

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Adam Balten, Marc Bernhard, Dr. Christoph Birghan, Marcus Bühl, Thomas Dietz, Hauke Finger, Alexis Giersch, Hans-Jürgen Goßner, Karl Groß, Mirco Hanker, Nicole Hess, Karsten Hilse, Nicole Höchst, Steffen Janich, Robin Jünger, Heinrich Koch, Achim Köhler, Jörn König, Sebastian Maack, Sergej Minich, Raimond Scheirich, Carina Schießl, Manfred Schiller, Jan Wenzel Schmidt, Julian Schmidt, Dr. Paul Schmidt, Bernd Schuhmann, Thomas Stephan, Bastian Treuheit, Sven Wendorf, Jörg Zirwes und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Haftung von Bundesministern bei Amtspflichtverletzungen

A. Problem

Immer wieder kommt es zu staatlichen Fehlentscheidungen, die konkret Entscheidungsträgern zugeordnet werden können und den Steuerzahler viele Millionen oder sogar Milliarden Euro kosten. Aktuell sorgt der Fall Northvolt für Schlagzeilen. Das Unternehmen musste Insolvenz anmelden, nachdem Northvolt zuvor „lange mit staatlichen Stellen verhandelt (hatte), um möglichst hohe Zuschüsse zu bekommen. Ausbezahlt wurde dann von der staatlichen Förderbank KfW ein Kredit von 600 Millionen Euro, für den je zur Hälfte der Bund und das Land Schleswig-Holstein bürgten (<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/northvolt-insolvenz-schweden-100.html>, Stand 13.3.2025). Die Rückzahlung gilt als unwahrscheinlich (<https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/unternehmen/northvolt-batterien-schweden-insolvenz-100.html>, Stand 13.3.2025). Somit wird der Steuerzahler hunderte Millionen Euro aufbringen müssen, die aufgrund einer politischen Fehlentscheidung verloren sind.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls an die Beschaffung von Corona-Masken zu denken, die dem Steuerzahler einen Schaden von mehreren Milliarden Euro verursacht hat. Während 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 wurde nicht benötigt und aus diesem Grund vernichtet (<https://www.deutschlandfunk.de/spahn-corona-masken-beschaffung-kosten-100.html>, Stand 13.3.2025). Der damalige Bundesgesundheitsminister Jens Spahn (CDU) war für den Maskendeal verantwortlich. Er initiierte ein sogenanntes Open-House-Verfahren, um aus seiner Sicht schnell eine ausreichende Menge an Schutzmasken für Deutschland zu sichern.

Das sogenannte „Maut-Debakel“, das konkret dem damaligen Bundesverkehrsminister Scheuer zugerechnet werden kann, belastet den öffentlichen Haushalt

ebenfalls mit einer dreistelligen Millionensumme (<https://www.tagesschau.de/in-land/gesellschaft/scheuer-pkw-maut-110.html>, Stand 13.3.2025).

Ein weiterer bemerkenswerter Fall betrifft ebenfalls den ehemaligen Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer. Das Verwaltungsgericht Köln fällte im August 2024 ein deutliches Urteil: Die Vergabe der 5G-Mobilfunkfrequenzen durch die Bundesnetzagentur im Jahr 2019 war rechtswidrig. Das damalige Bundesverkehrsministerium unter Ex-Minister Andreas Scheuer (CSU) habe "massiv" und "rechtswidrig" Einfluss auf die Netzagenteur ausgeübt. Dadurch erhielten nur wenige große Telekommunikationsunternehmen die Lizenzen – ohne Verpflichtung, diese an kleinere, günstigere Anbieter weiterzuvermieten. Dies führte zu einem eingeschränkten Wettbewerb und letztlich zu höheren 5G-Tarifen in Deutschland (<https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/rechtsbruch-5g-vergabe-muss-andreas-scheuer-persoendlich-haften,UMqp9Xr>, Stand 13.3.2025).

Sowohl Andreas Scheuer, als auch Jens Spahn waren trotz der massiven Schäden, die sie für den öffentlichen Haushalt angerichtet hatten, auch in der 20. Legislaturperiode Mitglieder des Deutschen Bundestages. Jens Spahn wurde auch in den 21. Deutschen Bundestag gewählt. Politische Konsequenzen, abgesehen von dem Ausscheiden Andreas Scheuers aus dem Stadtrat der Stadt Passau, trugen beide Minister nicht.

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. Die in der Literatur vorgebrachte Forderung nach der Etablierung einer politischen Fehlerkultur kann als Alternative in Zeiten massiv belasteter Haushalte nicht ernst genommen werden.

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 der folgende § 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 3. Juni 2025

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 Schäden, die er im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit vorsätzlich oder fahrlässig verursacht, gemäß den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Begeht ein Beamter oder Beschäftigter im öffentlichen Dienst während seiner Amtsausübung eine schuldhaftes Dienstpflichtverletzung, die zu einem Schaden führt, ist er grundsätzlich zum Ersatz verpflichtet. Allerdings geht die Haftung im Außenverhältnis gemäß Art. 34 GG auf den Staat oder die jeweilige Körperschaft über, in deren Dienst der Beamte steht.

Für Bundesbeamte ist der Regress des Dienstherrn in § 75 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) geregelt, während auf Länderebene § 48 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) entsprechende Bestimmungen enthält. Beschäftigte im öffentlichen Dienst unterliegen hinsichtlich der Haftung den beamtenrechtlichen Regelungen, auf die in § 3 Abs. 7 des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene verwiesen wird. Für die kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) enthält § 3 Abs. 6 TVöD eine vergleichbare Regelung. Dadurch haften Beamte und Beschäftigte grundsätzlich in gleichem Umfang (vgl. Wissenschaftliche Dienste Sachstand WD 6 - 3000 - 043/19).

Schadensersatzklagen werden gemäß Art. 34 Satz 3 GG vor den Zivilgerichten verhandelt. Die staatliche Haftung erstreckt sich auf alle Personen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis, einschließlich der Bundesminister, die gemäß § 1 des Bundesministersgesetzes in einem solchen Verhältnis zum Bund stehen (vgl. Kurzinformation: *Haftung und strafrechtliche Verantwortung von Bundesministern und anderen Amtsträgern* – Aktualisierung von WD 3 - 3000 - 194).

Art. 34 Satz 2 GG ermöglicht dem Staat, bei vorsätzlichem oder grob fahrlässigem Handeln Regressansprüche gegen den verantwortlichen Amtswalter geltend zu machen, sofern eine gesetzliche oder vertragliche Grundlage dafür existiert. Für Bundesbeamte ist diese Rückgriffsmöglichkeit in § 75 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) geregelt. Das Bundesministersgesetz enthält hingegen bislang keine entsprechende Regelung für Bundesminister.

Diese Ungleichbehandlung wirft Fragen auf, die in der Fachliteratur diskutiert werden:

- Warum unterliegen Mitarbeiter im Ministerium – einschließlich Beamter bis hin zu beamteten Staatssekretären – den allgemeinen Haftungsregeln, während Minister davon ausgenommen sind?
- Weshalb haften ehrenamtliche Helfer, die deutlich schutzbedürftiger sind, während Mitglieder der Bundesregierung nicht zur Verantwortung gezogen werden?
- Wie können Amtspflichtverletzungen sanktioniert werden, wenn keine Dienstaufsicht, Ministeranklage oder ein Misstrauensvotum gegen einzelne Minister existiert?
- Wie ist es zu bewerten, dass Minister mit ihrem Amtseid verpflichtet sind, das Grundgesetz und die geltenden Gesetze zu wahren, Verstöße dagegen jedoch keine zivil- oder verwaltungsrechtlichen Konsequenzen haben?
- Wie kann eine Disziplinierung von Regierungsmitgliedern sichergestellt werden, insbesondere in stabilen Mehrheitsverhältnissen wie einer Großen Koalition, wenn keine persönliche Haftung besteht?

- Warum sollten ausgerechnet Amtsinhaber, die weitreichende und finanziell belastende Entscheidungen mit hohem Schadenspotenzial treffen, von den allgemeinen Haftungsgrundsätzen ausgenommen sein?
- Wie ist mit Haftungsfällen umzugehen, die in leitenden Positionen der Wirtschaft – einschließlich öffentlicher Unternehmen – als Zeichen gewerberechtlicher Unzuverlässigkeit oder mangelnder Eignung gelten und dort zu einer Abberufung oder einer fehlenden Wiederanstellung führen würden?

Diese Fragen verdeutlichen die bestehende Regelungslücke und werfen die grundsätzliche Frage auf, ob Bundesminister gegenüber anderen Amtsträgern privilegiert sein sollten.

Nach dem sogenannten „Mautdebakel“, das den Steuerzahler 243 Millionen Euro kostete (<https://www.rnd.de/politik/maut-debakel-kostet-243-millionen-scheuer-nimmt-es-zur-kenntnis-RTK46HO2SZIF-VHPVJAIBZ7XB5M.html>, Stand 13.3.2025), wurde die Frage nach einer möglichen Haftung von Andreas Scheuer öffentlich diskutiert. Zur Klärung dieser Frage beauftragte die Bundesregierung die Kanzlei Müller-Wrede mit der Erstellung eines Gutachtens, das die Steuerzahler zusätzlich 101.745 Euro kostete. Die Gutachter stellten fest, dass eine Haftung aus einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis gemäß § 280 Abs. 1 Satz 1 BGB grundsätzlich in Betracht käme. Gleichzeitig verwiesen sie jedoch auf erhebliche Prozessrisiken und erhebliche Zweifel an der Durchsetzbarkeit möglicher Ansprüche.

Letztlich rieten die Gutachter von einer Klage ab – eine Empfehlung, der das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) folgte (<https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/gutachten-haftungsansprueche-scheuer.html>, Stand 13.3.2025).

Bundesminister können also „so gut wie alles machen, was sie wollen“ (NVwZ 2024, 1144, beck-online). 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 Haftungs Vorschriften, gegebenenfalls in Kombination mit Strafrecht, zur Anwendung kommen. Es fehlt aber zwingend an einer Haftungs Vorschrift im Bundesministergesetz, um die Privilegierung der Bundesminister gegenüber den Beamten und Mitarbeitern zu beenden (ebd.).

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Während der Corona-Pandemie beschaffte der Bund 5,7 Milliarden Masken für insgesamt 5,9 Milliarden Euro. Allerdings wurden nur zwei Milliarden Masken tatsächlich an die Bevölkerung verteilt, während mehr als die Hälfte der teuer eingekauften Masken ungenutzt blieb und letztlich vernichtet wurde (<https://www.deutschlandfunk.de/spahn-corona-masken-beschaffung-kosten-100.html>, Stand 13.03.2025). Der damalige Bundesgesundheitsminister setzte für die Beschaffung das sogenannte Open-House-Verfahren ein, das eine unbürokratische Abwicklung ermöglichen sollte. Unternehmen konnten FFP2-Masken zu einem Preis von 4,50 Euro pro Stück anbieten, wobei der Bund garantierte, große Mengen abzunehmen – vorausgesetzt, die Masken wurden fristgerecht und in der geforderten Qualität geliefert. Mehr als 700 Unternehmen nahmen an dem Verfahren teil, was zu einem erheblichen Überangebot führte. Um Bestellungen zu reduzieren, verkürzte das Ministerium die Lieferfristen und argumentierte mit angeblichen Qualitätsmängeln, um Masken nicht abnehmen zu müssen. Infolge dieser Maßnahmen verweigerte das Ministerium Zahlungen und Annahmen von Lieferungen, woraufhin zahlreiche Lieferanten Klage einreichten. Das Oberlandesgericht Köln entschied zugunsten der Unternehmen, da das Ministerium versäumt hatte, Nachfristen für die Lieferung zu setzen. Eine Revision ließ das Gericht nicht zu (<https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2024-07/corona-pandemie-masken-lieferung-millionenzahlung-lieferant-urteil>, Stand 13.03.2025). Durch diese rechtlichen Auseinandersetzungen sieht sich der Bund nun Forderungen in Höhe von bis zu 3,5 Milliarden Euro ausgesetzt (<https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/corona-pandemie-masken-bundesregierung-100.html>, Stand 13.03.2025).

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 nach aktueller Gesetzeslage 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 denjenigen, 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. Daneben erscheint die Etablierung einer Fehlerkultur als weder kurz noch mittelfristig umsetzbar.

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. Auch die aktuelle Northvoltinsolvenz, durch die ebenfalls hunderte Millionen Euro Steuergeld dem öffentlichen Haushalt verloren gehen können, hat die Frage nach der Übernahme von Verantwortung von politischen Entscheidungsträgern wieder in den Mittelpunkt der Debatte gerückt. 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

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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 Bundesministergesetzes werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundesministergesetzes)

Durch die Änderung des Bundesministergesetzes wird erstmals gesetzlich auf Bundesebene normiert, dass ein Bundesminister, der schuldhaft seine Amtspflicht verletzt, den daraus entstandenen Schaden zu ersetzen hat. Die ehemalige Bundesregierung machte 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 deutlich, dass neue gesetzliche Regelungen im Sinne der Fragestellung, also hinsichtlich der Amtshaftung von Ministern, nicht vorgehen seien. 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 Haftungsregelung, 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 Pandemielage verleiten zur Missachtung von Warnsignalen. Recht sollte von Amtsträgern aus eigenem Antrieb und Anspruch geachtet und eingehalten werden (ebd.).“

Carlos A. Gebauer stellt fest, dass es „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. Sie ist geeignet, das vormoderne Relikt der Freistellung des w 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.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.