

ZKF-Praxisfall

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

Elmar Sittner, LL.M., Versicherungsberater, Leipzig

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.

Absicherung in Form von Mitgliedschaften bei Schadenausgleichen oder Versicherungsverträgen bei Kommunalversicherern bieten aber in aller Regel nur in Teilbereichen den Versicherungsschutz, den es eigentlich bedarf, insbesondere die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes (Hauptverwaltungsbeamter, Kämmerer sowie sonstige Dezernenten) finden sich daher oftmals in einer Haftungssituation wieder, die Bedarf nach höherer Abdeckung auch durch Versicherungsverträge mit sich bringt. Dies soll anhand der folgenden Aspekte näher konkretisiert werden:

1. Persönliche Haftung der Bediensteten im Öffentlichen Dienst

Art. 34 Satz 1 GG regelt die grundsätzliche Verantwortlichkeit der öffentlichen Gewalt, wenn jemand in Ausübung eines öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt. Dieser stellt zusammen mit § 839 Abs. 1 BGB die Anspruchsgrundlage für Amtshaftungsansprüche dar. Zwar haftet gemäß § 839 Abs. 1 BGB der Beamte persönlich, jedoch wird diese Haftung gem. § 839 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 34 Satz 1 GG auf den Staat übergeleitet. Gem. Art. 34 Satz 2 GG besteht eine Rückgriffsmöglichkeit des Trägers öffentlicher Gewalt gegen den Beamten wegen fehlerhafter, vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Amtsausübung. Somit sind Kommunalbedienstete (sowie alle anderen Mitarbeiter der öffentlichen Hand!) inklusive der Leitungsebene (z.B. Bürgermeister, Landräte, Beigeordnete oder Dezernenten) 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 ein sehr geringer Ermessensspielraum bei 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 sind z.B. § 75 BBG und § 48 BeamtStG für Landesbeamte, ansonsten Angestellten- oder Tarifverträge (§ 14 BAT und § 3 Abs. 6 TVöD-V). Beispielhaft sei hier auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen, durch die ein Bürgermeister sowie ein Kämmerer wegen Untreue durch die Aufnahme eines für die Gemeinde wertlosen Darlehens in Anspruch genommen werden konnte;¹⁾ das OLG Düsseldorf hatte sich einmal mit der Haftung einer Gemeinde gegenüber Dritten aufgrund einer Kompetenzüberschreitung des Bürgermeisters bei einer Vertragsanbahnung zu beschäftigen.²⁾

2. Die Haftung von Ratsmitgliedern

Verursachen Mitglieder von Gemeinde- oder Kreisräten in Ausübung ihres Amtes Schäden, so ist ebenfalls

grundsätzlich der Dienstherr schadenersatzpflichtig. Insofern gilt hier das Gleiche, was oben zur Haftung der Bediensteten gesagt wurde.

Für das Land Nordrhein-Westfalen ergibt sich dies z.B. aus § 43 Abs. 4 GO NW. Ein Anspruch entsteht dann, wenn Ratsmitglieder

- in vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung ihrer Dienstpflicht gehandelt haben,
- bei einer Beschlussfassung mitgewirkt haben, obwohl sie nach dem Gesetz hiervon ausgeschlossen waren und Ihnen der Ausschließungsgrund bekannt war,
- 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.

Ein vom Verwaltungsgericht Minden entschiedener praktischer Fall³⁾ zeigt, dass eine Kommune, die einen Schaden aufgrund pflichtwidriger Ratsentscheidung erlitten hat, den daraus resultierenden Schadenersatzanspruch gegen Ratsmitglieder aufgrund des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes (hier § 77 Abs. 2 GO NW) geltend machen muss.

In den meisten anderen Bundesländern bestehen vergleichbare Regelungen.

- 1) BVerfG v. 1.11.2012, 2 BvR 1235/11, NJW 2013, 365: Die mit einer gegen gemeindliches Haushaltsrecht verstoßenden Darlehensaufnahme begründeten Zinsverpflichtungen können in verfassungsrechtlich zulässiger Weise als Nachteil i. S. v. § 266 Abs. 1 StGB gewertet werden, wenn der Kreditbetrag für die Gemeinde – etwa wegen ihrer konkreten finanziellen Situation – wirtschaftlich wertlos ist (nicht amtlicher Leitsatz).
- 2) OLG Düsseldorf v. 20.12.2012, I-5 U 50/12, NJW-RR 2013, 924, amtliche Leitsätze: 1. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich der Haftung nicht durch Berufung auf Kompetenzvorschriften entziehen, wenn ihre Organe das Vertrauen, das zu ihrer Bestellung geführt hat, missbrauchen. 2. Zuständigkeitsbeschränkungen stehen nicht der Geltendmachung von Schäden entgegen, die das Organ in amtlicher Eigenschaft unter Verletzung von Sorgfaltspflichten bei der Anbahnung des Vertragsverhältnisses dem Geschäftspartner zufügt.
- 3) VG Minden v. 26.6.2008, 3 L 231/08.

3. Persönliche Haftung bei Gremientätigkeit in kommunalen Unternehmen

Anders sieht es aus, wenn kommunale Bedienstete oder Ratsmitglieder 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 § 52 Abs. 1 GmbHG i.V.m. § 116 i.V.m. § 93 Abs. 1 AktG in Betracht kommt. Hier besteht im Regelfall eine Freistellungsverpflichtung der Kommune für den Fall, dass der Schaden nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verursacht worden ist. Dies ergibt sich regelmäßig aus den jeweiligen Landesgesetzen oder Gemeindeordnungen (z.B. § 138 Abs. 6 NKomVG, § 116 GO NW, Art. 93 Abs. 1 GO Bay).

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. Die Unternehmensenthaltungsregelung (company reimbursement), die in den meisten D&O-Bedingungen enthalten ist, wonach der Anspruch gegen den D&O-Versicherer auf die Versicherungsnehmerin übergeht, wenn diese die pflichtverletzende Person von der Haftung freigestellt hat, läuft hier ins Leere. Die Versicherungsnehmerin (also das kommunale Unternehmen) ist nicht zur Freistellung verpflichtet, sondern die entsendende Körperschaft.

An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, dass begutachtete D&O-Versicherungspolice von kommunalen Beteiligungsunternehmen oftmals einen sowohl von der Qualität des Bedingungswerkes 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.

4. 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 100 000 € und max. 500 000 €. 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 Entscheidungen der Verwaltungsspitze/Behördenleitung bzw. durch Mandate in kommunalen Unternehmen vermag eine solche

kommunale Eigenschadenversicherung jedoch nicht abzudecken.

5. Große Unterschiede bei den Angeboten in den sog. „D&O-Police“

Eine D&O-Police ist eine Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung für Manager und Unternehmensleitung sowie leitende Angestellte. Das Produkt ist mittlerweile fast flächendeckend auch im Bereich der kommunalen Unternehmen angekommen, nicht jedoch bei den Kommunen selbst. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die kommunalen Bediensteten wie oben dargestellt einerseits lange nicht so einer strengen Haftung unterliegen wie Geschäftsführer einer GmbH oder Vorstände einer Aktiengesellschaft dies tun.

Andererseits gab es bislang auch noch keine D&O-Police, die auf den Bedarf einer Kommune zugeschnitten sind. Dies hat sich im vergangenen Jahr geändert. Überwiegend werden die D&O-Police aber immer noch ausschließlich für kommunale Unternehmen, nicht für die Kommune selbst geboten. Im Nachfolgenden sei auf einige qualitative Unterschiede in den einzelnen Konzepten der verschiedenen Anbieter 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.

Bedingt vorsätzliche Pflichtverletzung bzw. wissentliche Pflichtverletzung, welche aber nicht in Form des direkten Vorsatzes erfolgt, ist bei einigen Versicherern ausgeschlossen und führt dann regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten zur mitversicherten groben 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 grob 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 Schadensszenarien 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. Beispielhaft mögen hier die Reisekosten für Familienangehörige im Rahmen eines Prozesses, aber auch die frühere beliebte Gehaltsfortzahlungsregelung genannt sein.

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

6. Neue Wege auch in der Eigenschadenversicherung

Die kommunale Eigenschadenversicherung, jahrzehntelang eine Domäne allein der Kommunalversicherer, erfährt in jüngster Zeit Wettbewerb und zwar sowohl auf der Beitragsseite als auch auf der Bedingungsseite. Die Bedingungen konnten an einigen Stellen im Vergleich zum marktüblichen Standard verbessert werden. So wird generell eine sechsjährige Nachhaftung für während der Versicherungsdauer begangene Verstöße angeboten. Das Löschen von in der EDV gespeicherten Daten, Beschädigen oder Zerstören von Datenträgern wird höher versichert als dies normalerweise der Fall ist.

Zudem werden mehrere vorsätzliche Verstöße oder Pflichtverletzungen, auch wenn diese auf einem einheitlichen Willensentschluss beruhen, als selbstständige Versicherungsfälle behandelt. Die Deckungssumme steht dann also jeweils pro Schaden gesondert zur Verfügung.

Darüber hinaus sind allerdings die Bedingungen und Deckungskonzepte der einzelnen Marktteilnehmer in diesem Versicherungssegment nahezu einheitlich. Insbesondere gab es bislang kein abgestimmtes Konzept zwischen der Eigenschadenversicherung (die Pflichtverletzungen sämtlicher Mitarbeiter umfasst, aber nur mit niedrigen Deckungssummen) und der D&O-Versicherung (die nur Pflichtverletzungen von Organen und ggf. Verwaltungsvorstand deckt, dann aber mit höheren Deckungssummen). Erfreulich für die Kommunen und kommunalen Unternehmen ist allerdings der in letzter Zeit sehr intensive Wettbewerb auf der Prämien-/Beitragsseite. Reduzierungen um 30 % und mehr waren keine Seltenheit.

7. Lösungsmöglichkeiten durch neue Versicherungskonzepte

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 Schadenausgleich 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. Regresse des Versicherers gegen die entscheidende Gebietskörperschaft dürfen nicht möglich sein.

Ferner hat sich in unserer bisherigen Beratungstätigkeit eindeutig das Bild ergeben, dass gerade bei kleineren öffentlichen 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 Kommune agiert hier als eine Art Konzern mit der Folge, dass die Tätigkeit der Verwaltungsspitze in ihrem Kernbereich versichert ist. Darüber hinaus wird auch die Gremientätigkeit von kommunalen Bediensteten oder Mandatsträgern in Tochter- oder Beteiligungsunternehmen und auch die Haftung der angestellten Geschäftsführer oder Vorstandsmitglieder der kommunalen Unternehmen und Institutionen vollständig abgesichert. Ein solch umfassender Ansatz ist zwar neu in Deutschland, wurde aber gerade in letzter Zeit einige Male von Städten genutzt.

Eine besonders gute Abdeckung der Risiken ergibt sich dann, wenn diese Versicherung mit der herkömmlichen kommunalen Eigenschadenversicherung kombiniert wird. Die Deckungsbereiche beider Versicherungen sind teilweise überschneidend, so dass es sinnvoll ist, beide Policen bei ein und demselben Versicherer abzuschließen. Nur so lassen sich Doppelversicherungen vermeiden. Die Eigenschadenversicherung mit ihren limitierten Versicherungssummen bietet dann eine Art Basisabdeckung für sämtliche Beschäftigte der Kommune und der mitversicherten Beteiligungsunternehmen, während die D&O-Versicherung daran anschließend das herausgehobene Risiko von Verwaltungsvorstand, Mandatsträgern und Leitungsebene der kommunalen Unternehmen deckt. In letzterer Versicherung lassen sich ohne größere Probleme auch Deckungssummen von 10 Mio. €, 20 Mio. € und sogar darüber hinaus darstellen.

Da es in der Vergangenheit in diesem Segment wenig Anbieter und daher auch wenig Wettbewerb gegeben hat, lassen sich oft sogar trotz erheblich erweitertem Deckungsbereich und höherer Deckungssummen Ersparnisse erzielen. So war z.B. Ergebnis einer EU-weiten Versicherungsausschreibung bei einer westdeutschen Großstadt eine Ersparnis von ca. 43 000 € pro Jahr, obwohl die Qualität der Verträge in Bezug auf das Bedingungs- und Werk verbessert wurde, die D&O-Versicherung auf Stadt und sämtliche Kommunalunternehmen ausgedehnt wurde und die Deckungssumme in der D&O-Versicherung von 5 Mio. € auf 10 Mio. € erweitert worden war. Bei einer Kreisstadt in Nordrhein-Westfalen wurde eine Ersparnis von 11 460 € realisiert bei gleichzeitiger Anhebung der Deckungssumme in der Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung von 500 000 € auf 3 Mio. €.