

Haftung der Gemeinderäte, Hauptverwaltungsbeamten und Beigeordneten

Amtshaftung – Eigenhaftung –
Regress – Sanktionen

von

Privatdozent Dr. Christoph Brüning
Richter am Verwaltungsgericht Gelsenkirchen

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über dnb.ddb.de abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/3 503 09056 8](http://ESV.info/3_503_09056_8)

ISBN-13: 978 503 09056 3

ISBN-10: 3 503 09056 8

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2006

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Satz: multitext, Berlin

Druck und Bindung: Strauss, Mörlenbach

Vorwort

Wer sich im kommunalen Gemeinwesen zur Wahl stellt, muss damit rechnen, gewählt zu werden. Und wer gewählt wird, übertritt die Schwelle vom privaten bzw. gesellschaftlichen Bereich in den staatlichen Sektor, mit der Folge, dass zusätzlich zur Verantwortung für sich selbst die für das Gemeinwohl tritt. Nun mag dieses Risiko für diejenigen, die ein Amt hauptberuflich als Beamte übernehmen, überschaubarer sein als für diejenigen, die ehrenamtlich als Laien ein Mandat annehmen. Doch zum einen sind auch die Anforderungen an die verschiedenen Funktionsträger unterschiedlich hoch und zum anderen wird nicht jeder Gewählte zuerst die Schadensgeneignetheit seiner Tätigkeit ausloten, sondern sich den Gestaltungsmöglichkeiten zuwenden. Und deshalb gilt für alle Amts- und Mandatsträger gleichermaßen: Wer sich in Gefahr begibt, kann darin umkommen.

Nicht um Angst zu schüren, Tatendrang zu lähmen oder um zur Abwälzung von Verantwortung zu raten, ist dieses Buch gedacht, sondern um Strukturen der Haftung in einer ausdifferenzierten und komplexen Rechtsordnung offen zu legen, damit ein kommunaler Funktionsträger sich darin zurecht finden kann. Nicht der Beantwortung von Einzelfragen, sondern der Aufklärung über die wesentlichen Risiken soll das Buch dienen, damit Haftungsfälle vermieden werden. In diesem Sinne soll ein Handlungsrahmen abgesteckt werden, der, wenn er überschritten wird, eine Haftung des kommunalen Akteurs auslöst. Welche Arten der Haftung es gibt und wie sie ausgestaltet sind, wird in den nachfolgenden vier Teilen beschrieben. Indem vor allem Nichtjuristen eine Orientierungshilfe an die Hand gegeben wird, soll die kommunale Selbstverwaltung, die auf das Verantwortungsbewusstsein des Gemeindebürgers gegründet ist, gestärkt werden. Denn wer die Rechtsfolgen seines Handelns überblickt, der wird sich leichter tun, die ihm auferlegte Verantwortung auch tatsächlich wahrzunehmen.

Gelsenkirchen, im August 2005

Privatdozent Dr. Christoph Brüning
Richter am Verwaltungsgericht

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
Vorwort	5	
Abkürzungsverzeichnis	11	

ERSTER TEIL

1. Einführung	17	1– 43
1.1 Verantwortung in der Kommune	17	2– 8
1.2 Strukturen des Haftungsrechts	21	9– 17
1.2.1 Zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit	21	10– 14
1.2.2 Öffentliche und private Rechtssphären	23	15– 16
1.2.3 Außen- und Innenverhältnis	24	17
1.3 Rechtsgrundlagen	25	18– 39
1.3.1 Öffentlich-rechtliche Haftung der Gemeinde	25	19– 22
1.3.2 Privatrechtliche Haftung der Gemeinde	28	23– 25
1.3.3 Eigenhaftung des Funktionsträgers	29	26– 28
1.3.4 Regress des Dienstherrn	31	29– 32
1.3.5 Sonstige Sanktionen	34	33– 34
1.3.6 Strafrechtliche Verantwortung	35	35– 39
1.4 Beschränkung des Untersuchungsgegenstandes	36	40– 43

ZWEITER TEIL

2. Die Verantwortlichkeit der Gemeinden und Kreise als juristische Personen	39	44–109
2.1 Haftung für hoheitliches Handeln	40	46– 96
2.1.1 Haftung in öffentlich-rechtlichen Sonderverbindungen	40	47– 49
2.1.2 Amtshaftung	41	50– 96
2.1.2.1 In Ausübung eines öffentlichen Amtes handelnder Beamter	42	51– 52
2.1.2.2 Verletzung einer Amtspflicht	43	53– 54
2.1.2.3 Anwendungsfälle	44	55– 66
2.1.2.4 Drittbezogenheit der Amtspflicht	49	67– 74
2.1.2.5 Kausalität	54	75– 78

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
2.1.2.6 Verschulden	56	79– 88
2.1.2.7 Schaden	60	89
2.1.2.8 Anderweitige Ersatzmöglichkeiten	60	90
2.1.2.9 Haftungsausschlüsse und -begrenzungen	61	91– 93
2.1.2.10 Anspruchsgegner	63	94– 96
2.2 Haftung im Privatrechtsverkehr	65	97–109
2.2.1 Vertragshaftung	65	98–102
2.2.2 Deliktshaftung	68	103–105
2.2.3 Haftungsrechtliche Zurechnung	69	106–109
DRITTER TEIL		
3. Haftung im Innenverhältnis zur Kommune .	71	110–173
3.1 Rückgriff des Dienstherrn gegen Beamte	72	113–130
3.1.1 Haftungsfälle	73	114
3.1.2 Funktion des Haftungsrückgriffs	73	115–116
3.1.3 Voraussetzungen	74	117–128
3.1.3.1 Beamter	74	117–118
3.1.3.2 Pflichtverletzung	75	119–120
3.1.3.3 Zusammenhang von Pflichtverletzung und Amtsausübung	76	121
3.1.3.4 Rechtswidrigkeit	76	122
3.1.3.5 Verschulden	77	123–124
3.1.3.6 Schaden des Dienstherrn	78	125–127
3.1.3.7 Kausalität zwischen Fehlverhalten und Schaden	79	128
3.1.4 Rechtsfolgen des Bestehens des Schadens- ersatzanspruchs	79	129–130
3.2 Haftung der Gemeinderäte	81	131–142
3.2.1 Anwendungsbereich der Rückgriffs- regelungen	81	132–134
3.2.2 Mitwirkung an schadenstiftendem Rats- beschluss	82	135–140
3.2.3 Vertreter der Gemeinde	85	141–142
3.3 Weitere Sanktionen rechtlichen Fehlverhaltens	86	143–173
3.3.1 Disziplinarrechtliche Sanktionen gegen Bürgermeister und Beigeordnete	86	144–159
3.3.1.1 Anwendungsbereich	87	146
3.3.1.2 Behördliches und gerichtliches Disziplinar- verfahren	88	147–151

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
3.3.1.3 Materielles Disziplinarrecht	90	152–159
3.3.2 Kommunalrechtliche Sanktionen gegen Gemeinderatsmitglieder	94	160–173
3.3.2.1 Teilnahmepflicht	95	161–163
3.3.2.2 Mitwirkungsverbote	96	164–166
3.3.2.3 Verschwiegenheitspflicht	97	167–169
3.3.2.4 Treuepflicht und Vertretungsverbot	99	170–172
3.3.2.5 Meinungsfreiheit	100	173

VIERTER TEIL

4. Strafbarkeit kommunaler Amts- und Mandatsträger	101	174–244
4.1 Von der Tat zur Strafe	101	175–213
4.1.1 Leichtsinn und Irrtum schützen nicht vor Strafe!	101	176–213
4.1.1.1 Vorsatz und Fahrlässigkeit	102	177–181
4.1.1.2 „Irren ist menschlich!“	103	179–181
4.1.2 Vom Jedermann zum Amtsträger	104	182–184
4.1.3 Strafrechtliche Relevanz des Unterlassens . . .	106	185–195
4.1.3.1 „Kommunale Garanten“	107	186–192
4.1.3.2 Pflichtenkollisionen	112	193–195
4.1.4 Kausalität und Zurechnung bei Beschlüssen kommunaler Kollegialorgane	113	196–201
4.1.5 Handeln für einen anderen	116	202–204
4.1.6 Strafe muss sein	118	205–213
4.1.6.1 Besondere „Strafen“	119	206
4.1.6.2 Kostenübernahme durch Dritte	120	207–210
4.1.6.3 Geldbuße gegen die Gemeinde	122	211–213
4.2 Kampf gegen Korruption und Veruntreuung . .	123	214–225
4.2.1 Straftaten gegen den Wettbewerb	123	215–216
4.2.2 Straftaten im Amt	124	217–218
4.2.3 Strafbare Veruntreuung öffentlicher Mittel . .	126	219–224
4.2.3.1 Zur sog. Amtsuntreue	126	220–221
4.2.3.2 Subventionsbetrug	129	222–224
4.2.4 Abgeordnetenbestechung	131	225
4.3 Schutz der Umwelt	132	226–234
4.3.1 Die sog. Verwaltungsrechtsakzessorietät des Umweltstrafrechts	133	228–229

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
4.3.2	Strafbarkeit von Amtsträgern im Zusammen- hang fehlerhafter Genehmigungen und bei Umweltverstößen Dritter.	134 230–234
4.3.2.1	Erteilung beziehungsweise Nichtaufhebung einer materiell rechtswidrigen Erlaubnis.	134 231–232
4.3.2.2	Nichteinschreiten gegen rechtswidrige Umweltdelikte	136 233–234
4.4	Schutz der Vertraulichkeit des Wortes, Geheimnis- und Datenschutz	137 235–239
4.5	Verletzung der Aufsichtspflicht	140 240–244
 Verzeichnis der verwendeten und weiterführenden		
Literatur	145	
Stichwortverzeichnis	147	