

§ 2 Die kommunale Gebietskörperschaft als juristische Person

- 1 ▶ **FALL 1:** E hat von der Stadt S ein Grundstück gekauft und dort entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans ein Wohnhaus für sich und seine Familie errichtet. Ein Jahr, nachdem Familie E das Haus bezogen hat, bekommen alle Familienmitglieder gesundheitliche Probleme in Form von Asthma und Hautausschlägen. Ein auf Veranlassung des Hausarztes hinzugezogener Sachverständiger stellt fest, dass das Grundstück, auf dem sich das Haus befindet, in hohem Maße mit Altlasten verseucht ist und in diesem Zustand nie für Wohnbebauung hätte ausgewiesen werden dürfen. E wendet sich an seinen Anwalt und fragt, ob es grundsätzlich möglich sei, die Stadt auf Schadensersatz zu verklagen. ◀
- 2 ▶ **FALL 2:** E (vgl. Fall 1) überlegt, auch den Kaufvertrag rückgängig zu machen und auf Rückzahlung des Kaufpreises zu klagen. Sein Anwalt stellt fest, dass den Kaufvertrag zwar Bürgermeister B und E unterschrieben haben, dass es für den Grundstücksverkauf aber offenbar keinen Stadtratsbeschluss gab. ◀
- 3 Wie bereits angedeutet, ist die kommunale Gebietskörperschaft eine juristische Person. Dies hat verschiedene Konsequenzen für ihre Rechtsbeziehungen:

I. Rechtsfähigkeit

- 4 Aus der Eigenschaft als juristische Person folgt zunächst die Rechtsfähigkeit. Kommunale Gebietskörperschaften (und zT auch kommunale Personalkörperschaften; dazu s. u. Teil 2 § 11) können im Rahmen ihrer Verbandskompetenz¹ Träger von Rechten und Pflichten sein, insbesondere sich – vertreten von ihrem monokratischen Organ (näher s. u. Teil 2 § 4 II.) – durch privat- oder öffentlich-rechtliche Verträge verpflichten und Rechte, insbesondere Eigentum iSd §§ 903 ff. BGB erwerben².
- 5 Weil sie rechtsfähig ist, kann die Kommune auch Inhaberin privat- oder öffentlich-rechtlicher Ansprüche, zB von Schadensersatzansprüchen gegen andere öffentlich-rechtliche Rechtsträger sein³. Ein Beispiel sind Amtshaftungsansprüche nach § 839 BGB iVm Art. 34 GG gegen die Rechtsaufsichtsbehörde wegen der Unterlassung von Aufsichtsmaßnahmen (dazu s. u. Teil 2 → § 10 Rn. 52)⁴.

II. Deliktsfähigkeit und Haftung

- 6 Als juristische Personen sind die Kommunen ferner deliktsfähig, dh ein Handeln ihrer Organe kann sie nach §§ 823 ff. BGB schadensersatzpflichtig machen. Insbesondere kommt für das öffentlich-rechtliche Handeln die Amtshaftung nach § 839 BGB iVm Art. 34 GG in Betracht, sofern ein Beamter (im haftungsrechtlichen Sinne) der Kommune schuldhaft eine drittrichtete Amtspflicht verletzt⁵. Dritter in diesem Sinne kann z.B. ein Bauherr sein, der Schaden dadurch erlitten hat, dass die Gemeinde zu Un-

1 Zu dieser Begrenzung BGHZ 20, 119 ff.

2 Geis, KomR, § 5 Rn. 12. Ob dieses Eigentum auch Grundrechtsschutz genießt bzw. ob kommunale Gebietskörperschaften grundrechtsfähig sind, ist indes eine andere Frage; dazu s. u. Teil 1 § 3 V.

3 Ausführlich dazu von Komorowski, VerwArch 93 (2002), 6.

4 Vgl. in diesem Zusammenhang auch BGH, DVBl. 2003, 400; kritisch zu dieser Entscheidung Burgi, KomR, § 9 Rn. 29.

5 Allgemein zur Amtshaftung nach § 839 BGB iVm Art. 34 GG statt vieler *Erbguth/Guckelberger*, AVerwR, S. 551 ff.

recht ihr nach § 36 BauGB erforderliches Einvernehmen verweigert hat⁶ oder ein Altlastengrundstück fehlerhaft überplant hat⁷.

Das Organverschulden im Privatrechtsverkehr sowohl des monokratischen Organs als auch der Mitglieder des Kollegialorgans wird der Kommune nach §§ 31, 89 BGB zugerechnet⁸. Ausnahmen bilden Handlungen von Organwaltern, die diese nicht in ihrer amtlichen Eigenschaft vornehmen. So haftet die Gemeinde etwa regelmäßig nicht für Äußerungen ihres Bürgermeisters, die dieser erkennbar als Privatperson bzw. in seiner Freizeit getan hat⁹. § 831 BGB greift nur dann ein, wenn die Kommune im Einzelfall einen Verrichtungsgelhilfen bestellt hat. Dies kann auch ein Gemeindebediensteter sein. Eine Wissenszurechnung nach § 166 BGB findet jedenfalls für diejenigen Sachbearbeiter der Gemeindeverwaltung statt, die konkret mit dem haftungsbegründenden Vorgang befasst sind/waren¹⁰.

III. Auftreten vor Gericht

Vor allen Gerichten sind Kommunen partei- bzw. beteiligungsfähig (für den Zivilprozess gilt § 50 ZPO). Sie werden, weil sie als juristische Personen nicht selbst prozessfähig sind, im Prozess – soweit kein Anwaltszwang besteht – durch ihre vertretungsberechtigten Organe, meist durch die monokratischen Organe, insbesondere den Bürgermeister vertreten (im Zivilprozess gem. §§ 51, 52 ZPO).

Speziell für den Verwaltungsprozess folgen Beteiligungs- und Prozessfähigkeit aus § 61 Nr. 1 2. Var. VwGO und § 62 Abs. 3 VwGO. Weil die Kommunen rechtsfähig bzw. eigenständige Rechtsträger sind, sind sie insbesondere auch passiv prozessführungsbefugt nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO¹¹.

Soweit ein Anwaltszwang besteht, wie zB im Verwaltungsprozess vor dem Bundesverwaltungsgericht und den Oberverwaltungsgerichten (§ 67 Abs. 4 VwGO) sowie im Zivilprozess vor dem Landgericht und höheren Instanzen (§ 78 Abs. 1 ZPO) kommt eine Vertretung durch Organwalter mit Rechtsanwaltszulassung in Betracht. Die kommunalrechtlichen Vertretungsverbote (dazu s. u. Teil 2 → § 4 Rn. 37 f.) finden insoweit keine Anwendung, weil Ansprüche für, nicht gegen die Kommune geltend gemacht werden. Im Fall der Nichtzulassungsbeschwerde ist nach § 78 Abs. 2 ZPO sogar eine Vertretung durch sonstige Beschäftigte mit der Befähigung zum Richteramt möglich.

IV. Namensrecht der Kommunen

Nach den Kommunalgesetzen haben die Kommunen ein Recht auf ihren eigenen Namen¹². Der Name steht dabei schon wegen seiner identitätsstiftenden Wirkung für die Einwohner in engem Zusammenhang mit dem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28

6 Vgl. etwa BGH, DÖV 2011, 44.

7 Dazu ua BGHZ 123, 363; 121, 65; 109, 380.

8 Ausführlich hierzu: *Gern/Brüning*, KomR, Rn. 168 ff.; *Rotermund/Krafft*, Kommunales Haftungsrecht, 5. Aufl. (2013), S. 67 ff., 125 ff.

9 *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, S. 357 f.

10 *Gern/Brüning*, KomR, Rn. 171 mwN.

11 Zum Streit um die Einordnung des § 78 VwGO als passive Prozessführungsbefugnis (so die h. Lit.) oder Passivlegitimation (so das BVerwG) näher *Krausnick*, in: Gärditz, VwGO, § 78 Rn. 12 ff.

12 § 5 GemO BW; § 4 LKrO BW; Art. 2 BayGO; Art. 2 BayLKrO; §§ 9, 125 BbgKVerf; § 12 HGO; § 11 HKO; §§ 8, 94 KVMV; § 19 NKomVG; § 13 GO NRW; § 12 KrO NRW; § 4 GemO RP; § 3 LKrO RP; §§ 2, 141 KSVG; § 5 SächsGemO; § 4 SächsLKrO; § 13 KVG LSA; § 11 GO SH; § 11 KrO SH; §§ 4, 89 ThürKO.

Abs. 2 GG und den Landesverfassungen¹³. Bei den Gemeinden ist die Entscheidung über den eigenen Namen eine typische örtliche Angelegenheit iSd Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Namensänderungen und neue Namensgebungen sind – einerseits zum Schutz des Selbstverwaltungsrechts, andererseits aus Gründen der Rechtssicherheit – selbst, wenn sie freiwillig erfolgen, nur eingeschränkt (idR mindestens Mitglieder Mehrheit im Kollegialorgan und Mitwirkung der (obersten) Rechtsaufsichtsbehörde) möglich¹⁴. Gegen den Willen einer Gemeinde kann deren Namen wegen des Zusammenhangs zwischen Namens- und Selbstverwaltungsrecht zumindest nicht ohne Anhörung geändert werden.

- 12 Wird ihr Name unbefugt gebraucht, kann die betroffene Kommune sich im Privatverkehrsverkehr auf § 12 BGB berufen. Erfolgt der Missbrauch durch Hoheitsträger steht ihr ein öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch zu¹⁵.
- 13 Im systematischen Zusammenhang mit dem Namensrecht der Kommunen stehen deren, ebenfalls in den Kommunalgesetzen festgelegte Rechte, bestimmte Bezeichnungen zur Ergänzung des Gemeinamen (zB die Bezeichnung „Stadt“ oder „Landeshauptstadt“)¹⁶, eigene Dienstsiegel, Wappen und Flaggen zu führen¹⁷ sowie Ortsteile, Straßen und Wege zu bezeichnen¹⁸. Soweit sie von dem zuletzt genannten Recht Gebrauch macht, muss eine Gemeinde den Interessen der betroffenen Bürger, zB der Straßen- und Wegeanlieger angemessen Rechnung tragen¹⁹.

V. Sonstiges

- 14 Kommunen sind nach § 2 BeamStG dienstherrnfähig, dh sie dürfen eigene Beamte haben und haben diesen gegenüber die beamtenrechtlichen Rechte und Pflichten, insbesondere auch disziplinarische Befugnisse²⁰.
- 15 Insolvenzfähig sind kommunale Gebietskörperschaften nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO und den entsprechenden Ausführungsgesetzen der Länder nicht²¹. Dies schließt allerdings eine Insolvenz kommunaler Unternehmen (zur kommunalen Wirtschaftstätigkeit s. u. Teil 2 § 8) nicht von vornherein aus.

13 So ua auch *Burgi*, KomR, § 5 Rn. 10. Ausführlich zum Namensrecht der Kommunen *Gern/Brüning*, KomR, Rn. 153 ff.

14 § 5 Abs. 1 S. 2 GemO BW; § 4 Abs. 1 S. 2 LKrO BW; Art. 2 Abs. 2 BayGO; Art. 2 BayLKrO (Zustimmung des Landtags); §§ 9 Abs. 1 S. 2 u. 3, 125 Abs. 1 S. 2 u. 3 BbgKVerf; § 12 S. 2 und 3 HGO; § 11 Abs. 1 S. 2 HKO; §§ 8 Abs. 1 S. 2–6, 94 Abs. 2 KVMV; § 19 Abs. 1 S. 2 u. 3, Abs. 2 NKomVG; § 13 Abs. 1 S. 2–4 GO NRW; § 12 Abs. 1 S. 2–4 KrO NRW; § 4 Abs. 1 S. 2 GemO RP; § 3 Abs. 1 S. 2 LKrO RP; §§ 2 Abs. 1 S. 2 u. 3, 141 Abs. 1 S. 3 KSVG; § 5 Abs. 1 S. 2 SächsGemO; § 4 Abs. 1 S. 2 SächsLKrO; § 13 Abs. 2 KVG LSA; § 11 Abs. 1 S. 2 u. 3 GO SH (keine Mitwirkung der Aufsicht); §§ 4 Abs. 1 S. 2, 89 Abs. 1 ThürKO.

15 BGH, DÖV 2007, 128; *Geis*, KomR, § 5 Rn. 6.

16 § 5 Abs. 2 u. 3 GemO BW; §§ 9 Abs. 2 u. 3 BbgKVerf; § 13 HGO; § 8 Abs. 3–5 KVMV; § 20 NKomVG; § 13 Abs. 2 GO NRW; § 4 Abs. 2 u. 3 GemO RP; § 2 Abs. 2–4 KSVG; § 5 Abs. 2 u. 3 SächsGemO; § 4 Abs. 1 S. 3 SächsLKrO; § 14 KVG LSA; §§ 5, 89 Abs. 3 ThürKO. Die Bezeichnung „Bad“ ist nach Art. 2 Abs. 3 BayGO, § 19 Abs. 4 NKomVG, § 11 Abs. 2 S. 2 GO SH und § 4 Abs. 3 ThürKO keine Bezeichnung, sondern ein Namensbestandteil.

17 § 6 GemO BW; § 6 LKrO BW; Art. 4 BayGO; Art. 3 BayLKrO; § 10 BbgKVerf; § 14 HGO; § 12 HKO; §§ 9, 95 KVMV; § 22 NKomVG; § 14 GO NRW; § 13 KrO NRW; § 5 GemO RP; § 4 LKrO RP; §§ 3, 142 KSVG; § 6 SächsGemO; § 5 SächsLKrO; § 12 GO SH; § 15 KVG LSA; §§ 7, 90 ThürKO.

18 § 5 Abs. 4 GemO BW; § 5 Abs. 4 SächsGemO. In den übrigen Ländern ist diese Frage in den Straßen- und Wegegesetzen geregelt.

19 *Burgi*, KomR, § 5 Rn. 12.

20 *Geis*, KomR, § 5 Rn. 21.

21 Näher *Th. I. Schmidt*, KomR, Rn. 218; *Geis*, KomR, § 5 Rn. 22; ausführlich *K. von Lewinsky*, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, 2011, S. 98 ff.

Ebenso wenig kommt, da juristische Personen sich nicht strafbar machen können, eine strafrechtliche Haftung der Kommunen in Betracht. Die Organwalter können jedoch, da der Amtsträgerbegriff des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB weit gefasst ist, Täter von Amtsdelikten im Sinne des Strafgesetzbuchs sein. Strafbegründende persönliche Eigenschaften, Verhältnisse oder Umstände, die bei der Kommune, nicht aber bei ihrem Vertreter vorliegen, sind diesem nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 StGB zuzurechnen.

16

► **LÖSUNGSHINWEISE ZU FALL 1:** Für den E und seiner Familie in Folge der Belastung des Grundstücks mit Altlasten entstandenen Schaden kommt ein Amtshaftungsanspruch gegen die Stadt S nach § 839 Abs. 1 iVm Art. 34 GG in Betracht. Die Mitglieder des Gemeinderats, der den Bebauungsplan beschlossen hat, handelten, weil das Recht der Gemeinden zur Bauleitplanung aus § 2 Abs. 1 BauGB, einer öffentlich-rechtlichen Norm, folgt, in Ausübung eines öffentlichen Amtes. Aus § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB iVm Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG folgt eine drittergerichtete Amtspflicht zur Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse bei der Bauleitplanung, die durch die Überplanung des betreffenden Gebiets mit einer Wohnbaufläche verletzt wurde. Soweit sie von der Belastung des Plangebiets wussten, bzw. soweit das Wissen der mit der Planung befassten Personen in der Gemeindeverwaltung ihnen aufgrund ihrer Organwaltereigenschaft zuzurechnen ist, handelten sie auch schuldhaft. Ersatzfähig sind allerdings nur Schäden, deren Entstehung in adäquat kausalem Zusammenhang mit der Überplanung liegen und die im Schutzbereich der verletzten Amtspflicht liegen (also zB Familie Es Arztkosten, nicht aber die Wertminderung des Grundstücks). Daneben kommt auch eine Haftung des B nach § 839 Abs. 1 BGB in Betracht, weil er offenbar von seinem Bestandungsrecht (s. u. Teil 2 § 4 Rn. 68f.) keinen Gebrauch gemacht hat. ◀

17

► **LÖSUNGSHINWEISE ZU FALL 2:** Was die Rückgängigmachung des Kaufvertrages betrifft, so ist zu klären, ob B, der bei Abschluss des Vertrages als Vertreter der Stadt tätig geworden ist (zur Vertretung der Gemeinde Teil 2 § 4 Rn. 70 ff.), hier von der Altlastenbelastung wusste und sie arglistig verschwiegen hat. In diesem Fall käme eine Anfechtung nach § 123 BGB in Betracht. Eine Anfechtung nach § 119 Abs. 2 BGB scheidet hingegen aus, weil insoweit das Sachmängelgewährleistungsrecht nach §§ 437 ff. BGB vorrangig ist.

18

Eine Anfechtung könnte dahinstehen, wenn von vornherein kein wirksamer Kaufvertrag zu Stande gekommen wäre, weil B beim Abschluss die Vertretungsmacht fehlte. Ein Grundstücksverkauf dürfte zwar wohl auch bei einer Großstadt kein Geschäft der laufenden Verwaltung sein (dann hätte B ohnehin Vertretungsmacht gehabt; näher Teil 2 § 4 Rn. 63). Weil B und E bei Abschluss des Vertrages weder kollusiv zusammengewirkt haben, noch das Fehlen des Ratsbeschlusses für E erkennbar war, wird die Vertretungsmacht des B aber fingiert (näher dazu Teil 2 § 4 Rn. 71 ff.; dort auch zur aA der bayerischen Rechtsprechung).

In einem etwaigen Prozess vor dem Landgericht (§§ 71 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 GVG) wäre die Stadt S nach §§ 50 Abs. 1, 51 Abs. 1 ZPO partei- und prozessfähig, müsste sich jedoch nach § 78 Abs. 1 S. 1 ZPO anwaltlich vertreten lassen. ◀

VI. WIEDERHOLUNGS- UND VERTIEFUNGSRAGEN

19

1. Welche Auswirkungen hat die Eigenschaft der Kommunen als juristische Personen auf ihre Stellung im Rechtsverkehr?
2. Nach welchen Vorschriften richtet sich die deliktische Haftung der Kommunen?
3. Wie kann eine Kommune im Verwaltungs- und Zivilprozess auftreten?

VII. Weiterführende Literatur

- 20 *Bergmann/Schumacher*, Die Kommunalhaftung; ein Handbuch des Staatshaftungsrechts, 5. Aufl. 2015; *Brüning*, Die Haftung der kommunalen Entscheidungsträger, 2. Aufl. 2013; *Hornfischer*, Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen, 2010; *Kleinevoss*, Der zivilrechtliche Namensschutz der Gemeinde, 2007; *Kühn*, Die Amtshaftung der Gemeinden wegen der Überplanung von Altlasten, 1997; *Pappermann*, Das Namensrecht der kommunalen Gebietskörperschaften, DÖV 1980, 353; *Prell*, Das Namensrecht der Gemeinden, 1989; *Teschner*, Die Amtshaftung der Gemeinden nach rechtswidrigen Beschlüssen ihrer Kollegialorgane, 1990; *Winkelmann*, Das Recht der öffentlich-rechtlichen Namen und Bezeichnungen, 1984.