Progress durch Regress

Die persönliche Haftung des Beamten gegenüber seinem Dienstherrn

Vladimiro Zagrebelsky & Bernd Grzeszick

18.09.2020 doi: 10.17176/20200918-211323-0

Am 10. September 2020 entschied das VG Köln, dass die ehemalige Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn, Bärbel Dieckmann, wegen grob fahrlässiger Verletzung ihrer Dienstpflichten der Stadt Schadenersatz in Höhe von 1 Mio. Euro leisten muss.

Der Fall erregt auch deshalb Aufsehen, weil es selten vorkommt, dass Dienstherren versuchen, ihre Beamten in Regress zu nehmen. Der in der Praxis festzustellende zurückhaltende Umgang mit Regressforderungen in der Praxis sollte aber kritisch reflektiert werden, denn als Mittel der Verwaltungskontrolle kann der Regress auf längere Sicht auch das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung fördern.

Recht und Praxis der Regresshaftung

Der Regress des Dienstherrn gegenüber seinem Beamten für dessen Pflichtverletzungen führt ein Schattendasein. Zwar gibt es einschlägige gesetzliche Regelungen – § 75 Bundesbeamtengesetz für Bundesbeamte, § 48 Beamtenstatusgesetz für Beamte der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände etc. –, aber sie spielen in der Praxis keine große Rolle. Dafür sind wohl zwei Gründe ausschlaggebend: Die hohen Haftungsvoraussetzungen sowie die Zurückhaltung der Dienstherren.

Zum einen sind die Haftungsvoraussetzungen recht anspruchsvoll, denn die schadensbegründende Pflichtverletzung muss vorsätzlich oder zumindest grob fahrlässig erfolgen. Dahinter stehen die Überlegungen, dass die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung nicht durch eine strenge persönliche Haftung des Beamten gebremst werden soll, und dass eine strikte persönliche Haftung des Beamten zur Fürsorgepflicht des Dienstherrn in Spannung geraten kann.

Zum anderen ist bei der Durchsetzung von möglichen Regressansprüchen in der Praxis häufiger eine erhebliche Zurückhaltung festzustellen. Der Regress trifft den Beamten nämlich persönlich und kann deshalb wie ein Übergriff aus dem Beschäftigungsverhältnis heraus in die private Sphäre wirken. Außerdem besteht Sorge um das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung.

Bonner WCCB-Skandal als Fallstudie

Umso interessanter sind Konstellationen, in denen dennoch Regress gesucht wird, wie im vom VG Köln entschiedenen Fall. Dieser dreht sich um das heute World Conference Center Bonn (WCCB) genannte Kongresszentrum. Nachdem Berlin Hauptstadt geworden war, hatte Bonn versucht, sich als Standort internationaler Einrichtungen unter anderem der UN zu etablieren. Dazu sollte ein entsprechend aufwändiges und großes Kongresszentrum gehören – das heutige WCCB. Den Kosten in dreistelliger Millionenhöhe standen aber erhebliche wirtschaftliche Risiken gegenüber, weshalb die kontaktierten Unternehmen, Investoren und Kreditgeber dem Vorhaben ablehnend gegenüberstanden.

Dennoch wollte die Stadt ihr WCCB – mit entsprechenden Folgen: Es wurde als Projektträger ein Unternehmen ausgewählt, das über seine rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse massiv getäuscht hatte; es wurden seitens der Stadt verschiedenste Vereinbarungen, Abreden und Nebenabreden getroffen, um mit einer immer weiteren Ausdehnung der Ausfallhaftung der Stadt die Beteiligten zur Fortsetzung des Projekts zu bewegen; und Investoren, die später hinzugeholt worden waren, stritten sich vor Gericht über die Projektanteile, die ihnen zur Sicherheit übertragen worden waren. Die erhebliche Steigerung der Baukosten sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Als dann im Sommer 2009 die seit 15 Jahren amtierende und überregional anerkannte Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn, Bärbel Dieckmann, bekannt gab, bei der nahenden Kommunalwahl nicht wieder zu kandidieren, war die Überraschung bei den Außenstehenden zunächst groß, hielt aber nicht lange an. Die Staatsanwaltschaft hatte wegen des Verdachts der Untreue in einem besonders schweren Fall unter anderem gegen Frau Dieckmann Ermittlungen eingeleitet. Im September 2009 beantragte der Generalübernehmer Insolvenz und die Bank kündigte den Kreditvertrag; die Ausfallhaftung der Stadt trat ein. Ende 2009 wurden die Bauarbeiten am WCCB eingestellt. Mit erheblicher Verzögerung entschloss sich dann die Stadt, das WCCB in eigener Trägerschaft zu errichten, und tat dies auch.

Noch Ende 2008 war Frau Dieckmann zur Präsidentin der Welthungerhilfe gewählt worden und auch in der Folgezeit übte sie verschiedene Ehrenämter aus, etwa für Transparency International – was sie nicht daran hinderte, im Ermittlungsverfahren gegen den betrügerischen Investor durch ihre Aussage Transparenz erst herzustellen, nachdem Sie dazu 2017 durch Gerichtsentscheidung verpflichtet worden war. Ende 2018 trat sie dann – wiederum aus der Außenperspektive zunächst überraschend – von der Präsidentschaft der Welthungerhilfe zurück. Parallel hatte die Stadt begonnen, Frau Dieckmann persönlich im Regresswege in Anspruch zu nehmen.

VG Köln zu Voraussetzungen der Regresshaftung

Der nähere Blick auf das Urteil, dessen Gründe bislang nur der Pressemitteilung des Gerichts zu entnehmen sind, zeigt, wie komplex und anspruchsvoll die Regresshaftung ist. Haftungsbegründendes Verhalten ist der Abschluss einer Zusatzvereinbarung durch Frau Dieckmann als Oberbürgermeisterin im Juli 2009, mit der die Ausfallhaftung der Stadt um einen zweistelligen Millionenbetrag erhöht wurde.

Das Gericht sieht zwar, dass der Stadtrat im Mai 2009 die Oberbürgermeisterin durch Beschluss dazu ermächtigt hatte, diese Vereinbarung abzuschließen. Allerdings ist der Ratsbeschluss nach Ansicht des Gerichts rechtswidrig und damit unwirksam, weil er unter Verletzung des Informationsanspruchs der Ratsmitglieder ergangen ist: Die Beschlussvorlagen ließen weder erkennen, dass die Vereinbarung die Haftung auch auf bereits bestehende Verbindlichkeiten ausweitete, noch wurde über die Auseinandersetzungen zwischen den Investoren über die Anteilseignerschaft informiert. Beides hatte die Oberbürgermeisterin nach Ansicht des Gerichts wenigstens kennen und mitteilen müssen. Diese Pflichtverletzung war auch kausal mindestens für einen Schaden in Höhe von 14,3 Mio. Euro; offenbar wurde mit der zugesprochenen Summe von 1 Mio. Euro nur ein Teilbetrag eingeklagt.

Das VG hat die Berufung zugelassen. Angesichts der zugesprochenen Summe und mit Blick darauf, dass es sich dabei offenbar nur um einen Teilbetrag des gesamten Schadens handelt, für den im Grunde eine Regresshaftung besteht, spricht vieles dafür, dass die Berufung eingelegt wird. Ob sie Erfolg haben wird, ist aber sehr zweifelhaft, denn das VG hat mit seiner Begründung sowohl die tatsächlichen Verhältnisse als auch die rechtlichen Beziehungen zwischen Oberbürgermeisterin und Rat angemessen berücksichtigt. Dabei schiebt es dem Versuch, die Verantwortung der Oberbürgermeisterin auf den Rat zu verlagern, indem auf unzutreffender bzw. nicht zureichender Informationsgrundlage ein Ratsbeschluss herbeigeführt wird, einen Riegel vor. Das überzeugt, da der Bürgermeister die Ratssitzungen vorzubereiten hat, wozu auch gehört, die erforderlichen Unterlagen bereitzustellen. Dass und wie diese konkreten Bewertungen in der Berufung umzukehren sein könnten, ist schwer vorstellbar.

Regress als Mittel der Verwaltungskontrolle

Aber auch aus einer generellen Perspektive überzeugt die Entscheidung des VG. Wie zu Beginn ausgeführt, unterliegt der Regress gegen einen Beamten restriktiven Voraussetzungen. Damit soll ein Ausgleich geschaffen werden zwischen der Sanktion von Pflichtverstößen als ein Mittel der Kontrolle der Verwaltung sowie des Schutzes der Interessen der Körperschaft und der dahinterstehenden Bürger einerseits und der Entschluss- und Handlungsfähigkeit der Beamten sowie der Fürsorgepflicht des Dienstherrn anderer-

seits. Bei einem groben Fehlverhalten des Beamten gibt es jedoch keine überzeugenden Gründe dafür, den Beamten vor einer Haftung zu verschonen. Vielmehr ist eine Haftung geboten, um die verletzten Rechte und Interessen des Dienstherrn zumindest vermögensmäßig zu kompensieren, um andere Beamten zu einer ordnungsgemäßen Führung der Amtsgeschäfte anzuhalten und um den Bürgern deutlich zu machen, dass Problemfälle ordnungsgemäß aufgearbeitet werden.

Vertrauen des Bürgers und Haftungsverantwortung des Beamten

In diesem Sinne ermöglicht der Regress des Dienstherrn gegen den Beamten den Progress des Vertrauens der Bürger in die Verwaltung sowie die Kompensation von finanziellen Schäden des Dienstherrn. Die oben angesprochene Zurückhaltung im Hinblick auf den Regress gegen den Beamten mag aus subjektiver Perspektive sowie wegen der persönlichen Nähe-verhältnisse, die insbesondere für kommunale Angelegenheiten prägend sein können, nachvollziehbar sein. Aus einer objektivierten Perspektive ist sie aber eher geeignet, das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung zu unterminieren. Auch ist der Regress kein anstößiger Übergriff in den privaten Bereich des Beamten, sondern unmittelbare Folge seiner Tätigkeit als Beamter. Schließlich gewährt der Regress auch eine Möglichkeit, den finanziellen Schaden der Anstellungskörperschaft – in den Grenzen der privaten Leistungsfähigkeit des Beamten bzw. dessen Versicherungsschutzes – gering zu halten.

Man sollte daher den Regress des Dienstherrn gegenüber seinem Beamten unbefangen als ein Mittel zur Kontrolle des Verwaltungshandelns und des Schutzes öffentlicher Haushalte betrachten, das bei eklatantem Fehlverhalten des Beamten greift – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

AUTOR*INNEN

Vladimiro Zagrebelsky
Vladimiro Zagrebelsky war Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte von 2001 bis 2010. Er ist Direktor des Laboratorio dei Diritti Fondamentali (LDF) am Collegio Carlo Alberto in Turin.

Bernd Grzeszick
Bernd Grzeszick ist Professor für Öffentliches Recht, Internationales Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie sowie Direktor des Instituts für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie der Universität Heidelberg.

EMPFOHLENE ZITATION

Zagrebelsky, Vladimiro; Grzeszick, Bernd: Progress durch Regress: Die persönliche Haftung des Beamten gegenüber seinem Dienstherrn, Verfassungsblog, 18.09.2020, doi: 10.17176/20200918-211323-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20200918-211323-0.