

Nachschlagewerk: ja

BGHZ: ja

Verwaltungsrecht - Allgemeines (öffentlich-rechtliche Verpflichtungen); BGB § 276 Db; GG Art. 34

- a) 1. Die Zuweisung von Tier-Einstellplätzen in einem kommunalen Schlachthof, der schlicht-hoheitlich betrieben wird, kann bei mangelhafter baulicher Beschaffenheit der Einstellplätze zur Haftung des Schlachthofträgers nach vertragsähnlichen Grundsätzen führen.
2. Die vertragsähnliche Haftung kann auch für Schlachthöfe mit Monopolstellung für leicht fahrlässige Schadenshandlungen durch Ortssatzung ausgeschlossen werden, soweit dies durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist und den Benutzern keine unverhältnismäßigen Opfer abverlangt werden.
- b) Ist die Sorge für den verkehrssicheren Zustand eines solchen Schlachthofs den kommunalen Bediensteten als Amtspflicht auferlegt, so kann die sich daraus ergebende gesetzliche Haftung der Gemeinde aus Art. 34 GG iVm § 839 BGB ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung durch Ortssatzung nicht beschränkt werden. Die Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber, für bestimmte kommunale Einrichtungen den Anschluß- und Benutzungszwang durch Satzung zu regeln, reicht hierfür nicht aus.

BGH, Urt. v. 17. Mai 1973 - III ZR 68/71 - OLG Hamm

LG Bielefeld

BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

III_ZR_68/71

URTEIL

Verkündet am
17. Mai 1973
Schorm,
Justizhauptsekretär
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

der Stadt M [REDACTED], vertreten durch ihren Rat,

Beklagten und Revisionsklägerin,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. [REDACTED]

gegen

den S c h [REDACTED]
v e r e i n der F [REDACTED] in M [REDACTED] aG., vertreten
durch seinen Vorstand, die Fleischermeister Heinrich
S [REDACTED] und G. T [REDACTED], M [REDACTED], Scha [REDACTED]

Kläger und Revisionsbeklagten,

- Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof.Dr.h.c. [REDACTED] -

- 2 -

Der III. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 17. Mai 1973 durch den Vorsitzenden Richter Hubert Meyer sowie die Richter Dr. Arndt, Gähtgens, Keßler und Dr. Krohn

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des 11. Zivilsenats des Oberlandesgerichts Hamm vom 20. Januar 1971 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweiten Verhandlung und Entscheidung, auch über die Kosten der Revision, an das Berufungsgericht zurückverwiesen.

Von Rechts wegen

Tatbestand

Der klagende Verein gewährt seinen Mitgliedern Versicherungsschutz gegen das Risiko, daß durch die amtliche Fleischschau Tiere nach ordnungsgemäßer Schlachtung ganz oder teilweise zum Genuß für Menschen untauglich, bedingt tauglich oder minderwertig erklärt werden. Ebenso ersetzt er Verluste, die durch das Verenden eines versicherten Tieres im Schlachthof noch vor der Schlachtung entstehen (§ 1 Nr.1 der Allgemeinen Versicherungsbedingungen des Vereins).



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Im vorliegenden Rechtsstreit geht es darum, ob die Beklagte Schadensersatz für zwei Schlachtbullen zu leisten hat, die im September 1969 von Mitgliedern des Klägers in den Stall des Schlachthofs der Beklagten eingebracht wurden und dort verendeten. Der Kläger, der meint, für diesen Schaden keinen Versicherungsschutz gewähren zu müssen, hat sich die angeblichen Ersatzforderungen der betroffenen Vereinsmitglieder abtreten lassen.

Der Schlachthofstall gehört zu dem im Jahre 1967 neu erbauten Schlachthof der Beklagten. Die Benutzung des Schlachthofs ist durch Satzung geregelt. Danach dient der Schlachthof als öffentliche Einrichtung der Erhaltung der Volksgesundheit und der Tierseuchenbekämpfung (§ 1). Nach § 14 Abs. 1 der Satzung darf das Schlachten von Rindern und anderem Schlachtvieh nur im Schlachthof vorgenommen werden. Alle Benutzer und Besucher unterwerfen sich mit dem Betreten des Schlachthofs den Satzungsbestimmungen sowie den ergänzenden Anordnungen der Schlachthofverwaltung und den Weisungen des Aufsichtspersonals (§ 6). Für die Benutzung des Schlachthofs erhebt die Beklagte Gebühren (§ 34). Die Schlachthofgebühr enthält unter anderem einen Anteil für die Zuweisung von Standplätzen im Schlachthofstall, in dem "Schlachttiere bis zur Schlachtung unterzubringen sind" (§ 19 Abs. 1 S. 1). Für das ordnungsgemäße Anbinden der Tiere in den Standplätzen sind die Tierbesitzer verantwortlich (§ 19 Abs. 1 S. 2).

Die Haftung der Beklagten ist in § 33 der Satzung u.a. wie folgt geregelt:

Haftpflcht und Versicherung

- (1) 1. Das Betreten der Anlagen erfolgt auf eigene Gefahr. Im übrigen haftet die Stadt für Personen-, Sach- oder Vermögensschäden nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit. Ein Schadensersatzanspruch kann nur innerhalb von drei Jahren nach Kenntnis des Schadens geltend gemacht werden.
 2. Mit der Vergabe von Ständen, der Erlaubniserteilung zur Benutzung der Einrichtungen, der Benutzung der Einrichtungen oder der Zahlung von Gebühren übernimmt die Verwaltung keine Haftung für die Sicherheit der von den Benutzern eingebrachten Sachen.
- (2) Die Verkehrssicherungspflicht wird von der Stadt hoheitlich übernommen und von der Verwaltung im Rahmen der Amtspflicht ausgeübt.

Schon bald nach der Inbetriebnahme des Schlachthofs ereigneten sich im Rinderstall mehrere Tierunfälle, die auf die bauliche Beschaffenheit der Standplätze zurückzuführen waren. Etwa 15 cm vor dem Anbindebock fiel der Tierstandplatz zum tiefer gelegenen Stallboden ab. Traten Tiere nach vorn, so gelangten sie auf die tiefer liegende Ebene, ohne sich aus dieser Lage wieder befreien zu können. Auf diese Weise erdrosselte sich ein Rind durch die Anbindekette.

Die Beklagte versah daraufhin die Anbindeböcke mit Quersträngen und erhöhte die Ansatzstellen der Halsketten. Daneben verlängerte sie die (erhöhten) Standplätze um 40 cm.

Am 12. und 22. September 1969 gelangten trotzdem zwei von Mitgliedern des klagenden Vereins eingestellte Schlachtbullen auf die untere Stallebene. Die Tiere konnten sich nicht wieder zurückbewegen und erdrosselten sich durch ihre Halsketten. Nach diesen beiden Unfällen brachte die Beklagte an den Anbindeplätzen Kopfgitter an, die nunmehr ein zu weites Vortreten der Tiere zuverlässig verhindern.

Der Kläger hat beantragt, die Beklagte zur Zahlung von 2.825 DM nebst Zinsen zu verurteilen. Das Landgericht hat der Klage stattgegeben. Die Berufung der Beklagten ist hinsichtlich der Hauptforderung (und eines Teils der Zinsforderung) erfolglos geblieben.

Mit der vom Oberlandesgericht zugelassenen Revision verfolgt die Beklagte ihren Antrag auf Abweisung der Klage weiter. Der Kläger bittet, die Revision zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe

I.

1. Das Berufungsgericht führt aus: Zwischen der Beklagten und den Benutzern des gemeindlichen Schlachthofs sei durch Satzung ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis begründet worden, für dessen schuldhaftige Verletzung die Beklagte in sinngemäßer Anwendung

der Grundsätze über die Haftung bei positiver Vertragsverletzung einzustehen habe. Jedenfalls hinsichtlich der Vergabe von Tierstandplätzen im Schlachthofstall bestehe zwischen der Stadt und dem Benutzer eine besonders enge Verbindung, die typisch schuldrechtliche Merkmale aufweise und deren Inhalt auch durch privatrechtlichen Vertrag hätte geregelt werden können. Dieses Benutzungsverhältnis sei ein enges Sonderverhältnis gegenseitiger Zusammenarbeit, das der Beklagten die öffentlich-rechtliche Fürsorgepflicht auferlege, die Betriebsorganisation des Schlachthofs einschließlich aller seiner Einrichtungen den Benutzern möglichst gefahrlos zur Verfügung zu stellen. Diese Fürsorgepflicht habe die Beklagte fahrlässigerweise verletzt, da zum maßgebenden Zeitpunkt die Standplätze den Anforderungen an Sicherheit und gefahrloses Einstellen der Tiere erkennbar nicht entsprochen hätten.

Auf einen satzungsmäßigen Haftungsausschluß könne sich die Beklagte nicht mit Erfolg berufen. Der Ausschluß jeder Haftung "für die Sicherheit der eingebrachten Sachen" in § 33 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung der Beklagten gelte bei der hier gebotenen engen Auslegung nur für Schadensfälle, die sich aus den typischen Gefahren des unmittelbaren Schlachthof b e t r i e b e s ergäben. Schäden, die ausschließlich auf die mangelhafte bauliche Beschaffenheit der Einrichtungen, insbesondere der Tierstandplätze zurückzuführen seien, gehörten nicht zu diesem Gefahrenbereich des Betriebes. Diese Frage bedürfe jedoch keiner abschließenden Prüfung. Wenn § 33 Abs. 1 Satz 2 der Satzung einen

Ausschluß der Haftung auch für die bauliche Sicherheit der Tierstandplätze enthielte, müßte der Bestimmung (insoweit) die rechtliche Anerkennung versagt werden, da dann im Ergebnis eine unzulässige Abwälzung des vollen Sicherheitsrisikos auf die dem Schlachthofzwang unterliegenden Benutzer vorliegen würde.

2. Die Revision macht in erster Linie geltend, zwischen der Beklagten und den Benutzern des Schlachthofs bestehe keine öffentlich-rechtliche Verbindung, die zur Haftung in sinngemäßer Anwendung der §§ 276, 278 BGB führen könne. Sie rügt weiter, das Berufungsgericht habe unter Verfahrensverstoß angenommen, die vorliegenden Schadensfälle gehörten nicht zu den "typischen Folgen des Schlachthausbetriebes". Die Haftung hierfür sei wirksam ausgeschlossen. Im übrigen beruhe die Annahme, Bedienstete der Beklagten hätten fahrlässig gehandelt, auf Verletzung des § 286 ZPO und des materiellen Rechts.

II.

Die Revision hat Erfolg.

1. Das Berufungsgericht nimmt zutreffend an, daß der Betrieb des von der Beklagten errichteten und unterhaltenen Schlachthofs eine Betätigung schlichthoheitlicher Verwaltung darstellt und insoweit die Beklagte den Benutzern öffentlich-rechtlich handelnd gegenübersteht (Senatsurteil vom 7. Februar 1963 -

III ZR 170/61 = VersR 1963, 477 = LM VwGO § 40 Nr. 9 = Warn 1963 Nr. 37 = DVBl 1963, 438). Soweit die beklagte Stadt den vom Schlachthauszwang erfaßten Fleischern (§ 13 der Schlachthof-Satzung) in der Anstalt bestimmte Tierstände zugewiesen hat, ist zwischen ihr und diesen Gewerbetreibenden eine Verbindung hergestellt worden, welche die Satzung (§ 5 Abs. 8) als "Nutzungsverhältnis" bezeichnet. Zu den Standinhabern steht die Beklagte in einem auf Dauer angelegten Leistungsverhältnis, das sie verpflichtet, den Stand für die Dauer der Zuweisung in einem der Zweckbestimmung der Anstalt entsprechenden Zustand zur Verfügung zu stellen. Hinzu tritt die Verpflichtung, das sich in den Ständen aufhaltende Schlachtvieh gegen Wasser- und Feuergefahr zu versichern (§ 33 Abs. 1 Nr. 3 der Satzung). Die Benutzer dürfen den zugewiesenen Stand nur zum eigenen Betrieb und für den zugelassenen Warenkreis benutzen (§ 5 Abs. 4). Außerdem sind sie verpflichtet, ihren Stand schonend zu behandeln und den Beauftragten der Verwaltung jederzeit den Zutritt zu gestatten (§ 6 Abs. 3 und 6). Damit steht die Beklagte zu den Standinhabern in besonderen, engen Beziehungen, und zwar weitgehend so, wie ein Unternehmer des bürgerlichen Rechts, der Einstellplätze in einem privaten Schlachthaus vergeben würde, zu seinen "Kunden" stünde.

Die Revision versucht dies vergeblich mit dem Hinweis darauf in Frage zu stellen, daß die Beklagte den Schlachthof nicht in Erfüllung einer besonderen öffentlich-rechtlichen Fürsorgepflicht gegenüber den

Benutzern eingerichtet habe, sondern als öffentlich-rechtliche Anstalt zum Schutze der Volksgesundheit und zur Deckung des Bedarfs der ganzen Bevölkerung. Diese Betrachtung schließt es nicht aus, außerhalb des Bereichs der veterinärpolizeilichen Überwachung eine "Sonderverbindung" vertragsähnlichen Inhalts zwischen dem Träger des Schlachthofs und bestimmten Gewerbetreibenden anzunehmen, zumal hier die eigentliche Bestimmung des Schlachthofs berührt wird, die Räume und Einrichtungen der öffentlichen Anstalt bestimmten Personen zur Benutzung zur Verfügung zu stellen (Senatsurteil vom 7. Februar 1963 = VersR 1963, 477, 479, insoweit an den anderen Fundstellen nicht abgedruckt).

In der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist anerkannt, daß auch bei öffentlich-rechtlichen Schuldverhältnissen die Verwaltung für Leistungsstörungen nach vertragsähnlichen Grundsätzen dort einzustehen hat, wo ein besonderes, enges Verhältnis des einzelnen zur Verwaltung begründet worden ist und mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelung ein Bedürfnis für eine angemessene Verteilung der Verantwortung innerhalb des öffentlichen Rechts vorliegt (BGHZ 21, 214, 218; 54, 299, 303 m.w. Nachweisen; 59, 303, 305).

Diese sinngemäße Anwendung von Bestimmungen des vertraglichen Schuldrechts, namentlich des § 278 BGB, ist entgegen der Auffassung der Revision auch hier für die Zuweisung der Standplätze geboten. Auf ihre bauliche Beschaffenheit und ihre Eignung für das vorübergehende Einstellen des Schlachtviehs hat der

Standinhaber keinen Einfluß. Er ist andererseits durch die in den §§ 19, 20 der Satzung getroffene Regelung über den Ablauf des Schlachtvorgangs darauf angewiesen, sein Schlachtvieh im Schlachthof vorzuhalten. Insoweit besteht ein Bedürfnis, die Gemeinde zu Schadensersatzleistungen heranzuziehen, wenn sie oder der von ihr beauftragte Unternehmer den Bau der Standplätze mangelhaft ausgeführt hat. Dies verwehrt es dann der Gemeinde, sich darauf zu berufen, ein solcher Mangel gehe zu Lasten des von ihr beauftragten privaten Unternehmers und sei nicht von ihr zu vertreten (vgl. BGHZ 54, 299, 304; im Ergebnis zustimmend H. Schneider NJW 1962, 705, 707; Dagtoglou in Bonner Kommentar, Art. 34 GG - Zweitbearbeitung - Rdnr. 70).

2. Die Feststellung des Berufungsgerichts, die Beklagte habe ihre Pflicht, für ein sicheres und gefahrloses Einstellen der Tiere zu sorgen, f a h r - l ä s s i g verletzt, wird von der Revision ohne Erfolg angegriffen.

Selbst wenn es zutreffen sollte, daß Einstellplätze in Schlachthöfen baulich nicht so gestaltet werden können, daß Tierunfälle "absolut sicher" auszuschließen sind, wird hierdurch im vorliegenden Fall die Annahme eines Verschuldens nicht ausgeräumt. Nach den vorausgegangenen Tierunfällen war es geboten, ausreichende Vorkehrungen gegen eine bestimmte Gefahr, nämlich die des Abrutschens der Tiere auf die niedrigere Stallebene, zu treffen. Diese Gefahr war, wie das Berufungsgericht ohne Rechts-

verstoß feststellt, durch die Verlängerung der Standplätze und das Anbringen von Quersträngen nicht in dem erforderlichen Maße beseitigt. Es kann im übrigen nicht als seltene Ausnahme bezeichnet werden, daß - wie hier - besonders unruhige Tiere in den Schlachthof verbracht werden, deren voraussehbares Verhalten an die Sicherheit der Einstellplätze gesteigerte Anforderungen stellt. Die erforderliche Sorgfalt gebot es daher, auch gegen diese erhöhte Unfallgefahr baulich vorzusorgen.

3. Das Berufungsgericht legt die Satzung der Beklagten dahin aus, daß § 33 Abs. 1 Nr. 1 nur den allgemeinen Haftungsmaßstab gegenüber *D r i t t e n* festlege, während die Haftung gegenüber *S c h l a c h t - h o f b e n u t z e r n*, vor allem im Rahmen der Vergabe von Ständen, in § 33 Abs. 1 Nr. 2 besonders geregelt sei. Ob diese Sonderregelung dahin auszulegen ist, daß die Beklagte sich auch von der Haftung für Mängel in der baulichen Beschaffenheit der Tierstandplätze hat (ganz) freizeichnen wollen, wird von dem Berufungsgericht nicht abschließend geprüft (Berufungsurteil S. 13 unter b).

Wie die Revision zutreffend ausführt, ist hier nach der Umfang der Freizeichnung vom Tatrichter nicht festgestellt. Selbst wenn es sich bei der Satzung der Beklagten um nichtrevisibles Recht (§ 549 Abs. 1 ZPO) handeln sollte, besteht insoweit für das Revisionsverfahren nicht die Bindungswirkung des § 562 ZPO. Bleibt somit offen, ob die Beklagte in

§ 33 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung überhaupt die Haftung für den baulichen Zustand der Tierstandplätze hat regeln wollen, dann ist auch die Auffassung des Berufungsgerichts, diese Satzungsbestimmung sei eine Sonderregelung, die für den Bereich der Vergabe von Ständen die in § 33 Abs. 1 Nr. 1 der Satzung enthaltene allgemeine Haftungsregelung ganz verdränge, nicht haltbar.

4. Im Rahmen seiner Erwägungen zum möglichen Inhalt des § 33 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung nimmt das Berufungsgericht an, daß Schadensfälle, die ausschließlich auf der baulichen Beschaffenheit der Einrichtungen, insbesondere der Tierstandplätze beruhten, nicht zu den typischen Folgen des Schlachthausbetriebes gehörten. Dies wird von der Revision mit Erfolg mit Verfahrensrügen bekämpft.

Ob solche Schadensfälle "ausschließlich" die Folge der baulichen Gestaltung der Tierstandplätze sein können, läßt sich - zumal bei generalisierender Betrachtung - erst ermessen, wenn über die betrieblichen Vorgänge in einem Schlachthof, insbesondere über das Vorhalten der Schlachttiere während ihrer Vorbereitung auf die Schlachtung, Näheres festgestellt wird. Die Begründung des Berufungsurteils läßt nicht erkennen, daß das Oberlandesgericht die für die Beurteilung eines Schlachthausbetriebes und seiner "typischen" Schadensrisiken erforderliche besondere Kenntnis besitzt. Daher war es geboten, einen Sachverständigen darüber zu befragen, ob nach den im

Schlachthof bestehenden Verhältnissen das Risiko der baulichen Beschaffenheit der Tierstandplätze von den "typischen Gefahren, die aus der Funktion des Schlachthofbetriebes und seiner Einrichtungen erwachsen", überhaupt in der vom Berufungsgericht angenommenen Weise abgetrennt werden kann. Dieser Verfahrensverstoß kann in der Revisionsinstanz auch dann beanstandet werden, wenn die Satzung als solche der Nachprüfung durch das Revisionsgericht entzogen sein sollte (vgl. BGH NJW 1952, 142, 143).

5. Das Berufungsgericht nimmt weiter an, daß § 33 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung der Beklagten als nichtig anzusehen wäre, wenn die Bestimmung auch für die sich aus der baulichen Beschaffenheit der Tierstandplätze ergebenden Gefahren gelten sollte. Die völlige Freizeichnung von der Haftung - selbst mit der Einschränkung, daß die Haftung wegen Vorsatzes nicht ausgeschlossen sei - bedeute im Ergebnis eine unzulässige Abwälzung des Schadensrisikos auf die Benutzer des Schlachthofs (§§ 138, 242 BGB). Auch hiergegen wendet sich die Revision mit Erfolg.

a) Wie der Hinweis des Berufungsgerichts auf § 276 Abs. 2 BGB ergibt, soll danach die Satzungsbestimmung auch insoweit nichtig sein, als die Beklagte für den Bereich der baulichen Beschaffenheit der Tierstandplätze möglicherweise eine Haftung wegen leichter Fahrlässigkeit hat ausschließen wollen. Dem kann nicht zugestimmt werden.

Die vertragsähnliche Haftung im verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnis dient zwar dem Bedürfnis, die Verantwortung im Bereich des öffentlichen Rechts angemessen zu verteilen (vgl. BGHZ 21, 214, 218); sie soll aber andererseits nicht zu einer "Überhaftung" der öffentlichen Hand führen (Schneider, NJW 1962, 705, 708). Die insoweit gebotene sinnngemäße Anwendung der §§ 276, 278 BGB rechtfertigt es, auch die im vertraglichen Schuldverhältnis geltenden Grundsätze der Haftungsbeschränkung zur Geltung zu bringen, soweit die Pflichten, denen die öffentliche Hand auch im besonderen verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnis unterliegt, dies nicht ausschließen. Hiernach ist es im Anstaltsbenutzungsverhältnis grundsätzlich zulässig, die vertragsähnliche Haftung durch Satzung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit zu beschränken (OVG Münster OVGE 18, 154, 161/162 m.w. Nachweisen; Forsthoff, Verwaltungsrecht I 9. Aufl. § 21 Abschn. 4; Wolff, Verwaltungsrecht II 2. Aufl. § 99 V f S. 329; Schneider aaO; Hurst, Staats- und Kommunalverwaltung 1964, 281, 284; Dagtoglou aaO Art. 34 Rdnr. 71; vgl. auch BayVerfGH n.F. 23 Nr. 10 S. 47 = VerwRspr Band 21 Nr. 222; Maunz/Dürig, GG Art. 34 Rdnr. 34). Dies gilt grundsätzlich auch für (gemeindliche) Anstalten, die mit Benutzungszwang ausgestattet sind und (rechtlich oder tatsächlich) eine Monopolstellung einnehmen. Sie dürfen aber dem Benutzer keine unbilligen Opfer abverlangen. Die Beschränkung der Haftung muß durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein und den Grundsätzen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen (Maunz/Dürig aaO; Hurst aaO; OVG Münster aaO S. 162 f; BayVGH BayVBl 1960, 387;

RGZ 62, 264). Sie darf nicht in Widerspruch stehen mit den allgemeinen fürsorgerischen Aufgaben der Verwaltung (Forsthoff aaO S. 392 Fn. 2) und die Verantwortung für Schäden nicht ausschließen, die auf offensichtliche Mißstände in der Anstalt zurückzuführen sind (OVG Münster aaO S. 163).

b) Die Revision weist zutreffend darauf hin, daß das Risiko des Einstellens der Schlachttiere durch die Satzung nicht völlig einseitig auf die Benutzer abgewälzt ist. Gemäß § 33 Abs. 1 Nr. 3 versichert die Verwaltung ihre Gebäude und Einrichtungen sowie das in den Gebäuden und Anlagen befindliche Schlachtvieh (und Fleisch) gegen Wasser- und Feuergefahr. Insoweit erhalten die Benutzer also sogar einen Ausgleich für Tiereschäden, die nicht die Folge schuldhaften Verhaltens von Gehilfen der Beklagten sind.

Soweit die mangelnde bauliche Beschaffenheit der Einstellplätze zugleich auch einen Mangel der Verkehrssicherheit darstellt, haftet die Beklagte nach Grundsätzen der Amts- und Staatshaftung, da sie die Erhaltung der Verkehrssicherheit ihren Bediensteten als Amtspflicht auferlegt hat (§ 33 Abs. 2 der Satzung; vgl. BGH NJW 1973, 460).

c) Diese Haftung aus § 839 BGB iVm Art. 34 GG kann durch Ortssatzung nicht dahin beschränkt werden, daß die G e m e i n d e auch für amtspflichtwidriges leicht fahrlässiges Verhalten ihrer hoheitlich tätigen Bediensteten nicht eintreten soll.

Nach Art. 34 GG trifft die Verantwortlichkeit g r u n d s ä t z l i c h den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst der Beamte steht. In Rechtsprechung und Schrifttum ist anerkannt, daß der G e - s e t z g e b e r innerhalb gewisser Grenzen Ausnahmen vom Prinzip der Staatshaftung vorsehen kann (vgl. die Nachweise bei Palandt/Thomas, BGB 32. Aufl. § 839 Anm. 2 Aa dd und Dagtoglou aaO Art. 34 Rdnrn 314-343). Dies gilt indessen nicht für die S a t z u n g s - g e w a l t der G e m e i n d e n . Die Befugnis der Gemeinden zur Rechtsetzung besteht nicht originär; sie muß vom Staat besonders verliehen werden (BVerwGE 6, 247, 249 f; Forsthoff aaO § 24 I c; Wolff aaO § 86 VII b 2). Namentlich das gesamte Beamten- und Staatshaftungsrecht liegt außerhalb der Reichweite des kommunalen Satzungsrechts (zur Verdrängung der Gemeindeautonomie durch die Beamtengesetze der Länder vgl. Ipsen, DÖV 1955, 225, 227; Köttgen, DVBl 1955, 445, 447). Die Gemeinden können daher ohne besondere gesetzliche Grundlage die sie nach Art. 34 GG "grundsätzlich" treffende Haftung nicht mit der Folge ausschließen, daß die sich aus § 839 BGB ergebende Verantwortlichkeit auf den Beamten selbst zurückfiele (Schneider aaO S. 710; Dagtoglou aaO Rdnrn 35 a, 71 und 343; Hurst aaO S. 283; K. Richter, Der Ausschluß der Staatshaftung nach Art. 34 GG, S. 232 f, 234; Püttner, Die öffentlichen Unternehmen, S. 346, 348; BayVGH n.F. 9 Nr. 25 S. 99, 102; unklar BayVerfGH n.F. 23 Nr. 10 S. 47, der im Leitsatz Nr. 2 eine Beschränkung durch G e s e t z fordert, während die Gründe eher für die Zulässigkeit einer Haftungsbeschränkung auch durch

Gemeindesatzung sprechen; in diesem Sinne ausdrücklich Maunz/Dürig aaO Art. 34 Rdnr. 34).

Die in den Gemeindeordnungen enthaltenen generellen Ermächtigungen für die Gemeinden, "ihre eigenen Angelegenheiten" durch Satzung zu regeln (s. dazu die Übersicht in BVerwGE 6, 247, 250), haben im wesentlichen nur organisationsrechtliche Bedeutung (Badura, DÖV 1963, 561, 562). Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger bedürfen dagegen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung (BVerwG aaO S.250/251). Jedenfalls insoweit, als der Bürger nach Maßgabe der einschlägigen landesrechtlichen Regelung einem kommunalen Anschluß- und Benutzungszwang unterworfen werden kann, hat sich der Gesetzesvorbehalt auch auf die Regelung der "Staatshaftung" für die Rechtsverletzungen zu erstrecken, die der Bürger in diesem Benutzungsverhältnis durch pflichtwidriges Vorgehen von Amtsträgern hinnehmen muß. Die Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen ermächtigt in § 19 die Gemeinden nur dazu, für bestimmte kommunale Einrichtungen den Anschluß- und Benutzungszwang durch Satzung zu regeln. Darin liegt nicht auch die Ermächtigung, über die Regelung der Anstaltsordnung und die sich daran knüpfenden besonderen schuldrechtlichen Bindungen zu den Benutzern hinaus die haftungsrechtlichen Folgen einer Verletzung allgemeiner Amtspflichten von der Gemeinde fernzuhalten (ähnlich bereits RGZ 45, 162, 164/165 für eine Betriebsordnung des Kaiser-Wilhelm-Kanals).

Durch diese Möglichkeit einer zusätzlichen Haftung der Stadt gemäß Art. 34 GG iVm § 839 BGB werden die wirtschaftlichen Folgen einer nur das verwaltungsrechtliche Sondernutzungsverhältnis betreffenden Haftungsbeschränkung zugunsten der Benutzer weiter abgeschwächt.

d) § 33 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung hat daher - wirtschaftlich betrachtet - grundsätzlich nur für die Fälle Bedeutung, in denen als Folge fahrlässigen Verhaltens von Bediensteten der Beklagten Schlachttiere in ihren Einstellplätzen zu Schaden kommen, ohne daß zugleich eine Verletzung der Verkehrssicherheit vorliegt oder Wasser und Feuer als Schadensursachen mitwirken. Jedenfalls für diesen Risikobereich kann die Beklagte ihre vertragsähnliche Haftung wirksam auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränken. Die Auffassung des Berufungsgerichts, die Freizeichnung auch für leichte Fahrlässigkeit bedeute eine nicht zumutbare, den allgemeinen Anschauungen widersprechende besondere Belastung des Kreises der Standbenutzer, hierdurch werde das Interesse der Allgemeinheit an möglichst niedrigen Betriebskosten einseitig auf Kosten der Schlachthofbenutzer bevorzugt, berücksichtigt nicht die wirtschaftlichen Auswirkungen der Haftungsbeschränkung auf diesen Personenkreis. Die Stände werden an Gewerbetreibende vergeben, die in der Lage sind, ihren Einstellplatz in dem nach seiner Größe möglichen Umfang für die Vorbereitung der Schlachtung zu nutzen (§§ 4 Abs.1, 5 Abs. 6, Abschn. B, § 14 Abs. 1 der Satzung). Im wesentlichen handelt es sich hierbei, soweit diese Personen dem Benutzungszwang unterworfen sind, um Fleischer,

die das Fleisch weiterverteilen bzw. weiterverarbeiten. Das Risiko, infolge leichter Fahrlässigkeit eines Gehilfen der Beklagten wegen der baulichen Beschaffenheit des Einstellplatzes einen Verlust zu erleiden, für den die Beklagte nicht aufzukommen hat, hält sich in überschaubaren Grenzen. Je umfangreicher im Einzelfall die Schlachtertätigkeit ist, um so leichter kann der Verlust eines einzelnen Schlachttieres auf die gesamten Betriebskosten des betreffenden Gewerbetreibenden umgelegt und an die Abnehmer weitergegeben werden. Daneben besteht die Möglichkeit, dieses Risiko - wie hier geschehen - durch den von den Fleischermeistern gegründeten eigenen Schlachtviehversicherungsverein abzudecken und damit an der Ausgleichszahlung auch Vereinsmitglieder zu beteiligen, die von einem solchen Verlust verschont bleiben.

Hiernach legt der Ausschluß der vertragsähnlichen Haftung für leichte Fahrlässigkeit, der in mehrfacher Hinsicht zugunsten der Betroffenen durch Sonderregelung durchbrochen bzw. durch die Möglichkeit des Zurückgreifens auf andere Haftungsnormen abgeschwächt ist, diesem Personenkreis keine unzumutbaren wirtschaftlichen Lasten auf. Diese Freizeichnung ermöglicht es andererseits dem Träger der Anstalt, die für die Benutzung der Einrichtung zu erhebenden Gebühren von einem sonst erforderlichen besonderen Risikozuschlag freizuhalten. Dieser Zweck der Regelung ist sachlich begründet; seine Durchführung in der Satzung geht über das sachlich Erforderliche nicht hinaus.

Eine solche Regelung hält sich noch in den Grenzen, die der Anstalt durch den auch insoweit zu beachtenden Anspruch des Bürgers auf hinreichendes Bemühen um einwandfreie Leistung gesetzt sind (vgl. Püttner aaO S. 347).

6. Bei dieser Rechtslage ist zu prüfen, ob § 33 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung der Beklagten, wenn er für den Risikobereich des baulichen Zustands der Einstellplätze eine Sonderregelung treffen sollte, nicht wenigstens i n s o w e i t rechtsverbindlich ist, als er eine Haftung der Beklagten wegen l e i c h t fahrlässigen Verhaltens ihrer Gehilfen (die hier allein in Betracht kommt) ausschließt. Ob die Nichtigkeit eines weitergehenden Ausschlusses der Haftung für grob fahrlässiges Verhalten hier auch die Nichtigkeit einer Haftungsfreizeichnung für leichte Fahrlässigkeit zur Folge haben kann, ist nach dem objektiven Inhalt der Satzung zu entscheiden, insbesondere danach, ob ein Ausschluß der Haftung in diesen engeren Grenzen auch ohne den nichtigen Teil noch in sich sinnvoll bliebe und den Zwecken und Belangen gerecht würde, denen die Haftungsbegrenzung dient (vgl. BGHZ 47, 172, 180; BAG 1, 258, 272; OVG Münster, Urteil vom 6. Februar 1957 in: Kottenberg/Steffens, Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, GO § 4 Nr. 8). Diese Frage bedarf der tatrichterlichen Würdigung.

Hierbei wird das Berufungsgericht auch zu prüfen haben, ob § 33 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung bei der

gebotenen engen Auslegung (BGHZ 54, 299, 305) überhaupt als eine Freizeichnung von der Haftung im verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnis verstanden werden kann. Es heißt dort: die Verwaltung "übernimmt" mit der Vergabe von Ständen ... "keine Haftung für die Sicherheit der eingebrachten Sachen". Geht man allein vom Wortlaut aus, so überwiegt der Eindruck, daß die Beklagte mit der Vergabe von Einstellplätzen keine zusätzliche, dem Benutzungsverhältnis nicht schon als solchem innewohnende Verbindlichkeit übernehmen will. Dies kann auch die Bedeutung haben, daß die Beklagte mit der Zuweisung keine Gewähr für die Sicherheit des Eingebachten übernehmen will, vor allem, daß sie insoweit für nichtverschuldete Schäden - soweit nicht Versicherungsschutz besteht - nicht aufkommen will. Bei einer solchen Auslegung könnte § 33 Abs. 1 Nr. 2 allerdings nicht mehr als haftungsbeschränkende Sonderregelung im Sinne der Ausführungen S. 12 des Berufungsurteils angesehen werden. Dann müßte wegen der Haftungsbeschränkung auch insoweit auf § 33 Abs. 1 Nr. 1 zurückgegriffen werden.

III.

Die Entscheidung des Berufungsgerichts stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 563 ZPO).

Soweit in Betracht kommt, daß Bedienstete der Beklagten ihre Amtspflicht zur unfallsicheren baulichen Gestaltung der Standplätze fahrlässig verletzt

haben, scheitert ein Anspruch aus § 839 BGB iVm Art. 34 GG hier daran, daß die unmittelbar Geschädigten für diesen Schaden auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermögen (§ 839 Abs. 1 Satz 2 BGB).

Nach § 1 Abs. 3 der Satzung des klagenden Vereins wird den Mitgliedern Versicherungsschutz nach Maßgabe der Allgemeinen Versicherungsbedingungen für kleinere Schlachttiersversicherungsvereine (vgl. VerBAV 1953, 121) gewährt. Dieser Versicherungsschutz schließt auch Tierunfälle ein, die auf den baulichen Zustand der im Schlachthof bereitgestellten Standplätze (mit) zurückzuführen sind.

Nach § 1 Nr. 1 der Allgemeinen Versicherungsbedingungen gewährt der Verein Versicherungsschutz gegen den Schaden, der dadurch entsteht, daß durch die amtliche Fleischschau u.a. Rindvieh ... nach ordnungsgemäßer Schlachtung ganz oder teilweise zum Genuß für Menschen untauglich, bedingt tauglich oder minderwertig erklärt wird. Ebenso werden diejenigen Verluste ersetzt, die durch das Verenden eines versicherten Tieres im Schlachthof noch vor der Schlachtung entstehen. Ausgeschlossen von der Versicherung sind Tiere, die vor der Schlachtung als krank befunden werden, als krankheitsverdächtig der tierärztlichen Beobachtung unterstellt oder derart abgemagert sind, daß ihr Fleisch keinen dem Marktpreis entsprechenden Wert hat (Buchstaben a bis c aaO).

Der erkennbare Zweck der Versicherung, dem einzelnen Vereinsmitglied das Risiko abzunehmen, daß

ein in den Schlachthof eingeführtes, bis dahin nicht erkennbar krankes Tier nur minderwertiges Fleisch liefert, spricht dafür, den Versicherungsschutz auch auf Schadensfälle auszudehnen, in denen die Qualitätsminderung des Fleisches im Schlachthof durch dritte Personen herbeigeführt wird. § 1 Nr. 1 Satz 2 der Versicherungsbedingungen, der ganz allgemein von dem "Verenden eines versicherten Tieres im Schlachthof noch vor der Schlachtung" spricht, nimmt Schadensfälle der vorliegenden Art vom Versicherungsschutz nicht aus. Dagegen sieht § 7 Abs. 1 Satz 1 vor, daß etwaige Schadensersatzansprüche der Mitglieder gegen dritte Personen auf den Verein übergehen, soweit dieser dem Versicherungsnehmer den Schaden ersetzt. Diese dem § 67 VVG nachgebildete Bestimmung setzt voraus, daß auch Verluste, die durch dritte Personen verursacht werden, in die Versicherung einbezogen sind. Bei Schäden, die auf einer fahrlässigen Amtspflichtverletzung beruhen, führt die Anwendung des § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB allerdings dazu, daß das Vereinsmitglied im Umfang der Versicherungsleistung gegen den Beamten bzw. die für ihn einstehende öffentliche Körperschaft keine Ersatzansprüche hat, die auf den Verein übergehen oder an ihn abgetreten werden könnten. Das rechtfertigt für sich allein aber nicht die Folgerung, daß diese Gruppe von Schadensfällen vom Versicherungsschutz ausgenommen sein soll, zumal das Interesse der Mitglieder auch insoweit dahin geht, sofort einen Ausgleich für den erlittenen Verlust zu erhalten und nicht erst gegen den Dritten einen Rechtsstreit über die Entschädigung führen zu müssen.

IV.

Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, kann das angefochtene Urteil weder mit der gegebenen noch mit anderer Begründung gehalten werden. Es muß daher aufgehoben werden. Die Sache ist zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung - auch über die Kosten der Revision - an das Berufungsgericht zurückzuverweisen.

Meyer

Dr. Arndt

Gähtgens

Keßler

Dr. Krohn