

Haftung kommunaler Mandatsträger

Die Haftung kommunaler Mandatsträger ist ein Thema, das meist nur aus gegebenem Anlass in den Mittelpunkt des Interesses rückt. Insbesondere angesichts knapper kommunaler Finanzen ist die Sensibilität für Haftungsfragen jedoch allgemein gestiegen. Grundvoraussetzung für die Haftung kommunaler Mandatsträger ist das Vorliegen eines Vermögensschadens, der entweder vorsätzlich oder grob fahrlässig durch den Beschluss eines zuständigen Gremiums herbeigeführt worden ist. Darüber hinaus kommt die Haftung eines kommunalen Mandatsträgers auch bei Verletzung eines Schutzgesetzes in Betracht, wenn dadurch der Gemeinde ein Vermögensschaden entsteht. Dabei treffen die ehrenamtlich tätigen kommunalen Mandatsträger grundsätzlich die gleichen Sorgfaltspflichten wie hauptamtlich tätige Amtsträger im Rahmen des Art. 34 GG.

Inhalt	Seite
1 Kommunale Mandatsträger	211
1.1 Rechtsstellung von kommunalen Mandatsträgern	211
1.2 Tätigkeitsfelder kommunaler Mandatsträger	212
1.3 Haftungsarten kommunaler Mandatsträger	213
2 Haftung gegenüber Dritten und Regresshaftung	215
2.1 Haftung gegenüber Dritten	215
2.2 Haftung im Innenverhältnis (Regress)	215
3 Anforderungen an Sorgfaltspflichten bei der Ausübung des Mandats	217
4 Haftung nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit	218
4.1 Vorsatz	218
4.2 Grobe Fahrlässigkeit	219
5 Verjährung	220
6 Resümee und Ausblick	221
7 Literaturhinweise	221

■ Der Autor

Dr. Hanspeter Knirsch, Rechtsanwalt und Kommunalberater mit langjähriger Erfahrung in verschiedenen Führungsfunktionen kommunaler Verwaltungen. Als Autor zahlreicher Fachveröffentlichungen hat er sich vor allem im Bereich des kommunalen Haushaltsrechts und hier speziell auf dem Gebiet des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einen Namen gemacht.

1 Kommunale Mandatsträger

Unter kommunalen Mandatsträgern werden nachfolgend Rats- und Kreistagsmitglieder verstanden. Auch Mitglieder von Bezirksvertretungen gehören dazu. Ihre Tätigkeit als Mitglieder der jeweiligen Organe und sich daraus möglicherweise ergebende Haftungstatbestände stehen im Mittelpunkt der Erörterungen. Ebenfalls angesprochen wird die Haftung aus mandatsveranlasster Tätigkeit, z. B. in Organen kommunaler Gesellschaften. Die Rechtslage wird exemplarisch anhand der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung erörtert. Für die Frage der Haftung ist zunächst die Rechtsstellung der Mandatsträger zu klären.

1.1 Rechtsstellung von kommunalen Mandatsträgern

Kommunale Mandatsträger werden ebenso wie die Mitglieder der Landtage und des Bundestags von den Bürgerinnen und Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie nehmen das nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden und Kreisen gewährleistete Recht auf kommunale Selbstverwaltung wahr. Gem. § 40 Abs. 2 Satz 1 GO NRW wird die Bürgerschaft durch den Rat und den Bürgermeister vertreten.

Kommunale Mandatsträger sind gleichwohl keine Parlamentarier und die Räte und Kreistage sind keine Parlamente, auch wenn umgangssprachlich häufig von Kommunalparlamenten gesprochen wird. Die Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltungsorgane ist im Kern Verwaltungstätigkeit. Dem steht auch nicht die kommunale Satzungshoheit entgegen. Kommunale Satzungen sind untergesetzliches Recht. Sie können und dürfen nur aufgrund und im Rahmen eines Gesetzes erlassen werden. Sie dürfen insbesondere nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen.¹ § 7 Abs. 1 Satz 1 GO NRW regelt dementsprechend, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit Gesetze nichts anderes bestimmen.

Auch wenn Räte und Kreistage keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne sind, sind gerade im Hinblick auf mögliche Haftungstatbestände gravierende Besonderheiten gegenüber der allgemeinen (hauptberuflichen) Verwaltung zu beachten. Kommunale Mandatsträger sind ehrenamtlich tätig. Sie sind genauso wie die Abgeordneten der Landtage, des Bundestags und des Europaparlaments an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Gem. § 43 Abs. 1 GO NRW sind Ratsmitglieder verpflichtet, in ihrer Tätigkeit ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln.

¹ Zur Stellung in der Normenhierarchie vgl. Bätge, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2014, S. 38.

Kommunale Mandatsträger haben nicht die Befugnis, die Gemeinde nach außen zu vertreten. Die rechtliche Vertretungsbefugnis obliegt einzig und allein dem hauptamtlichen Bürgermeister und seinem gesetzlichen allgemeinen Vertreter. Beschlüsse des Rats und des Kreistags bedürfen zur Entfaltung von Rechtsfolgen immer der Umsetzung durch die hauptamtliche Verwaltung. Der Bürgermeister kann gem. § 54 Abs. 1 GO NRW einem Beschluss des Rats spätestens am dritten Tag nach der Beschlussfassung unter schriftlicher Begründung widersprechen, wenn er der Auffassung ist, dass der Beschluss das Wohl der Gemeinde gefährdet. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung. Verletzt ein Beschluss des Rats das geltende Recht, so hat der Bürgermeister den Beschluss zu beanstanden. Ihm steht insoweit kein Ermessen zu. Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung. Satzungen werden erst mit ihrer öffentlichen Bekanntmachung wirksam. Der Bürgermeister prüft, ob die vom Rat beschlossene Satzung nicht gegen höherrangiges Recht verstößt und ordnungsgemäß zustande gekommen ist. Er holt gesetzlich vorgeschriebene Genehmigungen ein und sorgt dafür, dass sonstige vor der öffentlichen Bekanntmachung zu beachtende Vorschriften eingehalten werden.

1.2 Tätigkeitsfelder kommunaler Mandatsträger

Jegliche Haftung setzt voraus, dass ein Schaden entstanden ist. Die Haftung eines kommunalen Mandatsträgers kommt nur in Betracht, wenn sich aus der Mandatstätigkeit ein Vermögensschaden für einen Dritten ergibt.²

Beispiel: Vermögensschaden für Dritte

Ein solcher Schaden kann sich z.B. aus einer zu Unrecht verweigerten Genehmigung oder einem nicht erteilten gemeindlichen Einvernehmen ergeben.

² Der Bund der Steuerzahler fordert die Einführung eines Straftatbestands der Haushaltsuntreue. Danach würde auch ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der die Ausgabe öffentlicher Mittel bewilligt oder vornimmt und dabei wesentliche haushaltsrechtliche Vorschriften missachtet, die zur Sicherung des Entscheidungsmonopols der für die Aufstellung des Haushaltsplans zuständigen Stelle oder der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Haushaltsführung dienen, ohne durch ein unabweisbares Bedürfnis hierzu gezwungen zu sein, mit Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden können. Das nicht rechtskräftige Urteil des Landgerichts Koblenz vom 16.4.2014 gegen den ehemaligen Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz wegen Untreue (Nürburgringprozess) hat der Debatte um die Strafbarkeit von Mandatsträgern neuen Auftrieb gegeben. Vgl. u. a. Schmidt, Fragwürdige Denkmäler, in: Der Neue Kämmerer, Juni 2014.

Aber auch außerhalb des Planungs- und Baurechts können Entscheidungen des Rats oder des Kreistags zu Vermögensschäden Dritter führen. Unterlässt die Gemeinde aufgrund eines Ratsbeschlusses die notwendige Instandhaltung kommunaler Anlagen und führt dies zu einem Vermögensschaden wegen Verletzung der Verkehrssicherungspflicht, kann dies Haftungstatbestände auslösen. Die Tätigkeitsfelder kommunaler Mandatsträger umfassen das gesamte Spektrum der kommunalen Selbstverwaltung von A wie Abwasserbeseitigung bis Z wie Zivilschutz. Das ergibt sich aus dem Grundsatz der Allzuständigkeit des Rats. Die Kompetenzen des Rats im Rahmen des geltendes Rechts werden lediglich durch die nicht entziehbaren Befugnisse des Bürgermeisters (wie z. B. die Personal- und Organisationshoheit) eingeschränkt.

Maßstab für Haftung

Es liegt auf der Hand, dass ehrenamtlich tätige Mandatsträger selbst bei bestem Willen und höchstem Einsatz nicht alle rechtlich bedeutsamen Verästelungen der kommunalen Produktkataloge durchschauen können. Dies kann und muss unmittelbar bedeutsam für die persönliche Haftung von Mandatsträgern sein, denn Haftung setzt immer nicht nur einen durch objektive Pflichtverletzung entstandenen Schaden, sondern auch die individuelle Verantwortung und schuldhaftes Verhalten des Schädigers voraus. Maßstab ist die objektive Rechtsordnung und nicht die politische Überzeugung des Mandatsträgers oder das Programm seiner Partei oder Fraktion.³ Ein Mandatsträger darf sich auch nicht blind darauf verlassen, dass die Beschlüsse seiner Fraktion rechtmäßig sind und in der Umsetzung keine Haftungstatbestände auslösen.

1.3 Haftungsarten kommunaler Mandatsträger

Es ist zu unterscheiden zwischen der zivilrechtlichen Haftung, die auf einen Ausgleich eines entstandenen Schadens gerichtet ist, und der strafrechtlichen Haftung, die auf eine Bestrafung eines Fehlverhaltens abzielt.

Strafrechtliche Haftung

Bei der strafrechtlichen Verantwortung geht es immer um natürliche Personen und ihre persönliche Verantwortung. Juristische Personen (also auch Gemeinden und Kreise als Körperschaften öffentlichen Rechts) sind nicht straffähig.

³ Vgl. Brüning, Haftung der Gemeinderäte, Hauptverwaltungsbeamten und Beigeordneten, 2006, Rz. 10.

Zivilrechtliche Haftung

Anders verhält es sich bei der zivilrechtlichen Haftung. Hier trifft unter bestimmten Voraussetzungen die Pflicht zum Schadensausgleich die juristische Person, die wiederum unter bestimmten Voraussetzungen den internen Regress auf die für sie handelnden Personen nehmen kann. Bei der zivilrechtlichen Haftung von Kommunen und Kreisen ist zu differenzieren, ob die Kommune oder der Kreis zivilrechtlich oder öffentlich-rechtlich tätig wird.

Beispiel: Zivilrechtlich oder öffentlich-rechtlich?

Die Benutzung einer Stadthalle kann öffentlich-rechtlich durch eine Satzung und darin festgelegte Gebühren oder durch privatrechtliche Mietverträge geregelt sein.

Die Kommune hat außerhalb der klassisch hoheitlichen Bereiche (z.B. des Ordnungsrechts) weitgehende Wahlfreiheit in der Rechtsform, was jedoch für die Haftung des Mandatsträgers nur dann eine Bedeutung hat, wenn die Tätigkeit in juristisch verselbständigter Form (also z.B. in eine kommunale GmbH) ausgegliedert ist. Wenn ein Mandatsträger als Vertreter der Gemeinde in einem Aufsichtsgremium (z.B. in einem Aufsichtsrat einer GmbH) tätig ist, sind die speziellen gesellschaftsrechtlichen Regelungen zusätzlich zu beachten.⁴ Allerdings sehen die Gemeindeordnungen aller Bundesländer eine weitgehende Haftungsfreistellung für die kommunalen Mandatsträger vor. So heißt es beispielsweise in § 113 Abs. 6 GO NRW:

„Wird ein Vertreter der Gemeinde aus seiner Tätigkeit in einem Organ haftbar gemacht, so hat ihm die Gemeinde den Schaden zu ersetzen, es sei denn, dass er ihn vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt hat. Auch in diesem Falle ist die Gemeinde schadensersatzpflichtig, wenn ihr Vertreter nach Weisung des Rats oder eines Ausschusses gehandelt hat.“

Vertreter der Gemeinde kann auch der Bürgermeister oder ein von ihm bestimmter Bediensteter sein.

⁴ Vgl. Schäfer/Roreger, Kommunale Aufsichtsratsmitglieder: Rechte, Pflichten, Haftung, Strafbarkeit, 2003, S. 212 ff.

2 Haftung gegenüber Dritten und Regresshaftung

2.1 Haftung gegenüber Dritten

Kommunale Mandatsträger sind für Schäden Dritter im Außenverhältnis grundsätzlich nicht direkt haftbar. Während der Bundesgerichtshof in seiner Entscheidung vom 9.5.2006⁵ zu dem Ergebnis kommt, dass kommunale Mandatsträger allein aufgrund dieses Mandats im strafrechtlichen Sinne keine Amtsträger sind und die Vorschrift des § 108e StGB eine im Verhältnis zu den §§ 331 ff. StGB abschließende Sonderregelung enthält, werden kommunale Mandatsträger im haftungsrechtlichen Sinne als Inhaber eines öffentlichen Amtes i.S.d. § 839 BGB angesehen.⁶ Dies hat zur Folge, dass – wie im allgemeinen Amtshaftungsrecht – eine unmittelbare Haftung Dritten gegenüber ausscheidet. Stattdessen haftet die Gemeinde oder der Kreis im hoheitlichen Bereich gem. Art. 34 GG. Im fiskalischen Bereich hat die Gemeinde für das Verhalten ihrer Organe gem. §§ 89, 31 BGB einzustehen.

2.2 Haftung im Innenverhältnis (Regress)

Während die Regresshaftung von Beamten im statusrechtlichen Sinne seit Inkrafttreten des Beamtenstatusgesetzes vom 17.6.2008⁷ bundesweit einheitlich geregelt ist, sind bei den kommunalen Mandatsträgern die Vorschriften der jeweiligen Gemeindeordnung zu beachten.⁸

Allen gemeinsam ist jedoch, dass kommunale Mandatsträger wegen ihres ehrenamtlichen Status nicht als Beamte im haftungsrechtlichen Sinne behandelt werden, obwohl Ratstätigkeit materiell Verwaltungstätigkeit ist.

Erleidet die Gemeinde infolge eines Ratsbeschlusses einen Schaden, so haften die Ratsmitglieder gegenüber der Gemeinde gem. § 43 Abs. 4 GO NRW, wenn sie

1. in vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung ihrer Pflicht gehandelt haben,

⁵ Az.: 5 StR 453/05; BGHSt 51 S. 44; NJW 2006 S. 2050; NStZ 2006 S. 389.

⁶ BGH, NJW 1983 S. 215; DVBl 1989 S. 501; vgl. Lennep, von, in: Rehn/Cronauge/Lennep, von/Knirsch, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Stand: März 2014, § 43 Anm. III.1.

⁷ BGBl I S. 1010.

⁸ Vgl. Brüning, Haftung der Gemeinderäte, Hauptverwaltungsbeamten und Beigeordneten, 2006, Rz. 132; Thaller/Krafft, in: Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013, Rz. 1234.

2. bei der Beschlussfassung mitgewirkt haben, obwohl sie nach dem Gesetz hiervon ausgeschlossen waren, und ihnen der Ausschließungsgrund bekannt war,
3. der Bewilligung von Aufwendungen und Auszahlungen zugestimmt haben, für die das Gesetz oder die Haushaltssatzung eine Ermächtigung nicht vorsieht, wenn nicht gleichzeitig die erforderlichen Deckungsmittel bereitgestellt werden.

Während die Gemeinde im Außenverhältnis gegenüber Dritten für den durch Ratsmitglieder verursachten Schaden nach den Bestimmungen des Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB haftet, ist der Rückgriff der Gemeinde auf das einzelne Ratsmitglied nur unter den Voraussetzungen des § 43 Abs. 4 GO NRW möglich.

Haftungsbeschränkung im Innenverhältnis

Der wesentliche Unterschied zwischen der Haftung nach außen und dem internen Rückgriff besteht darin, dass im Außenverhältnis bereits einfache Fahrlässigkeit ausreicht, während der Rückgriff wie im allgemeinen Amtshaftungsrecht nur bei grober Fahrlässigkeit (oder Vorsatz) in Betracht kommt. Die Haftungsbeschränkung im Innenverhältnis auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit gilt unabhängig davon, ob der Beschluss, an dem der Mandatsträger mitgewirkt hat, zu einem privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Handeln der Gemeinde oder des Kreises führt.⁹

Das gilt auch für die Vertreter der Gemeinde in

- Beiräten,
- Ausschüssen,
- Gesellschafterversammlungen,
- Aufsichtsräten oder
- entsprechenden Organen von juristischen Personen oder Personenvereinigungen, an denen die Gemeinde beteiligt ist.

Diese Regelung entspricht den allgemeinen Amtshaftungsgrundsätzen. Ratsmitglieder sind keine Parlamentarier. Sie unterliegen daher u.U. auch der verschärften strafrechtlichen Verantwortung nach §§ 331 ff. StGB. Der Bundesgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 6.5.2006¹⁰ entschieden, dass Ratsmitglieder zwar grundsätzlich nicht Amtsträger sind, im Einzelfall bei der Wahrnehmung konkreter Verwaltungsaufgaben jedoch Amtsträgerschaft angenommen werden kann.

⁹ Thaller/Krafft, in: Rotermond/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013, Rz. 1231.

¹⁰ Az.: 5 StR 453/05; BGHSt 51 S. 44; NJW 2006 S. 2050; NStZ 2006 S. 389.

3 Anforderungen an Sorgfaltspflichten bei der Ausübung des Mandats

Die Rechtsprechung stellt hohe Anforderungen an die Sorgfaltspflichten der ehrenamtlich tätigen Mandatsträger. Für kommunale Mandatsträger gilt nicht deshalb ein milderer Maßstab, weil sie Laien sind.¹¹ Die zur Entscheidung befugten Ratsmitglieder müssen, um nicht schuldhaft zu handeln,

- ihre Entscheidung sorgfältig vorbereiten,
- mögliche Konsequenzen abwägen und
- bei fehlender Sach- oder Rechtskenntnis die Auskunft ihrer Verwaltung, sonstiger Behörden oder externer Fachleute einholen.

Bei vorsätzlichem Handeln entfällt der Haftpflichtversicherungsschutz. Das wird man immer dann bejahen können, wenn der Bürgermeister zuvor einem Beschluss gem. § 54 Abs. 1 GO NRW begründet widersprochen hat und sich der Rat in einer weiteren Sitzung über diesen Widerspruch hinwegsetzt.

Die Gemeinde ist aufgrund des allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgebots nach § 75 Abs. 1 GO NRW gehalten, verantwortliche Mandatsträger in Regress zu nehmen, wenn und soweit sie zuvor einen durch eine Entscheidung des Rats oder seiner beschlussbefugten Ausschüsse entstandenen Vermögensschaden Ersatz leisten musste.¹² Das Gleiche gilt, wenn der Vermögensschaden unmittelbar bei der Gemeinde entsteht. Dabei dürften im Einzelfall die Schadensfeststellung und die Annahme der Kausalität problematisch sein. Politisch motivierte Entscheidungen, die zu einem finanziellen Nachteil für die Gemeinde führen, fallen nicht unter das Haftungsrecht, es sei denn, es ließe sich eine Schädigungsabsicht oder grobe Fahrlässigkeit nachweisen.¹³

¹¹ Brüning, Haftung der Gemeinderäte, Hauptverwaltungsbeamten und Beigeordneten, 2006, Rz. 84; Erlenkämper, in: Articus/Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl. 2012, Erl. § 43, 4.1.

¹² VG Minden, Beschluss v. 26.5.2008, 3 L 231/08.

¹³ Der Bund der Steuerzahler fordert die Einführung eines Straftatbestands der Haushaltsuntreue. Danach würde auch ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der die Ausgabe öffentlicher Mittel bewilligt oder vornimmt und dabei wesentliche haushaltsrechtliche Vorschriften missachtet, die zur Sicherung des Entscheidungsmonopols der für die Aufstellung des Haushaltsplans zuständigen Stelle oder der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Haushaltsführung dienen, ohne durch ein unabweisbares Bedürfnis hierzu gezwungen zu sein, mit Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden können. Das nicht rechtskräftige Urteil des Landgerichts Koblenz vom 16.4.2014 gegen den ehemaligen Finanzminister des Landes Rheinland-Pfalz wegen Untreue (Nürburgringprozess) hat der Debatte um die Strafbarkeit von Mandatsträgern neuen Auftrieb gegeben. Vgl. u. a. Schmidt, Fragwürdige Denkmäler, in: Der Neue Kämmerer, Juni 2014.

Beispiel spekulative Finanzgeschäfte

Es sind bislang noch keine Fälle bekannt, in denen ein Rat für die Zustimmung zu spekulativen Finanzgeschäften (Derivate, Cross Border Leasing etc.), die zu einem Schaden für die Gemeinde geführt haben, in Regress genommen worden ist. Im Zweifel dürfte der Nachweis der groben Fahrlässigkeit schwer zu führen sein, wenn die hauptamtliche Verwaltung den Abschluss solcher Geschäfte empfohlen hat und externe Berater die Risiken geleugnet oder verschwiegen haben.

4 Haftung nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit

Voraussetzung für die Haftung des einzelnen Ratsmitglieds ist die aktive Mitwirkung an dem schadenverursachenden Beschluss. Bei Enthaltung kann das einzelne Ratsmitglied nicht in Regress genommen werden. Bei geheimen Abstimmungen mit auch nur einer einzigen Gegenstimme dürfte der Nachweis kaum zu führen sein, da potenziell jedes Mitglied des Gremiums die Gegenstimme abgegeben haben kann.¹⁴ Der Nachweis ist leicht zu führen, wenn es sich um einen einstimmigen Beschluss ohne Enthaltungen handelt.

Eine Haftung des Mandatsträgers kommt darüber hinaus gem. § 43 Abs. 4a) GO NRW nur in Betracht, wenn sich nachweisen lässt, dass dieser vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt hat.

4.1 Vorsatz

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die zivilrechtliche Definition von Vorsatz. Danach muss es sich um ein bewusstes Herbeiführen oder Vereiteln eines bestimmten Erfolgs handeln. Vorsatz i. S. v. § 276 Abs. 1 Satz 1 BGB ist Wissen und Wollen der Rechtsgutsverletzung.

Den Sitzungsvorlagen der Verwaltung dürfte dabei in der Praxis eine ebenso wichtige Beweisfunktion zukommen wie der Niederschrift der Sitzung. Vorsatz ist dann gegeben, wenn der Mandatsträger die Schädlichkeit des Beschlusses kennt und die Schädigung auch will; es reicht aber auch aus, wenn die Schadensfolge billigend in Kauf genommen wird.

¹⁴ So auch Lennep, von, in: Lennep, von/Knirsch, Leitfaden für die Ratsarbeit, 6. Aufl. 2014, Rz. 8.4.2.

4.2 Grobe Fahrlässigkeit

Grobe Fahrlässigkeit liegt in Anwendung der allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätze vor, wenn die im Verkehr erforderliche Sorgfalt von einer Person in sehr hohem Maße außer Acht gelassen worden ist. Wenn z. B. naheliegende Überlegungen nicht angestellt oder allgemein zugängliche Informationsquellen nicht genutzt worden sind, wird grobe Fahrlässigkeit angenommen.

Hinweis: Urteil des BGH

Der BGH hat in einem Fall entschieden, dass Mandatsträger auch dann grob fahrlässig handeln, wenn sie naheliegende Fragen nicht stellen.¹⁵ Bei Ermessensentscheidungen, wie z. B. der Erteilung des planungsrechtlichen Einvernehmens bei Vorhaben im Außenbereich, wird es darauf ankommen, dass nachvollziehbare Gründe der Entscheidung dokumentiert sind.

§ 43 Abs. 4b) GO NRW lässt die Haftung in dem Fall eintreten, in dem das Ratsmitglied an dem schadensbegründenden Beschluss mitgewirkt hat, obwohl es wegen des Vorliegens von Befangenheitsgründen nicht hätte mitwirken dürfen, und der Ausschlussgrund bekannt war. § 43 Abs. 4c) GO NRW begründet die Haftung in den Fällen, in denen das Ratsmitglied der Bewilligung von Aufwendungen und Auszahlungen zugestimmt hat, für die das Gesetz oder die Haushaltssatzung eine Ermächtigung nicht vorsieht, wenn nicht gleichzeitig die erforderlichen Deckungsmittel bereitgestellt werden.

Über- und außerplanmäßige Aufwendungen

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Gemeindehaushaltsverordnung NRW nach Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement den Begriff der Deckungsmittel nicht mehr kennt. Man wird den Haftungstatbestand im Zusammenhang mit § 83 Abs. 1 GO NRW lesen müssen, wo geregelt ist, dass überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen nur dann zulässig sind, wenn sie unabweisbar sind und die Deckung jeweils im laufenden Haushaltsjahr gewährleistet ist. Einer außer- oder überplanmäßigen Auszahlung muss also entweder eine entsprechende Minderauszahlung oder eine Mehreinzahlung an anderer Stelle gegenüberstehen. Gleiches gilt für die für den Haushaltsausgleich maßgeblichen Aufwendungen und Erträge.

¹⁵ BGHZ 109 S. 380 (387).

Die an dem schadensverursachenden Beschluss mitwirkenden Mandatsträger haften gesamtschuldnerisch. Die Geltendmachung eines Haftungsanspruchs kann nur aufgrund eines Ratsbeschlusses erfolgen. Weigert sich der Rat, muss der Bürgermeister den ablehnenden Beschluss beanstanden. Letztlich kann die Gemeinde oder der Kreis im Wege der Kommunalaufsicht zur Geltendmachung eines Haftungsanspruchs gezwungen werden, wobei die Kommunalaufsicht dem Opportunitätsprinzip unterliegt.¹⁶

Verstoß gegen Schutzgesetz

Weitere Haftungsansprüche gegen Mandatsträger kommen in Betracht, wenn Mandatsträger gegen ein Schutzgesetz zugunsten der Gemeinde verstoßen haben und hierdurch der Schaden verursacht wurde. Schutzgesetz in diesem Sinne sind z. B.

- die Vorschriften über die Verschwiegenheitspflicht¹⁷ und
- das sog. Vertretungsverbot.

Kommunale Mandatsträger haben eine besondere Treupflicht gegenüber der Gemeinde. Hierunter fällt nach § 43 Abs. 2 i. V. m. § 32 GO NRW insbesondere das Vertretungsverbot. Danach dürfen Ratsmitglieder Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde nicht geltend machen, es sei denn, dass sie als gesetzliche Vertreter handeln. Von diesem Vertretungsverbot sind insbesondere Ratsmitglieder, die hauptberuflich als Rechtsanwälte tätig sind, betroffen. Das Vertretungsverbot betrifft neben Rechtsanwälten aber auch Rechtsbeistände, Steuerberater, Steuerbevollmächtigte und sonstige Personen, die die Vertretung fremder Personen berufsmäßig betreiben.

Voraussetzung für die Haftung ist auch in solchen Fällen ein Vermögensschaden bei der Gemeinde.

5 Verjährung

Grundsätzlich gilt die 3-jährige Verjährungsfrist des § 195 BGB. Bei dem Beginn der Frist ist zu unterscheiden zwischen dem Anspruch, den ein geschädigter Dritter gegenüber der Gemeinde geltend macht, und dem Regressanspruch gegenüber dem Mandatsträger. Der Schaden der Gemeinde entsteht

¹⁶ Lediglich im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes NRW muss die Kommunalaufsicht bei Pflichtverstößen der Gemeinde tätig werden. Vgl. dazu Knirsch, Zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssanierungsplänen nach dem nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetz, Der Gemeindehaushalt 5/2012, S. 97 ff.

¹⁷ § 43 Abs. 2 i. V. m. § 30 GO NRW.

erst in dem Moment, in dem der Geschädigte seinen Vermögensschaden bei der Gemeinde geltend macht. Der Regressanspruch verjährt also spätestens 3 Jahre nach Verjährung des primären Anspruchs des Geschädigten.

6 Resümee und Ausblick

Trotz der Beanstandungspflicht und des Widerspruchsrechts des Bürgermeisters (Landrats) können durch Beschlüsse des Rats (oder Kreistags) und sonstiger beschlussbefugter kommunaler Gremien Vermögensschäden eintreten, für die unter bestimmten Umständen kommunale Mandatsträger haftbar gemacht werden können.

Geschädigte Dritte müssen sich an die entsprechende kommunale Gebietskörperschaft halten. Voraussetzung eines Regresses ist in jedem Fall Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit. Dabei gelten für ehrenamtlich tätige Mandatsträger grundsätzlich die gleichen Sorgfaltsmaßstäbe wie für hauptamtliche Bedienstete. Auch wenn sich Gemeinderäte und Kreistage zunehmend als Parlamente verstehen, wird sich an diesen Haftungsgrundsätzen so lange nichts ändern, wie die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau unverändert bleibt.

7 Literaturhinweise

Articus/Schneider, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 4. Aufl. 2012.

Bätge, Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2014.

Brüning, Haftung der Gemeinderäte, Hauptverwaltungsbeamten und Beigeordneten, 2006.

Knirsch, Zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssanierungsplänen nach dem nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetz, Der Gemeindehaushalt 5/2012, S. 97 ff.

Lenep, von/Knirsch, Leitfaden für die Ratsarbeit, 6. Aufl. 2014.

Rehn/Cronauge/Lenep, von/Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: März 2014.

Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. 2013.

Schäfer/Roreger, Kommunale Aufsichtsratsmitglieder: Rechte, Pflichten, Haftung, Strafbarkeit, 2003.

Schmidt, Fragwürdige Denkmäler, Der Neue Kämmerer, Juni 2014.

