

Dipl.-Komm. Dipl.-VerwWirt.  
Alfred Lobers  
Ressortleiter Finanzen a.D, Stadt Wuppertal

# Persönliche Haftung von Amtsträgern der öffentlichen Hand



## Das „Deubel-Urteil“

"Befugnisse als Finanzminister missbraucht, schwerwiegend gegen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen - ihm anvertrautes Landesvermögen pflichtwidrig gefährdet und ohne rechtliche Grundlage ausgegeben"

(Rhein Zeitung vom 19.04.2014)

„der geballte Irrsinn einer Landesregierung, die auf dem Weg zu ihrem politischen Ziel keine Grenzen mehr kannte, weder Verstand noch Moral, weder Recht noch Gesetz.“

(Wirtschaftswoche vom 16.04.2014)



Ehemaliger rheinland-pfälzische Finanzminister Ingolf Deubel wurde schuldig gesprochen

Haftstrafe: 3 Jahre und 6 Monate

Der Grund: Die gescheiterte Finanzierung des Nürburgring-Ausbaus

# Gliederung

## **A. Grundlagen**

- I. Verantwortung in der Kommune
- II. Abgrenzung zwischen hoheitlicher und privatwirtschaftlich-fiskalischer Betätigung
- III. Voraussetzungen für einen Haftungseintritt

## **B. Die Haftung der Kommunen gegenüber Dritten**

- I. Recht der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen
- II. Amtshaftung

## **C. Die Eigenhaftung des handelnden Amtsträgers**

- I. Außenhaftung
- II. Innenhaftung

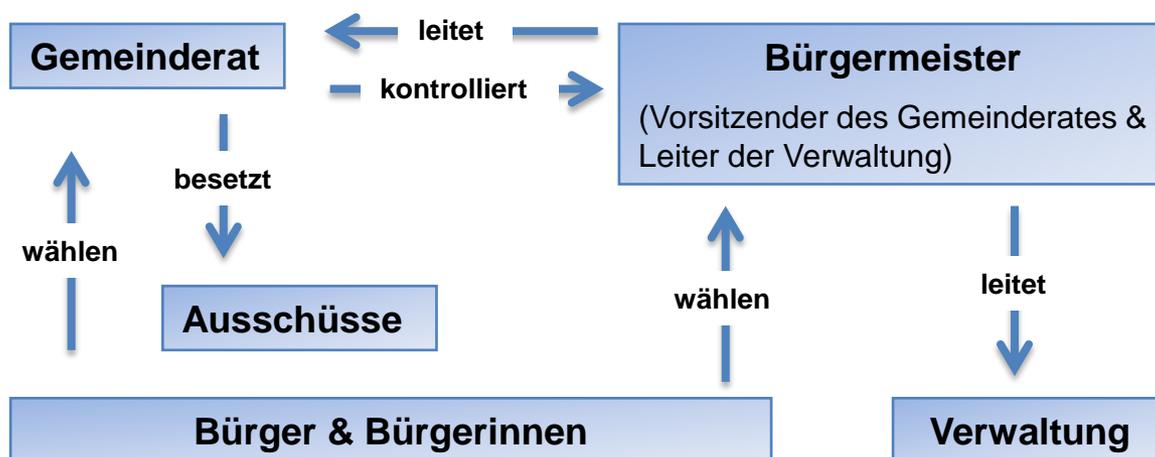
## **D. Haftung am Beispiel von Einzelfällen**

## **E. Haftung kommunaler Entscheidungsträger für die Übernahme von Funktionen in kommunalen Unternehmen**

## **F. Haftung vs. Entscheidungsfreude**

## Grundlagen – Verantwortung in der Kommune

- Ausgestaltung der Kommunalverfassung NRW als sog. „süddeutsche Ratsverfassung“.



- **Gemeinderat:**  
Als politische Vertretung der Bürgerschaft das wichtigste Organ, dessen Mitglieder ehrenamtliche Tätig sind.  
Aufgaben: Beschluss von Gemeindeangelegenheiten, Aufstellen von Richtlinien für die Verwaltung und Kontrolle
- **Bürgermeister**  
Der Bürgermeister ist als Hauptverwaltungsbeamter „Chef der Gemeindeverwaltung“ und vertritt die Gemeinde nach außen hin.  
Aufgaben: Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung

# Grundlagen - Abgrenzung zwischen hoheitlicher und privatwirtschaftlich-fiskalischer Betätigung

- Die Kommunalhaftung ist eine anspruchsvolle Materie mit komplizierter Rechtslage
- Schwierigkeiten bestehen insbesondere bei Fragen der Außenhaftung in Bezug auf das Haftungssubjekt und das einschlägige Haftungsregime:
  - Recht der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen (Staatshaftung oder Amtshaftung)
  - Recht der privatwirtschaftlich-fiskalischen Haftung



**Diese Schwierigkeiten resultieren aus dem Nebeneinander von hoheitlichen und privatwirtschaftlichen Aufgaben, die die Gemeinde und ihre Vertreter zu erfüllen haben.**

- Kriterium für die Abgrenzung zwischen hoheitlicher oder privatwirtschaftlich-fiskalischer Betätigung und der Anwendung der entsprechenden Anspruchsgrundlage für eine mögl. Haftung ist Art. 34 S. 1. GG:  
**„in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes“**



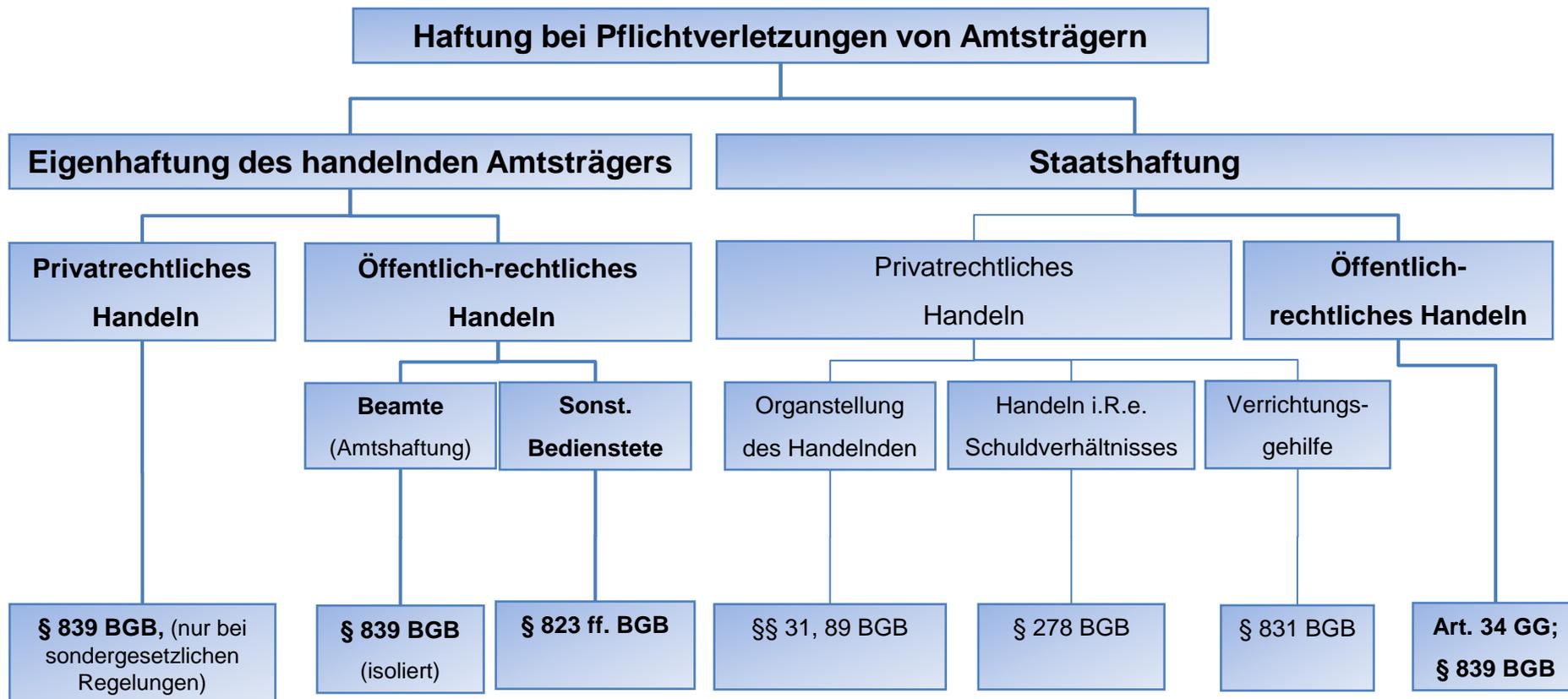
**Kriterium erfüllt = Haftung richtet sich nach den Grundsätzen der Amtshaftung**

(Recht der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen)

**Kriterium nicht erfüllt = Haftung wie „Jedermann“, der am Rechtsverkehr teilnimmt**

(Recht der privatwirtschaftlich-fiskalischen Haftung)

# Grundlagen - Abgrenzung zwischen hoheitlicher und privatwirtschaftlich-fiskalischer Betätigung



# Grundlagen – Voraussetzungen für einen Haftungseintritt

- Handeln in Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Auftrages
- Verletzung der einem Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht
  - Amtspflicht
  - Drittgerichtetheit der Amtspflicht
- Verschulden
  - Staatshaftung gem. § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG
  - § 839 BGB normiert einen objektiven und entindividualisierten Verschuldensmaßstab
- Rechtswidrigkeit
- Haftungsausschluss
  - § 839 I S. 2 BGB
  - Subsidiarität der Staatshaftung
- Kausalität und Schaden

# Die Haftung der Kommune gg. Dritten – Verantwortlichkeit für hoheitliche Betätigung

- Hoheitliche Betätigung bzw. hoheitliche Tätigkeiten:  
Aufgaben, die ein öffentliches Gemeinwesen , z. B. eine Gemeinde, kraft öffentlichen Rechts zu erfüllen hat
- Hoheitlich Tätigkeiten werden aus der Staatsgewalt abgeleitet.  
Tätigkeit wird durch Gesetz oder ähnliche Rechtsnormen (Satzung) einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zugewiesen
- Verantwortlichkeit der Gemeinde für hoheitliche Betätigung insbesondere im Bereich der Daseinsfürsorge  
Staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der Grundversorgung (Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser-, und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, usw.)



## Haftungssubjekt bei hoheitlicher Betätigung können sein:

- Kommunale Gebietskörperschaft ODER
- Kommunale Gebietskörperschaft & verantwortlicher kommunaler Bediensteter persönlich als Gesamtschuldner



## Anzuwendendes Haftungsregime:

- Recht der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen  
(Staatshaftung oder Amtshaftung)

# Die Haftung der Kommune gg. Dritten – Recht der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen

## § 839 I S. 1 BGB (Amtshaftung)

„Verletzt ein **Beamter** vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen.“

## Art. 34 GG (Staatshaftung)

„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.“

Für rechtswidriges schuldhaftes Verhalten im Bereich hoheitlicher Betätigung haftet (**im Außenverhältnis**) dem Geschädigten gegenüber grds. die Gemeinde nach den Grundsätzen der Amtshaftung, gem. § 839 I S. 1 BGB i. V. m. Art. 34 GG.

# Recht der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen - Amtshaftung

- Amtshaftung wird normiert durch § 839 BGB und Art. 34 GG

§ 839 BGB	Art. 34 GG
Anknüpfungspunkte: „Beamter“ & „Amtspflicht“	Anknüpfungspunkte: „Jemand“ & „Amtspflicht“
Folge: „hat er dem Dritten den ... Schaden zu ersetzen“	Folge: „Verantwortlichkeit [trifft] ... die Körperschaft“
<b>Normiert Voraussetzungen für Haftung</b>	<b>Normiert Zurechnung der Verantwortlichkeit</b>

Relevante Amtspflichten sind z. B.:

- Amtspflicht zu rechtmäßigem und zuständigkeitsgemäßem Handeln
- Amtspflicht zu verhältnismäßigem und konsequentem Handeln
- Amtspflichten in Gestalt von Organisationspflichten

**Von Bedeutung für Fragen der Amtshaftung ist, auf wessen fehlsames Verhalten bei der Ausübung öffentlicher Gewalt abzustellen ist und wie in der Folge der Begriff des „Beamten“ auszulegen ist.**

# Recht der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen - Amtshaftung

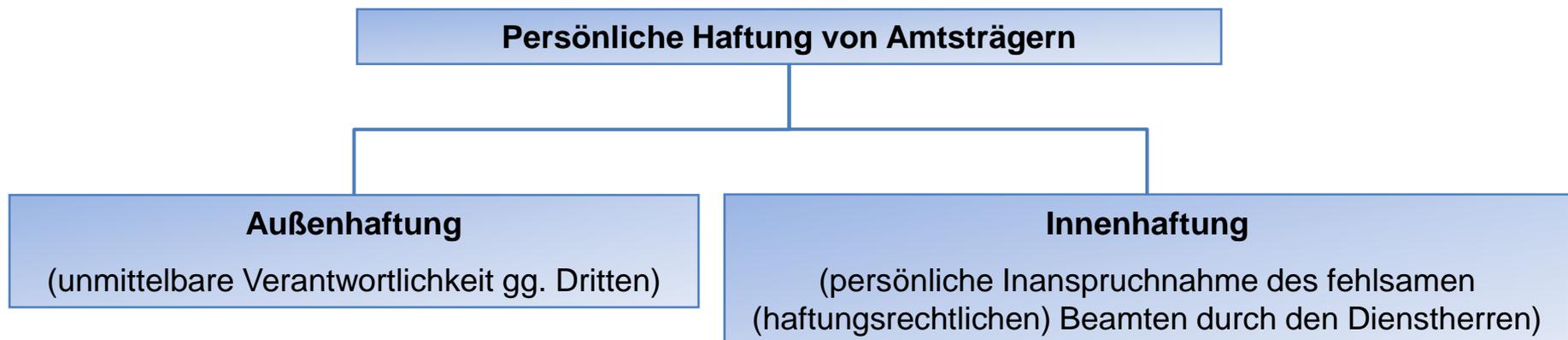
§ 839 BGB	Art. 34 GG
<b>Statusrechtlicher Beamtenbegriff:</b> Wen Bundes- oder Landesbeamtenengesetz als Beamten definiert	<b>Haftungsrechtlicher Beamtenbegriff:</b> Wen öffentlich-rechtliche Körperschaft mit öffentlicher Gewalt ausstattet, ohne Rücksicht auf statusrechtlichen Beamtenbegriff
z. B. <b>Bürgermeister, nicht aber Gemeinderatsmitglieder</b>	z. B. Private oder Unternehmer, die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, Verwaltungshelfer und auch <b>Gemeinderatsmitglieder</b>

Für Amtshaftung wird auf den erweiterten, d. h. haftungsrechtlichen, Beamtenbegriff abgestellt!

- Zurechnung des fehlsamen Verhaltens für die Folgen der hoheitlichen Tätigkeiten erfolgt i. d. R. zur Körperschaft, diese haftet dem Dritten (**im Außenverhältnis**) für den entstandenen Schaden.
- **ABER:**  
 Wenn Beamter im statusrechtlichen Sinne – im Dienst – nicht hoheitlich, sondern privatwirtschaftlich-fiskalisch handelt, erfolgt keine Haftungsüberleitung auf die Körperschaft. Beamter haftet privat neben der Körperschaft als Gesamtschuldner!

# Eigenhaftung der handelnden Amtsträger – Außenhaftung vs. Innenhaftung

- Auch wenn im Fall hoheitlicher Betätigung grundsätzlich die öffentliche Hand die Verantwortlichkeit nach Art. 34 GG trifft, schließt dies die persönliche Einstandspflicht kommunaler (Wahl-) Beamter und Bediensteter für eigenes Fehlverhalten nicht aus.



# Eigenhaftung der handelnden Amtsträger – Außenhaftung i. R. v. öffentlich-rechtlichem Handeln

- Auch wenn im Fall **hoheitlicher Betätigung** grundsätzlich die öffentliche Hand die Verantwortlichkeit nach Art. 34 GG trifft, schließt dies die persönliche Einstandspflicht kommunaler (Wahl-) Beamter und Bediensteter für eigenes Fehlverhalten nicht aus.
- Die grds. schuldbefreiende Haftungsüberleitung auf die öffentliche Hand findet bei hoheitlicher Betätigung auch bei vorsätzlichem Verhalten des Beamten statt! Allerdings ist dieser Beamter dann dem **Innenregress** ausgesetzt.
- Allerdings kommt auch eine persönliche Verantwortlichkeit und Haftung des Beamten neben oder anstelle der Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen in Betracht, wenn der Beamte innerhalb des privatrechtlichen Geschäftskreises der Kommune gehandelt hat.

## Privatrechtliches Handeln der Kommune:

- 
- fiskalische Tätigkeiten (privatrechtliche Hilfsgeschäfte, erwerbswirtschaftliche Tätigkeit, Vermögensverwaltung)
  - Verwaltungsprivatrecht (privates Handeln des Staates in privaten Organisationsformen, z. B. Deutsche Bahn)
  - Zwei-Stufen-Theorie (Subventionswesen, Benutzung öffentlicher Einrichtungen)

# Eigenhaftung der handelnden Amtsträger – Außenhaftung i. R. v. privatrechtlichem Handeln

- **Deliktische Eigenhaftung** des **statusrechtlichen** Beamten richtet sich nach § 839 BGB

## Praxisrelevante Fälle der deliktischen Eigenhaftung unter dem Gesichtspunkt der Amtshaftung

<b>Ehrkränkende Äußerungen</b>	strafrechtlich relevante Beleidigungen und höchstpersönliche Bekundungen, die mit der Amtsführung nichts zu tun, und Ausdruck der persönlichen Meinung/Einstellung des Beamten sind
<b>Haftungsanerkennnis des Bürgermeisters</b>	Bürgermeister teilt einem geschädigten Gemeindeglieder gegenüber mündlich mit, dass die Haftung der Kommune für das Schadensereignis anerkannt wird. Aufgrund des kommunalen Schriftformerfordernisses ist ein solches Haftungsanerkennnis unwirksam, kann allerdings eine persönliche Haftung des Bürgermeisters auslösen.
<b>Haftung der Gemeinderäte für Verstöße gegen das kommunale Vertretungsverbot</b>	Gem. § 32 I S. GO NRW dürfen ehrenamtliche kommunale Mandatsträger keine Ansprüche und Interessen eines Dritten gegen die Gemeinde als dessen rechtsgeschäftlich bestellte Vertreter geltend machen können

# Eigenhaftung der handelnden Amtsträger i. R. d. Innenhaftung gegenüber dem Dienstherrn

## Persönliche Rückgriffshaftung kommunaler Beamter und ehrenamtlicher Mandatsträger

- Die Haftung des statusrechtlichen Beamten bei jeglichem (auch nicht hoheitlichem) schadenverursachenden Fehlverhalten ist einheitlich im Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) geregelt, maßgebend ist § 48 BeamStG
- Haftungsbeschränkung gem. Art. 34 S. 2 GG
- Gemeinderäte als ehrenamtliche Mandatsträger:
  - Kommunalrecht der Länder ist maßgebend
  - Rückgriff auf Mandatsträger gem. § 43 IV GO NRW

## Persönliche Rückgriffshaftung kommunaler Arbeiter und Angestellter

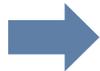
- Haftungsbeschränkung gem. Art. 34 S. 2 GG
- Rückgriff aus Arbeitsvertrag

# Haftung am Beispiel von Einzelfällen: Fall 1:



# Haftung am Beispiel von Einzelfällen: Fall 1:

- Beauftragung eines Bauunternehmers zur Sicherung eines Fußweges am Rand einer städtischen Baustelle.
- Fehlende Kontrolle der Sicherung durch die zuständige Stelle der Stadt
- Eine Person verletzt sich.



Haftung der Stadt?

Rückgriff auf den für die Überwachung der Baustelle verantwortlichen Mitarbeiter?

# Haftung am Beispiel von Einzelfällen: Fall 2:



- Ein Beamter verstaut den ihm zu dienstlichen Zwecken überlassenen Laptop im Kofferraum seines Fahrzeuges. Das Dienstgeschäft erstreckt sich über mehrere Tage.
- In einer Nacht wird das am Straßenrand geparkte und ordnungsgemäß verschlossene Auto aufgebrochen und der Laptop aus dem Kofferraum gestohlen.
- Anmerkung:  
Nach einer dienstlichen Anweisung darf der Laptop nicht unbeaufsichtigt im Fahrzeug aufbewahrt werden.



Schaden?

Rückgriff?

# Haftung am Beispiel von Einzelfällen: Fall 3:

- Im Außengelände eines Kindergartens führen die Kinder einer Kleinkinder-Gruppe spielerisch Gartenarbeiten durch. Ein Kind verletzt sich bei der Benutzung eines Gartengerätes.
- Die zu diesem Zeitpunkt allein anwesende Erzieherin (die zweite Erzieherin wurde an das Telefon gerufen) leistet sofort erste Hilfe, bemerkt aber nicht, dass ein anderes Kind durch eine ungesicherte Tür lief und dort zu Schaden kam.
- Anmerkung:  
Nach einer dienstlichen Anweisung muss das Gelände ständig gesichert sein.



Schaden?

Rückgriff?

# Die Haftung kommunaler Entscheidungsträger – Übernahme von Funktionen in kommunalen Unternehmen

- keine Betätigung „in Ausübung“ eines anvertrauten öffentlichen Amtes“



- Haftung der von der öffentlichen Hand entsandten Beamten wie „**Jedermann**“, der am Rechtsverkehr teilnimmt, nach den Normen des Privatrechts



- Keine schuldbefreiende Überleitung der Haftung auf den öffentlich-rechtlichen Dienstherrn gem. § 839 BGB



- Kommunalbediensteter, der als Organ einer Kapitalgesellschaft tätig wird, kann zusammen mit der Kommune als Gesamtschuldner verklagt werden

## Haftungsrisiken kommunaler Bediensteter, die Organfunktionen in kommunalen Kapitalgesellschaften wahrnehmen:

- Organtypische Haftungsrisiken in Bezug auf Organposition
- Nunmehr auch persönliche Haftung für Sachverhalte, für die Bedienstete als Beamte wegen der vorgeschobenen Staatshaftung sonst nicht haften würden
- In der Praxis relevant, z. B.:
  - § 43 GmbHG (Haftung der Geschäftsführer)
  - § 15a I S. 1 InsO (Insolvenzverschleppung)
  - Haftungstatbestände, die sich aus den Besonderheiten im Prozess der Gründung einer Gesellschaft ergeben

## Haftung vs. Entscheidungsfreude



- Der Dienstherr ist auf entscheidungswillige Beschäftigte angewiesen.
- Wenn man als Beschäftigter das Gefühl haben müsste, über einem schwebe ständig das „**Damoklesschwert**“ des **Regresses**, würde dies eher zu einer Lähmung der Entscheidungsfreude führen, und dies kann auch die Verwaltung eigentlich nicht wollen.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!