

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail an die Mitglieder der Arbeitskreise

1. Große kreisangehörige Städte
2. Einheits- und Verbandsgemeinden Nord
3. Einheits- und Verbandsgemeinden Mitte
4. Einheits- und Verbandsgemeinden Süd

im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Frau Thurmann
Durchwahl: 0391 5924-390

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

Datum

10-12-20/ 35-03-02

11.02.2019

Haftung und Versicherungsschutz von Hauptverwaltungsbeamten

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Arbeitskreise haben sich im vergangenen Jahr auch mit den persönlichen Haftungsrisiken der Hauptverwaltungsbeamten und deren Versicherbarkeit beschäftigt. Daran anknüpfend möchten wir nochmals folgende Hinweise geben:

A) Haftung des Hauptverwaltungsbeamten

Der Hauptverwaltungsbeamte ist Wahlbeamter auf Zeit und Leiter der Verwaltung (§ 60 Abs. 1 KVG LSA). Für die Beamten auf Zeit gelten grundsätzlich die Regelungen für die Laufbahnbeamten auf Lebenszeit gemäß § 6 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG). Damit finden auch die Haftungsgrundsätze der Laufbahnbeamten Anwendung.

I. Einleitung

Jegliche Haftung setzt voraus, dass ein Schaden entstanden ist. Die Haftung eines kommunalen Hauptverwaltungsbeamten kommt nur in Betracht, wenn sich aus seiner Amtstätigkeit ein Schaden für einen Dritten ergibt.

Der Hauptverwaltungsbeamte vertritt und repräsentiert die Kommune (§ 60 Abs. 2 KVG LSA). Gemäß § 66 KVG LSA ist er als Leiter der Verwaltung für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich. Er erledigt die Geschäfte der laufenden Verwaltung in eigener Verantwortung (Abs. 1). Ebenso ist er für die Erledigung der Aufgaben des übertragenden Wirkungskreises eigenverantwortlich zuständig (Abs. 4). Darüber hinaus bereitet der Hauptverwaltungsbeamte die Beschlüsse der Vertretung und der Ausschüsse vor und führt sie aus (§ 65 Abs. 1 KVG LSA).

In der Regel resultiert ein Schaden aus einer Dienstpflichtverletzung bzw. nicht ordnungsgemäßer Aufgabenerfüllung, also einem vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstoß gegen Rechtsvorschriften (Ortsrecht, Landesrecht, Bundesrecht oder Europarecht).

Daher sind unterschiedlichste Pflichtverletzungen denkbar. Aus der Praxis sind beispielsweise bekannt: Verstoß gegen das Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden, Unterschlagen von Briefmarken, Betrug bei Spesen- und Reisekostenabrechnungen bis hin zu Straßenverkehrsdelikten oder Ordnungswidrigkeiten. Pflichtverletzungen sind auch durch Unterlassen möglich, wie beispielsweise bei Anzeige- oder Informationspflichten, Kontroll- und Überwachungspflichten.

II. Haftungsarten

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

1. Strafrechtliche Haftung

Bei der strafrechtlichen Verantwortung geht es immer um natürliche Personen und ihre persönliche Verantwortung. Juristische Personen, also auch Gemeinden als Gebietskörperschaften sind nicht straffähig. Jedoch ist der für die juristische Person handelnde Amtsträger straffähig.

Gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 a) StGB ist Amtsträger, wer nach deutschem Recht Beamter oder Richter ist, also auch der Hauptverwaltungsbeamte als Beamter auf Zeit.

Es kommen sog. echte und unechte Amtsdelikte in Betracht. Hierzu gehören insbesondere: Verletzung des Dienstgeheimnisses (§ 353b StGB), Körperverletzung im Amt (§ 340 StGB), Bestechung und Bestechlichkeit (§§ 334, 332 StGB), Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme (§§ 333, 331 StGB), Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat (§ 357 StGB) oder Falschbeurkundung im Amt (§ 348 StGB).

Entsprechendes gilt im Recht der Ordnungswidrigkeiten (Verwarn- und Bußgelder), da der Hauptverwaltungsbeamte als vertretungsberechtigtes Organ der Gebietskörperschaft verantwortlich im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 1 OWiG handelt.

2. Zivilrechtliche Haftung

Anders verhält es sich bei der zivilrechtlichen Haftung. Hier trifft unter bestimmten Voraussetzungen die Pflicht zum Schadensausgleich die juristische Person (Gemeinde), die wiederum unter bestimmten Voraussetzungen den internen Regress auf die für sie handelnden Personen nehmen kann.

a) Grundsatz

Im Grundsatz ist der Hauptverwaltungsbeamte für Schäden Dritter im Außenverhältnis nicht direkt haftbar, sondern haftet stattdessen die Kommune, in deren Dienst er steht.

Im haftungsrechtlichen Sinne ist er Inhaber eines öffentlichen Amtes im Sinne des § 839 BGB. Dies hat zur Folge, dass – wie im allgemeinen Amtshaftungsrecht – eine unmittelbare Haftung des Hauptverwaltungsbeamten gegenüber Dritten ausscheidet.

b) In Ausübung der dienstlichen Tätigkeit

Handelt der Hauptverwaltungsbeamte in Ausübung einer dienstlichen Tätigkeit und entsteht hierbei Dritten ein Schaden, haftet nach Amtshaftungsgrundsätzen die Gemeinde, in deren Dienst er steht. Bei hoheitlichem Handeln haftet die Kommune gemäß § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG und bei fiskalischem Handeln gemäß §§ 823, 31, 89 BGB.

c) Rückgriff im Innenverhältnis

Der Hauptverwaltungsbeamte haftet gegenüber der Gemeinde für die durch ihn verursachten Schäden der Gemeinde nach gesetzlichen Maßstäben, also für Vorsatz und Fahrlässigkeit (§ 839 BGB).

Gemäß § 48 Satz 1 BeamStG haben Beamtinnen und Beamte, die vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihnen obliegenden Pflichten verletzen, dem Dienstherrn, dessen Aufgaben sie wahrgenommen haben, den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Diese Regelung wird durch § 56 LBG LSA konkretisiert.

d) Haftung nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit

Eine Haftung des Hauptverwaltungsbeamten kommt nur in Betracht, wenn sich nachweisen lässt, dass dieser vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt hat. 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 setzt Wissen und Wollen der Rechtsgutverletzung voraus. Grob fahrlässig handelt der Hauptverwaltungsbeamte, wenn er die Verletzung der Dienstpflicht hätte erkennen und die Pflichtverletzung durch entsprechende Maßnahmen hätte verhindern können und dabei nicht beachtete, was jedermann in der konkreten Situation hätte klar sein müssen, wenn er/sie nur die einfachsten und naheliegenden Erwägungen angestellt hätte.

Zur Unterscheidung können folgende Faustformeln als Anhaltspunkte dienen:

- Vorsatz (volle Haftung): „*Obwohl ich es besser weiß, mache ich es so.*“
- grobe Fahrlässigkeit (grdstzl. volle Haftung): „*Ich hätte es besser wissen müssen.*“
- mittlere Fahrlässigkeit (anteilige Haftung): „*Es wird schon gut gehen.*“
- einfache Fahrlässigkeit (keine Haftung): „*Das kann jedem Mal passieren.*“

Folglich ist Voraussetzung für einen solchen Rückgriffsanspruch der Nachweis eines entsprechenden Verschuldens bei dem Handelnden.

Der Hauptverwaltungsbeamte hat also, wenn ihn kein Verschulden in Form von grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz trifft, gegenüber der Kommune einen Freistellungsanspruch, wenn der Haftungsfall in Ausübung der dienstlichen Tätigkeit eintritt.

e) Fazit

Hauptverwaltungsbeamte haften wie die sonstigen Laufbahnbeamten einer kommunalen Gebietskörperschaft für Schäden, die anlässlich der dienstlichen Tätigkeit dem Dienstherrn vorsätzlich oder grob fahrlässig zugefügt werden. Nach den gesetzlichen Bestimmungen haftet ein Hauptverwaltungsbeamter nicht für Schäden, die er der Gemeinde fahrlässig zufügt. Dabei ist unbeachtlich, ob die Schäden durch Verwaltungstätigkeit oder politische Leitungstätigkeit verursacht werden. In beiden Fällen gilt der gleiche Haftungsmaßstab.

Mithin gelten für die Haftung des Hauptverwaltungsbeamten einer Kommune grundsätzlich keine anderen Haftungsmaßstäbe als für die sonstigen kommunalen Beschäftigten.

B) Versicherungsschutz

Beim Versicherungsschutz für Hauptverwaltungsbeamte, Beschäftigte und Kommunen kann nach der Schadensart wie folgt differenziert werden:

- Drittschaden (Sachschaden, Personenschaden, Vermögensschaden Dritter)
- Vermögensschaden des Dienstherrn
- Schäden im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Straftaten
- Sachschäden des Dienstherrn

Vgl. dazu auch die Übersicht in der [Anlage](#).

Wie diese etwaigen Schäden versichert werden können, soll nachfolgend kurz erläutert werden:

I. Drittschaden Haftpflicht

Alltägliche Fehler mit teilweise erheblichen Auswirkungen kennen die Kommunen etwa bei der Verkehrssicherungspflicht, im öffentlichen Baurecht oder bei fehlerhaften Behandlungen in kommunalen Krankenhäusern, wo kleine Ursachen oftmals verheerende Folgen hervorrufen können. Während Bund und Länder die Schäden aus dem laufenden Haushalt decken, ist es Kommunen in aller Regel nicht möglich, diese Schadenfälle mit eigenen Haushaltsmitteln zu bewältigen, zumal bei den Folgen eines Großschadens. Abhilfe schafft hier die Mitgliedschaft im Kommunalen Schadenausgleich (KSA) der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Die von den Kommunen bei Dritten verursachten Schäden werden bei Vorliegen einer gesetzlichen Haftpflicht über den KSA reguliert oder bei behaupteten Schäden auch rechtlich abgewehrt. Hier handelt es sich nicht um eine klassische Versicherung. Der KSA ist vielmehr ein nicht rechtsfähiger Zusammenschluss von Kommunen in einer Selbsthilfeorganisation um Risikoausfälle solidarisch aufzufangen, zu verteilen und damit für das einzelne Mitglied tragbar zu machen. In einem Umlageverfahren werden die entstandenen Haftpflichtschäden verteilt. Demgegenüber sichern sich Privatpersonen und private Unternehmen gegen das Risiko in der Regel durch eine individuelle Haftpflichtversicherung ab.

Die Verpflichtung zum Schadensersatz kann sich einerseits aus vertraglichen Anspruchsgrundlagen und andererseits aus gesetzlichen Anspruchsgrundlagen, z.B. Schadensersatzansprüche wegen unerlaubter Handlungen nach §§ 823 bis 853 BGB, ergeben.

Gedeckt werden vom KSA auch die Kosten, die bei rechtlichen Auseinandersetzungen um gesetzliche Haftungsansprüche entstehen (z. B. umgefallene Bäume, Gehwegschäden).

II. Vermögenseigenschadenversicherung

Die Vermögenseigenschadenversicherung deckt Vermögensschäden (also nicht Sach- und Personenschäden), die der Gemeinde selbst durch die Tätigkeit der Beschäftigten (auch ehrenamtliche Personen) entstehen. Hierbei ist es unerheblich, ob die schädigende Handlung fahrlässig oder vorsätzlich gewesen ist. Es handelt sich also um eine Mischform einer Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung (mit Eigenschadenersatz) und einer Vertrauensschadenversicherung (die in der Regel nur vorsätzlich herbeigeführte Schäden abdeckt). Der Versicherer [z. B. Ostdeutsche Kommunalversicherung (OKV) als Partner des KSA] leistet den Kommunen, sofern die sogenannte Vermögenseigenschadenversicherung abgeschlossen wurde, eine Entschädigung für Vermögensschäden, beispielsweise Fehler im Fördermittelverfahren, falsche Lohnabrechnungen.

Anders als die Haftpflichtversicherung schützt diese vor selbst erlittenen Vermögensschäden. Manchmal umschreibt man diese Versicherung auch als Kommunalkassen-Versicherung. Neben den finanziellen Folgen führt ein Eigenschaden häufig zu innerbetrieblicher Unruhe. Bei einer schuldhaften Schadensverursachung hat der Dienstherr oftmals einen Regressanspruch gegen seine Beschäftigten.

Die Geltendmachung dieses Anspruchs führt zu Konfliktsituationen. Die Vermögenseigenschaftsversicherung stellt hier die richtige Lösung bereit. Selbst bei einem grob fahrlässigen Fehler verzichtet der Versicherer auf einen Rückgriff beim Beschäftigten, so dass auch die Sachverhaltsaufklärung ohne Probleme vorangebracht werden kann. Letztendlich fördert dies die Entscheidungsbereitschaft der Beschäftigten und die Effektivität der Verwaltungsprozesse. Versicherungsnehmer ist die Kommune.

III. Strafrechtsschutzversicherung

Eine Rechtsschutzversicherung, beispielsweise der ÖRAG Rechtsschutzversicherung, gewährleistet die erforderlichen Leistungen des Versicherers für die Wahrnehmung der rechtlichen Interessen der Kommune. Dies ist besonders wichtig bei vermeintlichen Straftaten der Beschäftigten, wenn ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wird.

Voraussetzung der Eintrittspflicht der Rechtsschutzversicherung ist immer das Vorliegen eines Rechtsschutzfalles. Darunter versteht man „den tatsächlichen oder behaupteten Verstoß gegen Rechtspflichten“. Beispiele aus der kommunalen Praxis sind Strafrechtswürfe aus den Bereichen Untreue (§ 266 StGB) und fahrlässige Körperverletzung (§ 229 StGB).

Für diese Spezial-Strafrechtsschutzversicherung hat der SGSA eine Rahmenvereinbarung mit der ÖRAG abgeschlossen (siehe www.kommunales-sachsen-anhalt.de / SGSA / *Mitgliederservice / Mitgliederinformationen / Rahmenverträge*). Jede einzelne Kommune kann beim individuellen Abschluss dieser Versicherung mit einem Prämiennachlass rechnen.

Vom Versicherer werden beispielsweise Rechtsanwaltsgebühren geleistet. Neben der Strafrechtsschutzversicherung gibt es auch noch Möglichkeiten einer Verkehrs-, Arbeits- und Verwaltungsrechtsschutzversicherung. Versicherungsnehmer ist immer die Kommune.

IV. Sachversicherung

Mit der Sachversicherung, insbesondere Gebäude und Inventarversicherung, in der Regel bei den Öffentlichen Versicherungen Sachsen-Anhalt (ÖSA), verfügen die Kommunen als Versicherungsnehmer über Schutz für ihre eigenen Liegenschaften und Gebäude sowie das bewegliche Anlagevermögen.

Versichert wird das Vermögen im Wesentlichen gegen Feuer-, Leitungswasser- und Sturm-/ Hagelschäden sowie im Bereich des Inventars zusätzlich gegen Einbruchdiebstahl. Diese Realgüterversicherung deckt z. B. Zerstörung, Beschädigung oder Abhandenkommen. Diese Versicherungen basieren auf dem Gebäudewert und dem Wiederbeschaffungswert. Sie entsprechen der Wohngebäudeversicherung und Hausratversicherung.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Musterversicherungsbedingungen, die die ÖSA auch im täglichen Geschäft mit den Kommunen anwendet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de SGSA / *Mitgliederservice / Mitgliederinformationen / Arbeitshilfen / Bauen, Umwelt & Vergabe / sonstige Arbeitshilfen*.

In der letzten Zeit wird von den Kommunen in Sachsen-Anhalt zunehmend auch eine sogenannte „erweiterte Naturgefahrenversicherung“ als Zusatz zur Sturmversicherung abgeschlossen, beispielsweise Hochwasser, Starkregen, Rückstau, Schneedruck, Erdbeben, da die Landesregierung für kommende, derartige Schadensereignisse eine Bezuschussung aus dem Landeshaushalt ausgeschlossen hat.

V. Private (Dienst-)Haftpflichtversicherung

Zur Absicherung einer etwaigen Deckungslücke aus dem Haftpflichtdeckungsschutz der Gemeinde (beim KSA) bietet es sich an, dass der Hauptverwaltungsbeamte seinen Versicherungsschutz mit einer Diensthaftpflichtversicherung abrundet.

Die private Diensthaftpflichtversicherung ist eine Form der Haftpflichtversicherung. Sie sichert den privaten Versicherungsnehmer vor Forderungen Dritter, z.B. bei einem Regress der Gemeinde, im Rahmen der vereinbarten Deckungssummen.

Die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst haften bei grober Fahrlässigkeit persönlich für die verschuldeten Personen-, Sach- oder Vermögensschäden (s. Ziffer II. 2). Die private Haftpflichtversicherung greift bei dienstlichem Handeln nicht, sondern nur für Schäden, die in der Freizeit und im Privatbereich verursacht worden. Diese Lücke schließt die Diensthaftpflicht: sie greift bei Regressansprüchen Dritter, insbesondere des Dienstherrn bei grob fahrlässigem Handeln (nicht jedoch bei Vorsatz) und bewahrt den Beschäftigten vor Schadensersatzforderungen.

* * *

Für Rückfragen steht Ihnen Frau Referentin Elke Thurmann (per E-Mail: e.thurmann@sgsa.info) oder telefonisch unter: 0391/ 5924390) gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Heiko Liebenehm
Erster Beigeordneter

Anlage

Persönliche Haftungsrisiken der Bediensteten und deren Versicherbarkeit

1
KSA

Drittschäden Haftpflicht

Sach-
schäden

Personen-
schäden

Vermögens-
schäden

30 Mio. EUR
je
Schadenfall

30 Mio EUR
je
Schadenfall

20 Mio. EUR
je
Schadenfall

**persönlicher
Haftpflichtdeckungsschutz des KSA**

2
OKV

Vermögensschäden des Dienstherrn

Landkreise, Gemeinden und Städte bis
100.000 Einwohner sowie Zweckverbände
und kommunale Gesellschaften

Vermögenseigenschadenversicherung mit
Höchstdeckung je Schadenfall bis
500.000 EUR und Höchstgrenze Jahresscha-
denaufkommen bis 1.000.000 EUR *
(*zweifache Maximierung)

Aufstockung durch

Vermögensschadenhaftpflichtversicherung

bis

250.000 EUR für Entscheidungsträger mit entsprechendem Risiko
(nicht jedoch für Geschäftsführer oder Aufsichtsräte kommunaler
Kapitalgesellschaften)

oder bis

1,5 Mio EUR für Organe von Zweckverbänden wie Verbandsver-
sammlung, Verbandsvorstand, Verbandsgeschäftsführer und für
das Personal des Verbands

oder bis

5 Mio. EUR als D & O-Versicherung für Geschäftsführer, Vorstände
und Aufsichtsräte von kommunalen Kapitalgesellschaften (z.B.
Stadtwerke GmbH)

Städte über
100.000 Ein-
wohner oder
in den Fällen
des Nichtab-
schlusses einer
Vermögensei-
genschadenver-
sicherung durch
den Dienstherrn

3
ÖRAG

Straftatbestände Verteidigungskosten

Spezial-Straf- Rechtsschutzversicherung

für Verstöße bei der dienstlichen
Verrichtung

- 2 Mio. EUR je Rechtsschutzfall

- telefonische
Beratungsmöglichkeit

- europaweite Deckung

4
ÖSA

Sachschäden des Dienstherrn

Keine generellen Versicherungen möglich.

Für bestimmte Risiken können Sachversiche-
rungen abgeschlossen werden mit Vereinba-
rung über Regressverzicht.

- Gebäude- und Inventarversicherung mit
Versicherungsschutz gegen die Risiken

- Feuer, Leitungswasser, Betriebsunter-
brechung, Glasschaden, Sturm/Hagel,
Einbruchdiebstahl sowie Raum mit Vanda-
lismus, böswillige Beschädigung und
Überschwemmung

- Bauleistungsversicherung

- Maschinenversicherung für stationäre und
schwimmende Anlagen sowie für fahrbare
Geräte

- Elektronikversicherung und Elektronikpau-
schalversicherung

- Kunst- und Ausstellungsversicherung

- Musikinstrumente- Versicherung

- Schlüsselverlustversicherung