

## „MANAGEMENTFEHLER“ IN ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN INSTITUTIONEN



Karin Baumeier,  
Rechtsanwältin,  
Kanzlei Baumeier

## I. Einleitung

In jüngster Vergangenheit wurde in den Medien über den Stuttgarter Klinikum-Skandal berichtet, eines der wohl größten Klinikskandale der Bundesrepublik Deutschland<sup>1</sup>. Die Schadenshöhe wird auf über 30 Mio. EUR beziffert. Das Klinikum Stuttgart ist eine wirtschaftlich selbständige gemeinnützige Kommunalanstalt des öffentlichen Rechts. Träger ist die Landeshauptstadt Stuttgart<sup>2</sup>.

Das Klinik-Management hatte das Tochterunternehmen „International Unit“ gegründet (sog. Ausgründung), die sich u.a. auf die Behandlung von wohlhabenden arabischen Patienten aus Saudi Arabien, Kuwait und den Vereinigten Arabischen Emiraten spezialisierte.

„Entscheidern“ der International Unit und des Klinikums Stuttgart wird aktuell vor allem der Vorwurf gemacht, dass sie über die International Unit Geld an sogenannte Patientenvermittler überwiesen haben sollen. Die Vermittlung von Patien-

ten gegen Provision gilt in Deutschland jedoch als sitten- und gesetzeswidrig<sup>3</sup>.

Der Versicherer ERGO soll sich laut Medienangaben bereit erklärt haben, der Stadt Stuttgart aus einer bestehenden D&O-Versicherung 5 Mio. EUR als Ausgleich zu bezahlen.

Auch die Stadt Bünde beklagt ein Rettungsdienst-Defizit von über 665.000 EUR. Es wurde von der Stadt versäumt, innerhalb einer 4-Jahres-Frist die entstandenen Kosten bei den Krankenkassen geltend zu machen, was zwischen der Stadt Bünde und den Krankenkassen im Rahmen eines Abrechnungsverfahrens vereinbart war. Die Forderung gegen die Krankenkassen kann die Stadt also nicht mehr durchsetzen.

Eine bestehende Eigenschadenversicherung der Stadt Bünde in Höhe von 50.000 EUR würde den Schaden nur zum Bruchteil abdecken. Ob die Voraussetzungen für eine Regulierung über eine D&O-Versicherung vorliegen, ist zum Zeitpunkt dieses Artikels noch nicht geklärt.

Die Beispiele zeigen, dass auch Kommunen, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, kurz: öffentlich-rechtliche Institutionen, Vermögensschäden erleiden können und eine Absicherung über eine Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung eine wichtige und rettende Rolle spielen kann.

## II. Unterscheidung beim Anspruchsteller

Sobald eine (Gebiets-)Körperschaft des öffentlichen Rechts in einem Schadenfall involviert ist, ist zunächst zu klären, ob eine Amtspflichtverletzung gegenüber dem Dienstherrn als öffentlich-rechtliche Institution begangen wurde oder ob eine Pflichtverletzung als entsendetes Organmitglied gegenüber einem kommunalen Unternehmen privaten Rechts vorliegt.

Im Fall des Stuttgarter Klinikum-Skandals dürfte es sich bei der Tochtergesellschaft

International Unit um ein kommunales Unternehmen privaten Rechts gehandelt haben. Hier werden Schadensersatzansprüche der Stadt Stuttgart u.a. gegen die von der Klinik Stuttgart an die International Unit entsendeten Organmitglieder geprüft.

Die entsendeten Organmitglieder unterliegen primär den allgemeinen privatrechtlichen Haftungsregeln des GmbH-Gesetzes oder des Aktiengesetzes. Den entsendeten Organmitgliedern droht also grundsätzlich wie bei Organmitgliedern rein privatrechtlicher Unternehmen die volle persönliche Haftung.

Aufgrund ihrer Verbindung zu einer öffentlich-rechtlichen Institution haben sie aber gegenüber ihrem Dienstherrn auch bei grober Fahrlässigkeit und Vorsatz einen Freistellungsanspruch, soweit sie auf Weisung des Dienstherrn gehandelt haben. Entsprechende Freistellungen sind in den jeweiligen Gemeindeordnungen zu finden, so zum Beispiel in § 113 Abs. 6 GO NRW oder § 97 Abs. 6 BbgKVerf. Ohne Weisung des Dienstherrn bleibt es bei der persönlichen Haftung der entsendeten Organmitglieder für grobe Fahrlässigkeit und Vorsatz.

Nachfolgend konzentriert sich der Artikel in der gebotenen Kürze und ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf die Haftung von Beamten und Angestellten des öffentlichen Rechts gegenüber ihrem Dienstherrn als öffentlich-rechtliche Institution und ihren Absicherungsmöglichkeiten.

## III. Haftungsgrundlage

Beamte und Angestellte des öffentlichen Rechts haften zivilrechtlich hauptsächlich nach § 839 BGB in Verbindung mit Art. 34 GG.

Die Haftung besteht für jede fahrlässig begangene Amtspflichtverletzung und bei Vorsatz gegenüber dem Dritten für den eingetretenen Schaden, wenn nicht ein Ausschlussgrund im Rahmen des § 839 BGB eingreift.

Art. 34 Satz 1 GG regelt, dass nicht der Amtsträger selbst gegenüber dem Drit-

1 Rhein-Neckar-Zeitung vom 17.06.2019 in [https://www.rnz.de/politik/suedwest\\_artikel,-stuttgarter-klinikskandal-kretschmanns-rechte-hand-im-rampenlicht-\\_arid,364989.html](https://www.rnz.de/politik/suedwest_artikel,-stuttgarter-klinikskandal-kretschmanns-rechte-hand-im-rampenlicht-_arid,364989.html); Versicherungsbote vom 13.05.2019 in <https://www.versicherungsbote.de/id/4879934/Ergo-Managerhaftpflicht-Stuttgarter-Klinikum-Skandal/>; FAZ vom 08.03.2017 in <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/skandal-um-klinikum-in-stuttgart-wegen-schmiergeld-14913938.html>;

2 <https://www.klinikum-stuttgart.de/ueber-uns/struktur/traeger/>

3 BGH, Urteil vom 08.05.1985 (Az: IVa ZR 138/83); OLG Hamm, Urteil vom 22.10.1984 (Az: 2 U 172/83); LG Kiel, Urteil vom 28.10.2011 (Az.: 8 O 28/11).



ten haften soll, sondern die Körperschaft oder Institution, für die der Amtsträger eine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahrgenommen hat. Eine Eigenhaftung des Amtsträgers im Außenverhältnis ist somit grundsätzlich ausgeschlossen.

Art. 34 Satz 2 GG regelt weiter, dass bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz des Amtsträgers die Körperschaft den Amtsträger in Regress nehmen kann, wenn sie dem geschädigten Dritten Schadensersatz geleistet hat.

Die Schadensersatzpflicht des Amtsträgers gegenüber der im Außenverhältnis haftenden Körperschaft ergibt sich aus dem Gesetz in Verbindung mit dem jeweiligen Landesgesetzen der einzelnen Bundesländer. Für das Land Nordrhein-Westfalen ergibt sich dies zum Beispiel aus §§ 78 Satz 2 BBG, 48 Beamtenstatusgesetz in Verbindung mit § 43 Abs. 4 lit. a GO NRW; für das Land Brandenburg zum Beispiel aus §§ 78 Satz 2 BBG, 48 Beamtenstatusgesetz in Verbindung mit § 25 Abs. 1 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) bzw. mit § 53 Abs. 3 Satz 2 BbgKVerf.

Die Schadensersatzpflicht des Amtsträgers gegenüber der nach außen haftenden Körperschaft kann sich auch aus vertraglichen Regelungen zwischen den Beteiligten ergeben, zum Beispiel aus § 14 BAT, der auf die beamtenrechtlichen Vorschriften verweist und für die Beschäftigte der Länder in § 3 Abs. 7 TV-L fortgeschrieben wurde<sup>4</sup>.

Für die Verschuldensfrage kommt es auf die Kenntnisse und Einsichten an, die für die Führung des übernommenen Amtes im

Durchschnitt erforderlich sind, und nicht auf die Fähigkeiten, über die der Amtsträger tatsächlich verfügt. Jeder Amtsinhaber muss die zur Führung seines Amtes notwendigen Rechts- und Verwaltungskennntnisse besitzen oder sie sich verschaffen. Für die Mitglieder von kommunalen Vertretungskörperschaften gelten keine mildereren Sorgfaltsmaßstäbe. Sie müssen sich daher auf ihre Entschlüsse sorgfältig vorbereiten und notfalls den Rat ihrer Verwaltung oder die Empfehlungen von (sonstigen) Fachbehörden einholen. Sie können sogar verpflichtet sein, externe Sachverständige hinzuzuziehen<sup>5</sup>.

#### IV. Möglichkeiten der Haftungsbeschränkung

Die Möglichkeit der Haftungsbeschränkung für Beamte und Angestellte des öffentlichen Rechts kann gemäß § 839 BGB, Art. 34 GG nur durch Bundesgesetz und, wenn es um die Amtshaftung der Körperschaft geht, auch durch Landesgesetz beschränkt werden<sup>6</sup>. Die Regelung von Haftungsausschlüssen und -begrenzungen sind jedoch nur in eng abgesteckten Ausnahmefällen zulässig, bei denen sachliche Gründe des öffentlichen Wohls eine Abweichung von der regelmäßig einsetzenden Haftungsüberleitung auf den Staat rechtfertigen und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt wird. Die Staatshaftung darf für amtpflichtwidriges Verhalten der Organwalter weder generell noch für wesentliche Bereiche staatlicher Tätigkeit abgeschafft werden<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> BGH NVwZ-RR 1989, 600; BGH NJW 1990, 1038, 1039; Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage 2019, Rn. 174;

<sup>6</sup> Münchener Kommentar zum BGB, 7. Aufl. 2017, Papier/Shirvani, BGB § 839 Rn. 336.

<sup>7</sup> Münchener Kommentar zum BGB, 7. Aufl. 2017, Papier/Shirvani, BGB § 839 Rn. 338.

Zu den sachlichen Begrenzungen kommt eine formelle Schranke: Haftungsausschlüsse und -begrenzungen dürfen im Anwendungsbereich des Art. 34 GG nur durch förmliches Gesetz bestimmt werden. Beschränkungen im Rahmen einer Satzung sind daher nicht zulässig<sup>8</sup>.

#### V. Versicherungsschutz für die Amtsinhaber

Da der Beamte bzw. der Angestellte des öffentlichen Rechts von seinem Dienstherrn bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz auf Schadensersatz persönlich in Anspruch genommen werden kann, stellt sich die Frage, mit welcher Versicherung sich der Amtsinhaber vor dem Zugriff auf sein privates Vermögen absichern kann.

##### 1. Kommunaler Schadenausgleich

Die Kommunen können Großschäden in der Regel nicht mit eigenen Haushaltsmitteln ausgleichen. Der Kommunale Schadenausgleich (KSA) bietet seinen Mitgliedern nach dem Solidarprinzip Versicherungsschutz für das Risiko eines außerordentlichen Schadenaufkommens in unbegrenzter Höhe. Er finanziert sich durch Umlagen auf die Mitglieder. Der KSA bezeichnet sich als Haushalts- und Bilanzsicherungsverein für die Kommunen.

Deckungsschutz besteht für den Fall, dass die öffentlich-rechtliche Institution als Mitglied aufgrund gesetzlicher Haftpflichtbestimmungen von einem Dritten auf Schadensersatz in Anspruch genommen wird. Der Deckungsschutz erstreckt sich auch auf Haftpflichtansprüche, die gegenüber den für das Mitglied in dienstlicher Verrichtung handelnden Personen geltend gemacht werden, wenn und soweit kein anderweitiger Haftpflichtversicherungsschutz besteht. Der persönliche Haftpflichtdeckungsschutz bewahrt also den einzelnen Bediensteten vor einem Regress. Hat der Bedienstete den Schaden vorsätzlich herbeigeführt bzw. einen reinen Vermögensschaden durch ein bewusst gesetz-, vorschrifts- oder sonst pflichtwidriges Verhalten verursacht, entfällt der persönliche Haftpflichtdeckungsschutz allerdings. In diesen Fällen kann der

<sup>4</sup> BeckOG Grundgesetz/Grzeszick, GG Art. 34 Rn. 37 – 40.

<sup>8</sup> Münchener Kommentar zum BGB, 7. Aufl. 2017, Papier/Shirvani, BGB § 839 Rn. 339.

Bedienstete vom Kommunalen Schadenausgleich in Regress genommen werden.

## 2. Eigenschadenversicherung

Die Eigenschadenversicherung ersetzt Schäden am eigenen Vermögen des Versicherungsnehmers und tritt dann ein, wenn dem Versicherungsnehmer durch eine fahrlässige Dienstpflichtverletzung eines Organs oder Beschäftigten in Ausübung seiner dienstlichen Tätigkeit (sog. Vertrauensperson) unmittelbar ein Vermögensschaden zugefügt wurde. Das Besondere an diesem Versicherungsschutz ist vor allem, dass die Vertrauensperson vom Versicherungsnehmer nicht in Anspruch genommen werden muss, um den Versicherungsfall wie im Falle der D&O-Versicherung auszulösen. In eingeschränktem Maße kann ebenfalls Versicherungsschutz für Schäden ohne Verschulden der Vertrauensperson vereinbart werden. Die Eigenschadenversicherung kann in der Regel nur mit einer geringen Deckungssumme abgeschlossen werden, die nach Abzug eines fakultativen Selbstbehalts zum Tragen kommt. Auch die Tatbestandsvoraussetzung der Unmittelbarkeit zwischen Pflichtverletzung und Eintritt des Vermögensschadens kann in der Regulierungspraxis Probleme bereiten.

## 3. D&O-Versicherung

Die D&O-Versicherung schützt das Vermögen der versicherten Personen, die aufgrund einer grob fahrlässigen oder vorsätzlichen Pflichtverletzung vom Dienstherrn in Regress genommen werden können. Zu beachten ist, dass der Versicherungsfall in der Regel erst mit der erstmaligen Inanspruchnahme des entsprechenden Amtsinhabers ausgelöst wird. Hier können regelmäßig hohe Deckungssummen abgeschlossen werden, von denen nach Abzug der Abwehrkosten der Rest für einen möglichen Schadenausgleich zur Verfügung steht.

Die Deckungsbereiche der D&O-Versicherung und der Eigenschadenversiche-

rung überschneiden sich teilweise, so dass es sinnvoll ist, beide Policen bei ein und demselben Versicherer abzuschließen. Die Eigenschadenversicherung mit ihren limitierten Versicherungssummen bietet dann eine Art Basisabdeckung für sämtliche Beschäftigte und der ggfs. mitversicherten Beteiligungsunternehmen. Auf dieser Basisdeckung kann die D&O-Versicherung aufbauen und sichert das herausgehobene Risiko der „leitenden“ bzw. „führenden“ Beamten und Angestellten des öffentlichen Rechts, die als „versicherte Personen“ im Rahmen der Bedingungen anzusehen sind. Gegebenenfalls ist eine Klarstellungsklausel mit der jeweiligen Amtsbezeichnung aufzunehmen. Zu beobachten ist, dass die erforderliche Inanspruchnahme des schuldhaft handelnden Amtsinhabers für den Dienstherrn eine Hemmschwelle darstellt und in konkreten Schadenfälle ausschließlich die Eigenschadenversicherung (nicht ausreichenden) Versicherungsschutz gewähren soll.

## VI. Beachtung der Landeshaushaltsordnung

Bei der finanziellen Absicherung der öffentlich-rechtlichen Institutionen ist der öffentlich-rechtliche Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten. Nach § 7 Abs. 2 LHO NRW sowie § 7 Abs. 2 LHO Brandenburg sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

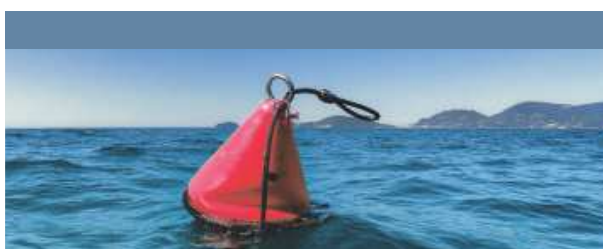
Bei Bestehen einer D&O-Versicherung kann es vorkommen, dass der jeweilige Landesrechnungshof auf die Vereinbarung eines Selbstbehalts analog des § 93 Abs. 2 Satz 3 AktG hinweist, da dies „sachgerecht“ und „prämiensparend“ sei, soweit sich ein solcher Selbstbehalt noch nicht in der D&O-Versicherung findet. Über die Frage, ob ein entsprechender Selbstbehalt für den Amtsinhaber zu vereinbaren ist, herrscht unter den Versicherungsgesellschaften Uneinigkeit.

Im Public Corporate Governance Kodex (PCGK) des jeweiligen Bundeslandes werden für entsendete Organmitglieder eines kommunalen Unternehmens privaten Rechts teils entsprechende Selbstbehalte ausdrücklich gefordert. Der PCGK enthält jedoch häufig keine Regelungen für die Amtsinhaber öffentlich-rechtlicher Institutionen.

Da an öffentlich-rechtliche Institutionen besonders hohe Compliance-Anforderungen gestellt werden, ist im Ergebnis die Aufnahme einer Selbstbehaltsklausel analog des § 93 Abs. 2 Satz 3 AktG in der D&O-Versicherung zu empfehlen. Eine Prämiensparnis wird aber eher nicht zu erreichen sein.

## VII. Fazit

Beamte oder Angestellte des öffentlichen Rechts haften erst ab dem Vorwurf grober Fahrlässigkeit. Haben diese ihre Pflichten grob fahrlässig oder vorsätzlich verletzt und liegt keine Weisung vor, kommt ein Regressanspruch ihres Dienstherrn in Betracht. Der Kommunale Schadenausgleich hilft nicht weiter, da diese den Amtsinhaber ebenfalls in Regress nehmen können. Im Rahmen einer Eigenschadenversicherung ist zum einen der bedingte Vorsatz regelmäßig nicht mitversichert. Zum anderen ist bei grober Fahrlässigkeit aufgrund der geringen Versicherungssumme häufig nur ein Bruchteil des Schadens gedeckt. Adäquater Versicherungsschutz kann eine D&O-Versicherung bieten. Der Versicherungsschutz für grobe Fahrlässigkeit gehört zum Marktstandard. Die Mitversicherung von bedingtem Vorsatz wird inzwischen von einer Vielzahl von Versicherungsgesellschaften angeboten. Zu empfehlen ist, dass in einer zusätzlichen Klausel klargestellt wird, welche Amtsinhaber konkret zum versicherten Personenkreis gehören sollen und dass eine Selbstbehaltsklausel analog des § 93 Abs. 2 Satz 3 AktG aufgenommen wird. ■



Sie möchten einen Beitrag zu unseren Titelthemen verfassen?

Schreiben Sie an: [nicole.neubauer@gvnw.de](mailto:nicole.neubauer@gvnw.de)