

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Tobias Matthias Peterka, Dr. Christina Baum, Edgar Naujok, Jan Wenzel Schmidt und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Haftung von Bundesministern bei Amtspflichtverletzungen

A. Problem

Gemäß § 839 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) haftet ein Beamter für Schäden, die er einem Dritten durch vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung seiner Amtspflicht während der Ausübung seines Amtes zugefügt hat. Nach Art. 34 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) geht diese Haftung auf den Staat über. Für entsprechende Klagen sind gemäß Art. 34 Satz 3 GG die Zivilgerichte zuständig. Die Haftung des Staates erstreckt sich nicht nur auf Beamte, sondern auf alle Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen. Dazu gehören auch die Bundesminister, die gemäß § 1 des Bundesministergesetzes in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund stehen.

Art. 34 Satz 2 GG ermöglicht es dem Staat, in Fällen von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit Regress beim handelnden Amtswalter zu nehmen. Diese Möglichkeit erfordert jedoch ein entsprechendes Gesetz oder eine vertragliche Grundlage. Im Verhältnis zu Bundesbeamten hat der Gesetzgeber eine solche Regelung im § 75 des Bundesbeamtengesetzes geschaffen. Das Bundesministergesetz, das für Bundesminister gilt, sieht eine solche Rückgriffsmöglichkeit jedoch nicht vor.

B. Lösung

Innerhalb des Bundesministergesetzes wird eine Regelung geschaffen, die die Haftung der Minister vorsieht. Als Vorbild dient das Bayerische Ministergesetz, das die Amtshaftung bei Amtspflichtverletzung schon heute implementiert hat.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Bundeshaushalt wird durch die Einführung der Haftung von Bundesministern entlastet.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Haftung von Bundesministern bei Amtspflichtverletzungen

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesministergesetzes

Das Bundesministergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 414) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 7 wird folgender § 8 eingefügt:

„§ 8 Pflichtverletzung und Haftung im Amt

(1) Verletzt ein Mitglied der Bundesregierung schuldhaft seine Amtspflicht, so hat es der Bundesrepublik Deutschland den daraus entstandenen Schaden zu ersetzen. Die Haftung beschränkt sich auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit. Haben mehrere Mitglieder der Bundesregierung gemeinsam den Schaden verursacht, so haften sie als Gesamtschuldner.

(2) Die Ansprüche nach Absatz 1 verjähren in drei Jahren von dem Zeitpunkt an, in dem die Bundesregierung von dem Schaden und der Person des Ersatzpflichtigen Kenntnis erlangt hat, ohne Rücksicht auf die Kenntnis in zehn Jahren von der Begehung der Handlung an. Hat die Bundesrepublik Deutschland einem Dritten Schadenersatz geleistet, so tritt an die Stelle des Zeitpunkts, in dem die Bundesregierung von dem Schaden Kenntnis erlangt, der Zeitpunkt, in dem der Ersatzanspruch des Dritten diesem gegenüber von der Bundesrepublik Deutschland anerkannt oder der Bundesrepublik Deutschland gegenüber rechtskräftig festgestellt wird.

(3) Leistet ein Mitglied der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland Ersatz und hat diese einen Ersatzanspruch gegen einen Dritten, so geht der Ersatzanspruch auf das Mitglied der Bundesregierung über.“

2. Die bisherigen §§ 8 bis 24 werden die §§ 9 bis 25.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 14. November 2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Jeder Mitarbeiter haftet grundsätzlich persönlich für die von ihm verursachten Schäden gemäß den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), sofern er vorsätzlich oder fahrlässig im Rahmen seiner arbeitsbedingten Tätigkeiten gehandelt hat. Verursacht ein Beamter oder Beschäftigter im öffentlichen Dienst während der Ausübung seines Dienstes einen Schaden bei einer anderen Person, ist er ebenfalls verpflichtet, diesen Schaden zu ersetzen, sofern er seine Dienstpflicht schuldhaft verletzt hat. Im Außenverhältnis geht die Haftung auf Staat oder die Körperschaft über, in deren Dienst der Beamte steht (Art. 34 GG). Für Bundesbeamte regelt § 75 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) den Regress des Dienstherrn, während auf Länderebene § 48 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) entsprechende Bestimmungen enthält. Für Beschäftigte im öffentlichen Dienst wird in § 3 Abs. 7 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene auf die entsprechenden beamtenrechtlichen Regelungen verwiesen. Für die kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) ist eine entsprechende Regelung in § 3 Abs. 6 TVöD enthalten. Somit haften Beamte und Beschäftigte im gleichen Umfang (vgl. Wissenschaftliche Dienste Sachstand WD 6 - 3000 - 043/19). Entsprechende Schadensersatzklagen werden gemäß Art. 34 Satz 3 GG vor den Zivilgerichten verhandelt. Die staatliche Haftung gilt für alle Personen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, einschließlich der Bundesminister, die nach § 1 des Bundesministergesetzes in einem solchen Verhältnis zum Bund stehen (vgl. Kurzinformation, Titel: Haftung und strafrechtliche Verantwortung von Bundesministern und anderen Amtsträgern (Aktualisierung von WD 3 - 3000 - 194)).

Art. 34 Satz 2 GG erlaubt es dem Staat, bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit Regressansprüche gegen den handelnden Amtswalter geltend zu machen, sofern eine gesetzliche oder vertragliche Grundlage dafür besteht. Für Bundesbeamte ist diese Rückgriffsmöglichkeit in § 75 des Bundesbeamtengesetzes geregelt. Im Gegensatz dazu sieht das Bundesministergesetz bisher keine entsprechende Regelung für Bundesminister vor. Es ist jedoch fraglich, wieso ausgerechnet Bundesminister derart privilegiert sein sollten. Insofern sind folgende Fragen zu beantworten, wie sie in der Literatur diskutiert werden:

- Warum haften im Ministerium beschäftigte Mitarbeiter im öffentlichen Dienst und Beamte bis hin zu beamteten Staatssekretären nach den allgemeinen Regeln, nicht aber der Minister?
- Warum sollen (wesentlich schutzbedürftigere) ehrenamtliche Helfer, nicht aber Mitglieder der Bundesregierung haften?
- Wie sollen ohne Haftung Amtspflichtverletzungen sanktioniert werden, wenn es keine Dienstaufsicht, Ministeranklage und kein Misstrauensvotum gegen einzelne Minister gibt?
- Wie ist damit umzugehen, dass es einerseits schon nach dem Amtseid Pflicht des Ministers ist, „das Grundgesetz und alle in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gesetze zu wahren“, diese Pflicht aber zivil-/verwaltungsrechtlich sanktionslos verletzt werden kann?
- Wie soll eine Disziplinierung von Mitgliedern der Bundesregierung insbesondere in besonders stabilen Mehrheitskonstellationen im Bundestag (Stichwort Große Koalition) ohne Haftung erreicht werden?
- Warum sollen gerade für Amtsinhaber, die langfristige, finanziell belastende/erdrosselnde Entscheidungen mit sehr hohem Schadenpotenzial treffen, die Grundsätze der Haftung nicht gelten?
- Wie soll mit Haftungsfällen umgegangen werden, die bei Leitungspositionen in der Wirtschaft (auch in öffentlichen Unternehmen) insbesondere mit Blick auf gewerberechtliche bzw. von der Aufsicht zu prüfender Unzuverlässigkeit bzw. Ungeeignetheit zu einer Abberufung bzw. ausbleibenden Anstellung führen würden?

Insbesondere nach dem sogenannten „Mautdebakel“, das den Steuerzahler 243 Millionen Euro gekostet hat (<https://www.rnd.de/politik/maut-debakel-kostet-243-millionen-scheuer-nimmt-es-zur-kenntnis-RTK46HO2SZIFVHPVJAIBZ7XB5M.html>), wurde die Frage nach einer Haftungsmöglichkeit Andreas Scheuers offen gestellt. Die Bundesregierung beauftragte die Kanzlei Müller-Wrede mit der Erstellung eines Gutachten, das den Steuerzahler erneut 101.745 Euro kostete, um die Frage zu klären, inwieweit die Haftung des Ex-Ministers denkbar wäre. Die Gutachter kamen zu dem Schluss, dass zwar eine Haftung aus einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis entsprechend § 280 Absatz 1 Satz 1 BGB in Betracht komme und verweisen gleichzeitig auf das ganz erhebliche Prozessrisiko und die begründeten Zweifel an der Durchsetzbarkeit möglicher Ansprüche. Im Ergebnis raten die Gutachter von einer Klage ab. Das BMDV folgte der Empfehlung der Gutachter (<https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/gutachten-haftungsansprueche-scheuer.html>).

Bundesminister können also „so gut wie alles machen, was sie wollen“. Ihre Handlungsspielräume sind überaus weit gefasst. Zwar bedeutet das nicht, dass sie sich mit Bezug auf Haftungsfolgen im rechtsfreien Raum bewegen könnten. Insbesondere können zu ihren Lasten zivilrechtliche Haftungsvorschriften, gegebenenfalls in Kombination mit Strafrecht, zur Anwendung kommen (NVwZ 2024, 1144, beck-online). Es fehlt aber zwingend an einer Haftungsvorschrift im Bundesministergesetz, um die Privilegierung der Bundesminister gegenüber den Beamten und Mitarbeitern zu beenden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

In der Corona-Pandemie kaufte der Bund 5,7 Milliarden Corona-Masken für 5,9 Milliarden Euro. Insgesamt wurden aber nur zwei Milliarden davon an die Bevölkerung verteilt. Mehr als die Hälfte der überteuert erstandenen Masken wurde nicht gebraucht und daher vernichtet (<https://www.deutschlandfunk.de/spahn-corona-masken-beschaffung-kosten-100.html>). Zuvor hatte der damalige Bundesgesundheitsminister das vermeintlich unbürokratische sogenannte Open-House-Verfahren genutzt, um die Maskenbeschaffung voranzutreiben: Unternehmen hatten die Möglichkeit, FFP2-Masken zu einem Preis von 4,50 Euro pro Stück anzubieten, mit der Garantie, dass der Bund diese in großen Mengen abnehmen würde. Bedingung war, dass die Masken rechtzeitig und in der geforderten Qualität geliefert werden konnten. Mehr als 700 Unternehmen reagierten auf die Ausschreibung, sodass es zu einem Überangebot kam. Das Ministerium wollte daher die Lieferfristen verkürzen und sprach von Qualitätsmängeln, um die Masken nicht abnehmen zu müssen. In der Folge reichten zahlreiche Lieferanten Klagen ein, da das Ministerium Rechnungen nicht beglich und Lieferungen nicht annahm. Das Oberlandesgericht Köln gab den Lieferanten recht, da das Ministerium versäumt hatte, Nachfristen für die Lieferungen zu setzen. Das Gericht ließ keine Revision zu (vgl. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2024-07/corona-pandemie-masken-lieferung-millionenzahlung-lieferant-urteil>). Insgesamt sieht sich der Bund nun Forderungen von bis zu 3,5 Milliarden Euro ausgesetzt. Die Verantwortung für die Initiierung des Verfahrens, das letztendlich zu den Forderungen geführt hat, die deutlich mehr als zehnmal so hoch sein können wie jene, die der ehemalige Bundesminister Scheuer zu verantworten hat, trägt ohne Zweifel der damalige Gesundheitsminister Jens Spahn. Weder hat dieser in irgendeiner Form die politische Verantwortung für sein Fehlverhalten übernommen, noch werden Haftungsansprüche geltend gemacht werden können, da das Ministergesetz solche nicht vorsieht. Vorliegender Gesetzentwurf wird diesen Mangel beenden. In einer Zeit, in der die Übernahme der politischen Verantwortung keine Rolle mehr spielt und für diejenigen, der die Verantwortung zu tragen hat, in der Regel keine negativen Auswirkungen zu erwarten sind, ist die Haftung des Ministers für massives Fehlverhalten zwingend erforderlich. Das Fehlen einer solchen Haftungsregelung wird als ungerecht wahrgenommen, ist sie doch eine Privilegierung, die keine Rechtfertigung hat (vgl. <https://www.sueddeutsche.de/meinung/scheuer-maut-regress-haftung-ministergesetz-dieckmann-kommentar-1.6092636?reduced=true>). Eine solche Regelung sieht der Freistaat Bayern bereits vor.

III. Alternativen

Als Alternative zu einer Ministerhaftung wird seitens der Literatur eine verstärkte Etablierung einer Fehlerkultur in das Blickfeld gerückt. So sollen mögliche Fehlentwicklungen und deren Ursachen systematisch und transparent aufgearbeitet werden (NJOZ 2024, 577, beck-online). Eine solche Fehlerkultur ist jedoch ungeeignet, um die tatsächlichen Probleme zu lösen.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Die Haftungsprivilegierung der Minister führt zu einer weiteren Politikverdrossenheit in der Bevölkerung. Große Aufmerksamkeit kommt dabei insbesondere den Fällen von Andreas Scheuer als ehemaligem Verkehrsminister und Jens Spahn als ehemaligem Gesundheitsminister zu. Das Vertrauen in eine funktionierende Staatsführung (vgl. NVwZ 2024, 1144, beck-online) sinkt mit jedem Fall, der den Steuerzahler aufgrund massiver Fehlentscheidungen in einer ohnehin schon angespannten Haushaltslage weiter belastet. Die Besetzung der Ministerämter sollte mit einer enormen fachlichen und persönlichen Eignung der Kandidaten einhergehen, was in der Realität aber nicht der Fall ist. So ist der ehemalige Gesundheitsminister Jens Spahn von Beruf nach eigenen Angaben Bankkaufmann und Politologe, was ihn ganz offensichtlich nicht als Gesundheitsminister befähigt. Insofern wird die Einführung einer Regelung zur Ministerhaftung massive Auswirkungen auf die Übernahme von Ministerämtern haben und insbesondere fachlich und persönlich nicht geeignete Kandidaten davon abhalten, sich für ein solches Amt in Stellung zu bringen. Auch das Vertrauen in die Politik soll mit vorliegendem Gesetzentwurf gestärkt und die Politikverdrossenheit in der Bevölkerung verringert werden.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung ist nicht vorgesehen. Die Ministerhaftung muss dauerhafter Bestandteil des Bundesministersgesetzes werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundesministersgesetzes)

Durch die Änderung des Bundesministersgesetzes wird erstmals gesetzlich auf Bundesebene normiert, dass ein Bundesminister, der schuldhaft seine Amtspflicht verletzt, den daraus entstandenen Schaden zu ersetzen hat. Die Bundesregierung geht laut der Antwort auf die Kleine Anfrage „Gutachten zu Haftungsansprüchen gegenüber dem Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur a. D. Andreas Scheuer wegen der von der Bundesrepublik Deutschland zu tragenden Entschädigungszahlungen“ in Drs. 20/10227 davon aus, dass neue gesetzliche Regelungen im Sinne der Fragestellung, also hinsichtlich der Amtshaftung von Ministern, nicht vorgesehen sind. Eine weitere Begründung liefert sie nicht.

Wollte man eine Haftung von Bundesministern bzw. der Bundesregierung gänzlich ausschließen oder den Personenkreis gegenüber Beamten im haftungsrechtlichen Sinne weiter privilegieren, bedürfte es einer expliziten Entlastungsregelung, die das BMinG gerade nicht vorsieht (NJOZ 2024, 481, beck-online). Grundsätzliche Erwägungen gegen eine Haftung überzeugen nicht, da niemand über dem Gesetz steht. „Kandidaten (für das Amt des Ministers) müssen vor Amtsantritt ihre fachliche Eignung je nach Ressort und eine ausreichende (etwa juristische und verwaltungstechnische) Vorbildung selbstkritisch hinterfragen. Selbstüberschätzung und Machtvollkommenheit aus lang anhaltenden stabilen Mehrheitsverhältnissen oder in besonderen Situationen wie einer Pandemie-Lage verleiten zur Missachtung von Warnsignalen. Recht sollte von Amtsträgern aus eigenem Antrieb und Anspruch geachtet und eingehalten werden (ebd.).“

In der Literatur wird festgestellt, dass es „daher gute Gründe für die Annahme (gibt), dass eine Sache, die alle angeht (anders gesagt: eine res publica) unter der Geltung des Mehrheitsprinzips (also in einer Demokratie) erst dann auf Dauer verantwortungsvoll von den abgesandten Vertretern gehandhabt wird, wenn diese nicht länger für ihr Tun von persönlicher Haftung freigestellt sind. Politikerhaftung ist insofern vielleicht der letzte historisch noch fehlende Schlussstein zur Herstellung einer tatsächlich republikanischen Selbstverwaltung des Volkes“ (https://www.achgut.com/artikel/bessere_demokratie_wagen_her_mit_der_politikerhaftung).

Insofern sieht der vorliegende Gesetzentwurf vor, diesen Missstand zu beheben. Angelehnt an die Regelungen des bayrischen Ministergesetzes wird die Regelungslücke im Bundesministergesetz geschlossen. Art. 34 Satz 2 GG erlaubt dem Staat, bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit Rückgriff auf den handelnden Amtswalter zu nehmen. Dies setzt jedoch eine gesetzliche oder vertragliche Grundlage voraus. Für Bundesbeamte hat der Gesetzgeber eine solche Regelung in § 75 des Bundesbeamtengesetzes geschaffen. Im Bundesministergesetz, das für Bundesminister gilt, ist jedoch bisher keine entsprechende Rückgriffsmöglichkeit vorgesehen, was mit vorliegendem Gesetz geändert wird.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.