

# Haftungsrisiken für Bürgermeister und Gemeinderäte

RA Jörg Naumann

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Würzburg

2. Würzburger Kommunaltag – 08.10.2020



# Gliederung

- Einleitung
- Rechtsgrundlage
- Haftung der Bürgermeister
  - Voraussetzungen der Haftung
  - Rechtliche Stellung als Beamter
  - Haftungsrisiken/Dienstpflichtverletzungen
  - Beispiele aus der Rechtsprechung
- Haftung von Gemeinderatsmitgliedern
  - Rechtliche Stellung
  - Rechte und Pflichten im Ehrenamt
  - Typische haftungsrechtliche Problemfelder
  - Beispiele aus der Rechtsprechung
- Fazit

# Pressemeldungen vom 10.09.2020



INFOS ZU BILDPLUS WETTER VIDEO BILD SHOP ZEITUNG SUCHE ANMELDE

STARTSEITE NEWS POLITIK REGIO UNTERHALTUNG SPORT FUSSBALL LIFESTYLE RATGEBER AUTO DIGITAL SPIELE DEJ

Home > Regional > Köln > Urteil im Prozess um Bonner Kongresszentrum: Ex-OB muss eine Million Euro Schadenersatz zahlen!

URTEIL IM PROZESS UM BONNER KONGRESSZENTRUM

## Ex-OB muss eine Million Euro Schadenersatz zahlen!

Auch der frühere Stadtdirektor wird zur Kasse gebeten

welt

Abonnement Ticker Suche Meine Welt

HOME LIVE-TV MEDIATHEK WELTPLUS POLITIK WIRTSCHAFT SPORT PANORAMA WISSEN KULTUR MEHR > PRODUKTE

HOME > REGIONALES > NORDRHEIN-WESTFALEN > Ex-OB Dieckmann muss Schadenersatz an Stadt Bonn zahlen

### NORDRHEIN-WESTFALEN

POLITIK IN NRW WETTER IN NRW STELLENANGEBOTE CORONA IN NRW

NORDRHEIN-WESTFALEN

#### Ex-OB Dieckmann muss Schadenersatz an Stadt Bonn zahlen

Veröffentlicht am 10.09.2020 | Lesedauer: 2 Minuten

08.10.2020

SPIEGEL Panorama

Finanzskandal ums Kongresszentrum

## Bonner Ex-OB muss Schadensersatz an Stadt zahlen

Die frühere Oberbürgermeisterin von Bonn, Bärbel Dieckmann, hat im Finanzdebakel um das Kongresszentrum WCCB ihre Dienstpflichten verletzt, urteilte das Verwaltungsgericht. Jetzt muss sie zahlen.

10.09.2020, 18.28 Uhr

RP ONLINE NRW POLITIK SPORT PANORAMA KULTUR WIRTSCHAFT DIGITAL LEBEN MENÜ Q E

NRW / Panorama / Bonner Ex-OB Dieckmann muss Schadensersatz an Stadt zahlen

Gerichtsurteil in Köln

Ein Kommentar

### Bonner Ex-OB Dieckmann muss Schadensersatz an Stadt zahlen

10. September 2020 um 16:54 Uhr | Lesedauer: Eine Minute



malige Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn, steht im Festsaal des Gürzenich, der als Verwaltungsgerichts fungiert. Foto: dpa/Henning Kaiser

RA Jörg Naumann

München 24°

Süddeutsche Zeitung

SZ.de Zeitung Magazin

Shop Jobs Immobilien Anzeigen

Login Abo

ru

Coronavirus Politik Wirtschaft Meinung Panorama Sport München Bayern Kultur Gesellschaft Wissen Reise Auto mehr... Q

Home > Politik > Deutschland > Köln > Kommunen > Köln > Ex-OB Dieckmann muss Schadensersatz an Stadt Bonn zahlen

10. September 2020, 18:15 Uhr Kommunen - Köln

### Ex-OB Dieckmann muss Schadensersatz an Stadt Bonn zahlen



3

# Typische Fallkonstellation

- Amtshaftung bedeutet zunächst: keine persönliche Haftung des Amtsträgers
- Nicht die handelnde Person haftet, sondern der Staat bzw. die Körperschaft, in deren Dienst die Person steht, ist verantwortlich, Art. 34 S. 1 GG i.V.m. § 839 BGB
- Eingetretener Schaden beim Dienstherrn (Gemeinde), der in Zivilprozess oder Verwaltungsprozess rechtskräftig/bestandskräftig festgestellt wurde
- **Folgefrage:**  
**soll/muss der Dienstherr (Gemeinde) die handelnde Person (z.B. Bürgermeister) in Regress nehmen?**

# Rechtsgrundlage für Haftung

## § 48 BeamtStG

*Beamtinnen und Beamte, die **vorsätzlich oder grob fahrlässig** die ihnen **obliegenden Pflichten verletzen**, haben dem Dienstherrn, dessen Aufgaben sie wahrgenommen haben, **den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen**. Haben mehrere Beamtinnen oder Beamte gemeinsam den Schaden verursacht, haften sie als Gesamtschuldner.*

# Voraussetzung für Bürgermeisterhaftung

- Beamteneigenschaft
- Pflichtverletzung
- Rechtswidrigkeit der Pflichtverletzung
- Verschulden (Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit)
- Eintritt eines Schadens beim Dienstherrn
- Ursachenzusammenhang zwischen rechtswidriger schuldhafter Pflichtverletzung und Schaden
- Keine Verjährung (3 Jahre, Art. 12 BayBG)
- Geltendmachung durch den Gemeinderat

# Bürgermeister

- Rechtliche Stellung
  - Mitglied des Gemeinderates, Art. 31 Abs. 1 GO
  - Der Erste Bürgermeister kann kein ehrenamtliches Gemeinderatsmitglied sein, Art. 31 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GO.
  - Der Erste Bürgermeister ist Beamter der Gemeinde, Art. 34 Abs. 1 S. 1 GO
  - Ehrenamtlicher oder hauptamtlicher Bürgermeister – je nach Einwohnerzahl.
  - Weitere Bürgermeister sind Ehrenbeamte, soweit durch Satzung nichts anderes bestimmt, Art. 35 Abs. 1 GO.

# Bürgermeister

- **Haupt**amtliche Bürgermeister (Oberbürgermeister) sind Beamte auf Zeit („echte“ Beamte i.S.d. Statusrechts nach BeamtStG)
  - Haftung bemisst sich unmittelbar nach BeamtStG
- **Ehren**amtliche Bürgermeister (Erste Bürgermeister)
  - Besondere Regelung in Art. 20 Abs. 5 GO:
    - „Für die ehrenamtlichen Bürgermeister gelten die besonderen gesetzlichen Vorschriften.“
    - Früher Anwendung des KWBG als Rechtsgrundlage für Schadensersatz
    - Jetzt § 48 BeamtStG
- **Weitere** Bürgermeister sind Ehrenbeamte, Art. 35 Abs. 1 GO
  - § 48 BeamtStG



# Bürgermeister

- Steht als Beamter in einem besonderen Dienst- und Treueverhältnis zur Gemeinde als Dienstherrn
- Vollzieht die Beschlüsse des Gemeinderates, Art. 36 S. 1 GO
- Handelt in eigener Zuständigkeit  
(Art. 37 Abs. 1 GO i.V. m. der Geschäftsordnung)
- Vertretung nach außen entsprechend seiner Befugnisse,  
Art. 38 Abs. 1 GO
- Beanstandung rechtswidriger Beschlüsse nach Art 59 Abs. 2 GO

# Haftungsrisiken des Bürgermeisters

- Nichtvollziehung von Gemeinderatsbeschlüssen
  - Handeln außerhalb der eigenen Zuständigkeit
  - Keine Beanstandung rechtswidriger Beschlüsse
  - Vielzahl von möglichen Pflichtverstößen nach Beamtenrecht
- 
- Daneben: persönliche Haftung gegenüber Dritten wegen beleidigender Äußerungen (z.B. Schmerzensgeld)

# Haftungsrisiken des Bürgermeisters

- Vertretung der Gemeinde außerhalb der bestehenden Befugnisse
  - Problem: Rechtsprechung des BGH (Urteil vom 18.11.2016 - V ZR 266/14)  
Die organschaftliche Vertretungsmacht des ersten Bürgermeisters einer bayerischen Gemeinde ist **im Außenverhältnis allumfassend und unbeschränkt**; infolgedessen **wird die Gemeinde** auch durch solche Rechtshandlungen des ersten Bürgermeisters berechtigt und **verpflichtet, die dieser ohne die erforderliche Beschlussfassung des Gemeinderats** vorgenommen hat.
  - Reaktion des Gesetzgebers in Bayern: **Art. 38 S. 2 GO:**  
*„Der Umfang der Vertretungsmacht ist auf seine Befugnisse beschränkt.“*

# Haftungsrisiken des Bürgermeisters

- Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Vereinheitlichung der Rechtslage in Deutschland und der damit einhergehenden Rechtssicherheit für Vertragspartner von Kommunen kritisch zu sehen. Es obliegt in Bayern nunmehr dem Vertragspartner einer Gemeinde erneut zu überprüfen, inwiefern der Bürgermeister aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses für die Vornahme zivilrechtlicher Handlungen legitimiert ist.
- **Bürgermeister können sich aktuell nicht mit der Begründung aus der Verantwortung ziehen, es habe kein Beschluss des Gemeinderates vorgelegen!**

# Bürgermeisterhaftung - Dienstpflichtverletzung

- Dienstpflichtverletzung (Tun oder Unterlassen):  
jeder Verstoß gegen eine allgemeine oder besonders normierte Pflicht, die dem Beamten aufgrund des Beamtenverhältnisses obliegt. Für jeden Beamten besteht die Dienstpflicht zu rechtmäßigem Handeln.
- Die den Beamtinnen und Beamten obliegenden Pflichten im Sinne von § 48 BeamtStG setzen sich dabei aus der Gesamtheit der ihnen auf Grund des Beamtenverhältnisses obliegenden allgemeinen und besonderen dienstlichen Pflichten zusammen; ein Verstoß gegen eine gesetzlich besonders normierte Dienstpflicht wird dabei nicht verlangt (vgl. VG Ansbach, Urt. v. 7.5.2014 - AN 11 K 13.01851).  
In diesem Sinne hat der Beamte auch - ohne dass dies einer konkreten gesetzlichen Regelung bedarf - unmittelbar oder mittelbar den Dienstherrn schädigende Handlungen zu unterlassen; diese Pflicht wird verletzt, wenn der Beamte durch unsachgemäßes Handeln an Sachen oder unmittelbar am Vermögen des Dienstherrn selbst oder an Personen, Sachen oder Vermögen eines Dritten, dem der Dienstherr Ersatz leisten muss, einen Schaden verursacht. Alle Beamten müssen bei ihrer Tätigkeit Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Einzelweisungen beachten, die ihnen ohne weiteres abstrakt ein bestimmtes äußeres Verhalten vorschreiben; verhalten sie sich nicht wie vorgeschrieben, so ist grundsätzlich die Dienstpflicht objektiv verletzt

# Dienstpflichten

## Beispiele

- § 34 Abs. 1 S. 2 BeamtStG: Beamtinnen/Beamte müssen die ihnen übertragenen Aufgaben uneigennützig nach bestem Wissen und Gewissen wahrnehmen;
- § 36 Abs. 1 BeamtStG: Beamtinnen/Beamte tragen für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung;
- Beamtinnen/Beamte haben die Pflicht, das Eigentum und das Vermögen des Dienstherrn nicht zu schädigen und den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 7 Bayerische Haushaltsordnung – BayHO) zu beachten;

# Bürgermeisterhaftung

## Beispiele aus der Rechtsprechung

- Unzureichende Information des Rates durch die Bürgermeisterin und Unterzeichnung von Nebenabreden ohne Ermächtigung des Rates (VG Köln Urt. v. 10.09.2020 – 19 K 4769/18)
- Pflicht zum Vollzug eines Gemeinderatsbeschlusses (VG Bayreuth, Urt. v. 25.05.2011 – B 5 K 10.565)

# Gemeinderatsmitglieder

- Werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt
- Freies Mandat, rechtlich unabhängig, an Weisungen, Verpflichtungen und Aufträge (auch aus der eigenen Partei) nicht gebunden
- Nur dem eigenen Gewissen unterworfen
- ABER: Gemeindevertretung ist Exekutivorgan und das Gemeinderatsmitglied ist – anders als ein Abgeordneter in Land- oder Bundestag – Teil der vollziehenden Gewalt
- Strenge Gesetzesbindung!



# Gemeinderatsmitglieder

## Sind Gemeinderatsmitglieder Beamte?

- Die Gemeinderatsmitglieder werden in ehrenamtlicher Eigenschaft gewählt, Art. 31 Abs. 2 S. 1 GO
- Grundsatz: Gemeinderatsmitglieder sind nicht automatisch Beamte im statusrechtlichen Sinn → unmittelbare Anwendung des BeamStG scheidet aus
- Rückgriffsansprüche nur auf Grundlage von speziellen gemeinderechtlichen Vorschriften. Fehlen kommunalrechtliche Vorschriften, ist Haftung ausgeschlossen
- **In Bayern bestehen kommunalrechtliche Haftungsvorschriften!**
  - Haftung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen bei Pflichtverstößen!

# Gemeinderatsmitglieder - Rechte und Pflichten im Ehrenamt

## Art. 20 GO

### Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflicht

*(1) **Ehrenamtlich** tätige Personen sind verpflichtet, ihre Obliegenheiten gewissenhaft wahrzunehmen.*

*(2) Sie haben über die ihnen bei ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren; das gilt nicht für Mitteilungen im amtlichen Verkehr und über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen. Sie dürfen die Kenntnis der nach Satz 1 geheimzuhaltenden Angelegenheiten nicht unbefugt verwerten. Sie haben auf Verlangen des Gemeinderats amtliche Schriftstücke, Zeichnungen, bildliche Darstellungen und Aufzeichnungen jeder Art über dienstliche Vorgänge herauszugeben, auch soweit es sich um Wiedergaben handelt. Diese Verpflichtungen bestehen auch nach Beendigung des Ehrenamts fort. Die Herausgabepflicht trifft auch die Hinterbliebenen und Erben.*

*(3) Ehrenamtlich tätige Personen dürfen ohne Genehmigung über Angelegenheiten, über die sie Verschwiegenheit zu bewahren haben, weder vor Gericht noch außergerichtlich Aussagen oder Erklärungen abgeben. Über die Genehmigung entscheidet der erste Bürgermeister; im Übrigen gelten Art. 84 Abs. 3 und 4 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes.*

# Gemeinderatsmitglieder - Rechte und Pflichten im Ehrenamt

*(4) Wer den Verpflichtungen der Absätze 1, 2 oder 3 Satz 1 schuldhaft zuwiderhandelt, kann im Einzelfall mit Ordnungsgeld bis zu zweihundertfünfzig Euro, bei unbefugter Offenbarung personenbezogener Daten bis zu fünfhundert Euro, belegt werden; die Verantwortlichkeit nach anderen gesetzlichen Vorschriften bleibt unberührt. **Die Haftung gegenüber der Gemeinde richtet sich nach den für den ersten Bürgermeister geltenden Vorschriften.** Die Gemeinde stellt die Verantwortlichen von der Haftung frei, wenn sie von Dritten unmittelbar in Anspruch genommen werden und der Schaden weder vorsätzlich noch grob fahrlässig verursacht worden ist.*

*(5) Für die **ehrenamtlichen Bürgermeister gelten die besonderen gesetzlichen Vorschriften.***

# Haftung des Gemeinderatsmitglieds

- Auch ehrenamtliche Gemeinderatsmitglieder haften.
- Nach den Grundsätzen der Amtshaftung (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) haftet aber zunächst alleine die Gemeinde
- Voraussetzung für einen Regress der Gemeinde gegenüber dem Gemeinderatsmitglied ist regelmäßig, dass die Gemeinde gegenüber einem Dritten schadensersatzpflichtig ist
- Schadensersatz von Gemeinderatsmitgliedern nur dann, wenn diese vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt haben (§ 48 BeamStG)
- Weitere Einschränkung: Art. 51 Abs. 2 S. 1 GO

# Haftung des Gemeinderatsmitglieds

- Indemnität, Art. 51 Abs. 2 GO

*„Kein Mitglied des Gemeinderats darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Gemeinderats zur Verantwortung gezogen werden. Die **Haftung gegenüber der Gemeinde** ist **nicht ausgeschlossen**, wenn das Abstimmungsverhalten eine **vorsätzliche Pflichtverletzung** darstellt. Die Verantwortlichkeit nach bundesrechtlichen Vorschriften bleibt unberührt.“*

# Dienstpflichtverletzung

- Üblicherweise rechtswidrige Beschlussfassung
- Persönliche Inanspruchnahme Dritter z.B. wegen beleidigender Äußerungen

# Kausalität

- Ursachenzusammenhang zwischen Dienstpflichtverletzung und Schaden
- Dem einzelnen Gemeinderatsmitglied ist ein rechtswidriger Beschluss eines Kollegialorgans dann zuzurechnen, wenn er diesem zugestimmt hat (Ja-Stimme). Die Mehrheitsverhältnisse bei der Beschlussfassung sind unerheblich, weil nach den Grundsätzen der kumulativen Kausalität Ursächlichkeit auch dann besteht, wenn mehrere, unabhängig voneinander vorgenommene Handlungen den Erfolg erst durch ihr Zusammentreffen herbeigeführt haben.
- Ebenso: Rechtswidrige Ablehnung von Entscheidungen, zur der eine Rechtspflicht besteht (Nein-Stimme)

# Verschulden

- Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit
- Verschulden muss nur in Bezug auf die Pflichtverletzung gegeben sein und muss sich nicht auf Schaden und Kausalzusammenhang zwischen Pflichtverletzung und Schaden erstrecken
- Vorsatz: wenn der Beamte bewusst und gewollt den Tatbestand verwirklicht, der eine Pflichtverletzung darstellt, und sich der Pflichtwidrigkeit seines Verhaltens bewusst ist
- Fahrlässigkeit: wenn der Beamte die Tatumstände, aus denen sich die Pflichtwidrigkeit ergibt, oder diese selbst zwar nicht erkannt hat, sie bei Anwendung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt aber hätte erkennen können oder wenn er den Tatbestand zwar nicht gewollt, ihn aber infolge der Außerachtlassung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt verwirklicht hat



# Schaden

- Der nach den Grundsätzen des § 249 BGB zu bemessende Schaden im Sinne von § 48 BeamStG ist der Unterschied zwischen der bestehenden Güterlage des Dienstherrn und dem hypothetischen Zustand, der ohne die Dienstpflichtverletzung des Beamten bestehen würde.

# Typische Haftungsfallen

- Bauleitplanung
  - Haftung wegen eines unwirksamen Bebauungsplans
  - Haftung wegen Nichterlass eines Bebauungsplans
  - Haftung wegen verzögerten Erlasses eines Bebauungsplans
  - Haftung bei Überplanung von Flächen mit Altlasten, Bergschäden und Überschwemmungsgefahren
  - Haftung wegen fehlerhafter Auskünfte
- Sonstige
  - Haftung wegen nicht sachgerechter, missverständlicher und unvollständiger Auskunft
  - Zusicherung?
  - Verkehrssicherungspflichten

# Typischerweise keine Haftung

- Rechtswidrige Versage des gemeindlichen Einvernehmens bei Baugenehmigung
- Rechtsprechung des BGH (U. v. 25.10.2012 - III ZR 29/12):  
Besonderheit, dass nach § 36 Abs. 2 S. 3 BauGB i.V.m. Art. 67 Abs. 1 BayBO das rechtswidrig versagte, aber erforderliche Einvernehmen durch die Baugenehmigungsbehörde, die nicht zugleich die Gemeinde ist, ersetzt werden kann. Soweit aber der Baugenehmigungsbehörde die Befugnis eingeräumt ist, das versagte gemeindliche Einvernehmen zu ersetzen, wird ihre Prüfungs- und Entscheidungskompetenz erweitert. Sie umfasst nicht nur die Frage, ob ein gemeindliches Einvernehmen erforderlich ist, sondern auch, ob die Verweigerung der Gemeinde rechtswidrig ist.

# Einzelfälle aus der Rechtsprechung

- Versäumung der materiellen Ausschlussfrist zur Stellung eines Förderantrags (VG Ansbach, Urt. v. 24.02.2015 - AN 1 K 12.02289)
- Abschluss einer Vielzahl von Verträgen mit externen Fachkräften (ein Vermögensschaden in Form von Nachzahlungen von Sozialversicherungsbeiträgen nebst Säumniszuschlägen an die DRV Bund (VG Regensburg, Urt. v. 18.01.2019 - RN 1 K 14.2132)

# BOHL & COLL.

---

## Rechtsanwälte

### **Büro Würzburg**

Franz-Ludwig-Straße 9  
97072 Würzburg

Telefon: +49 (931) 79645-0  
Telefax: +49 (931) 70645-50

E-Mail: [wuerzburg@ra-bohl.de](mailto:wuerzburg@ra-bohl.de)

### **Zweigstelle Fulda**

Dr.-Weinzierl-Straße 13  
36043 Fulda

Telefon: +49 (661) 9336306  
Telefax: +49 (661) 9336356

E-Mail: [fulda@ra-bohl.de](mailto:fulda@ra-bohl.de)

Internet: [www.ra-bohl.de](http://www.ra-bohl.de)

E-Mail: [info@ra-bohl.de](mailto:info@ra-bohl.de)