

Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren
für die Errichtung und den Betrieb einer Schweinemastanlage am Standort Krippelna der Fa.
Schweinemast MHW GmbH

GUTACHTEN

zur Frage der möglichen persönlichen Haftung von Amtsträgern für den Ersatz unwirtschaftlicher Aufwendungen

i.S.v. § 35 Abs. 3 Nr. 4 BauGB
für Erschließungsmaßnahmen der öffentlichen Hand

Leipzig, den 9. März 2011

1. Versagung der Genehmigung bei nicht ausreichender Erschließung

Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn gem. § 35 Abs. 1 die ausreichende Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an die ausreichende wegemäßige Erschließung eines Außenbereichsgrundstücks für eine bauliche oder gewerbliche Nutzung (vgl. dazu etwa Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 9. Aufl., § 35 Rn. 7) ergeben sich grundsätzlich daraus, welchen Zu- und Abgangsverkehr das jeweilige Vorhaben auslöst (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.08.1985 - 4 C 48.81, NVwZ 1986, 38). Entscheidend sind die konkreten Umstände, insbesondere die Betriebsgröße (Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 9. Aufl., § 35 Rn. 8).

Bei Vorhaben, die - wie hier wegen ihrer nachteiligen Wirkungen auf die Umgebung nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen, schlägt sich die Privilegierung (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB) auch in den Anforderungen daran nieder, was zur wegemäßigen Erschließung ausreicht; dies bedeutet, dass bei Vorhaben, die von der Natur der Sache oder von ihrer Zweckbestimmung her bevorzugt in den Außenbereich gehören, ein dem Verkehrsbedarf des Vorhabens noch genügender, aber "außenbereichsgemäßer" Standard ausreicht (BVerwG, Urt. v. 07.02.1986 - 4 C 30.84, BVerwGE 74, 19 [25]).

Zu den zu fordernden Mindestanforderungen gehört (vgl. BVerwG Urt. v. 13.02.1976 - IV C 53.74; BauR 1976, 185; OVG Magdeburg, Beschluss v. 29.01.2010 - 2 M 226/09), dass:

- das Baugrundstück mit Kraftfahrzeugen erreichbar sein muss, die wie Polizei-, Feuerwehr- und Rettungsfahrzeuge im öffentlichen Interesse im Einsatz sind,
- die vorhandenen Wege nicht überlastet werden und
- der Verkehr nicht zur Schädigung des Straßenzustands führt.

Hier dürften die Punkte Überlastung und Schädigung in Frage kommen.

Die nachfolgenden Aussagen zum Straßenzustand und zu möglichen Auswirkungen des Vorhabens beruhen auf der Stellungnahme des Verwaltungsverbandes Eilenburg West vom 27.10.2009 als örtlicher Straßenverkehrsbehörde sowie auf Mitteilungen des BUND.

Zum Zustand der Straße wird festgestellt:

- Straßenbaulastträger der örtlichen Straße i.S.d. SächsStrG ist gem. § 44 SächsStrG die Gemeinde Zscheppin.
- Der Straßenausbauzustand reicht gerade für die Bewältigung des derzeitigen Straßenverkehrs aus. Die Straße ist aufgrund der derzeitig stattfindenden geringen Verkehrsbelastung ohne Einschränkung in beide Fahrtrichtungen und für jegliche Verkehrsarten freigegeben.
- Der Unterbau der Straße besteht aus einer sandgeschlämmten Schotterdecke. Ein grundhafter Ausbau erfolgte nicht und ist auch nicht geplant.
- Die Straße hat eine Tragfähigkeit von max. 12 Tonnen und wird u.a. von Radfahrern, Fußgängern, Skatern und Joggern genutzt.

Das geplante Vorhaben hätte folgende Auswirkungen auf die Straße:

- Durch die geplante Schweinmestanlage würden sich das Verkehrsaufkommen und besonders die Tonnage auf der Straße erhöhen. Die Tonnage der zum Betrieb der Schweinmestanlagen benötigten LKW liegt zwischen 20 und 40 Tonnen. Dies würde die Straßendecke und deren Unterbau zunächst beschädigen, schließlich zerstören.
- Die Verkehrsbelegung würde vor allen zu Zeiten der Gülletransporte im Frühjahr und im Herbst sehr stark ansteigen (845 Fahrten à 25 cbm). Es wären dann mit ca. 140 Fahrzeugbewegungen pro Tag über einen Zeitraum von jeweils einer Woche zu rechnen.
- Es würde auf der sehr schmalen Straße zukünftig häufig LKW-Begegnungsverkehr stattfinden. Das damit verbundene Ausweichen auf den unbefestigten Randstreifen würde die Straße und ihre Randbereiche sowie die am Straßenrand stehenden Bäume beschädigen.
- Eine weitere Engstelle ist die auf der Straße befindliche Schadebachbrücke, deren engste Stelle nur eine Breite von 4,20 m aufweist. Zudem befindet sich die Schadebachbrücke in einem Kurvenbereich, in dem der Gegenverkehr nur sehr schlecht einsehbar ist. Die Enge würde den zu erwartenden Begegnungsverkehr behindern und bedeutet zusammen mit der Kurvensituation eine erhebliche Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit.
- Die Belastbarkeit der Schadebachbrücke für die zu erwartende Tonnage ist nicht nachgewiesen. Der Straßenbaulastträger bezweifelt eine ausreichende Belastbarkeit.
- In Stoßzeiten wäre eine häufige Begegnung von Lastkraftwagen zu erwarten. Das damit verbundene Ausweichen würde die Straße und ihre Randbereiche sowie die am Straßenrand stehenden Bäume beschädigen.
- Die Kurvenradien (Einmündungsbereiche) in den anliegenden Ortschaften reichen für den ungefährdeten Begegnungsverkehr der großen LKW selbst mit PKW nicht aus. Konkrete Problemstellen mit geringen Kurvenradien liegen in den Ortschaften Krippelna, Naundorf, Steubeln, Rödgen und Zscheppin. Eine ausreichende Verkehrssicherheit wäre jeweils nicht mehr gegeben.
- Zukünftig müsste bei steigendem Verkehrsaufkommen für bestimmte Fahrzeuggesamtgewichte eine Verkehrsbeschränkung ausgesprochen werden.

Bei dem derzeitigen Ausbauzustand der Straßenanbindung kann die Verkehrssicherheit nicht gewährleistet werden. Bei einer deutlichen Erhöhung des Verkehrsaufkommens muss mit einer deutlichen Verschlechterung der Verkehrssicherheit und einer Beschädigung der Straße gerechnet werden.

Eine ausreichende Erschließung könnte grundsätzlich durch einen Ausbau der Straße oder die Neuanlage einer Straße erreicht werden. Dazu ist jedoch weder die Gemeinde, noch sonst ein anderer öffentlicher Träger verpflichtet. Im Gegenteil wären solche Maßnahmen selbst ein Grund für die Versagung des Einvernehmens als ein dem Vorhaben entgegen

stehender öffentlicher Belange im Sinne von unwirtschaftlichen Aufwendungen i.S.v. § 35 Abs. 3 Nr. 4 BauGB.

Unwirtschaftliche Aufwendungen werden durch ein Vorhaben ausgelöst, wenn seine Genehmigung Erschließungsanlagen oder neue Ausgaben zur Folge hätte, deren Herstellung oder Übernahme zum Aufgabenkreis der Gemeinde oder anderer öffentlicher Träger gehören würde. Die Aufwendungen sind unwirtschaftlich, wenn sie in einem Missverhältnis zu dem erzielbaren Nutzen stehen oder wenn sie den Haushalt des Erschließungsträgers in unzumutbarer Weise oder nach einem nach der Finanzplanung ungeeigneten Zeitpunkt belasten. Hierbei sind nicht nur die Kosten der Fertigstellung einer Erschließungsanlage, sondern auch die Kosten der laufenden Unterhaltung zu berücksichtigen.

Ausbau oder Neuanlage einer Straße wären mit erheblichen Belastungen für den Haushalt der Gemeinde verbunden. Zudem würde ein Ausbau der gegenwärtigen und von der Gemeinde ausdrücklich gewünschten Nutzung der Straße zu wider laufen.

2. Versagung der Genehmigung wegen unzureichender Ausstattung der örtlichen Feuerwehr

Öffentliche Belange i.S.v. § 35 Abs. 1 BauGB werden beeinträchtigt oder stehen einem Vorhaben entgegen, wenn das Vorhaben unwirtschaftliche Aufwendungen (Nr. 4) für Straßen- und andere Verkehrseinrichtungen, für Anlagen der Versorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung, für die Sicherheit oder Gesundheit oder für sonstige Aufgaben erfordert (vgl. dazu auch Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 35 Rn. 57). Die örtliche Feuerwehr dient der Sicherheit und Gesundheit im Gemeindegebiet i.S.v. § 35 Abs. 1 BauGB.

Gem. § 3 Nr. 1 Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG) die Gemeinden Aufgabenträger für den örtlichen Brandschutz. Sie sind gem. § 4 Abs. 2 SächsBRKG Örtliche Brandschutzbehörde. Die örtlichen Brandschutzbehörden sind gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 SächsBRKG sachlich zuständig für die "Aufstellung, Ausrüstung, Unterhaltung und den Einsatz einer den örtlichen Verhältnissen entsprechenden leistungsfähigen öffentlichen Feuerwehr nach dem Brandschutzbedarfsplan und die Ausstattung mit den erforderlichen baulichen Anlagen, Einrichtungen und Ausrüstungen; gem. Nr. 2 (§ 6 Abs. 1 SächsBRKG) für die Aus- und Fortbildung der Angehörigen der öffentlichen Feuerwehren; gem. Nr. 3 für die Sicherstellung der Alarmierung der öffentlichen Feuerwehr sowie gem. Nr. 4. für die Sicherstellung einer den örtlichen Verhältnissen entsprechenden ausreichenden Löschwasserversorgung.

Wenn die Ausstattung der örtlichen Feuerwehr mit Personal und Geräten bei Realisierung des Vorhabens nicht mehr ausreichend wäre im Sinne einer "den örtlichen Verhältnissen entsprechenden leistungsfähigen öffentlichen Feuerwehr", dann wäre die Gemeinde zur Herstellung entsprechender Verhältnisse verpflichtet. Dies wäre mit Aufwendungen verbunden. Für diese Aufwendungen gelten bereits weiter oben im Zusammenhang mit der wegemäßigen Erschließung dargelegten Ausführungen zur Frage der Unwirtschaftlichkeit.

Unwirtschaftliche Aufwendungen werden durch ein Vorhaben ausgelöst, wenn seine Genehmigung Erschließungsanlagen oder neue Ausgaben zur Folge hätte, deren Herstellung oder Übernahme zum Aufgabenkreis der Gemeinde oder anderer öffentlicher Träger gehören würde. Die Aufwendungen sind unwirtschaftlich, wenn sie in einem Missverhältnis zu dem erzielbaren Nutzen stehen oder wenn sie den Haushalt des Erschließungsträgers in unzumutbarer Weise oder nach einem nach der Finanzplanung ungeeigneten Zeitpunkt belasten. Hierbei sind nicht nur die Kosten der Fertigstellung einer Erschließungsanlage, sondern auch die Kosten der laufenden Unterhaltung zu berücksichtigen.

In der Stellungnahme des Verwaltungsverbandes Eilenburg West vom 27.10.2009 als Örtlicher Brandschutzbehörde führt dieser aus:

"Die Freiwillige Feuerwehr der Gemeinde Zschepplin ist von der technischen Ausstattung her nicht in der Lage, z.B. im Falle eines Großbrandes nach einer Explosion, schnelle und wirksame Hilfe zu leisten. (...) Ob andere Feuerwehren aus dem Landkreis schnell genug am Einsatzort sein können, ist nicht geklärt."

Die Gemeinde wäre bei Realisierung des Vorhabens verpflichtet, die erforderlichen Aufwendungen für eine angemessene Ausstattung der Feuerwehr mit Geräten und Personal zu sorgen. Diese einmaligen und dauerhaften zusätzlichen Ausgaben wären mit keinem zusätzlichen Nutzen für die Gemeinde verbunden, sondern würden allein, der von ihr abgelehnten Schweinemastanlage zugute kommen. Die Aufwendungen wären daher für die Gemeinde unwirtschaftlich.

3. Beteiligte Amtsträger und ihr persönliches Haftungsrisiko bei einer eventuellen Genehmigung der Anlage trotz nicht ausreichender wegemäßiger Erschließung und unzureichender Ausstattung der örtlichen Feuerwehr

3.1. Beteiligte Amtsträger

Zuständig für die immissionsschutzrechtliche Entscheidung über die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Schweinemastanlage gemäß §§ 4, 10 des Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in Verbindung mit § 1 und Nummer 7.1g, Spalte 1 des Anhangs der 4. BImSchV ist das Landratsamt Nordsachsen. Diese Zuständigkeit des Landratsamtes Nordsachsen als Genehmigungsbehörde ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Satz 3 des Ausführungsgesetzes zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und zum Benzinbleigesetz (AGImSchG) vom 04.07.1994 (SächsGVBl. S. 1281), das zuletzt durch Artikel 66 des Gesetzes vom 29.01.2008 (SächsGVBl. S. 138) geändert worden ist i. V. m. der Sächsischen Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung (SächsImSchZuVO) vom 26.06.2008 (SächsGVBl. S. 444).

Bei Vorhaben im Außenbereich i.S.d. § 35 Baugesetzbuch (BauGB) muss die Gemeinde gem. § 36 BauGB um ihr Einvernehmen ersucht werden. Zuständige Gemeinde ist hier der Verwaltungsverband Eilenburg-West / Gemeinde Zschepplin. Die Gemeinde kann ihr Einvernehmen verweigern, wenn die Anlage die in § 35 BauGB genannten Belange beeinträchtigt.

Die Entscheidung, das Einvernehmen zu verweigern wird grundsätzlich vom Gemeinde- bzw. Stadtrat gefällt, der gem. § 28 Abs. 1 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) über alle Angelegenheiten der Gemeinde entscheidet, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten überträgt. Es ist aber auch zulässig, dass die Entscheidung i.S.v. § 53 Abs. 2 SächsGemO zunächst vom Bürgermeister alleine getroffen wird, sofern er sich die Entscheidung auf der nächsten Sitzung der Gemeinde- oder Stadtvertretung bestätigen lässt.

Ein rechtswidrig versagtes Einvernehmen kann gem. § 71 Abs. 1 Sächsische Bauordnung (SächsBO) bzw. § 36 Abs. 2 Satz 3 BauGB durch die nach Landesrecht zuständige Behörde, hier das Landratsamt Nordsachsen ersetzt werden.

Beteiligte Amtsträger in dem Verfahren sind danach zunächst der zuständige Bearbeiter im Landratsamt, der eine Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Schweinemastanlage ausfertigt sowie ggf. der Amtsträger im Landratsamt, der dem Sachbearbeiter dazu ggf. eine dienstliche Anweisung erteilt hat. Im Falle der Entscheidung über das Einvernehmen der Gemeinde sind ferner der Gemeinderat und ggf. der Bürgermeister beteiligt.

3.2 Haftungsgrundsätze

Gem. § 97 Sächsisches Beamtengesetz (SächsBeamtenG) kann der Dienstherr von einem Beamten den Ersatz desjenigen Schadens verlangen, der dadurch entstanden ist, dass der Beamte vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihm obliegenden Pflichten verletzt hat.

Die Genehmigung der Schweinemastanlage am Standort Krippelna der Fa. Schweinemast MHW GmbH würde - wie weiter oben ausgeführt - zu unwirtschaftlichen Aufwendungen i.S.v. § 35 Abs. 3 Nr. 4 BauGB beim Verwaltungsverband Eilenburg-West / Gemeinde Zschepplin führen. Dies wäre ein finanzieller Schaden für den Verwaltungsverband Eilenburg-West / Gemeinde Zschepplin.

Erteilt ein Mitarbeiter im Landratsamt die Genehmigung, gibt ein vorgesetzter Mitarbeiter im Landratsamt eine dienstliche Anweisung zur Genehmigung oder versagen der Gemeinderat bzw. der Bürgermeister nicht ihr Einverständnis obwohl sie Kenntnis von den fehlenden Voraussetzungen zur Genehmigung sowie den mit dieser verbundenen unwirtschaftlichen Aufwendungen für die Gemeinde haben bzw. sind sie in dieser Hinsicht zumindest grob fahrlässig, dann kann ihnen gegenüber ein persönlicher Schadensersatzanspruch aus § 97 SächsBeamtenG entstehen.

Rechtsgrundlagen:

Sächsisches Beamtengesetz

§ 97 Verpflichtung zum Schadensersatz

(1) Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihm obliegenden Pflichten, so haftet er dem Dienstherrn, dessen Aufgaben er wahrgenommen hat, für den daraus entstandenen Schaden. Haben mehrere Beamte den Schaden gemeinsam verursacht, so haften sie als Gesamtschuldner.

Sächsische Gemeindeordnung

§ 72 Allgemeine Haushaltsgrundsätze.

(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.

Hier würde der Schaden den Verwaltungsverband Eilenburg-West / Gemeinde Zschepplin treffen.

Jeden der im Verfahren beteiligten Amtsträger obliegt gem. §§ 69, 74 SächsBeamtenG die persönliche Dienstpflicht zum rechtmäßigen Handeln. Weiter hat jeder Amtsträger den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit i.S.v. § 72 Abs. 2 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) zu beachten und dafür Sorge zu tragen, dass keine unwirtschaftlichen Aufwendungen i.S.v. § 35 Abs. 3 Nr. 4 BauGB entstehen.

Steht fest, dass der Beamte objektiv eine Dienstpflicht verletzt hat, trifft ihn nach dem auch im Beamtenrecht geltenden Rechtsgedanken § 280 Abs. 1 Satz 2 BGB die materielle Beweislast dafür, dass er die Dienstpflichtverletzung ohne ein für die Haftung ausreichendes Verschulden begangen hat. Vorsatz bedeutet Wissen und Wollen. Grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn der Beamte die im Verkehr erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt (OLG Brandenburg Urteil v. 31.07.2008 - 5 U 176/06, Rn.67). Hiervon ist auszugehen, wenn er schon einfachste, ganz nahe liegende Überlegungen nicht anstellt und nicht beachtet, was im gegebenen Fall jedem einleuchten muss.

Gegenüber dem Bürgermeister könnte ein direkter Schadensersatzanspruch der Gemeinde aus § 97 Sächsisches Beamtengesetz (SächsBeamtenG) entstehen. Dabei ist es gem. § 161 i.V.m. § 157 SächsBeamtenG unerheblich, ob es sich bei diesem um einen hauptamtlichen

Bürgermeister i.S.v. § 160 SächsBeamtenG handelt oder um einen ehrenamtlichen Bürgermeister i.S.v § 161 SächsBeamtenG.

Ein Schadensersatzanspruch könnte grundsätzlich auch gegenüber den Mitgliedern des Gemeinderates entstehen, da diese mit ihrer Entscheidung über die Erteilung bzw. Versagung des gemeindlichen Einvernehmens eine hoheitliche Tätigkeit ausüben und damit als Beamte im haftungsrechtlichen Sinne anzusehen sind (z. B. BGH, BGHZ 65, 182; NJW 1984, 2516; OLG Sachsen-Anhalt Urteil v. 11.07.2006 - 1 U 10/06).

Für die Frage der persönlichen Haftung von Amtsträgern im Landratsamt kann hier offen bleiben, ob bei einer möglichen Amtspflichtverletzung durch das Landratsamt ggü. dem Verwaltungsverband zunächst der Landkreis oder der Freistaat haften würden (siehe dazu BGHZ 99, 326, 332). Die Voraussetzungen eines finanziellen Rückgriffs auf den betreffenden Amtsträger im Landratsamt unterscheiden sich jedenfalls nicht. In den Fällen, in denen ein Beamter die ihm obliegenden Pflichten schuldhaft verletzt und hierdurch einem anderen Dienstherrn (hier Verwaltungsverband/Gemeinde) als dem, dessen Aufgaben er wahrgenommen hat (hier Landratsamt), einen Schaden zufügt, kann dieser den Beamten auf Leistung von Schadensersatz nach den Grundsätzen der Drittschadensliquidation in Anspruch nehmen (vgl. BVerwG v. 08.12.1994 - 2 B 101/94 = NJW 1995, 978; ; Battis, BBG, § 78 Rn. 13; OLG Brandenburg Urteil v. 31.07.2008 - 5 U 176/06).

Die Frage, ob ein Beamter (hier im Landratsamt), der aufgrund einer ihn bindenden Weisung einer vorgesetzten Stelle (Amtsleitung) eine - objektiv - rechtswidrige Maßnahme trifft, amtspflichtwidrig handelt, wird vom BGH durchgängig verneint (BGH NJW 1959, 1629; 1977, 713; NVwZ-RR 1991, 171; s auch OLG Düsseldorf VersR 1994, 1065). Das geltende Recht bindet den Amtsträger grundsätzlich auch dann an die Weisung seines Vorgesetzten, wenn die Verwirklichung dieses Befehls eine Außenpflicht des Staates verletzt, ausgenommen den Fall, dass die Ausführung erkennbar den Strafgesetzen zuwiderlaufen würde. Befolgt der Angewiesene die ihn bindende Anordnung, so verletzt er seine Amtspflichten nicht. Mit der Weisung geht ein Stück Zuständigkeit und ein Teil von Amtspflichten, die generell bei einem bestimmten Beamten liegen, auf die anweisende Behörde und - für die Anwendbarkeit des § 839 - auf einen Beamten dieser Behörde über. Deshalb liegt insoweit auch keine Amtshilfe vor (§ 4 Abs 2 Nr 1 VwVfG). Diese Entlastung des angewiesenen Beamten ist keine Frage fehlenden Verschuldens, sondern eine solche der objektiven Haftungszurechnung (BGH NJW 1959, 1629). Dementsprechend haftet im Außenverhältnis zum Geschädigten allein die anweisende Behörde. Dieser steht dann wiederum ein Rückgriffsrecht gegenüber dem anweisenden Beamten zu.

Aufgrund des für jede Behörde geltenden haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 72 Abs. 2 SächsGemO) muss dieser Rückgriff seitens der geschädigten Behörde im Regelfall auch erfolgen.

RA Wolfram Günther