

Versicherung von Haftung und Schaden in öffentlichen Körperschaften/Institutionen bei Pflichtverletzungen von Bediensteten

von Elmar Sittner, LL. M., Versicherungsberater und Steffen A. Müller, Prokurist SIMAP
Versicherungsberatung GmbH, Leipzig



Elmar Sittner



Steffen A. Müller

Quelle: Elmar Sittner Risikomanagement und
Versicherungsberatung

Die persönliche Haftung kommunaler Bediensteter ist ein Thema, das, obwohl es in den letzten Jahren durch zahlreiche Inanspruchnahmen an Bedeutung gewonnen hat, vielen Betroffenen nicht hinreichend geläufig ist. Es herrscht überwiegend die Ansicht, die gesetzlichen Freistellungsansprüche, die öffentliche Bedienstete gegen den Dienstherrn haben, seien ausreichend, um die persönliche Haftung auf ein tragbares Maß zu reduzieren. Ferner sind z.B. die meisten Kommunen bei Schaden ausgleichen oder Kommunalversicherern gegen fahrlässige und grob fahrlässige Pflichtverletzungen der Bediensteten versichert, so dass sich weder die betroffene Person noch die Kommune Sorgen wegen einer möglichen Belastung aufgrund einer Pflichtverletzung machen.

Einige der nachfolgend beschriebenen Aspekte werden bei den Überlegungen häufig außer Acht gelassen:

Persönliche Haftung der Bediensteten im Öffentlichen Dienst

Die zivilrechtliche Haftung von Beamten und Angestellten im Öffentlichen Dienst bestimmt sich im Wesentlichen nach § 839 BGB. Die in dieser Vorschrift normierte Staatshaftung greift immer dann, wenn im Verhältnis zum Bürger eine hoheitliche Tätigkeit vorliegt. Voraussetzung ist ein Verschulden (also Fahrlässigkeit oder Vorsatz) sowie die Kausalität zwischen schädigender Handlung und verursachtem Schaden. Durch den in Art. 34 GG festgelegten schuldbefreienden Haftungsübergang auf die jeweilige Kommune für einfach fahrlässige Handlungen

sind Kommunalbedienstete (sowie alle anderen Mitarbeiter der Öffentlichen Hand!) inklusive der Leitungsebene (z. B. Bürgermeister, Landräte, Beigeordnete oder Dezerenten) im Vergleich zu Unternehmensleitern privatrechtlicher Gesellschaften haftungsprivilegiert. Aber schon bei grober Fahrlässigkeit besteht die Verpflichtung der Kommune, gegen die pflichtverletzende Person zu regressieren. Hier besteht kein Ermessensspielraum in der Entscheidung, ob Ansprüche gegen den Schädiger geltend gemacht werden.

Neben der Außenhaftung gegenüber Dritten kann ein Bediensteter aber auch wegen Dienstpflichtverletzungen gegenüber dem Dienstherrn in Anspruch genommen werden. Anspruchsgrundlagen können hier z. B. § 75 Bundesbeamtengesetz oder aber entsprechende landesrechtliche Normen sein. Beispielhaft sei hier auf ein BGH-Urteil verwiesen, durch das ein Bürgermeister sowie ein Kämmerer wegen Untreue durch die Aufnahme eines für die Gemeinde wertlosen Darlehens in Anspruch genommen wurden; das OLG Düsseldorf hatte sich einmal mit der Haftung einer Gemeinde gegenüber Dritten aufgrund einer Kompetenzüberschreitung des Bürgermeisters bei einer Vertragsanbahnung zu beschäftigen.

Die Haftung von Ratsmitgliedern

Verursachen Mitglieder von Gemeinde- oder Kreisräten in Ausübung ihres Amtes Schäden, so ist ebenfalls zunächst der Dienstherr schadenersatzpflichtig. Insofern gilt hier das Gleiche, was oben zur Haftung der Bediensteten gesagt wurde.

Persönliche Haftung bei Gremientätigkeit in kommunalen Unternehmen

Anders sieht es aus, wenn kommunale Bedienstete Mandate in kommunalen Unternehmen wahrnehmen. Dies ist zumeist in Form eines Aufsichtsratsmandats oder Beiratsmandats der Fall, bei der eine Haftung bereits für einfache Fahrlässigkeit entweder nach § 116 i. V. m. § 93 Abs. 1 AktG oder § 53 Abs. 1 GmbHG in Betracht kommt. Diese Haftung ist auch unter dem Gesichtspunkt ungleich strenger, dass es keinerlei Limitierung gibt. Ferner hat die Rechtsprechung im Falle eines eingetretenen Schadens und einer vorliegenden festgestellten Pflichtverletzung in Bezug auf die notwendige Kausalität zwischen Pflichtverletzung und eingetretenem Schaden eine weitgehende Beweislastumkehr eingeführt. Dies bedeutet, dass das entsandte Gremiumsmitglied selbst beweisen muss, dass seine Pflichtverletzung

eben gerade nicht zu dem geltend gemachten Schaden geführt hat. Hier besteht im Regelfall eine Freistellungsverpflichtung der Kommune für den Fall, dass der Schaden nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verursacht worden ist.

Die möglicherweise für die kommunalen Unternehmen durch diese selbst abgeschlossenen sog. „D&O-Versicherungsverträge“ (Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung für Unternehmensleiter) bieten oft nur scheinbar einen Schutz, da solche Freistellungsansprüche auf den D&O-Versicherer übergehen können und dieser den Anspruch dann gegenüber der entsendenden Körperschaft geltend machen kann. Dies ist aber nicht Sinn und Zweck des Abschlusses einer solchen Versicherung.

An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, dass begutachtete D&O-Versicherungspolizen von kommunalen Beteiligungsunternehmen oftmals einen sowohl von der Qualität des Bedingungsvertrages als auch von der Vereinbarung der Prämienhöhe her im unteren Marktsegment angesiedelten Qualitätsstandard aufweisen. Gerade in einem Bereich wie der D&O-Versicherung, wo nahezu monatlich neue Klauseln und Erweiterungen des Versicherungsschutzes auf den Markt gelangen, ist eine regelmäßige Revision des Qualitätsstandards notwendig.

Finanzieller Schaden der Kommune

Die kommunale Körperschaft ist aber in beiden Beispielen, also bei direktem Eigenschaden oder dem Regress des Versicherers, finanziell betroffen. Sie kann sich vermeintlich durch den Abschluss von Eigenschadenversicherungen schützen, jedoch sind die für größere Körperschaften relevanten Schadenhöhen nicht versichert. Im Gegensatz zur unbegrenzten Deckungssumme, die Schadenausgleiche oder Kommunalversicherer ausschließlich für Ansprüche Dritter gegen die Kommune bieten (also nicht für Eigenschäden!), bestehen über kommunale Eigenschadenversicherungen oft nur geringe Deckungssummen zwischen EUR 100.000,00 und max. EUR 500.000,00. Sinn und Zweck dieser Eigenschadenversicherung ist es, im Wesentlichen kleinere Schäden durch fehlerhafte Sachbearbeitung abzudecken (wobei dort auch Schäden durch wissentliche Pflichtverletzungen eingeschlossen werden können).

Das hohe Schadenpotenzial durch Behördenleitung bzw. durch Mandate in kommunalen Unternehmen vermag eine solche kommunale Eigenschadenversicherung jedoch nicht abzudecken.

Breiter Anbietermarkt auch für kommunale D&O-Polizen

Festzustellen ist auch, dass es auch in diesem Segment einen sehr breiten Anbietermarkt gibt und Kommunen und deren Unternehmen zu den gesuchten Kunden der deutschen und ausländischen D&O-Versicherer zu zählen sind. Demzufolge gibt es auch eine ganze Reihe verschiedener Konzepte, die sich teilweise immer noch inhaltlich deutlich unterscheiden. Nachfolgend sei kurz auf einige bedeutsame Unterschiede in angebotenen D&O-Polizen hingewiesen:

Es werden Verträge mit einjähriger unverfallbarer Nachhaftung bis zu unbegrenzter Nachhaftung angeboten. Die Nachhaftung hat aber eine hohe Praxisrelevanz. Sind nämlich Umstände bekannt, die möglicherweise zu einer Inanspruchnahme einer versicherten Person führen können, muss dies bei einem Versichererwechsel angegeben werden. Das Gleiche gilt, wenn der Versicherer nach einem Schadenfall die Prämie drastisch erhöht und

die Deckung einschränkt. Bei einer guten Nachhaftungsregelung könnte der Versicherungsnehmer trotzdem ein günstigeres Angebot eines anderen Versicherers annehmen und auf die Rückwärtsdeckung verzichten. Somit müsste der neue Versicherer nicht für die „Altlasten“ aufkommen, da diese der alte Versicherer trägt. Bei schlechter Nachhaftungsregelung ist man somit der Willkür des besitzenden Versicherers ausgeliefert.

Bedingter Vorsatz ist bei einigen Versicherern ausgeschlossen und führt dann regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten zur mitversicherten groben bzw. bewussten Fahrlässigkeit. Bei bedingtem Vorsatz nimmt der Schädiger den Schaden billigend in Kauf, während er bei bewusster Fahrlässigkeit pflichtwidrig darauf vertraut, dass der Schaden ausbleiben wird. Da die Entscheidung vom subjektiven Tatbestand abhängt, also davon, was der Handelnde gedacht hat, wird seitens des Versicherers regelmäßig versucht, durch Interpretation der Handlung bedingten Vorsatz zu beweisen. Die Abgrenzung ist insofern schwierig, als dass sowohl ein mit Eventualvorsatz als auch ein bewusst fahrlässig handelnder Täter damit rechnet, dass er möglicherweise die im Gesetz benannten Umstände erfüllt und durch seine Handlung den Eintritt des tatbestandlichen Erfolgs herbeiführt.

Bei Verbrauch der Deckungssumme bieten einige Risikoträger zusätzliche Summen für Verteidigungskosten, andere offerieren von vornherein eine Wiederauffüllungsoption. Dies hat den Vorteil, dass ein Sicherheitspuffer für bei Ermittlung der Versicherungssumme nicht erkannte Schadenszenarien besteht.

Wesentliche Unterschiede gibt es zudem bei den Obliegenheiten, insbesondere in der Form der jährlichen Meldungen, wo einige Anbieter nach bekannten Umständen fragen. Gibt eine versicherte Person an, keine Umstände zu kennen und später stellt sich heraus, dass ein Vorgang aber einer anderen versicherten Person bekannt war, wird je nach Ausgestaltung der Repräsentantenregelung keine Deckung gewährt.

Man wird ferner beim Abschluss eines solchen Vertrages immer darauf achten müssen, dass er keine den Compliance-Regeln widersprechenden bzw. steuer-schädlichen Erweiterungen des Versicherungsschutzes enthält. Beispielfähig mögen hier die Reisekosten für Familienangehörige im Rahmen eines Prozesses genannt sein.

Die hier genannten Beispiele sollen nur einige Aspekte beleuchten. Die Unterschiede in D&O-Versicherungspolizen sind so vielfältig, dass sie mehrere Seiten füllen könnten, was aber den Rahmen dieses Beitrages deutlich sprengen würde.

Lösungsmöglichkeiten

Zunächst sei die Empfehlung vorangestellt, dass sich die Leitungsebene öffentlicher Institutionen mit ihrem eigenen Vermögensschadenrisiko näher befassen sollte und nicht darauf vertrauen sollte, dass über Eigenschadenversicherungs- und Haftpflichtversicherungsschutz bei Schadenausgleichen oder Kommunalversicherern die Risiken abgedeckt sind.

Zudem ist es aus unserer Sicht erforderlich, auch den Versicherungsschutz, der über die D&O-Versicherungsverträge (Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung für Unternehmensleiter) kommunaler Unternehmen bzw. Beteiligungsunternehmen möglicherweise besteht, kritisch zu hinterfragen.

Regress des Versicherers gegen die entsendende Gebietskörperschaft dürfen nicht möglich sein.

Ferner hat sich in unserer bisherigen Beratungstätigkeit eindeutig das Bild ergeben, dass gerade bei kleineren Unternehmen oftmals sehr unzureichende Deckungssummen vereinbart sind und auch die Bedingungen der abgeschlossenen D&O-Versicherungen der Beteiligungsunternehmen nicht dem guten Marktstandard entsprechen und der Versicherungsschutz insofern lückenhaft ist.

Einen Lösungsansatz bietet der Abschluss einer solchen Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung für die Leitungsebene durch die Kommune selbst, die einerseits die Verwaltungsspitze in ihrer Kerntätigkeit, andererseits aber auch sämtliche entsandten Gremienmitglieder in Beteiligungsunternehmen deckt. Die meisten D&O-Versicherer bieten aber nur unzureichenden Deckungsschutz für Kommunen an, der häufig nicht auf die Spezialitäten und Besonderheiten des Risikos eingeht.

Richtiger Versicherungsschutz muss nicht unbedingt teuer sein. Eine Kreisverwaltung hat das gesamte Risiko z. B. in Höhe von EUR 2 Mio. (für Kernverwaltung und Gremientätigkeit) für eine Gesamtjahresprämie von ca. EUR 5.600,00 versichert.

Sofern sich Verwaltungsspitze und Geschäftsführung/Vorstand der kommunalen Beteiligungsunternehmen einig sind, kann sogar eine Art „kommunale Konzernpolice“ abgeschlossen werden, die dann auch das Risiko der leitenden Angestellten und der Geschäftsführung/Vorstände der Kommunalunternehmen einschließt. Dies ist zwar ein neuer Ansatz, der in Deutschland noch nicht sehr verbreitet ist, da die kommunalen Unternehmen in der Regel sehr eigenständig agieren. Es ergeben sich aber eindeutig Vorteile sowohl in Bezug auf die abzuschließenden Deckungssummen und die Qualität der Bedingungswerke als auch und insbesondere im Hinblick auf die Gesamtprämien. Diese sind in einer solchen Police deutlich geringer als die Summe der Einzelprämien, die zu zahlen sind, wenn jedes kommunale Unternehmen seinen Versicherungsschutz selbst abschließt.

Für die Praxis

Praktische Fälle

Verneinte Haftung des Stromversorgers für Überspannungsschaden

Mehrere Hauseigentümer machten ihren Stromversorger für die Folgen eines Überspannungsschadens haftpflichtig, der infolge einer Stromversorgungsstörung eingetreten war. Vor ca. 20 Jahren war ein auf Grundstücken der Kläger verlegtes Niederspannungskabel des Stromversorgers unbemerkt beschädigt worden. Bedingt hierdurch kam es am Schadentag zu einer „Nullleiterunterbrechung“. Diese löste zusammen mit einem Kurzschluss den Schaden aus.

Das Begehren auf Ersatz von Reparaturkosten in Höhe von ca. 4.500 Euro begründeten die Kläger damit, dass die Beklagte das von ihr betriebene Stromnetz unzureichend kontrolliert und gewartet habe. Ihre Kontroll- und Wartungspflicht ergebe sich aus § 11 Energiewirtschaftsgesetz. Außerdem habe es die Beklagte versäumt, die Kläger auf den fehlenden Einbau von Überspannungsschutzmaßnahmen hinzuweisen.

Das OLG Hamm (Beschlüsse vom 13.03.2013 und 08.05.2013 – 11 U 145/12) konnte letztlich keine Pflichtverletzung auf Seiten der Beklagten erkennen. Nach § 11 Energiewirtschaftsgesetz sei ein Betreiber von Energieversorgungsnetzen zwar verpflichtet, das Netz sicher zu betreiben und zu warten. Die Pflicht bestehe aber nur, soweit dies wirtschaftlich zumutbar sei. Die Norm verlange vom Betreiber keine nicht anlassbezogenen, regelmäßigen Kontrollen der im Erdreich verlegten Stromkabel. Ein Freilegen der Kabel zum Zwecke ihrer Kontrolle sei wirtschaftlich nicht zumutbar; das gelte ebenfalls für eine Kontrolle mittels Isolationsmessungen.

Die Beklagte hafte im vorliegenden Fall auch nicht deshalb, weil sie es versäumt habe, die Kläger auf die Gefahrenlage hinzuweisen. Über den Umfang der bei den Klägern konkret erforderlichen Sicherungsmaßnahmen habe die Beklagte nicht informieren müssen. Eine derartige Aufklärungspflicht sei zu weitreichend, weil sie

von den beim jeweiligen Kunden vorhandenen technischen Geräten abhängt.

Im Übrigen hatten die Kläger nicht ausreichend dargelegt, dass sie in Kenntnis der Gefahrenlage auf eigene Kosten Überspannungsschutzmaßnahmen installiert hätten.

G. Klinkhammer

Behördliches Betretungsverbot – Sachschaden am Gebäude?

In der Nähe eines versicherten Grundstücks war eine Erdsenkung aufgetreten, ohne dass die auf dem Grundstück gelegene Immobilie dabei zerstört oder beschädigt wurde. Die zuständige Behörde hatte daraufhin eine Untersagungsverfügung erlassen, wonach das Haus nicht betreten werden durfte. Der Versicherungsnehmer stritt mit seinem Gebäudeversicherer über die Frage, ob deshalb von einem Sachschaden an der Immobilie ausgegangen werden konnte.

Das OLG Jena (Urteil vom 3.9.2013 - 4 U 997/12) verneinte diese Frage. Der Umstand, dass ein Wohnhaus auf nicht absehbare Zeit wirtschaftlich unbenutzbar ist, stellt nach Ansicht des Gerichts keinen versicherten Sachschaden in der Gebäudeversicherung dar. Zwar setzte eine Sachversicherung nicht zwingend voraus, dass die Sachsubstanz des Gebäudes beschädigt worden sei. Es müsse jedoch eine Beeinträchtigung des Gebäudes durch eine physikalische oder chemische Einwirkung erfolgt sein, wonach sich der Zustand der Sache in substanzbezogener Weise nachteilig verändert habe.

Einen Rückgriff auf Grundsätze der Haftpflichtversicherung, wonach der dauerhafte Verlust der Nutzbarkeit einer Sache der Zerstörung einer Sache gleichgestellt sein kann, lässt das OLG nicht zu. Der Begriff der Sachbeschädigung bzw. der Eigentumsverletzung im Sinne des Haftungsrechts sei nicht uneingeschränkt auf das Recht der Sachversicherung übertragbar.

G. Klinkhammer