



Die Haftung der kommunalen Entschei- dungsträger

Von

Prof. Dr. Christoph Brüning

3., neu bearbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

<https://ESV.info/978-3-503-24214-6>

Zitiervorschlag:

Brüning, Die Haftung der kommunalen Entscheidungsträger, 3. Auflage 2026

1. Auflage 2005

2. Auflage 2013

3. Auflage 2026

ISBN 978-3-503-24214-6 (gedrucktes Werk)

ISBN 978-3-503-24215-3 (eBook)

DOI <https://doi.org/10.37307/b.978-3-503-24215-3>

Alle Rechte vorbehalten.

© 2026 Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG

Genthiner Straße 30 G, 10785 Berlin

info@ESVmedien.de, www.ESV.info

Die Nutzung für das Text und Data Mining ist ausschließlich dem Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b UrhG ausdrücklich.

Druck: docupoint, Barleben

Vorwort zur dritten Auflage

„Kommunale Selbstverwaltung – wie sie heute verstanden wird –, das bedeutet ihrem Wesen und ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die in der öffentlichen Gemeinschaft lebenden Kräfte des Volkes zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren. Die örtliche Gemeinschaft soll nach dem Leitbild des Art. 28 GG ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und in eigener Verantwortung solidarisch gestalten“ (BVerfGE 11, 266, 275 f.). Dieses Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung ruht auf einer langen Entwicklungslinie. So heißt es in einem Immediatbericht des *Freiherrn vom Stein* an den Preußischen König vom 19. 11. 1808: „Die Bürgerschaft bekommt die ungeteilte Verwaltung ihres Gemeinwesens. Die ganze Einwirkung des Staates beschränkt sich auf die bloße Aufsicht, daß nichts gegen den Zweck des Staates vorgenommen werde, und die bestehenden Gesetze befolgt werden.“ (zitiert nach *Preuß*, Die Entwicklung des Deutschen Städtewesens, 1906, S. 244).

Die Verantwortung der kommunalen Funktionsträger und -trägerinnen ist mithin verfassungsrechtlich gewollt, und sie ist tatsächlich groß. Es greifen dieselben politischen Wirkmächte wie in der vermeintlichen „großen“ Politik auf Landes- oder Bundesebene. Nur ist alles örtlich radiziert und personell konzentriert, weil die Verantwortungszusammenhänge unmittelbarer sind, weil die Bürgerinnen und Bürger die handelnden Politiker persönlich kennen, ja weil sie selbst zu Kommunalpolitikern und kommunalen Wahlbeamten werden. Das vorliegende Büchlein möchte den Tritt über die Schwelle erleichtern und nicht von der Übernahme kommunaler Ämter und Mandate abhalten. Ganz im Gegenteil: Die Stärkung des Ehrenamtes ist notwendig, weil, was im Kleinen nicht funktioniert, auch im Großen Legitimations- und Akzeptanzschwierigkeiten haben wird. Vor diesem Hintergrund erscheint nun die dritte Auflage, die neben der notwendigen Aktualisierung auch einige neuere Entwicklungen, etwa das Thema Compliance oder das Neutralitätsgebot bei amtlichen Verlautbarungen, behandelt. Dass es eine Handreichung über Verantwortung und Haftung im Rechtssinne für diejenigen bleiben soll, die es in der örtlichen Demokratie angeht, hat sich nicht geändert.

Kiel, im Juli 2025

Prof. Dr. Christoph Brüning
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Inhaltsübersicht

Vorwort zur dritten Auflage	5
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
1. Einführung	15
2. Die Verantwortlichkeit der Gemeinden und Kreise als juristische Personen	39
3. Haftung im Innenverhältnis zur Kommune	77
4. Strafbarkeit kommunaler Amts- und Mandatsträger	109
Verzeichnis der Lehrbücher und Kommentare	157
Stichwortverzeichnis	159

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur dritten Auflage	5
Inhaltsübersicht	7
Abkürzungsverzeichnis	11
1. Einführung	15
1.1 Verantwortung in der Kommune	15
1.2 Rechtsbindung, Aufsicht und Compliance	18
1.3 Strukturen des Haftungsrechts	20
1.3.1 Zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit	21
1.3.2 Öffentliche und private Rechtssphären	23
1.3.3 Außen- und Innenverhältnis	24
1.4 Rechtsgrundlagen	24
1.4.1 Öffentlich-rechtliche Haftung der Gemeinde	25
1.4.2 Privatrechtliche Haftung der Gemeinde	27
1.4.3 Eigenhaftung des Funktionsträgers	28
1.4.4 Regress des Dienstherrn	30
1.4.5 Sonstige Sanktionen	33
1.4.6 Strafrechtliche Verantwortung	34
1.5 Beschränkung des Untersuchungsgegenstandes	35
2. Die Verantwortlichkeit der Gemeinden und Kreise als juristische Personen	39
2.1 Haftung für hoheitliches Handeln	39
2.1.1 Haftung in öffentlich-rechtlichen Sonderverbindungen	40
2.1.2 Amtshaftung	41
2.2 Haftung im Privatrechtsverkehr	70
2.2.1 Vertragshaftung	70
2.2.2 Deliktshaftung	73
2.2.3 Haftungsrechtliche Zurechnung	74
3. Haftung im Innenverhältnis zur Kommune	77
3.1 Rückgriff des Dienstherrn gegen Beamte	78
3.1.1 Haftungsfälle	78
3.1.2 Funktion des Haftungsrückgriffs	79
3.1.3 Voraussetzungen	80
3.1.4 Rechtsfolgen des Bestehens des Schadensersatzanspruchs	85
3.2 Haftung der Angestellten	85
3.3 Haftung der Gemeinderäte	87
3.3.1 Anwendungsbereich der Rückgriffsregelungen	87
3.3.2 Mitwirkung an schadenstiftendem Ratsbeschluss	88
3.3.3 Vertreter der Gemeinde	91

Inhaltsverzeichnis

3.4 Weitere Sanktionen rechtlichen Fehlverhaltens	93
3.4.1 Disziplinarrechtliche Sanktionen gegen Bürgermeister und Beigeordnete	93
3.4.2 Kommunalrechtliche Sanktionen gegen Gemeinderats- mitglieder	100
4. Strafbarkeit kommunaler Amts- und Mandatsträger	109
4.1 Von der Tat zur Strafe	109
4.1.1 Leichtsinn und Irrtum schützen nicht vor Strafe!	109
4.1.2 Vom Jedermann zum Amtsträger	112
4.1.3 Strafrechtliche Relevanz des Unterlassens	114
4.1.4 Kausalität und Zurechnung bei Beschlüssen kommunaler Kollegialorgane	120
4.1.5 Handeln für einen anderen	123
4.1.6 Strafe muss sein	125
4.2 Kampf gegen Korruption und Veruntreuung	129
4.2.1 Straftaten gegen den Wettbewerb	129
4.2.2 Straftaten im Amt	130
4.2.3 Strafbare Veruntreuung öffentlicher Mittel	132
4.2.4 Abgeordnetenbestechung	141
4.3 Schutz der Umwelt	142
4.3.1 Die sog. Verwaltungsrechtsakzessorietät des Umwelt- strafrechts	143
4.3.2 Strafbarkeit von Amtsträgern im Zusammenhang fehlerhafter Genehmigungen und bei Umweltverstößen Dritter	144
4.4 Schutz der Vertraulichkeit des Wortes, Geheimnis- und Datenschutz	147
4.5 Schutz der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens	150
4.6 Verletzung der Aufsichtspflicht	153
Verzeichnis der Lehrbücher und Kommentare	157
Stichwortverzeichnis	159