. 1 BRRG, 11 BBesG, 51 BeamtVG [411 BGB]) festzustellen ist,¹⁰ frappiert. Die wohl statistisch orientierte Version, der Ausgleichsanspruch habe im Beamtenrecht keine Bedeutung, da der Dienstherr die Schädiger ohnehin nur nach ihren Verursachungsbeiträgen zum Ersatz heranziehen dürfe, so dass nichts auszugleichen sei,¹¹ jene Version also (mit strittigem Fundament)¹² könnte das Desinteresse der Literatur schwerlich erklären. Der Binnenausgleich, um dessen Wesen es geht, wird als Rechtsprinzip benötigt. Als Komplement des Gläubiger- bzw. Dienstherrnanspruchs bildet er ein substantielles Element der Figur Gesamtschuld. Zugleich stellt der Binnenausgleich eine praxisbezogene Rechts-Reserve dar (selbst für die Fälle, in denen der Dienstherr die beamteten Schädiger proportional in Anspruch nimmt oder zu nehmen meint), eine Rechts-Reserve, die nur effektiv bereitgehalten wird, wenn der Rechtsweg zur tunlichst sachnahen Gerichtsbarkeit dogmatisch geklärt ist. Praxisbezogen wirkt die Rechts-Reserve, weil sehr wohl denkbar erscheint, dass Betroffene ihr Maß der Pflichtenmissachtung, ihre Lastenquote anders als der Dienstherr bewerten und es auch vorziehen, jene nicht im Streit mit dem Dienstherrn, sondern stattdessen mit den übrigen Schädigern bzw. Beamten zu klären; ebenso wie sehr wohl

- 1) DBG vom 26.1.1937 (RGBl I S. 39) als erste „reichs“-einheitliche Regelung.
- 2) S. Fn. 12.
- 3) Dazu Günther, RiA 2012, S. 247 ff. Exemplarisch im Zivilrecht: §§ 426 Abs. 1 S. 1, 254 BGB.
- 4) Vgl. Pentz, DÖV 1961, S. 97 (102): „Schlußstück“ der Regelung.
- 5) Wichtige Ausnahme vor allem Kohde, in: v. Roettecken/Rothländer, BeamtStG, § 48, Rn. 84, 85 (Stand November 2009).
- 6) Defizitär zumindest die Kommentare. Etwa Brand, DBG, 3. Aufl. 1940, § 23 S. 283; Fischbach, DBG I, 2. Aufl. 1940, § 23 S. 360 f.; Nadler/Wittland/Rupert, DBG I, 1938, § 23, Rn. 30, 31. Dito Heyland, Deutsches Beamtenrecht, 1938, S. 286 (294).
- 7) So Lemhöfer, in: Plog/Wiedow, BBG, § 78 BBG, Rn. 40 (Stand Mai 2008); Maiwald, in: Schütz, Beamtenrecht, § 84 LBG (a. F.), Rn. 58 (Stand Juni 1999). Ehemals Pentz (Fn. 4), S. 97 (102 f.). Zustimmung referierend Herbert, NVwZ 1994, S. 1061 (1062).
- 8) Dafür Kohde (Fn. 5), § 48, Rn. 85; Metzler-Müller, in: Metzler-Müller/Rieger/Seeck/Zentgraf, BeamtStG, 2. Aufl. 2012, § 48 S. 453. S. auch de Wall, Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht, 1999, S. 523 (i. V. m. 521 ff.).
- 9) So Kohde (Fn. 5), § 48, Rn. 85, weitgehend übernommen von Metzler-Müller (Fn. 8), § 48 S. 453. Eigenständige Substanziierung gibt aber de Wall (Fn. 8), S. 523.
- 10) Die Kommentare äußern sich kaum, gegebenenfalls ohne Problematisierung. Möller nimmt in Schwegmann/Summer, Besoldungsrecht, § 11 BBesG, Rn. 22 beiläufig an, die öffentlich-rechtliche Natur bleibe erhalten, wie wohl auch Lemhöfer (Fn. 7), § 84, Rn. 15 zu verstehen ist; Dawin, in: Kugele, BBesG, 2011, unterstellt § 11, Rn. 4 mittelbar das Gegenteil. Zur gepfändeten, überwiesenen Forderung für öffentliches Recht OVG Münster, NVwZ 1990, 668 f.; VGH Kassel, NJW 1992, 1253 (1254); a. A. BGH, NVwZ-RR 1994, 425 f. Der (rechtspolitisch umstrittene) § 411 BGB mit seiner Regelung (die für Ansprüche nach Landesbesoldungsrecht in die alleinige Kompetenz der Länder fallen dürfte) erklärt sich wohl mittelbar aus der historischen Version, vermögenswerte Ansprüche von Beamten stellten Zivilrecht dar (eine obsoletere Version nachdem Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte gewährleistet ist).
- 11) Metzler-Müller (Fn. 8), § 48 S. 454.
- 12) Zwar bejaht die (wohl) h. M. fürsorgeorientierte Maßgaben des Heranziehungsermessens (Relevanz der Verursachungsbeiträge), aber eine Minderansicht lehnt sie ab. Selbst das OVG Münster, das sie besonders lebhaft verfocht, verabsolutierte sie nicht, bezog den Aspekt Leistungsfähigkeit der Schuldner ein (NVwZ 1992, 597 [599]). Ohnehin spricht mehr für den Mittelweg, das Heranziehungsermessen nur bei klaren oder vom Dienstherrn zumutbar zu klärenden Verursachungsbeiträgen reduziert zu sehen. Vgl. Günther (Fn. 3).