

vereinbarung, insbesondere die Haftung für rückständiges Eigenkapital der UNCC GmbH, und über die Haftungsrisiken lag es jedenfalls nicht außerhalb jener Lebenserfahrung, dass der Rat der Klägerin dem Abschluss der Zusatzvereinbarung nicht zugestimmt hätte.“

Nach Ansicht der Kammer hätte es für die OB „auf der Hand liegen müssen“, dass eine Rückfrage bei der zuständigen Projektleiterin und dem als Berater der Stadt tätigen ehemaligen Stadtdirektor pflichtgemäß „hätte mitteilen müssen“, dass die in Rede stehende Nebenabrede die Haftung der Stadt Bonn ausweiten werde. All die Potenzialitäten sind gestützt auf die vom VG Köln verschärfte Informationspflicht.

IV. Ausblick

Das Urteil veranschaulicht, wie tiefgreifend sich das Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung in den letzten Jahrzehnten gewandelt hat. Noch in den 1970er hieß es im Standardwerk von *Ernst Forsthoff*: „Demokratie und insbesondere kommunale Selbstverwaltung sind ... unverwechselbar geschieden.“ Nicht minder deutlich formulierte der politikwissenschaftliche Experte für die kommunale Selbstverwaltung *Ellwein*: „Selbstverwaltung ist demokratisch, auch wenn man einen eingeschränktes Demokratieverständnis zugrunde legt, ein nullum.“ Dem heutigen Verständnis kommunaler Selbstverwaltung entspricht es, dass das VG die Rechtsstellung der Ratsmitglieder daraus ableitet, „dass sie – wie Mitglieder des Bundestags oder von Landtagen- von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt werden.“ Aus der Bedeutung der „Ausübung ihrer demokratisch legitimierten Mitwirkungs- und Kontrollrechte“ leitet das VG den Umfang des Informationsrechts und bei dessen Verletzung die Nichtigkeit des Ratsbeschlusses ab.

Angesichts der Direktwahl des (Ober-) Bürgermeisters durch das Wahlvolk nach den Grundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG und seiner ebenfalls vom Wahlvolk initiierten und durchsetzbaren Abwahl lässt sich fragen, ob die Ausgestaltung des Amtes eines (Ober) Bürgermeisters als Beamter noch sachgerecht ist.

Eine mögliche Alternativregelung könnte wie bei Ministern auf ein öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis abstellen. Auch hinsichtlich der Haftung könnte an die von Ministern angeknüpft werden. Die deliktische Haftung von Ministern ist auf den Ausnahmefall einer zivilrechtlichen Exzesshaftung begrenzt. Soweit ein dienstliches Fehlverhalten festgestellt oder gar sanktioniert werden soll, ist dies nur möglich, wenn die Verfassung ein hierfür vorgesehenes spezielles Verfahren bereithält, z. B. wie die Ministeranklage gem. § 57 Ba-Wü-Verfassung, Art. 63 NRW-Verfassung. Amtsverlust durch Rücktritt oder Entlassung ist die angemessene Reaktion auf vom Minister zu verantwortende Missstände.

Minister sind Teil des obersten Staatsorgans Regierung. Personal wie funktional ist der Minister teildentisch „mit dem Staatsorgan Regierung“. Innerhalb seiner Kompetenzen ist er die „Regierung“. Entsprechendes gilt gerade nicht für die kommunale verfassungsrechtlich ausgestaltete Rechtsstellung des (Ober) Bürgermeisters und gerade im Verhältnis zum Rat. Die nach demokratischen Wahlgrundsätzen erfolgende Wahl und Abwahl des (Ober) Bürgermeisters kann die strukturellen Unterschiede zwischen den als Teil einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung handelnden Ministern und dem Verhältnis von Rat und (Ober) Bürgermeister nicht wettmachen.

Eine haftungsrechtliche Gleichbehandlung von Ministern und (Ober) Bürgermeistern dürfte daher nicht zu befürworten sein. Damit stellt sich aber nicht zuletzt wegen der beiden Konstellationen inmitten stehenden enormen Höhe bei Ersatzansprüchen die Frage, ob nicht eine gesetzliche Modifikation der Haftung angebracht ist. Anknüpfen könnte man an die von Summer bei allen Beamten überzeugend begründete Haftungsbeschränkung bei existenzbedrohendem Schaden. Diese Haftungsbeschränkung konkretisiert die von der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht richterrechtlich entwickelten Ansätze und könnte auch im Wege richterlicher Rechtsfortbildung weiterentwickelt werden.

Andernfalls bleibt nur der obligatorische Abschluss einer Versicherung nach dem Vorbild der DO-Versicherungen von Vorstandsmitgliedern privater Unternehmen. Fraglich ist aber, ob grobe Fahrlässigkeit einen Leistungsanspruch auslöste.

Die Insolvenz der Greensill Bank und die Frage der beamtenrechtlichen Dienstpflichtverletzung*

Prof. Dr. Stefan Stehle/Prof. Dr. Gabi Meissner

Die Insolvenz eines Geldinstituts an sich löst in der Regel bereits einige wirtschaftliche Irritationen aus. Im Fall der Greensill Bank führte dies allerdings zu einem „Erdbeben“ bei einigen Gebietskörperschaften. Denn geschätzte 348.050.000 € stehen im kommunalen und 347.950.000 € im Landesbereich auf dem Spiel. Bei diesen Geldern handelt es sich um Steuergelder, die von Kammereien und Landesfinanzministerien aufgrund der günstigen Zinskonditionen des Bankhauses angelegt wurden. Problematisch allerdings, dass mit der Reform des freiwilligen Einlagensicherungsfonds zum 01. Oktober 2017 der Schutz für

sog. professionelle Investoren, zu denen u. a. Bund, Länder und Gemeinden zählen, entfiel. Fraglich damit, ob diese Insolvenz nicht auch beamtenrechtlich Konsequenzen fordert.

I. Einleitung

Anfang März 2021 verhängte die Finanzaufsicht BaFin in Deutschland ein Moratorium über die Greensill Bank und stoppte damit sämtliche Zahlungsein- und -ausgänge. Überdies erstattete sie Anzeige gegen den Vorstand des Bankhauses wegen des Verdachts der Bilanzmanipulation. Am 16. März 2021 schließlich reichte die BaFin einen Insolvenzantrag für diese Bank beim Amtsgericht Bremen ein und stellte im Anschluss

*) Begriffe werden aus Gründen der besseren Lesbarkeit funktional verwendet und beziehen alle Geschlechter ein.

den Entschädigungsfall fest¹. Während private Kunden bis zu 100.000 € im Rahmen der deutschen Einlagensicherung und der Entschädigungseinrichtung des Bankenverbands abgesichert sind, sieht es für Einlagen der Gebietskörperschaften anders aus, denn: *Sie verfügen als professionelle Marktteilnehmer über die notwendigen Kenntnisse, um Risiken einschätzen zu können. Für vor dem 30.09.2017 getätigte Einlagen dieser Kundengruppen, die über den 1. Oktober 2017 hinaus laufen, gilt ein Bestandschutz. Mit Fälligkeit endet der Bestandschutz*². Einige Kommunen und auch das Land Thüringen hatten trotz mangelnder Einlagensicherung aufgrund der günstigen Zinskonditionen Investments bei der Greensill Bank getätigt. Insoweit steht zu befürchten, dass Einlagen dieser Gebietskörperschaften in Millionenhöhe verloren sind bzw. gehen³. Schnell stellt sich in einem solchen Fall die Frage der Haftung. Dies gilt sowohl in Bezug auf die straf- als auch auf die beamtenrechtliche und nicht zuletzt die politische Verantwortung. Im Fokus stehen dabei sowohl der sog. Fachbedienstete für das Finanzwesen⁴ als auch die Verwaltungsspitze, d. h. der Bürgermeister⁵ bzw. Landesfinanzminister. Die nachfolgende Abhandlung konzentriert sich auf die Vorgaben und die Haftung des Fachbediensteten für das Finanzwesen i. S. d. § 116 GemO BW und setzt sich mit der dafür unabdingbaren Voraussetzung einer Dienstpflichtverletzung auseinander. Sie soll aber auch Impulse geben für die Einschätzung der Rechtslage für die vorgenannte politische Ebene und für die Klärung der Haftungsfrage in anderen Bundesländern.

II. Rechtsgrundlagen für die Haftung des Fachbediensteten für das Finanzwesen

Nach § 48 S. 1 BeamtStG haben Beamte, die vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihnen obliegenden Pflichten verletzen, dem Dienstherrn, dessen Aufgaben sie wahrgenommen haben, den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Diese Schadenersatzpflicht gilt sowohl für hoheitliche als auch für nicht hoheitliche Tätigkeiten⁶, für unmittelbare und mittelbare Schäden⁷. Zur Verjährung und zum Anspruchsübergang trifft § 48 BeamtStG keine Regelung, insoweit können die Länder in eigener Verantwortung entscheiden⁸.

1. Dienstpflichtverletzung

Maßgebende Tatbestandsvoraussetzung für das Eingreifen der beamtenrechtlichen Haftung ist das Vorliegen einer Dienstpflichtverletzung. Insoweit ist zuvorderst die Pflicht zu nennen, die Aufgaben des anvertrauten Amtes uneigennützig nach bestem Gewissen wahrzunehmen (§ 34 S. 2 BeamtStG). Hierunter lässt sich Wissen und ein ganzer „Strauß“ von Einzelpflichten subsumieren; vornehmlich fällt darunter aber vor allem die Pflicht, Dienstaufgaben nach innen und außen verantwortungsbewusst zu erfüllen, d. h. unter anderem auch,

- die Grenzen der örtlichen, sachlichen und funktionellen Zuständigkeit nicht zu überschreiten,
- bei der berechtigten Übertragung von Aufgaben auf andere Beamte, diese sorgsam auszuwählen und bei der Dienstausbübung zu überwachen⁹,
- die für das Handeln der Verwaltung relevanten Sachverhalte aufzuklären und zeitgerecht eine Entscheidung zu treffen, die im Einklang mit dem geltenden Recht steht,
- sowie korrespondierend zu den Vorgaben des § 36 Abs. 1 BeamtStG generell Recht und Gesetz zu beachten¹⁰ und

– die Pflicht, unmittelbar oder mittelbar den Dienstherrn schädigende Handlungen zu unterlassen¹¹ bzw. Ansprüche des Dienstherrn rechtzeitig und in geeigneter Weise geltend zu machen.

Überdies normiert § 35 Abs. 1, S. 1 BeamtStG die Verpflichtung, Vorgesetzte zu beraten und zu unterstützen. Darunter kann vor allem die Pflicht gefasst werden, dem Vorgesetzten darzulegen, weshalb eine avisierte Maßnahme als rechtswidrig oder auch unzweckmäßig zu würdigen ist und ihn über Entwicklungen zu informieren, die zu Störungen der dienstlichen Aufgabenerledigung führen. Daneben sieht § 35 Abs. 1, S. 2 BeamtStG die Pflicht vor, Einzelweisungen auszuführen und allgemeine Richtlinien zu befolgen. Schließlich bestimmt § 34 Abs. 1 BeamtStG – als Generalklausel mit Auffang- und Klammerfunktion¹² – die Pflicht, dem ganzen Volk zu dienen und bei der Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen.¹³ Vor dem Hintergrund dieser weit formulierten dienstrechtlichen Vorgaben gilt es für die zu beurteilende Fragestellung zunächst, den Pflichtenkreis des für die Finanzen verantwortlichen Beamten zu skizzieren und diesen, insbesondere in Bezug auf das Handlungsfeld der kommunalen Geldanlagen-„Politik“ i. S. des § 22 GemHVO in den Blick zu nehmen¹⁴.

2. Pflichtenkreis eines Finanzverantwortlichen

Maßgebende Hinweise zu den Pflichten eines kommunalen Finanzverantwortlichen enthält § 116 GemO BW. Danach sol-

- 1) <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken/ueberschuldung-bafin-leitet-insolvenz-von-bremer-greensill-bank-ein-streit-ueber-die-verantwortung-entbrannt/26990950.html>, abgerufen am 7.6.2021.
- 2) <https://einlagensicherungsfonds.de/faq/>, abgerufen am 7.6.2021; vgl. insoweit auch das Schreiben der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 8.3.2017 zur Reform des Einlagensicherungsfonds – Az. 20.38.20 – unter https://www.staedtetag.de/files/user_upload/dienstanweisungen_aus_verschiedenen_sta_dten.pdf, abgerufen am 8.8.2021.
- 3) Übersicht über geschätzte Einlagenhöhe u. a. bei <https://www.tagesgeldvergleich.net/veroeffentlichungen/insolvenz-greensill-bank.html>, abgerufen am 7.6.2021.
- 4) Umgangssprachlich auch „Kämmerer“, vgl. § 116 GemO BW; zu vergleichbaren Vorschriften in anderen Ländern s. *Pautsch*, in: BeckOK KommunalR BW, 13. Ed., 1.4.2021, GemO, Rn. 6.
- 5) <https://www.derneuekaemmerer.de/recht/news/greensill-staatsanwaltschaft-ermittelt-gegen-schwalbacher-buergermeister-16938/>, abgerufen am 8.6.2021.
- 6) *Battis/Grigoleit*, BBG, § 75, Rn. 7.
- 7) *Burth*, in: BeckOK BeamtenR Bund, 21. Ed., 1.1.2021, BeamtStG, § 48, Rn. 1.
- 8) BT-Drs. 16/4027, S. 34; abgerufen am 7.6.2021 unter <https://dserver.bundestag.de/btd/16/040/1604027.pdf>.
- 9) NdsOVG, Beschluss vom 27.5.2013 – 5 LB 96/13.
- 10) *Schnellenbach/Bodanowitz*, Beamtenrecht in der Praxis, 10. Aufl. 2020, § 9, Rn. 15 m. w. N.
- 11) BVerwG, NJW 1997, 3455 und NJW 1999, 3727.
- 12) *Grigoleit*, in *Battis* BBG, § 60, Rn. 3 zitiert in *Schnellenbach/Bodanowitz*, (Fn. 10), § 9, Rn. 18.
- 13) § 34 Abs. 1, S. 1 BeamtStG schreibt die parteipolitische Neutralität fest, die das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung in einer parlamentarischen Demokratie sicherstellt. S. 2 verpflichtet zu unparteiischer und gerechter Amtsführung. Beamtinnen und Beamte haben ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen. Diese gegenüber § 35 BRRG neue Formulierung bringt zum Ausdruck, dass das Wohl der Allgemeinheit Leitziel der dienstlichen Tätigkeit ist, das neben den unmittelbar geltenden Verhaltensregeln durch Gesetz, Rechtsverordnung oder innerdienstliche Weisung stets zu beachten ist (so die Gesetzesbegründung zu § 34 BeamtStG in BT Drs. 16/4027, S. 31).
- 14) Die weiteren Betrachtungen konzentrieren sich auf die Rechtslage in Baden-Württemberg. Es steht aber zu vermuten, dass sich diese in ähnlicher Weise für andere Bundesländer darstellt.