

Herrn
Bürgermeister Dr. Strothmann

Eingang STADT BECKUM
Sekretariat Bürgermeister

am: 21.08.08 FB: RB

OBM; FV; FB 3, 6, 7, 8
rel. Ke. 12.08.

Die Haftung von Rats- und Ausschussmitgliedern für die Folgen einer rechtswidrigen Versagung des Einvernehmens gemäß § 36 Baugesetzbuch (BauGB)

I. Einleitung

Spielte die Haftung der Ratsmitglieder für durch ihr pflichtwidriges Handeln entstandene Vermögensschäden der Gemeinde in der Rechtswirklichkeit lange Zeit keine Rolle¹, ist durch die in den letzten Monaten bekannt gewordenen Vorgänge in der Gemeinde *Hüllhorst* (Kreis Minden-Lübbecke) die Inanspruchnahme von Rats- und Ausschussmitgliedern wieder in den Vordergrund gerückt.

Der Schaden war der Gemeinde entstanden, nachdem der zuständige Ausschuss im vergangenen Jahr das gemeindliche Einvernehmen zur Errichtung zweier Windenergieanlagen zu Unrecht versagt hatte und dem Bauherrn der infolge der deshalb verspätet erteilten Baugenehmigung entstandene Schaden ersetzt werden musste. Der Landrat des Kreises Minden-Lübbecke hatte sodann die Gemeinde *Hüllhorst* in seiner Eigenschaft als Kommunalaufsichtsbehörde angewiesen, Schadensersatzansprüche in Höhe von über 150.000 EUR gegenüber zwölf ehemaligen Ausschussmitgliedern geltend zu machen. Der Landrat ist der Meinung, die Ausschussmitglieder hätten seinerzeit grob fahrlässig gehandelt.²

Nachfolgend sollen die wesentlichen rechtlichen Gesichtspunkte einer Haftung wegen rechtswidriger Versagung des Einvernehmens erläutert werden.

II. Die kommunalrechtliche Haftung der Ratsmitglieder (§ 43 Abs. 4 GO NRW)

Als relevante Anspruchsgrundlage ist § 43 Abs. 4 Buchst. a Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) hervorzuheben. Die Vorschrift lautet:

„Erleidet die Gemeinde infolge eines Beschlusses des Rates einen Schaden, so haften die Ratsmitglieder, wenn sie in vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung ihrer Pflicht gehandelt haben.“

1.

Erste Voraussetzung ist, dass infolge des Handelns der Rats- oder Ausschussmitglieder das Vermögen der Gemeinde beeinträchtigt wird, sei es unmittelbar oder mittelbar durch Schadensersatzleistungen der Gemeinde an Dritte.³

Eine Haftung der Gemeinde, die Schadensersatzansprüche des Antragstellers begründet, kommt insbesondere nach § 839 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)⁴ in Verbindung mit Art. 34 Satz 1

¹ Dem Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen waren bis zum Jahr 1989 überhaupt keine Fälle bekannt, in denen ein Ratsmitglied haftbar gemacht worden ist; *Rombach*, VR 1989, 398 (404).

² Siehe auch die Darstellung in der Pressemitteilung des VG *Minden* vom 28.04.2008.

³ *Gärtner*, VR 1992, 433 (437).

Grundgesetz (GG)⁵ in Betracht. Die Mitglieder des zuständigen Rates oder Ausschusses üben mit ihrer Entscheidung über die Erteilung oder Versagung des gemeindlichen Einvernehmens eine hoheitliche Tätigkeit aus und sind damit als Beamte im haftungsrechtlichen Sinne anzusehen.⁶ Die Verletzung der Amtspflicht ist zu bejahen, wenn Mitglieder zu Unrecht das gemeindliche Einvernehmen gemäß § 36 Abs. 1 BauGB verweigern. Den Mitgliedern kommt bei ihrer Entscheidung kein Ermessen zu. Ist das Vorhaben planungsrechtlich zulässig, muss die Gemeinde ihr Einvernehmen erteilen. Ist es unzulässig, muss sie das Einvernehmen versagen.

Der auf der Planungshoheit beruhenden Beteiligung der Gemeinde im Genehmigungsverfahren kann im Falle der Versagung des Einvernehmens eine für den Antragsteller ausschlaggebende Bedeutung zukommen, weil die Genehmigungsbehörde grundsätzlich gehindert ist, die Genehmigung auszusprechen, solange die Gemeinde ihr Einvernehmen nicht erklärt hat.⁷ Vereitelt oder verzögert die Gemeinde durch unberechtigte Verweigerung des Einvernehmens ein planungsrechtlich zulässiges Vorhaben, so berührt dies die Rechtsstellung des Antragstellers. Dies genügt, um eine besondere Beziehung zwischen der verletzten Amtspflicht und dem Antragsteller als einem geschützten „Dritten“ im Sinne des § 839 Abs. 1 BGB zu bejahen.

Die Mitglieder des Rates oder Ausschusses müssen ferner schuldhaft gehandelt haben. Ein Verschulden ist dann zu bejahen, wenn sie die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens sachlich unrichtig beurteilen. Nach dem so genannten objektivierten Sorgfaltsmaßstab, der im Amtshaftungsrecht gilt, müssen die Amtsträger der Gemeinde sich sorgfältig auf ihre Entscheidungen nach § 36 Abs. 1 BauGB vorbereiten und bei fehlender Sach- oder Rechtskenntnis den Rat ihrer Verwaltung oder sonstiger Fachbehörden bzw. notfalls sogar von externen Fachleuten einholen.⁸ Von einem bedingt vorsätzlichen Verhalten der Ausschuss- oder Ratsmitglieder geht die Rechtsprechung dabei aus, wenn sie die ihnen obliegende Prüfung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit der Vorhaben bewusst nicht durchführen. Gleiches gilt, wenn sie das Ergebnis einer solchen Prüfung durch ihre Verwaltung bzw. Sachverständige und den Rechtsanspruch des Antragstellers auf unvoreingenommene Prüfung seines Anliegens aus politischen oder sonstigen subjektiven Gründen ignorieren, obwohl sie mit der Möglichkeit einer Verletzung ihrer Amtspflichten zumindest rechnen mussten.⁹ Die Schadensfolgen müssen von den Ratsmitgliedern nicht in allen Einzelheiten vorausgesehen werden. Es genügt das meist vorhandene Bewusstsein der Mitglieder, dass eine ablehnende Entscheidung mit Vermögensnachteilen für den Antragsteller verbunden ist.

Bestanden keine sonstigen rechtlichen Hinderungsgründe für eine positive Endentscheidung der Genehmigungsbehörde, ist die Haftung der Gemeinde grundsätzlich zu bejahen. Insbesondere bei industriellen Anlagen kann der Schadensersatz erheblich sein, weil er auch entgangenen Gewinn erfasst.

Sofern die Mitglieder vorsätzlich handeln, hat dies Folgen für den Versicherungsschutz. Nach § 1 Abs. 4 der einschlägigen Versicherungsbedingungen¹⁰ umfasst der Haftpflichtversicherungsschutz der Stadt Beckum auch die Ratsmitglieder. In § 4 der Versicherungsbedingungen werden Auschlussstatbestände aufgeführt. Nach § 4 Abs. 2 Ziff. 1 der Bedingungen bleiben von der Versicherung Ansprüche aus Schadensfällen ausgeschlossen, die

⁴ Die Vorschrift lautet: „Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag.“

⁵ Die Vorschrift lautet: „Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht.“

⁶ Ständige Rechtsprechung, siehe etwa BGH, BGHZ 65, 182; NJW 1984, 2516; OLG Jena, Urteil vom 30.01.2008 – 4 U 1230/05 –.

⁷ Hierzu Wurm, in: Staudinger, BGB, Kommentar, 2007, § 839 Rn. 594.

⁸ Für den Fall der Haftung wegen Versagung des gemeindlichen Einvernehmens im immissionsschutzrechtlichen Verfahren zur Genehmigung der Errichtung und des Betriebs einer Putenmastanlage siehe etwa OLG Naumburg, Urteil vom 11.07.2006 – 1 U 10/06 –.

⁹ Hierzu ausführlich OLG Naumburg, Urteil vom 11.07.2006 – 1 U 10/06 –.

¹⁰ Allgemeine Versicherungsbedingungen für die Haftpflichtversicherung (AHB) des GVV Köln.

- durch Vorsatz der aus der Versicherung Anspruchsberechtigten, ihrer verfassungsmäßig berufenen Vertreter oder ihrer Dienstkräfte herbeigeführt werden oder
- auf bewusst gesetz- oder rechtswidriges Handeln zurückzuführen sind.

2.

Vorsätzlich im Sinne des § 43 Abs. 4 Buchst. a) GO NRW handelt das Ratsmitglied, wenn es die Entstehung des Beschlusses in Kenntnis seiner Bedeutung für die zumindest mögliche Schädigung zu Lasten der Gemeinde fördert.¹¹ Grobfahrlässiges Handeln ist anzunehmen, wenn das Mitglied in außergewöhnlich starkem Maße Sorgfaltspflichten missachtet.¹² Das pflichtwidrige Verhalten des einzelnen Ratsmitgliedes muss ursächlich für den rechtswidrigen Beschluss und den eingetretenen Schaden gewesen sein.¹³

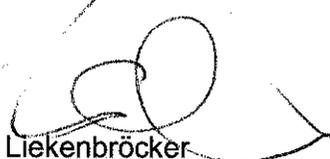
3.

Das *VG Minden* hat in seinem *Hüllhorst*-Beschluss¹⁴ hervorgehoben, dass die generelle Weigerung der Gemeinde, die Ausschussmitglieder in Regress zu nehmen, rechtswidrig sei und der Landrat als Kommunalaufsichtsbehörde diese Entscheidung deshalb grundsätzlich zu Recht aufgehoben hat.

Der Verstoß der Gemeinde ergibt sich nach Auffassung des *VG Minden* aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 77 Abs. 2 GO NRW. Hiernach hat die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Zu den sonstigen Finanzmitteln zählen auch Einnahmen aus Schadensersatzforderungen nach § 43 Abs. 4 GO NRW.

III. Ergebnis

Verweigert eine Gemeinde unberechtigt und schuldhaft das gemeindliche planungsrechtliche Einvernehmen für ein Vorhaben, so haftet sie dem Antragsteller für den durch die hierdurch bedingte Verzögerung oder Verhinderung entstandenen Vermögensschaden. Die zur Entscheidung befugten Rats- oder Ausschussmitglieder müssen, um nicht schuldhaft zu handeln, ihre Entscheidung sorgfältig vorbereiten und bei fehlender Sach- oder Rechtskenntnis den Rat ihrer Verwaltung, sonstiger Behörden oder externer Fachleute einholen. Bei einem vorsätzlichen Handeln der Mitglieder entfällt der Haftpflichtversicherungsschutz. Die Gemeinde ist aufgrund des Wirtschaftlichkeitsgebotes (§ 77 Abs. 2 GO NRW) gehalten, verantwortliche Rats- bzw. Ausschussmitglieder wegen des gegen die Körperschaft gerichteten Schadensersatzanspruchs in Regress zu nehmen. Das Vorgehen gegen die Mitglieder kann mit Mitteln der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden. Dass es sich hierbei nicht nur um eine theoretische Möglichkeit handelt, zeigt aktuell das Vorgehen des Landrates des Kreises Minden-Lübbecke im Fall der Gemeinde *Hüllhorst*.


Liekenbröcker

¹¹ *Rombach*, VR 1989, 398 (402) m.w.N.

¹² *Gärtner*, VR 1992, 433 (436).

¹³ *Gärtner*, VR 1992, 433 (435).

¹⁴ Beschluss vom 26.05.2008 – 3 L 231/08 –, abrufbar unter www.nrwe.de