


Persönliche Inanspruchnahme von Behördenmitarbeitern bei straßenver- kehrsrechtlichen Anordnungen nach § 45 StVO

Projekt „Pop-up Mobilitätswende“ - Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH)

Dr. Sibylle Barth
Dr. Janna Ringena
Dr. Hubertus Baumeister

Berlin/Bremen - Webinar, 14.01.2026

Agenda

- 
- **Aktueller Kontext der Untersuchung**
 - **Abgrenzung zivil- und strafrechtliche Haftung**
 - **Voraussetzungen zivilrechtlicher Haftung von Behördenmitarbeitern**
 - Haftungsentstehung
 - Rechtsfolgen
 - Rückgriff auf den Bediensteten
 - Grobe Fahrlässigkeit
 - Technische Regelwerke
 - Dokumentation der Gefahrenlage
 - Zwischenergebnis Zivilrecht
 - **Voraussetzungen strafrechtlicher Haftung von Behördenmitarbeitern**
 - Besonderheiten bei Ermessens-/Beurteilungsspielräumen
 - Das Heidelberger Urteil zu Kölner Tellern
 - Zwischenergebnis Strafrecht
 - **Empfehlungen**

- Für Maßnahmen des **Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutzes sowie zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung** ist für Maßnahmen nach § 45 StVO nicht erforderlich, dass **Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs** gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO bereits vorliegen
- Die „Leichtigkeit des Verkehrs“ muss in der Ermessensentscheidung der Behörde nur **berücksichtigt** werden
- Die „Sicherheit des Verkehrs“ darf aber **nicht beeinträchtigt** werden (Vermeidung der Entstehung von konkreten Gefahren für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer)
- Vom besonderen Interesse ist die Frage, wie Behördenmitarbeiter **rechtssicher Anordnungen nach § 45 StVO für Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz sowie für eine städtebauliche treffen können**, um eine persönliche zivil- und/oder strafrechtliche Haftung zu vermeiden
- Anknüpfungspunkt hierfür die **Beurteilung ex ante, ob eine straßenverkehrsrechtliche Maßnahme künftig Gefahren hervorrufen kann!**
- Hierfür sind die **Maßstäbe der Rechtsprechung** heranzuziehen, die auch - u.a. - für **sonstige Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden bei der Abwehr von Gefahren für den Verkehr** (und die **Verkehrssicherungspflichten der Straßenbehörden**) gelten

Abgrenzung einer möglichen zivil- und strafrechtlichen Haftung von Behördenmitarbeitern

Zivilrechtliche Haftung gegenüber Dritten

- Haftung für Sachschäden
- Knüpft an Pflichtverletzung in Ausübung des Dienstes an
- Es genügt **einfache (leichte) Fahrlässigkeit**
- Nach § 276 Abs. 2 BGB „das Außerachtlassen der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt“
- Haftung im Außenverhältnis ist von der Anstellungskörperschaft zu tragen
- Interner Rückgriff auf den Beamten/Angestellten nur bei **grober Fahrlässigkeit** möglich

Strafrechtliche Haftung

- Persönliche Haftung des Beamten schon bei **einfacher Fahrlässigkeit**
- In Betracht kommen vor allem fahrlässige Körperverletzung (§ 229 StGB) und fahrlässige Tötung (§ 222 StGB)
- Fahrlässigkeit: „*Objektive Pflichtwidrigkeit, die objektiv und subjektiv vorhersehbar und nach den subjektiven Kenntnissen und Fähigkeiten des Handelnden vermeidbar war*“
- Einzelfallbetrachtung verbietet Pauschalisierung
- Strafbarkeit fahrlässigen Handelns nur in gesetzlich vorgesehenen Fällen, § 15 StGB (abschließender Katalog der Strafbarkeit)

Amtshaftung von Beamten (analoge Anwendung auch für Angestellte)

§ 839 BGB

(1) *Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende **Amtspflicht**, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er **nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag.***

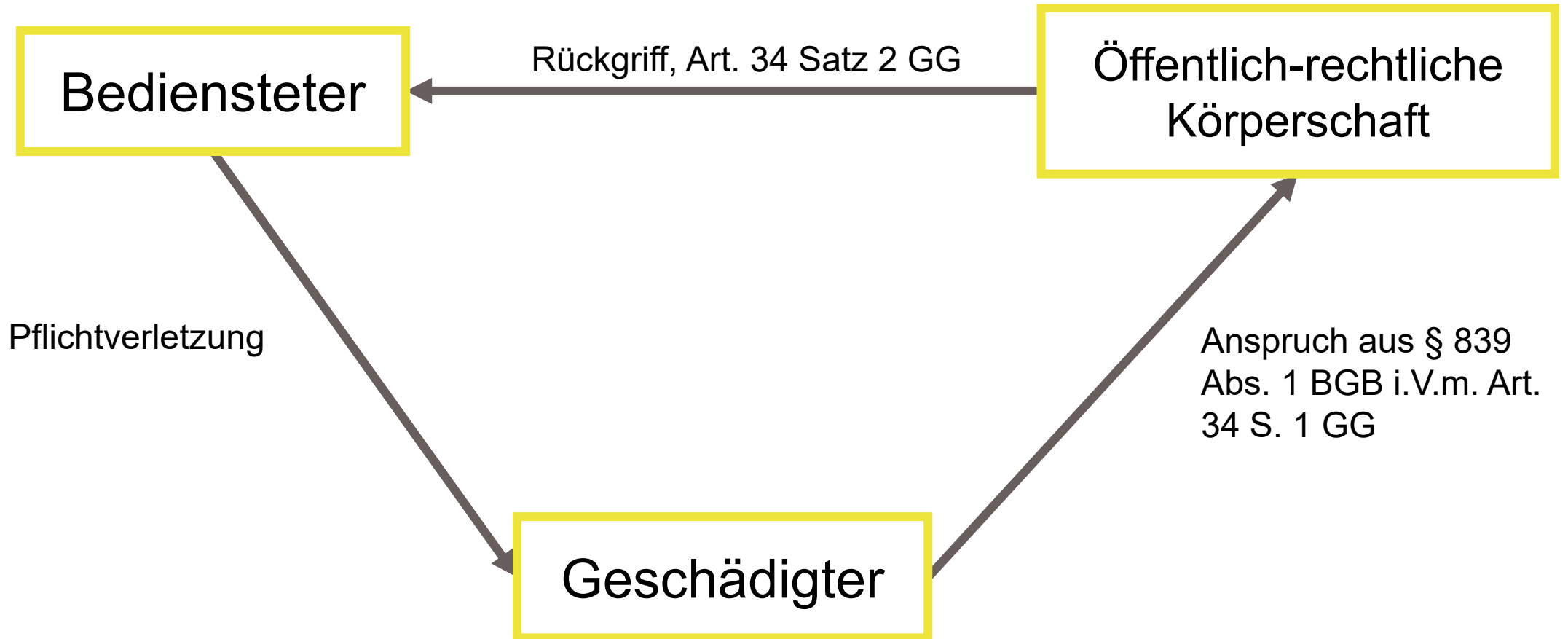
(2) *Verletzt ein Beamter bei dem Urteil in einer Rechtssache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat besteht. Auf eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes findet diese Vorschrift keine Anwendung.*

(3) *Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden.*

Art. 34 GG

*Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, **so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten.***

Voraussetzungen zivilrechtlicher Haftung



Voraussetzungen der Haftungsentstehung (§ 839 Abs. 1 BGB)

✓ **Handelnder ist Beamter (Angestellter)**

- Beamte im haftungsrechtlichen Sinn = alle Personen denen öffentliche Gewalt anvertraut ist

✓ **Handlung in Ausübung eines öffentlichen Amtes**

- Jedes öffentlich-rechtliche Handeln, das eine hoheitliche Tätigkeit zum Ziel hat
- Verkehrsregelnde Maßnahmen nach § 45 StVO ergehen als Verwaltungsakt/Allgemeinverfügung (§ 35 VwVfG)

✓ **Amtspflichtverletzung in Ausübung der hoheitlichen Tätigkeit**

- Pflichtverletzung im Innenverhältnis Staat – Beamter, die auch das Außenverhältnis Staat – Bürger betrifft
- Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen und Verkehrssicherungspflichten dienen dem Schutz der Verkehrsteilnehmenden

✓ **Verschulden des Beamten (bzw. Angestellten)**

- Vorsatz oder Fahrlässigkeit, § 276 BGB → Maßstabsfigur eines pflichtgetreuen Durchschnittsbeamten
- Einfache (leichte) Fahrlässigkeit genügt
- In der Regel bei Beurteilungsspielräumen und Ermessen des Beamten abgelehnt

✓ **Kausaler (ursächlicher) Schaden**

- Nur in Geld ersatzfähig → bei Verkehrssicherungspflichten kein Ersatz reiner Vermögensschäden

Vorraussetzungen des
§ 839 Abs. 1 BGB
erfüllt

**Der Staat haftet grundsätzlich für das Handeln seiner
Beschäftigten, Art. 34 Satz 1 GG**

→ befreiende Schuldübernahme

Haftung des Staates nur **subsidiär** (§ 839 Abs. 1 Satz 2 BGB)
→ wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz bekommt

Ausnahme: **Wahrnehmung von Verkehrssicherungspflichten**
= der Staat kann in Anspruch genommen werden, weil alle
Teilnehmenden am Straßenverkehr gleich zu behandeln sind

Möglicher Rückgriff auf Bedienstete (Art. 34 Satz 2 GG)

- Eigenhaftung des Beamten gegenüber der Anstellungsmöglichkeit **nur im Innenverhältnis bei Vorsatz (mit Absicht) oder grober Fahrlässigkeit der Pflichtverletzung möglich**
- Anstellungskörperschaft kann aber auf Inanspruchnahme ihres Bediensteten verzichten: „**Rückgriff bleibt vorbehalten**“
- **Diese rechtliche Vorgabe gilt nach den Tarifverträgen auch für alle Angestellten!** → keine Differenzierung zwischen Beamten und sonstigen Angestellten
- Die Auswertung der Rechtsprechung ergab, dass es **nur sehr wenige Entscheidungen der Gerichte zur Haftung von Behördenmitarbeitern bei grober Fahrlässigkeit** gibt, für Mitarbeiter der Straßen- und Straßenverkehrsbehörden sogar keine Entscheidungen

Rechtlicher Maßstab „Grobe Fahrlässigkeit“

„Handeln, bei dem die erforderliche Sorgfalt nach den gesamten Umständen in ungewöhnlich großem Maße verletzt worden ist, und bei dem dasjenige unbeachtet geblieben ist, was im gegebenen Fall jedem hätte einleuchten müssen.“

Maßstab ist, wie ein **pflichtgetreuer Durchschnittsbeamter/-angestellter** amtspflichtgemäß entschieden hätte

Subjektive Kenntnisse und Fähigkeiten des Beamten oder Angestellten werden berücksichtigt

Bei der Rechtsauslegung gilt **jede Rechtsauffassung, die noch als vertretbar anzusehen ist, als nicht grob fahrlässig**

Keine Anwendung fester Regeln möglich → **objektive und subjektive Gegebenheiten des Einzelfalls maßgeblich**

Sehr hohe Hürde für eine persönliche zivilrechtliche Haftung von Behördenmitarbeitern → Ziel von Art. 34 Abs. 2 GG ist Entscheidungsfreudigkeit der Bediensteten zu steigern und zurückhaltendem Behördenverhalten aus Furcht vor persönlicher Haftung vorzubeugen

Beachtung Technische Regelwerke insbesondere der FGSV (Forschungsgesellschaft für den Straßenverkehr)

- Private Regelwerke von Normenvereinigungen → grds. nur Empfehlungscharakter
- Aber fachliche Grundlage ohne Bindungscharakter für Entscheidungen der Gerichte
- **Besonderheit bei anerkannten Regeln der Technik - Beweislastumkehr bei Haftungsfragen:**
 1. **Abweichung** führt zur Vermutung der Nichteinhaltung, **Handelnder Beamter/Angestellter muss den Beweis des Gegenteils erbringen**
 2. **Befolgung** führt zu Vermutung der Einhaltung, **Kläger muss den Beweis des Gegenteils erbringen**
 3. Lediglich Indizwirkung in der Gesamtabwägung, maßgeblich bleibt **Einzelfallbetrachtung**
 4. Technische Regelwerke setzen einen **Mindeststandard**

Dokumentation zur Vermeidung einer Gefahrenlage bei Maßnahmen für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz und für die städtebauliche Entwicklung (Sonderfall StVO-Novelle)

- **Maßnahmen ohne das Vorliegen einer konkreten Gefahr** sind seit der Novelle des Straßenverkehrsrechts 2024 möglich (für Umwelt- Klima- und Gesundheitsschutz sowie städtebauliche Entwicklung)
- Erlass verkehrsrechtlicher Anordnungen **muss aber eine künftige konkrete Gefahr vermeiden** (§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO)
 - BVerwG: „Irgendwann in überschaubarer Zukunft müssen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten“
- Den Straßenverkehrsbehörden obliegt **ex ante eine Pflicht zur Darlegung und Dokumentation, dass eine konkrete Gefahrenlage durch eine straßenverkehrsrechtliche Maßnahme künftig nicht entstehen wird** (Aufwand je nach Komplexität der neuen Verkehrsgestaltung)
- Durch Dokumentation aller Überlegungen und Untersuchungen (i.d.R. mit Ortstermin) in den Akten **kann bewiesen werden, dass dem Handelnden keine grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt, weil die Gefahr nicht ersichtlich war**
 - Verhindert Beweisschwierigkeiten

Zwischenergebnis Zivilrecht

1. Grundsätzlich **Haftung der Anstellungskörperschaft** schon bei einfacher (leichter) Fahrlässigkeit
2. Anforderungen an die **Feststellung eines grob fahrlässigen Handelns eines Behördenmitarbeiters** sind sehr hoch
3. Vermeidung des Vorwurfs einfacher und grober Fahrlässigkeit durch Durchführung von **Ortsbesichtigungen und nachvollziehbarer Aktendokumentation (Aufwand jeweils der neuen Verkehrsregelung angemessen)**
4. Ziel des Art. 34 Abs. 2 GG ist der **Schutz Behördenarbeitender vor persönlicher Haftung** (gilt auch für Angestellte), damit das Amt engagiert ausgefüllt werden kann

▪ Objektive Sorgfaltspflichtverletzung

- Missachtung allgemeiner Regeln der Technik
- Fehlende Überwachung des Geschehens
- Verstöße gegen Verkehrssicherungspflichten,
- Indizwirkung bei Verstößen gegen Verwaltungsvorschriften

▪ Objektive Vorhersehbarkeit des Erfolgs

- Meint das Schadensereignis, was von der strafrechtlichen Norm benannt wird
 - Schadensereignis muss bei pflichtgemäßem Verhalten mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vermieden werden können
 - Atypische und unvorhergesehene Geschehensabläufe können keine Verantwortlichkeit begründen
 - Nicht bloß abstrakt das Handeln entgegen einer Vorschrift bildet den Vorwurf
- Nach den konkreten Umständen muss die Einhaltung der Vorschrift notwendig gewesen sein um das Risiko eines Schadens zu minimieren

▪ Subjektive Fahrlässigkeit

- Subjektive Sorgfaltspflichtverletzung und subjektive Vorhersehbarkeit des Erfolgs
- Sorgfaltspflicht aufgrund persönlicher Fähigkeiten und Kenntnisse erkennen und danach handeln können
- Mitverantwortung Vorgesetzter möglich, bei der Auswahl eines fachlich nicht geeigneten Mitarbeiters

Das Heidelberger Urteil zu „Kölner Tellern“

- **Tödlicher Unfall eines Radfahrers** nach Sturz über sog. Kölner Teller auf abschüssiger Straße
- Gericht sprach **Verwarnung mit Strafvorbehalt** wegen fahrlässiger Tötung in Tateinheit mit fahrlässiger Körperverletzung nach § 59 StGB aus
→ Nicht öffentlich zugängliches Urteil
- Verwarnung während Bewährung im Bundeszentralregister, aber nicht im Führungszeugnis (**auch keine Vorstrafe nach Bewährung**)
- Laut Presse wurde die Maßnahme **nur am Schreibtisch geplant**
- → das wäre eine fahrlässige Pflichtverletzung, **weil i.d.R. durch Ortsbesichtigung zu prüfen ist, ob Maßnahme an bestimm-ten Ort ohne Schaffung einer Gefahrquelle durchführbar ist**



Quelle: Ziegler-Metall.de

Zwischenergebnis Strafrecht

1. Geprüft wurde mögliche **Verantwortlichkeit von Behördenmitarbeitern bei aktivem Tun**
2. Bei **Unterlassen von Behördenmitarbeitern** sind die rechtlichen Maßstäbe ähnlich →
Garantenstellung des Handelnden nötig, die sich aus Verkehrssicherungs-/
Überwachungspflichten ergeben kann
3. **Sorgfaltspflichtverstoß** vor allem bei fehlender Überwachung, Nichteinhaltung geltender
Vorschriften/Verkehrssicherungspflichten möglich
4. **Ohne Sorgfaltspflichtverstoß auch auch keine strafrechtliche Verantwortlichkeit im
Fahrlässigkeitsbereich**
5. **Risiko strafrechtlicher Haftung** bei ordnungsgemäßer Planung, Durchführung eines
Ortstermins, Aktendokumentation und ggf. erforderlicher Überwachung im Falle besonders
umfangreicher verkehrlicher Umgestaltungen sehr gering

1. Behördenmitarbeitende haben **nur ex ante das mögliche Entstehen von konkret erkennbaren Gefahren für die Sicherheit im Straßenverkehr zu prüfen und zu vermeiden**
 - Insbesondere sind sie nicht für allgemeine Gefahren im Straßenverkehr oder das fahrlässige Handeln von Verkehrsteilnehmern verantwortlich
2. Es empfiehlt sich eine **Ortsbesichtigung und tragfähige Dokumentation der Entscheidungsherleitung in den Akten** → der Vorwurf von Fahrlässigkeit kann auf diese Weise entkräftet werden, so dass das Risiko zivilrechtlicher-/strafrechtlicher Haftung gering ist
3. Bei besonders komplexen Vorhaben eignet sich ein **Beobachtungszeitraum von einigen Wochen, um eine Gefahrschaffung z.B. durch die neue Verkehrslage ausschließen oder das Konzept ggf. anpassen zu können**
4. **Im Jahr 2026 wird es eine Novellierung zu FGSV-Regelwerken mit Bezug zum kommunalen Straßenverkehr geben**, die beim Verwaltungsvollzug zur Vermeidung der Haftung der Anstellungskörperschaft und ggf. der Beamten/Angestellten Beachtung finden müssen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**BBG
und
Partner**

Rechtsanwälte



Dr. Sibylle Barth



Dr. Janna Ringena



Dr. Hubertus Baumeister

BBG und Partner Partnerschaftsgesellschaft mbB | Contrescarpe 75A | 28195 Bremen | Tel. 0421 33541-0 | www.bbgundpartner.de