

**Ulay Özer**

**Das verfassungsrechtliche Gebot  
der Verantwortung  
deutscher Politiker im  
Bundestag sowie deren Haftung  
im Zivilrecht**



**Cuvillier Verlag Göttingen**  
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag

Das verfassungsrechtliche Gebot der Verantwortung deutscher  
Politiker im Bundestag sowie deren Haftung im Zivilrecht



„Das verfassungsrechtliche Gebot der Verantwortung deutscher  
Politiker im Bundestag sowie deren Haftung im Zivilrecht“

**Dissertation**

zur

**Erlangung der Doktorwürde**

Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

vorgelegt der

UFL – Private Universität im Fürstentum Liechtenstein

von

**Ulay Özer**

aus Mannheim, Deutschland

Begutachtet von

Prof. Dr. Katrin Stein

Prof. Dr. Wolfgang Hecker

Mannheim, 03.02.2023

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

1. Aufl. - Göttingen: Cuvillier, 2023

Zugl.: UFL Liechtenstein, Univ., Diss., 2023

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2023

Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen

Telefon: 0551-54724-0

Telefax: 0551-54724-21

[www.cuvillier.de](http://www.cuvillier.de)

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2023

Gedruckt auf umweltfreundlichem, säurefreiem Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft.

ISBN 978-3-7369-7927-7

eISBN 978-3-7369-6927-8





Für meinen geliebten Vater,  
der mehr als nur ein Vater für mich war:

Mein Fels in der Brandung,  
mein sehr guter Freund,  
mein Mentor;

.. der vor der Veröffentlichung dieses Werkes von uns gegangen ist.

*(İrfan Özer, 6.5.1962 - 11.8.2023)*



## | **Stellungnahme der Begutachter**

Die vorliegende Arbeit wurde von der UFL auf Antrag von

Prof. Dr. Katrin Stein

Datum \_\_\_\_\_

Unterschrift \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Wolfgang Hecker

Datum \_\_\_\_\_

Unterschrift \_\_\_\_\_

als Dissertation angenommen.

## | Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne unerlaubte Hilfe verfasst habe. Sie wurde nur unter Zuhilfenahme der in den Verzeichnissen und Anmerkungen genannten Quellen angefertigt. Die Stellen der Arbeit, die dem Wortlaut oder dem Sinn nach anderen Werken (dazu zählen auch Daten aus dem Internet) entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht. Eine Überprüfung der Arbeit auf Plagiate mithilfe elektronischer Hilfsmittel darf vorgenommen werden.

Ich versichere zudem, dass noch nie eine Dissertation von mir von einer Hochschule wegen ungenügender Leistungen oder aus einem anderen Grund abgelehnt wurde. Diese Arbeit wurde weder als Ganzes noch in Teilen bereits einmal in gleicher oder ähnlicher Form einer anderen Hochschule als Dissertation oder zur Erlangung eines anderen akademischen Grades eingereicht.

Mannheim, den 3. Februar 2023

Unterschrift \_\_\_\_\_

# | Tabellarischer Lebenslauf

## Persönliche Daten

<b>Vorname:</b>	Ulay
<b>Familienname:</b>	Özer
<b>Geburtsdatum:</b>	25. April 1982
<b>Geburtsort:</b>	Krefeld (Deutschland)
<b>Familienstand:</b>	Verheiratet, 2 Kinder
<b>Nationalität:</b>	Deutsch
<b>Anschrift (geschäftl.):</b>	Oezer Law Office BC im Stadtquartier Q6/Q7 Q7, 24 D-68161 Mannheim

## Ausbildung/Titel

<b>2011</b>	Befähigung zum Richteramt (2. Staatsexamen)
<b>2009</b>	Rechtswissenschaften, Universität Mannheim (Dipl. Jurist/ 1. Staatsexamen)
<b>2003</b>	Groß- und Außenhandelskaufmann (IHK)
<b>2000</b>	Staatl. geprüfter Wirtschaftsassistent

## **Berufliche Aktivitäten**

<b>01/2023 – aktuell</b>	<b>Syndikusrechtsanwalt, Pfalzwerke AG (Ludwigshafen)</b>
<b>2012 – aktuell</b>	<b>Rechtsanwalt, Oezer Law Office (Mannheim)</b>
<b>02/2022 – 10/2022</b>	Rechtsanwalt, DLA Piper UK LLP (Hamburg/Frankfurt)
<b>2011 – 2012</b>	Associate, Dewey & LeBoeuf LLP (Frankfurt)
<b>2009 – 2011</b>	Associate Trainee, Dewey & LeBoeuf LLP (Frankfurt)
<b>2007 – 2009</b>	Legal Assistant, Dewey Ballantine LLP (Frankfurt)
<b>2006 – 2009</b>	Tutor “BWL für Juristen”, Univ. Mannheim
<b>2005 – 2006</b>	Business Assistant, PSG Prof. Dr. Schrank (Mannheim)
<b>2005 – 2005</b>	Student Assistant, SAP AG (Walldorf)
<b>2003 – 2005</b>	Start-Up-Unternehmer, Automobilbranche (Ludwigshafen)
<b>2000 – 2003</b>	Groß- u. Außenhandelskaufmann, Ed.Südw. (Heddesheim)

## **Erfahrungen und Tätigkeiten als Hochschuldozent**

<b>2018 – 2021</b>	Staats- und Verfassungsrecht  HfPV Mühlheim a.M.
<b>Seit 2018 – aktuell</b>	Öffentliches Recht, Wirtschaftsrecht  IUBH Mannheim, Frankfurt a. M., Augsburg
<b>Seit 2018 – aktuell</b>	Öffentliches Recht, Steuerrecht, Wirtschaftsrecht  DHBW Mannheim und Heilbronn

<b>Seit 2015 – aktuell</b>	Privatrecht, Wirtschaftsrecht, Steuerrecht Internationale Berufsakademie Darmstadt
<b>2017 – 2020</b>	Steuerrecht SGD Darmstadt
<b>2017 – 2019</b>	Privatrecht, Handels-/Gesellschaftsrecht HWTK-Berlin (HFS Heidelberg)
<b>2017 – 2019</b>	Privatrecht, Wirtschaftsrecht, Handels-/Gesellschaftsrecht Hochschule Fresenius (Onlineplus Köln)

### **Veröffentlichungen**

Mitwirkung an Buchveröffentlichung im Springer Verlag, 2. Auflage 2020, „Ruhestandsplanung – neuer Beratungsansatz für die Zielgruppe 50plus“, Hrsg.: Schiereck, Dirk/Haupt, Torsten/Neuenfeldt, Olaf – **(Kapitel: „Vermögensübertragungen“ (S. 171-189))**.

## | **Gender Erklärung**

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Formulierungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

## | Abstract [Deutsch]

### **„Das verfassungsrechtliche Gebot der Verantwortung deutscher Politiker im Bundestag sowie deren Haftung im Zivilrecht“**

Die Frage nach der Verantwortlichkeit von Bundestagsabgeordneten ist sowohl im öffentlichen Diskurs als auch in der Rechtswissenschaft nicht neu. Unumstritten ist, dass Bundestagsabgeordnete in ihren gesetzgeberischen Entscheidungen und Einschätzungen nicht frei von Fehlern sind. Führen jedoch verfassungswidrige Gesetze oder Handlungen dazu, dass Grundrechte verletzt und nicht unerhebliche Schäden beim Bürger oder zumindest für die Staatskasse verursacht werden, die Haftungs- und Regressansprüche erfordern würden, bietet die Rechtswissenschaft gegenwärtig dafür keine Lösungsansätze. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zu untersuchen, ob ein verfassungsrechtliches Haftungsgebot zulasten von Bundestagsabgeordneten besteht und – sollte ein solches Gebot zu bejahen sein – ob das aktuelle Zivilrecht Anspruchsgrundlagen für eine solche Haftung zur Verfügung stellt. Für den Fall, dass eine Haftung *de lege lata* nicht erreicht werden kann, sind Lösungsansätze zur Gestaltung der Rechtslage *de lege ferenda* zu entwickeln.

Hierzu wurden neben allgemeinen und abgeordnetenspezifischen Verfassungsbestimmungen auch einfachgesetzliche Regelungen sowie die jüngere Rechtsprechung herangezogen und kritisch bewertet. Im Ergebnis konnte zwar ein allgemeines verfassungsrechtliches Haftungsgebot bejaht werden, allerdings wurde dieses gleichzeitig von der für Abgeordnete geltenden Indemnitätsregelung konterkariert. Lediglich in einigen wenigen Ausnahmefällen konnte der Haftungsschutz entfallen. Da das aktuelle Zivilrecht weder im Rahmen der Innen- noch der Außenhaftung entsprechende Anspruchsgrundlagen zur Verfügung stellt, musste ein Lösungsansatz entwickelt werden. Dieser basiert darauf, dass für das Versagen der Legislative eine Staatshaftung (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG) eingeführt wird, die unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen einen Regressanspruch des Staates gegen Bundestagsabgeordnete zulässt. Um für diese einen maximalen Schutz zu erreichen, wurde anlehnend an die gesellschaftsrechtlichen Haftungsregelungen die Rechtsfigur *Political Judgement Rule* entwickelt.

## | Abstract [English]

### “The Constitutional Accountability of German Politicians in the Bundestag and their liability under Civil Law”

The question of the accountability and responsibility of members of the Bundestag in public discourse and in jurisprudence is not a new phenomenon. Firstly, there is no doubt that members of the Bundestag are not immune to error in their legislative decisions and assessments. However, when unconstitutional laws or actions lead to the violation of fundamental rights and cause significant harm to citizens, or at least damage to the state finances, one is more likely to encounter an almost collectively silent jurisprudence rather than calls for accountability, recourse or solutions in this regard. The aim of this study is to determine whether a requirement for constitutional accountability exists for members of the Bundestag and, if such requirement is affirmed, whether current civil law provides a basis for claims for such accountability. If it is not possible to establish accountability based on current legislation ("de lege lata"), solutions must be sought to formulate new legislation ("de lege ferenda").

In addition to the general and specific constitutional provisions for elected members, a simple legal ruling and recent case law was consulted and critically evaluated. As a result, a general constitutional requirement for accountability could be established, but was also counteracted by the indemnity regulation applicable to elected members. The “liability protection” was only waived in certain exceptional cases. As current civil law does not provide corresponding grounds for claims in neither internal nor external accountability, the formulation of an approach to a solution is required. This is based on the introduction of state liability for the failure of the legislature (see Art. 74 section 1 no. 25 Grundgesetz (Basic Constitutional Law)), allowing a right of recourse against members of the Bundestag under specific circumstances. The legal concept of the *Political Judgment Rule* was developed based on liability regulations under company law to achieve maximum protection for such members.



## | Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht(en)/andere Auffassung(en)
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
AfD	Alternative für Deutschland
AktG	Aktiengesetz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BADK	Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer
BayMinG	Bayerisches Ministergesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BeckOK	Beck'sche Onlinekommentare
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes im Zivilrecht

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BJR	Business Judgement Rule
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
bspw.	beispielsweise
BTGO	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
D&O	Directors and Officers
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPA	Deutsche Presse-Agentur
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DW	Deutsche Welle

E&O	Errors and Omissions
EuAbgG	Europaabgeordnetengesetz
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
GG	Grundgesetz
Ggfs.	gegebenenfalls
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HdKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hrsg.	Herausgeber
i. S. d.	im Sinne des/-r
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung

KKW	Kernkraftwerk
LBG	Landesbeamtenengesetz
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LTO	Legal Tribune Online
m. Anm.	mit Anmerkung (von)
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MüKo	Münchener Kommentar
m. j. w. N.	mit jeweils weiteren Nachweisen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
o. D.	ohne Datum
OLG	Oberlandesgericht
o. V.	ohne Verfasser
OVG	Oberverwaltungsgericht

PI	Professional Indemnity
PR	Public Relations
ProdHG	Produkthaftungsgesetz
rbb	Rundfunk Berlin-Brandenburg
RG	Reichsgericht
RGZ	Reichsgericht in Zivilsachen
Rn.	Randnummer(n)
RP	Rheinische Post
Rspr.	Rechtsprechung
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)/Satz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StaatsRegG-Bay	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung
StGB	Strafgesetzbuch
StV	Strafverteidiger
SWR	Südwestrundfunk
TAZ	Die Tageszeitung
u. a.	unter anderem
UMAG	Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts
Univ.	Universität
Urt.	Urteil

usw.	und so weiter
uvm.	und vieles mehr
v.	von/-m
Vgl.	Vergleiche
WD	Wissenschaftlicher Dienst
wistra	Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
z. B.	zum Beispiel
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
zugl.	Zugleich
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



# | Inhaltsverzeichnis

<b>KAPITEL 1: EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK</b> .....	1
<b>A. Problemstellung</b> .....	1
<b>B. Forschungs- und Meinungsstand</b> .....	10
<b>C. Gang der Untersuchung</b> .....	15
<b>KAPITEL 2: BEGRIFFSBESTIMMUNGEN</b> .....	16
<b>A. Haftungs- und Verantwortungsbegriff</b> .....	16
<b>B. Die Bundestagsabgeordneten im Kontext des Politikerbegriffs</b> .....	19
<b>KAPITEL 3: VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDSÄTZE</b> .....	21
<b>A. Problemendarstellung</b> .....	21
<b>B. Allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze</b> .....	21
<b>I. Das Demokratieprinzip und die Souveränität des Volkes</b> .....	21
<b>1. Das Demokratieprinzip</b> .....	21
<b>2. Verletzung der Legitimationskette für die Begründung von Haftungsansprüchen?</b> .....	25
<b>3. Die Volksvertreter im Rahmen der Staatshaftung</b> .....	28
<b>II. Das Rechtsstaatsprinzip und weitere Staatsstrukturprinzipien</b> .....	30
<b>III. Die Haushaltsgrundsätze</b> .....	38
<b>1. Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit</b> .....	38
<b>2. Grundsatz der Öffentlichkeit</b> .....	39
<b>3. Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit</b> .....	40
<b>4. Weitere Grundsätze</b> .....	40
<b>IV. Zusammenfassung</b> .....	41
<b>C. Die konkrete Rechtsstellung und die Aufgaben von Bundestagsabgeordneten nach der Verfassung</b> .....	44
<b>I. Übersicht</b> .....	44
<b>II. Repräsentativfunktion und Gewissensformel</b> .....	46
<b>III. Mandatsfreiheit</b> .....	48
<b>IV. Negative Mandatsfreiheit</b> .....	57
<b>V. Immunität und Indemnität</b> .....	60
<b>1. Der Indemnitätsschutz</b> .....	61
<b>2. Der Immunitätsschutz</b> .....	64
<b>3. Reichweite und Bedeutung für zivilrechtliche Haftungsansprüche</b> .....	65



4. Ausnahme vom Indemnitätsschutz am Beispiel des § 108e StGB.....	67
VI. Zusammenfassung .....	69
<b>KAPITEL 4: ZIVILRECHTLICHE HAFTUNGSANSPRÜCHE .....</b>	<b>76</b>
A. Grundlegende Überlegungen – Überleitungen aus dem Verfassungsrecht .....	76
B. Rechtsgeschäftlicher bzw. schuldrechtlicher Anspruch.....	81
I. Vertragsbeziehungen im Rahmen einer Außenhaftung.....	81
II. Vertragsbeziehungen im Rahmen einer Innenhaftung.....	83
C. Gesetzlicher bzw. deliktischer Haftungsanspruch .....	84
I. Allgemeine Darstellungen .....	85
II. Legislatives Unrecht am Beispiel des Atomausstiegs.....	88
1. Einführende Übersicht zur Staatshaftung .....	89
2. Voraussetzungen der Haftung für legislatives Unrecht anhand der KKW- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	90
3. Zusammenfassung und Bedeutung für die gegenwärtige Lage .....	109
III. Innenhaftung: Regress des Staates gegen die Abgeordneten.....	113
IV. Außenhaftung aus Delikt.....	115
1.) Unerlaubte Handlung aus § 823 Abs. 1 BGB .....	116
2.) Anspruch aus der Verletzung eines Schutzgesetzes gemäß § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. § 108e StGB bzw. § 187 StGB .....	117
D. Zusammenfassung.....	123
<b>KAPITEL 5: LÖSUNGSANSÄTZE.....</b>	<b>125</b>
A. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	125
B. Reformbedarf und erste Überlegungen für Lösungsansätze .....	130
C. Political Judgement Rule .....	134
1. Orientierung am Gesellschaftsrecht und Vergleichbarkeit.....	135
2. Zurechnungsfragen .....	140
D. Gesetzgeberische Maßnahmen zur Umsetzung der Haftungsüberlegungen .....	148
<b>KAPITEL 6: SCHLUSSBETRACHTUNG .....</b>	<b>151</b>
<b>QUELLENVERZEICHNIS.....</b>	<b>160</b>
1.    Literatur.....	160
2.    Internetquellen und Medienberichte .....	175





# KAPITEL 1: EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK

## A. Problemstellung

In dem Aphorismus des englischen Historikers und Schriftstellers Edward Gibbon, der die Korruption als das unfehlbare Symptom der verfassungsmäßigen Freiheit bezeichnet, kann eine grundlegende Kritik an der übermäßigen Freiheitsgewährung zugunsten von Politikern in modernen demokratischen Staatsverfassungen gesehen werden. Diese Kritik scheint nicht unberechtigt, zumal politische Skandale auch über 200 Jahre nach Gibbons Tod im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion stehen und die Stimmen nach einer unmittelbaren Haftung von Politikern immer lauter werden.<sup>1</sup>

Dass Politiker nicht unfehlbar sind und wie alle anderen Rechtsobjekte in einem Rechtsstaat (irgend)einer Verantwortung zugeführt werden müssen bzw. für ihre Verfehlungen einzustehen haben, sollte eigentlich unstrittig sein – mag man meinen. Die zahlreichen unterschiedlichen rechtswissenschaftlichen Termini, wie etwa ‚Verantwortlichkeit‘, ‚Haftung‘, ‚Kompetenz‘, ‚Befugnis‘, ‚Schuld‘ und ‚Kontrolle‘,<sup>2</sup> zeigen jedoch, dass die Auseinandersetzung mit der Materie nicht leichtfällt und beim Rechtsanwender sowie Laien für erhebliche Unsicherheiten sorgt.<sup>3</sup>

Diese Unsicherheiten, aber auch das öffentliche Bild von Spitzenpolitikern, werden von der medialen Berichterstattung maßgeblich beeinflusst. Vor allem soziale Medien spielen in diesem Zusammenhang eine große Rolle. Neben objektiv-kritischen Stimmen werden hier überwiegend überzogene und aus dem Kontext gerissene Informationen verbreitet.

Doch nicht nur die sozialen Medien, sondern auch die etablierten Medienkonzerne nutzen diese Themen geschickt, um Kontroversen zu erzeugen. In der jüngeren Vergangenheit werden mehr Stereotypen verwendet, durch die ein Versagen von Politikern, des Staates oder der Bundesregierung suggeriert werden sollen. So titelte der Handelsblatt erst kürz-

---

<sup>1</sup> Vgl. Stein, Seite 630 ff., 671 f.

<sup>2</sup> Stein, Seite 1; so auch: BVerfG, Urt. v. 10.2.2004 – 2 BvR 834/02, 1588/02 – BVerfGE 109, 190, 234; BVerfG, Urt. v. 17.10.2006 – 2 BvG 1/04, 2/04 – BVerfGE 116, 271, 296, 297.

<sup>3</sup> Stein, Seite 1.

lich in Bezug auf die sog. Pandora-Papers-Affäre: „(...) *Warum die Politik im Kampf gegen Steuerhinterzieher versagt*“.<sup>4</sup> Dabei werden Politiker, ganz gleich ob auf nationaler oder europäischer Ebene, nicht selten mit Spendenaffären, Bestechungen, Lobbyismus, Steuerverschwendung oder schlicht nicht durchdachten politischen Entscheidungen in Zusammenhang gebracht, die in den Medien unter der Kategorie ‚politische Skandale‘ veröffentlicht und diskutiert werden.<sup>5</sup> Die diesbezüglichen Berichterstattungen lesen sich oft sehr einseitig und verführen dazu, voreilige Schlüsse zu ziehen.

So wurde beispielsweise im sogenannten Cum-Ex-Skandal den staatlichen Akteuren vorgeworfen, dass sie durch ein geschicktes Zusammenspiel von Wirtschaftsakteuren und Politik zum Nachteil des Staatshaushalts bzw. des Steuerzahlers agiert haben sollen. Gegenstand der Cum-Ex-Gestaltung ist primär das sogenannte ‚Dividendenstripping‘, bei dem der Fiskus zu unberechtigten Steuerrückerstattungen bewegt wird.<sup>6</sup> Hierzu wird eine Aktie kurz vor dem Dividendenzahlungstermin verkauft und kurz nach diesem mit dem bewussten und einzigen Ziel rückerworben, unrechtmäßige Steuervorteile zu erlangen. Aus Medienberichten kann entnommen werden, dass das Phänomen lange Zeit bekannt gewesen sein soll.<sup>7</sup> Die Profiteure sollen dabei Gesetzes- und Regelungslücken genutzt haben, die trotz der erheblichen Verluste für den Staat in Höhe von mehreren Milliarden Euro<sup>8</sup> (lange Zeit) unverändert geblieben seien. In einem Nachrichtenartikel heißt es hierzu:<sup>9</sup>

*„Steuerfahnder gehen zudem von einer hohen Dunkelziffer aus. Sie schätzen den Gesamtschaden auf mehr als zehn Milliarden Euro. Die Zahlen bedeuten, dass bisher nur etwa jeder neunte entdeckte Verdachtsfall geklärt ist und bisher nur jeder fünfte Euro aus den untersuchten Fällen gesichert werden konnte. Und das, obwohl beim Bundesfinanzministerium*

---

<sup>4</sup> Votsmeier (handelsblatt.de), „Pandora Papers: An die Wurzel des Übels traut sich niemand – Warum die Politik im Kampf gegen Steuerhinterzieher versagt“, v. 4.10.2021.

<sup>5</sup> Käsler, Seite 9.

<sup>6</sup> Umfangreich bei Rau, DStR 2021, 6; LG Bonn, Urt. v. 18.3.2020 – 62 KLs - 213 Js 41/19 - 1/19, BeckRS 2020, 13619.

<sup>7</sup> Dies bestätigt auch das Schreiben des Bundesverbandes Deutscher Banken v. 20.12.2002 an das Bundesfinanzministerium (nachzulesen im Bericht des 4. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages v. 20.6.2017, BT-Drs. 18/12700, 112 ff.).

<sup>8</sup> Braun (tagesschau.de), „Nur jeder neunte Verdachtsfall geklärt“, v. 10.8.2020.

<sup>9</sup> Braun (tagesschau.de), „Nur jeder neunte Verdachtsfall geklärt“, v. 10.8.2020.

*bereits vor mehr als zehn Jahren eine erste Warnung über Milliarden­schäden durch Cum-Ex-Aktiendeals eingegangen war.“*

Die Vorwürfe gegen den Staat, sowohl gegenüber der Legislative als auch der Exekutive, waren enorm. Es sei nicht nur ineffektiv gegen die skrupellose Vorgehensweise der unterschiedlichen Wirtschaftsakteure vorgegangen worden, sondern es sei auch noch hingenommen worden, dass Steuergelder in Milliardenhöhe verloren gegangen seien. Dies wurde u.a. durch die Berichterstattung zu den Cum-Ex-Prozessen suggeriert, in der beispielsweise das Folgende behauptet wurde:<sup>10</sup>

*„Ein 2007 beschlossenes Gesetz habe die Geschäfte nicht trockengelegt, sondern erst richtig angefacht, sagte der 48-jährige Anwalt am Dienstag vor dem Landgericht Bonn, wo er in diesen Tagen als Zeuge im ersten Cum-Ex-Strafprozess auftritt (Az. 62 KLs 1/19) [...]. Nach Auskunft des Zeugen nahm die Banken- und Beraterlobby inklusive seiner Kanzlei erheblich Einfluss auf das Steuergesetz von 2007. Es sei ihnen gelungen, den Gesetzestext so verfassen zu lassen, dass er die Teilverlagerung der Deals ins Ausland ermöglicht habe – und dass danach der Fiskus trotz Gesetzesänderung weiterhin mehrfach Steuern erstattete. **Nach intensiver Lobbyarbeit sei das Gesetz genau so übernommen worden wie von den Cum-Ex-Akteuren gewünscht – ,eins zu eins, ohne dass ein Komma geändert wurde‘**, sagte der Zeuge. Damit sei wohl der Bock zum Gärtner gemacht worden, sagte der Vorsitzende Richter Roland Zickler.“*

In den jüngsten Schlagzeilen gerät unter anderem der amtierende Bundeskanzler ins Visier der Medien, sodass die FAZ mit der Überschrift *„Steueraffäre um Warburg-Bank: Ermittlungen belasten Scholz, Tschentscher und Finanzbeamte“* titelt und folgendes Resümee zieht:<sup>11</sup>

*„Laut Medien-Berichten gehen Staatsanwälte aus Köln von gezielten Löschungen in Scholz’ Kalender zu dessen Zeit als Erster Bürgermeister*

---

<sup>10</sup> LTO, „Große Gier, keine Bedenken – Cum-Ex-Strafprozess am LG Bonn“, v. 30.10.2019.

<sup>11</sup> FAZ, „Steueraffäre um Warburg-Bank: Ermittlungen belasten Scholz, Tschentscher und Finanzbeamte“, v. 12.8.2022.

*Hamburgs aus. Auch der Mailverkehr seines Nachfolgers, Peter Tschent-scher, wurde durchsucht.“*

Dem laienhaften Leser könnte somit der Eindruck vermittelt werden, dass die Gesetzgebungsverfahren sowie die tägliche Arbeit der Bundestagsabgeordneten außer Kontrolle geraten seien und zutiefst kriminellen Verflechtungen unterlägen. Auch die stereotype Behauptung, dass die wesentlichen staatlichen Aufgaben in die Hände von ‚Lobbyisten‘ gefallen seien, die ihre eigenen Gesetze und Verordnungen schreiben lassen würden – ganz nach dem Motto: „Ich mache mir meine Welt so, wie ich sie will“<sup>12</sup> – wäre staats- und verfassungsrechtlich beachtlich und höchst bedenklich; vorausgesetzt, diese Vorwürfe wären zutreffend.

Doch ob und in welchem Umfang diese Vorwürfe berechtigt sind oder nicht, insbesondere, wie die Sachverhalte juristisch zu bewerten sind, bleibt zumeist unbeantwortet. So wird beispielsweise der Begriff des ‚Lobbyismus‘ oft einseitig dargestellt und nicht selten mit negativen Eigenschaften und Gefahren für das politische System verbunden. Lösche betont, dass diese negative Haltung vor allem in Deutschland vorzufinden sei. In anderen Ländern, wie beispielsweise in den USA, gehörten Lobbyisten sowie entsprechende Spitzenverbände zu den anerkannten Akteuren der Demokratie und dürften „nicht abgewertet und in ihrer Macht nicht mystifiziert“ werden, „wie bei uns“.<sup>13</sup> Dabei gäbe es auch in Deutschland eine Vielzahl von Interessengruppen, die sich für wichtige und dringende Themen einsetzen, wie beispielsweise für den Umweltschutz, den Tierschutz oder für mehr Frauenrechte. Darüber hinaus existierten auch Interessengruppen, die sich für mehr Transparenz in der Politik einsetzen. Sie beabsichtigten, das Staatssystem gegen ein schädliches Eindringen von außen zu sichern, indem Politiker besser überwacht und bedenkliche Verbindungen aufgedeckt werden sollen. Indem sie ‚Licht ins Dunkle‘<sup>14</sup> bringen wollen, setzten sie sich gerade für all die Werte ein, die angeblich durch Lobbyisten am stärksten gefährdet sein sollen. Insofern sei eine negative Pauschalisierung des Terminus ‚Lobbyismus‘ sowohl fehlerhaft als auch – zumindest für den Laien – irreführend. Selbstverständlich obläge die Gesetzgebungsarbeit auch weiterhin gemäß Art. 77 Absatz

---

<sup>12</sup> LTO, „Große Gier, keine Bedenken – Cum-Ex-Strafprozess am LG Bonn“, v. 30.10.2019.

<sup>13</sup> Lösche, Seite 93.

<sup>14</sup> So titelt dw.com, „Neue Regeln für die Lobbyisten“, v. 11.9.2020.

1 Satz 1 GG dem Deutschen Bundestag. Zwar würden Wirtschaftsakteure in Art. 76 Absatz 1 GG nicht als „Einbringungsberechtigte“ benannt, allerdings wird in einer Demokratie ein jeder Wirtschaftsakteur – wie jeder andere Bürger auch – das Recht haben dürfen, seine Meinung über aktuelle Missstände oder Gesetzesänderungswünsche zu offenbaren und im Rahmen der oben beschriebenen Lobbyarbeit eine Veränderung voranzubringen. Berechtigt sei allerdings der Einwand, dass die Beziehungen zwischen Wirtschaftsakteuren und Politikern soweit wie möglich transparent gemacht werden müssen, sodass es dem Bürger bzw. Wähler möglich sei, die politischen Entscheidungen und Intentionen seiner Abgeordneten besser nachvollziehen zu können. Die bisherigen Transparenzregelungen seien zwar als wichtiger Schritt in die richtige Richtung anzusehen, sie seien jedoch noch nicht ausreichend.<sup>15</sup>

Wenn beispielsweise der Vizepräsident des Deutschen Bundestages den Hauptangeklagten des Cum-Ex-Skandals, der gleichzeitig als Erfinder des illegalen ‚Steuersparmodells‘ gilt, mehrere Jahre lang anwaltlich vertreten hat, dann stelle sich für den Wähler die Frage, was die Hintergründe für diese Nähe sind, vor allem, wenn berücksichtigt wird, dass der Vizepräsident noch vor Übernahme des Mandats verlautbarte, dass die Cum-Ex-Geschäfte „ohne jeden Zweifel den objektiven und subjektiven Tatbestand der Steuerhinterziehung“<sup>16</sup> erfüllten. Die während der Pandemie kursierenden Meldungen, die dem Leser suggerieren sollten, dass politische Akteure sich selbst oder ihre nahen Angehörigen zu Unrecht bereichern bzw. für sich oder diese unzulässige Vorteile erlangen würden, zeigten, dass nicht nur die Wähler, sondern auch die Politiker selbst ein großes Interesse daran haben sollten, weitreichende Transparenzregelungen einzuführen, um derartigen Angriffen und Vorwürfen entgegenzutreten zu können.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Reyher (abgeordnetenwatch.de), „Abgeordnete verdienen mindestens 22,5 Mio. nebenher – jetzt alle Einkünfte offenlegen“, v. 4.10.2012.

<sup>16</sup> Bender/Iwersen/Votsmeier (handelsblatt.com), „Wolfgang Kubicki beendet Mandat für ‚Spiritus Rector‘ der Cum-Ex-Geschäfte“, v. 28.10.2020.

<sup>17</sup> So wurde beispielsweise Bundesgesundheitsminister Spahn vorgeworfen, dass sein Ministerium der Firma Burda einen Direktauftrag zur Lieferung von Atemschutzmasken gegeben haben solle – ein Unternehmen, für den sein Ehemann als Lobbyist arbeitet (vgl. Schmid, „Jens Spahn: Gesundheitsministerium soll Masken bei Firma gekauft haben, bei der sein Ehemann angestellt ist“, v. 23.3.2021); Wenige Wochen vor dieser Meldung wurde berichtet, dass auch der CDU-Abgeordnete Löbel bzw. seine Firma an Geschäften mit Atemschutzmasken beteiligt gewesen sein und hierfür Provisionen in Höhe von rund 250.000 Euro



Zu bedenken sei schließlich, dass politische Entscheidungen sehr weitreichende Folgen und Reaktionen hervorrufen können, die nicht immer zugunsten des Staates bzw. des Volkes ausgestaltet seien. Sehr schnell könnten die Entscheidungsträger als ‚Helden gekürt‘ oder als ‚Buhmänner der Nation‘ an den Pranger gestellt werden, wie es die Corona-Krise gezeigt hat. Am Anfang der Krise gingen die Meinungen zu den durch die Staatenlenker getroffenen Maßnahmen deutlich auseinander. In Bezug auf die erste Pandemie- welle wurde einerseits die Ansicht vertreten, dass diese Maßnahmen mehr als drei Millionen Menschen das Leben gerettet<sup>18</sup> bzw. weltweit 530 Millionen Menschen vor einer Virusinfektion bewahrt hätten.<sup>19</sup> Andererseits wurde behauptet, dass eine Reihe von Staaten zu spät oder falsch reagiert und somit fahrlässig den Tod von vielen Menschen verursacht hätte. In Italien haben sich sogar Angehörige von Coronavirusopfern unter dem Namen *Noi Denunceremo* (zu Deutsch: ‚Wir klagen an‘) mit der Absicht zusammengeschlossen, die zuständigen Behörden wegen möglicher Fehlentscheidungen, die zum Tod von vielen Italienern geführt haben sollen, zur Verantwortung zu ziehen.<sup>20</sup>

Das Verlangen nach mehr Verantwortlichkeit von Politikern und diesbezüglichen Haftungsüberlegungen beschäftigt die Menschen weltweit. Dass eine Haftung prinzipiell nicht auszuschließen ist, befürchteten auch die Anwälte des damaligen US-Präsidenten Donald Trump. Im Juni 2020 haben sie deshalb im Rahmen einer Versammlung die Teilnehmer eine Haftungsausschlussvereinbarung unterzeichnen lassen.<sup>21</sup> Insofern scheinen die Haftungsüberlegungen nicht abwegig zu sein.

Auch in Frankreich sind Entwicklungen in Bezug auf eine Staatshaftung für legislatives Unrecht zu sehen.<sup>22</sup> In mehreren Grundsatzentscheidungen wurde für verfassungswidrige Gesetze eine Staatshaftung anerkannt.<sup>23</sup> Das höchste französische Verwaltungsgericht

---

erhalten haben soll (vgl. SWR, „Schutzmasken-Skandal: Löbel legt Bundestagsmandat nieder und tritt aus CDU aus“, v. 8.3.2021).

<sup>18</sup> Laut Christian Dorsten habe man in Deutschland 570.000 Menschenleben gerettet (vgl. Wolfsperger, „Coronavirus: Lockdown-Studie gibt Drosten recht – nennt jedoch absurd hohe Todeszahlen“, v. 21.6.2020).

<sup>19</sup> Luig/Balzer, „Corona-Einschränkungen retteten laut Forschern Millionen Leben“, v. 8.6.2020.

<sup>20</sup> Frankfurter Rundschau, „Hinterbliebene von Corona-Opfern stellen Strafanzeige“, v. 10.6.2020; ORF, „Angehörige von Toten klagen an“, v. 10.6.2020.

<sup>21</sup> Doemens, „Wahlkampf in der Pandemie: Trumps Corona-Rodeo“, v. 12.6.2020.

<sup>22</sup> Geiger, NVwZ 2020, 1234.

<sup>23</sup> Geiger, NVwZ 2020, 1234.

entwickelte in diesem Zusammenhang unterschiedliche Fallgruppen, um legislatives Unrecht erfassen und zugunsten der Bürger Schadensersatzansprüche gegen den Staat begründen zu können. Selbst wenn eine direkte Haftung gegen Politiker noch nicht vorgesehen wurde, ist die erneute Betonung der Notwendigkeit von Haftungsregelungen für legislatives Unrecht begrüßenswert. In Deutschland existiert zwar eine ‚Staatshaftung für legislatives Unrecht‘, allerdings sind sowohl deren Voraussetzungen als auch das Ausmaß der Haftung sehr umstritten, insbesondere, da es auch hier an einer konkreten gesetzlichen Regelung fehlt.<sup>24</sup>

Eindeutige sowie transparente Regelungen könnten nicht nur zu mehr Rechtsklarheit führen, sondern auch dazu beitragen, dass der ‚Ton‘ und die Darstellungsart von politischem Fehlverhalten in den Medien und die Reaktionen in der Öffentlichkeit kontrollierbarer werden oder zumindest dem altbekannten ‚Schubladendenken‘ im Sinne von ‚alle Politiker sind gleich‘ entgegenwirken könnte.

Auch vor dem Cum-Ex-Skandal gab es zahlreiche Vorfälle in der nationalen und internationalen Politik, die immer wieder die Frage nach einer direkten Verantwortlichkeit von Politikern aufwarfen. So etwa die ‚Ibizaaffäre‘ aus Österreich, die Stereotypen wie ‚Skrupellosigkeit‘ und ‚Machtgier‘ bediente, oder die sogenannten ‚Berateraffären‘ rund um Ursula von der Leyen, bei der zuletzt die Daten auf dem Diensthandy gelöscht worden sein sollen, bevor diese von einem Untersuchungsausschuss hätten verwendet werden konnten. Ein weiteres Beispiel ist das deutsche ‚Anti-Fracking-Gesetz‘, mit dem das Fracking allerdings nicht – wie man meinen könnte – vollständig verboten wurde. Auch die sogenannte ‚Mautaffäre‘ rund um den ehemaligen Verkehrsminister Scheuer sorgte für großes Aufsehen.<sup>25</sup> Während der Inhalt der Ereignisse und auch die politischen Akteure, die mit diesen in Zusammenhang stehen, sehr unterschiedlich sein können, bleiben die Ergebnisse fast immer gleich – nach unmittelbaren, die Politiker direkt (be)treffenden rechtlichen Konsequenzen wird vergebens gesucht. In einigen wenigen Fällen kann es zu Amtsrücktritten kommen, meistens aber gibt es nur für kurze Zeit intensive Kritik in den

---

<sup>24</sup> Wobei im deutschen Rechtssystem schon einmal der Versuch unternommen wurde, ein Staatshaftungsrecht (auf legislativer Ebene) einzuführen. Dieser Versuch ist damals am Bundesverfassungsrecht gescheitert (BVerfG, Urt. v. 19.10.1982 – 2 BvF 1/81 – BVerfGE 61, 149; Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 23). Der heutige Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG hat allerdings den Weg zur Einführung eines neuen Staatshaftungsrechts geebnet. Diese Möglichkeit wurde allerdings seither nicht genutzt.

<sup>25</sup> Marx, „Die Chronik des Scheiterns – Scheuers Pkw-Maut-Affäre“, v. 1.10.2020.

Medien. Sehr selten werden Untersuchungsausschüsse eingesetzt, die allerdings – rechtlich betrachtet – ihre Arbeit ohne nennenswerte Konsequenzen abschließen. Wenn man bedenkt, dass außerhalb der ‚politischen Welt‘, vor allem im unternehmerischen Bereich, Verfehlungen ganz anders behandelt werden, kann die Verwunderung darüber in einigen Teilen der Gesellschaft nachvollzogen werden.<sup>26</sup> Ob diese Haltung jedoch berechtigt bzw. juristisch haltbar ist, muss kritisch hinterfragt und überprüft werden. Es könnte schließlich sein, dass hinter dieser ‚Lücke‘ ein nachvollziehbares System steckt, das eine direkte Haftung von Politikern nicht duldet. Es könnte natürlich auch sein, dass dieser Ansatz mittlerweile überholt oder gar als systemfremd anzusehen ist und ein Korrekturbedarf zu bejahen ist.

Der ‚Durchschnittsbürger‘ könnte in aller Regel erwarten wollen, dass vor allem in einem Rechtsstaat sämtliche Verfehlungen grundsätzlich Konsequenzen nach sich ziehen und alle hervorgerufenen Schäden vom Schadensverursacher ausgeglichen werden müssten, unabhängig davon, welcher Profession dieser nachgeht. Dies dürfte zumindest der Grundgedanke des allgemeinen Haftungsrechts gebieten, in dem das Entstehenmüssen eines Rechtssubjektes für einen von ihm entstandenen Schaden geregelt wird.<sup>27</sup> Das Haftungsrecht soll gerade die Funktion eines Schadensausgleichs sowie einer Schadensprävention erfüllen,<sup>28</sup> indem die Verantwortlichkeit des Schadenverursachers als Rechtsfolge bestimmt wird. Dieser hat die materiellen sowie immateriellen Einbußen, die dem Geschädigten bzw. den Mitgliedern einer Gesellschaft entstanden sind, zu kompensieren.<sup>29</sup> Dieses Prinzip wird auch als *iustitia commutativa* bzw. *corrective justice* bezeichnet (die sogenannte ‚ausgleichende Gerechtigkeit‘).<sup>30</sup> Insofern werden die durch Fehlentscheidungen geschädigten Personenkreise eine solche ‚ausgleichende‘ Gerechtigkeit erwarten dürfen. Diese Erwartung besteht jedoch nicht nur auf zivilrechtlicher Ebene, sondern auch im Rahmen von Strafverfolgungsmaßnahmen. Wenn jedes Rechtssubjekt in einem Rechtsstaat für seine Verfehlungen zivilrechtlich geradestehen oder strafrechtlich belangt

---

<sup>26</sup> Zudem wird behauptet, dass der starke Rechtsruck in ganz Europa mitunter von Vertrauensverlusten begünstigt werde (vgl. Dernbach/Garrelts/Starzmann/Langowski/Berger/Herold, „Ist Europas Freiheit in Gefahr?“, v. 30.7.2018).

<sup>27</sup> Jansen, Seite 1 ff.; Brüggermeier, Seite 1 ff., 8.

<sup>28</sup> Jansen, Seite 3; Brüggermeier, Seite 8.

<sup>29</sup> Brüggermeier, Seite 8.

<sup>30</sup> Brüggermeier, Seite 8.

werden muss, weshalb nicht auch Politiker? Nahezu alle Skandale und Affären haben gemeinsam, dass die von Politikern verursachten Schäden in aller Regel von den Steuerzahlern getragen werden mussten und die politischen Akteure nicht unmittelbar haftbar gemacht werden konnten. Während jeder Nichtpolitiker, ganz gleich ob Unternehmer oder Bürger, für sein Fehlverhalten haftungsrechtlich einzustehen hat, scheint dieser Grundsatz gegenüber Politikern keine Anwendung zu finden.

Doch was ist der Grund für diese erhebliche haftungsrechtliche Diskrepanz?

Sollen die Politiker oder die Funktionalität des Staates geschützt werden – und wenn ja, auf wessen Kosten und in welchem Umfang? Welcher Typ Politiker soll hiervon profitieren? Der ehrliche, aufrichtige, gewissenhafte Politiker, dem auch mal Fehler unterlaufen können oder auch der Politiker, der gewissenlos und geradezu offensichtlich in Schadensfällen hineinläuft oder Schäden sogar billigend in Kauf nimmt, um beispielsweise sich oder andere zu bereichern? Kann insofern eine absolute Nichthaftung vom Verfassungs- und/oder Gesetzgeber tatsächlich beabsichtigt worden sein?

Fraglich ist somit, ob die gegenwärtigen haftungsrechtlichen Instrumente des Zivilrechts überhaupt ausreichen, um eine mittelbare oder unmittelbare Haftung politischer Akteure auf nationaler Ebene zu ermöglichen und ob diesbezüglich verfassungsrechtliche Hürden existieren.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene scheinen sich dazu zwei Pole gegenüberzustehen. Auf der einen Seite sind das beispielsweise die politische Immunität nach Art. 46 Abs. 2 GG, aber insbesondere auch die Indemnität nach Art. 46 Abs. 1 GG, die den politischen Akteuren eine Art ‚Unantastbarkeit‘ gewähren wollen.<sup>31</sup> Auf der anderen Seite könnte beispielsweise aus dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG oder dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG ein verfassungsrechtliches Gebot der politischen Verantwortlichkeit angenommen werden. Umgekehrt könnte sich aus dem Demokratieprinzip sowie aus einer historischen<sup>32</sup> Betrachtung der Immunitäts- und Indemnitätsregelungen ergeben, dass die demokratisch legitimierten Abgeordneten nicht ohne Grund grundsätzlich keiner Haftungsregelung zugeführt werden.<sup>33</sup> In diesem Zusammenhang ist sicherlich auch zu berücksichtigen, wie weit eine Auslegung des Verfassungsrechts bzw.

---

<sup>31</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 46, Rn. 1-3; Trute, in: Münch/Kunig, Art. 46, Rn. 44.

<sup>32</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 46 Rn. 8 ff.

<sup>33</sup> So insbesondere Trute, in: Münch/Kunig, Art. 46, Rn. 44.

der entsprechenden Regelungen und Grundsätze möglich ist. Die gleiche Problematik findet sich auch auf primärrechtlicher Ebene bzw. im Rahmen des Völkergewohnheitsrechts auf Völkerrechtsebene wieder,<sup>34</sup> sodass auch für deutsche politische Akteure auf europäischer Ebene eine ähnliche rechtliche Ausgangslage und Fragestellung vorzufinden sind,<sup>35</sup> was allerdings nicht Gegenstand der vorliegenden Bearbeitung ist.

Diese Arbeit widmet sich lediglich der verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeit von Bundestagsabgeordneten sowie deren Auswirkungen auf das Zivilrecht.

## **B. Forschungs- und Meinungsstand**

Die Frage nach der Verantwortung von politischen Akteuren ist zwar in der breiten Öffentlichkeit immer wieder Gegenstand von Diskussionen und kritischer Berichterstattung, jedoch ist die Thematik im rechtswissenschaftlichen Diskurs vergleichsweise wenig vertreten. Im Gegensatz zur Haftung von Spitzenpolitikern bzw. Bundestagsabgeordneten sind in Bezug auf die Haftung von Politikern der unteren Ebenen (wie etwa Gemeinderäten oder Landtagsabgeordneten) deutlich mehr Veröffentlichungen zu finden.<sup>36</sup> Die einzige sehr ausführliche Abhandlung zur Thematik bietet Katrin Stein in ihrer im Jahre 2009 veröffentlichten Habilitationsschrift mit dem Titel *Die Verantwortlichkeit politischer Akteure*. Detailliert geht sie hier auf die rechtshistorischen und verfassungsrechtlichen Grundlagen der Politikerverantwortung ein und umreißt abschließend die zivil- und strafrechtlichen Haftungsregelungen sowie den diesbezüglichen Reformbedarf. Während das Zivilrecht in den vergangenen Jahren zu den hier angesprochenen Haftungsfragen

---

<sup>34</sup> Vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Art. 223 Abs. 2 und das Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union, den Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments und die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.

<sup>35</sup> Die (europarechtliche) Indemnität für Abgeordnete des Europäischen Parlaments wird zwar positivrechtlich in § 5 Abs. 1 Satz 2 EuAbgG verankert und enthält grundsätzlich einen ähnlichen Inhalt bzw. Umfang wie das Pendant im deutschen Grundgesetz. Der Forschungsstand für die Haftung von deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments scheint jedoch deutlich mager auszufallen. In den wenigen Quellen können aber dennoch Parallelen zu den hier dargestellten nationalen (bzw. deutschen) Regelungen erkannt werden, die u. a. von *Stein* ausführlich dargestellt werden (Stein, Seite 545 ff.).

<sup>36</sup> Vgl. Feinendegen, NJW 2006, 2014; Lück, LKV 2016, 485; Walter, JZ 1999, 981; Ehlers, Die Gemeindevertretung, in: HdKWP, Band 1; Rotermund/Krafft, Kommunales Haftungsrecht; Henneke, Jura 1992, 125, 127; Engelhardt, NVwZ 1989, 927.

keine bemerkenswerten Entwicklungen vorweisen konnte, zeigt insbesondere das Strafrecht einige bedeutsame Fortschritte. Feststellen lässt sich beispielsweise, dass im strafrechtlichen Kontext mittlerweile darüber Einigkeit besteht, dass Bundestagsabgeordnete nicht als Amtsträger (gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB) zu bewerten sind, sodass eine Strafbarkeit aus § 331 StGB (Vorteilsannahme) und § 332 StGB (Bestechlichkeit) nicht in Frage kommt.<sup>37</sup> Der Gesetzgeber hat diese Strafbarkeitslücke erst im Jahre 1994 durch die Einführung eines eigenen Tatbestands der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) geschlossen. Relevant wird hierbei auch die strafrechtliche Indemnität aus § 36 StGB, der u. a. die parlamentarischen Äußerungen und Abstimmungen von Bundestagsabgeordneten straffrei stellt (ähnlich wie im Verfassungsrecht nach Art. 46 Abs. 1 GG).<sup>38</sup> Diesbezüglich sind aber weitere Themen umstritten, wie beispielsweise die Straffreistellung von ‚Fraktionen‘ im Bundestag,<sup>39</sup> die nach überwiegender Ansicht bejaht wird.<sup>40</sup> So solle der Schutzzumfang der verfassungsrechtlichen Indemnität (Art. 46 Abs. 1 GG) nach herrschender Meinung auch die zivilrechtliche Haftung von Bundestagsabgeordneten ausschließen können,<sup>41</sup> sofern sie in dem von Art. 46 Abs. 1 GG gesetzten Rahmen agieren.

Diese Haltung könnte einer der Hauptgründe dafür sein, dass die zivilrechtsbezogene Thematisierung der Politikerhaftung bisher oberflächlich und ungenügend erfolgt ist. Ob dieser Ansatz überhaupt begründet oder noch aktuell ist, wird zu überprüfen sein. Im Verfassungsrecht kann jedenfalls beobachtet werden, dass beispielsweise die Amtshaftung (§ 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG) von der Rechtsprechung weiterentwickelt und hierzu ggfs. auch der Gesetzeszweck ausgereizt wird.<sup>42</sup> Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass zu diesem Zweck auch mit Argumenten außerhalb des Indemnitätsschutzes gearbeitet wird.<sup>43</sup> Insofern werden starre Ansätze grundsätzlich abzulehnen sein.

Im Übrigen ist die Besonderheit des Amtshaftungsanspruches darin zu sehen, dass der Schadensersatzanspruch gleichsam auf den Staat übergeleitet wird und dass – im Falle der Fälle – eine Sperrwirkung der Amtshaftung gegenüber der Eigenhaftung politischer

---

<sup>37</sup> Deiters, NStZ 2003, 453.

<sup>38</sup> Friesenhahn, DÖV 1981, 512; Graul, NJW 1991, 1717.

<sup>39</sup> MüKo-StGB/Joeks, § 36 StGB, Rn. 13.

<sup>40</sup> Vgl. Darstellungen bei Staatsgerichtshof Bremen, Urt. v. 12.7.1967 – St 2/1966 – MDR 1968, 24.

<sup>41</sup> Hömig, ZRP 2012, 110.

<sup>42</sup> Kritisch hierzu: Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 34, Rn. 250 ff.

<sup>43</sup> Vgl. Ossenbühl, S. 7 ff.; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 34, Rn. 251, m.w.N.

Akteure eintreffen kann.<sup>44</sup> Der für den politischen Akteur haftende Staat wird jedoch Regressansprüche gegen diesen geltend machen können, sofern dieser vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt hat.<sup>45</sup>

An dieser Stelle kann bereits erwähnt werden, dass nach herrschender Ansicht in der Literatur Bundestagsabgeordnete grundsätzlich keine Schadensersatzpflichten aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG zu befürchten haben,<sup>46</sup> wobei der BGH es anfangs offen ließ, ob auch Parlamentsabgeordnete Amtspflichten nach § 839 BGB treffen können.<sup>47</sup> Demnach soll der Anspruch nach herrschender Ansicht in der Literatur daran scheitern, dass die Abgeordneten „ausschließlich Aufgaben gegenüber der Allgemeinheit“ wahrnehmen würden und nicht gegenüber einzelnen Personen.<sup>48</sup> Ein darüber hinausgehender ‚allgemeiner Drittschutz‘ überschreite die zulässigen Grenzen der Gesetzesauslegung und Gesetzesanwendung, wobei insofern auch Reformbemühungen nicht auszublenden seien.<sup>49</sup> Zu dieser Thematik hat u. a. auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages eine Ausarbeitung mit dem Titel „Haftung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages im Rahmen ihrer Amtsausübung“ veröffentlicht, in der bereits im ersten Satz festgestellt wird, dass eine Haftung gegenüber Dritten prinzipiell ausgeschlossen sei, selbst wenn Mitgliedern des Bundestages ein öffentliches Amt im Sinne des Art. 34 GG anvertraut werden sollte.<sup>50</sup> Die Argumente und Darstellungen erscheinen etwas oberflächlich geraten zu sein, zumal nicht alle Aspekte und unterschiedlichen Sichtweisen einander gegenübergestellt wurden – ähnlich wie in den Darstellungen in der rechtswissenschaftlichen Literatur. Lösungsansätze oder Innenhaftungsmöglichkeiten werden dabei kaum präsentiert bzw. thematisiert. Beispielsweise wird kaum auf die Möglichkeit der Schaffung einer gesetzlichen Regelung für die Staatshaftung, die im Rahmen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG eine verfassungsrechtliche Grundlage hat, oder andere Haftungsfolgen, die etwa im Rahmen der Rechtsfigur des legislativen Unrechts entstehen könnten, eingegangen. Stattdessen wird pauschal behauptet, dass die Abgeordneten haftungsrechtlich

---

<sup>44</sup> Stein, Seite 461 ff.

<sup>45</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 34, Rn. 31.

<sup>46</sup> BeckOK-BGB/Reinert, § 839 BGB, Rn. 66.

<sup>47</sup> BGH, Urt. v. 29.3.1971 – III ZR 110/68 – BGHZ 56, 40, 44.

<sup>48</sup> BeckOK-BGB/Reinert, § 839 BGB, Rn. 66.

<sup>49</sup> BeckOK-BGB/Reinert, § 839 BGB, Rn. 66.

<sup>50</sup> Vgl. Aktenzeichen WD 3 – 3000 – 111/12, WD6 – 3000 – 072/12, WD 7 – 3000 – 099/12, vom 25. Mai 2012.

unantastbar sind. Ausführliche Debatten, die alle relevanten Meinungen dafür und dagegen gegenüberstellen, sind offenbar nicht geführt worden.

Stattdessen ist zu beobachten, dass das Argument der Indemnität besonders in den Vordergrund rückt. Der Schutz der Indemnität aus Art. 46 Abs. 1 GG soll laut herrschender Literaturmeinung sehr weit gehen. Diese soll insbesondere sicherstellen, dass die politischen Akteure einzig und allein nach ihrem Gewissen handeln und entscheiden können (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), sodass hierdurch die Funktionsfähigkeit des Bundestages gewährleistet wird.<sup>51</sup> Den anderen Gewalten (Exekutive und Judikative) soll somit die Möglichkeit genommen werden, wegen behaupteter Vergehen einen Einfluss auf die Legislative bzw. das Abstimmungsverhalten sowie auf die Zusammensetzung des Bundestages nehmen zu können. Offen bleibt jedoch die Frage, ob dieser Schutz auch dann greift, wenn sich der Bundestagsabgeordnete bewusst und vorsätzlich bzw. mit Schädigungsabsicht durch seine Entscheidungen bereichert und so seine Schlüsselfunktion im Machtzentrum des Staates missbraucht hat. Hierzu scheinen Literatur und Rechtsprechung zu schweigen, zumindest sind unmittelbare Lösungsansätze offenbar nicht angeboten und auch nicht im gebotenen Umfang diskutiert worden.

Einen ersten Lösungsansatz könnte beispielsweise die ‚extensive Norminterpretation‘ bieten, wie sie in einem anderen Kontext von Erbguth und Stollmann vorgebracht wird.<sup>52</sup> Hierbei ist die Frage, ob dem Grundgesetz ein verfassungsrechtliches Gebot der grundsätzlichen Haftung von Politikern entnommen werden kann, das zumindest dann eingreifen könnte, wenn der jeweilige Politiker aufgrund seines Verhaltens nicht mehr den Schutz der Indemnität verdienen darf, von wesentlicher Bedeutung. Doch auch hierzu scheinen die Literatur und Rechtsprechung eher zu schweigen. Der Umfang der Indemnität wird in Bezug auf Abgeordnete, die ihre Macht missbrauchen wollen, nicht thematisiert, sodass die streitentscheidenden Fragen nur Schritt für Schritt einer Antwort zugeführt werden könnten. Eine dieser Fragen ist, ab wann der Schutzbereich der Indemnität überhaupt zu greifen beginnt und ob bereits vorbereitende Maßnahmen oder Äußerungen von Politikern als schützenswert angesehen werden können. Hierzu geben unterschiedlichen Quellen Lösungsansätze. So verneint die herrschende Meinung diesen Schutz, mit

---

<sup>51</sup> Klein, in Dürig/Herzog/Scholz, Art. 46 Rn. 8 ff.

<sup>52</sup> Erbguth/Stollmann, JuS 1993, 488, 491.



Ausnahme von wörtlichen Wiedergaben von Äußerungen in öffentlichen Sitzungen, wobei in diesen Fällen Art. 42 Abs. 3 GG greifen soll.<sup>53</sup> Der Streit hinsichtlich des Haftungsumfangs wird auch auf Regierungsmitglieder ausgedehnt, die zwar nicht zwingend zugleich Bundestagsabgeordnete sind, allerdings in aller Regel diese Doppelfunktion übernehmen. Diese können durch ihre leitende Funktion innerhalb der Exekutive einen erheblichen Einfluss auf politische bzw. staatliche Entscheidungen haben, bleiben dabei jedoch weiterhin Mitglieder des Bundestages, sodass sie sowohl innerhalb der Exekutive als auch der Legislative agieren. Fraglich ist insofern auch, ob Regierungsmitglieder den Schutz aus Art. 46 Abs. 2 GG genießen. Selbst wenn die Frage nach der Haftung von Bundesregierungsmitgliedern nicht Gegenstand der nachfolgenden Untersuchungen ist, sind die diesbezüglichen Überlegungen zumindest im Rahmen von allgemeinen Bewertungen weiterführend, insbesondere, um Parallelen für die Haftung von Bundestagsabgeordneten begründen zu können. Nach Ansicht des OVG Münster sollen beispielsweise Regierungsmitglieder nicht vom Indemnitätsschutz profitieren können, wenn sie nicht in ihrer Eigenschaft als Bundestagsabgeordnete fungieren, sondern lediglich als Mitglieder der Regierung auftreten.<sup>54</sup> Die Gegenansicht, die u. a. von Graul angeführt wird, lehnt diese Beschränkung ab.<sup>55</sup> Doch der Wortlaut der Verfassung ist hier sehr eindeutig; Art. 46 Abs. 1 GG erfasst lediglich Bundestagsabgeordnete, ohne Bundesregierungsmitglieder einzubeziehen.<sup>56</sup>

Schlussfolgernd kann festgehalten werden, dass bis heute zwar einige grundlegende Fragen zur Haftung von Spitzenpolitikern, wenn auch nur durch verhältnismäßig wenige Publikationen, beantwortet werden konnten, jedoch zu den Regelungslücken bzw. Rechtsunsicherheiten weitestgehend geschwiegen wird. Eine Ausnahme bildet hierzu u. a. Stein, die in diesem Zusammenhang unterschiedliche Lösungsansätze vorschlägt, wie etwa die Einführung von neuen Haftungsnormen (etwa für ‚Haushaltsuntreue‘) oder über verschiedene Analogieansätze.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> BGH, Urt. v. 22.6.1982 – VI ZR 251/80 – NJW 1982, 2246; OLG München, Urt. v. 14.4.1972 – 1 U 1780/71 – BayVBl. 1975, 54.

<sup>54</sup> OVG Münster, Urt. v. 4.10.1966 – II A 16/65 – DVBl. 1967, 51, 53.

<sup>55</sup> Vgl. Graul, NJW 1991, 1717.

<sup>56</sup> Jarass, in Jarass/Pieroth, Art. 46, Rn. 1 ff.

<sup>57</sup> Vgl. Stein, Seite 630 ff.

### **C. Gang der Untersuchung**

In der vorliegenden Arbeit soll die Frage nach der Haftung von Bundestagsabgeordneten systematisch angegangen werden. Nach einer kurzen Darstellung der relevanten Begriffsbestimmungen wird die Haftungsfrage zunächst auf verfassungsrechtlicher Basis erörtert. Zu untersuchen ist, ob das Grundgesetz ein unmittelbares oder mittelbares verfassungsrechtliches Gebot für die Verantwortlichkeit von Bundestagsabgeordneten enthält. In diesem Zusammenhang werden unter anderem die verfassungsrechtlichen Grundsätze dargestellt, die Politiker zu beachten haben, und ihre Rechtsstellung sowie Aufgabengebiete beschrieben. Hieran anknüpfend wird herausgearbeitet, ob auf diesen Grundlagen eine zivilrechtliche Haftung von Bundestagsabgeordneten gerechtfertigt sein könnte und ob die aktuelle Rechtslage einem solchen Gebot gerecht wird. Die Untersuchungen werden dabei – für den Praxisbezug – mit verschiedenen Gerichtsentscheidungen untermauert.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist insbesondere zwischen den allgemeinen Regelungen und Grundsätzen aus dem Grundgesetz einerseits und den spezifischen Haftungsbestimmungen für Bundestagsabgeordnete andererseits, namentlich der Immunität und der Indemnität aus Art. 46 GG sowie der Haftung bei Amtspflichtverletzungen aus Art. 34 GG, zu unterscheiden. Vorliegend könnten u. a. die Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips, das Demokratieprinzip, die Grundsätze der Volkssouveränität aber auch die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze herangezogen werden. Die vorgenannten Regelungen sind verfassungsrechtliche Vorgaben, die für die Tätigkeit von Bundestagsabgeordneten von erheblicher Bedeutung sein dürften. Sollte hieraus ein verfassungsrechtliches Gebot für die Haftung von Bundestagsabgeordneten abzuleiten sein, müsste das deutsche Rechtssystem unter Umständen auch einen Haftungsanspruch gegen den Abgeordneten oder gegen den Staat ermöglichen. Andererseits müssten mögliche Weiterentwicklungen des Rechts überprüft bzw. entsprechende Lösungsansätze angeboten werden.

## KAPITEL 2: BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

### A. Haftungs- und Verantwortungsbegriff

Bei der Untersuchung der Haftung von Politikern steht der Verantwortungsbegriff im Mittelpunkt des Interesses, weil der Begriff ‚Verantwortung‘ in unterschiedlichen Rechtsbereichen unterschiedliche Bedeutungen – und gar Rechtsfolgen – haben und in unterschiedlichen Ausprägungen auftreten kann.

So definiert beispielsweise der Duden Verantwortung folgendermaßen:

*„mit einer bestimmten Aufgabe, einer bestimmten Stellung verbundene Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass innerhalb eines bestimmten Rahmens alles einen möglichst guten Verlauf nimmt, das jeweils Notwendige und Richtige getan wird und möglichst kein Schaden entsteht“,*

sowie als

*„Verpflichtung, für etwas Geschehenes einzustehen und sich zu verantworten“.*

Im rechtlichen Kontext kann Verantwortung als das Einstehenmüssen für eine rechtlich erhebliche Verfehlung verstanden werden. Auch in diesem Zusammenhang werden in den gesetzlichen Regelungen unterschiedliche Begriffe vorgefunden, wie etwa die ‚Verantwortlichkeit‘ bzw. das ‚Vertretenmüssen‘ aus § 276 BGB.

Im Zentrum der Regelung steht das ‚Verschulden‘ des Vertretenmüssenden. Im Rahmen von vertraglichen Ersatzansprüchen, in denen das Vertretenmüssen des Schädigers geprüft werden muss, besteht als Anknüpfungspunkt die Existenz eines bestehenden oder zumindest anberaumten Schuldverhältnisses (vgl. § 311 Abs. 1 oder Abs. 2 BGB) sowie eine hieraus resultierende Pflichtverletzung (vgl. § 241 Abs. 1 oder Abs. 2 BGB). Auch außerhalb von bestehenden oder anberaumten Schuldverhältnissen kann eine Verknüpfung zwischen einer gesetzlich gebotenen Verpflichtung, wie etwa dem Verbot von unerlaubten Handlungen, und einer hierauf basierenden Verantwortung bzw. einem Einstehenmüssen hinsichtlich der Folgen erkannt werden.

So bestimmt § 823 Abs. 1 BGB, dass bei der Verletzung von Rechtsgütern auch außerhalb von Schuldverhältnissen ein Verantwortenmüssen für die hieraus entstehenden Schäden gegeben sein kann. Damit zeigt das deutsche Rechtssystem, dass in aller Regel ein ‚rechtsfreier Raum‘ im Sinne einer ‚Verantwortungslosigkeit‘ nicht erwünscht ist. Dass

Bundestagsabgeordnete bis heute keinen nennenswerten zivilrechtlichen Haftungen unterliegen, scheint auf den ersten Blick systemfremd zu sein. Allerdings sollte hierbei berücksichtigt werden, dass die rechtlich relevanten Handlungen eines Abgeordneten grundsätzlich nicht direkt dem Zivilrecht zuzuordnen sein dürften. Abgeordnete nehmen grundsätzlich öffentliche Aufgaben wahr, die ihnen im öffentlich-rechtlichen Kontext bzw. unmittelbar von der Verfassung übertragen werden und sich auf ein Rechtsverhältnis zwischen Staatsorgan (Bundestag) und Organwalter (Bundestagsabgeordneter) beziehen.<sup>58</sup> Allerdings sind hiervon – wie bereits erwähnt – auch Ausnahmen möglich. Diese werden in der vorliegenden Bearbeitung auch thematisiert.

Für den Begriff Verantwortung ist außerdem zu berücksichtigen, dass eine Verantwortlichkeit nicht nur für das eigene Verhalten, sondern auch für fremdes Verschulden begründet werden kann. Im Rahmen eines Schuldverhältnisses wird dies über § 278 BGB (sogenannter Erfüllungsgehilfe) und im deliktischen Bereich über § 831 BGB (sogenannter Verrichtungsgehilfe) erzielt. Zwischen beiden Haftungsregelungen gibt es einen wichtigen Unterschied: Während die Haftung im deliktischen Bereich exkulpiert werden kann, ist die Haftung im schuldrechtlichen Bereich deutlich strenger geregelt: Eine Exkulpationsmöglichkeit ist zumindest nicht vorgesehen. Im Rahmen der Frage nach der Verantwortlichkeit von Politikern könnten zwar beide Anspruchsrichtungen grundsätzlich in Frage kommen, allerdings dürfte der Schwerpunkt auf den deliktischen Ansprüchen liegen, da das Begründen eines Schuldverhältnisses in aller Regel nur die Ausnahme darstellen dürfte.

Bei deliktischen Schadensersatzansprüchen kann außerdem eine Anknüpfung zum Strafrecht vorgenommen werden. Hierfür wird § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. einem Schutzgesetz<sup>59</sup> herangezogen, wie beispielsweise einer Norm aus dem Strafgesetzbuch.<sup>60</sup>

Auch die Begrifflichkeit des Vertrauensbruches wird in Haftungsfragen und -ansprüchen häufig herangezogen.<sup>61</sup> So könnte vorliegend die Frage gestellt werden, ob ein besonderes Näheverhältnis zwischen den Bürgern und Bundestagsabgeordneten angenommen

---

<sup>58</sup> Stein, Seite 458.

<sup>59</sup> Zu der Begrifflichkeit und den rechtlichen Rahmenbedingungen, vgl. MüKo-BGB/Wagner, § 823, Rn. 562 ff.

<sup>60</sup> MüKo-BGB/Wagner, § 823, Rn. 596 und 602.

<sup>61</sup> Dauner-Lieb, in: Dauner-Lieb/Langen, § 282, Rn. 13; MüKo-BGB/Ernst, § 282, Rn. 4.

werden kann und ob politische Verfehlungen aus diesem Grund als eine Art ‚Vertrauensbruch‘ anzusehen sind, die sodann in eine zivilrechtliche Haftung des Schadensverursachers münden. Auch die Rechtsbeziehungen von Bundestagsabgeordneten untereinander, beispielsweise im Rahmen von Parteiabsprachen oder Koalitionsverträgen, könnten Vertrauensbrüche begründen, die unter Umständen Auswirkungen auf die Staatskasse oder die finanziellen Interessen der Bürger haben könnten. In diesem Zusammenhang kann bereits an dieser Stelle festgehalten werden, dass sämtliche Vereinbarungen zwischen politischen Parteien und Politikern, die im Rahmen oder als Ergebnis von Koalitionsverhandlungen erfolgen, als Sondermaterie zwischen Verfassungsorganen ähnlicher Subjekte anzusehen sind und somit aus der klassischen Haftungsregelung des Zivilrechts ausgenommen werden müssten.<sup>62</sup> Dies gilt selbst dann, wenn aus dieser Konstellation Bürger betroffen werden. Hier könnte unter Umständen eine Regelungslücke angenommen werden, die dazu führt, dass Vertragsbrüche zwischen Koalitionsparteien und auch deren rechtliche Folgen juristisch und auch öffentlich-rechtlich nicht geahndet werden können.<sup>63</sup> So bleiben die Folgen dieser Brüche im politischen Spektrum verhaftet, ohne nennenswerte Konsequenzen nach sich zu ziehen. Der einzige ‚Bestrafungsmechanismus‘ liegt somit in den Händen des Wählers. Der Wähler soll den Bruch damit sanktionieren, dass er bei den nächsten Wahlen seine Stimme anderweitig vergibt. Dieser Ansatz, der lediglich eine politische Verantwortung von Politikern vorsieht, wird *de lege lata* auch hinsichtlich der Haftungsthematik herangezogen.

Unabhängig von der Frage, ob es verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist, dass zwischenparteiliche Regelungen rechtlich nicht sanktioniert werden können, ist es fraglich, ob dieser Ansatz auch auf Beziehungen zwischen Politikern und außenstehenden Dritten übertragen werden kann. Während der Vertragsbruch einer politischen Partei gegenüber einer anderen politischen Partei nicht direkt zu einer Vermögenseinbuße beim Vertragspartner führen dürfte, könnten die Folgen bei einer Privatperson bzw. einem Unternehmen ganz anders sein.<sup>64</sup> Sollte beispielsweise die Bundesregierung eine Leistung gegenüber einem Bürger bzw. einem privaten Unternehmen nicht erbringen, wären finanzielle Einbußen

---

<sup>62</sup> Bethge, JuS 2001, 1100, 1101.

<sup>63</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.12.2013 – 2 BvQ 55/13 – JuS 2014, 381, m. Anm. Sachs.

<sup>64</sup> Ob beispielsweise die fiktiven Parteien X oder Y den unterschriebenen Koalitionsvertrag in Bezug auf die Einführung der Grundrente erfüllt haben oder nicht, wird unmittelbar für ihre Vermögenssphäre keine Bedeutung haben.

nicht auszuschließen. Dass ein Geschädigter nicht auf diesem ‚Schaden‘ sitzenbleiben möchte, sollte grundsätzlich auf der Hand liegen. Ein Verweis auf die nächste Wahl, bei der sich der geschädigte Bürger ‚revanchieren‘ könne, wäre auf den ersten Blick nicht nur unangebracht, sondern könnte haftungsrechtlich auch als inkonsequent erscheinen. Allerdings würde sich dann die Frage stellen, ob zwischen einem Politiker und seinem Wähler überhaupt eine Art Vertrags- oder Schuldverhältnis angenommen werden kann. Ein solcher Ansatz wäre sicherlich nur sehr schwer zu begründen. Bei der Anwendung und Auslegung des Verfassungsrechts soll diese Frage jedenfalls näher untersucht und bei der Bewertung der einzelnen Fragestellungen berücksichtigt werden.

## **B. Die Bundestagsabgeordneten im Kontext des Politikerbegriffs**

Für den Begriff Politik gibt es keine eindeutige, objektive Definition, allerdings kann mit unterschiedlichen Um- und -beschreibungen eine Annäherung vorgenommen werden. Ein Blick in verschiedene Literaturquellen zeigt, dass die Begriffsbestimmung von vielen Faktoren abhängt, nicht zuletzt von ideologischen Ansätzen, die in den jeweiligen Staaten vorherrschend sind.<sup>65</sup> In der Politikwissenschaft wird vor allem der Begriffe *polity* oder *policy* verwendet, um die Form und den Inhalt des politischen Lebens zu erklären. Nach David Eastons überzeugendem Definitionsansatz wird Politik als eine kraft anerkannter Kompetenz verbindliche und autoritative Werteverteilung verstanden.<sup>66</sup> Hierdurch können unterschiedliche materielle Werte wie Rohstoffe, Geld und Güter zugeteilt und u. a. das öffentliche sowie private Zusammenleben der Bevölkerung geregelt werden. Politiker müssten somit Personen sein, die offiziell diese autoritative Werteverteilung durchführen bzw. an den entsprechenden Entscheidungsfindungen teilhaben können. Doch wie bereits in Kapitel 1 dargestellt, ist der Begriff des Politikers sehr weit gefasst und kann von der kommunal- bis zur völkerrechtlichen Ebene in unterschiedlichen Ausgestaltungen und mit verschiedenen Bezeichnungen vorgefunden werden, sodass sowohl Gemeinderatsmitglieder als auch Mitglieder des Europäischen Parlaments gleichermaßen als ‚Politiker‘ bezeichnet werden. Sie alle haben gemeinsam, dass sie ein politisches Amt bzw. ein Mandat ausüben und somit repräsentative Aufgaben auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen wahrnehmen. Sie sollen die Geschicke eines Staates oder eines Staatenverbundes lenken.

---

<sup>65</sup> So gibt es neben pragmatischen, normativen, empirisch-analytischen Ansätzen beispielsweise auch einen marxistischen Erklärungsansatz.

<sup>66</sup> Schimmelfennig, in Lauth/Wagner, Seite 143.

Somit wären sie in der Lage, bei Dritten Schäden zu verursachen bzw. an einer solchen Verursachung beteiligt zu sein. Eine Darstellung der Haftung aller Kategorien von Politikern würde den Rahmen der vorliegenden Bearbeitung sprengen. Aus diesem Grund wird sich diese Untersuchung ausschließlich auf die Haftung von Bundestagsabgeordneten beschränken.

Die Bundestagsabgeordneten übernehmen wesentliche Funktionen im deutschen Staatssystem.<sup>67</sup> Sie vertreten bzw. repräsentieren das Volk auf staatlicher Ebene und werden von diesem hierzu in regelmäßigen Wahlen legitimiert.<sup>68</sup> Dabei haben sie eine Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen, so unter anderem die Schaffung von Bundesrecht im Rahmen der Gesetzgebungsfunktion, die Änderung der Verfassung und damit das Setzen von Rahmenbedingungen für das deutsche Staats- und Rechtssystem.<sup>69</sup> Im Rahmen der Kreationfunktion<sup>70</sup> haben die Abgeordneten u. a. den/die Bundeskanzler/-in zu wählen und bei der Wahl des Bundespräsidenten mitzuwirken. Darüber hinaus wirken sie auch bei der Wahl bzw. der Besetzung von weiteren Bundesorganen mit, wie beispielweise bei der Wahl der Richter zum Bundesverfassungsgericht.<sup>71</sup> Die Abgeordneten kontrollieren und überwachen aber vor allem die Tätigkeiten der Bundesregierung und bilden eine öffentliche Bühne für das Kommunizieren und Repräsentieren der Belange des Volkes. Insofern ist der Bundestag das Herzstück des deutschen Staats- und Rechtssystems. Ein möglicher negativer Einfluss durch Außenstehende auf Abgeordnete oder auf ganze Fraktionen, ganz gleich ob auf regierende Parteien oder auf die Opposition, könnte zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Staats- und Rechtssystems führen. Aus diesem Grund ist es folgerichtig, die Abgeordneten des Deutschen Bundestages hinsichtlich ihrer Haftungsfähigkeit und eines möglichen Haftungsumfangs zum Thema dieser Arbeit zu machen.

---

<sup>67</sup> Sehr ausführlich bei Magiera, in Sachs: Art. 38, Rn. 21 ff und Morlok, in: Dreier, Art. 38, Rn. 30 ff.

<sup>68</sup> Magiera, in Sachs: Art. 38, 32-34.

<sup>69</sup> Magiera, in Sachs: Art. 38, Rn. 27-31.

<sup>70</sup> Morlok, in: Dreier, Art. 38, Rn. 42.

<sup>71</sup> Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 54, Rn. 26 ff.

## **KAPITEL 3: VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDSÄTZE**

### **A. Problemdarstellung**

In diesem Kapitel wird untersucht, ob das Grundgesetz ein unmittelbares oder mittelbares verfassungsrechtliches Gebot für die Verantwortlichkeit von Bundestagsabgeordneten und Bundesregierungsmitgliedern enthält. Anhand des Ergebnisses wird in den darauffolgenden Kapiteln dargelegt, ob auf dieser Grundlage eine zivilrechtliche Haftbarkeit von Bundestagsabgeordneten gerechtfertigt sein könnte. Insofern gilt es, zunächst herauszuarbeiten, mit welchen verfassungsrechtlichen Grundsätzen und Artikeln des Grundgesetzes die Politiker konfrontiert sind. Hier ist zwischen den allgemeinen Regelungen und Grundsätzen aus dem Grundgesetz und den spezifischen Haftungsbestimmungen für Bundestagsabgeordnete, namentlich der Immunität und Indemnität aus Art. 46 GG sowie der Haftung bei Amtspflichtverletzungen aus Art. 34 GG, zu unterscheiden.<sup>72</sup> Daneben sollen auch die Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips, das Demokratieprinzip, die Grundsätze der Volkssouveränität sowie die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze herangezogen werden. Am Ende des Kapitels ist somit die Frage zu beantworten, ob aus den genannten Grundsätzen auch eine vom Verfassungsgeber vorgesehene Verantwortlichkeit der Bundestagsabgeordneten (unmittelbar oder mittelbar) abgeleitet werden kann – oder, falls nicht, eine diesbezügliche Weiterentwicklung des Rechts möglich und zulässig ist.

### **B. Allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze**

#### **I. Das Demokratieprinzip und die Souveränität des Volkes**

##### **1. Das Demokratieprinzip**

Im Zentrum der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland steht das Volk. Dies stellt der Verfassungsgeber in mehreren Artikeln klar. Staats- und rechtshistorisch betrachtet, war die ‚Machterlangung‘ des Volkes ein sehr steiniger Weg bzw. ein langer Prozess mit vielen Höhen und Tiefen. Der als ‚Demokratielehrer‘ der Antike bekannt gewordene Perikles erklärte die in Athen praktizierte Demokratie mit den nachfolgenden Worten:

---

<sup>72</sup> Hier sei zu erwähnen, dass die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Verantwortlichkeit politischer Akteure bereits größtenteils von Stein aufgearbeitet wurden, mit dem Ergebnis, dass ein verfassungsrechtliches Gebot der Verantwortung anzunehmen sei (Stein, Seite 494 ff.).



*„Die Verfassung, die wir haben (...) heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“<sup>73</sup>*

Die Freiheit und die Selbstbestimmungsmöglichkeit der Bürger hatten somit die Priorität, aber auch deren Verteidigungsbereitschaft, diesen Lebensstil beibehalten zu können.<sup>74</sup> Die Bürger standen dem ‚Staat‘ nicht ohnmächtig gegenüber, sondern waren im Grunde genommen ‚der Staat selbst‘.

Ähnlichkeiten zur heutigen Demokratie sind erkennbar, jedoch gibt es wesentliche Unterschiede. Insbesondere war der Beteiligungsgrad des Volkes in der Vergangenheit deutlich anders. Die Demokratie war die unmittelbare Herrschaft des Volkes, in der alle Entscheidungen durch eine Volksversammlung getroffen wurden. An dieser durften alle volljährigen Männer teilnehmen. Die heutige Demokratie basiert vielmehr auf dem Ansatz einer ‚mittelbaren Volksbeteiligung‘. Das Volk wählt seine Vertreter und schickt diese in das Parlament. Dort wird es von den ‚Auserwählten‘ repräsentiert. Ein erneuter Einfluss des Volkes erfolgt erst bei Neuwahl der ‚Repräsentanten‘. Diese übertragen ihre Macht in regelmäßigen Abständen an andere Personen, die wiederum aus der Mitte des Volkes stammen. Das Volk kann sich auf diese Weise selbst regieren, wobei den Regierenden bzw. ‚Auserwählten‘ eine sehr große Verantwortung übertragen wird. Sie verwalten treuhänderisch die ihnen übertragene Macht. Insofern scheint die Annahme einer Verantwortlichkeit des Treuhänders nicht abwegig zu sein. Auch die Tatsache, dass Deutschland eine Bundesrepublik mit einer republikanischen Staatsform ist, bei der die Legitimation der Staatsgewalt ausschließlich auf einem Berufungsakt des Volkes fußt, unterstützt diesen Gedankengang.<sup>75</sup> Mit dieser Staatsform wird jeglichen anderen -formen und -strukturen, in denen von einer der Verfassung übergeordneten Verleihung von Herrschaftsbefugnissen ausgegangen wird, eindeutig eine Absage erteilt.<sup>76</sup> Dieser Ansatz wird insbesondere in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG im Rahmen des Volkssouveränitätsgrundsatzes deutlich hervorgehoben und auch im Rahmen des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 1 GG konkretisiert. Das Demokratieprinzip setzt bereits denklogisch voraus, dass die Legitimation der

---

<sup>73</sup> Stark, in: FS Volkmar Götz, Seite 90.

<sup>74</sup> Stark, in: FS Volkmar Götz, Seite 90.

<sup>75</sup> Antoni, in: Hömig/Wolff, Art. 20 GG, Rn. 2.

<sup>76</sup> Antoni, in: Hömig/Wolff, Art. 20 GG, Rn. 2.

Staatsgewalt stets durch das Volk zu erfolgen hat,<sup>77</sup> selbst wenn ‚Demokratie‘ als Begrifflichkeit ein entwicklungsoffenes Prinzip sein sollte.<sup>78</sup> Die Grenzen dieser Entwicklungs Offenheit bestimmt Art. 79 Abs. 3 GG. Hier werden die unabdingbaren Merkmale der Staatsstruktur und -form der Bundesrepublik Deutschland festgehalten.

Das Demokratieprinzip ist als ein wichtiger Baustein für etwaige Haftungsüberlegungen anzusehen. Es erlaubt in diesem Zusammenhang zwei völlig unterschiedliche Blickwinkel. Zum einen könnte eine Haftung von Bundestagsabgeordneten befürwortet werden, weil der Abgeordnete die ihm übertragene Macht ‚treuhänderisch‘ und grundsätzlich im Interesse des Volkes zu nutzen hat, womit ein Machtmissbrauch rechtlich erschwert bzw. sanktioniert werden müsste. Zum anderen könnte das Demokratieprinzip auch den Ansatz zulassen, dass eine unmittelbare Haftung von Bundestagsabgeordneten als ‚systemfremd‘ anzusehen ist, da der Verfassungsgeber lediglich eine ‚politische Verantwortlichkeit‘ gewünscht haben könnte. Darüber hinaus wird häufig auf den sogenannten ‚änderungsfesten Kern‘<sup>79</sup> des Demokratieprinzips verwiesen, selbst wenn das Umfeld einer Demokratie einem stetigen Wandel unterliegt.

So werden in Art. 20 Abs. 2 GG die drei Staatsfunktionen, bestehend aus Gesetzgebung (Legislative), Rechtsprechung (Judikative) und vollziehender Gewalt (Exekutive), erwähnt und es wird hervorgehoben, dass die vom Volke ausgehende Staatsgewalt im Rahmen von Wahlen und Abstimmungen ausgeübt bzw. an die jeweiligen Vertreter des Volkes übertragen werden soll. Die Bundesrepublik Deutschland ist somit als eine parlamentarische Demokratie in Form der von Abraham Lincoln begründeten ‚Gettysburg-Formel‘ ausgestaltet, die lautet:

***“government of the people, by the people, for the people”.***<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.5.1995 – 2 BvF 1/92 – BVerfGE 93, 27, 66 f.; BVerfG, Beschl. v. 5.12.2002 – 2 BvL 5/98, 6/98 – BVerfGE 107, 59, 87.

<sup>78</sup> BVerfG, Beschl. v. 5.12.2002 – 2 BvL 5/98, 6/98 – BVerfGE 107, 59, 91.

<sup>79</sup> Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 20 GG, Rn. 81 f.

<sup>80</sup> Blank, Seite 108.

Dass das Volk als Träger und Subjekt<sup>81</sup> der Staatsgewalt gilt, ist somit Staatsstrukturelement auf verfassungsrechtlicher Ebene.<sup>82</sup> In diesem Kontext wird bereits den vom Volk gewählten und legitimierten Abgeordneten die Verantwortung übertragen, die „Macht des Volkes“ treuhänderisch zu verwalten bzw. die durch das Amt übertragenen Aufgaben im Sinne des Volkes zu erfüllen. Die Amtsträger müssen bei ihrer Tätigkeit auch die Rechtsgebundenheit der Staatsorgane berücksichtigen (gemäß Art. 20 Abs. 3 GG). Nach diesem Grundsatz sind alle Staatsorgane an Gesetz und Recht bzw. die Legislative an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden, was zeitgleich auch als wesentliche Grundlage des Rechtsstaatsprinzips verstanden werden kann.<sup>83</sup>

Von Coelln beschreibt das Demokratieprinzip wie folgt:

*„Das Demokratieprinzip als Herrschaftsform der Freien und Gleichen beruht auf dem Gedanken der freien Selbstbestimmung aller Bürger, die durch Wahlen und Abstimmungen mitentscheiden dürfen.“<sup>84</sup>*

Im Rahmen der Bewertung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung geht er sogar deutlich weiter und erklärt den Parlamentarismus als ‚verzichtbar‘, sofern

*„die gleichberechtigte Teilnahme am Prozess der Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk anderweitig gewährleistet werden (...)“*

kann, wie beispielsweise durch „Plebiszite“.<sup>85</sup> Auch dieser Ansatz zeigt, dass die Bundestagsabgeordneten nicht über dem Volk oder über der Verfassung stehen sollten. Dass die Wortwahl des Verfassungsgebers im Rahmen des Indemnitätsschutzes aus Art. 46 Absatz 1 GG etwas anderes suggeriert, d. h. zumindest eine Art ‚Unantastbarkeit‘ der Bundestagsabgeordneten annimmt, könnte dahingehend gedeutet werden, dass lediglich eine reine politische Verantwortlichkeit des Abgeordneten geduldet wird und eine darüber hinausgehende Haftung schlichtweg ‚ungeregelt‘ oder vielleicht sogar ‚unerwünscht‘ sei. Die Macht, die vom Volk ausgeht, soll auch in Extremsituationen dazu eingesetzt werden, die entstandenen Probleme innerhalb des Volkes einer Lösung zuzuführen. Das Volk soll aus seiner Mitte heraus seine Repräsentanten aussuchen bzw. in den

---

<sup>81</sup> BVerfG, Beschl. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2/89, 6/89 – BVerfGE 83, 37, 50 f.

<sup>82</sup> Graßhof, in Graßhof, Art. 20 II, Nr. 1 bis Nr. 6; Blank, Seite 108.

<sup>83</sup> Stein, Seite 500.

<sup>84</sup> Vgl. von Coelln, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, § 46 BVerfGG Rn. 22.

<sup>85</sup> Vgl. von Coelln, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, § 46 BVerfGG Rn. 22.

Bundestag hineinwählen und sie unter Umständen durch eine Wiederwahl ‚belohnen‘ bzw. durch eine Nichtwahl auch ‚bestrafen‘ können. Das Demokratieprinzip scheint insofern eher für die rein politische Verantwortlichkeit der Bundestagsabgeordneten zu sprechen.

Eine ‚Bestrafung‘ durch eine nicht erfolgte Wiederwahl dürfte zwar eine verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit – bzw. unter Berücksichtigung des Demokratieprinzips sogar die Grundregel sein – jedoch dürfte dieser Ansatz in extremen Machtmissbrauchsfällen nicht effektiv dazu führen, dass der Missbrauch von politischen Ämtern unterbunden wird. Auch die Tatsache, dass unter Umständen eine strafrechtliche Verantwortlichkeit von Bundestagsabgeordneten begründet werden kann, untermauert, dass die Annahme einer rein politischen Verantwortung nicht ausreichen könnte. Angesichts der hohen Verantwortung und Bedeutung, die das Amt eines Bundestagsabgeordneten für die Rechtsstaatlichkeit, die Demokratie und die Führung der Bundesrepublik Deutschland mit sich bringt, könnte das bloße In-Aussichtstellen einer ausbleibenden Wiederwahl nicht in jedem Fall als eine angemessene Reaktion auf eine sehr gravierende Missachtung der oben erwähnten Grundsätze angesehen werden, insbesondere mit Blick auf die im Zentrum der politischen Willensbildung stehende Volkssouveränität. In Extremfällen müssen die Staatsfunktionen effektiv geschützt werden können, insbesondere auch im Interesse des Volkssouveräns.

## **2. Verletzung der Legitimationskette für die Begründung von Haftungsansprüchen?**

Antoni zufolge wird die materielle Legitimation durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung, die wiederum dem Parlament gegenüber verantwortlich ist, hergestellt.<sup>86</sup> Somit ist die Legitimationskette stets beim Volk anzusetzen, das als deren Ausgangspunkt fungiert. Im Mittelpunkt der Legitimationsverteilung werden die vom Volk gewählten Volksvertreter verortet. Am Ende der Legitimationskette steht die aus den gewählten Volksvertretern hervorgehende Regierung, der wiederum die Verwaltung untergeordnet ist. Insofern hat der Verfassungsgeber die Souveränität des Volkes bzw. den Grundsatz der Volkssouveränität konsequent auf allen entscheidenden Ebenen der Staatsgewalt vorbestimmt. Das vom Bundesverfassungsgericht

---

<sup>86</sup> Antoni, in: Hömig/Wolff, Art. 20 GG, Rn. 3.

vorgesehene entwicklungsoffene Prinzip stellt dabei sicher, dass in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG die Demokratie in der Bundesrepublik sowie die Volkssouveränität durch Weiterentwicklungen und Anpassungen an gegenwärtige politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen adaptiert und geschützt werden können. Insofern bedeutet eine bisherige (prinzipielle) Nichthaftung von Abgeordneten nicht, dass eine Haftung (künftig) gänzlich auszuschließen ist. Die Macht, die der Bundestagsabgeordnete in dieser Legitimationskette innehat, sollte jedenfalls nicht gegen das Volk oder seinen Hoheitsträger gerichtet werden dürfen – zumindest nicht gezielt. Bereits das Reichsgericht hat vor über 80 Jahren einen allgemeinen Rechtsgedanken formuliert, in dem es als mit dem Wesen des Rechts unvereinbar angesehen wurde, wenn ein Amtswalter wegen eines von ihm an seinem Amtsträger verursachten Schaden nicht selbst zu haften hätte.<sup>87</sup> Somit ist es dem deutschen Rechtssystem auch unter rechtshistorischen Gesichtspunkten heraus nicht völlig fremd, wenn ein Abgeordneter als Amtswalter einer Haftung unterliegt, sofern er seinem Amtsträger einen Schaden verursacht hat – selbst wenn dies nur im Rahmen einer Innenhaftung sein sollte.<sup>88</sup> Fraglich ist, ob dieser allgemeinen Überlegung die weiteren Prinzipien und Artikel des Verfassungsrechts entgegenstehen oder ob sie diesen Ansatz vielmehr sogar unterstützen. Explizite Regelungen zu einer solchen Haftungskonstellation gibt es kaum. So wird etwa die Innenhaftung, die einen Regressanspruch des Staates/Landes gegen Regierungsmitglieder vorsieht, nur in zwei Bundesländern ausdrücklich erwähnt.<sup>89</sup> Hintergrund dieser Entscheidung zugunsten einer Nichtregelung ist der Umstand, dass auf Bundes- und Landesebene überwiegend (nur) eine politische Verantwortlichkeit erwünscht und eine haftungsrechtliche Verantwortung offensichtlich nicht favorisiert wurde.

Fraglich ist, ob dieser Ansatz nicht dazu führen könnte, dass am Ende die Steuerzahler auf den Schäden sitzen bleiben, die von den von ihnen gewählten Politikern verursacht worden sind? Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn der Geschädigte gar keinen Schadensersatzanspruch hätte oder eine Staatshaftung dazu führen würde, dass die Steuerzahler *de facto* auf dem Schaden sitzenbleiben würden. Andererseits könnte der Verfassungsgeber gerade diese Situation in Kauf nehmen wollen bzw. könnte diese sogar vom Demokratieprinzip erwünscht sein. Schließlich heißt Volkssouveränität auch, dass

---

<sup>87</sup> RG, Urt. v. 13.12.1940 – III 37/40 – RGZ 165, 323, 324.

<sup>88</sup> Stein, Seite 488.

<sup>89</sup> Stein, Seite 484.

die höchste Legitimitätsquelle das Staatsvolk selbst ist und die Abgeordneten sowie Regierungsmitglieder nicht in diese Tätigkeit ‚hineingeboren‘ oder ‚auf Lebenszeit ernannt‘ werden. Sie übernehmen lediglich für eine bestimmte Zeit die Funktion eines Repräsentanten. Eine Wiederwahl kann erfolgen, wenn die Wähler mit der bis dahin gezeigten Leistung des Repräsentanten zufrieden gewesen sind oder keinen politischen Wechsel wünschen. Sie können sich allerdings auch gezielt dagegen entscheiden und eine andere Wahl treffen. Sowohl die Kandidatur als auch die Auswahl des Kandidaten basieren auf dem Grundsatz der ‚Freiwilligkeit‘. Mit Blick auf das Stundenpensum eines Abgeordneten trägt dieser nicht nur eine immense Verantwortung gegenüber der Bevölkerung und dem Staat, sondern es besteht auch ein erheblicher Leistungsdruck, mit dem er tagtäglich zurechtkommen muss und dabei nicht mit einer ‚40-Stunden-Arbeitswoche‘ rechnen darf:

*„Mehr als 90 Prozent der Parlamentarier arbeiten 55 und mehr Stunden, fast die Hälfte mehr als 70 Stunden pro Woche.“<sup>90</sup>*

Insofern dürfte primär der ideelle Wert als Motivation für eine Bundestagskandidatur im Vordergrund stehen. Ein blinder Vergleich zu klassischen Unternehmern und anderen privaten Wirtschaftsteilnehmern wie etwa Geschäftsführern oder Vorstandsmitgliedern, scheint unter diesem Gesichtspunkt nicht angebracht. Während die Verdienstmöglichkeiten des Abgeordneten genauestens vorgegeben sind und eine Überschreitung gewisser Einkommens- und Zuschussgrenzen praktisch nicht möglich ist, haben private Wirtschaftsteilnehmer ganz andere Möglichkeiten. Unter Berücksichtigung dieser Punkte scheint es nur angemessen zu sein, dass der Verfassungsgeber durch die Gewährung von Immunität und Indemnität den Druck auf die Abgeordneten reduzieren bzw. diesen schützen möchte.<sup>91</sup> Das Regieren erfordert in vielen Fällen auch mutige Entscheidungen, die mit gewissen Risiken verbunden sein können. Hier könnten weitreichende Haftungsregelungen wie eine Art ‚Fußfessel‘ wirken und bedeutsame politische Entscheidungen und Veränderungen blockieren. Auch könnten künftig nur wenige Menschen Interesse daran haben, sich als Bundestagsabgeordnete zur Verfügung zu stellen.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die vom Volk legitimierten Abgeordneten die ihnen übertragene Macht nicht missbrauchen dürfen. Ein Machtmissbrauch sollte, vor

---

<sup>90</sup> Sueddeutsche, „Datenauswertung – so tickt der Bundestag“, v. 27.2.2018.

<sup>91</sup> Vgl. Seite 62 ff. (Kapitel 3.C.V).

allem im Interesse des Wählers, als die Überschreitung der äußersten Grenze für die Tätigkeit und den Schutz des Abgeordneten angesehen werden. Andernfalls hätte auf entsprechende strafrechtliche Regelungen, wie beispielsweise § 108e StGB, verzichtet werden können. Die Abgeordneten müssen sich als Volksvertreter stets bewusst sein, dass sie nicht nur die Steuergelder des Volkes ‚treuhänderisch‘ zu verwalten haben, sondern auch die ihnen im Rahmen der hier beschriebenen ‚Legitimationskette‘ übertragene Macht und die entsprechende Verantwortung tragen müssen.

### 3. Die Volksvertreter im Rahmen der Staatshaftung

Art. 34 GG scheint den zuletzt dargestellten Rechtsgedanken sehr gut abzubilden. Denn aus dieser Haftungsregelung – sowie u. a. auch aus dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Absatz 3 GG – kann entnommen werden, dass für Schäden, die vom Staat bzw. von dessen Vertretern verursacht werden, nicht der Geschädigte selbst aufkommen sollte.<sup>92</sup> Der Staat ist verpflichtet, einen durch ihn verursachten Schaden zu beheben. Der Politiker, der als Amtsträger oder Organwalter agiert, repräsentiert insofern ein Verfassungs- und Staatsorgan bzw. den Staat selbst. Dass ein von ihm verursachter Schaden nicht ausgeglichen werden muss und letztendlich vom Steuerzahler zu tragen wäre, könnte sich unter Umständen als konträr zum rechtsstaatlichen Verbot eines *administrare contra legem* erweisen.<sup>93</sup> Schließlich bezweckt Art. 34 S. 1 GG mit der befreienden Schuldübernahme den Schutz der vom Staat Geschädigten.<sup>94</sup> Der Staat soll niemandem einen Schaden zufügen und die Geschädigten nicht kompensationslos lassen.

Gemeinsam mit Art. 34 S. 2 GG könnte dieser Ansatz zu dem Ergebnis führen, dass gegebenenfalls der schadensverursachende Politiker im Rahmen eines Regressanspruches den Schaden auszugleichen hätte, um dem Staat bzw. den Steuerzahlern keine Rechtsnachteile entstehen zu lassen. Insofern könnte der Ansatz einer rein ‚politischen Verantwortlichkeit‘ konträr zum Rechtsgedanken aus Art. 34 GG sein. Gleichgültig wäre hier,

---

<sup>92</sup> Zwischen Art. 34 GG und dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG kann insofern eine sehr enge Verbindung erkannt werden.

<sup>93</sup> Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 34, Rn. 82.

<sup>94</sup> BGH, Beschl. v. 19.12.1960 – GSZ 1/60 – BGHZ 34, 99, 105; BGH, Urt. v. 12.4.1951 – III ZR 99/50 – BGHZ 1, 388, 391; BGH, Beschl. v. 19.12.1960 – GSZ 1/60 – BGHZ 34, 99, 104 f.; BVerwG, Urt. v. 24.8.1961 – II C 165/59 – BVerwGE 13, 17, 23; Isensee/Kirchhof, Seite 654.

ob diese Haftung als „*ultima ratio des Rechtsstaates*“<sup>95</sup> oder als „*rechtsstaatliche Mindestgarantie*“<sup>96</sup> bezeichnet wird. Somit kann festgehalten werden, dass eine Haftung für einen staatlich verursachten Schaden erwartet werden darf bzw. verfassungsrechtlich sogar geboten erscheint. Fraglich ist allerdings, ob auch die Abgeordneten unmittelbar in die Haftung einbezogen werden dürfen. Entweder ist eine Haftung einzig und allein vom Staat zu übernehmen oder es könnte auch eine Innenhaftung zulasten des Politikers in Betracht gezogen werden. Dies wäre vor allem dann möglich, wenn andere Regelungen dieser nicht entgegenstehen würden. Hier scheint vor allem die Indemnitätsregelung problematisch zu sein bzw. der Regelung aus Art. 34 GG konträr gegenüberzustehen. Auch die ungeschickte Wortwahl in Art. 34 Satz 2 GG sowie in den entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen sollte in diesem Zusammenhang beachtet werden.<sup>97</sup> Eine redaktionelle Klarstellung des Verfassungsgebers, durch die eindeutig jegliche Innenhaftung bzw. die Anwendung des Art. 34 GG auf Bundestagsabgeordnete ausgeschlossen wird, wäre hier sicherlich hilfreich gewesen. Auch die fehlende inhaltliche Auseinandersetzung in der Literatur macht die Beurteilung nicht einfacher, obgleich Anlässe, die eine ausführliche Thematisierung ermöglicht hätten, reichlich vorhanden waren und sind.

Zumindest hat die Rechtsprechung erkannt, dass das Staatshaftungsrecht wesentliche Lücken aufweist und zwingend weiterentwickelt werden muss;<sup>98</sup> selbst wenn sich diese Feststellung nicht unmittelbar auf eine Innenhaftung gegenüber Bundestagsabgeordneten bezogen hat. Dieser Themenbereich wurde bisher auch von der Rechtsprechung grundsätzlich ausgeblendet. Doch allein der Umstand, dass das Staatshaftungsrecht als lückenhaft angesehen wird, zeigt, dass die Möglichkeit einer Innenhaftung nicht pauschalisierend zurückgewiesen werden kann und zumindest eine Auseinandersetzung mit dieser Haftungsthematik erfolgen müsste, selbst wenn diese am Ende des Tages abgelehnt werden sollte.

---

<sup>95</sup> Vgl. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 321.

<sup>96</sup> Vgl. Danwitz, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 34, Rn. 3.

<sup>97</sup> Stein, Seite 484.

<sup>98</sup> BGH, Beschl. v. 10.6.1952 – GSZ 2/52 – BGHZ 6, 270 ff.; Urt. v. 16.10.1952 – III ZR 180/50 – BGHZ 7, 296 ff.; Beschl. v. 12.4.1954 – GSZ 1/54 – BGHZ 13, 88 ff.



Schließlich bemühen sich Rechtswissenschaftler auch, zumindest im allgemeinen Bereich des Staatshaftungsrechts (im Rahmen der Außenhaftung) Verbesserungen vorzunehmen und die existierenden Anwendungsprobleme zu lösen.<sup>99</sup> In diesem Zusammenhang wurden unterschiedliche Rechtsfiguren wie der Folgenbeseitigungsanspruch<sup>100</sup>, der sozialrechtliche Herstellungsanspruch<sup>101</sup>, der Schadensersatz aus verwaltungsrechtlichem Schuldverhältnis<sup>102</sup> und aus sonstigen Aufopferungsansprüchen<sup>103</sup> geschaffen, die allerdings bisher nicht dazu geführt haben, eine rechtseinheitliche oder zufriedenstellende Lösung zu finden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die pauschale Annahme, ein Geschädigter müsse die von den Bundestagsabgeordneten verursachten Schäden selbst tragen und ohne einen Schadensersatzanspruch auskommen, nicht mit dem Rechtsgedanken aus Art. 34 GG vereinbar ist. In diesen Fällen müsste zumindest ein Haftungsanspruch gegen den Staat geprüft werden. Unbeantwortet bleibt zunächst die Frage, ob der Staat in diesen Fällen einen Regressanspruch gegen den bzw. die schädigenden Abgeordneten geltend machen darf. Das Demokratieprinzip und die Grundgedanken des Republikprinzips scheinen zunächst dagegenzusprechen.

## II. Das Rechtsstaatsprinzip und weitere Staatsstrukturprinzipien

Art. 20 GG enthält die verfassungsrechtliche Grundstruktur der Bundesrepublik Deutschland: Die Republik, die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Bundesstaatlichkeit, die Sozialstaatlichkeit, aber auch das Widerstandsrecht und die Volkssouveränität werden hier geregelt.<sup>104</sup> Somit baut Art. 20 GG auf den Regelungen der Grundrechte (Art. 1 bis

---

<sup>99</sup> BeckOK-GG/Grzeszick, Art. 34 GG, Rn. 42.

<sup>100</sup> BVerwG, Urt. v. 19.7.1984 – 3 C 81/82 – BVerwGE 69, 366, 370; BVerwG, Urt. v. 14.4.1989 – 4 C 34/88 – BVerwGE 82, 24, 25; Grzeszick, Seite 186 ff., 221 ff., 340 ff., 469 ff.

<sup>101</sup> BSG, Urt. v. 12.10.1979 – 12 RK 47/77 – BSGE 49, 76, 78; Urt. v. 17.12.1980 – 12 RK 34/80 – BSGE 51, 89, 94.

<sup>102</sup> BGH, Urt. v. 10.2.1983 – III ZR 151/81 – BGHZ 87, 9, 13; Urt. v. 24.10.1974 – VII ZR 223/72 – BGHZ 63, 167, 171 ff.; Urt. v. 3.10.1985 – III ZR 60/84 – NJW 1986, 1109, 1110; BVerwG, Beschl. v. 30.4.2002 – 4 B 72/01 – NJW 2002, 2894 ff.

<sup>103</sup> BeckOK-GG/Grzeszick, Art. 34 GG, Rn. 49 ff., m. w. N.

<sup>104</sup> Ausführlich bei Jarass, in Jarass/Pieroth, Art. 20, Rn. 1 ff.; Maunz/Dürig/Grzeszick, Art. 20 GG, Rn. 1 ff.

19 GG) auf und folgt diesen im Grundgesetz unmittelbar. Diese sogenannten Staatsstrukturprinzipien<sup>105</sup> werden im Rahmen der Ewigkeitsgarantie<sup>106</sup> bzw. in Art. 79 Absatz 3 GG gesondert geschützt und unterstreichen somit deren Bedeutung für das Staats- und Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland. Hieraus ist die Intention des Verfassungsgebers zu erkennen, dass die Vorgaben aus Art. 20 GG die Verfassungsziele aus Art. 1 GG bzw. die Umsetzung der Grundrechte ermöglichen sollen.<sup>107</sup> Dies wird in den einzelnen Absätzen des Art. 20 GG wiederholt hervorgehoben. Art. 20 GG verlagert das Machtzentrum auf das Volk und gibt diesem über das Demokratieprinzip, das Volkssouveränitätsprinzip und über die Grundrechte, wie beispielsweise die Meinungs-, Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Möglichkeit zur freien politischen Meinungsbildung, aber auch zum Machtwechsel über oppositionelle Parteien.<sup>108</sup> Art. 21 GG unterstreicht ebenfalls die Souveränität des Volkes, indem er beinhaltet, dass sich das Volk u. a. mittels Parteigründungen und politischem Engagement an der Willensbildung beteiligen kann.<sup>109</sup>

Für die freie Entscheidungsfindung des Volkes ist wesentlich, dass die demokratische Willensbildung vom Volk ausgehend hin zu den Staatsorganen erfolgt – und nicht umgekehrt.<sup>110</sup> Insofern muss das Volk auch vollumfänglich über die Ereignisse und Geschehnisse inner- und außerhalb der Parlamente informiert werden können, damit es die von ihm entsandten Politiker ggfs. auch zur Rechenschaft ziehen kann.<sup>111</sup> In diesem Zusammenhang gewinnt der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit an Bedeutung.<sup>112</sup> Demnach haben die Verhandlungen des Bundestages grundsätzlich öffentlich zu erfolgen, sodass

---

<sup>105</sup> Sommermann, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 20, Rn. 88 ff.

<sup>106</sup> Vgl. sehr ausführlich bei Dreier, Gilt das Grundgesetz ewig?, 2009.

<sup>107</sup> Maunz/Dürig/Grzeszick, Art. 20 GG, Rn. 1.

<sup>108</sup> BVerfG, Urt. v. 20.3.1952 – 1 BvR 267/51 – BVerfGE 1, 167, 178; Urt. 23.10.1952 – 1 BvB 1/51 – BVerfGE 2, 13; Urt. 19.7.1966 – 2 BvF 1/65 – BVerfGE 20, 56, 99; Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 4/84 – BVerfGE 70, 324, 363; Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 – BVerfGE 123, 267, 341 f.; Antoni, in: Hömig/Wolff, Art. 20 GG, Rn. 3.

<sup>109</sup> Morlok, in Dreier: Art. 21, Rn. 1-11, 19 ff.

<sup>110</sup> BVerfG, Urt. v. 19.7.1966 – 2 BvF 1/65 – BVerfGE 20, 56, 98.

<sup>111</sup> Insofern wird hier die Bedeutung der oben angesprochenen ‚Legitimationskette‘ wiederholt hervorgehoben.

<sup>112</sup> Über Demokratie und Parlamentsöffentlichkeit: Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 42, Rn. 9 ff.

das Volk stets an der politischen Willensbildung als Zuschauer bzw. Zuhörer beteiligt werden kann.<sup>113</sup> Nur ausnahmsweise soll die Parlamentsöffentlichkeit ausgeschlossen werden (vgl. Art. 42 Abs. 1 S. 2 und 3 GG). Insofern lautet die Grundregel, dass die Tätigkeiten der Abgeordneten transparent sein müssen und das Volk ein berechtigtes Interesse daran hat, alle Ereignisse und Geschehnisse zu verfolgen bzw. zu erfahren. Nur so kann es dem Wähler gelingen, die von ihm ‚treuhänderisch‘ übertragene Macht zu kontrollieren und gegebenenfalls bei einer nächsten Wahl sogar zu entziehen oder die Erkenntnisse im Rahmen von weitergehenden Ansprüchen – wie etwa aus Art. 34 GG – zu verwenden.

Demnach dürfte der Verfassungsgeber eine vollumfängliche Kontrolle des Volkes erwünscht und den Parlamentariern eine Verantwortlichkeit, zumindest im Sinne einer Rechenschaftspflicht, aufgebürdet haben wollen.

Das Volk (bzw. die Öffentlichkeit) soll jedoch nicht nur die parlamentarischen Tätigkeiten der Bundestagsabgeordneten umfassend kontrollieren und Rechenschaft verlangen können, sondern auch außerparlamentarische Handlungen beobachten und ggfs. ahnden dürfen. Andernfalls könnten die oben erwähnten Grundsätze nicht konsequent umgesetzt werden bzw. würden unter Umständen sogar ins ad absurdum führen. Bedenken bestehen insbesondere dann, wenn Politiker durch unangemessene Mittel zu gewissen Entscheidungen und Handlungen bewegt werden. Diese Einflussnahme könnte in Extremfällen dazu führen, dass Politikern oder deren nahen Angehörigen persönliche, nicht zwangsläufig nur wirtschaftliche Bereicherungen ermöglicht werden, die nicht im Interesse des Verfassungsgebers bzw. des Volkes liegen. Sollten solche unerwünschten Einflussnahmen – wie üblich – fernab der Öffentlichkeit bzw. hinter verschlossenen Türen stattfinden, bestünde die Gefahr, dass der Wähler (bzw. das Volk) nicht mehr überprüfen kann, ob die obengenannten Grundsätze gefährdet bzw. eingehalten werden. Somit würde der Ansatz einer ‚Bestrafung durch Nichtwahl‘ ins Leere laufen, zumal dem Wähler der vollständige Zugang zu den wahren Geschehnissen fehlte. Dies spricht unter anderem dafür, dass in Extremfällen eine über die rein ‚politische Verantwortung‘ hinausgehende Haftung notwendig werden könnte. Nur so könnte gewährleistet werden, dass die Rechtsstaatlichkeit und die Funktionsfähigkeit der Staatsorgane aufrechterhalten werden. Eine direkte und zivilrechtlich begründbare Haftung des Bundestagsabgeordneten ergibt sich

---

<sup>113</sup> BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83, 4/84 – BVerfGE 70, 324, 355 f.

zwar auch nicht aus dem Rechtsstaatsprinzip oder aus den sonstigen Staatsstrukturprinzipien, allerdings schließen diese eine solche Haftung nach Art. 20 GG auch nicht aus. Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich vielmehr, dass die Verantwortlichkeit des Bundestagsabgeordneten in irgendeinem Sinn verfassungsrechtlich begründet werden muss. Ob dies lediglich eine rein politische Verantwortlichkeit ist oder diese auch eine konkrete Haftungsfolge rechtfertigen kann, lässt sich unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip oder aus dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit nicht entnehmen. Das im Grundgesetz begründete Demokratieprinzip scheint eher für die rein politische Verantwortlichkeit des Bundestagsabgeordneten zu sprechen.

Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet das Rechtsstaatsprinzip als eines der elementaren Prinzipien der Verfassung.<sup>114</sup> Es wird an mehreren Stellen des Grundgesetzes konkretisiert:

- Nach Art. 1 Abs. 3 GG die Bindung der Gewalten an die Grundrechte;
- die Unabhängigkeit der Justiz nach Art. 97 Abs. 1 GG;
- der Gerichtsschutz gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt nach Art. 19 Abs. 4 GG;
- die Gewährleistung des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG;
- die Verfassungsgerichtsbarkeit nach Art. 93 GG.<sup>115</sup>

Darüber hinaus existieren weitere Verzweigungen des Rechtsstaatsprinzips, die nicht unmittelbar von Art. 20 GG erfasst werden und somit auch nicht der Ewigkeits- bzw. Unabänderlichkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG unterliegen.<sup>116</sup> Hierzu gehören u. a. die Grundsätze<sup>117</sup>

- der materiellen Gerechtigkeit;<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> BVerfG, Beschl. v. 25.10.1966 – 2 BvR 506/63 – BVerfGE 20, 323, 331.

<sup>115</sup> Antoni, in: Hörnig/Wolff, Art. 20 GG, Rn. 10.

<sup>116</sup> BVerfG, Urt. v. 15.12.1970 – 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 308/69 – BVerfGE 30, 1, 34 f.; Antoni, in: Hörnig/Wolff, Art. 20 GG, Rn. 10.

<sup>117</sup> Antoni, in: Hörnig/Wolff, Art. 20 GG, Rn. 10.

<sup>118</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.12.1957 – 1 BvR 678/57 – BVerfGE 7, 196; Beschl. v. 25.10.1966 – 2 BvR 506/63 – BVerfGE 20, 323, 331; Beschl. v. 26.2.1969 – 2 BvL 15/68, 23/68 – BVerfGE 25, 269, 290.

- der Rechtssicherheit;<sup>119</sup>
- des Vertrauensschutzes;<sup>120</sup>
- der Rechtsklarheit und Bestimmtheit;<sup>121</sup>
- der Verhältnismäßigkeit<sup>122</sup> sowie
- das Erfordernis eines rechtsstaatlichen Gerichtsverfahrens.<sup>123</sup>

Aus diesen Grundsätzen kann erkannt werden, dass das Rechtsstaatsprinzip kaum rechtsfreie Bereiche zu dulden scheint. Rechtsgutverletzungen müssen Konsequenzen nach sich ziehen, zumindest müssen Schäden behoben und Benachteiligungen vermieden bzw. ausgeglichen werden. Dies muss insbesondere dann gelten, wenn von staatlichen Akten eine Gefahr oder Benachteiligung anderer Staatsorgane oder des Volkes ausgeht. Andernfalls würde der Staat eine Rechtsstaatlichkeit zwar in der Verfassung manifestieren, diese allerdings nicht gegen sich selbst verwenden. Ein solcher Ansatz scheint nicht zu überzeugen, da die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes bereits die Notwendigkeit indizieren, dass ein Fehlverhalten eine Sanktionierung oder zumindest einen Ausgleich von erlittenen Nachteilen nach sich ziehen müsste. Die Regelungen aus Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 34 GG heben dies ebenfalls hervor. In Art. 19 Abs. 4 GG wird

---

<sup>119</sup> BVerfG, Urt. v. 1.7.1953, 1 BvL 23/51, BVerfGE 2, 380, 403; Beschl. v. 23.3.1971, 2 BvL 2/66, BVerfGE 30, 367, 386; Urt. v. 3.4.2001, 1 BvR 1681/94, 1 BvR 2491/94, 1 BvR 24/95, BVerfGE 103, 271, 287.

<sup>120</sup> BVerfG, Beschl. v. 20.2.2002 – 1 BvL 19/97, 20/97, 21/97, 11/98 – BVerfGE 105, 48, 57; Beschl. v. 9.12.2003 – 1 BvR 558/99 – BVerfGE 109, 96, 122; Beschl. v. 10.10.2012 – 1 BvL 6/07 – BVerfGE 132, 302, 317.

<sup>121</sup> BVerfG, Beschl. v. 16.3.1971 – 1 BvR 52, 665 – BVerfGE 30, 292, 316; Beschl. v. 27.1.1983 – 1 BvR 1008/79, 322/80, 1091/81 – BVerfGE 63, 115; Beschl. v. 15.5.1995 – 2 BvL 19/91, 1206/91, 1584/91, 2601/93 – BVerfGE 92, 277, 327.

<sup>122</sup> BVerfG, Beschl. v. 16.3.1971 – 1 BvR 52, 665 – BVerfGE 30, 292, 316; Beschl. v. 27.1.1983 – 1 BvR 1008/79, 322/80, 1091/81 – BVerfGE 63, 115; Beschl. v. 15.5.1995 – 2 BvL 19/91, 1206/91, 1584/91, 2601/93 – BVerfGE 92, 277, 327.

<sup>123</sup> BVerfG, Beschl. v. 3.6.1992 – 2 BvR 1041/88, 78/89 – BVerfGE 86, 288, 317; Beschl. v. 20.6.1995 – 1 BvR 166/93 – BVerfGE 93, 99, 107.

untermauert, dass jemandem, der in seinen Rechten (durch die öffentliche Gewalt) verletzt worden ist, der Rechtsweg offenstehen muss,<sup>124</sup> womit eine absolute Haftungsfreiheit grundsätzlich ausgeschlossen werden kann. Als öffentliche Gewalt i. S. d. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG wird die Gewalt verstanden, die vom Staat, ganz gleich ob Bund oder Ländern, ausgeübt wird.<sup>125</sup> Jedoch soll hiervon primär die Exekutivgewalt erfasst werden,<sup>126</sup> insbesondere im Rahmen des Verwaltungsprivatrechts.<sup>127</sup> Umstritten ist, ob von Art. 19 Abs. 4 GG auch die gesetzgeberische Tätigkeit erfasst werden könnte. Dass parlamentarische Entscheidungen, die nicht zur klassischen Gesetzgebungstätigkeit gehören, unter Art. 19 Abs. 4 GG zu subsumieren sind, dürfte allerdings unumstritten sein.<sup>128</sup> In der Vergangenheit herrschte die Meinung vor, dass die Rechtsweggarantie nicht für die Gesetzgebung gelte.<sup>129</sup> Auch die Verletzung von subjektiven Rechten, die im Rahmen von Normsetzungen realisiert wurden, würde nach dieser Ansicht nicht unter Art. 19 Abs. 4 GG fallen.<sup>130</sup> Doch unter anderem Henrichs<sup>131</sup>, Eisele<sup>132</sup> und Queng<sup>133</sup> gehören zu den Vorreitern eines anderen Ansatzes. Als Argument wird dabei herangezogen, dass Art. 1 Abs. 3 GG ausdrücklich die Grundrechtsbindung der Gesetzgebung hervorhebt und diesbezügliche Verfassungsbeschwerden dazu führen, dass die Handlungen der gesetzgebenden Gewalt, wozu auch das Unterlassen von Gesetzen gehören soll, subjektive öffentliche Rechte verletzen können.<sup>134</sup> Dagegen soll nach Ansicht von Sachs neben dem Wortlaut und aus rechtshistorischen Gründen auch sprechen, dass die Rechtsprechung grundsätz-

---

<sup>124</sup> Ernst/Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, Art. 19, Rn. 98 ff.

<sup>125</sup> BVerwG, Urt. v. 27.2.2014 – 2 C 1/13 – BVerwGE 149, 139; Urt. v. 25.11.2015 – 6 C 21/14 – NVwZ 2016, 453; BVerfG, Beschl. v. 9.12.2008 – 2 BvR 717/08 – NJW 2009, 1195.

<sup>126</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.4.2003 – 1 PBvU 1/02 – BVerfGE 107, 395, 401; Beschl. v. 25.1.2005 – 2 BvR 656, 657, 683/99 – BVerfGE 112, 185, 207; Beschl. v. 15.1.2009 – 2 BvR 2044/07 – BVerfGE 122, 248, 270.

<sup>127</sup> Sachs, Art. 19 GG, Rn. 118.

<sup>128</sup> Sachs, Art. 19 GG, Rn. 122, Fn. 423 m.w.N.

<sup>129</sup> Sachs, Art. 19 GG, Rn. 122.

<sup>130</sup> Sachs, Art. 19 GG, Rn. 122.

<sup>131</sup> Henrichs, Seite 17.

<sup>132</sup> Eisele, S. 106 f.

<sup>133</sup> Queng, Der Anspruch auf Normerlass, 1998.

<sup>134</sup> Sachs, Art. 19 GG, Rn. 123.

lich alle Gesetze anwenden muss, jedoch für die Normenkontrolle besondere verfassungsgerichtliche Verfahren vorgesehen worden sind.<sup>135</sup> Nach Ansicht des Autors spricht für diesen Ansatz auch, dass Art. 34 GG grundsätzlich sämtliche staatliche Versagen einem Haftungsanspruch zuführen kann, ohne hier zwischen den einzelnen Gewalten zu unterscheiden.<sup>136</sup> Denn es dürfte auf der Hand liegen, dass bei der Verabschiedung eines verfassungswidrigen Gesetzes subjektive Rechte von Bürgern, die Grundrechtsträger sind, verletzt werden und es im Ergebnis dieses Aktes nur auf diese Betroffenheit ankommt – und eben nicht auf die Form des verletzenden Hoheitsaktes.<sup>137</sup> Dass aus den Staatsstrukturprinzipien eine Haftungsfolge entnommen werden kann, dürfte somit zu bestätigen sein. Offen bleibt allerdings die Frage, ob aus den Staatsstrukturprinzipien eine direkte bzw. unmittelbare Haftung der Bundestagsabgeordneten abgeleitet werden kann oder ob eine übergeleitete Staatshaftung, wie sie in Art. 34 Satz 1 GG angeordnet wird, ausreichend ist. Die Staatsstrukturprinzipien scheinen einen solchen Ansatz nicht pauschal auszuschließen. Unter Berücksichtigung des Rechtsstaatsprinzips könnte die direkte Haftung eines Schadensverursachers sogar als konsequent angesehen werden. Im Rahmen des Demokratieprinzips und des Grundsatzes der Indemnität könnte dieser Ansatz allerdings problematisch sein. Schließlich soll der Abgeordnete, der vom Volk gewählt worden ist, dieses auf Legislativebene repräsentieren und im Rahmen seiner Tätigkeit auch keinerlei Einschränkungen erfahren. Dabei kann der Begriff der Demokratie nicht nur als eine ‚Staatsform‘ abgetan werden. Er bedeutet auch nicht nur, dass das Volk sein Staatsoberhaupt wählen darf – schließlich kann es auch in Unrechtsstaaten förmliche Wahlen geben. Das Demokratieprinzip bedeutet mehr. Im Grundgesetz werden die Rahmenbedingungen sowie die Konkretisierungen des Demokratieprinzips vorgenommen. Dabei wird vor allem das Verhältnis zwischen Staat und Recht näher beschrieben und gezeigt, wer der Souverän des Staates ist und an welche Spielregeln sich alle Akteure der Politik und der

---

<sup>135</sup> Sachs, Art. 19 GG, Rn. 122, mit Verweis auf Art. 20 Abs. 3, 97 Abs. 1 GG einerseits und Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, 100 Abs. 1 GG und § 76 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG andererseits.

<sup>136</sup> Während die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs diesen Ansatz – hinsichtlich der Geltung für die Legislative – nur ausnahmsweise zulässt, zumal die Drittbezogenheit in Frage gestellt wird (vgl. BGH, Urt. v. 29.3.1971 – III ZR 110/86 – BGHZ 56, 40 (46); Urt. v. 7.7.1988 – III ZR 198/87 – NJW 1989, 101; Beschl. v. 11.3.1993 – III ZR 110/92 – NVwZ-RR 1993, 450 ff.); a. A. Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 34, Rn. 195 ff.

<sup>137</sup> Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 34, Rn. 195.

staatlichen Einrichtungen zu halten haben.<sup>138</sup> Bei einer direkten Haftung des Abgeordneten wäre unter Umständen zu befürchten, dass die Abgeordneten aus Angst vor Fehlern unter ihren Möglichkeiten bleibend agieren und sich mehr auf die Erledigung von ‚Tagesgeschäften‘ beschränken, sodass die Interessen des Volkes nicht mehr ausreichend berücksichtigt bzw. im Parlament repräsentiert werden könnten. So könnten unter Umständen wichtige Reformen und einschneidende Veränderungen unterbleiben. Doch gerade der Bundestag muss stets in der Lage sein, wesentliche Kursänderungen vorzunehmen, die nicht selten Risiken mit sich bringen. Ein Abgeordneter, der buchstäblich mit ‚angezogener Handbremse‘ agiert, könnte unter Umständen entscheidende Veränderungen blockieren – das allein aus Angst vor direkten Haftungsansprüchen.

Zu bedenken ist hierbei, dass Reformversprechen grundsätzlich immer zu den Wahlversprechen der Parteien oder Kanzlerkandidaten gehören. So war beispielsweise die Entscheidung der Bundesregierung bzw. des Bundestages, den endgültigen Kohle- und Atomausstieg durchzuführen und künftig nur noch auf erneuerbare Energien zu setzen, ein durchaus riskanter und nicht unumstrittener Weg.<sup>139</sup> Die Umsetzung dieser Entscheidung hat letztendlich auch dazu geführt, dass Schadensersatzansprüche (in Milliardenhöhe) entstanden sind, die im Rahmen einer Staatshaftung (aus legislativem Unrecht) geltend gemacht worden sind.<sup>140</sup> Wäre zu diesem Zeitpunkt ein direkter Haftungsanspruch gegen die Bundestagsabgeordneten zugelassen oder angedroht worden, wären diese umweltpolitisch wichtigen Entscheidungen möglicherweise gar nicht oder zumindest nicht in dieser Form getroffen worden. Der vom Volk legitimierte Abgeordnete könnte somit durch direkte Haftungsansprüche wesentlich in seinen Handlungsmöglichkeiten beschnitten werden, womit unter Umständen dem gesamten Staatsfuge geschadet werden könnte.

---

<sup>138</sup> Sehr umfangreich bei Schröder, JA 2017, 809.

<sup>139</sup> So verlangte bereits im Jahre 2006 der Bundesverband der Energie-Abnehmer (VEA), dass eine Kehrtwende durchgeführt wird, da sich Deutschland den Ausstieg aus der Kernenergie nicht leisten können (vgl. GewA 2006, 128); zu den Rechtsproblemen des Kohleausstiegs, vgl. Franzius, NVwZ 2018, 1585.

<sup>140</sup> Die KKW-Betreiber haben mehr als 2,4 Milliarden Euro Entschädigung für den vorzeitigen Atomausstieg erhalten [vgl. umfangreiche Darstellungen ab Seite 92 ff.].



### III. Die Haushaltsgrundsätze

Prinzipielle Haftungsrelevanz könnten vor allem Einnahmen und Ausgaben auf Bundesebene begründen, die sich im Nachhinein als nicht vorteilhaft oder gar schädlich erweisen. Die meisten Entscheidungen der Bundestagsabgeordneten, die umgesetzt oder erfüllt werden müssen, verursachen Aufwendungen bzw. Auszahlungen. Das ‚Budget‘ der Bundesrepublik Deutschland wird auf Bundesebene von den Bundestagsabgeordneten treuhänderisch verwaltet.<sup>141</sup>

Sämtliche Bundeseinnahmen und -ausgaben müssen nach Art. 110 Abs. 1 GG in den Haushaltsplan aufgenommen werden. Er ist vor Beginn des ersten Rechnungsjahres aufzustellen (Art. 110 Abs. 2 GG). Konkretisiert werden Inhalt und Umfang des Haushaltes auf bundesgesetzlicher Ebene u. a. in dem sog. Haushaltsgrundsätzegesetz,<sup>142</sup> der Bundeshaushaltsordnung,<sup>143</sup> aber auch in den Haushaltsordnungen der Länder (LHO) sowie den einzelnen Gemeindeordnungen.

In diesem Zusammenhang können unmittelbar aus der Verfassung mehrere Grundsätze abgeleitet werden, die teilweise in Bundesgesetzen konkretisiert wurden.<sup>144</sup>

#### 1. Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit

Aus Art. 110 Abs. 2 GG, aus den §§ 11, 12, 26 Bundeshaushaltsordnung und aus § 8 Haushaltsgrundsätzegesetz ist der Grundsatz der Vollständigkeit und der Einheit des Haushaltsplans zu entnehmen, wonach einerseits alle Einnahmen und Ausgaben sowie die Verpflichtungsermächtigungen von Gebietskörperschaften in einem einzigen Haushaltsplan zusammengefasst (sogenanntes Einheitsbudget) und andererseits eine lückenfreie und nichtsaldierte Aufnahme von allen zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen

---

<sup>141</sup> Möglich sei allerdings die Erfüllung von Untreuetatbeständen aufgrund der „Verfälschung des Staatswillens“ im Zusammenhang mit Haushaltsuntreue: vgl. Louis, Seite 138 und Schünemann, StV 2003, 463, 465.

<sup>142</sup> Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) vom 19.8.1969 (BGBl. I, S. 1273), zuletzt geändert am 14.8.2017 (BGBl. I, S. 3122).

<sup>143</sup> Gesetz zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19.8.1969 (BGBl. I, S. 1284), zuletzt geändert am 19.6.2020 (BGBl. I, S. 1328).

<sup>144</sup> Isensee/Kirchhof, Seite 1189.

sowie voraussichtlich benötigter Verpflichtungsermächtigungen (sogenanntes Bruttoprinzip) enthalten sein muss.

Aus diesen Grundsätzen leitet sich, wenn auch nicht unmittelbar, das Verbot von sogenannten ‚schwarzen Kassen‘, Geheimfonds und ‚Schattenhaushalten‘ ab. Diese schwarzen Kassen und Schattenhaushalte hat es in der Vergangenheit mehrfach gegeben, sowohl auf parteipolitischer als auch auf bundespolitischer Ebene.<sup>145</sup>

Politische Parteien können beispielsweise finanzielle Mittel von Unternehmen bzw. Unternehmern erhalten, die von deren politischen Entscheidungen profitiert haben – eine Art ‚Gegenleistung‘ für politische Begünstigungen. Auf Bundesebene sollen FDP und CDU/CSU im Jahre 2010 einen Schattenhaushalt eingerichtet haben, um die Finanzlöcher in den Sozialversicherungssystemen mit Krediten von schätzungsweise 50 Milliarden Euro schließen zu können.<sup>146</sup> Hierdurch sollte die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse umgangen werden.<sup>147</sup> Der Ausgleich von so entstandenen Verlusten und Nachteilen wurde nicht thematisiert.

## **2. Grundsatz der Öffentlichkeit**

Aus Art. 110 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 42 Abs. 1 GG ist der sogenannte Grundsatz der Öffentlichkeit zu entnehmen, der zu dem oben dargestellten Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit Parallelen aufweist. Auch in diesem Zusammenhang gilt, dass der Öffentlichkeit der Zugang zu allen relevanten Informationen ermöglicht werden soll, die im Zusammenhang mit Steuerausgaben stehen.<sup>148</sup> Das Volk soll hierdurch umfassenden Einblick in den Staatshaushalt bekommen. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts muss der von den Bundestagsabgeordneten verabschiedete Gesamtplan im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden.<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> Beispielsweise die CDU-Spendenaffäre (vgl. BGH, Beschl. v. 13.4.2011 – 1 StR 94/10 – NJW 2011, 1747).

<sup>146</sup> Bohsem/Hulverscheidt/Öchsner, „Bilanzfälschung und schwarze Kassen“, v. 17.5.2010.

<sup>147</sup> Bohsem/Hulverscheidt/Öchsner, „Bilanzfälschung und schwarze Kassen“, v. 17.5.2010.

<sup>148</sup> BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81 – BVerfGE 65, 283, 291.

<sup>149</sup> BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81 – BVerfGE 65, 283, 291.

### 3. Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit<sup>150</sup> wird u. a. in der Bundeshaushaltsordnung sowie im Haushaltsgrundsätzegesetz geregelt. So ordnet § 7 Abs. 1 S. 1 BHO an, dass die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auch bei der Aufstellung sowie Ausführung des Haushaltsplans beachtet werden müssen. Auch Inhalt und Umfang dieser Grundsätze werden hier erläutert. Darüber hinaus sieht § 7 Abs. 1 S. 2 BHO weitergehende Prüfpflichten hinsichtlich etwaiger Privatisierungen vor. Auch die Bundestagsabgeordneten haben nach § 6 Abs. 1 HGrG sowohl bei der Ausführung als auch bei der Aufstellung des Haushaltsplans diese Grundsätze zwingend zu berücksichtigen und nach § 6 Abs. 2 HGrG bei allen finanzwirksamen Maßnahmen auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Das heißt, der Bundestagsabgeordnete hat die wirtschaftlichste und möglichst sparsamste Alternative auszuwählen und umzusetzen.<sup>151</sup> Das Haushaltsgrundlagengesetz sowie die Bundeshaushaltsordnung gehen sogar so weit, dass nach § 6 Abs. 3 HGrG und § 7 Abs. 3 BHO den Bundestagsabgeordneten die Durchführung einer Kosten- und Leistungsrechnung aufgebürdet werden kann bzw. „in geeigneten Bereichen“ durchzuführen ist. § 7 Abs. 2 S. 2 BHO konkretisiert diese Grundsätze und sieht eine Berücksichtigung der Risikoverteilung vor.

Nach S. 3 des § 7 Abs. 2 BHO ist zugunsten privater Anbieter ein sogenanntes Interessenbekundungsverfahren vorgesehen. Dieses Verfahren ermöglicht es Privat Anbietern, wirtschaftliche Tätigkeiten (die sich gegenwärtig in staatlichen Händen befinden) zu übernehmen, falls sie beweisen bzw. darlegen können, dass sie diese Aufgaben zumindest gleich gut erledigen können.

### 4. Weitere Grundsätze

Neben den oben bereits aufgeführten sind die nachfolgenden Grundsätze zu erwähnen, die vom Bundestag bzw. von den Bundestagsabgeordneten zwingend zu beachten sind:

- Grundsatz der sachlichen Spezialisierung bzw. Einzelveranschlagung (§§ 17 Abs. 1 BHO, 12 Abs. 4 HGrG);
- Grundsatz der Spezialität (§§ 1, 19, 20, 27, 46 BHO);

---

<sup>150</sup> Kube, in: Maunz/Dürig, Art. 110 GG, Rn. 152 f.

<sup>151</sup> Kube, in: Maunz/Dürig, Art. 110 GG, Rn. 152.

- Grundsatz des Bruttoprinzips (§§ 15 Abs. 1 BHO, 12 HGrG);
- Grundsatz der Jährlichkeit (Art. 110 Abs. 2 GG);
- Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit (§§ 10, 11 HGrG);
- Grundsatz der Gesamtdeckung (§§ 8 BHO, 7 HGrG);
- Grundsatz der Fälligkeit (§§ 11 BHO, 8 HGrG).

Bereits die obigen Darstellungen sowie die Aufzählung der vom Bundestag bzw. den Bundestagsabgeordneten zu beachtenden Grundsätze machen klar, dass die viel zitierte ‚Freiheit‘ des Abgeordneten keine absolute bzw. bedingungslose Freiheit ist. Der Abgeordnete hat im Rahmen seiner Mandatsausübung zahlreiche Vorschriften zu berücksichtigen und seiner Arbeit soweit wie möglich transparent, gewissenhaft, nachvollziehbar sowie rechts- und verfassungstreu nachzugehen. Die Haushaltsgrundsätze heben dies besonders hervor und zeigen dem Abgeordneten, dass er der Vertreter des gesamten Volkes auf Staatsebene ist und die Finanzen und Entscheidungen des Volkes zu verwalten hat. Dem Volk muss die Arbeit des Abgeordneten möglichst transparent und zugänglich gemacht werden, um ggfs. auch Konsequenzen ziehen zu können.

#### **IV. Zusammenfassung**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Bundestagsabgeordneten zahlreiche verfassungsrechtliche Regelungen sowie die jeweiligen Konkretisierungen aus den Bundesgesetzen zu beachten und in ihre Tätigkeiten sowie Entscheidungsfindungen einfließen lassen müssen. Dabei muss stets das Volk im Fokus ihres Wirkens stehen; diesem gegenüber besteht zumindest eine Verantwortungs- bzw. Rechenschaftspflicht. Außerdem kann festgehalten werden, dass sämtliche staatlichen Handlungen eine Legitimierung benötigen, das bedeutet eine Rechtfertigung der staatlichen Organe für ihre hoheitlichen oder nichthoheitlichen Handlungen.<sup>152</sup> Im haftungsrelevanten Kontext ist die Frage offen geblieben, welche Konsequenzen bei der Nichtbeachtung der vom Verfassungsvergeber vorgegebenen Handlungsweisen oder Legitimationsanforderungen drohen, gegen wen sie sich richten und in welchem Umfang sie herangezogen werden können.

---

<sup>152</sup> Losgelöst von der Frage, ob man die sogenannte Input-, Output- oder die sogenannte Throughput-Legitimations-These bevorzugt (vgl. Opitz, Seite 240).

Einigkeit dürfte dahingehend bestehen, dass die Einhaltung von unerlässlichen bzw. unabdingbaren verfassungsrechtlichen Vorgaben nur dann gewährleistet werden kann, wenn deren bewusste Missachtung ernsthafte Konsequenzen nach sich zieht. Ohne klar umsetzbare und eindeutig formulierte rechtliche Verpflichtungen sind die Wahrung und die Einhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) nicht zu gewährleisten. Für Schäden, die durch staatliche Akte verursacht werden, beispielsweise durch verfassungswidrige Gesetze, muss es eine Haftungsfolge geben. Die verursachten Schäden müssen ausgeglichen werden. In einem Rechtsstaat sollten diesbezüglich keinerlei Regelungslücken existieren. Der Bürger sollte wissen, unter welchen Voraussetzungen, in welchem Umfang und gegen wen ihm Ersatzansprüche zustehen. Das ergibt sich bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip und sollte grundsätzlich für alle Rechtssubjekte gelten.

Schließlich werden auch Rechtsstreitigkeiten zwischen den einzelnen Verfassungsorganen ermöglicht. Diese sind in einem Rechtsstaat auch zwingend notwendig. Der Bundestag wird hiervon nicht verschont und könnte theoretisch auch ‚Antragsgegner‘ bzw. Partei in einem Organstreitverfahren sein.<sup>153</sup> So können beispielsweise Streitigkeiten zwischen (obersten) Staatsorganen oder diesen gleichgestellten Subjekten im Rahmen von sogenannten Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gelöst und der Antragsgegner sogar am Ende dieses kontradiktorischen Verfahrens zu einer Maßnahme oder Unterlassung verpflichtet werden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 63 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz).<sup>154</sup> Das heißt, dass das Verlangen nach Verantwortlichkeit nicht nur konsequent und notwendig ist, sondern offensichtlich auch vom Verfassungsgeber gewünscht wird.<sup>155</sup>

Sollte jedoch die Auffassung vertreten werden, dass das aktuelle Verfassungsrecht eine mittelbare oder unmittelbare Verantwortung von Abgeordneten gänzlich ausschließt, so

---

<sup>153</sup> Auch Abgeordnete können Partei eines Organstreitverfahrens sein, wenn es um die Wahrnehmung eigener Rechte aus dem Abgeordnetenstatus geht (BVerfG, Urt. v. 14.7.1959 – 2 BvE 2, 3/58 – BVerfGE 10, 4, 12 f.; Urt. v. 13.6.1989 – 2 BvE 1/88 – BVerfGE 80, 188, 224).

<sup>154</sup> Ehlers/Schoch, Seite 407 f.

<sup>155</sup> Ob ein Haftungsanspruch für das Versagen eines Abgeordneten am Ende gegen den Bundestag im Rahmen einer Staatshaftung oder direkt gegenüber dem Abgeordneten zu richten ist, wird in Kapitel 4 (Seite 77 ff.) und Kapitel 5 (Seite 126 ff.) erörtert.

müsste zumindest eingestanden werden, dass eine dahingehende Änderung im Grundgesetz nicht unmöglich erscheint. Eine zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Bundestagsabgeordneten, die beispielsweise durch entsprechende Anpassungen im Verfassungstext ermöglicht werden könnte, begründet keinen Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG.

Zu berücksichtigen ist, dass die raschen Entwicklungen und Veränderungen im politischen und wirtschaftlichen Umfeld der Abgeordneten auch Quelle für zahlreiche Fehler sein können. Die Themenfelder, mit denen sich die Berufspolitiker auseinandersetzen müssen, werden immer komplexer. Eine Fortentwicklung des Rechts, in dem für extreme Fälle, die beispielsweise durch einen Machtmissbrauch begründet werden könnten, eine Haftung des Abgeordneten herangezogen wird, muss jedenfalls möglich sein, selbst wenn dies lediglich im Rahmen einer Staatshaftung nach Art. 34 GG erfolgen sollte.

Die bisherigen Darstellungen haben gezeigt, dass eine Verantwortlichkeit des Abgeordneten verfassungsrechtlich geboten ist, allerdings steht die ‚politische Verantwortlichkeit‘ von Abgeordneten im Vordergrund bzw. wird offensichtlich vom Verfassungsgeber favorisiert.

Nichtsdestotrotz scheint bei schuldhaften und rechtswidrigen Schadensverursachungen eine Haftung und Verantwortlichkeit des Schadensverursachenden geboten; unabhängig davon, ob der Verursacher ‚einfacher Bürger‘ oder Organwalter eines Kollegialorgans ist. Zumindest sollte jeder Schaden, der von einem Rechtssubjekt einem anderen gegenüber schuldhaft verursacht wurde, kompensiert werden können, ganz gleich, ob der Verursacher selbst oder ein Dritter (beispielsweise der Staat) letztlich einstandspflichtig wird. Ein vollkommen rechtsfreier Raum kann und darf insbesondere auf Staatsebene nicht entstehen.

Selbst der Ausschluss einer Haftung müsste – dem Rechtsstaatsprinzip folgend – verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden und sich eines rechtlichen Rahmens bzw. einer Rechtsgrundlage bedienen. Willkürliche Haftungsausschlüsse und/oder -begrenzungen können verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden, zumal Willkür in einem Rechtsstaat nicht zu tolerieren ist. Der geschädigte Bürger darf im Ergebnis nicht auf dem vom Abgeordneten bzw. dem Bundestag verursachten Schaden sitzenbleiben. Haftungs begründung und Haftungsfreiheit müssen für alle relevanten Parteien – sowohl für den Schadensverursacher als auch für den Geschädigten – vorhersehbar und nachvollziehbar sein, um gegebenenfalls das Verhalten entsprechend anpassen zu können. Erst recht sollte

dies in den Fallkonstellationen Anwendung finden, in denen der Einzelne der Obrigkeit sozusagen ausgeliefert ist. Gerade hier darf es keine Haftungswillkür geben.

### **C. Die konkrete Rechtsstellung und die Aufgaben von Bundestagsabgeordneten nach der Verfassung**

Aus den allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen konnte ein Verantwortungsgebot abgeleitet werden, ohne daraus allerdings eine direkte Haftung des Abgeordneten begründen zu können. Fraglich ist insofern, ob die abgeordnetenspezifischen Verfassungsregelungen eine Haftung von Bundestagsabgeordneten vorsehen, und wenn ja, in welchem Umfang dies gilt, ob Haftungslücken bestehen und insbesondere, ob die diesbezüglichen Verfassungsregelungen einer Weiterentwicklung des Rechts entgegenstehen. Hierfür ist es notwendig, zunächst die Rechtsstellung und die Aufgaben von Bundestagsabgeordneten darzustellen sowie die Art. 46 Abs. 1 GG (Indemnität), Art. 46 Abs. 2 GG (Immunität) und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG (insbesondere das freie Mandat) zu analysieren. Aus dem Aufgabenumfang können die haftungsrelevanten Handlungen von Bundestagsabgeordneten bestimmt werden. Hier stellt sich die Frage, welche Handlungen wann und unter welchen Bedingungen von einer Haftungsfolge verfassungsrechtlich ausgeschlossen oder eingeschränkt werden können. In der jüngeren Vergangenheit sind zu den einzelnen Aufgabenbereichen von Bundestagsabgeordneten zahlreiche Gerichtsentscheidungen<sup>156</sup> gefällt wurden, es sind aber auch einige Veröffentlichungen<sup>157</sup> erschienen, die nachfolgend auszugsweise erläutert werden sollen.

#### **I. Übersicht**

Fokus der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Rechtsstellung von Bundestagsabgeordneten ist das Staatsorganisationsrecht.

---

<sup>156</sup> BVerfG, Beschl. v. 6.12.2013 – 2 BvQ 55/13 – JuS 2014, 381 (m. Anm. von Sachs); Urt. v. 17.9.2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 – NVwZ 2013, 1468 (m. Anm. von Warg: NVwZ 2014, 36); Urt. v. 11.11.2014 – C 333/13 – NVwZ 2014, 1652 (m. Anm. v. Sachs: JuS 2015, 87; m. Anm. v. Huber, NVwZ 2015, 1354).

<sup>157</sup> de Mesnil/Müller, JuS 2016, 504; JuS 2016, 603; m. j. w. N.

Die Bundestagsabgeordneten sind Teil der Legislative. Sie werden als Organwalter des Kollegialorgans ‚Bundestag‘ angesehen.<sup>158</sup> Für sie ist der dritte Abschnitt des Grundgesetzes heranzuziehen, der die Art. 39 bis 49 GG umfasst. Er stimmt größtenteils mit den Artikeln 45 bis 64 des Entwurfs des Herrenchiemseer Verfassungskonvents überein und besagt, dass:

*„in Form des Bundestages wieder ein echtes Parlament zu schaffen sei, welches unmittelbar vom deutschen Volk und nicht etwa von den Landtagen gewählt wird. Dieses Parlament soll den Hauptanteil an der Gesetzgebung erhalten und die Regierung soll von ihm abhängig sein. Es wirkt außerdem bei der Wahl des Bundespräsidenten mit“.*<sup>159</sup>

Der Verfassungsgeber spricht sich hier bewusst für eine starke Legislative aus; die Bundestagsabgeordneten sollen eine zentrale Rolle innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung übernehmen.

Im dritten Abschnitt des Grundgesetzes sind die Grundlagenbestimmungen zum Bundestag und dessen Mitgliedern (den Bundestagsabgeordneten) enthalten. Für die Bundestagsabgeordneten gelten neben Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG einige weitere zentrale Verfassungsbestimmungen. Im Mittelpunkt stehen der Art. 38 Abs. 1 GG, in dem die Grundsätze zur Wahl von Bundestagsabgeordneten, ihre rechtliche Stellung und u. a. auch der Grundsatz des sogenannten freien Mandats festgehalten sind,<sup>160</sup> sowie die Art. 46 bis 48 GG, in denen Regelungen zur Indemnität und Immunität, zum Zeugnisverweigerungsrecht sowie zu spezifischen Abgeordnetenrechten zu finden sind. Sowohl Art. 38 Abs. 1 GG als auch Art. 46 bis 48 GG attestieren den Abgeordneten weitreichende Freiheiten und eine Art Unantastbarkeit, die ihre freie und unabhängige<sup>161</sup> Amtsausübung ermöglichen soll. Dem stehen u. a. Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG gegenüber,

---

<sup>158</sup> Stein, Seite 391.

<sup>159</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38 GG, Rn. 1.

<sup>160</sup> BeckOK-GG/Butzer, Art. 38 GG, Rn. 97.

<sup>161</sup> Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass der Einstieg und zumeist auch das ‚Überleben‘ in der Politik in aller Regel durch eine Partei- und demnach auch Fraktionszugehörigkeit gewährleistet werden dürfte, sodass man diesbezüglich auch von einer Abhängigkeit der (eigentlich) unabhängigen Abgeordneten sprechen kann (vgl. insofern Sendler, NJW 1985, 1425).



die den Abgeordneten und ihren Tätigkeiten Grenzen setzen, sodass unter gewissen Bedingungen, vor allem im Rahmen von Haftungsüberlegungen, eine Konfliktsituation entstehen könnte.

Neben den ausdrücklich geregelten Artikeln bestehen auch organschaftliche Statusrechte, die in Art. 38 Abs. 2 S. 2 GG stillschweigend enthalten sind.<sup>162</sup> Daneben gibt es einfachgesetzliche Regelungen, die die verfassungsrechtlichen Bestimmungen auf der Grundlage von Art. 38 Abs. 3 GG konkretisieren.<sup>163</sup> Hierzu zählt beispielsweise das Abgeordnetengesetz (AbgG), in dem u. a. auch Regelungen zur Unabhängigkeit der Bundestagsabgeordneten zu finden sind (§§ 44a bis 44d AbgG). Mit Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG wurde die Geschäftsordnung des Bundestages erlassen, mit der u. a. das Verfahren und die Abläufe im Bundestag bestimmt werden, wie etwa die Anwesenheitspflichten von Bundestagsabgeordneten, das Urlaubsrecht, das Akteneinsichtsrecht sowie Mitwirkungspflichten.<sup>164</sup>

Einige dieser Rechtspositionen sollen nachfolgend auf ihre Haftungsrelevanz untersucht werden.

## **II. Repräsentativfunktion und Gewissensformel**

Bei der Formulierung von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG kam es insbesondere zu der Frage, ob die Abgeordneten das ‚ganze Volk‘ oder nur ‚das Volk‘ vertreten sollen, zu erheblichen Diskussionen.<sup>165</sup> Beispielsweise vertrat Heiland von der SPD die Ansicht, dass jeder Abgeordnete seine politische Arbeit mit einer spezifischen und parteipolitisch motivierten Haltung erbringe und somit nicht dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich sein könne und deshalb auch nicht der Vertreter des ganzen Volkes sei.<sup>166</sup> Doch Wirmer von der CDU und Dehler von der FDP standen dem entgegen und betonten, dass es jedem Bundestagsabgeordneten bewusst sein müsse, dass er nicht Vertreter von Interessengruppen sei, auch nicht eines bestimmten Wahlkreises oder eines Stammes.<sup>167</sup> Die Verfassungsgeber entschieden sich somit gegen einen abhängigen und von Interessen Dritter gelenk-

---

<sup>162</sup> de Mesnil/Müller, JuS 2016, 504, 505.

<sup>163</sup> de Mesnil/Müller, JuS 2016, 504, 505.

<sup>164</sup> de Mesnil/Müller, JuS 2016, 504, 505.

<sup>165</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38 GG, Rn. 10.

<sup>166</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38 GG, Rn. 10.

<sup>167</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38 GG, Rn. 10.

ten Abgeordneten. Diese sollten das gesamte Volk repräsentieren und nicht den Einflüssen Dritter unterliegen.<sup>168</sup> Aus der heutigen Perspektive scheinen die Abgeordneten mittlerweile deutlich mehr Druck durch Außenstehende bzw. Drittparteien zu haben. Nicht nur eine Vielzahl an politikinteressierten Bürgern und Unternehmen, sondern viele verschiedene politiksnahe und wirtschaftliche Akteure versuchen, ihre Interessen durchzusetzen und auf die politischen Entscheidungen der Abgeordneten und Parteien Einfluss zu nehmen. Insofern hat sich das Tätigkeits- und Arbeitsumfeld des Abgeordneten stark verändert. Doch auch heute müssen sich die Abgeordneten stets vor Augen halten, dass sie ausschließlich Vertreter des Volkes sind, ohne sich von sachfremden Gedanken und Einflüssen primär steuern zu lassen. Die Ausrichtung der politischen Tätigkeit vorrangig an den Interessen von Dritten könnte dazu führen, dass die Abgeordneten Entscheidungen treffen, die zwar diese Dritten begünstigen würden, allerdings das Volk oder den Staat benachteiligen könnten.

Nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG repräsentieren die Abgeordneten des Bundestags das gesamte Volk, auch wenn sie in aller Regel als Mitglied einer Partei in den Bundestag gewählt werden.<sup>169</sup> Doch unabhängig von der Parteizugehörigkeit sind die Bundestagsabgeordneten nach der Überzeugung des Verfassungsgebers lediglich ihrem Gewissen unterworfen (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG).

Auch bezüglich der Formulierung der Gewissensformel gab es lebhaftes Auseinandersetzen. Insbesondere wurde befürchtet, dass die Formulierung einer solchen Formel als bloße „*hohle Deklamation*“ bewertet werden könne und „*höhnische Kritik*“ mit sich bringen würde.<sup>170</sup> Denn:

*„Die Formel wende sich gegen die Bindung der Mitglieder ständischer Vertretungen früherer Jahrhunderte, die an die Instruktionen der sie entsendenden Körperschaften gebunden gewesen seien“.*<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38 GG, Rn. 10.

<sup>169</sup> de Mesnil/Müller, JuS 2016, 504, 505.

<sup>170</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38 GG, Rn. 10.

<sup>171</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38 GG, Rn. 10.

Dass die Gewissensformel auch heute noch Bedeutung haben würde, ahnte man damals nicht. Beispielsweise steht das Nebeneinander von Parteimitgliedschaft und Abgeordnetenmandat immer wieder im Zentrum von Diskussionen.<sup>172</sup> So kann heute beispielsweise von einem Spannungsverhältnis zwischen Art. 21 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gesprochen werden,<sup>173</sup> mit dem der Konflikt zwischen Unabhängigkeit und Fraktions- bzw. Parteiangehörigkeit abgebildet wird.

### III. Mandatsfreiheit

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, dass der Abgeordnete sowohl an Weisungen als auch an Aufträge nicht gebunden und ausschließlich seinem Gewissen unterworfen ist. Hiermit sollen die Willensbildung sowie die Unabhängigkeit des Abgeordneten sichergestellt werden.<sup>174</sup> Das freie Mandat – in den Worten der Enquete-Kommission<sup>175</sup> – ist grundsätzlich als ein notwendiges Strukturelement der parlamentarischen, repräsentativen und parteienstaatlich geprägten Demokratie anzusehen.<sup>176</sup> Um die Bedeutung der Mandatsfreiheit besser verstehen zu können, soll zunächst erläutert werden, was die Mandatsfreiheit nicht ist. Als Gegenteil des freien Mandats wird das (unzulässige) gebundene imperative Mandat angesehen.<sup>177</sup> Dieses sieht vor, dass sich ein Parlamentarier in einem Abhängigkeitsverhältnis befindet und somit als ein „Mittel der Obstruktion“ zu verstehen ist.<sup>178</sup> Doch nach dem Leitbild des Grundgesetzes ist die Rolle des Bundestagsabgeordneten mit Unabhängigkeit verknüpft. Er hat unabhängig von Aufträgen und Weisungen zu agieren. Der Bundestagsabgeordnete muss nach dem Leitbild des Grundgesetzes die Gleichheit der Staatsbürger in der freien Ausübung des Wahlrechts repräsentieren bzw. im Bundestag abbilden können.<sup>179</sup> Dies gelingt nur durch völlig unabhängige Abgeordnete, sodass die Hürde des Verfassungsgebers sehr hoch gesetzt wurde.

---

<sup>172</sup> de Mesnil/Müller, JuS 2016, 504, 505.

<sup>173</sup> de Mesnil/Müller, JuS 2016, 504, 505.

<sup>174</sup> de Mesnil/Müller, JuS 2016, 504, 505.

<sup>175</sup> Schlussbericht der Enquete-Kommission „Verfassungsreform des Deutschen Bundestages“, zur Sache 3/76, Seite 75.

<sup>176</sup> Hofmann, Seite 182.

<sup>177</sup> de Mesnil/Müller, JuS 2016, 504, 505.

<sup>178</sup> Hofmann, Seite 182.

<sup>179</sup> BVerfG, Urt. v. 21.7.2000 – 2 BvH 3/91 – BVerfGE 102, 224, 238 f; Urt. v. 4.7.2007 – 2 BvE 1, 2, 3, 4/06 – BVerfGE 118, 277, 353.

Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:

*„(...) nur die rechtlich freie Entscheidung fördert das Denken in Alternativen, öffnet die Aufmerksamkeit für die Vielfalt der Interessen und ermöglicht deren Ausgleich. Das freie Mandat schließt die Rückkopplung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk nicht aus, sondern ganz bewusst ein und schafft durch den Zwang zur Rechtfertigung Verantwortlichkeit“.*<sup>180</sup>

Verantwortlichkeit und Verantwortung sind also mit dem Grundsatz des freien Mandats vereinbar und nicht pauschal auszuschließen. Diese Verantwortung ausschließlich als eine Art politische Verantwortlichkeit zu verstehen, könnte im Extremfall dazu führen, dass die Funktionsfähigkeit des Staates bzw. des Bundestages nicht gewährleistet wäre. Insbesondere bei einem bewussten Amtsmissbrauch oder einer sonstigen vorsätzlichen schadensverursachenden Handlung wäre der Verweis auf eine rein politische Verantwortlichkeit nicht abschreckend genug. Ohne weitergehende Maßnahmen könnten beispielsweise auch die Disziplin in den Plenarsitzungen nicht aufrechterhalten, Transparenzregelungen nicht durchgesetzt oder strafrechtlich relevante Verhaltensweisen wie Bestechlichkeit nicht sanktioniert werden. Insofern wäre im Extremfall die Annahme einer rein politischen Verantwortlichkeit, fernab von Haftungsansprüchen, Sanktionen oder Disziplinarmaßnahmen, weder sachgemäß noch der Funktionsfähigkeit des Staats- und Rechtssystems dienlich. Nicht der Abgeordnete selbst steht im Gesamtsystem der Verfassung primär im Vordergrund, sondern das Volk und die Verfassung bzw. der durch die Verfassung zu schützende und zu erhaltende Staat. Dies wird nicht zuletzt durch die Regelungen aus Art. 1 Abs. 3 GG sowie Art. 20 Abs. 3 GG unterstrichen. Damit schafft das freie Mandat nicht nur sehr weitreichende Freiheiten für den Abgeordneten, sondern begründet auch eine Verpflichtung und sogar eine Verantwortung gegenüber dem Volk und der Verfassung.

Der Begriff ‚frei‘ indiziert außerdem – vor allem unter Berücksichtigung des historischen Hintergrundes – dass die Parlamentarier grundsätzlich nicht von einem Verband, einem Unternehmen oder von sonstigen Interessengruppen abhängig, geschweige denn beherrscht sein dürfen. Dieser verfassungsrechtliche Grundsatz gilt selbst gegenüber der

---

<sup>180</sup> BVerfG, Urt. v. 21.7.2000 – 2 BvH 3/91 – BVerfGE 102, 224, 238 f; Urt. v. 4.7.2007 – 2 BvE 1, 2, 3, 4/06 – BVerfGE 118, 277, 353.

eigenen Partei und der eigenen Fraktion, ungeachtet etwaiger parteipolitischer Verflechtungen und Erwartungshaltungen<sup>181</sup> sowie etwaiger materieller oder nicht materieller Unterstützungen durch politische Interessengruppen. Aus diesem Grund ist der Versuch, die Bundestagsabgeordneten zu einem konkreten Abstimmungsverhalten zu zwingen, ein Verstoß gegen das freie Mandat.<sup>182</sup> Andererseits bedeutet ‚frei‘ aber auch, dass die Abgeordneten nicht durch strenge gesetzliche Vorgaben zu sehr in eine Schablone gezwungen werden dürfen, wodurch ein einziger ‚Prototyp Politiker‘ entsteht. Der Bundestag braucht unterschiedliche Charaktere, die aus verschiedenen politischen Lagern stammen, ihre Gedanken frei äußern und auch Veränderungen vorantreiben können, die nicht selten mit dem Eingehen von gewissen Risiken verbunden sind. Eine empfindlich schnell reagierende zivilrechtliche Haftung könnte hier eher einen ausbremsenden und abschreckenden Effekt mit sich bringen, sodass notwendige Risiken kaum eingegangen und Veränderungen kaum bis gar nicht durchgesetzt werden würden. Insofern scheint dieser Gedankengang eher für die Annahme einer ‚politischen Verantwortlichkeit‘ des Bundestagsabgeordneten zu sprechen. Jedoch besteht die Gefahr der Einschränkung dieser ‚Freiheit‘ von Abgeordneten nicht, wenn eine Haftung lediglich für Extremfälle – wie beispielsweise bei einem Machtmissbrauch – herangezogen wird, bei denen es nicht um die Sanktionierung von unterschiedlichen Ansichten oder das Erreichen von Veränderungen geht, sondern um die Vermeidung von vorsätzlich begründeten Schadensverursachungen, die beispielsweise durch offensichtlich verfassungswidrige Gesetze entstehen können. Dass verfassungswidrige Ziele oder strafrechtlich relevante Handlungen und Entscheidungen nicht zur ‚Freiheit‘ eines Abgeordneten zählen können, liegt auf der Hand. Insofern bedeutet nicht jede gesetzliche Regelung oder der Zwang, sich nur innerhalb eines bestimmten rechtlichen Rahmens bewegen zu dürfen, eine ungerechtfertigte oder gar verfassungswidrige Freiheitsbeschränkung der Bundestagsabgeordneten.

So ist auch der Fraktionszwang von der sogenannten Fraktionsdisziplin zu unterscheiden, die grundsätzlich als weniger bedenklich bewertet werden kann.<sup>183</sup> Insofern ist – im Sinne einer praktischen Konkordanz – das Spannungsverhältnis zwischen Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 21 Abs. 1 GG angemessen zu berücksichtigen.

---

<sup>181</sup> Koriath, in: Manssen, Seite 65.

<sup>182</sup> Koriath, in: Manssen, Seite 66.

<sup>183</sup> Koriath, in: Manssen, Seite 66.

Sowohl die Funktionsfähigkeit von Parteien, die eine der wesentlichen Grundpfeiler der deutschen Demokratie sind und auf einem grundsätzlichen Treueverhältnis zu ‚ihren‘ Abgeordneten fußt, als auch der Grundsatz des freien Mandates, nach dem die völlige Unabhängigkeit der Abgeordneten vorgesehen ist, müssen dabei sichergestellt werden. Der Abgeordnete, der aufgrund seiner politischen Überzeugung oder Sympathie Mitglied einer Partei geworden ist und als solcher Eingang in den Bundestag gefunden hat, wird im Rahmen seiner Arbeit als Bundestagsabgeordneter dazu neigen, seine Parteitreu zu beweisen zu wollen. Nicht zuletzt, weil ‚seine‘ Wähler und ‚seine‘ Partei eine solche Erwartungshaltung einnehmen werden. Doch gerade solche Erwartungen sollen durch das freie Mandat nicht geschützt werden. Das Gegenteil ist gefordert. Der Abgeordnete hat sich von diesen Erwartungshaltungen zu befreien und ausschließlich seinem Gewissen zu folgen. Der Bundestagsabgeordnete kann und sollte nur insoweit seiner Partei gegenüber treu sein, als es mit dem freien Mandat aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zu vereinbaren ist, d. h., solange die jeweiligen parlamentarischen Entscheidungen mit seinen eigenen politischen Überzeugungen im Einklang stehen. Eine Entscheidung, die sich nicht mit seinen Überzeugungen vereinbaren lässt, dürfte er nicht treffen. Insofern ist das Gewissen aus Art. 38 Abs. 1 GG nicht mit dem Gewissen aus Art. 4 Abs. 1 GG zu verwechseln.<sup>184</sup> Es geht beim freien Mandat nicht um die Sittlichkeit als solches. Vielmehr ist das in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG formulierte Gewissen als der „Inbegriff intellektueller Anstrengung zur Erfüllung der Aufgabe einer Institution“ zu verstehen.<sup>185</sup> An dieser Stelle soll erwähnt werden, dass auch im Duden der Begriff der Gewissenhaftigkeit mit Pflichtbewusstsein und Gründlichkeit gleichgesetzt wird.<sup>186</sup> Ein blindes Verlassen auf die Überzeugung eines anderen wäre somit nicht mit der hier beschriebenen und von der Verfassung verlangten Gewissenhaftigkeit zu vereinbaren.

Im Übrigen ist mit ‚Institution‘ nicht eine Partei oder eine politische Interessengruppe gemeint, der der Bundestagsabgeordnete angehört, sondern das gesetzgebende Organ, der Bundestag, zu dem er vom wahlberechtigten Volk abgeordnet wird und in dem er die Volkssouveränität repräsentieren soll. Somit ist eindeutig zu erkennen, dass die Regeln-

---

<sup>184</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38 GG, Rn. 117; im Gegensatz hierzu: Achterberg, Seite 222.

<sup>185</sup> Heyen, Der Staat 25 (1986), 49.

<sup>186</sup> Duden, „Gewissenhaftigkeit“.

gen, die *prima facie* den Abgeordneten schützen sollen, primär dem Schutz der Funktionalität des Staats- und Rechtssystems dienen. Hierzu zählen vor allem die Prinzipien und Grundpfeiler aus Art. 20 GG.

Die Volkssouveränität aus Art. 20 Abs. 2 GG ist beispielsweise als Bestandteil des Demokratieprinzips anzusehen und gehört somit zu den wesentlichen verfassungsrechtlichen Staatsstrukturmerkmalen der Bundesrepublik Deutschland. Da das Volk nur über seine Abgeordneten im Staat repräsentiert und die von ihm ausgehende Staatsgewalt nur auf diese Weise ausgeübt werden kann, gewinnt das freie Mandat in Verbindung mit dem Demokratieprinzip eine hervorragende Bedeutung.

Im Rahmen des Demokratieprinzips ist außerdem zu berücksichtigen, dass der Wähler grundsätzlich frei von jeglichen Zwängen und unzulässigem Druck seine Stimme abgeben können soll, aber auch Zugang zu allen Informationen erhalten sollte, die für seine Wahlentscheidung von Bedeutung sein können.<sup>187</sup> Somit darf der Wähler auch erfahren, von wem und in welchem Umfang der aktuelle oder potentielle Bundestagsabgeordnete Geld oder aber geldwerte Leistungen erhält<sup>188</sup> und in welche Verflechtungen er eingebunden ist, die seine Entscheidungen beeinflussen könnten.

Zu berücksichtigen ist, dass Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG vorsieht, dass durch eine ausreichende Entschädigungszahlung u. a. auch die Unabhängigkeit der Bundestagsabgeordneten gesichert wird, sodass sie grundsätzlich keine weiteren Bezüge benötigen und sich vollständig ihrer Tätigkeit als ‚Volksdiener‘ widmen können. Folgerichtig stehen nicht die eigenen Interessen des Abgeordneten im Vordergrund seiner Tätigkeit, sondern seine Verantwortung als Repräsentant des Volkes (Art. 38 Abs. 1 S. 2 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 GG). Das Volk darf sich darauf verlassen, dass der Abgeordnete nicht ‚fremdgesteuert‘ wird, sondern ausschließlich im Rahmen seiner eigenen politischen Überzeugung agiert.

Entscheidungen, die maßgeblich von fremden Dritten, insbesondere Interessengruppen beeinflusst oder gar initiiert und nicht ausschließlich von der eigenen politischen Überzeugung (Gewissen) des Abgeordneten getragen werden, u. a. weil sie offensichtlich den Interessen des Volkes oder dem Grundgesetz zu widersprechen und einzig und allein der Förderung der Karriere oder den finanziellen Interessen des Abgeordneten zu dienen

---

<sup>187</sup> BVerfG, Beschl. v. 10.4.1984 – 2 BvC 2/83 – BVerfGE 66, 369, 380.

<sup>188</sup> BVerfG, Urt. v. 4.7.2007 – 2 BvE 1/06, 2/06, 3/06, 4/06 – BVerfGE 118, 277, 354.

scheinen, können nicht mit dem freien Mandat nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vereinbart werden. Folgerichtig muss die Missachtung der hier dargestellten verfassungsrechtlich verankerten Grundsätze auch eine Konsequenz nach sich ziehen können. Der Abgeordnete muss angehalten werden, dem von ihm repräsentierten Volk keine Schäden durch verfassungswidrige Handlungen zuzufügen.

Auf den ersten Blick scheinen die oben angeführten Überlegungen genügend Raum zu bieten, um als Anknüpfungspunkt für die Begründung von Haftungsansprüchen bei einem Verstoß gegen das freie Mandat bzw. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1, 2 GG zu dienen.

Fraglich ist allerdings, wie ‚frei‘ dieses Mandat sein kann bzw. wie weit diese Freiheit geht und ob ein Verstoß überhaupt geahndet werden darf, wobei Indemnitäts- und Immunitätsüberlegungen zunächst auszublenden sind. Könnten beispielsweise einfachgesetzliche Regelungen die Abgeordneten zu gewissen Handlungen zwingen und die Missachtung dieser Regelungen ggfs. sogar sanktionieren?

Eine solche Regelung scheint auf den ersten Blick eine Einschränkung der Mandatsfreiheit der Abgeordneten zu begründen. Der Abgeordnete stünde stets unter den wachsamen Blicken von Behörden oder der Gerichtsbarkeit und müsste sein Verhalten entsprechend anpassen, um keine Sanktionierung zu riskieren. Das Gegenteil würde allerdings bedeuten, dass es – außerhalb des ‚guten Willens‘ der Abgeordneten – keinerlei Möglichkeiten gäbe, die Abgeordneten zu einem rechts- und verfassungskonformen Verhalten zu bewegen. Wenn etwa die Bestimmungen aus den §§ 44a ff. AbgG nicht mehr existierten, wäre die Wahrscheinlichkeit, dass sich alle Abgeordneten ausnahmslos und freiwillig an die dort geregelten Verhaltensregelungen hielten, äußerst gering.<sup>189</sup> Steht also die Freiheit des Abgeordneten über der Verfassung, der Funktionsfähigkeit des Staats- und Rechtssystems sowie dem Vertrauen des Souveräns?<sup>190</sup> Mit Blick auf Art. 1 Abs. 3 GG und 20

---

<sup>189</sup> Wie bereits gezeigt, halten sich viele Abgeordnete trotz §§ 44a ff. AbgG nicht an die Transparenzregelungen.

<sup>190</sup> Zu der Korrelation zwischen Vertrauensverlust und Zunahme von (rechts-)extremistischen Bestrebungen gab es bisher viele verschiedene Berichte und Artikel, u.a.: Schmitt Glaeser, ZRP 2000, 95; Euractiv, „Umfrage belegt Vertrauensverlust in Politik“, v. 30.1.2006; Knop (faz.net), „Politiker und Eliten haben das Vertrauen verspielt“, v. 19.1.2016; Stuttgarter Nachrichten, „Nach Aufruf zum Umsturz: Staatsanwaltschaft ermittelt gegen Stefan Räßle“, v. 4.11.2020; TAZ, „Gewalt und Querdenker-Proteste: Coronademos



Abs. 3 GG sollte die Frage eigentlich einfach zu beantworten sein. Doch das Bundesverfassungsgericht machte es sich nicht leicht, als es am 4. Juli 2007 über diese Frage zu entscheiden hatte.<sup>191</sup> Neun Bundestagsabgeordnete hatten sich im Rahmen einer Organklage gegen § 44a Abs. 1 AbgG gewandt und begehrt, dass die Regelung als verfassungswidrig deklariert wird. Nach § 44a Abs. 1 AbgG steht die Mandatsausübung im Zentrum der Tätigkeit des Bundestagsabgeordneten, sodass – im Interesse des Volkes – auch eine Offenlegungsverpflichtung hinsichtlich der Nebeneinkünfte vorgesehen wurde sowie eine ‚Bestrafung‘ bei Missachtung dieser Verpflichtung. Somit greift der Gesetzgeber sehr weit in die Rechtssphäre des Abgeordneten bzw. in den Grundsatz der Mandatsfreiheit ein. Unterliegt der Abgeordnete jedoch nicht der Pflicht zur Transparenz, kann ein Außenstehender nicht erkennen, ob der Abgeordnete gewissenhaft agiert bzw. ob bedenkliche Verflechtungen mit Dritten bestehen, die an seiner Unabhängigkeit und Gewissenhaftigkeit Zweifel entstehen lassen könnten.

Im Ergebnis konnten sich die Richter des Bundesverfassungsgerichts in dieser Sache nicht einigen, sodass das richterliche Votum unentschieden ausging.

In der Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts heißt es hierzu:

*„Soweit sich die Abgeordneten gegen Anzeigepflichten und die Veröffentlichung von Angaben über Tätigkeiten neben dem Mandat sowie gegen die Sanktionierung von Verstößen wenden, sind die Anträge nach Auffassung der Richterinnen und*

---

eskalieren“, v. 14.3.2021; DW, „Zwölf verletzte Polizisten nach Querdenker-Demo“, v. 14.3.2021; Küstner (tagesschau.de), „Beschimpfungen im Bundestag: Gäste-Vorfälle haben ein Nachspiel“, v. 19.11.2020; Schmidt (fr.de), „AfD-Störaktion im Bundestag: Früherer SPD-Chef Martin Schulz von rechter Aktivistin beschimpft“, v. 20.11.2020; Bosse (svz.de), „Historischer Skandal: AfD-Politiker muss von Polizei aus Landtag geleitet werden“, v. 12.12.2018; Schneider (sueddeutsche.de), „Die AfD verachtet das System – und bedient sich daran“, v. 1.7.2018; WELT, „Hier geht es um die Bedrohung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“, v. 25.8.2020; Nyarsik (n-tv.de), „Wie sich die Querdenker radikalisieren“, v. 9.12.2020; Meister/Biselli/Reuter (netzpolitik.org), „Wir veröffentlichen das Verfassungsschutz-Gutachten zur AfD“, v. 28.1.2019; Duwe/Hums/Jalilevand (rbb-online.de), „Kapituliert der Rechtsstaat?“, v. 15.4.2021.

<sup>191</sup> BVerfG, Urt. v. 4.7.2007 – 2 BvE 1/06, 2/06, 3/06, 4/06 – BVerfGE 118, 277.

*Richter Broß, Osterloh, Lübke-Wolff und Gerhardt unbegründet. Nach Auffassung der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinshoff und Landau müssten die Anträge Erfolg haben.*<sup>192</sup>

Gemäß § 15 Abs. 4 S. 3 BVerfGG gilt, dass bei einer solchen Stimmgleichheit die Anträge zurückzuweisen sind, sodass eine Verletzung des Grundgesetzes nicht festgestellt werden konnte.<sup>193</sup> Somit hat das Bundesverfassungsgericht die Mandatsfreiheit als nicht verletzt angesehen. Schließlich hält § 44a Abs. 1 AbgG die Bundestagsabgeordneten nur zu einem Verhalten an, das die Verfassung bzw. das Volk ohnehin von diesen erwartet. Die Mandatsfreiheit gewährt nicht nur Freiheiten, sondern bringt auch Verpflichtungen für den Abgeordneten.

Bei dieser Entscheidung wurde insbesondere zwischen der sogenannten Mittelpunktregelung und den Anzeige- und Veröffentlichungspflichten bzw. der Sanktionierung von Verstößen unterschieden.

Nach Auffassung der Richter, die den Antrag der Abgeordneten als begründet ansahen, soll die Befolgung der Pflicht, „*die Ausübung des freien Mandats in den Mittelpunkt der Tätigkeit des Abgeordneten zu stellen*“, nicht der Überwachung durch Behörden oder Gerichte unterliegen, sodass Verstöße grundsätzlich ohne rechtliche Folgen blieben.<sup>194</sup> Der Bundestagsabgeordnete soll demnach nicht zum ‚gläsernen Menschen‘ werden.<sup>195</sup>

Die einfachgesetzlich begründete Mittelpunktregelung, die lediglich eine Wiederholung des verfassungsrechtlich Vorgesehenen bzw. Gebotenen darstellen würde, sei somit nicht als Grundlage geeignet, um als Kontrolle einer Mandatswahrnehmung zu fungieren.<sup>196</sup> Vielmehr könne sie nur dazu dienen, die Erwartung hervorzurufen, „*dass der Abgeordnete das Mandat in Freiheit und in einer seiner Stellung entsprechenden Verantwortung für das Gemeinwesen*“ ausübt.<sup>197</sup> Viel problematischer seien jedoch die Transparenzregelungen, die im streitgegenständlichen Gesetz verankert wurden und eine Verfassungs-

---

<sup>192</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Nr. 73/2007, v. 4. Juli 2007.

<sup>193</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Nr. 73/2007, v. 4. Juli 2007.

<sup>194</sup> BVerfG, NJW 2007, 1044.

<sup>195</sup> Waldhoff, ZParl 2006, 251, a. A. Magiera, in: Sachs, GG, Art. 48 Rn. 18.

<sup>196</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Nr. 73/2007, v. 4. Juli 2007.

<sup>197</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Nr. 73/2007, v. 4. Juli 2007.

widrigkeit begründen würden. Denn die Regelungen, die vorsehen, dass die Abgeordneten verpflichtet sind, ihre erzielten Einnahmen offenzulegen, sei mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG nicht vereinbar, insbesondere da diese Offenlegung „ohne hinreichende rechtsstaatliche Sicherungen der Öffentlichkeit“ preisgegeben werde.<sup>198</sup>

Dabei räumten die Richter jedoch auch ein, dass die Freiheit des Mandats einer Mitteilungspflichtregelung grundsätzlich nicht entgegenstünde. Jedoch sei eine umfangreiche Offenlegung lediglich dann möglich, wenn es um Informationen gehe, die auch „tatsächlich dazu geeignet“ seien, „auf die Gefahr von Interessenverknüpfungen und Abhängigkeiten des Abgeordneten hinzuweisen“.<sup>199</sup>

Darüber hinaus existiere kein rechtsstaatliches Verfahren, durch das die Grundrechte der Abgeordneten angemessen berücksichtigt werden könnten. Folgerichtig sahen die Richter Hassemer, Mellinghoff, Di Fabio und Landau die diesbezüglichen Anträge der Abgeordneten als begründet an.

Auf der anderen Seite sahen die Richter Broß, Osterloh, Gerhardt und Lübke-Wolf den Antrag der Abgeordneten als unbegründet an. Die Transparenzregelungen würden dem Wähler mögliche Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten sichtbar machen, um ihm eine bessere Einschätzung hinsichtlich der Unabhängigkeit der Abgeordneten zu ermöglichen. Darüber hinaus würden sie auch die Fähigkeit des Bundestages und der Abgeordneten sichern, das gesamte Volk zu repräsentieren, unabhängig von jeglichen (auch verdeckten) Beeinflussungen durch Interessengruppen.<sup>200</sup> Dabei wäre es unerheblich, ob im Einzelfall tatsächlich eine Konfliktlage bestünde. Bereits eine abstrakte Gefahr für die Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Bundestagsabgeordneten sei ausreichend.<sup>201</sup> Die einfachgesetzlichen Regelungen entsprächen außerdem dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und begründeten somit keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken.

---

<sup>198</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Nr. 73/2007, v. 4. Juli 2007.

<sup>199</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Nr. 73/2007, v. 4. Juli 2007.

<sup>200</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Nr. 73/2007, v. 4. Juli 2007.

<sup>201</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts, Nr. 73/2007, v. 4. Juli 2007.

Somit wurde der Weg für eine – wenn auch äußerst milde Form der – Sanktionierung von Bundestagsabgeordneten, die gegen den Grundsatz des freien Mandats (in Verbindung mit dem Demokratieprinzip) verstoßen, frei.

Trotz der Differenzen waren sich die Richter zumindest darüber einig, dass eine einfachgesetzliche Ahndung von Bundestagsabgeordneten bei Missachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich möglich ist. Im Ergebnis wurde letztendlich sogar eine abstrakte Gefährdung der Unabhängigkeit der Bundestagsabgeordneten als ausreichend angesehen, um eine Sanktionierung zu begründen.

Das heißt, dass bei einer konkreten Gefährdung, oder gar einer Schadensverursachung, eine Einstandspflicht des Staates sowie des Abgeordneten grundsätzlich möglich ist oder zumindest nicht (mehr) als ganz abwegig zu beurteilen sein dürfte.

#### **IV. Negative Mandatsfreiheit**

Bei der soeben dargestellten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird allerdings vergeblich nach der sogenannten ‚negativen Mandatsfreiheit‘ gesucht, die hier als Argument hätte herangezogen oder zumindest bei der rechtlichen Würdigung der Anträge hätte hervorgehoben werden können. Denn das freie Mandat erfasst nicht nur ein aktives Tun des Bundestagsabgeordneten, sondern auch das Unterlassen von Handlungen bzw. Handlungsalternativen. Insofern ist fraglich, ob die Bundestagsabgeordneten überhaupt zu einer Handlung gezwungen werden können.

Diese Frage ist auf den ersten Blick zu verneinen. Schließlich soll der Abgeordnete ausschließlich seiner eigenen politischen Überzeugung folgen, ohne irgendwelchen Zwängen zu unterliegen. Doch gerade, wenn zu befürchten ist, dass der Abgeordnete fremdgesteuert wird und seine Unabhängigkeit im Sinne des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verlieren könnte, kann eine ‚Kurskorrektur‘ notwendig werden. Diese kann – wie oben gesehen – über Verhaltensregelungen bzw. Sanktionen erreicht werden. Allerdings führt die im Streitgegenständlichen Fall vorgesehene einfachgesetzliche Regelung nicht unmittelbar zu einer Kurskorrektur. Dem Bundestagsabgeordneten wird schließlich eine Nebentätigkeit nicht per se verboten. Ganz im Gegenteil – das Abgeordnetengesetz sieht in § 44a Abs. 1 sogar ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Abgeordnete Nebentätigkeiten nachgehen. Diese müssen nach § 44a Abs. 4 AbgG lediglich im Rahmen der nach § 44b AbgG

vorgesehenen Verhaltensregeln alle Tätigkeiten vor Mandatsübernahme und alle Tätigkeiten, denen sie neben dem Mandat nachgehen und die relevante Interessenverknüpfungen vorweisen können, anzeigen und veröffentlichen. Sollte der Bundestagsabgeordnete diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, könnte das Präsidium gegen den Abgeordneten ein Ordnungsgeld verhängen, das bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Bundestagsabgeordnetenentschädigung betragen kann. Durch die gesetzliche Regelung wird der Abgeordnete also nicht von der Wahrnehmung einer Nebentätigkeit abgehalten. Er wird nur dazu verpflichtet, etwaige Tätigkeiten offenzulegen, um maximale Transparenz zu schaffen.

Das kann mittelbar dazu führen, dass der Bundestagsabgeordnete seine Haltung eigenständig korrigiert und von Nebentätigkeiten deshalb absieht, um beispielsweise in der Öffentlichkeit nicht negativ in Erscheinung zu treten. Hierzu verpflichtet wäre er nach dem Abgeordnetengesetz jedoch nicht. Er könnte auch weiterhin verschiedenen Nebentätigkeiten nachgehen. Datenanalysen der Gruppe „Abgeordnetenwatch“ zeigen, dass die Bundestagsabgeordneten nebenbei insgesamt weit mehr als 20 Millionen Euro verdienen.<sup>202</sup> Effektiv und zielführend oder gar abschreckend scheinen die Regelungen aus dem Abgeordnetengesetz somit nicht zu sein.

§ 44a Abs. 2 AbgG sieht allerdings vor, dass für die Mandatsausübung nur die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen angenommen werden dürfen, sodass darüber hinaus gehende Vermögensvorteile auszuschließen sind. Hierzu zählen insbesondere Geldleistungen sowie geldwerte Zuwendungen bzw. Vorteile, die lediglich deshalb geleistet worden sind, da hierfür die Interessendurchsetzung und -vertretung des Zuwendenden erwartet wird und somit – sofern der Abgeordnete diese Zuwendung entgegennimmt – gegen Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ein Verstoß begründet wäre.

Insofern wird der Abgeordnete gezwungen, sich an dieses Verbot zu halten. Er wird sich dabei auch nicht auf die negative Mandatsfreiheit berufen können, zumal er bei der Entgegennahme einer Zuwendung aktiv tätig wird und somit gegen Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG verstößt.

---

<sup>202</sup> Reyher (abgeordnetenwatch.de), „Abgeordnete verdienen mindestens 22,5 Mio. nebenher – jetzt alle Einkünfte offenlegen“, v. 4.10.2012.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass ein Verstoß gegen § 44a Abs. 2 AbgG geradezu harmlose Folgen mit sich bringt, insbesondere angesichts der wichtigen Funktion der Abgeordneten für Staat und Bevölkerung. So sieht Abs. 3 der Regelung vor, dass die Zuwendungen und Vermögensvorteile dem Bundeshaushalt zugeführt werden müssen, sofern der Erhalt nicht länger als drei Jahre zurückliegt. Als angemessene Sanktion kann dies wohl kaum bezeichnet werden. Abhilfe könnten lediglich strengere Ordnungsgelder bzw. Vermögenseinbußen leisten, ggfs. sogar im Rahmen einer strafrechtlich verankerten Geldbuße. Doch die Praxis zeigt, dass Bundestagsabgeordnete strafrechtliche Verfolgungen oder sogar finanzielle Sanktionen so gut wie nie zu befürchten haben.

Die negative Mandatsfreiheit gewährt dem Abgeordneten die Möglichkeit, eine Handlung bzw. Entscheidung, die nicht mit seinem Gewissen zu vereinbaren ist, zu unterlassen bzw. gänzlich untätig zu bleiben. Wenn sich der Abgeordnete jedoch aktiv für eine Handlung entscheidet, ist diese Handlung lediglich im Lichte der positiven Mandatsfreiheit rechtlich zu würdigen. Die negative Mandatsfreiheit bringt jedoch – wie auch die positive Mandatsfreiheit – keine unendliche Freiheit mit sich. Unter anderem müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, aus dem Demokratieprinzip bzw. dem Prinzip der Volkssouveränität angemessen Berücksichtigung finden. Sollte ein Abgeordneter bei einer Abstimmung im Bundestag aufgrund eines dominanten oder gar mit einer Zuwendung untermauerten Einflusses von einer Interessengruppe – gegen die eigene politische Überzeugung – an der Abstimmung nicht teilgenommen haben, würde dies zu einer Abhängigkeit des Abgeordneten führen und somit eine Verletzung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG begründen. In diesem Fall könnte sich der Bundestagsabgeordnete nicht auf die negative Mandatsfreiheit berufen.

In Bezug auf die Mitteilungspflicht aus § 44a AbgG bleibt somit festzuhalten, dass der Abgeordnete, selbst gegen seinen Willen, verpflichtet ist, seine (Neben-)Tätigkeiten bzw. Einkünfte offenzulegen, sodass grundsätzlich die Verletzung der negativen Mandatsfreiheit im Raum stünde. Im Gegensatz zu einer Entgegennahme einer Zuwendung im Sinne des § 44a Abs. 2 AbgG, bei der der Abgeordnete von sich aus einer offensichtlich zu missbilligenden Handlung aktiv nachgeht, ist die Aufnahme einer Nebentätigkeit eine an und für sich nicht unmittelbar zu missbilligende Entscheidung. Von einer Nebentätigkeit kann jedoch stets eine potentielle Gefahr für die Unabhängigkeit des Abgeordneten ausgehen, abhängig von der Höhe der Einnahmen, dem Umfang der Verflechtung sowie dem

Inhalt der Tätigkeit. Insofern ist es nur konsequent, wenn im Interesse des zu repräsentierenden Volkes einige wenige Details der Tätigkeit dem Volk offengelegt werden. Der Eingriff in die Rechtsposition des Abgeordneten, dem das Nachgehen einer Nebentätigkeit nicht untersagt wird, kann, insbesondere angesichts der überragenden Bedeutung seiner Rolle im Staatsgefüge sowie seiner hieraus erwachsenden Verantwortung gegenüber dem von ihm repräsentierten Volk, als äußerst geringfügig angesehen werden. Aufgrund der abstrakten Gefahr für die Unabhängigkeit der Abgeordneten ist jedenfalls eine Einschränkung der negativen Mandatsfreiheit als gerechtfertigt anzusehen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass das freie Mandat den Abgeordneten nicht einschränken soll. Es soll ihm Freiheiten verschaffen, die es ihm ermöglichen, frei von Einflüssen Dritter zu agieren, ohne befürchten zu müssen, dass er für seine freien und unabhängigen Entscheidungen sanktioniert wird. Insofern kann für den Abgeordneten eine Art verfassungsrechtliches Leitbild skizziert werden. Solange sich die Abgeordneten in diesem verfassungsrechtlich vorgesehenen Rahmen bewegen, sind Einschränkungen nicht notwendig – die Hürde einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung wäre in diesem Fall besonders hoch. Wenn allerdings der Abgeordnete diesen Rahmen verlässt und/oder zu befürchten ist, dass seine Unabhängigkeit unter einer Entscheidung oder Handlung leiden würde, müssen Einschränkungen nicht nur zugelassen, sondern im Rahmen des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips verfassungsrechtlich geboten sein.

## **V. Immunität und Indemnität**

Die in Art. 38 Absatz 1 GG festgesetzte Rolle des Bundestagsabgeordneten, bzw. seine konkrete Rechtsstellung im Staatssystem, wird in den Art. 46, 47 und 48 GG näher bestimmt.<sup>203</sup> Den Bundestagsabgeordneten wird in Art. 46 Absatz 1 GG Indemnität und in Art. 46 Absatz 2 GG Immunität gewährt. Beides dient nicht nur dem individuellen Schutz des Abgeordneten, sondern schützt auch den Bundestag vor einer Beeinträchtigung seiner

---

<sup>203</sup> Magiera, in Sachs: Art. 46 GG, Rn. 1.

Arbeits- und Funktionsfähigkeit.<sup>204</sup> In diesem Zusammenhang wird auch von einer ‚Doppelfunktion‘<sup>205</sup>, einem ‚Doppelbezug‘<sup>206</sup> oder einer ‚Doppelbezüglichkeit‘<sup>207</sup> gesprochen.

## 1. Der Indemnitätsschutz

Dieser ‚doppelte Schutz‘ ist nur dann zu gewährleisten, wenn für den Bundestagsabgeordneten der Grundsatz der Verantwortungsfreiheit gilt, zumindest für seine parlamentarischen Tätigkeiten, und sofern diesem keine verleumderischen Beleidigungen vorzuwerfen sind (vgl. Art. 46 Absatz 1 Satz 2 GG).<sup>208</sup> Durch den Indemnitätsschutz wird dabei jegliche Verantwortung für die klassischen parlamentarischen Tätigkeiten eines Abgeordneten ausgeschlossen, unabhängig davon, ob gegen den Abgeordneten ein strafrechtlicher Schuldvorwurf vorliegt oder gegen ihn ein zivilrechtlicher Anspruch geltend gemacht wird.

Es ist also eine

*„außerparlamentarische Verantwortungsfreiheit des Bundestagsabgeordneten für seine innerparlamentarische Tätigkeit“.*<sup>209</sup>

Auch eine etymologische Betrachtung führt zu demselben Ergebnis, da der Begriff Indemnität von dem lateinischen Begriff *damnum* entstammt und als ‚Schadlosstellung‘ zu verstehen ist.<sup>210</sup> Der Bundestagsabgeordnete kann Reden im Plenum halten und sich zu Sachverhalten äußern, für oder gegen Gesetzesentwürfe stimmen und soll dabei keine dienstliche oder gerichtliche Verfolgung befürchten müssen. Bezweckt werden der Schutz der Redefreiheit sowie die Gewährleistung bzw. Sicherstellung der parlamentarischen Arbeit und Diskussion.<sup>211</sup> Der Bundestagsabgeordnete kann sich immer dann auf Art. 46 Absatz 1 GG berufen, wenn ihm wegen seiner parlamentarischen Tätigkeiten ein

---

<sup>204</sup> BVerfG, Urt. v. 17.12.2001 – 2 BvE 2/00 – BVerfGE 104, 310, 325; Trute, JA 2003, 148 ff.; Magiera, in Sachs: Art. 46 GG, Rn. 1.

<sup>205</sup> Magiera, in Sachs: Art. 46 GG, Rn. 1.

<sup>206</sup> Trute, in: v.Münch/Kunig, Art. 46 GG, Rn. 1, 23.

<sup>207</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 51.

<sup>208</sup> Magiera, in Sachs: Art. 46 GG, Rn. 1; Klein, in: Schneider/Zeh, § 17, Rn. 19 (Seite 555 f.).

<sup>209</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 46 GG, Rn. 9.

<sup>210</sup> Klein, in: Schneider/Zeh, § 17 (Seite 555 f.).

<sup>211</sup> Jarass/Pieroth, Art. 46 GG, Rn. 2 ff.; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 46 GG, Rn. 10.



Staatsakt droht bzw. ein Anspruch gegen ihn geltend gemacht wird. Dabei ist der Schutz vor einer Strafverfolgung strafrechtsdogmatisch als eine Art persönlicher Strafausschließungsgrund zu verstehen,<sup>212</sup> womit ausschließlich der Abgeordnete selbst geschützt wird. Ein Nichtabgeordneter<sup>213</sup> kann dagegen nicht vom Indemnitätsschutz profitieren, selbst wenn er an einer Straftat eines Abgeordneten – der wiederum selbst den Schutz der Indemnität genießen könnte – beteiligt wäre.<sup>214</sup> Eine ähnliche Regelung existiert auch im Strafgesetzbuch, wobei der Indemnitätsschutz hier auch außerhalb des Bundestages greift. In § 36 Satz 1 StGB ordnet der Gesetzgeber an, dass Mitglieder des Bundestages, der Bundesversammlung und Mitglieder von Landesparlamenten zu keiner Zeit wegen ihrer Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die sie in ihrer Körperschaft oder in einem ihrer Ausschüsse getan haben, außerhalb dieser Körperschaft zur Verantwortung gezogen werden dürfen. In Satz 2 wird die verleumderische Beleidigung von diesem Schutz ausgenommen. Erwähnt werden sollte außerdem, dass gemäß Art. 42 Absatz 3 GG sowie § 37 StGB ein Indemnitätsschutz auch für inhaltlich wahrheitsgetreue Berichte besteht, die Gegenstand der öffentlichen Sitzungen des Bundestages sowie seiner Ausschüsse sind.<sup>215</sup>

Außerhalb des Strafrechts ist ein „*spezielles Verfahrenshindernis i. S. eines persönlichen Verfolgungsausschlussgrundes*“ anzunehmen.<sup>216</sup> Hierdurch wird der Abgeordnete praktisch ‚unantastbar‘. Im Grunde genommen fußt diese Unantastbarkeit auf der Unantastbarkeit des Bundestages. Nur wenn die Abgeordneten uneingeschränkt ihre Aufgaben wahrnehmen können, kann auch der Bundestag ohne Einschränkungen tätig werden. Dies liegt daran, dass das Plenum die Gesamtheit der gewählten Bundestagsabgeordneten und damit auch den Mittelpunkt des Bundestages darstellt und als solches der Ort für die

---

<sup>212</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 46 GG, Rn. 10.

<sup>213</sup> Regierungsmitglieder genießen aus Art. 46 Abs. 1 GG keinen unmittelbaren Schutz. Jedoch sind die Regierungsmitglieder bzw. die einzelnen Minister in aller Regel zugleich Bundestagsabgeordnete, sodass sie als Bundestagsabgeordnete auch in den Schutzbereich der Indemnität fallen dürften. Das heißt, sofern ein Regierungsmitglied Exekutivaufgaben wahrnimmt, greift Art. 46 GG nicht. Insoweit könnten Haftungsstatbestände zulasten eines Abgeordneten, der zugleich Bestandteil der Bundesregierung ist, Anwendung finden – zumindest theoretisch. Rein tatsächlich existieren auf der Bundesebene keinerlei Haftungsregelungen, die speziell die Fehlverhalten von Regierungsmitgliedern erfassen können.

<sup>214</sup> Weber, „Indemnität“.

<sup>215</sup> Dabei müssen die Berichte noch nicht einmal wortwörtlich wiedergegeben worden sein (Weber, „Indemnität“).

<sup>216</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 46 GG, Rn. 10.

wichtigsten Aufgaben der Abgeordneten ist (wie etwa die Kontrolle der Regierung, Gesetzgebung, Bundeskanzlerwahl uvm.). In sachlicher Hinsicht erfasst der Indemnittschutz nicht nur Äußerungen im Plenum, sondern auch Abstimmungen,<sup>217</sup> wozu u. a. Personal- und Sachentscheidungen zählen, die vom Bundestag bzw. seinen Ausschüssen getroffen werden.<sup>218</sup> Unerheblich ist auch, ob die Abstimmung offen oder geheim erfolgt oder aber namentlich durchgeführt wird. Selbst Probeabstimmungen innerhalb einer Fraktion oder Abstimmungen im Umlaufverfahren werden von Art. 46 Absatz 1 GG erfasst.<sup>219</sup> Insofern kommt es weder auf den Ort der Abstimmung noch auf den Gegenstand an. Die Abstimmungen können beispielsweise im Plenum, in einem Ausschuss oder in einer Fraktion stattfinden.<sup>220</sup> Der Indemnitätsschutz gilt allerdings nicht für Äußerungen außerhalb des Bundestages, wie beispielsweise auf Wahlkampf- oder Parteiveranstaltungen.<sup>221</sup>

Auch der Begriff ‚Äußerung‘ ist sehr weit auszulegen.<sup>222</sup> Als ‚Äußerungen‘ in diesem Sinne werden alle *„Mitteilungen von Tatsachen und Meinungen im weitesten Sinne“* verstanden.<sup>223</sup> Diese können schriftlich, mündlich oder aber auch konkludent erfolgen.<sup>224</sup> Hierbei kommt es nicht darauf an, welche Wirkung beim Empfänger hervorgerufen wird.<sup>225</sup> Es wird lediglich verlangt, dass eine Beziehung zur Mandatsausübung besteht, wodurch beispielsweise Privatgesprche, die unter den Bundestagsabgeordneten stattfinden, nicht vom Indemnitätsschutz erfasst werden.<sup>226</sup> Die in Art. 46 Absatz 1 Satz 2 GG erwähnte ‚verleumderische Beleidigung‘, die vom Indemnitätsschutz ausgeschlossen ist,

---

<sup>217</sup> Als Abstimmungen sind die Entscheidungen zu verstehen, die dem Bundestag oder aber einem seiner Ausschüsse zur Beschlussfassung vorgelegt werden, unabhängig davon, ob sie Personal- oder Sachfragen beinhalten (vgl. Storr, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 46 GG, Rn. 12; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 46 GG, Rn. 3; Klein, in: Maunz/Durig, Art. 46 GG, Rn. 38).

<sup>218</sup> Klein, in: Maunz/Durig, Art. 46 GG, Rn. 3, 10 ff.; Magiera, in: Sachs, Art. 46 GG, Rn. 3 ff.

<sup>219</sup> Hrth, Seite 121 ff.; Storr, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 46 GG, Rn. 12.

<sup>220</sup> Storr, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 46 GG, Rn. 12.

<sup>221</sup> Weber, ‚Indemnität‘.

<sup>222</sup> Storr, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 46 GG, Rn. 10.

<sup>223</sup> Magiera, in: Sachs, Art. 46 GG, Rn. 3.

<sup>224</sup> Magiera, in: Sachs, Art. 46 GG, Rn. 3.

<sup>225</sup> Storr, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 46 GG, Rn. 10.

<sup>226</sup> Storr, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 46 GG, Rn. 10.

wird begrifflich durch § 187 StGB konkretisiert.<sup>227</sup> Aber selbst, wenn eine verleumderische Beleidigung anzunehmen wäre, müsste zunächst der Immunitätsschutz aus Art. 46 Absatz 2 GG berücksichtigt werden.

## 2. Der Immunitätsschutz

Der Indemnitätsschutz aus Art. 46 Absatz 1 GG hängt entwicklungsgeschichtlich eng mit dem Immunitätsschutz aus Art. 46 Absatz 2 GG zusammen, obwohl beide Rechtsinstitute eindeutig voneinander getrennt werden müssen.<sup>228</sup> Im Rahmen der Immunität entscheidet der Bundestag über die Genehmigung von Strafverfolgungen, die außerhalb des Schutzbereiches der Indemnität liegen (Art. 46 Abs. 2 GG). Somit erfasst die Immunität die Verfolgbarkeit von allen Straftaten, unabhängig davon, ob ein Bezug zur parlamentarischen Tätigkeit vorliegt.<sup>229</sup> Selbst die Verfahren bzw. Straftaten, die der Bundestagsabgeordnete aus seiner Vergangenheit ‚mitgebracht‘ hat, genießen den Schutz der Immunität.<sup>230</sup> Die Immunität wirkt dabei nicht als ein ‚persönlicher Strafausschließungsgrund‘, sondern als ein Verfahrenshindernis.<sup>231</sup> Der Bundestag kann allerdings die Immunität aufheben, um eine Strafverfolgung zu ermöglichen. Insofern besteht ein wesentlicher Unterschied zur Indemnität. Ausnahmsweise darf eine Strafverfolgung auch ohne die Zustimmung des Bundestages erfolgen, wenn der als Straftäter verdächtige Abgeordnete unmittelbar oder am Tag nach der Tat festgenommen wird. Auch jede andere Beschränkung der persönlichen Freiheit des Abgeordneten oder die Einleitung eines Grundrechtsverwirklichungsverfahrens nach Art. 18 GG sind der Genehmigung des Bundestages vorbehalten.<sup>232</sup>

Im Gegensatz zur Indemnität endet allerdings der Schutz der Immunität mit dem Ende des Bundestagsabgeordnetenmandats, sodass ein während der Amtszeit des Abgeordneten begangenes Delikt im Anschluss geahndet werden könnte.<sup>233</sup> Dies ist dem Umstand

---

<sup>227</sup> Trute, in: Münch/Kunig, Art. 46 GG, Rn. 20; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 46 GG, Rn. 14; Storr, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 46 GG, Rn. 11.

<sup>228</sup> MüKo-StGB/Joelck/Gazeas, § 36 StGB, Rn. 36.

<sup>229</sup> MüKo-StGB/Joelck/Gazeas, § 36 StGB, Rn. 36; Magiera, in: Sachs, Art. 46 GG, Rn. 14.

<sup>230</sup> BVerwG, NVwZ-RR 2019, 109, 110.

<sup>231</sup> MüKo-StGB/Joelck/Gazeas, § 36 StGB, Rn. 36.

<sup>232</sup> Butzer/Clever, DÖV 1994, 673.

<sup>233</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 53.

zu schulden, dass die Immunität grundsätzlich die Funktionsfähigkeit des Parlaments schützen soll, nicht den Abgeordneten selbst.<sup>234</sup> Der Abgeordnete selbst soll allerdings im Rahmen der Indemnität unmittelbar geschützt werden können, sodass er sich auf den Schutz der Indemnität auch direkt berufen kann.<sup>235</sup> Darüber hinaus gewährt die Immunität auch keinen Schutz vor zivilrechtlicher Verfolgung. Die Indemnität hingegen gewährt weitreichenden Schutz vor jeglichen Rechtsverfolgungen, auch nach dem Ende des Mandats.

### **3. Reichweite und Bedeutung für zivilrechtliche Haftungsansprüche**

Wie bereits festgestellt, soll Art. 46 Absatz 1 GG zugunsten des Abgeordneten eine weitestgehende Verantwortungsfreiheit ermöglichen. So wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur immer wieder hervorgehoben, dass sämtliche außerparlamentarische Maßnahmen des Staates unterbunden werden sollen.<sup>236</sup> Somit wird angenommen, dass die primäre Gefahr in aller Regel von staatlicher Seite ausgeht. Historisch betrachtet, ist diese Annahme nachvollziehbar. Doch auch bezüglich etwaiger zivilrechtlicher Ansprüche, die wegen parlamentarischer Handlungen gegen den Bundestagsabgeordneten geltend gemacht werden sollen, wird mehrheitlich angenommen, dass diese aufgrund des Indemnitätsschutzes nicht herangezogen werden können.<sup>237</sup> Lediglich Ruland teilt diese Auffassung nicht und greift für eine Ausnahme vom Indemnitätsschutz auf eine historische Interpretation des Art. 46 GG zurück.<sup>238</sup> Die vorherrschende Meinung sieht den Schutz im privaten Bereich als notwendig an, insbesondere,

*„(...) um dem Sinn und Zweck des Art. 46 Abs. 1, nämlich die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern, möglichst umfassend und effektiv Rechnung zu tragen.“<sup>239</sup>*

Der Bundestagsabgeordnete muss zwingend in der Lage sein, an der politischen Willensbildung, insbesondere durch freies Reden und Gegenreden im Bundestag, teilzuhaben und mitzuwirken, ohne dass von außen Druck aufgebaut werden kann.<sup>240</sup> Rechtsverfolgungen

---

<sup>234</sup> BVerfG, Urt. v. 17.12.2001 – 2 BvE 2/00 – BVerfGE 104, 310, 326.

<sup>235</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 4.

<sup>236</sup> Storr, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 46 GG, Rn. 20.

<sup>237</sup> Erbguth/Stollmann, JuS 1993, 488, 489; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 46 GG, Rn. 4.

<sup>238</sup> Ruland, Der Staat 14 (1975), 457, 479 ff.

<sup>239</sup> Storr, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Art. 46 GG, Rn. 23.

<sup>240</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 31.

aufgrund von parlamentarischen Entscheidungen oder Reden wären ein solches Druckmittel. Dogmatisch betrachtet, können Indemnität und Immunität folgerichtig in Nähe der Mandatsfreiheit (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) eingeordnet werden,<sup>241</sup> zumal sie maßgeblich dazu beitragen, die Freiheit des Mandats zu sichern.<sup>242</sup> Insofern wird grundsätzlich eine „außerparlamentarische Verantwortungsfreiheit für (...) innerparlamentarische Tätigkeit(en)“ gefordert.<sup>243</sup> Indemnität und Immunität können auch als Rechtsinstitute des Parlamentsrechts verstanden werden, durch die die Bundestagsabgeordneten einerseits von rechtlicher Verantwortlichkeit freigestellt werden sollen (Art. 46 Abs. 1 GG) und andererseits dem Parlament bei Strafverfolgungen die Möglichkeit gegeben wird, einer solchen zuzustimmen (Art. 46 Abs. 2 GG).<sup>244</sup> Somit flankieren diese Rechtsinstitute vor allem den Status des Bundestagsabgeordneten.<sup>245</sup> Zu diesem Status gehören neben dem bereits erwähnten freien Mandat aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG auch die Gewährleistungen aus Art. 47 und 48 GG.<sup>246</sup>

Bei der Gegenüberstellung von Indemnität und Immunität spielt hinsichtlich Haftungsansprüchen, die gegen einen Abgeordneten (oder im Rahmen eines Staatshaftungsanspruchs gegen den Staat) geltend gemacht werden könnten, die Indemnität eine primäre Rolle, zumal sich der Schutz der Immunität nur auf die Strafverfolgung bezieht. Fraglich ist insofern, wie weit der Schutz der Indemnität geht.

Grundsätzlich wird verlangt, dass ein Schutz vor allen hoheitlichen Sanktionen und sämtlichen Rechtsverfolgungen lückenlos zu gewähren ist, sodass jegliche strafrechtliche, disziplinarrechtliche, standesrechtliche, öffentlich-rechtliche<sup>247</sup> sowie zivilrechtliche Maßnahmen, bei denen sich der Anspruchsteller staatlicher Hilfe bedient, auszuschließen

---

<sup>241</sup> Stern, Seite 1060.

<sup>242</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 31.

<sup>243</sup> Trute, in: v.Münch/Kunig, Art. 46 GG, Rn. 4.

<sup>244</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 1.

<sup>245</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 2.

<sup>246</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 2.

<sup>247</sup> Wobei Schröder (*Der Staat* 21 (1982), 34) der Ansicht ist, dass wegen Äußerungen von Abgeordneten nur der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offenstehe und Maunz (Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 46) zutreffend darauf hinweist, dass in diesem Kontext ein solcher Rechtsweg nicht existiert.

sind.<sup>248</sup> Das heißt, dass Unterlassungs- und Schadensersatzklagen im Rahmen des Schutzbereiches der Indemnität grundsätzlich nicht greifen sollten.<sup>249</sup>

Der Schutzbereich der Indemnität betrifft nur parlamentarische Maßnahmen im Rahmen von Abstimmungen oder Äußerungen, die im Bundestag oder aber in einem der Bundestagsausschüsse erfolgt sind. Das heißt, dass sämtliche Handlungen außerhalb des Parlaments vom Schutzbereich der Indemnität nicht erfasst werden. Auch Ordnungsmaßnahmen des Bundestages, wie beispielsweise im Rahmen von § 44c AbgG,<sup>250</sup> sowie Disziplinarmaßnahmen von Fraktionen, wie beispielsweise der Fraktionsausschluss eines Abgeordneten,<sup>251</sup> sollen ebenfalls nicht von Art. 46 Abs. 1 GG geschützt werden. Jedoch ist hierbei zu bedenken, dass anstelle von Art. 46 Abs. 1 GG auch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zugunsten des Abgeordneten greifen könnte, sofern und soweit der Schutzbereich des freien Mandats eröffnet ist.<sup>252</sup>

#### **4. Ausnahme vom Indemnitätsschutz am Beispiel des § 108e StGB**

Die Reichweite bzw. der Schutzzumfang von Art. 46 Abs. 1 GG war nicht immer unumstritten. Vor allem im Rahmen der Einführung,<sup>253</sup> aber auch bei der Neufassung<sup>254</sup> des § 108e StGB, der u. a. die Bestechung von Abgeordneten bzw. „Mandatsträgern“ strafrechtlich erfassen und ahnden soll, war diese Problematik relevant. Der frühere Straftatbestand mit dem Titel „Stimmkauf“ war da bereits gestrichen worden.<sup>255</sup> Während früher der kaum nachweisbare Fall des Stimmkaufes strafrechtlich sanktioniert wurde, sollten mit dem neu eingeführten § 108e StGB jegliche Beeinflussungen bestraft werden.<sup>256</sup> Zum anderen sollte deutlich gemacht werden, dass der Abgeordnete kein Amtsträger im Sinne

---

<sup>248</sup> Roll, NJW 1980, 1439; Rinck, JZ 1961, 248, 250; Trute, in: v.Münch/Kunig, Art. 46 GG, Rn. 17; Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 45.

<sup>249</sup> Roll, NJW 1980, 1439.

<sup>250</sup> BVerfG, Beschl. v. 21.5.1996 – 2 BvE 1/95 – BVerfGE 94, 351, 354.

<sup>251</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 47.

<sup>252</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 47.

<sup>253</sup> Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322) sowie BT-Drs. 12/5927.

<sup>254</sup> Bundesgesetzblatt Jahrgang 2014, Teil I Nr. 17 (ausgegeben zu Bonn am 29. April 2014), S. 410.

<sup>255</sup> BeckOK-StGB/v.Heitschel-Heinegg, § 108e StGB, Rn. 1; Peek, ZStW 120 (2008), 785, 805.

<sup>256</sup> BeckOK-StGB/v.Heitschel-Heinegg, § 108e StGB, Rn. 1.

des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB ist, sondern strafrechtlich gesehen als ‚Mandatsträger‘ anzusehen ist.<sup>257</sup> Schließlich kann § 108e StGB derart weitreichende Folgen haben, dass in den entsprechenden Verfahren gemäß § 100a Abs. 2 Nr. 1 lit. b StPO die Telekommunikation des betreffenden Abgeordneten überwacht und aufgezeichnet werden kann.<sup>258</sup>

Fraglich war jedoch, ob dieser Straftatbestand eine Verletzung der Indemnitätsregelung begründen und somit verfassungswidrig sein könnte.

Bei Bestechungen und ähnlichen schadenstiftenden Einflüssen durch Dritte ist in aller Regel eine Veränderung des Verhaltens des Abgeordneten zu beobachten, zumal der Abgeordnete danach seine Äußerungen oder sein Abstimmverhalten nach den Wünschen des Bestechenden ausrichten dürfte. Doch die Indemnitätsregelung sieht gerade vor, dass sämtliche Sanktionen wegen des Abstimmverhaltens oder der Äußerungen des Abgeordneten verboten sind. Andererseits verhält sich ein bestochener Abgeordneter – mit Blick auf die obigen Darstellungen zum freien Mandat aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG – unzweifelhaft verfassungswidrig. Der im Grundgesetz beschriebene Abgeordnete, der das Volk repräsentiert und nur seinem Gewissen unterworfen ist, darf eben nicht bestochen werden und seine Stimme bzw. seine politischen Überzeugungen ‚verkaufen‘. Auch hier reicht nach Meinung des Autors eine abstrakte Gefährdung der Unabhängigkeit des Abgeordneten aus. Zu einer konkreten Gefährdung muss es nicht gekommen sein. In der Literatur wird diese Ansicht geteilt. Für den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung wird der Schutzbereich der Indemnität als nicht eröffnet angesehen.<sup>259</sup>

Begründen ließe sich dies damit, dass hier nicht die konkreten Äußerungen oder die Abstimmungen im Bundestag bestraft werden sollen, sondern nur der im Vorfeld erfolgte Kauf bzw. Verkauf der ‚Stimme‘ des Abgeordneten<sup>260</sup> – selbst, wenn beide Ebenen häufig miteinander (eng) in Verbindung stehen. Der Einfluss von Interessengruppen wird in aller Regel bei der Umsetzung von mandatsbezogenen Handlungen relevant; dabei ist bereits die Vorstufe dieser Handlung, das Inaussichtstellen von interessenorientierten Entscheidungen, verwerflich. Die mandatsbezogene Handlung selbst gehört nicht zum

---

<sup>257</sup> BT-Drs. 12/5927, 4; BeckOK-StGB/v.Heintschel-Heinegg, § 108e StGB, Rn. 1.

<sup>258</sup> BeckOK-StGB/v.Heintschel-Heinegg, § 108e StGB, Rn. 31.

<sup>259</sup> Trute, in: v. Münch/Kunig, Art. 46 GG, Rn. 16.

<sup>260</sup> Trute, in: v. Münch/Kunig, Art. 46 GG, Rn. 16.

Tatbestand des § 108e StGB, sodass sie zur Vollendung der Tat nicht erforderlich ist.<sup>261</sup> Jedenfalls verletzt § 108e StGB nicht Art. 46 Abs. 1 GG und kann somit nicht als verfassungswidrig angesehen werden.

Im Übrigen verletzt § 108e StGB auch nicht den Grundsatz des freien Mandats. Der Bundesgesetzgeber darf nach Art. 38 Abs. 3 GG die Mandatsfreiheit näher ausgestalten. § 108e StGB ist als eine solche Ausgestaltungsregelung anzusehen und muss auch in diesem Kontext als verfassungskonform gewertet werden.<sup>262</sup>

Vorausschauend auf die Prüfung von eventuellen deliktischen Ansprüchen (beispielsweise aus § 823 Abs. 2 BGB), könnte § 108e StGB sowohl im Außenverhältnis gegenüber dem Bürger als auch im Innenverhältnis gegenüber dem ggfs. einstandspflichtigen Staat an Bedeutung gewinnen. Allen voran stellt sich die Frage, ob § 108e StGB als Schutzgesetz i. S. d. § 823 Abs. 2 BGB zu verstehen ist. Eine Frage, die bis heute nicht beantwortet wurde.<sup>263</sup>

## **VI. Zusammenfassung**

In diesem Kapitel wurden sowohl die allgemeinen verfassungsrechtlichen Regelungen als auch die konkreten abgeordnetenspezifischen Verfassungsregelungen betrachtet, insbesondere die Rechtsstellung von Bundestagsabgeordneten, sowie deren Rechte und Pflichten dargestellt. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass das Verfassungsrecht eine Verantwortlichkeit von Bundestagsabgeordneten nicht ausschließt und auch die Weiterentwicklung von Haftungsregelungen – ggfs. im Rahmen von Rechtsfortentwicklungen bzw. zumindest im Rahmen einer Staatshaftung – ermöglicht. Allerdings kann eine direkte Haftung des Abgeordneten gegenüber dem geschädigten Bürger nicht direkt aus der Verfassung entnommen werden. Eine Innenhaftung des Abgeordneten dem Staat gegenüber könnte zwar aus Art. 34 GG entnommen werden, vorausgesetzt, dass die Bundestagsabgeordneten unter diese Regelung subsumiert werden könnten. Doch auch hier gibt es keine eindeutigen Erkenntnisse, zumal u. a. Art. 46 GG als starker Gegenpol dazu fungieren dürfte. Die verfassungsrechtlich garantierte Indemnität, unterstützt durch die

---

<sup>261</sup> Kargl, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, § 108e StGB, Rn.26.

<sup>262</sup> MüKo-StGB/Müller, § 108e StGB, Rn. 44.

<sup>263</sup> MüKo-StGB/Wagner, § 823 BGB, Rn. 596 und 602.



(negative) Mandatsfreiheit, beinhaltet einen weitreichenden Schutz vor etwaigen Haftungsregelungen. Sie reduziert die Verantwortlichkeit der Abgeordneten auf eine rein politische Ebene.

Allerdings konnte in diesem Kapitel auch gezeigt werden, dass dies dann nicht gelten sollte, wenn beispielsweise der Bundestagsabgeordnete diesen Schutz bewusst missbraucht, den vom Verfassungsgeber für Bundestagsabgeordnete vorgesehenen (Leitbild-)rahmen verlässt oder höherrangiges Recht geschützt werden muss. Zum letztgenannten Punkt wurde erläutert, dass die verfassungsrechtlichen Rechtsgüter des Bundestagsabgeordneten auch mit anderen Rechtsgütern, die ebenfalls Verfassungsrang genießen, kollidieren könnten. So etwa, wenn die negative Mandatsfreiheit und die verfassungsrechtlich geschützten Öffentlichkeits- bzw. Informationsgrundsätze dem Demokratie- bzw. Rechtsstaatsprinzip gegenüberstehen. Letztlich fehlt es jedoch an eindeutigen sowie klarstellenden verfassungsrechtlichen Regelungen, die das Haftungshindernis aus Art. 46 Absatz 1 GG beseitigen könnten.

Außerdem wurde dargestellt, dass lediglich durch extensive Auslegung des Abgeordnetenverhaltens bzw. der verfassungsrechtlichen Regelungen Ausnahmen begründet werden könnten. Problematisch ist hierbei, dass haftungsrelevante Handlungen von Bundestagsabgeordneten, insbesondere vor dem Hintergrund der Kausalitätsfrage, nur schwer zu begründen bzw. festzustellen sind.<sup>264</sup>

Der Bundestag spielt im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland als gesetzgebendes Verfassungsorgan eine zentrale Rolle und beeinflusst nicht nur die ge-

---

<sup>264</sup> Hier kann am Rande auch festgehalten werden, dass vor allem die Tätigkeit von Regierungsmitgliedern eine erhöhte haftungsrechtliche Relevanz hat und eine Zurechnung eventueller Schäden (dem Politiker gegenüber) einfacher vorgenommen werden könnte, sofern es sich bei den schadensbegründenden Handlungen um klassische Exekutivtätigkeiten handelt. Regierungsmitglieder sind in aller Regel Bundestagsabgeordnete, jedoch können auch Nichtabgeordnete als Minister Einsatz finden. Derzeit ist Horst Seehofer Bundesminister des Inneren, für Bau und Heimat im 24. Regierungskabinet der Bundesrepublik Deutschland, ohne zeitgleich Bundestagsabgeordneter zu sein. Vor allem ist das deshalb möglich, da außerhalb des Bundestages die Indemnitäts-grundsätze nicht greifen können, sodass Entscheidungen und Handlungen von Regierungsmitgliedern für eine Haftbarkeit offenstehen. Doch in der vorliegenden Arbeit wird die Haftung von Bundestagsabgeordneten bewertet, sodass eine gesonderte Betrachtung der Haftung von Regierungsmitgliedern nicht herangezogen wird. Nichtsdestotrotz ist zu beachten, dass die Bundesregierungen einen nicht unwesentlichen Anteil ihrer Arbeit über die Gesetzgebung umsetzen müssen.

genwärtige Rechtslage, sondern gestaltet auch die Zukunft des Staates und der Bevölkerung. So verabschiedeten die Bundestagsabgeordneten jährlich weit mehr als 100 Gesetze<sup>265</sup> zu ganz unterschiedlichen Themengebieten. Neben dem Einfluss auf neu verabschiedete, veränderte oder aufgehobene Bundesgesetze (Art. 70 ff. GG) können die Bundestagsabgeordneten aber auch das Grundgesetz verändern bzw. gestalten (Art. 79 GG). Diese intensive, hochkomplexe sowie äußerst verantwortungsvolle Tätigkeit birgt die Gefahr, dass nicht zwingend jedes Gesetzesvorhaben – im Ergebnis – im Interesse der Bevölkerung ist und somit einem Teil der Bevölkerung sogar einen Schaden verursachen könnte. Um solche Schäden weitestgehend zu vermeiden, müssten sich die Abgeordneten ausreichend über Zweck, Inhalt und die Folgen des Gesetzesvorhabens informieren. Nur auf diese Art kann gewährleistet werden, dass die Abgeordneten gewissenhafte Entscheidungen treffen und verfassungskonform agieren. Ohne eine ausreichende Informationsbasis wäre der Erlass eines Gesetzes kaum verantwortungsvoll, zumal die Reichweite und Auswirkungen eines solchen Gesetzes nicht abgewogen werden können. Eine Vereinbarkeit mit den Grundprinzipien des Rechtsstaates wäre in einem solchen Fall äußerst zweifelhaft. Wer die Verantwortung übernimmt, ein ganzes Volk zu repräsentieren, muss auch im Rahmen seiner verfassungsrechtlich begründeten Mandatspflichten agieren. Weder ein ‚Zwang‘ noch ein ‚Missbrauch‘ dieser Pflichten darf verfassungsrechtlich zulässig sein. Dies kann beispielsweise an den umstrittenen Themen ‚Fraktionsdisziplin‘ und ‚Fraktionszwang‘ demonstriert werden. Während die Fraktionsdisziplin als eine Art ‚Pflichtreflex‘ bezüglich der innerfraktionellen Aufgabenverteilung zu verstehen ist und somit zulässig ist, ist der sogenannte Fraktionszwang unzulässig.<sup>266</sup> Mit dem Fraktionszwang wird bezweckt, dass der Abgeordnete seine gesamte Entschlussfreiheit verliert und dazu verpflichtet wird, sein Mandat so auszuüben, wie es die Fraktion von ihm verlangt.<sup>267</sup> In diesen Fällen würde die Macht des Abgeordneten derart eingeschränkt werden, dass von seiner Mandatsfreiheit nichts mehr übrigbliebe. Aus diesem Grund ist der Fraktionszwang als ‚unzulässig‘ und verfassungswidrig anzusehen.

---

<sup>265</sup> Im Jahr 2015 waren es 130 Gesetze, die an 70 Sitzungstagen verabschiedet wurden (Bundestag, Pressemitteilung v. 24.3.2016).

<sup>266</sup> Stern, Staatsrecht I, § 24, IV 3, Seite 847 f.; Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 GG Rn. 55 ff.; Badura, in: Bonner Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 91.

<sup>267</sup> Stern, Staatsrecht I, § 24, IV 3, Seite 847 f.; Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 38 GG Rn. 55 ff.; Badura, in: Bonner Kommentar, Art. 38 GG, Rn. 91.

Insofern müssen Bundestagsabgeordnete sicherstellen, dass sie beispielsweise im Laufe eines Gesetzgebungsprozesses – und selbstverständlich vor Verabschiedung eines Gesetzes – über eine ausreichende Informationsgrundlage verfügen. Ein für eine Vielzahl von Bundestagsabgeordneten vorformuliertes ‚Handout‘ bzw. ‚Arbeitspapier‘ einer Fraktion kann zwar als eine erste Informationsgrundlage angesehen werden, allerdings sollte dieses auch kritische Stimmen und gegenläufige Meinungen in der notwendigen Tiefe berücksichtigen, um den Abgeordneten nicht zu einer einzigen Entscheidung zu ‚verführen‘. Andernfalls könnten die Abgeordneten auch nicht den Anforderungen des freien Mandats aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG genügen, zumal diese Arbeitspapiere in aller Regel dazu dienen dürften, eine einheitliche Vorgehensweise bzw. ein entsprechendes Abstimmungsverhalten innerhalb einer Fraktion zu gewährleisten. Jedenfalls sollte ein gewissenhafter Abgeordneter immer dann, wenn Anlass für Zweifel besteht, eigene Recherchen und eine Auseinandersetzung mit der im jeweiligen Gesetz geregelten Materie anstreben. Ein blindes ‚Durchwinken‘ von Gesetzen oder das blinde Folgen einer Fraktionsempfehlung sollte vermieden werden. Der gewissenhaft agierende Abgeordnete darf Fehler machen, ohne mit einer Haftung oder Strafverfolgung rechnen zu müssen. Das garantiert ihm die Verfassung. Der gewissenhafte Abgeordnete entspricht dem Bild des Verfassungsgebers, wie es in Art. 38 GG und im Rahmen des Schutzbereiches des Art. 46 Abs. 1 GG dargelegt ist.

Sollte sich der Abgeordnete trotz eigener Anstrengungen keine ausreichende Informationsgrundlage verschaffen können, sollte er in der Lage sein, externe oder interne Experten für eine Recherche bzw. Beratung sowie für eine Einschätzung der Sachlage heranzuziehen. Dies ergibt sich bereits aus Art. 48 Abs. 3 GG. Hier wird bestimmt, dass Bundestagsabgeordnete einen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung haben, mit der besonders auch ihre Unabhängigkeit (Gedanke des freien Mandats aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) gewährleistet werden soll.<sup>268</sup> Hierzu gehört neben der Entschädigung nach § 11 AbgG auch die Amtsausstattung des Abgeordneten, eine Art Aufwandsentschädigung, deren Umfang und Inhalt im Abgeordnetengesetz näher bestimmt werden. Diese Aufwandsentschädigung beinhaltet mehrere Komponenten, die sowohl aus einer Sach- als

---

<sup>268</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 5.11.1975 – 2 BvR 193/74 – BVerfGE 40, 296 (auch bekannt als „Diäten-Urteil“).

auch aus einer Geldleistung bestehen können (vgl. § 12 AbgG), wie beispielsweise Entschädigungen für Bürokosten, Mitarbeiterkosten, Informations- und Kommunikationssysteme sowie Dienstreisekosten.<sup>269</sup>

In diesem Rahmen werden jedem Abgeordneten pro Monat mehr als 19.000 Euro für die Finanzierung seiner Mitarbeiterstruktur zur Verfügung gestellt, die von der Bundestagsverwaltung<sup>270</sup> direkt an die jeweiligen Hilfskräfte des Abgeordneten ausgezahlt werden.<sup>271</sup> Im Jahr 2015 haben die Bundestagsabgeordneten zusammen rund 4500 Mitarbeiter beschäftigt, wovon 1700 wissenschaftliche Mitarbeiter waren.<sup>272</sup>

In diesem Zusammenhang scheint es, dass sich die Verfassungsgeber bewusst gegen das Leitbild eines abhängigen und von den Interessen Dritter gelenkten Abgeordneten entschieden haben. Die Abgeordneten sollen nur das Volk – und zwar das gesamte Volk – repräsentieren und nicht den Einflüssen Dritter Folge leisten.<sup>273</sup> Folglich kann und muss dieses verfassungsrechtlich vorgesehene Leitbild auch Maßstab für jegliche rechtliche Beurteilung sein. Eine Abweichung von diesem Leitbild ist vom Verfassungsgeber offensichtlich nicht vorgesehen bzw. ist sogar – dies ergibt sich zumindest aus den oben erwähnten rechtshistorischen Dokumenten – nicht erwünscht. Die in den nächsten Kapiteln folgenden haftungsrechtlichen Überlegungen sind auch vor diesem Hintergrund zu würdigen.

Sowohl das freie Mandat als auch die Indemnität schützen den Abgeordneten nicht um seiner selbst willen, sondern vor allem, um die Funktionsfähigkeit des Rechts- und Staatesystems zu gewährleisten. Im Vordergrund steht dabei, dass es dem Abgeordneten ermöglicht werden soll, gewissenhafte Entscheidungen zu treffen. Nicht der Abgeordnete steht über dem Verfassungsrecht, sondern die Verfassung über dem Abgeordneten (arg. Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 GG). In extremen Fällen, in denen eine unmittelbare Gefahr für die verfassungsmäßige Ordnung entstehen könnte, muss dem Rechtssystem eine Eingriffs- bzw. Korrekturmöglichkeit gestattet werden. Diese Korrekturen werden

---

<sup>269</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 48 GG, Rn. 187.

<sup>270</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.7.2015 – 2 BvE 4/12 – BVerfGE 140, 1, 32 ff. und 89 ff.

<sup>271</sup> Pressemitteilung des Bundestags v. 21.8.2016.

<sup>272</sup> Pressemitteilung des Bundestags v. 21.8.2016.

<sup>273</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38 GG, Rn. 10.

in aller Regel über die Gewaltenteilung vorgenommen, beispielsweise durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder über Organstreitverfahren. Eine darüber hinaus gehende ‚Korrektur‘ könnte nur dann relevant werden, wenn es um direkte Schadensverursachungen zulasten von Bürgern bzw. Unternehmen geht.

Zum Verhältnis Bundestag und Abgeordnete können – wie bereits oben dargestellt – verhaltensspezifische Regelungen herangezogen werden, die bei einem Verstoß sogar Sanktionsmöglichkeiten erlauben. Dieser Ansatz dürfte vor allem für Innenhaftungsüberlegungen zwischen den Abgeordneten und dem Staat an Bedeutung gewinnen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Bundestagsabgeordnete mit strafrechtlichen Konsequenzen konfrontiert werden können, wenn sie etwa eine Straftat nach § 108e StGB begangen haben (‚Bestechlichkeit und Bestechung von Abgeordneten‘). Die Verwirklichung von Straftatbeständen könnte dann zu zivil- bzw. deliktsrechtlichen Haftungsansprüchen gegen die Abgeordneten führen.<sup>274</sup>

Doch ganz gleich, wie schlüssig und angemessen diese Gedankengänge auch scheinen mögen, da sie der Wahrung der Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates und der parlamentarischen Demokratie dienen, letztendlich führt die Diskussion wieder zur Ausgangsproblematik des Haftungsschutzes aus der Indemnitätsregelung des Art. 46 Absatz 1 GG zurück. Die Indemnität scheint alle zivilrechtlichen Haftungsregelungen zu blockieren, die sich unmittelbar gegen den Abgeordneten wenden, unabhängig davon, wie erforderlich die Haftung des Bundestagsabgeordneten zu sein scheint. Eine extensive Auslegung unter Berücksichtigung der oben beschriebenen ‚Leitbildfigur Abgeordneter‘ oder ggfs. in Verbindung mit einem Anspruch aus Art. 34 GG könnte unter Umständen die haftungsvermeidende Wirkung der Indemnitätsregelung aushöhlen, allerdings erscheinen diese Ansätze bisher als wenig realistisch, sodass entweder die Rechtsprechung oder die Legislative einen Lösungsansatz entwickeln müssten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch die abgeordnetenspezifischen Verfassungsregelungen einer Verantwortlichkeit von Abgeordneten nicht pauschal im Wege stehen und einem Bundestagsabgeordneten keineswegs eine Art ‚Freifahrtschein‘ gewährt werden soll. Ein schadensbegründendes Ereignis muss zwingend zu einer Haftung führen, selbst wenn am Ende nur der Staat – beispielsweise im Rahmen des Art. 34 GG

---

<sup>274</sup> Vgl. Kapitel 4. C (Seite 86 ff.).

– haftungspflichtig wäre. Verfassungsrechtliche Hürden sind für eine solche Staatshaftung nicht zu finden.

Aus den bisherigen Darstellungen sowie vor allem aus dem Rechtsstaatsprinzip lässt sich somit ableiten, dass ein verfassungsrechtliches Gebot der Haftung besteht, ohne jedoch konkret zu klären, wie und in welchen Fällen diese Haftung umgesetzt werden soll. Nach aktueller Rechtslage scheint eine unmittelbare Haftung eines Abgeordneten gegenüber Dritten – wegen Art. 46 Absatz 1 GG – kaum realisierbar zu sein. Eine Haftung des Staates für das Fehlverhalten des Abgeordneten kann jedoch nicht pauschalisierend abgelehnt werden. Der Verfassungsgeber hat eine klare Vorstellung vom deutschen Bundestagsabgeordneten und sieht diesen als unabhängig, unbestechlich sowie (für den Bürger) weitestgehend ‚transparent‘ an. Ein solcher Abgeordneter wird als gewissenhaft im Sinne des Art. 38 Abs. 1 GG betrachtet. Bundestagsabgeordnete, die diesem verfassungsrechtlichen Idealbild nicht entsprechen, können unter gewissen Umständen mit ordnungs- bzw. disziplinarrechtlichen und sogar mit strafrechtlichen Sanktionen belegt werden, ohne dass sie vom freien Mandat oder der Indemnität geschützt werden könnten. Dies gilt insbesondere für Schädigungen des Staates, für den der Abgeordnete schließlich tätig ist. Eine Schadensverursachung darf bereits aufgrund des Rechtsstaatsprinzips nicht kompensationslos gestellt werden. Doch auch hier fehlt es an einer Antwort auf die Frage, ob der Bundestagsabgeordnete eindeutig unter Art. 34 GG fällt oder nicht.

Eine Klarstellung durch den Gesetzgeber oder die Rechtsprechung ist insofern unerlässlich. Jedenfalls würde eine ausdrückliche bzw. klarstellende Regelung zu einer Haftung von Bundestagsabgeordneten oder des Staates für das Versagen eines Bundestagsabgeordneten nicht durch Art. 79 Abs. 3 GG ausgeschlossen oder eingeschränkt.

## KAPITEL 4: ZIVILRECHTLICHE HAFTUNGSANSPRÜCHE

Die nachfolgenden zivilrechtlichen Untersuchungen werden unter der Prämisse durchgeführt, dass das Verfassungsrecht unter gewissen Voraussetzungen eine haftungsrechtliche Verantwortung von Bundestagsabgeordneten zulässt. Fraglich ist dabei, ob die im Zivilrecht existierenden Anspruchsgrundlagen überhaupt eine Haftung von Bundestagsabgeordneten begründen können oder ob ein entsprechender Reformbedarf vorliegt. Aus den verfassungsrechtlichen Darstellungen konnte entnommen werden, dass eine Haftung unter Umständen auf den Staat übergeleitet und daraus ggfs. ein Regressanspruch im Innenverhältnis entstehen könnte. Folgerichtig muss dies bei der zivilrechtlichen Darstellung berücksichtigt werden. Dabei ist eine Zweiteilung in Innen- und Außenhaftung vorzunehmen. Darüber hinaus wird zwischen rechtsgeschäftlichen und gesetzlichen bzw. deliktischen Ansprüchen zu unterscheiden sein. Somit rücken der Amtshaftungsanspruch und die Staatshaftung in den Fokus der Betrachtung.

### A. Grundlegende Überlegungen – Überleitungen aus dem Verfassungsrecht

Bundestagsabgeordnete sind Organwalter und vertreten bzw. repräsentieren den Staat. Das Staatsorganisationsrecht sieht insofern vor, dass sämtliches Verhalten der Organwalter dem Staat zugerechnet werden muss.<sup>275</sup> Viele Autoren in der Rechtswissenschaft vertreten deshalb einen Ansatz, der sich größtenteils mit den oben dargelegten verfassungsrechtlichen Darstellungen deckt: Die Funktion des Abgeordneten als Repräsentant sei dafür maßgeblich, dass es nicht zu einer privatrechtlichen Haftung kommen könne, da der politische Akteur lediglich als Organwalter agiere.<sup>276</sup> Aus diesem Grund sei eine unmittelbare privatrechtliche Haftung von politischen Akteuren gänzlich auszuschließen; wenn überhaupt<sup>4</sup>, sei eine Haftung des Staates anzunehmen. Der Organträger, also der Bund, hätte somit zu haften. Für die genauen Voraussetzungen und das Ausmaß einer Haftung für politisches Fehlverhalten gibt es jedoch keine ‚maßgeschneiderten‘ Anspruchsgrundlagen. Die Rechtsprechung ist sich dazu nicht einig und eine das Thema betreffende Literatur scheint nicht zu existieren. Auch für die Innenhaftung, die im Rahmen eines Regressanspruches des Staates begründet werden könnte, fehlt es an tiefgründigen bzw. not-

---

<sup>275</sup> Zusammenfassend bei Stein, Seite 297 ff. und 458.

<sup>276</sup> Vgl. Darstellungen bei Stein, Seite 458.

wendigen Auseinandersetzungen – sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung. Das Problem, dass bereits seit Jahrzehnten keine allumfassenden gesetzlichen Grundlagen und so gut wie keine gefestigte Rechtsprechung zur Staatshaftung auf Bundesebene existiert, wird trotz der verfassungsrechtlichen Bestimmungen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG in den Literaturmeinungen oft nicht erwähnt. Dies zeigt, dass die diesbezüglichen Haftungsfragen grundsätzlich nicht durchdacht worden sind. Beim Laien könnte der Eindruck entstehen, dass im Falle eines Staatsversagens eine Art ‚Tarnkappe‘ aufgesetzt wird, deren Durchdringung dem geschädigten Bürger kaum möglich ist. Darüber hinaus könnte angenommen werden, dass durch diesen Ansatz die Abgeordneten und Regierungsmitglieder über die Verfassung bzw. über das Rechtsstaatsprinzip und vor allem über die Regelungen aus Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG gestellt werden. Da aber die Organwalter verpflichtet sind, die Verfassung und die Grundrechte zu wahren, könnte eine ‚Unantastbarkeit‘ des Bundestagsabgeordneten bzw. die hier fehlenden Regelungen zur Staatshaftung problematisch erscheinen. Andererseits scheint es, als sei diese Haftungsfreistellung im Hinblick auf Art. 46 Absatz 1 GG vom Verfassungsgeber erwünscht. Der Wortlaut des Art. 46 Abs. 1 GG sagt aus, dass der Verfassungsgeber eine direkte zivilrechtliche Haftung von Regierungsmitgliedern und Abgeordneten grundsätzlich ausschließt. Der Indemnitätsschutz greift nur dann nicht, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 46 Absatz 1 GG nicht verwirklicht werden, was beispielsweise im Rahmen einer extensiven Auslegung erreicht werden könnte. Die diesbezüglichen Ausnahmen, die sich in einigen (wenn auch wenigen) Urteilen finden, werden in dieser Arbeit zum Teil dargestellt. Auch der Gedankengang, dass bei einem Fehlverhalten die Haftung auf den Staat übertragen werden müsste, scheint durchaus vertretbar zu sein. Dass der Staat einstandspflichtig sein könnte, kann nicht nur aus Art. 34 GG abgeleitet werden, sondern auch aus Art. 46 Abs. 1 GG. Denn der Verfassungsgeber erwähnt in Art. 46 Abs. 1 GG ausdrücklich nur die Verantwortung des Abgeordneten, nicht jedoch die des Organs bzw. des Organträgers. Dem Bundestag bzw. dem Bund selbst wird keinerlei Indemnität gewährt. Somit wird nicht ausgeschlossen, dass der Bundestag Schäden verursachen und hierfür in Anspruch genommen werden könnte.

In einer Entscheidung des Landgerichts Saarbrücken aus dem Jahre 2012 wurde (zunächst) ein Abgeordneter (neben dem Bund) als direkt haftungspflichtig angesehen.<sup>277</sup>

---

<sup>277</sup> LG Saarbrücken, Urt. v. 6.2.2012 – 6 O 152/11 – BeckRS 2013, 22447.



Während des Programms eines Bundestagsabgeordneten, das in der Bundeszentrale für politische Bildung in Berlin stattfand und vom Bundespresseamt finanziert wurde, wurde eine Besucherin, die bei einer Tombola den Besuch dieser Veranstaltung gewonnen hatte, schwer verletzt.<sup>278</sup> Das Landgericht hat hier sowohl die Haftung der Bundesrepublik Deutschland als auch die direkte Haftung des Abgeordneten angenommen.<sup>279</sup> Per Auslegung der Rechtsbeziehungen der Geschädigten und des Abgeordneten nahm das Gericht hier an, dass der Abgeordnete wie ein ‚Reiseveranstalter‘ fungiert habe, während dieser vorgetragen hatte, dass die gesamte Organisation vom Bund übernommen, in dessen Namen durchgeführt und von diesem finanziert wurde.<sup>280</sup> Insofern habe man nicht den Abgeordneten, sondern ausschließlich nur dem Bund die Haftung für diesen Schaden auferlegen müssen. Dieser Auffassung ist das Gericht mit nachfolgender Argumentation nicht gefolgt.

Die Bundesrepublik Deutschland habe als Eigentümerin des Gebäudes, in dem der Schaden verursacht wurde, agiert, sodass sie hier eine Verkehrssicherungspflicht getroffen habe.<sup>281</sup> Der Abgeordnete dahingegen müsse sich diese Pflichtverletzung zurechnen lassen. Er sei der ‚Reiseveranstalter‘. Somit müsse hier die Haftung des Abgeordneten nach schuldrechtlichen Grundsätzen beurteilt werden.<sup>282</sup> Insofern wurde der Anspruch über §§ 651a, 280 Abs. 1, 278 BGB begründet.

Das Landgericht Saarbrücken verurteilte den Abgeordneten (gesamtschuldnerisch mit der Bundesrepublik Deutschland) zur Zahlung eines Schadensersatzes, obwohl der streitgegenständliche Besuch nicht im Privatbereich des Abgeordneten stattfand. Thema hier war das Kennenlernen der Tätigkeit eines Abgeordneten bzw. der jeweiligen staatlichen Organe. Selbstverständlich kann von dem Abgeordneten nicht verlangt werden, dass er persönlich die Armaturen im WC kontrolliert. Allerdings kann die Gefahrenquelle in seinem

---

<sup>278</sup> LG Saarbrücken, Urt. v. 6.2.2012 – 6 O 152/11 – BeckRS 2013, 22447.

<sup>279</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Haftung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages im Rahmen ihrer Amtsausübung, S. 1 ff.

<sup>280</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Haftung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages im Rahmen ihrer Amtsausübung, S. 1 ff.

<sup>281</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Haftung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages im Rahmen ihrer Amtsausübung, S. 7.

<sup>282</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags: Haftung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages im Rahmen ihrer Amtsausübung, S. 7.

Machtbereich verortet werden, vor allem, weil er die einladende Person war. Der Rechtsgedanke aus § 241 Abs. 2 BGB stützt diese These, wobei eine schuldverhältnisähnliche Konstellation bereits durch das Anvertrauen der Rechtsgüter nach § 311 Abs. 2 Nr. 2 BGB begründet werden kann. Hier wäre es sicherlich rechtlich einfacher begründbar gewesen, ein Schuldverhältnis nach § 311 Abs. 2 BGB anzunehmen, anstelle einer konkreten ‚Reiseveranstaltung‘. Dieser Ansatz des Landgerichts wirkt allerdings recht erzwungen. So verwundert es nicht, dass das Urteil in der Berufungsinstanz abgeändert wurde.<sup>283</sup> Das OLG wies die Klage gegen den Abgeordneten ab, sodass ein Anspruch nur noch gegen den Bund besteht.<sup>284</sup> Das OLG hat allerdings auch ein privatrechtliches Schuldverhältnis zwischen der Geschädigten und dem Abgeordneten angenommen. Hier wurde jedoch eine Eigenschaft als ‚Reiseveranstalter‘ verneint und damit eine andere Auffassung als das Landgericht vertreten. Das OLG hat stattdessen eine Schenkung angenommen. Aufgrund dieser Einschätzung musste die Haftung schließlich am eingeschränkten Haftungsmaßstab des § 521 BGB scheitern. Demnach hätte der Abgeordnete lediglich für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit einstehen müssen. Das OLG hat allerdings nur eine einfache Fahrlässigkeit des Abgeordneten angenommen und somit dessen Haftung ausgeschlossen. Somit deckt auch die OLG-Entscheidung die hier vertretene Ansicht, wonach eine Haftung zulasten des Bundestagsabgeordneten bzw. der Bundesrepublik Deutschland nicht pauschalisierend auszuschließen ist. Hätte das OLG die grobe Fahrlässigkeit bejaht, wäre das Haftungsergebnis wie in der Entscheidung des Landgerichts entschieden worden.

In seiner Entscheidung ist das Oberlandesgericht außerdem auf die Möglichkeit von vorvertraglichen und vertraglichen Schutzpflichten aus den §§ 280 Abs. 1, 282, 311 Abs. 2, 3 und 241 Abs. 2 BGB eingegangen und hat diese nicht pauschal für Abgeordnete ausgeschlossen.<sup>285</sup>

Somit haben beide Instanzen eine direkte (privatrechtliche) Haftung des Abgeordneten nicht abgelehnt; insbesondere nicht mit dem Argument, dass eine solche Haftung immer dann auszuschließen sei, wenn daneben der Staat (parallel) einstandspflichtig ist. Wenn ausreichend dafür Anlass gegeben ist, kann im Ausnahmefall eine direkte privatrechtliche

---

<sup>283</sup> OLG Saarbrücken, Urt. v. 28.8.2013 – 1 U 97/12 – NJW-RR 2014, 139.

<sup>284</sup> OLG Saarbrücken, Urt. v. 28.8.2013 – 1 U 97/12 – NJW-RR 2014, 139.

<sup>285</sup> OLG Saarbrücken, Urt. v. 28.8.2013 – 1 U 97/12 – NJW-RR 2014, 139.

Verantwortung des Abgeordneten auch dann angenommen werden, wenn dieser in der staatlichen oder zumindest staatsnahen Sphäre handelt.<sup>286</sup> Insofern stützen beide Entscheidungen, sowohl die des Landgerichts als auch die des Oberlandesgerichts, die hier vertretene Ansicht, dass in bestimmten (wenigen) Ausnahmefällen ein direkter Anspruch gegen Abgeordnete (ggfs. auf rechtsgeschäftlicher Basis) in Betracht kommen kann.

Neben dem Bund können Abgeordnete immer dann haften, wenn Umstände vorliegen, die eine unmittelbare Haftung rechtfertigen. Dies gilt vor allem dann, wenn eine solche (direkte) Verbindung zwischen dem Politiker und dem Bürger begründet wurde, was einem klassischen Schuldverhältnis zumindest nahekommt.

Im umgekehrten Fall, wenn der Bürger einen Schaden bei einem Abgeordneten bzw. einem Regierungsmitglied verursacht, bestünde ein direkter Anspruch des Politikers gegen den Bürger und die Haftung würde ebenfalls nicht dem Staat übertragen, auch wenn der Politiker in der Sphäre des Staates fungiert hätte. Auch hier gilt, dass die Wahrscheinlichkeit eines unmittelbaren Gegenüberstehens von Bürger und Politiker mit der Folge eines Schadenseintritts auf Seiten des Politikers eher gering ist. Der umgekehrte Fall ist durchaus realistischer.

Somit könnte die Auffassung vertreten werden, dass der Politiker gegenüber dem Bürger begünstigt würde, wenn eine Haftung für das Fehlverhalten des Abgeordneten verneint werden würde. Problematisch wäre dies insbesondere dann, wenn der Abgeordnete bzw. ein Regierungsmitglied seine Macht bzw. Position dazu missbraucht, sich selbst oder einen Dritten auf Kosten des Staatshaushalts bzw. der Steuerzahler zu bereichern, hierfür allerdings nicht direkt zur Verantwortung zu ziehen wäre. Es wäre nur die Frage zu beantworten, ob gegen den Staat Ansprüche geltend gemacht werden können. Problematisch ist jedoch, dass in der Praxis Amtshaftungsansprüche, in die Bundestagsabgeordnete involviert sind, bisher so gut wie nie gegriffen haben.<sup>287</sup> Somit bliebe dem Bürger die Durchsetzung von Ansprüchen zumeist verwehrt. Insofern könnte auch angenommen

---

<sup>286</sup> Zu erwähnen sei außerdem, dass dem Abgeordneten hier auch der Schutz der Indemnität nicht zugutekam. Er hat nicht im Rahmen einer Abstimmung oder einer Äußerung im Bundestag agiert.

<sup>287</sup> Kistenfeger (focus.de), „Haftung für Politiker – Professor Hans Heinrich Rupp fordert Strafe für Wählerbetrug“, v. 29.8.2013.

werden, dass dieses Ergebnis nicht dem Grundgedanken der sogenannten ‚Waffengleichheit‘ entspricht. Aus diesem Grund ist die oben erörterte Oberlandes- und Landgerichtsentscheidung von erheblicher Bedeutung.

## **B. Rechtsgeschäftlicher bzw. schuldrechtlicher Anspruch**

Im Rahmen einer möglichen Haftungsfrage muss eine Unterscheidung zwischen Innen- und Außenhaftung vorgenommen werden. Im Außenverhältnis ist zu untersuchen, ob eine Haftungsgrundlage im Verhältnis zwischen Bürger und Bundestagsabgeordnetem besteht. Im Innenverhältnis ist die Frage zu beantworten, ob eine Haftung des Staates gegenüber den Bundestagsabgeordneten bzw. den Bundesregierungsmitgliedern angenommen werden kann.

### **I. Vertragsbeziehungen im Rahmen einer Außenhaftung**

Bereits begriffsnotwendig ist es erforderlich, dass für rechtsgeschäftliche Haftungsansprüche ein konkretes Rechtsgeschäft bzw. ein Schuldverhältnis im Sinne des § 311 Abs. 1 BGB vorliegen muss. So basiert ein Schadensersatzanspruch aus den §§ 280 ff. BGB grundsätzlich auf einem Schuldverhältnis, das wiederum in aller Regel einen Vertrag darstellt (vgl. § 311 Abs. 1 BGB). Ausnahmsweise können Ersatzansprüche auch auf rechtsgeschäftsähnlichen Schuldverhältnissen basieren, wie etwa durch die Aufnahme von Vertragsverhandlungen oder Vertragsanbahnungen (§ 311 Abs. 2 BGB).

Ein Vertrag setzt grundsätzlich zwei übereinstimmende Willenserklärungen voraus, bei denen sich die Vertragsparteien über die wesentlichen Geschäftsgrundlagen, die sogenannten *essentialia negotii*, einig geworden sind.

Im römischen Recht wurde für ein Schuldverhältnis ein *vinculum*, das bezeichnet ein Band zwischen (zumindest) zwei Personen, verlangt.<sup>288</sup> Das deutsche Schuldrecht basiert auf einem ähnlichen Begriff und setzt in diesem Kontext eine Sonderverbindung bzw. ein Sonderverhältnis voraus.<sup>289</sup> Jedenfalls basieren beide Begriffe auf einem Geschäft bzw. auf geschäftsähnlichen Verbindungen. Sie müssen einen Geschäftscharakter haben.

---

<sup>288</sup> MüKo-BGB/Bachmann, § 241 BGB, Rn. 4.

<sup>289</sup> MüKo-BGB/Bachmann, § 241 BGB, Rn. 4.

Zwischen Bürger und Bundestagsabgeordneten bestehen im Normalfall keinerlei (direkte) vertragliche bzw. schuldrechtliche Beziehungen. Nur ausnahmsweise, wie beispielsweise in den oben dargestellten Landgerichts- und Oberlandesgerichtsurteilen aus Saarbrücken, könnte ein solches Verhältnis begründet werden und schließlich auch in eine direkte rechtsgeschäftliche Haftung des Abgeordneten münden. Hierbei auf einen Geschäftscharakter für den ‚Normalfall‘ bzw. die gewöhnliche Beziehung zwischen Bürger und Politiker zu schließen, wäre äußerst gewagt.

Somit bleibt fraglich, wie der vertragliche Bund zwischen Wähler und Abgeordneten zustande kommen soll. Allein die Wahl einer Person zum Bundestagsabgeordneten kann eine schuldrechtliche Basis nicht begründen. Ein Schuldverhältnis basiert immer darauf, dass Haupt- und Nebenleistungspflichten bestehen, die der Vertragspartner von der Gegenseite aktiv einfordern und notfalls sogar einklagen kann (vgl. § 241 Abs. 1, 2 BGB). Bereits Art. 38 Abs. 1 GG indiziert, dass der Verfassungsgeber eine solche schuldrechtliche Verpflichtung, die allein auf der Stimmabgabe basiert, nicht vorgesehen, nach Auffassung des Autors sogar gänzlich ausgeschlossen hat. Der Abgeordnete hat gemäß Art. 38 Abs. 1 GG lediglich seinem Gewissen zu folgen. Darüber hinaus wäre es unmöglich herauszufinden, wer einen bestimmten Abgeordneten in den Bundestag gewählt und aufgrund dessen ein ‚Schuldverhältnis‘ begründet haben könnte. Umgekehrt kann allein der Umstand, dass ein kleiner Teil der Bevölkerung einen Abgeordneten in den Bundestag gewählt hat, nicht dazu führen, dass er ein Schuldverhältnis gegenüber der gesamten Nation bzw. allen Bürgern eingeht. Das kann jedenfalls als realitäts- und systemfremd betrachtet werden.<sup>290</sup>

Das Verhältnis zwischen Wählern und Abgeordneten steht einzig und allein auf verfassungsrechtlicher Grundlage. Die im Rahmen der jeweiligen Staatsgewalt agierenden Politiker repräsentieren zwar das Volk auf Staatsebene, nicht jedoch im Rahmen eines Schuldverhältnisses zum Bürger. Insofern ist festzuhalten, dass allein die Wahl zum Bundestagsabgeordneten kein Schuldverhältnis zwischen Bürger und Politiker begründet.

Selbst, wenn zwischen Bürger und Abgeordneten ein Schuldverhältnis angenommen werden könnte, wäre es fraglich, welcher Vertragstyp hier heranzuziehen wäre. Naheliegend

---

<sup>290</sup> Noch deutlicher ist die Rechtslage in Bezug auf Bundesregierungsmitglieder. Unabhängig davon, dass die Minister zumeist auch Bundestagsabgeordnete sind, wobei dies keine notwendige Voraussetzung darstellt, werden sie ohnehin nicht direkt vom Volk zum Regierungsmitglied gewählt (Art. 64 Abs. 1 GG).

wäre beispielsweise die Annahme eines Auftragsverhältnisses (§ 662 BGB), einer Geschäftsbesorgung (§ 675 BGB) oder eines Dienstverhältnisses (§ 611 BGB). Die Bezahlung des Auftrags würde bereits an der Unentgeltlichkeit scheitern, zumal die Abgeordneten für ihre Tätigkeit Bezüge erhalten. Die Besorgung eines vom Gläubiger übertragenen Geschäftes ist ebenfalls fernliegend, zumal keine selbständige wirtschaftliche Tätigkeit zu erkennen ist. Genauso wenig wären konkrete Dienste geschuldet. Darüber hinaus wäre es – wie bereits oben erwähnt – unmöglich, zwischen dem gesamten Volk und dem jeweiligen Abgeordneten übereinstimmende Willenserklärungen anzunehmen, zumal nicht jeder Abgeordnete von jedem Bürger gewählt worden ist. Erneut hervorzuheben ist außerdem, dass die Abgeordneten grundsätzlich weisungsfrei (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) bleiben und an die Versprechen, die sie im Wahlkampf gegeben haben, nicht gebunden sind.

Folgerichtig wird im Rahmen der Außenhaftung ein rechtsgeschäftlicher Anspruch grundsätzlich nicht bejaht werden können – lediglich ausnahmsweise könnte eine solche Haftung, wie bereits oben dargestellt, im Rahmen von direkten Verträgen oder Vertragsanbahnungen begründet werden.

## **II. Vertragsbeziehungen im Rahmen einer Innenhaftung**

Im Verhältnis zwischen Bundestagsabgeordneten und dem Staat ist die Rechtslage ähnlich. Einigkeit besteht dahingehend, dass der Abgeordnete grundsätzlich niemandem rechtlich seine Dienste schuldet.<sup>291</sup> Dieser Ansatz ist in Anbetracht der Formulierung des Verfassungsgebers, die er in Art. 38 Abs. 1 GG (die sogenannte Gewissensformel) vorgesehen hat, überzeugend. Allein die Tatsache, dass jemand zum Abgeordneten gewählt wurde, führt nicht dazu, dass ein Schuldverhältnis zwischen ihm und der bzw. einer Staatsgewalt zustande kommt. Die Abgeordneten müssen zwar gewissen Verpflichtungen nachkommen, wie etwa an den Arbeiten des Bundestages teilnehmen<sup>292</sup> und vor allem das geltende Recht beachten. Allerdings gilt, dass die „*Art der Amtsführung (...) einer*

---

<sup>291</sup> BVerfG, Beschl. v. 4.11.1975 – 2 BvR 804/75 – BVerfGE 40, 296, 316; Beschl. v. 28.8.1987 – 1 BvR 1048/87 – BVerfGE 76, 256, 341; Urt. v. 4.7.2007 – 2 BvE 1/06, 2/06, 3/06, 4/06 – BVerfGE 118, 277, 326; a. A.: Laband, S. 241.

<sup>292</sup> § 13 Abs. 2 Satz 1 GOBT.

nicht justitiablen Gewissensentscheidung des einzelnen Statusinhabers überlassen“<sup>293</sup> bleibt, sodass in aller Regel keine rechtlichen Sanktionen zu befürchten wären.<sup>294</sup>

Auch hierbei wird nicht klar ausgeführt, was gelten soll, wenn Abgeordnete das geltende Recht bewusst missachten oder verfassungswidrig agieren. Nichtsdestotrotz kann festgehalten werden, dass zwischen den Bundestagsabgeordneten und der Bundesrepublik Deutschland kein zivilrechtliches Schuldverhältnis besteht. Die Beziehungen sind ausschließlich verfassungsrechtlicher Natur. Der Abgeordnete agiert gegenüber den anderen Staatsorganen, allen voran dem Bundestag und der Bundesregierung, lediglich organ-schaftlich.<sup>295</sup> Streitigkeiten werden insofern im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht entschieden (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG sowie §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG).

### C. Gesetzlicher bzw. deliktischer Haftungsanspruch

Fraglich ist, ob einem Dritten ein gesetzlicher bzw. deliktischer Anspruch gegenüber einem Abgeordneten oder Regierungsmitglied zusteht, der bzw. das im Rahmen seiner Tätigkeit einem Dritten einen Schaden zugefügt hat. Hierunter fallen alle Ansprüche, die sich aus der Verletzung von gesetzlichen Bestimmungen ergeben, ohne dass es auf das Vorliegen eines Schuldverhältnisses ankommt. Hierbei ist vor allem die deliktische Haftung von erheblicher Bedeutung (§§ 823 ff. BGB). Neben § 823 Abs. 1 BGB könnte auch an eine deliktische Haftung im Rahmen von Straftatbeständen zu denken sein, in Verbindung mit § 823 Abs. 2 BGB, so etwa § 108e StGB bzw. die Bestechlichkeit von Mandatsträgern. Wie bereits erwähnt, ist die Strafregelung aus § 108e StGB nicht als verfassungswidrig anzusehen und verletzt insbesondere auch nicht Art. 46 Abs. 1 GG, sodass theoretisch die Möglichkeit bestünde, einen direkten (deliktischen) Anspruch über § 823 Abs. 2 BGB zu begründen.

Allerdings muss hier berücksichtigt werden, dass bei Ansprüchen gegen Abgeordnete, die im Rahmen ihrer ‚Amtsausübung‘ agieren, als deliktischer Anspruch zunächst ein Amtshaftungsanspruch (§ 839 BGB und Art. 34 GG) berücksichtigt werden könnte. Dieser Anspruch wäre als *lex specialis* gegenüber §§ 823, 831 BGB heranzuziehen, sodass

---

<sup>293</sup> Kötting, S. 119, 140.

<sup>294</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38 GG, Rn. 222.

<sup>295</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.03.2007 – 2 BvE 1/07 – NvWZ 2007, 685.

anderweitige Ansprüche grundsätzlich nicht mehr greifen könnten.<sup>296</sup> Sollte andererseits ein Amtshaftungsanspruch im Rahmen der Tätigkeiten der Bundestagsabgeordneten nicht begründet werden können, wäre der Weg für einen möglichen Anspruch aus § 823 Abs. 2 i. V. m. § 108e StGB eröffnet.

## **I. Allgemeine Darstellungen**

Fraglich ist insofern, ob ein Amtshaftungsanspruch durch das Agieren eines Bundestagsabgeordneten begründet werden kann, sowie ob und wie viel Raum für einen direkten Anspruch gegen den Abgeordneten bleibt. Hierfür sind zunächst die unterschiedlichen Begrifflichkeiten zu klären bzw. voneinander abzugrenzen und die Grundlagen der Amts- und Staatshaftung darzustellen.

In diesem Zusammenhang muss klassischerweise zwischen der Amts- bzw. Beamtenhaftung, der Staatshaftung und einer Kombination beider Haftungserscheinungen unterschieden werden.<sup>297</sup> Der Begriff der Staatshaftung wird in einigen Quellen als Oberbegriff für die Haftung eines Amtsträgers und/oder Organträgers gegenüber Dritten verwendet. Hinzu kommt, dass auch das Richterrecht eine wichtige Rolle spielt, sodass im Ergebnis eine unübersichtliche Fülle an Materien und Rechtsquellen entsteht. Bezüglich dieser Unübersichtlichkeit wurde bereits in der Vergangenheit eine Lösung über eine gesetzliche Grundlage gesucht. Das im Jahre 1982 vom Gesetzgeber verabschiedete Staatshaftungsgesetz sah beispielsweise eine direkte Haftung für legislatives Unrecht vor, wurde allerdings vom Bundesverfassungsgericht mit der Begründung für verfassungswidrig erklärt, dass der Bund die Gesetzgebungskompetenzen missachtet habe.<sup>298</sup> Spätere Reformbemühungen, die ebenfalls eine Haftung für legislatives Unrecht vorsahen, wurden aufgegeben.<sup>299</sup>

---

<sup>296</sup> Staudinger, in: Schulze, § 839 BGB, Rn. 47.

<sup>297</sup> In Peine/Siegel (Seite 328) spricht man von einer „merkwürdigen Kombination aus Beamten- und Staatshaftung“, da die Haftung für eine „logische Sekunde“ zuerst den Amtswalter selbst trifft und erst im Anschluss auf den Staat übergeleitet wird.

<sup>298</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.10.1982 – 1 BvL 39/80 – BVerfGE 61, 149; Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 23.

<sup>299</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 23: „Eine andere Haftungsregelung für legislatives Unrecht sah der Entwurf der Staatshaftungskommission in § 6 I vor. Danach sollte eine entsprechende Haftung eintreten,



Bei der Beamtenhaftung handelt es sich um die ausschließliche Haftung eines Beamten wegen einer unerlaubten Handlung. Staatshaftung besagt, dass ausschließlich der Staat für die unerlaubte Handlung des Beamten haftet. Für die Kombination dieser Formen existieren zwei Möglichkeiten: Entweder haften Staat und Beamter nebeneinander oder die (persönliche) Haftung des Beamten wird auf den Staat übertragen, sodass im Ergebnis die Passivlegitimation verschoben wird.<sup>300</sup> Hinsichtlich der letzten Variante wird auch von der sogenannten ‚Amtshaftung‘ gesprochen. Diese wird heute in Art. 34 GG erfasst. Der Unterschied zwischen Art. 34 GG und § 839 BGB ist, dass Ersterer grundsätzlich nur hoheitliches Handeln erfasst, während Letzterer auch privatrechtliche Handlungen einschließt.<sup>301</sup> Außerdem kann zwischen der Amtshaftung und der sogenannten unmittelbaren Staatshaftung als Organhaftung unterschieden werden. Beispielsweise erfasst die unmittelbare Staatshaftung den privatrechtlichen Tätigkeitsbereich des Staates durch die §§ 31, 89 BGB. Die Amtshaftung wird deshalb auch als mittelbare Staatshaftung bezeichnet. Art. 34 GG und § 839 BGB stellen in diesem Kontext eine einheitliche Anspruchsgrundlage dar.<sup>302</sup>

Daraus können sich die nachfolgenden Haftungsfolgen ergeben:<sup>303</sup>

- (1) Sollte der Beamte einen Schaden im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen bzw. hoheitlichen Tätigkeit verursachen, ...
  - (a) ... haftet nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 S. 1 GG der Staat;
  - (b) ... kommt daneben eine Haftung des Amtsträgers im Außenverhältnis nicht in Frage.
- (2) Sollte der Beamte privatrechtlich tätig sein, ...
  - (a) ... haftet der Staat nach §§ 823, 31, 89 BGB, wenn es sich um einen leitenden Beamten mit Organstellung handelt;
  - (b) ... haftet der Staat nach § 831 BGB für alle sonstigen Beamten;

---

wenn der Gesetzgeber innerhalb von achtzehn Monaten nach Feststellung der Rechts- bzw. Verfassungswidrigkeit seines Gesetzes keine andere Regelung trifft.“

<sup>300</sup> Wöckel, Seite 5.

<sup>301</sup> Schoch, Jura 1988, 585, 586; Wöckel, Seite 6.

<sup>302</sup> Wöckel, Seite 7; Schoch, Jura 1988, 585, 586.

<sup>303</sup> Wöckel, Seite 6 und 7.

- (c) ... haftet der Beamte nach § 839 BGB im Rahmen einer Eigenhaftung, wobei nach Abs. 1 S. 2 der Regelung seine Haftung subsidiär gegenüber der Staatshaftung ist.
- (3) Sollte nicht ein Beamter, sondern ein Bediensteter privatrechtlich gehandelt haben, ...
  - ... würde der Staat, wie oben in (2) (a) und (2) (b) dargestellt, haften;
  - ... müsste daneben der Bedienstete außerdem nach § 823 BGB haften.<sup>304</sup>

Allein diese Übersicht führt vor Augen, dass eine direkte Haftung des Abgeordneten praktisch nicht möglich wäre, wenn eine Amtshaftung auch für Abgeordnete herangezogen werden dürfte. Doch ob eine Amtshaftung auch für Abgeordnete gilt, ist umstritten.<sup>305</sup> Die überwiegende Meinung lehnt eine solche Haftung grundsätzlich ab, vor allem mit der Begründung, dass Abgeordnete weder als Beamte anzusehen seien noch ein klassisches Amt, wie in § 839 BGB vorgesehen, ausüben würden.

Bisher wurde eine Haftung für das Fehlverhalten von Abgeordneten grundsätzlich nur im Rahmen des legislativen Unrechts problematisiert.<sup>306</sup> Doch die Haftungs- und Rechtsfigur des legislativen Unrechts würde nur zu einer Staatshaftung führen. Eine direkte Haftung des Abgeordneten wäre auch nicht möglich. Insofern bliebe lediglich die Möglichkeit, dass beim Vorliegen einer Staatshaftung ein Regressanspruch gegenüber den Bundestagsabgeordneten begründet werden könnte.

Ein Rückgriff wäre gegenüber Beamten nur dann möglich, wenn diese grob fahrlässig oder vorsätzlich agiert hätten (Art. 34 GG).

Warum ein solcher Rückgriff bei legislativem Unrecht nicht auf Bundestagsabgeordnete möglich sein soll, ist fraglich. Zumal Art. 34 GG nicht vom „Beamten“ spricht, sondern nur von jemandem, der ein öffentliches Amt ausübt.<sup>307</sup> Im Zentrum des Rückgriffs steht die Frage, ob die betroffene Person hoheitlich tätig wird bzw. vorhatte, hoheitlich zu handeln. Zwischen dieser Absicht und der zum Schaden führenden Handlung müsste ein innerer sowie äußerer (enger) Zusammenhang bestehen, sodass die schädigende Handlung

---

<sup>304</sup> Ein Verweisungsprivileg soll hier auch nicht eingreifen (vgl. Wöckel, Seite 6).

<sup>305</sup> Arndt, BB 1960, 1351; Ruland, Der Staat (1975), 457 f.

<sup>306</sup> Ruland, Der Staat (1975), 457 ff.

<sup>307</sup> Ganz anders als in § 839 BGB.

auch dem Staat zugerechnet werden kann.<sup>308</sup> Hierbei kommt es auch nicht darauf an, wer die handelnde Person ist, sondern in welcher Funktion sie den Schaden verursacht hat.<sup>309</sup> Dabei kann die Schadensverursachung sowohl direkt gegen den Hoheitsträger erfolgen als auch gegen Außenstehende, wie etwa Unternehmen oder Bürger. So kann es sein, dass ein Regierungsmitglied rechtswidrig einen öffentlichen Auftrag vergibt oder Subventionen leistet und hierdurch dem Hoheitsträger Schäden verursacht.<sup>310</sup> Beim Rückgriff des Hoheitsträgers ist allerdings zu berücksichtigen, dass allein Art. 34 S. 2 GG keinen eigenen direkten Anspruch gewährt.<sup>311</sup> Hier ist die Rede vom „Vorbehalt“, was wörtlich verstanden werden muss und sich unter anderem aus dem Innenverhältnis zwischen Hoheitsträger und Politiker oder aus deliktsrechtlichen Gesichtspunkten heraus ergeben könnte.<sup>312</sup> Pauschal zu verneinen dürfte dies jedoch nicht sein.

Auch an dieser Stelle sollte erneut hervorgehoben werden, dass eine direkte Haftung bzw. der Durchgriff auf Bundestagsabgeordnete womöglich eine absolute Ausnahme sein dürfte, zumal die Hürden sehr hoch wären. Bereits der Blick auf die Rechtsprechung zum legislativen Unrecht verdeutlicht diese Annahme. Auch in den Sachverhalten, die auf dem ersten Blick ein legislatives Unrecht zu begründen scheinen, scheint die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts überwiegend ablehnend zu sein. Um eine Innenhaftung begründen zu können, müsste zunächst eine Außenhaftung des Staates gegenüber einem Geschädigten bestehen. Somit ist fraglich, ob durch die Haftungs- bzw. Rechtsfigur des legislativen Unrechts zunächst eine Außenhaftung des Staates und, hierauf basierend, eine Innenhaftung des Staates gegen den Abgeordneten abgeleitet werden kann.

## **II. Legislatives Unrecht am Beispiel des Atomausstiegs**

Beim legislativen Unrecht steht die Frage im Vordergrund, ob für Gesetze, die verfassungswidrig sind, eine Einstandspflicht des Staates besteht.<sup>313</sup> Falls ja, ist zu fragen, wie

---

<sup>308</sup> BGH, Beschl. v. 31.3.2011 – III ZR 339/09 – BeckRS 2011, 8259; Urt. v. 4.6.1992 – III ZR 93/91 – NJW 1992, 2882; Urt. v. 22.3.2001 – III ZR 394/99 – NVwZ 2002, 375.

<sup>309</sup> BGH, Beschl. v. 31.3.2011 – III ZR 339/09 – BeckRS 2011, 8259; Urt. v. 4.6.1992 – III ZR 93/91 – NJW 1992, 2882; Urt. v. 22.3.2001 – III ZR 394/99 – NVwZ 2002, 375.

<sup>310</sup> Stein, Seite 482.

<sup>311</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.10.1982 – 1 BvL 39/80 – BVerfGE 61, 149, 198.

<sup>312</sup> Stein, Seite 482.

<sup>313</sup> Ruland, Der Staat (1975), 457 f.

weit diese Haftung reicht, zumal unter Umständen die schadensverursachenden Folgen eines Gesetzes eine Vielzahl von Personen betreffen. In diesem Zusammenhang wäre ein kollektives Handeln bzw. Versagen von (mehreren) Bundestagsabgeordneten zu problematisieren, zumal der Bundestag mehrheitlich ein verfassungswidriges Gesetz verabschiedet hätte. Wie bereits oben erwähnt, ist jedoch die Beurteilung, ob die Legislative hier in Anspruch genommen werden kann, höchst umstritten.

## **1. Einführende Übersicht zur Staatshaftung**

Die Staatshaftung wurde erstmals in der Weimarer Reichsverfassung (Art. 131) verfassungsrechtlich verankert, obwohl die ursprüngliche Entstehung eher im Zivilrecht bzw. in der privatrechtlichen Beamtenhaftung zu verorten ist.<sup>314</sup> Die oben erörterte Problematik, ob zwischen Mandatsträger und Staat ein privatrechtliches Vertragsverhältnis besteht, wurde damals entsprechend der sogenannten Mandatstheorie bejaht.<sup>315</sup> Dieser Ansatz wurde sowohl im Preußischen Allgemeinen Landrecht als auch in der ursprünglichen Begründung des heutigen § 839 BGB herangezogen, obwohl das Beamtenverhältnis bereits im Jahr 1896 auf einer öffentlich-rechtlichen Grundlage basierte.<sup>316</sup> § 839 BGB, der die alleinige persönliche Haftung des Beamten vorsah, machte allerdings keinen Unterschied zwischen privaten und hoheitlichen Amtspflichtverletzungen, sondern wurde zu einem rechtseinheitlichen Sondertatbestand für die Eigenverantwortung des Beamten.<sup>317</sup> Der Staat sollte nach dem BGB nur dann haften, wenn ein fiskalisches Handeln des Beamten vorlag und dieser ein verfassungsgemäß berufener Vertreter im Sinne der §§ 89, 31 BGB war.<sup>318</sup>

Doch das Staatshaftungsrecht hat sich zu einer sehr unübersichtlichen Materie entwickelt, vor allem im Bereich des legislativen Unrechts. Die diesbezüglichen höchstgerichtlichen Entscheidungen bzw. das in diesem Zusammenhang (vermeintlich) entwickelte Richterrecht scheint nicht wirklich ziel- oder überhaupt weiterführend zu sein. In der Vergangenheit gab es Bemühungen, eine eigene (spezifische) Anspruchs- bzw. Gesetzesgrundlage für das legislative Unrecht zu schaffen, die allerdings vom Bundesverfassungsgericht

---

<sup>314</sup> BT-Drucksache 8/2080, v. 5.9.1978 (Gesetzesentwurf), Seite 4.

<sup>315</sup> BT-Drucksache 8/2080, v. 5.9.1978 (Gesetzesentwurf), Seite 4.

<sup>316</sup> BT-Drucksache 8/2080, v. 5.9.1978 (Gesetzesentwurf), Seite 4.

<sup>317</sup> BT-Drucksache 8/2080, v. 5.9.1978 (Gesetzesentwurf), Seite 4.

<sup>318</sup> BT-Drucksache 8/2080, v. 5.9.1978 (Gesetzesentwurf), Seite 4.

wegen Unzuständigkeit des Bundes als verfassungswidrig verworfen wurde, sodass die im Anschluss erfolgten Gesetzesbemühungen nie umgesetzt werden konnten.<sup>319</sup> Insgesamt fehlt es somit an konkreten Regelungen für Ansprüche aus legislativem Unrecht. Eine klarstellende gesetzliche Grundlage, die alle Haftungsfragen in diesem Kontext aufgreifen könnte, wäre sicherlich sachdienlich und könnte für mehr Rechtssicherheit sorgen.

## **2. Voraussetzungen der Haftung für legislatives Unrecht anhand der KKW-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts**

Das Bundesverfassungsgericht musste sich in der sogenannten Nikolausentscheidung im Jahre 2016 mit der Verfassungskonformität der Novellierung des Atomgesetzes (Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes) auseinandersetzen. Anlass waren drei Verfassungsbeschwerden von KKW-Betreibern, in denen der finale Atomausstieg der Bundesregierung bzw. der Landesregierungen und die ohne Entschädigung erfolgte Rücknahme der im Jahre 2010 beschlossenen Laufzeitverlängerung angegriffen wurden.<sup>320</sup> In diesem Kontext musste sich das Bundesverfassungsgericht u. a. mit der Haftungsfiktion des legislativen Unrechts beschäftigen.

Der Gesetzgeber gab als Grund für den Atomausstieg u. a. den Umweltschutz sowie die Gefährdungen Erkenntnisse aus dem Reaktorunfall in Fukushima an. Die KKW-Betreiber beabsichtigten, dass Bund und Länder, die die Stilllegung der Atombetriebe veranlasst hatten, für die aus der Stilllegung resultierenden Schäden (in Milliardenhöhe<sup>321</sup>) aufkommen sollten. Der Weg über die Verfassungsbeschwerde war insofern notwendig, als dass lediglich durch die erfolgreiche Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Gesetzesnovellierung ein Haftungsanspruch Aussicht auf Erfolg hätte.<sup>322</sup>

---

<sup>319</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.10.1982 – 1 BvL 39/80 – BVerfGE 61, 149; Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 23.

<sup>320</sup> BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – BVerfGE 143, 246.

<sup>321</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 22; Schmitt/Wohrab, NVwZ 2015, 932.

<sup>322</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 22: „Denn wer von den durch das Grundgesetz eingeräumten Möglichkeiten zur Herstellung verfassungsmäßiger Zustände keinen Gebrauch macht, kann wegen eines etwaigen, von ihm selbst herbeigeführten Rechtsverlustes nicht anschließend von der öffentlichen Hand Geldersatz verlangen.“

Hierbei nutzte das Bundesverfassungsgericht die Gelegenheit, die Haftung des Staates für legislatives Unrecht erneut zu prüfen bzw. zu konkretisieren.

Im Vordergrund der Vorwürfe der KKW-Betreiber stand, dass die zusätzlichen Energiemengen sowie die Bestimmung von festen Terminen für die endgültige Abschaltung der Kernkraftwerke keine Entschädigungsregelung beinhalten und insofern sowohl verfassungswidrig seien als auch erhebliche Schäden bei ihnen verursacht hätten. Sie machten in diesem Zusammenhang Grundrechtsverletzungen aus den Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG sowie aus Art. 14 Abs. 1 GG geltend. Nach Ansicht der Beschwerdeführer würde eine nicht verfassungskonforme Enteignung vorliegen. Darüber hinaus wurde behauptet, dass sowohl der Vertrauensgrundsatz als auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz missachtet sowie die formellen Anforderungen an Begründung und Ermittlung nicht erfüllt worden seien.<sup>323</sup>

Die Argumente der KKW-Betreiber konnten das Bundesverfassungsgericht nicht gänzlich überzeugen. So wurde die streitgegenständliche Novellierung des Atomgesetzes als überwiegend verfassungskonform bewertet. Allerdings konnte das Bundesverfassungsgericht für einen Teil des Gesetzes einen Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) ausmachen.<sup>324</sup>

Das Gericht hob in seiner Entscheidung hervor, dass in den Fällen, „*in denen Einschränkungen der Nutzungs- und Verfügungsbefugnis zu einem Entzug konkreter Eigentumspositionen*“ führten, ohne jedoch dabei „*der Güterbeschaffung zu dienen, gesteigerte Anforderungen an deren Verhältnismäßigkeit*“ und stets Fragen nach Ausgleichsregelungen bestehen, die der Gesetzgeber zu berücksichtigen hat.<sup>325</sup>

Allerdings sei im vorliegenden Fall die Laufzeitverlängerungsrücknahme grundsätzlich verfassungsgemäß, zumal das Vertrauen in den Erhalt von Zusatzstrommengen bis dahin mehrfach eingeschränkt worden sei.<sup>326</sup> Das Gericht betonte außerdem, dass die Gesetzgebung die negativen Ereignisse aus Fukushima heranziehen durfte, auch völlig unabhän-

---

<sup>323</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 22.

<sup>324</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 22.

<sup>325</sup> BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – BVerfGE 143, 246.

<sup>326</sup> BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – BVerfGE 143, 246.

gig von neuen Gefährdungen, um die Gesundheit des Volkes sowie die Umwelt zu schützen und hierfür eine Beschleunigung des Ausstiegs aus der Kernenergie vorzunehmen.<sup>327</sup>

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht die verfassungswidrigen Normen, die gegen Art. 14 Abs. 1 GG verstießen, nicht für nichtig erklärt.<sup>328</sup> Es hat stattdessen den Gesetzgeber dazu verpflichtet, bis zum 30. Juni 2018 eine verfassungskonforme Korrektur vorzunehmen und insbesondere Ausgleichsansprüche vorzusehen.<sup>329</sup>

Neben der verfassungsrechtlichen Beurteilung stellte sich die Frage nach der haftungsrechtlichen Verantwortung des Staates für das ‚Versagen‘ der Bundestagsabgeordneten bzw. des Gesetzgebers. Die diesbezüglichen Ersatzansprüche mussten im Rahmen der Grundsätze des Staatshaftungsrechts geltend gemacht werden, obwohl kein spezifischer Tatbestand mehr für eine Staatshaftung für legislatives Unrecht existiert.<sup>330</sup> Wie bereits erwähnt, existierte für sehr kurze Zeit ein Staatshaftungsgesetz, das allerdings am 19. Oktober 1982 vom Bundesverfassungsgericht „wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes für verfassungswidrig“<sup>331</sup> erklärt wurde.<sup>332</sup> In jenem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde außerdem hervorgehoben, dass die Staatshaftung kompetenzrechtlich nicht zum Bürgerlichen Recht zählt.<sup>333</sup> Danach gab es weitere Regulierungsbestrebungen, wie etwa eine Staatshaftung im Entwurf der sogenannten Staatshaftungskommission, die allerdings erfolglos blieben bzw. nie umgesetzt wurden.<sup>334</sup>

Angesichts der Komplexität sowie der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der Haftungsfälle im Rahmen des legislativen Unrechts scheint eine gesetzliche Regelung zwingend notwendig. In einem Rechtsstaat sollten grundsätzliche Haftungsfragen, an denen vor allem Verfassungsorgane beteiligt sind, keinen Schwebezustand einnehmen. Die diesbezüglichen Haftungsfragen sollten für alle beteiligten Parteien hinreichend bestimmt geregelt werden, sodass sowohl das Verfassungsorgan als

---

<sup>327</sup> BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – BVerfGE 143, 246.

<sup>328</sup> Dies wäre dem Bundesverfassungsgericht nach § 95 Abs. 3 BVerfGG möglich gewesen.

<sup>329</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 23.

<sup>330</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 23.

<sup>331</sup> BVerfG, Urt. 19.10.1982 – 2 BvF 1/81 – NJW 1983, 25.

<sup>332</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 23.

<sup>333</sup> BVerfG, Urt. 19.10.1982 – 2 BvF 1/81 – NJW 1983, 25 (Leitsatz Nr. 5a).

<sup>334</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 23, 24, m.w.N.

auch die Geschädigten ihr Verhalten hieran orientieren bzw. ausrichten können. Das frühere Staatshaftungsgesetz oder die entsprechenden Reformentwürfe hätten hier sicherlich einen guten Lösungsansatz geboten, zumal das Gesetz nicht materiellrechtlich verfassungswidrig war, sondern ‚nur‘ gegen die Zuständigkeitsregelung verstieß. Insofern könnte eine gesetzliche Regelung, die nicht formell verfassungswidrig ist, ein guter Lösungsansatz sein. Im vorliegenden KKW-Fall hätte so eine Haftung unter Umständen deutlich unkomplizierter bzw. unmittelbar begründet werden können. Andere Entwürfe verfolgten unterschiedliche Ansätze: So sah beispielsweise der Entwurf der Staatshaftungskommission in § 6 Abs. 1 vor, dass der Staat für legislatives Unrecht haften müsse, wenn 18 Monate, nachdem die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes festgestellt wurde, keine Alternativregelung bzw. Korrektur erfolgt sei.<sup>335</sup> Somit wurde nicht das legislative Unrecht an sich als haftungsauslösender Anknüpfungspunkt herangezogen, sondern die nicht ‚rechtzeitig‘ erfolgte nachträgliche Korrektur der Rechts- bzw. Verfassungswidrigkeit. Ein Ansatz, der nach Auffassung des Autors berücksichtigungswürdig ist und den Gesetzgeber unter Zugzwang stellen würde. Angesichts des seit Jahren ergebnislosen ‚Gerangels‘ zwischen Bundesverfassungsgericht und Legislative zum Thema Erbschafts- und Schenkungssteuerrecht, ohne dass bisher eine funktionierende verfassungskonforme Reform realisiert werden konnte, könnte ein Druckmittel im Rahmen einer Haftungsregelung durchaus wünschenswert sein.

Da es allerdings an entsprechenden gesetzlichen Grundlagen fehlt, müssen in diesen Fällen die Ansätze aus der Rechtsprechung und Lehre herangezogen werden, die wie folgt zusammengefasst werden können:<sup>336</sup>

- die Grundsätze des enteignenden Eingriffs;
- die Grundsätze des enteignungs gleichen Eingriffs;
- die klassische Amtshaftung.

Der Bundesgerichtshof hat für den Fall des legislativen Unrechts ein Rechtsinstitut entwickelt, das auf den Grundsätzen des enteignungs gleichen Eingriffs fußt. Wurde hierfür

---

<sup>335</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 23, m.w.N.

<sup>336</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.



zunächst Art. 14 Abs. 3 GG herangezogen, wurde der Anspruch später über den allgemeinen Aufopferungsanspruch begründet.<sup>337</sup> In diesem Zusammenhang wurde eine verschuldensunabhängige Haftung für hoheitliche Eingriffe in die Eigentumsposition geltend gemacht, sofern diese Eingriffe rechtswidrig sind. Diesbezüglich vertrat der Bundesgerichtshof früher die Meinung, dass die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes einen enteignungsgleichen Eingriff begründet.<sup>338</sup> Heute vertritt der BGH die gegenteilige Auffassung. Als Begründung wird angeführt, dass der Gesetzgeber nicht durch Richterrecht zu einer Haftung bzw. zu einem Nachteilsausgleich bewegt werden solle. Es solle dem Gesetzgeber selbst überlassen bleiben, im Rahmen seines eigenen Beurteilungsspielraums Ausgleichsansprüche zuzusprechen<sup>339</sup> bzw. zu regeln. Somit überlässt der Bundesgerichtshof die Geltendmachung von etwaigen Haftungsansprüchen dem Schadensverursacher. Da der Gesetzgeber in den vergangenen Jahrzehnten nicht das Erfordernis sah, etwaige verfassungswidrige Gesetzgebungshandlungen einer Haftungsregelung zuzuführen, sollte im Rahmen der Gewaltenteilung und der Beherzigung des Rechtsstaatsprinzips die Rechtsprechung eingreifen, wenn Schäden nicht kompensiert werden können. Ein Rechtsstaat sollte auch in diesem Zusammenhang keine rechtsfreien Räume dulden. Der Gesetzgeber muss sich – wie alle anderen Rechtssubjekte auch – möglichst bemühen, durch seine Handlungen keine Schäden zu verursachen. Sollten Schäden verursacht werden, muss es für die Geschädigten – wie in allen anderen Rechtsbereichen auch – Kompensationsmöglichkeiten geben. Es obliegt primär dem Gesetzgeber, die diesbezüglichen Regeln aufzustellen. Sollte allerdings der Gesetzgeber trotz Kenntnis der Problematik nicht handeln, dann dürfte es nur der Rechtsprechung obliegen, eine Lösung über das Richterrecht zu finden. Andernfalls würde das Richterrecht an Bedeutung verlieren. § 132 Abs. 4 GVG sieht sogar ausdrücklich die Rechtsfortbildung durch Richterrecht vor, wenn dies erforderlich ist. Das Bundesverfassungsgericht hat jedenfalls die Notwendigkeit der Rechtsfortbildung erkannt und zunächst auch eine lösungsorientierte Umsetzung erzielt. Diese Verantwortung jedoch abzulegen und dem Gesetzgeber zu übergeben, der offensichtlich bisher nicht handeln wollte bzw. konnte, scheint alles andere als konsequent zu sein.

---

<sup>337</sup> Die unter anderem aus dem Rechtsgedanken der §§ 74, 75 der Einleitung zum Preußischen Allgemeinen Landrecht abgeleitet worden sind (vgl. auch Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24).

<sup>338</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

<sup>339</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

Folgerichtig ergibt sich die Frage, ob über die Rechtsfigur des ‚enteignenden Eingriffs‘ ein Lösungsansatz gefunden werden kann. Bei verfassungswidrigen Gesetzen ist dies jedenfalls zu bezweifeln, zumal ein Anspruch nur dann gegeben ist, wenn durch ein rechtmäßiges hoheitliches Handeln Nebenfolgen entstehen, die als „atypisch unzumutbar“ zu bewerten sind.<sup>340</sup> Im Umkehrschluss dürfte der Anspruch bei rechtswidrigem hoheitlichen Handeln nicht greifen. Darüber hinaus wird die These vertreten, dass in diesem Kontext mit ‚hoheitlichem Handeln‘ nicht die Gesetzgebung gemeint ist. Die Rechtsfigur soll demnach ausschließlich Realakte sowie Verwaltungsakte erfassen.<sup>341</sup> Der BGH steht der Anwendung dieser Rechtsfigur in Bezug auf legislatives Unrecht ebenfalls kritisch gegenüber.<sup>342</sup>

Als weitere Möglichkeit kommt somit die Amtshaftung in Frage. Diese Haftungsfigur bezieht sich grundsätzlich auf die Amtspflichtverletzung von Beamten, wobei § 839 Abs. 1 BGB als haftungsbegründende Norm fungiert. Der Beamte, der im Rahmen seiner Amtspflichtausübung vorsätzlich oder fahrlässig einen Schaden verursacht hat, haftet dabei nicht selbst, sondern der Staat bzw. die Körperschaft, für die er tätig ist, sodass Art. 34 S. 1 GG eine Verlagerung der (Beamten-)Haftung auf den Staat vorsieht.<sup>343</sup> Auch hinsichtlich dieser Rechtsfigur ist umstritten, ob sie bei legislativem Unrecht Anwendung finden kann. Historisch betrachtet lehnte zunächst das Reichsgericht die Anwendung der Amtshaftung auf legislatives Unrecht ausdrücklich ab.<sup>344</sup> Der Bundesgerichtshof ging allerdings mit der Frage differenzierter um und lehnte die Amtshaftung – anders als das Reichsgericht – nicht kategorisch ab. Diesbezüglich müssen vor allem drei Fragen geklärt werden, um eine Amtshaftung aus legislativem Unrecht geltend machen zu können.

Fraglich ist zunächst, ob die Gesetzgebungsarbeit der Bundestagsabgeordneten als ‚Amtspflicht‘ betrachtet werden kann. Da der Bundesgerichtshof auch hier keine eindeutige Entscheidung trifft, muss eine Abwägung zwischen den unterschiedlichen Thesen vorgenommen werden. Die Meinung, die die Anwendung der Amtshaftung ablehnt, stützt sich auf das Argument, dass der Abgeordnete wegen seines freien Mandats (Art. 38

---

<sup>340</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

<sup>341</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

<sup>342</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

<sup>343</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

<sup>344</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

Abs. 1 S. 2 GG) ausschließlich das Volk vertreten müsse, sodass eine ‚externe Amtspflicht‘ nicht in Frage käme.<sup>345</sup> Darüber hinaus wird als weiteres Argument die Indemnität nach Art. 46 Abs. 1 GG herangezogen.<sup>346</sup> Zusätzlich wird angeführt, dass die gesetzgebende Gewalt gemäß Art. 20 Abs. 3 GG nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist, sodass summa summarum verfassungsunmittelbare Amtspflichten, die eine Außenwirkung entfalten, nicht existieren sollen.<sup>347</sup>

Hinsichtlich der Argumentation zur Indemnität kann auf die obigen Ausführungen Bezug genommen werden. Es ist zwar richtig, dass durch die parlamentarische Arbeit der Abgeordneten grundsätzlich keine zivilrechtlichen Folgen verursacht werden sollen. Allerdings hat unter anderem die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung<sup>348</sup> zu den §§ 44a, 44b AbgG gezeigt, dass Indemnität nicht vor jeglichen ‚Bestrafungen‘ schützt. Im Ergebnis sind – wenn auch selten – Ausnahmen möglich, sofern sie mit dem Zweck und Ziel des Verfassungsgebers konform sind und verfassungsrechtlich geboten erscheinen. Die in Frage kommenden Verfassungspositionen müssen gegeneinander abgewogen werden. Hier ist zu bedenken, dass für den Amtshaftungsanspruch Art. 34 S. 1 GG heranzuziehen ist, der grundsätzlich eine sogenannte institutionelle Garantie der Staatshaftung<sup>349</sup> beinhaltet.<sup>350</sup> Der Staat muss für Schäden, die in seinem Machtbereich verursacht worden sind, aufkommen. In einem Rechtsstaat muss für staatlich verursachtes Unrecht, das sich zulasten Dritter auswirkt, die Möglichkeit einer Ersatzleistung bestehen.<sup>351</sup> Andernfalls könnten durch staatliches Unrecht willkürliche Schäden verursacht werden, ohne dass eine Kompensationsmöglichkeit bestünde. Diese (Kompensations-)Garantie kann nicht ohne Weiteres aufgegeben werden. Die Staatsgewalt wird nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG durch die Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Insofern kann staatlich verursachtes Unrecht auf allen Ebenen der staatlichen

---

<sup>345</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

<sup>346</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

<sup>347</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

<sup>348</sup> BVerfG, Urt. v. 4.7.2007 – 2 BvE 1, 2,3, 4/06 – BVerfGE 118, 277.

<sup>349</sup> Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 61, 149, 198 der Bezeichnung ‚institutionelle Garantie‘ eher ablehnend gegenüber steht, lehnt es in diesem Zusammenhang nicht die Garantie der Staatshaftung schlechthin ab (vgl. hierfür u.a. Breuer, Seite 107).

<sup>350</sup> Eine unmittelbare Staatshaftung kann allerdings nicht direkt aus Art. 34 Satz 1 GG begründet werden. In dieser Regelung fehlt es an Bestimmungen zu Art und Ausmaß der Haftung.

<sup>351</sup> Breuer, Seite 107.

Gewalt zustande kommen. Aus diesem Grund macht es keinen Unterschied, ob durch Judikative, Exekutive oder Legislative ein Schaden verursacht wird. Sie alle sind an das Grundgesetz gebunden (Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 20 Abs. 3 GG). Derjenige, der aufgrund legislativen Unrechts geschädigt wurde, erfährt einen staatlichen Eingriff in seine Grundrechtspositionen.<sup>352</sup> Der Umstand, dass hier ‚Unrecht‘ vorliegt, begründet in aller Regel auch die Annahme, dass der staatliche Eingriff nicht gerechtfertigt ist. Doch gerade Art. 1 Abs. 3 GG ordnet an, dass die Gesetzgebung die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht heranziehen muss und an sie gebunden ist. Der Ausschluss der Haftung der Gesetzgebung würde insofern einen Systembruch begründen, da er konträr zu Art. 1 Abs. 3 GG wäre. Außerdem wird in Art. 20 Abs. 3 GG betont, dass die Legislative an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist, somit grundsätzlich auch an die Staatshaftung, die zu dieser Ordnung gehört. Ein Rechtsstaat, in dem die Staatshaftung nicht existiert bzw. nicht vollständig funktioniert, ist nur schwer vorstell- bzw. nachvollziehbar. Die Argumente für die Annahme einer externen Amtspflicht können sich insofern auch auf Art. 1 Abs. 3 GG sowie Art. 20 Abs. 3 GG stützen.<sup>353</sup> Dies gilt, ohne dass das freie Mandat aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG dem entgegensteht, zumal das freie Mandat keinen direkten (negativen) Zusammenhang zur Staatshaftung aufweist. Ganz im Gegenteil ist die Mandatsfreiheit Leitbild des verfassungstreuen Bundestagsabgeordneten, womit auch Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 20 Abs. 3 GG sowie Art. 34 S. 1 GG erfasst sein müssten.

Eine weitere Problematik behandelt die Frage nach dem Drittbezug der verletzten Amtspflicht, die unter anderem eine haftungsbegrenzende Funktion übernimmt.<sup>354</sup> In diesem Kontext wird verlangt, dass zwischen Staat und geschädigtem Dritten ein (zumindest) individualisierbarer ‚Kontakt‘ bestanden hat. Fraglich ist, ob diese Voraussetzung bei legislativem Unrecht bejaht werden kann, zumal Gesetze grundsätzlich abstrakt-generellen Charakter haben, sodass der vorausgesetzte ‚Kontakt‘ eher selten zu bejahen sein dürfte. In dem oben angesprochenen KKW-Fall bezieht sich beispielsweise die gesetzliche Grundlage unmittelbar auf die einzelnen KKW-Betriebe, sodass in diesen Fällen ausnahmsweise das Tatbestandsmerkmal der Drittbezogenheit bejaht werden könnte. Für alle Standardfälle bzw. die klassischen gesetzlichen Regelungen, die nicht gerade bestimmte

---

<sup>352</sup> Bei Vermögensschäden wäre dies zumindest Art. 14 Abs. 1 GG.

<sup>353</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 24.

<sup>354</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 25.

oder bestimmbare Personenkreise ansprechen, ist die Bejahung der drittgerichteten Amtspflicht umstritten. Der Bundesgerichtshof nimmt grundsätzlich an, dass den Bundestagsabgeordneten in aller Regel keine drittgerichteten Amtspflichten zuzusprechen sind,<sup>355</sup> zumal sie ihren Pflichten gegenüber der Allgemeinheit nachkommen und lediglich in seltenen Fällen bestimmte oder bestimmbare Personenkreise adressiert werden, etwa im Rahmen von Maßnahme- oder Einzelfallgesetzen.<sup>356</sup>

Das Argument, dass durch alle gesetzlichen Regelungen zumindest Art. 2 Abs. 1 GG verletzt werde, ist alleine nicht ausreichend, um eine drittgerichtete Amtspflicht anzunehmen.<sup>357</sup> Der BGH geht sogar weiter und betont, dass selbst der verfassungswidrige Eingriff in die Berufsfreiheit noch nicht pauschal eine Verletzung der drittgerichteten Amtspflicht zu begründen vermag.<sup>358</sup> Insofern erscheint die Drittbezogenheit als wichtigste und streitentscheidende Tatbestandsvoraussetzung des § 839 BGB. Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass der BGH die Haftung des Staates für legislatives Unrecht grundsätzlich nicht pauschal ausschließt, allerdings den Anwendungsbereich deutlich auf einige wenige Fälle einschränkt, bei denen die Drittbezogenheit (ausnahmsweise) bejaht werden kann. Auch in der Literatur wird – mit Verweis auf die höchste Rechtsprechung – eine Ausnahme als möglich angesehen:

*„Dagegen wird die Drittbezogenheit der Amtspflicht bei normativem Unrecht verneint, weil die Amtspflichten des Gesetzgebers gegenüber der Allgemeinheit und nicht gegenüber einem konkreten Dritten bestehen. Hiervon ist nur dann **eine Ausnahme** zu machen, wenn ein konkreter Personenkreis Adressat einer Rechtsnorm ist, wie beispielsweise die Grundstückseigentümer im Geltungsbereich eines Bebauungsplans.“<sup>359</sup>*

---

<sup>355</sup> BGH, Urt. v. 29.3.1971 – III ZR 110/68 – BGHZ 56, 40, 46; Urt. v. 10.12.1987 – III ZR 220/86 – BGHZ 102, 350; Urt. v. 19.5.1988 – III ZR 32/87 – NJW 1989, 101.

<sup>356</sup> BGH, Urt. v. 29.3.1971 – III ZR 110/68 – BGHZ 56, 40, 46; Urt. v. 24.6.1982 – III ZR 169/80 – BGHZ 84, 292, 300; Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 25.

<sup>357</sup> BGH, Urt. v. 19.5.1988 – III ZR 32/87 – NJW 1989, 101.

<sup>358</sup> BGH, Urt. v. 19.5.1988 – III ZR 32/87 – NJW 1989, 101, 102; Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 25.

<sup>359</sup> Rausch, in: Pardey/Balke/Link, „Amtshaftung“, Rn. 15 (mit Verweis auf BGH, NVwZ 1998, 318).

Allerdings werden die diesbezüglichen Ansätze der BGH-Rechtsprechung auch kritisiert. Vor allem von Papier.<sup>360</sup> Demnach sei die Behauptung, dass die Gesetzgebung grundsätzlich nur Amtspflichten gegenüber der Allgemeinheit erfülle, so nicht tragbar. Als Argument würden etwaige Grundrechtsverletzungen herangezogen. Die unzulässige Verletzung der Freiheitsrechte des Einzelnen führe dazu, dass unter anderem das objektive Verfassungsrecht tangiert wird. Hieraus müssten zumindest öffentlich-rechtliche Unterlassungsansprüche folgen. Dieser Ansatz ist nicht vollständig von der Hand zu weisen. In Anbetracht der oben dargestellten Argumente aus Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG müsste zumindest hier und im Rahmen der Grundrechts- und Verfassungsbindung des Staates eine rechtliche Folge zu erwarten sein. Dies gilt vor allem dann, wenn dem Einzelnen aus der verfassungswidrigen Gesetzesbestimmung Schäden entstanden sind. Wenn die Gesetzgebung als staatlicher Akteur die Grundrechte der Gesetzesadressaten verletzt, diese Verletzung verfassungswidrig ist und darüber hinaus hieraus ein Schaden resultiert, kann das Ergebnis ‚keine Haftung‘ nicht zufriedenstellend bzw. verfassungskonform sein. Auch der aus Art. 20 Abs. 3 GG zu entnehmende Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes verbietet es dem Staat, gegen geltendes Recht zu verstoßen, also auch und vor allem verfassungswidrig zu handeln. Während die Verfassungswidrigkeit relativ einfach durch die Judikative festgestellt und eine ‚Korrektur‘ angeregt werden kann, ist die Kompensation von Schäden, die aus legislativem Unrecht entstanden sind, noch als großes Fragezeichen zu sehen. Dabei wäre der oben erwähnte und in der Vergangenheit angedachte Ansatz, dass Schadensersatzansprüche (für legislatives Unrecht) immer dann gewährt werden sollen, wenn der Gesetzgeber innerhalb einer bestimmten Frist keine Korrektur der verfassungswidrigen Rechtsquellen vorgenommen hat, sinnvoll und überlegenswert. Der Legislative darf nicht das Recht zugesprochen werden, ein verfassungswidriges Gesetz zu verabschieden, das auf der Geltung eines verfassungswidrigen Gesetzes besteht, ein verfassungswidriges Gesetz durch ein weiteres verfassungswidriges Gesetz ersetzt oder durch solche Gesetze Schäden verursacht, die nicht kompensiert werden.

---

<sup>360</sup> Papier, in Maunz/Dürig, Art. 34 GG, Rn. 195; MüKo-BGB/Papier, § 839 BGB, Rn. 261.

Doch Beispiele, wie unter anderem das vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bzw. immer wieder als verfassungswidrig beurteilte Erbschaft- und Schenkungssteuergesetz,<sup>361</sup> zeigen, dass der auf der Verfassung basierende Druck auf den Gesetzgeber, auf Verfassungskonformität zu achten, offensichtlich (allein) nicht immer ausreicht. Aus dem Rechtsgedanken des Art. 1 Abs. 3 GG müssten nicht nur gegen die zweite und dritte Gewalt, sondern auch gegen den Gesetzgeber weitgehende bzw. effektive Ansprüche resultieren, zumal die Einhaltung und das Schützen der durch das Grundgesetz gewährten Grundrechte allen Staatsgewalten gegenüber Geltung hat.<sup>362</sup> Der Staat sollte nicht ohne Konsequenzen in die Grundrechte einzelner Personen oder Unternehmen eingreifen können. Wenn der Gesetzgeber für den einheitlichen und rechtssicheren Umgang mit legislativem Unrecht keine gesetzliche Grundlage schaffen kann, obwohl er dies könnte und nach Meinung des Verfassers gemäß Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG sogar müsste, so obliegt es der Rechtsprechung, entsprechend ihrer klassischen Aufgaben im System der Gewaltenteilung den Schutz der Grundrechtsträger bzw. der Verfassung zu gewährleisten. Hierzu ist sie entsprechend der Auffassung des Autors sogar verpflichtet (arg. Art. 1 Abs. 3 GG). Jarass fasst diese Pflichten wie folgt zusammen:<sup>363</sup>

*„Die Grundrechte verpflichten gemäß Abs. 3 zunächst die (förmliche) Gesetzgebung, auch den Privatrechtsgesetzgeber (...) verlangt zudem die Wirkungen einer gesetzlichen Regelung zu überprüfen, wenn sie bei Erlass des Gesetzes nicht zuverlässig vorausgesehen werden konnten (...)“.*

In Bezug auf die subjektiven öffentlichen Rechte des Bürgers könnte insofern auch die Existenz einer drittbezogenen Amtspflicht bejaht werden,<sup>364</sup> wobei deren Voraussetzungen und Ausprägungen bzw. ihre Reichweite nach wie vor regelungsbedürftig sind.<sup>365</sup> Die Befürworter dieses Ansatzes sind sich (ebenfalls) dahingehend einig, dass eine Amts-

---

<sup>361</sup> Bernert, Seite 21.

<sup>362</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 25.

<sup>363</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 1 GG, Rn. 32, mit Verweis auf BVerfG, BVerfGE 82, 353, 380.

<sup>364</sup> Rausch, in: Pardey/Balke/Link, „Amtshaftung“, Rn. 13 ff.; Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 25.

<sup>365</sup> Eine übersichtsartige Zusammenfassung bei Zimmermann-Kreher/Wunderle, Seite 140, Rn. 539, 540 f.

haftung für legislatives Unrecht nicht die Regel sein bzw. als ‚uferlos‘ angenommen werden dürfe.<sup>366</sup> Schließlich kann praktisch jede gesetzliche Regelung eine Vermögenseinschränkung und/oder -einbuße nach sich ziehen. Hier wäre jedenfalls eine differenzierte Betrachtungsweise geboten. Im Fokus sollten zumindest die Schäden stehen, die durch verfassungswidrige Eingriffe in die Vermögenssphären der Normadressaten entstanden sind.<sup>367</sup> Papier ist beispielsweise der Ansicht, dass es nur darauf ankomme, ob jemand mit dem Erlass eines verfassungswidrigen bzw. grundrechtsverletzenden Gesetzes einen Schaden erleidet oder dieser erst später, durch den Vollzug des Gesetzes, entstanden ist, sodass im Grunde genommen eine Anknüpfung an die Beschwerdebefugnis aus § 90 Abs. 1 BVerfGG erfolgt.<sup>368</sup> Demnach müsse der Geschädigte geltend machen, dass er von der streitgegenständlichen Norm unmittelbar betroffen bzw. in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt wurde. Schmitt/Werner verlangen, dass dieser Ansatz der Prüfung der Beschwerdebefugnis unter dem Drittbezug der verletzten Amtspflicht subsumiert wird.<sup>369</sup> Dieser Ansatz ist dogmatisch richtig, zumal bei einer unmittelbaren Betroffenheit eines Geschädigten die Voraussetzung der Drittgerichtetheit zu bejahen wäre.<sup>370</sup>

All diese Überlegungen zeigen, dass eine gesetzliche Regelung als notwendig erscheint, insbesondere um eine rechtssichere Handhabung für die entsprechenden Rechtsfolgen zur Verfügung stellen zu können. Eine absolute Nichtregelung des legislativen Unrechts kann in einem Rechtsstaat keine Option sein und weder durch den Gesetzgeber noch durch die Rechtsprechung geduldet werden. Somit sollte die Haftung des Staates für legislatives Unrecht nicht pauschalisierend ausgeschlossen werden. In den Fällen, in denen verfassungswidrige Gesetze zu einer unmittelbaren Betroffenheit bei einem Grundrechtsträger führen, sollte eine Haftung des Staates für legislatives Unrecht angenommen werden können.

---

<sup>366</sup> Pieroth in: Jarass/Pieroth, Art. 93 GG, Rn. 22 ff; Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 25.

<sup>367</sup> So auch BVerfG, Beschl. v. 15.10.2008 – 2 BvR 237/08 – BVerfGE 122, 63, 78.

<sup>368</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 25.

<sup>369</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 25.

<sup>370</sup> So auch Rausch, in: Pardey/Balke/Link, „Amtshaftung“, Rn. 15, mit Verweis auf BGH, Beschl. v. 25.9.1997 – III ZR 273/96 – NVwZ 1998, 318; Auch Schmitt/Werner ziehen den Vergleich zum Erlass eines rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakts, wonach die Drittgerichtetheit und die Klagebefugnis nach § 42 Absatz 2 VwGO zusammenfallen würden (NVwZ 2017, 21, 25).



Die Amtspflichtwidrigkeit ergibt sich somit aus der Grundrechtswidrigkeit der verabschiedeten Gesetze. Fraglich wäre in diesem Zusammenhang, ob allein die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes notwendig ist, um einen möglichen Haftungsanspruch begründen zu können, oder ob auch ein Umsetzungsakt notwendig wäre. Nach übereinstimmender Ansicht scheiden Haftungsansprüche wegen legislativen Unrechts immer dann aus, wenn erst ein weiterer staatlicher Akt zu der unmittelbaren Grundrechtsverletzung führt.<sup>371</sup> Das ist konsequent, da der Umsetzungsakt durch die Exekutive ohnehin die gewöhnlichen Staatshaftungsansprüche auslöst, die nicht mit dem Haftungsanspruch aus legislativem Unrecht in Zusammenhang stehen. Schwieriger ist jedoch die Beurteilung, wie weit die ‚unmittelbare Betroffenheit‘ bei einem Anspruch wegen legislativen Unrechts zu gehen hat und wie die konkreten Voraussetzungen auszusehen haben. Schließlich benötigen die meisten Gesetze einen Umsetzungsakt, sodass die hier dargestellten KKW-Fälle eher die Ausnahme sind. Gerade für diese (wenn auch selteneren) Fälle müssen Haftungsregelungen zur Verfügung stehen. Bei verfassungswidrigen Gesetzen, deren Umsetzung oder Befolgung Schäden verursachen könnte, fehlt es am Tatbestandsmerkmal der unmittelbaren Betroffenheit, da ein zusätzlicher staatlicher Akt erforderlich ist.

Eine weitere Problematik ist das Tatbestandsmerkmal des Verschuldens.<sup>372</sup> Ossenbühl/Cornils weisen zwar auch auf die besondere Bedeutung des Verschuldenstatbestandes hin, sie verneinen diesen jedoch bei einem Amtshaftungsanspruch aus legislativem Unrecht.<sup>373</sup>

Allerdings wird als Verschuldensmaßstab sowohl im Rahmen des § 839 Abs. 1 BGB als auch in Bezug auf Art. 34 S. 1 GG (Staatshaftung) grundsätzlich Vorsatz oder Fahrlässigkeit vorausgesetzt.<sup>374</sup> Das Verschulden muss sich deshalb auch grundsätzlich auf die Verletzung der Amtspflicht beziehen.<sup>375</sup> Der Schaden bzw. der diesbezügliche Erfolg

---

<sup>371</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 26.

<sup>372</sup> Sehr ausführlich bei Rausch, in: Pardey/Balke/Link, „Amtshaftung“, Rn. 16 ff.

<sup>373</sup> Vgl. Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 107.

<sup>374</sup> BGH, Urt. v. 19.3.1992 – III ZR 117/90 – NVwZ 1992, 911.

<sup>375</sup> BGH, Urt. v. 15.8.2019 – III ZR 18/19 – NVwZ 2020, 90, 93: „Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats ist bei der Verschuldensprüfung auf die Anforderungen abzustellen, deren Beachtung von einem Amtsträger generell erwartet werden kann. Jeder Amtsträger muss die zur Führung seines Amtes notwendigen Rechts- und Verwaltungskennntnisse besitzen oder sich verschaffen.“

muss vom Verschulden nicht erfasst werden.<sup>376</sup> Hinsichtlich des Vorsatzes wird vorausgesetzt, dass die Handlung willentlich vorgenommen wird, das heißt, dass die handelnde Person bewusst ihre Amtspflichten verletzt. Der Handelnde muss sich unter anderem der Rechts- und Pflichtwidrigkeit seiner Handlung bewusst sein.<sup>377</sup> Hinsichtlich der Fahrlässigkeit muss – entsprechend der Legaldefinition aus § 276 Abs. 2 BGB – die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht gelassen werden. Mit Verkehr ist hier der ‚amtliche Verkehr‘ gemeint, sodass als Maßstab die Rechts- und Verwaltungskennntnisse herangezogen werden, die von den jeweiligen Beamten in Ausübung ihrer Ämter erwartet werden können.<sup>378</sup>

Übertragen auf die Arbeit der Bundestagsabgeordneten bedeutet das, dass anhand eines objektiven Sorgfaltsmaßstabs bestimmt werden muss, was von einem durchschnittlichen Abgeordneten erwartet werden kann.

Von jedem Abgeordneten kann zumindest erwartet werden, dass er die Bestimmungen und Grenzen der Verfassung kennt oder sich die entsprechenden Informationen und Kenntnisse einholt bzw. einholen lässt.<sup>379</sup> Die Anforderungen, die das Grundgesetz an den Abgeordneten stellt, sind unter anderem in Art. 1 Abs. 3 GG, Art. 20 Abs. 3 GG sowie Art. 38 Abs. 1 GG festgehalten. Selbstverständlich begegnen die Abgeordneten einer Fülle von unterschiedlichen Aufgaben, wie etwa der Teilnahme an Sitzungen oder Konferenzen, Geschäftsreisen, Presseterminen, der Lektüre von Gutachten, Protokollen und insbesondere unterschiedlicher und nicht selten hochkomplexer Gesetzesentwürfe, die ihnen eine hohe Aufmerksamkeit abverlangen. Allerdings sollte nicht vergessen werden, dass Bundestagsabgeordnete zur Unterstützung der täglichen Arbeit wissenschaftliche Mitarbeiter, Hilfskräfte, Referenten und Büroleiter unterhalten,<sup>380</sup> die allesamt von der

---

<sup>376</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 26.

<sup>377</sup> Rausch, in: Pardey/Balke/Link, „Amtshaftung“, Rn. 16; Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 26.

<sup>378</sup> BGH, Urt. v. 19.3.1992 – III ZR 117/90 – NVwZ 1992, 911: „(..) ist unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalles auf die Verhältnisse des Verkehrskreises, dem der Verletzte angehört, mithin darauf abzustellen, welches Maß an Umsicht und Sorgfalt von Angehörigen dieses Kreises verlangt werden muss (..)“; Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 26.

<sup>379</sup> BGH, Urt. v. 15.8.2019 – III ZR 18/19 – NVwZ 2020, 90, 93.

<sup>380</sup> Zu den verschiedenen parlamentarischen Hilfsdiensten vgl. Ismayr, Seite 219 f.

Staatskasse vergütet<sup>381</sup> werden. Insofern kann erwartet werden, dass Gesetzesentwürfe gründlich geprüft und eventuelle Verfassungswidrigkeiten und/oder Rechtsverstöße ermittelt werden können. Neben dem eigenen Personal verlassen sich die Abgeordneten zumeist auf die Einschätzungen der Berichterstatter der jeweiligen Fraktionen bzw. der sogenannten Obleute.<sup>382</sup> Die Berichterstatter und Obleute sind Abgeordnete, die ihre Expertise für ihre Fraktion einsetzen. Sie können für diese in den einzelnen Ausschüssen Erklärungen und Stellungnahmen abgeben und sind vor allem im Rahmen der Gesetzgebungsprozesse tätig. Jede Partei benennt einen Obmann und eine Obfrau für die jeweiligen Ausschüsse, die somit als Hauptansprechpartner in Verfahrensfragen fungieren.<sup>383</sup> Bei Sitzungsplanungen stimmen sich die Obleute mit den Ausschussvorsitzenden ab.<sup>384</sup> Bei komplexeren Sachverhalten ist der Einsatz von Berichterstattern von erheblicher Bedeutung. Sie sind die Fachleute, die in ihren Arbeitsgruppen für die jeweiligen Schwerpunktthemen zuständig sind und dazu auch Stellungnahmen abgeben und die entsprechenden Beratungen und Besprechungen vorantreiben. So können die Prozesse (ressourcenschonend) optimiert werden. Der Einsatz von Berichterstattern hat den entscheidenden Vorteil, dass nicht jeder Abgeordnete selbst alle Gesetze oder Protokolle detailliert studieren und bewerten muss. Vor allem Themen, in denen die Abgeordneten nicht besonders versiert sind, können diesen Spezialisten überlassen werden.

Doch diese Vorgehensweise könnte bei der Beurteilung der Haftungsfrage unter Umständen als problematisch anzusehen sein.

Bedenklich erscheint zumindest, dass der Abgeordnete seine eigentlichen Aufgaben sowie die damit zusammenhängende Verantwortung, die ihm das Volk für eine befristete Zeit übertragen hat (Art. 38 Abs. 1 GG), auf andere Personen auslagert und sich damit gänzlich auf deren Expertise verlässt – zumindest bei den Sachverhalten, bei denen dem Abgeordneten das notwendige Fachwissen fehlt. Diese Haltung wird sogar kollektiv eingenommen, indem eine ganze Fraktion einem Gesetz zustimmt, vertrauend darauf, dass

---

<sup>381</sup> Für die Mitarbeiter steht jedem Bundestagsmitglied pro Monat eine Pauschale von über 19.000 Euro zur Verfügung (vgl. Pressemitteilung des Bundestags v. 21.8.2016).

<sup>382</sup> Sehr ausführlich über die verschiedenen Funktionen und Aufgabenverteilungen in Fraktionen vgl. Ismayr, Seite 83 f., 128 f., 143 ff.

<sup>383</sup> Erläuterungen und Benennung der einzelnen Funktionäre in der 18. Wahlperiode (2013-2017) (vgl. Archivinformation des Bundestags).

<sup>384</sup> Ismayr, Seite 118 f., 184 f.

der ausgewählte Experte eine richtige Einschätzung abgegeben hat. Sollte diese Einschätzung fehlerhaft sein und hierdurch beispielsweise ein Schaden hervorgerufen werden, so wäre eine mögliche Reaktion der Abgeordneten, die nicht als Experten fungiert haben, die Schuld von sich zu weisen und auf die Experten zu verweisen.

Fraglich ist, ob die Einbindung eines Dritten eine haftungsrelevante Folge haben könnte. Das Bürgerliche Gesetzbuch liefert für ähnliche Konstellationen verschiedene Lösungsansätze. Zum einen ist der Erfüllungsgehilfe (§ 278 BGB), der in seinem Pflichtenkreis im Rahmen eines Schuldverhältnisses gegenüber einem Geschädigten eingesetzt wurde, haftungspflichtig. Diese Haftungsfigur sieht vor, dass sich der Geschäftsherr das Versagen des Erfüllungsgehilfen voll anrechnen lassen muss, ohne die Möglichkeit einer Exkulpation. Insofern stellt § 278 BGB auch keine eigene Anspruchsgrundlage dar. Dem Geschäftsherrn wird nur das fremde Versagen als eigenes Verschulden zugerechnet. Das Exkulpieren gelingt nur im Rahmen der Haftung für den sogenannten Verrichtungsgehilfen (§ 831 Abs. 1 BGB). Anders als in § 278 BGB stellt § 831 Abs. 1 BGB eine eigene Anspruchsgrundlage für das fremde Versagen dar. Für die Exkulpation müsste der Geschäftsherr lediglich nachweisen, dass er den ‚richtigen‘ Gehilfen ausgesucht und die für die Tätigkeiten notwendigen Instruktionen erteilt bzw. den Gehilfen ausreichend überwacht hat. Wegen des deliktischen Charakters bzw. der systematischen Verortung der Amtspflichthaftung im Deliktsrecht wäre auf den ersten Blick anzunehmen, dass beim Einsatz von Berichterstattern die Rechtsgedanken aus § 831 Abs. 1 BGB herangezogen werden könnten. Da ein Schuldverhältnis zwischen Bürger und Abgeordneten nicht besteht, ist allerdings die Anwendung von § 278 BGB grundsätzlich zu verneinen. Doch aufgrund des Umstands, dass § 839 Abs. 1 BGB eine Sonderstellung innerhalb des Deliktsrechts einnimmt und vor allem durch Art. 34 Abs. 1 GG eine Haftung auf den Staat verlagert, kann nicht ohne Weiteres auf die Rechtsgrundlagen aus § 823 Abs. 1 BGB oder § 831 Abs. 1 BGB zurückgegriffen werden. Es besteht keine klassische Konstellation aus Geschäftsherrn und Verrichtungsgehilfen. Eine Bestellung zu einer Verrichtung im Sinne des § 831 Abs. 1 BGB, ein Arbeits- und/oder Abhängigkeitsverhältnis oder ein (ähnliches) konkretes Schuldverhältnis zwischen Abgeordneten und Berichterstattern im Sinne des § 831 Abs. 2 BGB besteht ebenfalls nicht, sodass niemand zu einer Verrichtung hätte verpflichtet oder bestellt werden können. Es zieht ja nicht jeder einzelne Bundestagsabgeordnete einen eigenen Berichterstatter hinzu. Darüber hinaus entscheidet am Ende ei-

nes Gesetzgebungsverfahren jeder einzelne Abgeordnete selbst, ob er einem Gesetz zustimmt oder nicht, unabhängig davon, ob er bei der Entscheidungsfindung seine eigenen Erkenntnisse verwendet oder auf fremde Erkenntnisquellen vertrauend gehandelt hat. Folgerichtig sieht die Amtshaftung aus § 839 Abs. 1 BGB nicht vor, dass § 831 Abs. 1 oder Abs. 2 BGB herangezogen werden können, zumindest nicht im Rahmen des hoheitlichen Handelns.<sup>385</sup> Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Wähler bzw. das Grundgesetz nach Art. 38 Abs. 1 GG erwarten, dass der gewählte Abgeordnete (ausschließlich) seinem Gewissen folgend Entscheidungen trifft. Ein ‚Outsourcen‘ des Gewissens ist in Art. 38 Abs. 1 GG nicht vorgesehen.<sup>386</sup> Dass ein Abgeordneter jedoch auch Unterstützung von Dritten erhalten kann und die Kosten dafür vom Staat zu tragen sind, ergibt sich bereits aus Art. 48 Absatz 3 GG. Allerdings darf sich der Abgeordnete nicht blind auf die Entscheidungen bzw. Einschätzungen eines Dritten verlassen.<sup>387</sup> Im Rahmen der sogenannten ‚im amtlichen Verkehr‘ erforderlichen Sorgfaltspflichten müsste vom Abgeordneten verlangt werden können, dass er zumindest über die Eckdaten eines jeden Gesetzes informiert ist, über das er abgestimmt hat. Die Informationsgrundlage muss ausreichen, um eine gewissenhafte Entscheidung bzw. Einschätzung vornehmen zu können. So sollte der Abgeordnete zumindest die Vor- und Nachteile bzw. Stärken und Schwächen des Gesetzesvorhabens kennen, diese gegeneinander abwägen und hierdurch zu einer Entscheidung gelangen können, insbesondere dahingehend, ob eine Verfassungswidrigkeit des Vorhabens vorliegen könnte oder nicht. Bedenken, die beispielsweise in den Medien, im Bundestag bzw. innerhalb der Fraktion oder in der Öffentlichkeit geäußert werden, sollten somit nicht gänzlich unbeachtet bleiben. Ein gewissenhafter Abgeordneter würde sich vor der Abstimmung der Frage der Verfassungsmäßigkeit oder -widrigkeit widmen, um eventuell geäußerte Bedenken ausräumen zu können. Sollte er sich bei einer solchen Konstellation allein auf die Einschätzung eines Dritten verlassen, könnte dies als Verstoß gegen die im amtlichen Verkehr erforderlichen Sorgfaltspflichten zu werten sein.

---

<sup>385</sup> Etwas anderes gilt für die fiskalische Handlung (vgl. Staudinger, in: Schulze, § 831 BGB, Rn. 5; Schmidt, in: Creifelds, Kapitel „Staatshaftung“, 3.).

<sup>386</sup> Ausführlich zur Anwendung der Gewissensformel vgl. Heyen, Der Staat 1986, 35.

<sup>387</sup> In der Entstehungsphase des Grundgesetzes wurde die Reichweite der Eigenschaft als ‚Volksvertreter‘ und die Funktionen der Parteien bzw. der Einfluss durch Dritte sehr kritisch hinterfragt (vgl. u.a. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 38 GG, Rn. 11 ff., m.w.N.).

Hierbei könnte aber auch ein Vergleich mit den Sorgfaltspflichten eines anderen Verfassungsorgans, das ebenfalls die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen zu prüfen hat, aufschlussreich sein. Denn in diesem Zusammenhang wird eine ähnliche Sorgfalt unter anderem auch vom Bundespräsidenten erwartet. Obwohl der Bundespräsident im Rahmen der Gewaltenteilung nicht der Legislative zuzuordnen ist und im Staatssystem der Bundesrepublik Deutschland lediglich eine repräsentative Rolle einnimmt, muss er vor dem Unterzeichnen von Gesetzen (Art. 82 Abs. 1 GG) sowohl eine materielle<sup>388</sup> als auch eine formelle<sup>389</sup> Prüfung der Verfassungsmäßigkeit vornehmen.<sup>390</sup> Das heißt, bei verfassungsrechtlichen Bedenken könnte er die Unterzeichnung verweigern, sodass das Gesetz (zunächst) nicht in Kraft träte. Dies gilt, obwohl nach der Gesetzgebung die Unterzeichnung des Gesetzes erforderlich ist.<sup>391</sup> Die Tatsache, dass der Bundespräsident somit Kompetenzen übernimmt, die anderen Gewalten obliegen, führt letztendlich dazu, dass eine materiellrechtliche Überprüfung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten entweder gänzlich verneint oder zumindest nur in einem sehr eingeschränkten Umfang gebilligt wird.<sup>392</sup> Mann hebt hervor, dass das Bundesverfassungsgericht<sup>393</sup> zwar mehrfach ein Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bestätigt hat, allerdings den Umfang dieser Prüfungspflicht noch nicht konkretisieren konnte.<sup>394</sup> Darüber hinaus verweist er auf die herrschende Meinung, die davon ausgeht, dass dem Bundespräsidenten zumindest „*kein politisches Prüfungsrecht zukommen kann*“.<sup>395</sup>

---

<sup>388</sup> Umfangreich bei Mann, in Sachs: Art. 82 GG, Rn. 7 ff. sowie Degenhart, Seite 314 (Rn. 785 f.); Ob und in welchem Umfang eine materielle Prüfpflicht besteht, ist allerdings sehr umstritten (vgl. u.a. auch bei Gröpl, Rn. 1163).

<sup>389</sup> Hauk, JuS 2017, 93.

<sup>390</sup> Kahl/Benner sprechen von einer Prüfungspflicht (vgl. Jura 2005, 869, 870); vgl. auch Degenhart, Seite 314 (Rn. 784).

<sup>391</sup> Frenzel, JuS 2010, 119, 123.

<sup>392</sup> Gröpl, Rn. 1163 f.

<sup>393</sup> Mit Verweis auf BVerfG, Urt. v. 30.7.1952 – 1 BvF 1/52 – BVerfGE 1, 396, 413; Urt. v. 7.3.1953 – 2 BvE 4/52 – BVerfGE 2, 143, 169; Urt. v. 26.7.1972 – 2 BvF 1/71 – BVerfGE 34, 9, 22 f.; Beschl. v. 4.5.2012 – BvR 367/12 – BVerfGE 131, 47, 53; Beschl. v. 17.9.2019 – 2 BvQ 59/19 – NVwZ 2019, 1593, Rn. 21.

<sup>394</sup> Mann, in: Sachs, Art. 82 GG, Rn. 6.

<sup>395</sup> Mann, in: Sachs, Art. 82 GG, Rn. 6.

Die vorherrschende Meinung nimmt grundsätzlich an, dass der Bundespräsident nur dann eine materielle Überprüfung vornehmen muss, wenn in den streitgegenständlichen Gesetzen schwerwiegende und offensichtliche Verstöße gegen die Verfassung erkannt werden. Somit steht ihm lediglich ein eingeschränktes materielles Prüfrecht zu. Dass der Bundespräsident bei schwerwiegenden Verstößen nicht einfach wegschauen bzw. das ihm vorgelegte Gesetz unterzeichnen darf, ergibt sich bereits aus Art. 20 Abs. 3 GG. Der Bundespräsident ist genau wie alle anderen Verfassungsorgane an Recht und Gesetz gebunden. Obwohl die Gesetzgebung nicht zum Aufgabengebiet des Bundespräsidenten gehört, wird von ihm erwartet, dass er gegebenenfalls die Unterzeichnung verweigert. Von dem eigentlichen Gesetzgeber kann insofern nicht viel weniger verlangt werden. Die Bundestagsabgeordneten dürfen – wie alle anderen Verfassungsorgane auch – Gesetze, die verfassungswidrig sind, nicht hinnehmen. Die Gewissensformel aus Art. 38 Abs. 1 GG gibt den Bundestagsabgeordneten zwar sehr weit gefasste Entscheidungsspielräume, allerdings reicht deren Umfang nicht zur Hinnahme einer Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes aus.

Die bei Amtshaftungsansprüchen herangezogene Beurteilung von Fahrlässigkeitsüberlegungen sollte auch auf die Bundestagsabgeordneten angewendet werden können. Sollte beispielsweise ein Beamter bezüglich der Sach- und Rechtslage unsicher sein oder sollten ihm die notwendigen Informationen fehlen, um eine gewissenhafte Entscheidung treffen zu können, ist er verpflichtet, entsprechende Hilfsmittel heranzuziehen, um eine ausreichende Informationsgrundlage für die Auslegung und Anwendung von Gesetzen zu erlangen. Zu diesen Hilfsmitteln gehören auch Einschätzungen von Experten. Dies soll allerdings nicht bedeuten, dass sich der Abgeordnete blind auf die Meinungen von Dritten verlassen kann. Zumindest wären bei den Themen, die öffentlich wirksam waren und/oder in den entsprechenden Fachkreisen für Diskussionen gesorgt haben, die jeweiligen Stellungnahmen kritischer zu bewerten. Im Ergebnis muss der Bundestagsabgeordnete, dem vom Volk allein die Verantwortung für das Mandat übertragen wurde (Art. 38 Abs. 1 GG), für sein Verhalten verantwortlich bleiben. Haftungserleichterungen sind insofern nicht heranzuziehen, selbst dann nicht, wenn jeder objektive Rechtsirrtum einen Schuldvorwurf zu begründen vermag.<sup>396</sup> Wie bereits oben erwähnt, soll dem Bundestagsabgeordneten, insbesondere unter Berücksichtigung von Art. 46 Abs. 1 und 2 GG, nicht

---

<sup>396</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 26 (weitere Quellen zur Rspr. vgl. ebenda, Rn. 93).

für sämtliche Fehleinschätzungen ein Verschulden im Rahmen einer unmittelbaren Haftung vorgeworfen werden können. Andernfalls würden die Schutzregelungen aus Art. 46 GG ins Leere laufen.

### **3. Zusammenfassung und Bedeutung für die gegenwärtige Lage**

Aus den oben dargestellten Urteilen und Gesetzesbemühungen, dem historischen Willen des Verfassungsgebers, insbesondere unter Berücksichtigung von Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG, ergibt sich zwar unzweifelhaft, dass Schäden, die unmittelbar aus einem legislativen Unrecht resultieren, geahndet werden müssen, allerdings wird das in aller Regel nicht direkt gegen den Bundestagsabgeordneten möglich sein (arg. Art. 46 Absatz 1 GG). Da jedoch die Abgeordneten eine Haftung des Staates begründen können, müssen sie ihre Tätigkeit auch im Rahmen einer gebotenen Sorgfalt praktizieren. Sie müssen sich bei Bedarf weiterer Informationsquellen und/oder der Expertise Dritter bedienen, um eine gewissenhafte Entscheidung treffen zu können. Allerdings werden sie diese Entscheidungen nicht blind einem anderen überlassen können. Der Ansatz, dass Art. 46 Absatz 1 GG in jedem Fall schützend greift, ist zwar auf den ersten Blick korrekt. Allerdings könnte die Verabschiedung eines offensichtlich rechts- und/oder verfassungswidrigen Gesetzes durch den Abgeordneten dazu führen, dass zunächst eine Haftung des Staates gegenüber den unmittelbar Geschädigten entsteht und ggfs. im Anschluss sogar eine Innenhaftung des Staates denkbar sein könnte. Die sogenannten Cum-Ex-Skandale, aber auch die KKW-Fälle haben gezeigt, wie wichtig es ist, dass die Abgeordneten zumindest in den Grundzügen den Kontext eines Gesetzes kennen und vor allem bei umstrittenen Themen eine nähere Überprüfung vornehmen sollten.

Schmitt und Werner bringen die Verschuldensthematik mit den nachfolgenden Sätzen auf den Punkt:<sup>397</sup>

*„Die Abgeordneten müssen unter Inanspruchnahme aller gebotenen Hilfsmittel prüfen, ob ein ihnen vorliegender Gesetzesentwurf verfassungs-, insbesondere grundrechtskonform ist. Bei Zweifelsfragen ist unter Umständen auf den Sachverstand des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags zurückzugreifen. Eventuell können sich die Parlamentsabgeordneten auch die verfassungsrechtliche Einschätzung der Bundesregierung bzw. der jeweiligen Bundesministerien zu eigen*

---

<sup>397</sup> Schmitt/Werner, NVwZ 2017, 21, 27.



*machen, die sich z. B. aus der Entwurfsbegründung des in Rede stehenden Entwurfs ergibt. Dies dürfte vor allem dann ausreichen, wenn die Beurteilung der Grundgesetzkonformität durch Regierung oder Ministerien nicht evident falsch ist.*“

Bei den meisten Skandalen wurde den Abgeordneten vorgeworfen, dass sie sich über Gesetzesinhalte, deren Bedeutung bzw. Hintergründe, Ausmaß und Reichweite der gesetzlichen Regelungen nicht ausreichend Gedanken gemacht haben.<sup>398</sup> Aber auch die Exekutive wurde umfangreich kritisiert und der Sachverstand der Bundesregierung bzw. der entsprechenden Ministerien wurde hinterfragt. Selbst als das Bundesfinanzministerium Bedenken hinsichtlich der Cum-Ex-Gestaltungen äußerte, konnten keine adäquaten Lösungen gefunden werden, mit denen das Problem hätte eingedämmt werden können. Zwar konnte bis heute ein Teil der Schäden kompensiert werden, allerdings wird der Staat offensichtlich einen großen Teil der zu Unrecht rückerstatteten Steuergelder nicht mehr wiedererlangen können.<sup>399</sup> Die diesbezügliche Kritik ist nachvollziehbar. Der Vorwurf ist, dass mit diesen Geldern dem Staat finanzielle Quellen fehlen, mit deren Hilfe er in vielen Bereichen ‚Löcher‘ hätte stopfen können. Hiervon profitiert besonders die Medienlandschaft, die diese Skandale durch weitere Behauptungen anheizt und die Beteiligten quasi ‚an den Pranger stellt‘. So wird bezüglich des Cum-Ex-Prozesses geschrieben:<sup>400</sup>

*„Um aufkommende Bedenken zu unterdrücken, habe einer seiner Geschäftspartner bei einer Beratung gesagt: Wer ein Problem damit hat, dass wegen unserer Arbeit weniger Kindergärten gebaut werden – da ist die Tür.“*

Auf den Laien, der diese Zeilen liest, dürften solche Äußerungen eine erschütternde Wirkung haben. Er könnte jedoch annehmen, dass jeder CEO eines Konzerns, selbst jeder Kassierer eines Supermarktes, bei diesem Ausmaß des Versagens nicht nur mit zivilrechtlichen, sondern unter Umständen auch mit strafrechtlichen Konsequenzen zu rechnen hätte, zumal über die Illegalität der Cum-Ex-Gestaltungen seit Jahren geschrieben worden

---

<sup>398</sup> LTO, „Große Gier, keine Bedenken – Cum-Ex-Strafprozess am LG Bonn“, v. 30.10.2019.

<sup>399</sup> LTO, „Große Gier, keine Bedenken – Cum-Ex-Strafprozess am LG Bonn“, v. 30.10.2019.

<sup>400</sup> LTO, „Große Gier, keine Bedenken – Cum-Ex-Strafprozess am LG Bonn“, v. 30.10.2019.

ist und dem Staat im Ergebnis ein Schaden in Höhe von mehreren Milliarden Euro entstehen konnte. Hätte der Gesetzgeber hier nicht früher reagieren können? Hätten die ‚Schlupflöcher‘ nicht geschlossen bzw. die Cum-Ex-Gestaltungen schon im Vorfeld vermieden werden können?

Nichtsdestotrotz kann davon ausgegangen werden, dass derart schwerwiegende Fälle oder Verfehlungen nicht auf der Tagesordnung des Bundestages stehen dürften. Da bei Verfehlungen dieser Schwere die Folgen für den Staat, die Bürger und das Rechtssystem verheerend sind, sollte in diesen Fällen die Möglichkeit bestehen, korrigierend einzugreifen, sowohl um Kompensationen zu ermöglichen als auch um Nachahmungseffekte in der Zukunft zu vermeiden. Ein Fakt ist auch, dass die Sachverhalte, über die die Abgeordneten in Gesetzen zu entscheiden haben, immer komplexer werden. Die zunehmende Internationalität, insbesondere die zusätzliche Berücksichtigung von zahlreichen völkerrechtlichen Rechtsquellen und die verstärkte Einbindung der Informationstechnologie, führen zwangsläufig dazu, dass im Verlauf der Jahre nicht nur die Finanzprodukte komplizierter werden. Auch die Zahl der politischen sowie politiknahen Akteure, Lobbyverbände und unterschiedlichen Interessengruppen, die Einfluss auszuüben versuchen, nimmt zu. Die darüber hinaus zu beobachtende schnelle Zunahme der Abgeordnetenzahlen und verschiedener (teilweise extremer) Parteien im Bundestag machen die Gesetzgebungsarbeiten nicht einfacher. Insofern könnte die Reformierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Tätigkeiten der Abgeordneten allen voran auch im Interesse dieser selbst sein. Wenn rechtlich klar geregelt ist, wo sie Grenze überschreiten, die zur Haftung des Staates oder ggfs. im Innenverhältnis zu ihrer eigenen Haftung führt, können sie ihr Verhalten danach ausrichten sowie die Zustimmung zu verfassungswidrigen Gesetzen und Handlungen effektiver vermeiden.

Es könnte zwar zunächst eine persönliche Haftung des Bundestagsabgeordneten nach den Rechtsgedanken aus § 839 BGB – im Rahmen der Rechtsfigur der Haftung des Staates für legislatives Unrecht – angedacht werden, allerdings wäre diese Haftung – wiederum nach dem Rechtsgedanken des Art. 34 GG – auf den Staat zu übertragen, womit nicht mehr der Abgeordnete direkt haften würde, sondern an dessen Stelle allein der Staat.<sup>401</sup>

---

<sup>401</sup> Vgl. BGH, Urt. v. 6.7.1989 – III ZR 79/88 – BGHZ 108, 230, 232.

Bei einer Doppelfunktion des Abgeordneten wäre abschließend die Frage zu stellen, welches Staatsorgan tatsächlich haften sollte. Auch hier wäre ein Rückgriff auf ähnlich gelagerte Fälle aus der höchsten Rechtsprechung möglich, die auf die vorliegenden Fälle übertragen werden könnte. Sollte beispielsweise ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis fehlen oder sollte eine Anstellung bei zwei Rechtsträgern vorliegen, dann gilt nach der BGH-Rechtsprechung,<sup>402</sup> dass die Körperschaft haftet, die dem Amtsträger, der bei dessen Wahrnehmung fehlerhaft handelte, das Amt anvertraut hat.<sup>403</sup> Im Rahmen der Gesetzgebungsarbeit wäre das unzweifelhaft der Bundestag. Diesen Grundsatz hat der BGH allerdings nicht spezifisch für Bundestagsabgeordnete aufgestellt. Der BGH stand – wie bereits geschildert – bisher dem Staatshaftungsanspruch für legislatives Unrecht aus § 839 Abs. 1 S. 1 BGB i. V. m. Art. 34 S. 1 GG eher kritisch gegenüber, da nach seiner Ansicht der Bundestag regelmäßig nur Aufgaben gegenüber der Allgemeinheit erfülle und es somit an dem haftungsbegrenzenden Erfordernis der Drittbezogenheit der verletzten Amtspflicht fehle,<sup>404</sup> selbst, wenn hiervon Ausnahmen nicht auszuschließen seien. Diese Ansicht und die dazugehörigen Argumente wurden in diesem Kapitel ausführlich dargestellt und konnten hinsichtlich einiger entscheidender Punkte auch widerlegt werden. Ein Staatshaftungsanspruch für legislatives Unrecht ist, wie im oben besprochenen BVerfG-Urteil zu den KKW-Fällen zu sehen, durchaus möglich. Allerdings fehlen hierfür die gesetzlichen Grundlagen und die notwendigen Vorgaben aus Rechtsprechung und Literatur, mit deren Hilfe eine solche Haftung zweifelsfrei bejaht werden könnte. Dabei wäre eine solche Regelung von erheblicher Bedeutung und würde eine wesentliche Lücke füllen. In diesem Fall wäre auch eine direkte Haftung des Abgeordneten gegenüber dem Geschädigten grundsätzlich ausgeschlossen, sodass eine Sperrwirkung der Amtshaftung gegenüber der Eigenhaftung eintreten würde.<sup>405</sup> Das wäre im Ergebnis auch konsequent. Die Haftungsbegründung gegenüber dem Abgeordneten scheint zwar auf den ersten Blick

---

<sup>402</sup> BGH, Urt. v. 30.11.1967 – VII ZR 34/65 – BGHZ 49, 108, 116; Urt. v. 15.1.1987 – III ZR 17/85 – BGHZ 99, 326, 330 f.

<sup>403</sup> Hömig/Wolff, Art. 34 GG, Rn. 6.

<sup>404</sup> BGH, Urt. v. 19.5.1988 – III ZR 32/87 – NJW 1989, 101; zusammengefasst bei Geiger, NVwZ 2020, 1234, 1238, der entgegen der BGH-Ansicht dieselbe Meinung wie Schmitt/Werner (NVwZ 2017, 21, 24 f.) vertritt.

<sup>405</sup> Stein, Seite 462.

notwendig zu sein, ist allerdings mit den vorliegenden gesetzlichen Mitteln bzw. verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (als direkter Anspruch für eine Außenhaftung) schwierig umzusetzen.

### **III. Innenhaftung: Regress des Staates gegen die Abgeordneten**

Hier ist die Frage zu untersuchen, ob im Falle einer Staatshaftung im Rahmen eines legislativen Unrechts auch eine Regresshaftung im Innenverhältnis zwischen Staat und Abgeordnetem hergestellt werden könnte. In diesem Kapitel wird die im deutschen Rechtssystem existierende Regelungslücke zur Haftungsfrage thematisiert und gezeigt, dass eine rechts sichere und einheitliche Anwendung von Rechtsfiguren derzeit nicht besteht. Sollte eine Staatshaftung wegen legislativen Unrechts in der Außenhaftung greifen bzw. künftig greifen können, wäre die Möglichkeit einer Innenhaftung zu thematisieren.

Wie bereits dargestellt, geht Art. 34 S. 2 GG grundsätzlich davon aus, dass ein Regressanspruch des Staates bzw. eine Innenhaftung verfassungsrechtlich zulässig sowie möglich sein müsste. Allerdings soll dieser nur dann Anwendung finden, wenn die Haftungsverursacher (hier: die Abgeordneten) grob fahrlässig oder vorsätzlich gehandelt haben. Die Wortwahl des Verfassungsgebers („bleibt der Rückgriff vorbehalten“) gleicht zum einen einer Kann-Vorschrift, sodass eine Innenhaftung keine zwangsläufige Rechtsfolge oder einen Zwang zu beinhalten scheint. Zum anderen kann hieraus abgeleitet werden, dass Art. 34 GG gar keinen Rückgriffsanspruch im Sinne einer Anspruchsgrundlage beinhaltet.<sup>406</sup> Das heißt, dass ein Anspruch nicht direkt über Art. 34 S. 2 GG geltend gemacht werden dürfte.<sup>407</sup> Nach herrschender Meinung müsste nunmehr nach einer direkten Anspruchsgrundlage gesucht werden, die eine Innenhaftung des Staates gegen den Abgeordneten ermöglicht oder, falls eine solche fehlt, erst eine Haftungsgrundlage geschaffen werden – wie sie beispielsweise im Bundesbeamtengesetz (vgl. § 75) zu finden ist oder in § 48 BeamtStG in Verbindung mit den landesrechtlichen Sondergesetzen geregelt wird.<sup>408</sup> Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Lösungsansätze bzw. Rechtsfiguren, wie etwa eine Haftung aus einem öffentlich-rechtlichen Mandatsverhältnis (Beamtenhaftung), eine Haftung aus dem Bereicherungsrecht oder aber auch eine Haftung aus dem

---

<sup>406</sup> BVerfG, Urt. v. 19.10.1982 – 2 BvF 1/81 – BVerfGE 61, 149, 198.

<sup>407</sup> BVerfG, Urt. v. 19.10.1982 – 2 BvF 1/81 – BVerfGE 61, 149, 198.

<sup>408</sup> Wie bspw. § 81 LBG NRW oder etwa § 59 LBG BW.

Deliktsrecht.<sup>409</sup> Doch für Politiker auf Bundesebene existiert keine entsprechende Regelung oder eine umfangreiche Thematisierung einer solchen Haftung. Während es in einigen wenigen landesspezifischen Regelungen eine unmittelbare Anspruchsgrundlage gibt, um eine Haftung von Staatsregierungsmitgliedern gegenüber dem Land zu ermöglichen, ist eine direkte Regelung auf Bundesebene oder gegenüber Abgeordneten nicht vorzufinden. Auch hieraus ist zu erkennen, dass im deutschen Rechtssystem eine unmittelbare zivilrechtliche Verantwortlichkeit von Bundestagsabgeordneten grundsätzlich nicht vorgesehen wurde. Statt dieser wurde – wie bereits umfangreich dargestellt – eine rein politische Verantwortung bevorzugt.

Stein fasste die rechtliche Situation im Jahre 2009 wie folgt zusammen:

*„§ 8 BMinG sowie die Ministergesetze der Länder Brandenburg (§ 6), Mecklenburg Vorpommern (§ 7), Niedersachsen (§ 8), Rheinland-Pfalz (§ 8), Saarland (§ 7 Abs. 1, 2) und Schleswig-Holstein (§ 5 Abs. 2) ordnen lediglich an, dass keine Disziplinarverfahren gegen Regierungsmitglieder stattfinden bzw. dass sich die Frage der Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder nach den Verfassungen richtet, die jedoch ausschließlich die politische Verantwortlichkeit und die speziellen Anklageverfahren regeln.“<sup>410</sup>*

Rund 13 Jahre später hat sich nicht viel geändert. Bayern und Berlin sind nach wie vor die einzigen Bundesländer, die im Rahmen einer gesetzlichen Grundlage eine Innenhaftungsregelung vorsehen, jedoch lediglich zulasten von Staatsregierungsmitgliedern. In Art. 7 Abs. 2 StaatsRegG-Bay<sup>411</sup> ist vorgesehen, dass das Staatsregierungsmitglied für seine vorsätzliche oder grob fahrlässige Amtspflichtverletzung einzustehen hat, wenn dem Staat hieraus ein Schaden resultiert. Die Berliner Landesverfassung sieht in Art. 91 S. 1 vor, dass Senatsmitglieder, die schuldhaft gegen die Bestimmungen des Finanzwesens verstoßen haben, die Schäden, die dem Bundesland hieraus entstehen, auszugleichen haben. Alle anderen Bundesländer sehen eine solche Haftung nicht ausdrücklich vor. Stattdessen wird sich auf eine rein politische Verantwortlichkeit verlassen, die allerdings

---

<sup>409</sup> Stein, Seite 483 ff.

<sup>410</sup> Stein, Seite 484.

<sup>411</sup> Auch bekannt als Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung (Bayerisches Ministergesetz – BayMinG).

haftungsrechtlich keinerlei Wert oder Nutzen hat. Für den Staat bedeutet das, dass er sehr wahrscheinlich auf den von den politischen Akteuren verursachten Schäden sitzenbleibt und die Schäden im Ergebnis zulasten der Steuerzahler gehen werden.

Dass eine gesetzliche Regelung zur Innenhaftung nicht besteht, bedeutet nicht, dass sie nicht eingeführt werden könnte. Wie bereits dargestellt, wurde über die letzten Jahren das Rechtsverhältnis zwischen den Abgeordneten und dem Bundestag weiterentwickelt und auch die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Abgeordneten wurden deutlich strenger gefasst.<sup>412</sup> Erst kürzlich wurde eine Gesetzesänderung mit folgenden Worten begründet:

*„(...) dass auch gegenüber Mitgliedern des Bundestags wirksame Sanktionen zur Durchsetzung der Hausordnung mittlerweile erforderlich sind (...)“.*<sup>413</sup>

Art. 34 S. 2 GG, Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG sowie die landesspezifischen Sonderregelungen<sup>414</sup> zeigen deutlich, dass eine Innenhaftung nicht grundsätzlich auszuschließen ist. Hierfür müssten jedoch erst die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

Aktuell besteht bei einer möglichen Staatshaftung für ‚legislatives Unrecht‘ keine Möglichkeit einer Innenhaftung.

#### **IV. Außenhaftung aus Delikt**

Zu erörtern ist auch, ob eine Außenhaftung im Rahmen von deliktsrechtlichen Ansprüchen ermöglicht werden könnte und somit ein direkter (deliktischer) Anspruch gegen den Abgeordneten greift.<sup>415</sup> Als Grundlage für einen direkten Anspruch könnten beispielsweise die deliktischen Ansprüche aus den §§ 823 ff. BGB angenommen werden, es sei

---

<sup>412</sup> Erst kürzlich hat der Bundestag beschlossen, dass Verstöße gegen die Hausordnung des Bundestages mit Ordnungsgeldern geahndet werden sollen (vgl. Spiegel, „Bundestag reagiert mit neuem Ordnungsgeld auf AfD-nahe Störer“, v. 4.3.2021).

<sup>413</sup> Vor Einführung des Gesetzes konnte der Bundestagspräsident Ordnungsgelder nur dann verhängen, wenn er der Auffassung war, dass bei Plenarsitzungen die Ordnung und die Würde des Bundestages verletzt wurde. Bei Verfehlungen, die nicht innerhalb des Plenarsaals geschahen, kam ein Ordnungsgeld nicht in Frage (vgl. Spiegel, „Bundestag reagiert mit neuem Ordnungsgeld auf AfD-nahe Störer“, v. 4.3.2021).

<sup>414</sup> Wenn auch nur in Bezug auf Landesregierungsmitglieder.

<sup>415</sup> Ruland, Der Staat 1975, 457 f.

denn, eine Amtshaftung käme in Frage. Im Falle einer Amtshaftung würde der Bundestagsabgeordnete – wie bereits dargestellt – nicht mehr direkt haften und stattdessen der Staat die Haftung übernehmen müssen (§ 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG). Eine solche Haftung des Staates wäre allerdings nur dann gegeben, wenn der Abgeordnete die Pflichtverletzung im Rahmen der Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes vorgenommen hat.<sup>416</sup> Vorliegend wird die Ansicht vertreten, dass die Amtshaftung nach den oben dargestellten Grundsätzen greifen kann, sodass eine Sperrwirkung der Amtshaftung gegenüber der Eigenhaftung eintreten müsste. Sollte allerdings der (aktuell herrschenden) Ansicht gefolgt werden, dass die Amtshaftung bei Bundestagsabgeordneten nicht – auch nicht ausnahmsweise – greifen kann, würde die Sperrwirkung entfallen, womit der Weg für die Prüfung von deliktischen Ansprüchen in der Außenhaftung geebnet wäre. Folgerichtig soll nachfolgend in aller Kürze angeprüft werden, ob Ansprüche aus § 823 Abs. 1 BGB oder § 823 Abs. 2 BGB geltend gemacht werden könnten.

### **1.) Unerlaubte Handlung aus § 823 Abs. 1 BGB**

Bereits ein erster Blick in die Gesetzessystematik der zivilrechtlichen Schadensersatzansprüche zeigt, dass direkte Ansprüche aus § 823 Abs. 1 BGB nur sehr schwer zu begründen sein dürften. Hier ist zu bedenken, dass in § 823 Abs. 1 BGB – anders als in § 280 Abs. 1 S. 2 BGB oder in den §§ 831, 832, 833, 834, 836, 837, 838 BGB – eine Beweislastumkehr, eine Gefährdungshaftung bzw. ein vermutetes Verschulden zugunsten des Anspruchstellers fehlt/fehlen und die Beweislastregelungen für den Anspruchsteller deutlich ungünstiger ausgestaltet sind. Im Falle der Verabschiedung der schadensverursachenden Gesetze durch die Abgeordneten müssten die Geschädigten unter anderem den Kausalzusammenhang bzw. die spezifische Schadenszurechnung sowie das entsprechende Verschulden nachweisen können. Doch selbst, wenn das gelingen würde, wäre die Anwendbarkeit schon aus verfassungsrechtlichen Gründen höchst problematisch. Die Hürden des Art. 46 Abs. 1 GG dürften zunächst gegen eine Haftung bzw. Inanspruchnahme aus § 823 Abs. 1 BGB sprechen. Ob haftungsbegründende Ausnahmen vorliegen, wie die, die in der vorliegenden Arbeit beschrieben werden, würde wiederum in der Beweislast der Anspruchsteller liegen. Da die oben beschriebenen Ausnahmen absolute Seltenheiten darstellen und daher bisher in der Rechtsprechung kaum thematisiert worden sind, dürfte eine Anspruchsstellung in der Praxis de facto nur sehr schwer bis kaum möglich

---

<sup>416</sup> Ruland, Der Staat 1975, 458.

sein. Eine deliktische Haftung, bei der der Indemnitätsschutz nicht greifen kann, könnte es lediglich außerhalb der klassischen parlamentarischen Arbeit des Abgeordneten geben – wie beispielsweise im Rahmen von verleumderischen Beleidigungen<sup>417</sup> oder auch schlichten Tätlichkeiten<sup>418</sup>. Da beide Handlungen auch einen strafrechtlichen Bezug haben, müsste unter Umständen eine Prüfung im Rahmen einer Schutzgesetzverletzung i. S. d. § 823 Absatz 2 BGB vorgenommen werden (vgl. die Darstellungen im nächsten Unterkapitel). Doch auch ein direkter Schadensersatzanspruch aus § 823 Absatz 1 BGB könnte begründet werden. Beispielsweise wäre das Bespritzen eines anderen Menschen mit menschlichem Blut<sup>419</sup> oder eine direkte tätliche Attacke<sup>420</sup> auf einen anderen Abgeordneten eine Begründung von Rechtsgutsverletzungen i. S. d. § 823 Absatz 1 BGB, für die weder der Indemnitäts- noch der Immunitätsschutz greifen dürfte. In diesen Fällen müsste der Bundestagsabgeordnete einer direkten deliktischen Haftung unterliegen, sodass der Geschädigte unmittelbar Schadensersatzansprüche gegen den Abgeordneten geltend machen dürfte. Erneut hervorzuheben ist, dass sowohl bei der verleumderischen Beleidigung als auch bei einer Tätlichkeit (bzw. einer Körperverletzung) strafgesetzliche Tatbestände verwirklicht werden dürften, sodass in diesen Fällen auch eine Schutzgesetzverletzung im Sinne des § 823 Absatz 2 BGB bejaht werden könnte.

## **2.) Anspruch aus der Verletzung eines Schutzgesetzes gemäß § 823 Abs. 2 BGB i. V. m. § 108e StGB bzw. § 187 StGB**

Neben der oben erwähnten verleumderischen Beleidigung sowie der Ausübung von Tätlichkeiten durch den Bundestagsabgeordneten sollte der Straftatbestand der Bestechlichkeit besonders hervorgehoben bzw. im Rahmen eines Schadensersatzanspruches aus

---

<sup>417</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 46 GG, Rn. 3.

<sup>418</sup> BVerwG, Urt. v. 23.4.1985 – 2 WD 42/84 – NJW 1986, 2520, 2522: „*Es erfasst jedoch neben dem Abstimmungsverhalten nur Äußerungen des Abgeordneten. Selbst wenn dabei der Begriff der „Äußerung“ extensiv auszulegen ist und auch konkludentes Handeln umfasst, in dem eine bestimmte Meinungs- oder Willenskundgabe zum Ausdruck kommt, so deckt es nicht reine Tätlichkeiten (..) Deshalb konnte der persönliche Maßnahmeausschlussgrund der Indemnität auch hier nicht Platz greifen; denn das Bespritzen des Generalleutnants W mit Menschenblut war mehr als eine „dramatische Geste“, die den Ruf des früheren Soldaten „Blood for the bloody army!“ unterstützen und unterstreichen sollte“.*

<sup>419</sup> Vgl. BVerwG, NJW 1986, 2520, 2522.

<sup>420</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 46 GG, Rn. 3; BVerwG, Urt. v. 23.4.1985 – 2 WD 42/84 – BVerwGE 83, 1, 16.



§ 823 Absatz 2 BGB problematisiert werden. Während Straftaten wie die verleumderische Beleidigung und die Tötlichkeit (u. a. Körperverletzung) von allen Rechtssubjekten begangen werden können, zielt der Straftatbestand der Bestechlichkeit hauptsächlich – wenn auch nicht ausschließlich<sup>421</sup> – auf Berufspolitiker bzw. Mandatsträger ab (vgl. § 108e Absatz 1 StGB).<sup>422</sup> Folgerichtig werden die Voraussetzungen des § 823 Absatz 2 BGB zunächst am Beispiel des Straftatbestandes der Bestechlichkeit näher erläutert.

Wie bereits ausführlich dargestellt, greift Art. 46 Abs. 1 GG bei einer Straftat nach § 108e StGB nicht, sodass in Fällen von Bestechlichkeit keinerlei Indemnitätsschutz besteht. Die strafrechtlich relevante Handlung wird zu einem Zeitpunkt realisiert, der sich außerhalb des Abstimmungsverhaltens aus Art. 46 Abs. 1 GG befindet. Somit könnte theoretisch ein Schadensersatzanspruch geltend gemacht werden. § 823 Abs. 2 BGB sieht eine Ersatzpflicht nicht für die Rechtsgutsverletzung an sich vor, sondern lediglich für den Verstoß gegen eine individualschützende Norm, sodass jedes Interesse, das vom streitgegenständlichen Schutzgesetz erfasst wird, geschützt ist.<sup>423</sup> Die erste und zentrale Tatbestandsvoraussetzung des § 823 Abs. 2 BGB ist somit das Vorliegen eines Schutzgesetzes. Fraglich ist insofern, ob § 108e StGB als Schutzgesetz bewertet werden kann.

Als Schutzgesetz gilt jede Rechtsnorm, die auch dazu dienen soll, den Einzelnen gegen eine Rechtsgutsverletzung zu schützen.<sup>424</sup> Somit muss das Gesetz unter anderem dem Individualschutz dienen. Der Geschädigte hat dabei in den persönlichen Schutzbereich des Schutzgesetzes zu fallen.<sup>425</sup> Die betroffenen Rechtsgüter müssten dahingegen in den sachlichen Schutzbereich fallen.<sup>426</sup> Nach Auffassung des BGH darf dieser Individualschutz nicht nur reflexartig erfolgen, und der Schadensersatzanspruch muss sinnvoll sowie „im Lichte des haftungsrechtlichen Gesamtsystems“ passend bzw. tragbar sein.<sup>427</sup> Ob § 108e StGB als Schutzgesetz anzusehen ist, wurde in der Literatur bisher unbeantwortet

---

<sup>421</sup> Nach § 108e Abs. 2 StGB ist auch die bestechende Person an der Straftat beteiligt und wird wie der Mandatsträger bestraft.

<sup>422</sup> Müller, in: MüKo/StGB, § 108e StGB, Rn. 47.

<sup>423</sup> Staudinger, in: Schulze, § 823 BGB, Rn. 141.

<sup>424</sup> BGH, Urt. v. 21.10.1991 – II ZR 204/90 – NJW 1992, 241; Maier-Reimer, NJW 2007, 3157.

<sup>425</sup> Staudinger, in: Schulze, § 823 BGB, Rn. 146.

<sup>426</sup> Staudinger, in: Schulze, § 823 BGB, Rn. 146.

<sup>427</sup> BGH, Urt. v. 24.1.1984 – VI ZR 37/82 – BGHZ 89, 400; Urt. v. 21.10.1991 – II ZR 204/90 – BGHZ 116, 14; Urt. v. 13.4.1994 – II ZR 16/93 – DNotZ 1994, 638.

gelassen.<sup>428</sup> Das dürfte unter anderem daran liegen, dass die Bestimmung des zu schützenden Rechtsguts aus § 108e StGB nicht abschließend geklärt werden konnte.<sup>429</sup> Die zuletzt im Jahre 2014 erfolgte Reform<sup>430</sup> wurde vor allem durch die Vorgaben internationaler Abkommen<sup>431</sup> geprägt; diese Reform erschwerte jedoch deutlich die zuverlässige Bestimmung der zu schützenden Rechtsgüter.<sup>432</sup> Für die Frage der Anwendung des § 823 Abs. 2 BGB sind das keine idealen Bedingungen. Der Gesetzgeber stellte die Abgeordnetenbestechung, trotz kritischer Stimmen<sup>433</sup> und Forderungen nach gesetzlichen Regelungen, zwischen 1953 und 1994 gänzlich straflos.<sup>434</sup> Die §§ 331 ff. StGB, die möglicherweise für eine Bestrafung von Bundestagsabgeordneten hätten in Frage kommen können, fanden keine Anwendung, da nach herrschender Ansicht die Bundestagsabgeordneten nicht als Amtsträger i. S. d. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB bewertet wurden.<sup>435</sup> Der im Jahre 1994 eingeführte Straftatbestand des § 108e StGB ähnelt somit bewusst den Straftatbeständen aus den §§ 331 ff. StGB. Das gilt auch für den Strafzweck, selbst dann, wenn dieser hinsichtlich der Straftatbestände aus den §§ 331 ff. StGB ebenso ungeklärt zu sein scheint.<sup>436</sup> Anerkannt ist jedenfalls, dass § 108e StGB zum einen den Schutz der Funktionsfähigkeit des Staatsapparates bezweckt und zum anderen das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Richtigkeit von staatlichen Entscheidungen schützt.<sup>437</sup> Nach §§ 331 ff. StGB soll hingegen der Schutzzweck primär in der Reinheit und Lauterkeit der Ausübung der Ämter sowie dem Schutz des diesbezüglichen öffentlichen Vertrauens liegen.<sup>438</sup> Somit beabsichtigte der Gesetzgeber hauptsächlich, dass eine Verfälschung des

---

<sup>428</sup> Vgl. MüKo-StGB/Wagner, § 823 BGB, Rn. 596 und 602, die § 108e StGB nicht auführen.

<sup>429</sup> Eser, in: Schönke/Schröder, § 108e StGB, Rn. 2.

<sup>430</sup> Krit. Jäckle, ZRP 2014, 121, der unter anderem von einer „Sturzgeburt“ spricht.

<sup>431</sup> Kargl, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, § 108e StGB, Rn. 4.

<sup>432</sup> Hoven, NStZ 2015, 553.

<sup>433</sup> Kargl, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, § 108e StGB, Rn. 2-4.

<sup>434</sup> Dahs/Müssig, NStZ 2006, 191, 196.

<sup>435</sup> Vgl. BT-Drs. 12/5927, 4; zu den kritischen Stimmen: Hoven, NStZ 2015, 553.

<sup>436</sup> Kuhlen, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, § 331 StGB, Rn. 9.

<sup>437</sup> Eser, in: Schönke/Schröder, § 108e StGB, Rn. 2.

<sup>438</sup> BGH, Urt. v. 30.4.1957 – 1 StR 287/56 – BGHSt 10, 237, 241 f.; Urt. v. 3.2.1960 – 4 StR 437/59 – BGHSt 14, 123, 131; Urt. v. 24.4.1985 – 3 StR 66/85 – NJW 1985, 2654, 2656; Schröder, GA 1961, 289, 292 ff.; Kuhlen, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, § 331 StGB, Rn. 9.

Staatswillens verhindert wird.<sup>439</sup> Insofern scheinen sich die Schutzzwecke der Regelungen aus den §§ 331 ff. StGB und § 108e StGB stark zu ähneln. Die Komplexität des Schutzzweckes<sup>440</sup> macht die Beurteilung des Haftungsanspruchs aus § 823 Abs. 2 BGB sehr schwierig.

Die unterschiedlichen Ansichten in der Rechtsprechung und in der Literatur lassen einen konkreten Individualschutz, wie er in § 823 Abs. 2 BGB verlangt wird, nicht erkennen. Zwar wird sowohl in § 108a StGB als auch in den §§ 331 ff. StGB das Vertrauen des Volkes in die Funktionsfähigkeit des Staates als Schutzzweck in Erwägung gezogen, allerdings geht es hierbei nicht um den Schutz des Individuums an sich, sondern grundsätzlich um den Schutz der Funktionsfähigkeit des Staats- und Rechtssystems. In den unterschiedlichen Erklärungsansätzen wird aber deutlich, dass es um den Schutz der parlamentarischen Institution selbst und damit um ein öffentliches Rechtsgut geht, dem für die Verfassung und das Staatssystem eine fundamentale Bedeutung beizumessen ist<sup>441</sup> und in dessen Funktionsfähigkeit das Volk Vertrauen schenken darf.

Einen weiteren Bestechungsstraftatbestand liefert § 299 StGB, der nach der herrschenden Meinung als Schutzdelikt im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB heranzuziehen ist. In Strafrechtskommentaren, wie etwa bei Kindhäuser, Neumann und Paeffgen, werden die als Schutzdelikte zu bewertenden Straftatbestände gesondert hervorgehoben.<sup>442</sup> Während § 299 StGB als Schutzdelikt bezeichnet wird, ist ein entsprechender Hinweis in § 108e StGB oder den §§ 331 ff. StGB nicht zu finden. Zwar beinhalten alle drei Straftatbestände die Bestechung als strafbewehrte Handlung, allerdings bezieht sich die Bestechlichkeit aus den §§ 299 ff. StGB auf den privatrechtlichen bzw. den wirtschaftlichen

---

<sup>439</sup> Kuhlen, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, § 331 StGB, Rn. 9; BT-Drucks. 7/550, 269.

<sup>440</sup> So u. a. Korte, in: MüKo/StGB, § 331 StGB, Rn. 8 ff.

<sup>441</sup> Der von Kuhlen (in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, § 331 StGB, Rn. 12) begründete Ansatz bezieht sich zwar auf § 331 StGB, allerdings ist diese Begründung bzw. der entsprechende Gedankengang eins zu eins auf § 108e StGB übertragbar.

<sup>442</sup> Beispielsweise für § 299 StGB, vgl. Rn. 19.

Bereich. Hier werden als Schutzsubjekt unmittelbar der Mitbewerber und die entsprechenden Geschäftsherren berücksichtigt.<sup>443</sup> Der Schutzzweck beinhaltet insofern auch einen unmittelbaren Vermögensbezug, zumal hier ein Vorteil<sup>444</sup> erzielt wird, der sich in der Regel unmittelbar zu Lasten des Geschäftsherrn oder eines Mitbewerbers auswirkt. Unschädlich ist in diesem Zusammenhang, dass beispielsweise die in § 299 StGB vorzufindende Wettbewerbsalternative lediglich als abstraktes Gefährungsdelikt ausgestaltet worden ist.<sup>445</sup> Die zivilrechtliche Anspruchsbegründung würde – anders als im Strafrecht – jedenfalls die Verursachung eines materiellen Schadens voraussetzen. § 108e StGB hat, wie bereits dargestellt, einen ganz anderen Ansatz. Der Straftatbestand aus § 108e Absatz 1 StGB kann somit nicht als Schutzzwecknorm im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB angesehen werden.

Wie bereits erörtert, greift der Indemnitätsschutz aus Art. 46 Absatz 1 GG auch dann nicht, wenn der Abgeordnete den Tatbestand einer verleumderischen Beleidigung oder einer Tötlichkeit bzw. Körperverletzung verwirklicht hat. Dabei kann er diese Handlungen auch während seiner parlamentarischen Tätigkeiten vorgenommen haben. Während die strafrechtliche Verfolgung einer verleumderischen Beleidigung oder einer Tötlichkeit noch die Immunitätshürde aus Art. 46 Absatz 2 GG zu nehmen hätte, wäre eine Haftung aus § 823 Absatz 2 BGB i. V. m. § 187 StGB oder §§ 223 ff. StGB grundsätzlich möglich, zumal zivilrechtliche Prozesse nicht unter den Immunitätsschutz zu subsumieren sind,<sup>446</sup> selbst dann nicht, wenn die Verwirklichung eines Straftatbestandes eine notwendige Tatbestandsvoraussetzung des zivilrechtlichen Anspruches wäre:

*„Der Immunitätsschutz erstreckt sich nicht auf zivilrechtliche Streitigkeiten, selbst wenn sie, etwa bei einer Schadenersatzklage, an eine mit Strafe bedrohte Handlung anknüpfen.“<sup>447</sup>*

---

<sup>443</sup> Acker/Froesch/Kappel, BB 2007, 1509; Dannecker, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, § 299 StGB, Rn. 19; Kappel/Kienle, WM 2007, 1441.

<sup>444</sup> Dannecker, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, § 299 StGB, Rn. 54-63.

<sup>445</sup> Krack, NStZ 2001, 505, 507; Zöller, GA 2009, 137, 146.

<sup>446</sup> Seiler, in: Görres-Gesellschaft (Staatslexikon, Band 3), „Immunität“ (3.).

<sup>447</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 46 GG, Rn. 7.

Laut einhelliger Ansicht sind sowohl § 187 StGB als auch §§ 223 ff. StGB als Schutznorm i. S. d. § 823 Absatz 2 BGB anerkannt.<sup>448</sup> Beide Normen bzw. Straftatbestände beinhalten ein Ge- bzw. Verbot und verlangen insofern vom Schuldner ein bestimmtes Verhalten. Darüber hinaus dienen sie dem Schutz einzelner Personen oder Personenkreise, die als Opfer der Straftatbestände fungieren. Somit könnte die wichtigste Hürde gemeistert werden, und eine entsprechende Anspruchsgeltendmachung aus § 823 Absatz 2 BGB könnte grundsätzlich ermöglicht werden. In einem entsprechenden Zivilprozess müsste dann einzelfallabhängig geprüft werden, ob ein Verstoß gegen das Schutzgesetz vorliegt. Dieser muss rechtswidrig erfolgt sein. Darüber hinaus müssten auch die Tatbestandsvoraussetzungen des Verschuldens, des Schadens und der haftungsausfüllenden Kausalität zu bejahen sein.

Somit kann für Fälle der verleumderischen Beleidigung und beim Vorliegen von tätlichen Angriffen durch den Abgeordneten eine direkte Haftung aus § 823 Absatz 2 BGB bejaht werden.

---

<sup>448</sup> Staudinger, in: Schulze, § 823 BGB, Rn. 153, 156; BGH, Beschl. v. 10.6.1999 – VII ZB 17/98 – NJW 1998, 3049.

## **D. Zusammenfassung**

In diesem Kapitel konnte gezeigt werden, dass nach der aktuellen Rechtslage direkte Haftungsansätze gegenüber Bundestagsabgeordneten zwar sehr schwer zu begründen sind, allerdings nicht absolut ausgeschlossen werden können. So konnte beispielsweise für gewisse Ausnahmefälle ein deliktischer Anspruch für den Fall bejaht werden, dass die Möglichkeit von Amtshaftungsansprüchen gegenüber Abgeordneten gänzlich ausgeschlossen wird.

Jedoch blockiert der Indemnitätsschutz aus Art. 46 Absatz 1 GG grundsätzlich sämtliche (direkte) Haftungsansprüche gegen den Abgeordneten.

Sollte allerdings die Auffassung vertreten werden, dass Amtshaftungsansprüche auch gegenüber Bundestagsabgeordneten greifen können, könnte eine Staatshaftung wegen legislativen Unrechts begründen werden. Vom Verfasser konnte dargestellt werden, dass diejenigen, die durch verfassungswidrige Entscheidungen des Bundestages geschädigt worden sind, nicht auf ihren Schäden sitzenbleiben dürfen. In diesem Zusammenhang konnte aufgezeigt werden, dass zwingend eine Unterteilung in Innen- und Außenhaftung notwendig ist. Während im Rahmen der Außenhaftung – wie bereits erwähnt – eine Anspruchsbegründung (direkt) gegen Abgeordnete kaum möglich erscheint bzw. nur höchst ausnahmsweise greift, ist eine Innenhaftung im Rahmen eines Regressanspruchs des Staates gegen den Abgeordneten theoretisch möglich. Das Grundgesetz steht dem nicht entgegen – ganz im Gegenteil. Es besteht jedenfalls ein verfassungsrechtliches Gebot der Staatshaftung, da andernfalls staatliche Handlungen, die zu Schadensereignissen führen, vom Geschädigten getragen werden müssten. Der Staat hat keinen verfassungsrechtlich geschützten Anspruch darauf, haftungsrechtlich unantastbar zu bleiben. Der Bürger hingegen hat im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips sowie seiner Grundrechte einen Anspruch darauf, schadlos gestellt zu werden, wenn der Staat zu seinen Lasten Schäden verursacht.

Problematisch ist allerdings, dass es derzeit an notwendigen gesetzlichen und rechtlichen Regelungen fehlt, die eine rechtssichere und -einheitliche Handhabung der Thematik ermöglichen. Auch die Rechtsprechung konnte bisher keinen einheitlichen und verlässlichen Lösungsansatz finden.

Vor allem die hier besprochenen Entscheidungen des Saarländischen Landgerichts und des Oberlandesgerichts Saarbrücken haben gezeigt, dass auch bei staatsnahen Handlungen direkte zivilrechtliche Ansprüche gegen den Abgeordneten gegeben sein können. Darüber hinaus konnte im Rahmen des legislativen Unrechts auch der Staat für das Versagen der Abgeordneten herangezogen werden, wie es etwa im Rahmen der Besprechung der KKW-Betreiber-Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gezeigt werden konnte. Die Rechts- und Haftungsfigur des legislativen Unrechts könnte somit prinzipiell als Grundlage für die Staatshaftung herangezogen werden und auch langfristig Anwendung finden. Allerdings ist diese nicht nur höchst umstritten, sondern wird in der Rechtsprechung auch nicht einheitlich gehandhabt bzw. nicht regelmäßig herangezogen. Selbst, wenn eine Haftung für legislatives Unrecht greifen würde, bestünde das Problem, dass eine konkrete Regelung für die Innenhaftung auf Bundesebene nicht existiert, weiter – trotz des entsprechenden Bedürfnisses und des Risikos, dass am Ende des Tages die Steuerzahler auf den von den Abgeordneten verursachten Schäden sitzenbleiben würden. Entscheidend wird im Rahmen der weiteren Bearbeitung des Themas die Frage sein, ob und inwieweit eine Lösung für diese Regelungslücke entwickelt werden kann, und vor allem, ob eine Regresslösung des Staates gegen die Abgeordneten ermöglicht werden könnte. Falls Letzteres zu bejahen wäre, ist zu prüfen, inwieweit eine (die Abgeordneten schützende) Haftungseinschränkung erfolgen müsste.

## KAPITEL 5: LÖSUNGSANSÄTZE

### A. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die bisherigen Darstellungen haben gezeigt, dass ein verfassungsrechtliches Gebot der Verantwortung von Politikern grundsätzlich besteht; selbst dann, wenn überwiegend eine politische Verantwortung angenommen und herangezogen wird, womit eine zivilrechtliche Verantwortlichkeit grundsätzlich in den Hintergrund tritt. Dieser Ansatz des Verfassungsgebers hat bisher nur sehr wenig Raum für Abweichungen geboten. Eine unmittelbare (direkte) Haftung von Bundestagsabgeordneten wird lediglich ausnahmsweise ermöglicht.

Art. 46 Absatz 1 und 2 GG nehmen hier eine wesentliche Funktion ein und schützen den Bundestagsabgeordneten umfangreich vor einer direkten Inanspruchnahme. Die von den Bundestagsabgeordneten bzw. dem Bundestag verursachten Schäden könnten lediglich bzw. unter Umständen im Rahmen einer Staatshaftung berücksichtigt werden, wobei auch hier festgestellt werden konnte, dass die diesbezüglichen Voraussetzungen und rechtlichen Rahmenbedingungen noch ungeklärt sind und deshalb erhebliche Anwendungsschwierigkeiten entstehen. Andererseits wird in den Fällen, in denen die Schutzbestimmungen aus Art. 46 GG nicht greifen können, eine Haftung des Abgeordneten prinzipiell als möglich angesehen. Im Rahmen von deliktischen bzw. strafrechtlichen Fehlverhalten kann dies unter Umständen sogar zu einer direkten Haftung des Bundestagsabgeordneten führen.

Somit bieten Art. 46 Abs. 1 und 2 GG zwar einen weitreichenden Schutz für Bundestagsabgeordnete an, dieser soll aber keinesfalls als ein ‚Freifahrtschein‘ für sämtliche Verfehlungen des Bundestages zu verstehen sein, weshalb eine Differenzierung zwischen Abgeordnetenhaftung und Staatshaftung notwendig erscheint. Die Abgeordneten repräsentieren den Bundestag und agieren als dessen ‚Organwalter‘. Ihre Handlungen im Innenverhältnis erscheinen im Außenverhältnis als ‚Staatshandlung‘. Schäden, die beispielsweise durch verfassungswidrige Gesetze eintreten und insofern als ‚legislatives Unrecht‘



verstanden werden können, müssten grundsätzlich kompensiert werden können. In diesen Fällen muss eine Staatshaftung ermöglicht werden.<sup>449</sup>

Aus den verfassungsrechtlichen Darstellungen konnte der Autor auch die Erkenntnis gewinnen, dass der Verfassungsgeber eine Art ‚Leitbild‘ des Abgeordneten skizziert hat, in dessen Rahmen ein Abgeordneter sich frei und uneingeschränkt bewegen kann. Entspricht der Abgeordnete diesem verfassungsrechtlichen Leitbild des Grundgesetzes, ist eine zivil- oder strafrechtliche Haftung grundsätzlich ausgeschlossen. Wenn er allerdings diesen Rahmen verlässt, beispielsweise einem anderen Abgeordneten oder einem Dritten gegenüber handgreiflich wird, kann für den Geschädigten ein direkter Haftungsanspruch entstehen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass hier die Hauptproblematik im Fehlen von eindeutigen gesetzlichen Grundlagen für die Handhabung von legislativem Unrecht besteht, was wiederum darauf basiert, dass die verfassungsrechtlichen Regelungen keine ausreichende Basis für eindeutige Regelungen zulassen. Art. 46 Absatz 1 und 2 GG wirken hier beispielsweise stark einschränkend und blockieren eine (zumindest theoretisch) mögliche Innenhaftung des Staates gegen den Bundestagsabgeordneten. Auch der Umstand, dass sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung keine tragfähigen sowie praxistauglichen Lösungsansätze gefunden werden konnten, intensiviert diese Problematik.

Die Einführung einer unmittelbaren gesetzlichen Grundlage, ggfs. in Kombination mit einer verfassungsrechtlichen Anpassung bzw. Klarstellung, könnte die Haftungsthematik in einen rechtssicheren und für alle Parteien nachvollziehbaren Rahmen überführen. Eine entsprechende Gesetzesgrundlage, die in Deutschland bereits hätte eingeführt werden können, wurde vom Bundesverfassungsgericht wegen formeller Verfassungswidrigkeit verworfen. Eine neue Gesetzesgrundlage wurde nicht erstellt, obgleich ein solches Erfordernis schon damals bestand und weiter besteht.

Die bis heute einzige, wenn auch nur sehr spärlich verwendete Haftungsgrundlage, ist die Staatshaftung aus legislativem Unrecht, die in seltenen Ausnahmefällen eine Haftung des

---

<sup>449</sup> Problematisch ist lediglich, dass die genauen Rechtsfolgen, Anspruchsgrundlagen sowie Tatbestandsvoraussetzungen weitestgehend ungeklärt sind und somit eine sehr erhebliche Rechtsunsicherheit verursacht.

Staates für das ‚Versagen der Bundestagsabgeordneten‘ begründen konnte. Diese Rechtsfigur, die mehr als umstritten ist und vom BGH bisher nur wenig beachtet wurde, hätte eine fundierte Basis darstellen können, um Geschädigten zumindest einen Haftungsanspruch gegen den Staat zuzusprechen zu können. Die Besonderheit dieser Rechtsfigur ist allerdings, dass die Haftung auf den Staat verlagert wird, sodass ein Durchgriff auf den Abgeordneten nicht erfolgt. Eine etwaige Innenhaftung, die den Staat schadlos stellen könnte, scheint in aller Regel nicht zu greifen, womit der Schaden grundsätzlich auf den Steuerzahler verlagert wird. Hier wirkt, wie bereits mehrfach argumentiert, die Sperrwirkung der Indemnität aus Art. 46 Absatz 1 GG.

Durch die KKW-Betreiber-Fälle, die letztendlich vom BVerfG<sup>450</sup> im Sinne der geschädigten Betreiber entschieden wurden, wurde die Bedeutung der Staatshaftung für legislative Fehlentscheidungen erneut offensichtlich. Eine Ablehnung der Staatshaftung hätte dazu geführt, dass die geschädigten Unternehmen auf erheblichen Schadensbeträgen sitzengeblieben wären. Doch auch wenn die Möglichkeit einer Innenhaftung nicht in Betracht gezogen wird, wird der Schaden letztlich auf die Staatskasse abgewälzt bzw. dem Steuerzahler aufgebürdet. In Anbetracht der weitgehenden Indemnitätsregelung aus Art. 46 Absatz 1 GG scheint diese Rechtsfolge nicht zu verwundern. Der Verfassungsgeber hat sich offensichtlich bewusst für eine ‚rein politische Verantwortung‘ der Abgeordneten entschieden, allerdings dabei die Haftung des Staates für legislatives Unrecht nicht gänzlich durchdacht. Doch auch die jüngsten Reformbemühungen, die hauptsächlich beabsichtigten, diese politische Verantwortung von Bundestagsabgeordneten zu ‚optimieren‘, haben keine gravierenden Veränderungen mit sich gebracht. Die bisher in der Rechtswissenschaft und in der Politik immer wieder vorgeschlagenen und geforderten Richtlinien und Transparenzpflichten haben, haftungsrechtlich betrachtet und auch hinsichtlich des Erreichens eines bestimmten ‚Idealzustandes‘ bzw. eines ‚Idealverhaltens‘ des Abgeordneten, keine nennenswerte Wirkung gezeigt. Laut offiziellem Statement der Homepage des Bundestages sollen

*„Offenlegungspflichten (Transparenzregelungen) (...) den Wählern ermöglichen, sich selbst ein Bild über mögliche Interessenverknüpfungen und die Unabhängigkeit der Wahrnehmung des Mandats zu machen“.*<sup>451</sup>

---

<sup>450</sup> BVerfG, Beschl. v. 29.9.2020 – 1 BvR 1550/19 – ZUR 2021, 93.

<sup>451</sup> Bundestag (bundestag.de), „Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat“, o. D.

Hierdurch wird beabsichtigt, dass nicht nur die Wähler, sondern auch die Abgeordneten ihr Verhalten entsprechend anpassen, um nicht negativ in Erscheinung zu treten. Insofern sind das zwar gutgemeinte, allerdings im Ergebnis wenig effektive Mittel, um die Abgeordneten zu gewissenhafteren Entscheidungen zu bewegen. Letztendlich hat sich das Verhalten der Abgeordneten oder ihre Beziehungen ‚einflussreichen Dritten‘ gegenüber nicht deutlich verändert. Die Abgeordneten haben beispielweise Nebentätigkeiten nicht aufgegeben, und es passieren weiter ‚politische Skandale‘. So ergab beispielsweise eine Datenanalyse der Gruppe „Abgeordnetenwatch“, die zwischen 2009 und 2012 erhoben wurde, dass die Abgeordneten des Bundestags in diesem Zeitraum Nebeneinnahmen von mindestens 22,5 Millionen Euro hatten.

*„Tatsächlich dürfte die Summe (...) sehr viel höher liegen.“<sup>452</sup>*

Die Nebenverdienste der Abgeordneten lagen auch zwischen 2017 und 2019 bei beträchtlichen 16,5 Millionen Euro.<sup>453</sup> Auch hier sind lediglich Mindestbeträge aufgeführt.<sup>454</sup> Insofern hat die Einführung von Transparenzregelungen bisher nicht zu gravierenden Veränderungen im Verhalten der Abgeordneten geführt.

Darüber äußerte Abgeordnetenwatch im Jahre 2019:

*„Nach Berechnungen von [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) und SPIEGEL ist bei mindestens 6 Mio. Euro unbekannt, wer die Geschäftspartner der Abgeordneten sind. Vorschläge für strengere Transparenzpflichten liegen zwar auf dem Tisch, doch die Umsetzung lässt seit Monaten auf sich warten.“<sup>455</sup>*

---

<sup>452</sup> Reyher ([abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de)), „Abgeordnete verdienen mindestens 22,5 Mio. nebenher“, v. 4.10.2012.

<sup>453</sup> Reyher ([abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de)), „Das sind die Nebeneinkünfte der Bundestagsabgeordneten“, v. 16.8.2019.

<sup>454</sup> Reyher ([abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de)) hierzu: „In allen Fällen dürften die tatsächlichen Einkünfte allerdings sehr viel höher sein. Dies liegt an den wenig transparenten Veröffentlichungsregeln. Bundestagsabgeordnete müssen ihre zusätzlichen Einnahmen nicht Euro-genau angeben, sondern nur in groben Verdienststufen, die von der ersten Stufe (Einkünfte zwischen 1.000 und 3.500) bis zur Höchststufe 10 (mehr als 250.000 Euro) reichen“ (vgl. Reyher ([abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de)), „Das sind die Nebeneinkünfte der Bundestagsabgeordneten“, v. 16.8.2019).

<sup>455</sup> Reyher ([abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de)), „Geldgeber unbekannt: Abgeordnete erhalten Millionen aus anonymen Quellen“, v. 16.8.2019

Die Otto-Brenner-Stiftung veröffentlichte 2017 eine Studie, die die Thematik der Nebenverdienste beleuchtete und zu verschiedenen Kontroversen führte. Demnach habe es Anhaltspunkte dafür gegeben, dass einige Abgeordnete die Mandate als Sprungbrett für weitere Tätigkeiten bzw. finanzielle Vorteile nutzen würden.<sup>456</sup> Als Reaktion hierauf wurde eine massive Einschränkung von Nebentätigkeiten für Bundestagsabgeordnete verlangt, teilweise sogar ein generelles Verbot von bezahlten Nebentätigkeiten. Schließlich haben reine Transparenzregelungen nicht zwingend dazu führen können, dass die Abgeordneten auch tatsächlich keine Nebentätigkeiten mehr ausüben oder keine verfassungswidrigen Gesetze mehr verabschieden würden. In dieser Studie wurde außerdem betont, dass auch Nebentätigkeiten ausgeführt wurden, die einen Verdacht auf ‚Einflussnahme von außen‘ begründen könnten, was grundsätzlich zu verhindern sei. Schließlich dürfe der Wähler als Souverän erwarten dürfen, dass sich die von ihm gewählten Bundestagsabgeordneten in vollem Umfang ihrem Verfassungsauftrag widmen und insofern diesem Auftrag auch in Vollzeit nachgehen.<sup>457</sup> Letztendlich wurde konstatiert, dass sich einige Abgeordnete offensichtlich nicht vollständig ihrem Verfassungsauftrag widmen würden bzw. nicht als Vertreter des ganzen Volkes agieren würden und auch nicht ausschließlich ihrem Gewissen unterworfen seien.<sup>458</sup>

Selbst dann, wenn diese Kritik (teilweise) begründet wäre, ändert sie nichts an der Tatsache, dass die Bundestagsabgeordneten aufgrund der Indemnitätsregelung aus Art. 46 Absatz 1 GG einen extrem weitreichenden Schutz genießen. Allein der Umstand, dass es hin und wieder zu politischen Skandalen kommt, fehlerhafte Legislativentscheidungen getroffen werden oder auch mal dubiose Beziehungen in den Medien dargestellt werden, führt nicht dazu, dass sich der Text der Verfassung selbständig verändert und der Indemnitätsschutz ausgeschaltet wird. Dass auch die Einführung von Transparenzregelungen nicht zu den gewünschten Veränderungen geführt hat, dürfte lediglich demonstrieren, dass nach wie vor ein Reformbedarf existiert und somit die kritische Haltung mancher

---

<sup>456</sup> Reyher (abgeordnetenwatch.de), „Das sind die Nebeneinkünfte der Bundestagsabgeordneten“, v. 16.8.2019.

<sup>457</sup> Reyher (abgeordnetenwatch.de), „Das sind die Nebeneinkünfte der Bundestagsabgeordneten“, v. 16.8.2019.

<sup>458</sup> Reyher (abgeordnetenwatch.de), „Das sind die Nebeneinkünfte der Bundestagsabgeordneten“, v. 16.8.2019.

Teile der Bevölkerung noch weiter bedient bzw. intensiviert werden dürfte. Dies nutzen nicht selten radikale Gruppen aus, um gegen den Staat bzw. das Staatssystem Propaganda zu betreiben und Misstrauen zu schüren. Wie bereits im ersten Kapitel erwähnt, wurde die zunehmende Propaganda insbesondere im Zuge der Coronakrise beobachtet; so wurden Ängste und auch Verunsicherungen geschürt. Diese Hetze gegen den Staat hatte teilweise beachtliche Folgen. Die Verfassungsschutzpräsidentin Baden-Württembergs äußerte sich beispielsweise angesichts der diesbezüglichen Entwicklungen wie folgt:<sup>459</sup>

*„Bei ganz normalen Bürgern stößt man auf ein tief sitzendes Misstrauen gegen die staatlichen Institutionen (...). Bei manchen wird daraus geradezu eine Feindschaft gegen das System als Ganzes.“*

Insofern müssen die hier dargestellten Probleme richtig identifiziert bzw. korrekt bezeichnet und zugeordnet sowie die entsprechenden Kritikpunkte im Gesamtkontext der Bundestagsarbeit richtig gewichtet werden, ohne dabei Pauschalisierungen zuzulassen und Propagandatreibern weiteren Zündstoff zu liefern.

## **B. Reformbedarf und erste Überlegungen für Lösungsansätze**

Die hier herausgearbeiteten haftungsrelevanten Probleme könnten durch verschiedene Ansätze gelöst werden. Neben einer verfassungsrechtlichen Korrektur kann an eine gesetzliche Haftungsregelung gedacht werden, die sich mit der Staatshaftung für legislatives Unrecht beschäftigt. Es könnte allerdings auch an die entsprechende Anwendung von Haftungsregelungen aus dem Handels- und Gesellschaftsrecht gedacht werden, die ähnliche Interessenlagen mit sich bringen. Fest steht allerdings auch, dass die Rechtsfigur der Staatshaftung für legislatives Unrecht grundsätzlich ausgereicht hätte, um eine Haftung für das Versagen von Abgeordneten zu begründen, selbst, wenn deren Anwendung und Voraussetzungen nach wie vor umstritten sein sollten. In diesem Zusammenhang könnte die Einführung einer gesetzlichen Grundlage nach dem Vorbild der in der Vergangenheit in Deutschland angewandten Gesetzesgrundlage für eine Staatshaftung einen weiteren Lösungsansatz bieten.

---

<sup>459</sup> DPA, „Verfassungsschutzchefin warnt vor Corona-Verschwörungsmysmen“, v. 31.12.2020.

Die oben dargestellten Haftungsprobleme bzw. ‚Lücken‘ konnten bis heute weder von der Rechtsprechung noch von der Gesetzgebung geschlossen werden. Während auf Landesebene und auch auf kommunaler Ebene Haftungsregelungen beim Versagen der Legislative bzw. der Abgeordneten existieren, und zwar trotz entsprechender Indemnitäts- und Immunitätsbestimmungen und trotz der Beachtung des Grundsatzes des freien Mandats, ist der Bundesgesetzgeber dazu seit der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung aus dem Jahre 1983, in der das damals eingeführte Staatshaftungsgesetz wegen Unzuständigkeit des Bundesgesetzgebers verworfen wurde, untätig geblieben. Die Staatshaftung wurde im Rahmen der Reformierungsbemühungen mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994<sup>460</sup> in die konkurrierende Gesetzgebung bzw. in Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG aufgenommen. Somit wäre das damalige deutsche Staatshaftungsgesetz heute nicht mehr als formell verfassungswidrig anzusehen. Obwohl sich der Gesetzgeber eindeutig die Möglichkeit einer Gesetzgebung zur Staatshaftung eröffnet hat, hat er es seit vielen Jahren unterlassen, eine Regelung für die Bundesebene zu finden.

Im Jahre 2004 wurde die Einführung eines Staatshaftungsgesetzes im Bundestag thematisiert. Federführend wurden von den Bundestagsabgeordneten Rainer Funke, Daniel Bahr und Rainer Brüderle eine sogenannte ‚Kleine Anfrage‘ an die Bundesregierung gerichtet, in der nach der Notwendigkeit der Einführung eines Staatshaftungsgesetzes gefragt wurde.<sup>461</sup> In der Vorbemerkung fassen die Fragesteller die Rechtslage zum Staatshaftungsrecht sehr zutreffend zusammen:<sup>462</sup>

*„Der Bundesgesetzgeber hat zuletzt vor knapp 25 Jahren den Versuch unternommen, das Staatshaftungsrecht zu kodifizieren. Das Staatshaftungsgesetz von 1981 ist vom Bundesverfassungsgericht wegen mangelnder Gesetzgebungskompetenz des Bundes für nichtig erklärt worden. Mit der Verfassungsreform von 1994 ist eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Staatshaftung geschaffen worden. Damit ist das wichtigste Hindernis für ein bundeseinheitliches Staatshaftungsrecht beseitigt worden. Die Bundesregierung hat bisher keine Vorschläge für eine Neuordnung des Staatshaftungsrechts unterbreitet. Nach wie vor überlässt*

---

<sup>460</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl I 1994, S. 3146.

<sup>461</sup> Kleine Anfrage v. 20.10.2004, Drucksache 15/3859.

<sup>462</sup> Kleine Anfrage v. 20.10.2004, Drucksache 15/3859.

*es der Gesetzgeber der Rechtsprechung, das Staatshaftungsrecht der stetigen Fortentwicklung in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft anzupassen. Der Anpassungsprozess vollzieht sich mühsam im Wege einer Vielzahl höchstrichterlicher Einzelfallentscheidungen. Schon heute gibt es mehr ungeschriebenes Richterrecht als geschriebenes Staatshaftungsrecht. Selbst Spezialisten haben Mühe, sich zurechtzufinden. Zur Wiederherstellung von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ist eine Neuordnung des Staatshaftungsrechts daher dringend geboten.“*

Diese Zusammenfassung hat nichts an Aktualität verloren. Bereits zur Zeit dieser Anfrage wurde offensichtlich ein Regelungsbedarf erkannt. Eine Neuordnung durch das Staatshaftungsrecht wurde als dringlich bezeichnet. Auch heute, im Jahr 2023, ist der Bedarf an einer entsprechenden Regelung dringender als je zuvor. Die Thematik scheint allerdings nicht auf der Agenda der Bundespolitik zu stehen. Bereits im Koalitionsvertrag aus dem Jahre 2009<sup>463</sup> wie auch im darauffolgenden Koalitionsvertrag aus dem Jahre 2013<sup>464</sup> wurde die Verabschiedung eines Staatshaftungsgesetzes in Aussicht gestellt. Noch während der 18. Legislaturperiode kritisierte der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Prof. Dr. Klaus Rennert, die gegenwärtige Rechtslage.<sup>465</sup> Er hob hervor, dass es an Transparenz und an innerer Folgerichtigkeit fehle und verlangte entsprechend eine Kodifizierung des Staatshaftungsrechts.<sup>466</sup> Auch er vertrat die Ansicht, dass eine (reine) Haftungsfreistellung dem Gebot der Gerechtigkeit widerspräche und hob die Wichtigkeit der Staatshaftung für jeden Bürger hervor. Schließlich sei das geltende Beamtenhaftungsrecht aus dem 19. Jahrhundert und schon längst nicht mehr zeitgemäß. Zu kritisieren sei insbesondere, dass die Haftung nur mittelbar auf den Staat übergeht. Er verlangte, dass der Staat grundsätzlich ausnahmslos für das rechtswidrige Verhalten seiner Organe einstehen muss, ohne das „*systemfremde Haftungsprivileg des Staates aus § 839 I 2 BGB*“ zu übernehmen.<sup>467</sup> Rennert betonte die Dringlichkeit mit folgenden Worten:

---

<sup>463</sup> Die Bundesregierung stellte damals die schwarz-gelbe Koalition aus CDU/CSU und FDP (17. Wahlperiode).

<sup>464</sup> Die Bundesregierung hatte damals die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD gestellt (18. Wahlperiode).

<sup>465</sup> Rennert, NJW-Aktuell 17/2016.

<sup>466</sup> Rennert, NJW-Aktuell 17/2016.

<sup>467</sup> Rennert, NJW-Aktuell 17/2016.

*„Der Erlass eines Staatshaftungsgesetzes, das modernen Ansprüchen genügt, ist daher dringlich.“*<sup>468</sup>

Außerdem verlangte er, um widersprüchliche Entscheidungen in der Gerichtsbarkeit zu vermeiden, dass grundsätzlich die Verwaltungsgerichtsbarkeit sowohl im Bereich des Rechtsschutzes „*gegen schädigende staatliche Maßnahmen als auch für Staatshaftungsansprüche*“ zuständig sein soll.<sup>469</sup>

Allerdings sollte nicht aus den Augen gelassen werden, dass es sich bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG um den Bereich der konkurrierenden Kompetenz handelt. Nach Art. 72 Abs. 1 GG gilt, dass im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch macht. Wie weiter oben erwähnt, haben einige Bundesländer von der Regelung der Staatshaftung Gebrauch gemacht.<sup>470</sup> Ein allumfassendes Staatshaftungsgesetz wäre zwar wünschenswert, allerdings könnte es hinsichtlich der Kompetenzfrage problematisch sein, zumal die sachliche Reichweite der Kompetenzregelung aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 25 GG umstritten ist.<sup>471</sup> Insofern bietet es sich an, zunächst eine Regelung auf Bundesebene anzustreben, die für diejenigen Länder, die noch keine Staatshaftung kodifiziert haben, eine Vorbildfunktion hätte, sodass auf diese Weise eine bundesweite Kodifizierung erreicht werden könnte. Die bereits existierende Gesetzesvorlage, die wegen Unzuständigkeit des Gesetzgebers vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig verworfen wurde, könnte heute größtenteils Verwendung finden.<sup>472</sup> Im Rahmen der diesbezüglich herangezogenen Reformvorschläge wurde eine Vereinheitlichung des primären und sekundären Rechtsschutzes vorgesehen.<sup>473</sup> Auch wurde für eine verschuldensunabhängige Haftung plädiert, jedoch ohne eine Eigenhaftung des Amtsträgers zu begründen.<sup>474</sup>

---

<sup>468</sup> Rennert, NJW-Aktuell 17/2016.

<sup>469</sup> Rennert, NJW-Aktuell 17/2016.

<sup>470</sup> Zu den oben erwähnten Bundesländern, die auch eine Eigenhaftung vorsehen, ist auch Thüringen hinzuzufügen, allerdings ohne Eigenhaftung (vgl. GVBl. 1998, 336).

<sup>471</sup> Rennert, NJW-Aktuell 17/2016.

<sup>472</sup> Gaßner/Kendzia, ZUR 2010, 456.

<sup>473</sup> Pfab, S. 153 f.

<sup>474</sup> Pfab, S. 155 m. w. N.; siehe zur Reformdiskussion u. a. auch Ossenbühl/Cornils, S. 736 ff.; Schullan, BayVBl. 1990, 360 ff.



Während der Ansatz der verschuldensunabhängigen Haftung grundsätzlich zu begrüßen ist, könnte das ausnahmslose Außerachtlassen einer Innen- bzw. Eigenhaftung der Abgeordneten bedeuten, dass am Ende erneut der Steuerzahler für das Fehlverhalten der Amtsträger aufzukommen hätte und die finanzielle Belastung für den Staat und den Steuerzahler dadurch erheblich steigen könnte. Dass dieser Ansatz nicht umsetzbar ist, hat auch eine Studie des Bundesministeriums der Justiz gezeigt. In dieser Studie wurde das Szenario der Einführung einer Staatshaftung durchgespielt und der finanzielle Mehrbedarf daraus für Bund, Länder und Kommunen prognostiziert.<sup>475</sup> Dieser dürfte eines der wesentlichen Argumente dafür sein, dass eine Staatshaftungsreform bisher nicht ein- bzw. durchgeführt worden ist.<sup>476</sup> Doch können allein rein finanzielle Bedenken nicht maßgeblich und rechtfertigend dafür sein, dass eine bedenkliche Haftungssituation bewusst aufrechterhalten wird. Aufgabe des Gesetzgebers und der Bundesregierung ist es, eine verfassungsrechtlich vertretbare Lösung zu finden und moderne Möglichkeiten dafür zu nutzen, eine rechtssichere Grundlage für die Staatshaftung zu entwickeln. Orientierung dazu liefern unterschiedliche Lösungsansätze in verschiedenen Rechtsbereichen. Finanzielle Mehraufwendungen könnten durch geschickte gesetzliche Haftungsregelungen sowie den Einsatz von betriebswirtschaftlichen Mitteln ausgeglichen werden. Es obliegt dem Staat, seine Einschätzungsprärogative bzw. seinen Beurteilungsspielraum zu nutzen, um eine rechtliche Lösung für die existierende Misslage zu finden. Auch eine Orientierung an handels- und gesellschaftsrechtlichen Rechtsfiguren bzw. Haftungsregelungen könnte ein angemessener Lösungsansatz sein.

### **C. Political Judgement Rule**

Eine derartige gesellschaftsrechtliche Haftungsfigur, die als Vergleichsregelung heranzuziehen und geprüft werden könnte, ist die sogenannte *Business Judgement Rule* (kurz: BJR), die sich mit der Haftung von Vorständen und Geschäftsführern von Kapitalgesellschaften beschäftigt. Fraglich ist, ob aus der Idee dieser bereits existierenden Rechtsfigur eine Haftungsregelung für Bundestagsabgeordnete oder die Staatshaftung entwickelt werden könnte, sodass künftig von einer Art *Political Judgement Rule* (kurz: PJR) gesprochen werden könnte.

---

<sup>475</sup> Infratest Burke, „Prognose zum finanziellen Mehrbedarf“, S. 40 f.

<sup>476</sup> So auch Kluth (faz.net), v. 16.11.2011.

## 1. Orientierung am Gesellschaftsrecht und Vergleichbarkeit

Die Aufgaben und die Verantwortung von Politikern können in vielerlei Hinsicht mit denen von Konzernvorständen verglichen werden. Sie übernehmen die Verantwortung für das Wohl einer Vielzahl von Personen und verwalten ‚fremdes Vermögen‘. Die Gefahr, dass ein Fehlverhalten erhebliche, allen voran finanzielle Schäden verursachen könnte, ist immens groß, so auch der Druck, der auf den Führungspersonen lastet. Gewissenhafte Entscheidungen, das korrekte Delegieren, die richtige Organisation und Aufsicht über die internen Abläufe sowie vor allem die Beschaffung von zuverlässigen Informationsquellen spielen im Tagesgeschäft von Vorständen eine entscheidende Rolle. Dies vor allem, um nicht einer Haftungsanspruchnahme bzw. einer strafrechtlichen Verfolgung zu unterliegen. Das Rechtssystem zwingt die Unternehmensführung zu rechtskonformen Verhaltensweisen, durch die die Rechtsgüter von Dritten, aber insbesondere auch das Vermögen und die Interessen der Kapitalgesellschaft, nicht verletzt werden. Somit wird sichergestellt, dass die Unternehmen verantwortungsvoll geführt werden. Obwohl die Entscheidungen von Politikern nicht kleinere Bevölkerungsteile oder eine bzw. wenige Kapitalgesellschaften betreffen, sondern die gesamte Bevölkerung sowie alle Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland erfassen, werden Politiker auf Bundesebene haftungsrechtlich *de lege lata* verschont. Dabei ziehen Politiker, wie bereits dargestellt, in aller Regel Experten und Berater sowie Berichterstatter heran, um eine Entscheidungsfindung zu ermöglichen, und verlassen sich hierbei auf fremde Einschätzungen. In Unternehmen, vor allem innerhalb größerer Konzernstrukturen, stellt sich hinsichtlich des Delegierens von Aufgaben und Entscheidungen immer wieder die Frage, ob das Versagen von externen bzw. unteren Unternehmensebenen dem Vorstand zugerechnet werden kann.

Doch auch die Vorstandshaftung musste zunächst einem erheblichen Wandel unterzogen werden, ehe sie ihre heutige Form annahm. Die Rechtsgrundlagen sowie deren Reichweite galten vor allem vor Einführung der Rechtsfigur der *Business Judgement Rule* (kurz: BJR) als umstritten. Zunächst griff die Rechtsprechung mit der Anwendung der BJR-Rechtsfigur in die Haftungslage ein, bis letztendlich der Gesetzgeber mit einer Normierung der Rechtsfigur reagierte.

So fand die BJR-Rechtsfigur erst 1997 Eingang in das deutsche Gesellschafts- bzw. Haftungsrecht und ist (erst) seit dem Jahre 2005 in § 93 Abs. 1 S. 2 AktG gesetzlich mani-

festiert.<sup>477</sup> Primär geht es bei der BJR-Rechtsfigur um die Frage, unter welchen Voraussetzungen Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer einer Haftung unterliegen und sich ggfs. von dieser exkulpieren können.<sup>478</sup> Die Rechtsfigur hat ihren Ursprung im US-amerikanischen Rechtssystem und fand erst nach einer BGH-Entscheidung<sup>479</sup> Berücksichtigung im deutschen Haftungsrecht. Sie wurde somit acht Jahre lang – bevor die entsprechende gesetzliche Grundlage eingeführt wurde – herangezogen, um die existierenden Meinungsstreitigkeiten bzw. die bestehenden Rechtsunsicherheiten einer Lösung zuzuführen.<sup>480</sup> Die Rechtsfigur entstand vor dem Hintergrund von erheblichen Fehlentscheidungen und Skandalen in der Unternehmenswelt, wie etwa Betrugs- und Korruptionsfällen. Nach der BJR-Rechtsfigur gilt, dass die Unternehmensführer dann nicht für schadensverursachende Handlungen haften müssen, wenn sie ihre Handlungen bzw. die entsprechenden Entscheidungen auf der Basis von angemessenen Informationen unter Berücksichtigung des Gesellschaftswohles sowie gutgläubig getroffen und dabei sachfremde Interessen unberücksichtigt gelassen haben.

In dem oben erwähnten Urteil des BGH aus dem Jahre 1997 heißt es hierzu:

*„Ihn trifft keine persönliche Haftung, wenn er ausreichend gut informiert ist und eine Entscheidung nachvollziehbar im besten Sinne des Unternehmens getroffen hat.“*<sup>481</sup>

Somit wird ermöglicht, dass die Geschäftsführung bzw. der Vorstand geschäftsübliche Risiken eingehen können und diesen Organen gewisse Ermessensspielräume gewährt werden müssen, ohne dass sie zwingend eine persönliche Haftung riskieren. Eine Haftung würde nach dieser Rechtsfigur nur dann greifen, wenn bei der Führung des Unternehmens die Sorgfaltspflichten eines ordentlichen und gewissenhaften Unternehmensführers mangelhaft erfüllt worden wären. Das heißt, haftungsbegründend wirkt danach nur evident

---

<sup>477</sup> Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts (UMAG) vom 22.09.2005, BGBl I, Nr. 60, S. 2802.

<sup>478</sup> Wobei nach der im Regierungsentwurf beschriebenen Anwendung des § 93 Abs. 1 AktG die Anwendung nicht nur auf die Aktiengesellschaft beschränkt sein soll. Sie soll auch für weitere Rechtsformen Anwendung finden (Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts (UMAG), *Gesetzesentwurf der Bundesregierung*, Nr. 3, 2005).

<sup>479</sup> BGH, Urt. v. 21.4.1997 – V ZR 28/96 – BGHZ 135, 244.

<sup>480</sup> BGH, Urt. v. 21.4.1997 – V ZR 28/96 – BGHZ 135, 244.

<sup>481</sup> BGH, Urt. v. 21.4.1997 – V ZR 28/96 – BGHZ 135, 244.

unvertretbares bzw. verantwortungsloses Handeln der Unternehmensführung, sofern es als *corporate waste* angesehen wird, das heißt als Verschwendung von Unternehmenswerten.<sup>482</sup> Folgerichtig scheint die Heranziehung der Grundlagen der BJR-Rechtsfigur für andere Rechtsgebiete bzw. ähnlich gelagerte Haftungsfälle geeignet zu sein. So beispielsweise im Arzthaftungsrecht, um die hier existierenden Rechtsunsicherheiten überwinden zu können.<sup>483</sup> Aber auch für die strafrechtliche Bewertung unternehmerischer Entscheidungen wird die BJR-Rechtsfigur herangezogen, so etwa bei der Beurteilung von Untreuedelikten.<sup>484</sup> Die Rechtsfigur schützt letztendlich die in Anspruch genommenen Personen vor einer Überstrapazierung, sie vermeidet pauschale Haftungsfolgen und hat somit auch eine abschirmende Wirkung. Vor allem bei besonders komplexen Aufgabenfeldern, die naturgemäß mit dem Risiko verbunden sind, das Vermögen oder das Leben von einer Vielzahl von Personen zu beeinträchtigen, kann diese Abschirmwirkung von erheblicher Bedeutung sein. Für die Personenkreise, die haftungsrechtlich in Anspruch genommen werden sollen, verbleibt letztendlich durch die Rechtsfigur des BJR ein deutlich geringeres Haftungsrisiko. Doch auch diesbezüglich existieren bereits bewährte Lösungsansätze, die speziell für Vorstände und andere Organmitglieder entwickelt worden sind. Das verbleibende Restrisiko wird in der Praxis durch ein spezifisches Versicherungsprodukt gedeckt.<sup>485</sup> Das Versicherungsprodukt wird als D&O-Versicherung bezeichnet, wobei D&O für *Directors and Officers* steht und somit eine Organ- und Manager-Haftpflichtversicherung beschreibt.<sup>486</sup> Folgerichtig kann diese den klassischen Haftpflicht- bzw. Berufshaftpflichtversicherungen zugeordnet werden und zugunsten von geschädigten Dritten greifen. Im Organhaftungsrecht ist darüber hinaus auch eine Selbstbehaltsregelung vorgesehen, die dazu führen soll, dass Fehlanreize vermieden werden.<sup>487</sup>

Übertragen auf eine mögliche Haftungsregelung im Staatsrecht, könnten mit einer solchen Versicherungslösung die oben dargestellten finanziellen Bedenken behoben werden. Somit würde die finanzielle Belastung nicht zwingend beim Staat verbleiben, sondern

---

<sup>482</sup> Lindemann/Hehr, CCZ 2018, 2.

<sup>483</sup> Umfangreich bei Lindemann/Hehr, CCZ 2018, 2 f.

<sup>484</sup> Lindemann/Hehr, CCZ 2018, 2.

<sup>485</sup> MüKo-AktG/Spindler, § 93 AktG, Rn. 220.

<sup>486</sup> Sehr umfangreich bei MüKo-AktG/Spindler, § 93 AktG, Rn. 220 ff.

<sup>487</sup> Demnach sollen 10 % des Schadens, allerdings lediglich bis zur Höhe des anderthalbfachen der jährlichen Vergütung als Selbstbehalt dienen. Möglich ist jedoch, dass auch der Bereich des Selbstbehalts durch eine separate Versicherung abgedeckt wird (sogenannte D&O-Selbstbehaltversicherung).

könnte unter Umständen auf eine (oder mehrere) eingreifende Versicherungsgesellschaft(en) übergehen. Dadurch wäre auch die theoretische Möglichkeit geschaffen, eine Innenhaftung zwischen Staat und Abgeordneten zu begründen. Hiermit könnte unter Umständen die oben angesprochene Rechtslücke geschlossen werden, insbesondere durch Einführung einer Regelung ähnlich der aus § 93 Abs. 1 S. 2 AktG. Diese Innenhaftung zwischen Staat und Abgeordneten könnte somit das Haftungssystem in Bezug auf das Versagen von Abgeordneten bzw. die Rechtsfigur des legislativen Unrechts komplettieren. Aus der *Business Judgement Rule* des Gesellschaftsrechts würde so eine *Political Judgement Rule* für das Staatshaftungsrecht kreiert werden.

Zwar erscheint dies als ein fundierter und wohl überlegter Ansatz, allerdings würde nach aktueller Rechtslage das Problem bestehen, dass einer solchen Innenhaftung der Indemnitätsschutz entgegenstünde, zumal die in diesem Kapitel beschriebene Haftungsfolge eine klassische Bundestagstätigkeit des Abgeordneten beschreibt, die unter den Indemnitätsschutz des Art. 46 Absatz 1 GG fällt. Diese Handlungen würden somit dem in Art. 46 GG abgebildeten Schutzrahmen entsprechen.

Fraglich wäre, ob hier durch eine extensive Auslegung der Indemnitätsschutzregelung eine Ausnahme begründet und eine Haftungsfolge angenommen werden könnte. Dem scheint jedoch der Wortlaut des Art. 46 Absatz 1 GG zu widersprechen. Die Annahme eines vorgelagerten Handlungsansatzes, um den Schutz der Indemnität zu umgehen, erscheint äußerst erzwungen und dürfte Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung mit sich bringen. Insofern ist hier erneut hervorzuheben, dass aktuell die Indemnitätsregelung eine Haftung unmöglich macht – unabhängig davon, wie sinnvoll die oben dargestellte Rechtsfigur erscheint. Erst eine Anpassung im Verfassungstext sowie im Anschluss daran die Einführung der notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine Staatshaftung könnten den Weg zu einer konkreten Innenhaftung des Abgeordneten ebnen.

Nach der Umsetzung solcher Reformbemühungen wäre die Einführung der oben beschriebenen (oder einer ähnlichen) Haftungsfigur zu prüfen.

Ein Vorteil der *Political Judgement Rule* wäre, dass sie sich nah an dem vom Verfassungsgeber vorgesehenen Leitbild für Bundestagsabgeordnete orientieren könnte und eine Innenhaftung lediglich in absoluten Ausnahmefällen zulassen würde, sodass in aller Regel eine unmittelbare Haftung des Staates für legislatives Unrecht zu begründen wäre. Selbst wenn im Anschluss eine Haftung des Bundestagsabgeordneten entstehen sollte,

könnte der Schaden über die Versicherungsgesellschaften abgewickelt werden, sodass die Staatskasse nicht auf den finanziellen Ausgaben ‚sitzenbleiben müsste‘. Jedoch könnten bei der Umsetzung einer solchen Haftungsregelung die Berechnung der Versicherungsprämien bzw. die konkrete Einschätzung der Haftungsrisiken problematisch werden. Hier wären unter anderem Faktoren wie Alter, Bildung und Erfahrung der Abgeordneten zu berücksichtigen. So würden beispielsweise erfahrene Politiker, die in der Vergangenheit keinerlei Schäden verursacht haben, eher geringe Haftungsrisiken mit sich bringen. Ein solcher Ansatz könnte unter Umständen dazu führen, dass neue bzw. unerfahrene junge Politiker von diesem Amt abgeschreckt würden. Jedoch müssten sie grundsätzlich nichts Nachteiliges befürchten, sofern sie ihre Tätigkeit gewissenhaft ausüben und ihnen keine gravierenden Fehlentscheidungen zur Last gelegt werden können.

Somit hätte der Abgeordnete, der gewissenhafte Entscheidungen trifft, keine (direkten) Haftungsfolgen zu befürchten. Ein Schadensersatzanspruch könnte über ein neu einzuführendes Staatshaftungsgesetz greifen und den Staat für das legislative Unrecht des Gesetzgebers eintreten lassen. Im Innenverhältnis könnte sich der Staat unter Umständen an die Abgeordneten bzw. deren (Berufs-)Haftpflichtversicherungen wenden. Die Hürde für die Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs wäre im Rahmen einer neu einzuführenden *Political Judgment Rule* insgesamt hoch anzusetzen, sodass nur bei besonders schwerwiegenden bzw. besonders verwerflichen Fällen eine Haftung im Innenverhältnis greifen würde. Die Abgeordneten wären somit gezwungen, vorsichtiger und gewissenhafter zu agieren, wenn es um die Verabschiedung von Gesetzen geht. Ein ‚blindes Verlassen‘ auf Drittentscheidungen würde größtenteils vermieden werden und so die Bedeutung des freien Mandats und die Unabhängigkeit von Abgeordneten auch gestärkt werden. Die Tätigkeit und das Umfeld der Abgeordneten würden professioneller und moderner gestaltet. Auch würde den Bürgern in Bezug auf Haftungsfragen deutlich mehr Rechtssicherheit gewährt. Der Eindruck, dass gravierende Fehler von Politikern nie zu einer Einstandspflicht führen würden und das Rechtsstaatsprinzip in diesem Kontext an Bedeutung verlieren könnte, würde so der Vergangenheit angehören. Dadurch könnte das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik(er) und die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates gestärkt werden. Auch hätte die Rechtsprechung eine eindeutige gesetzliche Vorgabe bzw. einen entsprechenden Rahmen, deren Inhalt – vor allem die Rechtsfigur der *Political Judgment Rule* – von ihr ausgefüllt und konkretisiert werden müsste. Vorteilhaft wäre

außerdem, wenn diese mit einem den D&O-Versicherungen vergleichbaren Versicherungsprodukt komplettiert würde. Dies hätte den positiven Effekt, dass die Abgeordneten vor einer Überstrapazierung ihres Vermögens bewahrt werden würden.<sup>488</sup>

## 2. Zurechnungsfragen

Dass ein schadenverursachendes Gesetz dem Bundestag als Gesetzgeber bzw. im weitesten Sinne als Schadensverursacher zuzurechnen ist, liegt auf der Hand. Die Geschädigten würden nach Einführung eines entsprechenden Staatshaftungsgesetzes ihre Ansprüche somit direkt gegenüber dem Staat geltend machen können. Der Staat könnte hingegen (unter Umständen) Ansprüche gegen die Abgeordneten geltend machen, sodass am Ende der Haftungskreis geschlossen und die eigentlichen Akteure, die beispielsweise ein verfassungswidriges Gesetz im Bundestag verabschiedet hätten, tatsächlich in Anspruch genommen werden könnten.

In diesem Zusammenhang könnte argumentiert werden, dass der zwischen Staat und Abgeordneten zu begründende Innenhaftungsanspruch der Haftungskette einen unnötigen zusätzlichen Schritt hinzufügen und die Materie noch weiter verkomplizieren würde. Allerdings würde ohne diesen Schritt stets der Steuerzahler die Schäden tragen müssen, die die Abgeordneten verursacht haben, und der notwendige bzw. zusätzliche Anreiz zum korrekten und gewissenhaften Verhalten wäre – wie zuvor – nicht gesondert gefördert. Die gegenwärtige Haftungslage führt im Ergebnis dazu, dass der Geschädigte auf seinem Schaden sitzenbleibt und ein Anspruch gegen die Abgeordneten oder gegen den Staat kaum bis gar nicht zu begründen ist. Wenn nach Einführung eines Staatshaftungsgesetzes auf die Innenhaftung zwischen Staat und Bundestagsabgeordneten verzichtet werden sollte, würde zwar der durch ein verfassungswidriges Gesetz Geschädigte schadensfrei gestellt werden, allerdings mit dem Ergebnis, dass der Schaden letztendlich vom Steuerzahler zu tragen wäre. Folgerichtig müssen bei der Einführung eines Staatshaftungsgesetzes auch die Innenhaftung geregelt und eine Regressmöglichkeit eröffnet werden. Art. 34 S. 2 GG zeigt, dass eine solche Möglichkeit nicht pauschal auszuschließen ist. Der dort für die Innenhaftung angesetzte Verschuldensgrad (grobe Fahrlässigkeit oder Vorsatz)

---

<sup>488</sup> Bei der Thematisierung der Innenhaftung oder der direkten Haftung von Abgeordneten begegnet man stets dem Argument, dass man wegen der Gefahr der finanziellen Einbußen kaum bereitwillige Abgeordnete finden würde, die dieser Tätigkeit nachgehen wollten.

kann in einem neu entstehenden Staatshaftungsgesetz über die Rechtsfigur der *Political Judgement Rule* umgesetzt werden. Fraglich ist jedoch, wie die Innenhaftung konkret auszugestalten ist bzw. wem gegenüber die konkrete Zurechnung der schadensbegründenden Handlung zu erfolgen hat. Hat die Haftung einzeln (der jeweiligen Bundestagsabgeordneten) oder kollektiv bzw. gesamtschuldnerisch (aller Bundestagsabgeordneten anteilig) zu erfolgen? Auch im Außenverhältnis, zwischen Staat und Geschädigten, stellt sich die Frage, ob es bei der Einführung eines Staatshaftungsgesetzes zugunsten der Anspruchsteller Erleichterungsregelungen geben müsste, wie beispielsweise eine Beweislastumkehr oder eine Art Gefährdungshaftung.

Eine gesamtschuldnerische Haftung hätte den Vorteil, dass die Haftungs begründung für den Regressanspruch des Staates unkompliziert und schnell erfolgen sowie die Aufteilung der Schadensbeträge ermöglicht werden könnte, sodass die finanzielle Belastung für die einzelnen Abgeordneten bzw. die Haftpflichtversicherungen insgesamt stark reduziert werden würde. Andererseits könnte das aber auch dazu führen, dass Personen in Anspruch genommen werden, die einem verfassungswidrigen bzw. schadensverursachenden Gesetz nicht zugestimmt haben. Diese Haftungskonstellation ist dem deutschen Haftungsrecht nicht unbekannt. In einigen Fällen bzw. Rechtsgebieten hat aufgrund der Komplexität der dahinterstehenden Struktur der Schutz von potentiellen Gläubigern Priorität, und die gesetzlichen Hürden für die Anspruchsgeltendmachung müssen angemessen ausgestaltet werden. Dies gilt vor allem für die Fälle, in denen der Nachweis von anspruchsbegründenden Handlungen nur schwer gelingt, da beispielsweise mehrere Personen als potentielle Anspruchsgegner in Frage kommen und die genaue Zurechnung nicht ohne Weiteres gelingen würde. Die Beweislast liegt in aller Regel bei der Person, die einen Anspruch bzw. einen Schaden behauptet. Der Anspruchsteller muss grundsätzlich mit den ihm zur Verfügung stehenden Beweismitteln seinen Anspruch begründen. Doch das wird ihm nur schwerlich gelingen, sofern er keinen Zugang zu den streitgegenständlichen Strukturen bzw. den notwendigen Informationen erhält, die er als Beweismittel verwenden könnte, oder wenn die vertraglichen Verhältnisse und die Umstände des Einzelfalles ihn in der Beweisführung erheblich benachteiligen. In diesen Fällen greifen in aller Regel Erleichterungsregelungen, die der Gesetzgeber oder aber auch die Rechtsprechung im Interesse der schutzbedürftigen Partei vorgesehen hat. So beinhaltet beispielsweise das BGB unterschiedliche Beweislastumkehrbestimmungen, die den Anspruchsteller unterstützen sollen. Der dem Unternehmer grundsätzlich unterlegene Verbraucher wird nach



§ 477 BGB oder der dem Arbeitgeber grundsätzlich unterlegene Arbeitnehmer nach § 619a BGB geschützt bzw. durch Beweislastumkehrbestimmungen prozessual unterstützt. Ähnliche Überlegungen werden auch im Rahmen der Gefährdungshaftung herangezogen. Der Anspruchsteller muss kein Verschulden des Anspruchsgegners beweisen, da der Gesetzgeber auf das Tatbestandselement des Verschuldens verzichtet hat. Diese Haftungsfigur basiert auf dem Gedanken, dass das Rechtssystem in bestimmten Fällen eine Ersatzpflicht für solche Schäden bereitstellen muss, die durch eine gesellschaftlich anerkannte und somit rechtmäßige, aber für andere mit Gefahren verbundene Betätigung oder Handlung verursacht werden. Somit muss der Anspruchsgegner, der die Gefahr verursacht hat, für alle Schäden einstehen, die durch die Verwirklichung dieser Gefahr eingetreten sind.<sup>489</sup> Die Haftung aus dem Produkthaftungsgesetz kombiniert sogar mehrere Erleichterungsregelungen. Hier wird sowohl eine Gefährdungshaftung als auch eine Beweiserleichterung bzw. eine Beweislastumkehr ermöglicht. Dies bewirkt, dass nicht der Geschädigte eine Pflichtverletzung, auf der der Schaden basiert, zu beweisen hat und es auch nicht auf das Verschulden des Produzenten ankommt. Das ist konsequent und auch notwendig, zumal es dem Endverbraucher kaum möglich sein dürfte, die Zusammenhänge in der Herstellung von Produkten zu überschauen oder Zugang zu den jeweiligen Informationen und Beweismitteln zu erhalten, um einen Schadensersatzprozess zu gewinnen. Personen, die von der Komplexität ihrer Handlungen bzw. der eingesetzten Strukturen profitieren, sind weniger schutzbedürftig als die Abnehmer der Leistungen des Herstellers. Die Hersteller dürfen nicht damit rechnen, dass sie sich hinter dieser Komplexität verstecken und darauf vertrauen können, dass der Anspruchsteller den Nachweis der anspruchsbegründenden Tatbestände nicht mit eigenen Mitteln erbringen kann. Der Gesetzgeber oder die Rechtsprechung muss in diesen und ähnlichen Fällen reagieren und den deutlich schwächeren Parteien eine Art ‚Waffengleichheit‘ ermöglichen, damit sie nicht Gefahr laufen, auf ihren Schäden sitzenzubleiben.

In Fällen von legislativem Unrecht ist die Interessenlage ähnlich. Das beweist bereits der Umstand, dass die Ansprüche von Geschädigten zumeist ins Leere laufen und eine einheitliche Linie weder in der Rechtsprechung noch in der rechtswissenschaftlichen Literatur zu finden ist. Sollte der Vergleich der Interessenlagen mit dem Argument verneint

---

<sup>489</sup> Eine solche Haftung gibt es unter anderem für Fahrzeughalter im Straßenverkehr, für Tierhalter, für Luftfahrzeughalter, für Unternehmer von Eisen-, Straßenbahnen und von Energieanlagen oder etwa im Bereich des Umweltschutzes.

werden, dass zwischen Staat und Bürgern kein Schuldverhältnis existiere, so kann dem entgegengebracht werden, dass die Produzentenhaftung nach § 1 ProdHG auch kein Schuldverhältnis voraussetzt. Dem einfachen Bürger, der durch ein verfassungswidriges Gesetz geschädigt wurde, werden die Begründung und der Beweis der schadensverursachenden Beteiligungen von Abgeordneten, insbesondere von deren Verschulden, grundsätzlich kaum möglich sein. Allein der Nachweis eines Verschuldens aller beteiligten Abgeordneten wäre eine nicht zu bewältigende Herausforderung – der Deutsche Bundestag hat mehr als 700 Abgeordnete, und jeder Abgeordnete beschäftigt eine Vielzahl an Mitarbeitern und Beratern.<sup>490</sup> Folgerichtig muss ein neu einzuführendes Staatshaftungsgesetz Erleichterungsregelungen zugunsten des Geschädigten vorsehen, die die Anspruchsgeltendmachung für legislatives Unrecht unkompliziert ermöglichen.

Das Personengesellschaftsrecht ist hinsichtlich der Anspruchsgeltendmachung von Gläubigern ähnlich großzügig ausgestaltet. So ist beispielsweise eine gesamtschuldnerische sowie solidarische Haftung aller Gesellschafter vorgesehen, unabhängig davon, ob die Gesellschafter dem Eingehen eines Schuldverhältnisses zugestimmt haben oder nicht (vgl. § 128 HGB). Der Gläubiger kann sich nach seiner Wahl bei jedem einzelnen Gesellschafter oder direkt bei der Gesellschaft zwecks seiner Anspruchsgeltendmachung bedienen. Das Risiko, auf einem Anspruch sitzenzubleiben, wird durch diese Haftungskonstellation erheblich minimiert. Der Gesetzgeber ermöglicht somit einen weiten Spielraum zugunsten der Anspruchsteller. Sollte beispielsweise einer der Gesellschafter in Anspruch genommen worden sein, würde dieser damit einen Regressanspruch gegen die übrigen Gesellschafter geltend machen können. Der Gläubiger muss sich nicht mit den Gegebenheiten im Innenverhältnis der Gesellschafter beschäftigen und kann auf dem kürzesten Weg seine Ansprüche durchsetzen.

Die Staatshaftung im Außenverhältnis zwischen einem Geschädigten und dem Staat sollte ähnlich unkompliziert und effektiv umgesetzt werden können. Im Innenverhältnis zwischen Staat und Abgeordneten und den Abgeordneten untereinander könnte sich ebenfalls, wie bereits oben dargestellt, am Gesellschaftsrecht orientiert werden. Der Einsatz einer *Political Judgment Rule* als Rechts- und Haftungsfigur, wie sie hier beschrieben wird, wäre in diesem Kontext ein wichtiger Baustein.

---

<sup>490</sup> Stand: 23.12.2022 (736 Abgeordnete).

Folglich wäre auch denkbar, dass ähnlich wie im Personengesellschaftsrecht eine gesamtschuldnerische Inanspruchnahme im Verhältnis zwischen Staat und Abgeordneten zugelassen wird, aber andererseits im (Innen-)Verhältnis unter den Abgeordneten ein weiterer Regressanspruch bestünde. Somit würden pro Fall bis zu drei Haftungsebenen herangezogen werden müssen. Den Geschädigten müsste das eher weniger interessieren, da er auf der ersten Haftungsebene als Anspruchsgegner den Staat erhält. Etwas schwieriger wird die Beurteilung der beiden weiteren Haftungsebenen, die sich mit der Innenhaftung beschäftigen: zum einen hinsichtlich des ersten Regressanspruches zwischen Staat und Bundestagsabgeordnetem, zum anderen hinsichtlich eines möglichen zweiten Regressanspruches zwischen den Abgeordneten untereinander. Während der erste Regressanspruch zwischen Staat und Abgeordnetem zwingend notwendig erscheint, ist ein zweiter Regressanspruch nur denkbar, wenn auf der vorherigen Ebene eine Gesamtschuldnerschaft der Bundestagsabgeordneten angewandt wurde. Die ersten zwei Haftungsebenen ermöglichen es, den/die Bürger insgesamt schadlos zu stellen. Die dritte Haftungsebene wäre eine Regelung im Interesse der Abgeordneten bzw. der Haftpflichtversicherungen, um eine finanzielle Inanspruchnahme für Fälle zu vermeiden, an deren Entstehung diese nicht direkt mitgewirkt haben – entweder weil sie gegen ein verfassungswidriges Gesetz gestimmt oder beispielsweise an einer Abstimmung nicht teilgenommen haben.<sup>491</sup>

Im Personengesellschaftsrecht ist die Beurteilung deutlich einfacher. Hier sind lediglich zwei Haftungsebenen zu betrachten; im Außenverhältnis zwischen Gläubiger und Gesellschaft bzw. Gesellschafter und im Innenverhältnis zwischen den Gesellschaftern untereinander.<sup>492</sup> Die Heranziehung von drei Haftungsebenen wirkt auf den ersten Blick recht komplex. Allerdings greifen die letzten beiden Haftungs- bzw. Regressebenen nur ausnahmsweise ein, sofern, wie oben dargestellt, die Haftungsfigur *Political Judgement Rule* Eingang in ein neu zu schaffendes Staatshaftungsgesetz finden sollte. Auch ist davon auszugehen, dass nach Einführung eines solchen Staatshaftungsgesetzes erweiterte Vor-

---

<sup>491</sup> Verwerflich könnte es meines Erachtens auch, wenn ein Abgeordneter es vorsätzlich oder grob fahrlässig unterlassen hätte, gegen ein verfassungswidriges Gesetz zu stimmen.

<sup>492</sup> § 128 HGB regelt insofern, dass beispielsweise einer von mehreren Gesellschaftern ein Vertragsverhältnis eingegangen sein kann, ohne die Zustimmung der anderen Gesellschafter erhalten zu haben – mit dem Ergebnis, dass alle Gesellschafter für die hieraus entstandenen Verbindlichkeiten gesamtschuldnerisch einzustehen haben.

sichtsmaßnahmen ergriffen und Haftungsvermeidungsstrategien entwickelt werden, so dass die Fehlerquote deutlich reduziert werden würde. Somit könnten hiervon alle Beteiligten profitieren: allen voran die Rechtsstaatlichkeit, die potentiellen Geschädigten, der Steuerzahler und nicht zuletzt die Abgeordneten selbst.

Zu klären bleibt die Frage, ob der gesamtschuldnerische Ansatz des Gesellschaftsrechts auch auf die Innenhaftung zwischen Staat und Bundestagsabgeordneten übertragen werden kann bzw. ob hier vergleichbare Interessenlagen bestehen.

Zu berücksichtigen ist, dass der Anspruch im Personengesellschaftsrecht unmittelbar von Außenstehenden bzw. Dritten gegen die Gesellschafter geltend gemacht werden kann (vgl. § 128 HGB). Da die Gesellschafter gemeinsam ein Gesamthandsvermögen betreuen, hierfür mit ihren Privatvermögen einstehen müssen und ihre Gesellschaft im Außenverhältnis, unabhängig von gesellschaftsvertraglichen Einschränkungen, vollumfänglich alleine vertreten können (vgl. § 125 Abs. 1 HGB), ist die Rechts- und Interessenlage auf den ersten Blick nicht direkt vergleichbar. Im Personengesellschaftsrecht geht es schließlich um das eigene Vermögen der Gesellschafter, sodass eine Gesamtschuldnerschaft relativ einfach zu begründen ist. Die Abgeordneten stehen bei ihrer Arbeit nicht mit dem eigenen Vermögen für den Bundestag ein. Sie erfüllen die ihnen von der Verfassung übertragenen Aufgaben, wozu sie nach Art. 38 Abs. 1 GG von den Wählern legitimiert wurden. Im weitesten Sinne vertreten sie das Volk bei der Ausübung der Staatsgewalt, die „vom Volke aus(geht)“ (Art. 20 Abs. 2 GG). Somit sind sie nicht zwingend mit den Gesellschaftern einer Personengesellschaft vergleichbar. Im Gesellschaftsrecht sind sie vielmehr mit klassischen Vorstandsmitgliedern zu vergleichen,<sup>493</sup> die nicht am Vermögen der Kapitalgesellschaft beteiligt sind, jedoch im Interesse der Kapitalgesellschaft und des Vermögens der Gesellschafter agieren. Doch auch hier gilt nach § 93 Abs. 2 S. 1 AktG, dass Vorstandsmitglieder, die ihre Pflichten verletzt haben, der Kapitalgesellschaft gegenüber zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens als Gesamtschuldner verpflichtet sind. Das heißt, dass auch hier die Gesamtschuldnerschaft im Verhältnis zwischen Gesellschaft und Vorstand für alle Vorstandsmitglieder greift, unabhängig davon, ob sie ein

---

<sup>493</sup> Wobei der Vergleich zu Bundesregierungsmitgliedern ebenso passend wäre, da sie schließlich als die Exekutive die Geschäfte des Staates leiten. Der wesentliche Unterschied zum Vorstand ist jedoch, dass die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer politischen Entscheidungen von der Gesetzgebung abhängig ist und ihre Mitglieder in aller Regel auch gleichzeitig Bundestagsabgeordnete sind und zur Mehrheit des Bundestages gehören. Die Gesetzgebungsarbeit gehört zu den zentralen Aufgaben der Bundespolitik.

Fehlverhalten mitverschuldet haben oder nicht. Das heißt, egal, ob Gesellschafter an der Gesellschaft beteiligt sind oder nicht, muss stets die Möglichkeit einer Innenhaftung bestehen, zumal diejenigen final in Anspruch zu nehmen sind, aus deren Kreis die anspruchsbegründenden Handlungen stammen. Dieser Ansatz ist konsequent und kann im Rahmen eines neu einzuführenden Staatshaftungsgesetzes auch für Bundestagsabgeordnete herangezogen werden.

Gegen eine gesamtschuldnerische Haftung könnte angeführt werden, dass jedes von der Versicherung abzuwickelnde Schadensereignis grundsätzlich zur Erhöhung der Versicherungsbeiträge der in Anspruch genommenen Abgeordneten führt, womit diese eine erhöhte finanzielle Belastung riskieren würden. Insofern könnte statt der gesamtschuldnerischen Haftung auch eine direkte Innenhaftung bejaht werden. Das würde bedeuten, dass diejenigen, die ein verfassungswidriges bzw. schadensverursachendes Gesetz verabschiedet haben, direkt im Rahmen des Innenhaftungsanspruchs als Anspruchsgegner herangezogen werden. Eine Benachteiligung derjenigen, die gegen die Verabschiedung des schadensbegründenden Gesetzes gestimmt oder sich an einer solchen Gesetzgebung gar nicht beteiligt haben, sei es durch Abwesenheit oder durch Enthaltung, wäre somit ausgeschlossen. Die direkte Zurechnung des anspruchsbegründenden Verhaltens wäre unproblematisch umsetzbar, da die Verhandlungen des Bundestags nach Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich öffentlich stattfinden. Für Außenstehende ist es bis auf wenige Ausnahmen stets möglich, die Arbeit des Bundestages zu verfolgen. Die Gesetzgebungsverfahren werden grundsätzlich durch Abstimmungen abgeschlossen,<sup>494</sup> deren Ergebnisse für Dritte transparent gemacht werden bzw. einsehbar sind.<sup>495</sup> So erfolgen die Abstimmungen im Plenum in aller Regel per Handzeichen. Bei der Schlussabstimmung über Gesetze wird durch Aufstehen oder Sitzenbleiben die Stimme abgegeben. In Zweifelsfällen wird eine Abstimmung per Hammelsprung durchgeführt, was bedeutet, dass die Abgeordneten zunächst den Saal verlassen und bei ihrer Rückkehr durch eine von drei Türen eintreten, die jeweils für ‚Ja‘, ‚Nein‘ und ‚Enthaltung‘ stehen. Eine genaue Zurechnung ist somit unproblematisch möglich.

---

<sup>494</sup> Vgl. §§ 77 ff. BTGO.

<sup>495</sup> Die Plattform [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) veröffentlicht das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten und Fraktionen.

Im Ergebnis würden sowohl für eine gesamtschuldnerische als auch für eine direkte Innenhaftung zwischen Staat und Bundestagsabgeordneten überzeugende Argumente zur Verfügung stehen. Ausgehend von einem dreistufigen Haftungsaufbau – die erste Stufe im Außenverhältnis zwischen Anspruchsteller und Staat, die zweite im Innenverhältnis zwischen Staat und Abgeordneten und die dritte im Innenverhältnis zwischen den Abgeordneten (untereinander) – kann eine Kombination aus Gesamtschuldnerschaft und direkter Haftung durchaus Sinn machen. Auf der zweiten Haftungsebene – der ersten Ebene der Innenhaftung zwischen Staat und Abgeordneten – ist eine für den Staat, und somit im Ergebnis auch für die Steuerzahler, schnelle und unkomplizierte Regressmöglichkeit zu bevorzugen, die sich nicht mit den Details einer direkten Zurechnung bzw. Zuordnung der anspruchsbegründenden Handlung beschäftigt. Dieses Ziel würde am besten über eine Gesamtschuldnerschaft erreicht werden. Erst in einem weiteren Schritt – nämlich auf der zweiten Innenhaftungsebene, die die Haftung der Abgeordneten untereinander betrifft – könnte ein direkter Anspruch unter den Abgeordneten erfolgen.<sup>496</sup>

Somit ist für die erste Haftungsebene noch eine entscheidende Frage zu klären. Was passiert, wenn der Haftungsanspruch im Außenverhältnis greift, allerdings im Rahmen der Innenhaftung kein Regressanspruch gegen den Abgeordneten geltend gemacht werden kann? In diesem Fall könnten der Staat und somit die Steuerzahler auf dem Schaden sitzenbleiben. Doch auch hier könnte eine Lösung aus dem Gesellschaftsrecht herangezogen werden. Bei einem Anspruch gegen eine Aktiengesellschaft, die ihre Mitarbeiter oder ihre Organe verursacht haben, kann diese eine sogenannte E&O-Versicherung in Anspruch nehmen (E&O steht für *Errors and Omissions*), die ebenfalls in der Art einer Haftpflichtversicherung wirkt und für den Anspruch gegen das Unternehmen finanziell einsteht.<sup>497</sup>

Angesichts der Tatsache, dass mehr als drei Jahrzehnte lang ein enteignungsgleicher Eingriff für ein in das Eigentumsrecht aus Art. 14 GG eingreifendes Gesetz von der deutschen Rechtsprechung prinzipiell abgelehnt wurde<sup>498</sup> – unter anderem mit dem Argument, dass

---

<sup>496</sup> Dies wäre unter Umständen, wie in anderen Haftpflichtversicherungsbereichen (beispielsweise im Straßenverkehr), zwischen den beteiligten Versicherungen zu regeln und nicht den Abgeordneten selbst zu überlassen.

<sup>497</sup> Im britischen Gesellschaftsrecht ist diese Versicherung auch als *Professional Indemnity* (kurz: PI) bekannt.

<sup>498</sup> Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2016 bildet hier eine Ausnahme (BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – BVerfGE 143, 246 - 396).

die negativen Folgen für die Staatsfinanzen mit der parlamentarischen Haushaltsprärogative unvereinbar seien<sup>499</sup> – könnte die hier vorgeschlagene Lösung diese Argumentation (künftig) entkräften. Doch unabhängig davon, ob die Entscheidung für eine Lösung über eine E&O-Versicherung getroffen wird oder nicht, haben das KKW-Urteil des Bundesverfassungsgerichts<sup>500</sup> sowie die hier erarbeiteten Darstellungen gezeigt, dass Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG eine Staatshaftung für legislatives Unrecht ermöglichen müssen und hierbei staatsfinanzielle oder politische Interessen nicht überwiegen dürfen. Dies gilt erst recht und vor allem nach der Manifestierung der Staatshaftung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG.

#### **D. Gesetzgeberische Maßnahmen zur Umsetzung der Haftungsüberlegungen**

Die Darstellungen aus dem Verfassungs- und Zivilrecht sowie die aktuelle Rechtslage im Gesamtkontext bzw. vor dem Hintergrund der Auffassungen in der Rechtsprechung und in der Literatur haben unmissverständlich zeigen können, dass hinsichtlich einer Haftung für legislatives Unrecht weder die Rechtsprechung noch die Gesetzgebung (aber auch nicht die Literatur) ausreichend dazu beigetragen haben, eine rechtssichere und verlässliche Lösung der Problematik zu erreichen. Die wenigen bisher vorgebrachten Lösungsansätze haben zumeist weitere (neue) Streitpunkte mit sich gebracht. So wurde etwa gegen die Einführung eines Staatshaftungsrechts für legislatives Unrecht das Argument angeführt, dass die finanziellen Einbuße für die Staatskasse kaum tragbar seien. Doch auch diese Argumentation kann durch die richtigen rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Methoden entkräftet werden. Eine Orientierung an der Haftungsfigur der *Business Judgment Rule* hat sich hierbei als ein möglicher, sowie vertretbarer Lösungsansatz erwiesen, der auch zu einer Entlastung der Staatskasse führen könnte.

Jedoch können alle hier dargestellten (neuen) Haftungsregelungen erst dann eingeführt bzw. umgesetzt werden, wenn eine entsprechende Anpassung des Grundgesetzes erfolgt ist.

*De lege lata* werden durch den Indemnitätsschutz aus Art. 46 Absatz 1 GG alle Haftungsansprüche blockiert, die sich direkt gegen den Bundestagsabgeordneten richten und auf seinen gesetzgeberischen Handlungen basieren. Durch Aufnahme einer Ergänzung in Art.

---

<sup>499</sup> Geiger, NVwZ 2020, 1234, 1238.

<sup>500</sup> BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – BVerfGE 143, 246 - 396.

46 Absatz 1 GG wäre es möglich, für die grob fahrlässige oder vorsätzliche Verabschiedung von verfassungswidrigen Gesetzen eine Innenhaftung zu realisieren. Diese könnte beispielsweise analog der Ausnahmeregelung aus Satz 2 des § 46 Absatz 1 GG ausgestaltet werden, wodurch der Indemnitätsschutz für sehr wenige Ausnahmefälle des legislativen Unrechts bzw. im Rahmen der diesbezüglichen Innenhaftung nicht greifen würde.

Darüber hinaus könnte an eine verfassungsrechtliche Klarstellung in Bezug auf eine konkrete Staatshaftung für legislatives Unrecht gedacht werden. Zwar indiziert bereits Art. 74 Absatz 1 Nr. 25 GG, dass eine Staatshaftung möglich ist, allerdings würde eine Konkretisierung der Staatshaftung für legislatives Unrecht für mehr Rechtssicherheit sorgen, zumal der Begriff der ‚reinen Staatshaftung‘ nicht präzise genug ist. Idealerweise könnte dies über eine Ergänzung des Art. 34 GG oder einen Verweis in Art. 46 GG (auf Art. 34 GG) erfolgen. Auch einfachgesetzlich bzw. zivilrechtlich müsste die Staatshaftung für legislatives Unrecht konkretisiert werden. Dies könnte entweder über die Einführung eines neuen (Staatshaftungs-)Gesetzes, eines neuen Paragraphen im deliktsrechtlichen Abschnitt des BGB oder über eine Ergänzung des § 839 BGB erfolgen.

Der oben beschriebene Konflikt zwischen Art. 46 Abs. 1 GG und Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG könnte u. a. auch dadurch gelöst werden, dass Art. 46 Abs. 1 GG dahingehend ergänzt wird, die Abgeordneten durch den Indemnitätsschutz nicht von der Verfassungstreue zu entbinden. So selbstverständlich dies auch klingen mag und gerade wegen Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG auch überflüssig sein dürfte, offensichtlich wird dieser einfache und für das Staats- und Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland wichtige Gedankengang erst akzeptiert bzw. überhaupt wahrgenommen, wenn er auch wortwörtlich in Art. 46 Abs. 1 GG Eingang gefunden hat.

Fraglich ist allerdings, wie die Regelungen zu den möglichen Versicherungsmöglichkeiten gesetzgeberisch berücksichtigt werden sollen. Auch hier könnte eine Orientierung am Gesellschaftsrecht erfolgen und u. U. eine entsprechende Berücksichtigung im Deliktsrecht des BGB oder unmittelbar im Abgeordnetengesetz vorgenommen werden. Im Aktienrecht werden die Versicherungsmöglichkeit und der Selbstbehalt des Vorstandes u. a. über § 93 AktG geregelt.

In § 93 Absatz 2 Satz 2 AktG heißt es:



*„Schließt die Gesellschaft eine Versicherung zur Absicherung eines Vorstandsmitglieds gegen Risiken aus dessen beruflicher Tätigkeit für die Gesellschaft ab, ist ein Selbstbehalt von mindestens 10 Prozent des Schadens bis mindestens zur Höhe des Eineinhalbfachen der festen jährlichen Vergütung des Vorstandsmitglieds vorzusehen.“*

Die im Aktienrecht als ‚freiwillig‘ geregelte Versicherungsmöglichkeit könnte auch für die Staatshaftung eingeführt oder als eine Art Zwangsversicherung ausgestaltet werden. Falls ein Selbstvorbehalt vorgesehen werden sollte, müsste sich dieser prozentual an der Höhe der Abgeordneteneinkünfte orientieren und dürfte keinesfalls ‚erdrückend‘ wirken.

## KAPITEL 6: SCHLUSSBETRACHTUNG

Dass Bundestagsabgeordnete keine verfassungswidrigen Gesetze verabschieden sollen und auch nicht ihr Amt missbrauchen dürfen, ist zweifelsohne klar. Dass Schäden, die durch solche Verfehlungen entstanden sind, auch haftungsrechtlich kompensiert werden müssten, ist ebenso unstrittig. Doch der Blick auf die historische Entwicklung des deutschen Strafrechts zeigt, dass die gesetzgeberische Umsetzung dieser Selbstverständlichkeit sehr lange auf sich hat warten lassen. So wies das deutsche Rechtssystem jahrzehntlang eine Regelungslücke hinsichtlich des Bestechungstatbestandes auf. Ein Umstand, der in einem modernen Rechtsstaat eher nicht zu erwarten sein dürfte. Ein ähnlicher Zustand zeigt sich heute im zivilrechtlichen Kontext bzw. hinsichtlich der Haftungsfrage für legislatives Unrecht, das von Bundestagsabgeordneten verursacht wird. Dass durch Abgeordnete bzw. den Gesetzgeber verursachte Schäden nicht zu einer Schadensfreiheit führen sollten, müsste ebenso als selbstverständlich betrachtet werden. Doch auch diesbezüglich hat das deutsche Rechtssystem jahrzehntlang kein entsprechendes Staatshaftungsrecht eingeführt, das die hier beschriebenen Anwendungsprobleme bzw. Regelungslücken hätte schließen und letztendlich für mehr Rechtssicherheit hätte sorgen können.

Der Gesetzgeber hat sich bisher eher darum bemüht, Transparenzregelungen zu schaffen, die aber wenig effektiv sind und größtenteils auch kaum beachtet werden. Bisher setzte dieser auf eine rein politische Haftung, die rechtlich gesehen gar keine Haftung im Schadensersatzrechtlichen Sinne ist. Bei einer Schadensverursachung, die beispielsweise auf der Verabschiedung eines verfassungswidrigen Gesetzes basiert, müssen die Abgeordneten derzeit nicht an die materielle Kompensation des von ihnen verursachten Schadens denken, sondern lediglich einen Imageschaden befürchten, der ggf. ihre Wiederwahl gefährden kann. Allerdings können mit Hilfe geschickter PR-Maßnahmen solche Krisen überwunden werden, ohne dass die betroffenen Abgeordneten langfristig Nachteile erleiden würden. Die Geschädigten blieben somit auf dem verursachten Schaden sitzen. Dies könnte geschehen, obwohl die Anforderungen des Verfassungsgebers an das Verhaltensprofil des Abgeordneten eindeutig und klar formuliert worden sind. Letztendlich schützt der Indemnitätsschutz den Abgeordneten weitestgehend vor einer Haftung – auch wenn der Bundestag selbst keinerlei Indemnität genießen dürfte.

Den verfassungsrechtlichen Darstellungen konnte auch entnommen werden, dass der Abgeordnete nicht nur gewissenhaft agieren muss, sondern sich insbesondere auch der verfassungsmäßigen Ordnung zu unterwerfen hat. Folgerichtig darf er keine verfassungswidrigen Handlungen vornehmen bzw. keine verfassungswidrigen Gesetze verabschieden, weil weder der Bundestag noch der Bundestagsabgeordnete über der Verfassung stehen dürfen. Dieser Rolle und Funktion müssen sich alle Abgeordneten bewusst sein und über eine Reform des Verfassungsrechts bzw. des Haftungsrechts nachdenken. Insofern hat es der Gesetzgeber (bzw. der Abgeordnete) selbst in der Hand, das geltende Recht und den diesbezüglichen Rahmen derart zu gestalten, dass die Bürger effektiv vor (verfassungswidrigen) staatlichen Eingriffen geschützt werden.

Allerdings hat die Untersuchung gezeigt, dass das geltende Recht die Verpflichtungen der Abgeordneten konkretisieren sollte. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass unter anderem die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sanktionsregelungen aus §§ 44a, 44b AbgG<sup>501</sup> sowie die Haltung des Bundesverfassungsgerichts im sogenannten Diätenurteil<sup>502</sup> bewiesen haben, dass der ‚Nicht-Sanktionierungs-Grundsatz‘ auch Ausnahmen zulässt, insbesondere, um den Anforderungen eines Rechtsstaates (Art. 20 Abs. 3 GG) gerecht werden zu können. Doch sporadische Urteile genügen nicht, um das Haftungsrecht zu verändern bzw. weiterzuentwickeln. Hierfür sollte eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die die Voraussetzungen und die Rechtsbeziehungen zwischen den involvierten Parteien eindeutig beschreibt (Grundsatz des Gesetzesvorbehalts). In diesem Zusammenhang dürften auch, wie oben dargestellt, entsprechende Anpassungen im Grundgesetz zwingend notwendig werden, zumal Art. 46 Absatz 1 GG eine Haftung des Bundestagsabgeordneten in aller Regel blockieren dürfte.

Das deutsche Verfassungsrecht kann keinesfalls als starr angesehen werden, wie dessen Entwicklung beweist.<sup>503</sup>

---

<sup>501</sup> BVerfG, Urt. 4.7.2007 – 2 BvE 1, 2, 3, 4/06 – BVerfGE 118, 277.

<sup>502</sup> BVerfG, Beschl. v. 4.11.1975 – 2 BvR 804/75 – BVerfGE 40, 296, 318; v.Arim, NVwZ 2006, 249 ff.

<sup>503</sup> Der wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat anlässlich des 60. Jubiläums eine Übersicht der Grundgesetzveränderungen erstellt: vgl. Ausarbeitung WD3 – 380/09 v. 18.11.2009.

In den mehr als 70 Jahren, in denen das Grundgesetz gilt, ist nur etwa jeder zweite Artikel unverändert geblieben.<sup>504</sup> Bis zu dessen 60. Jubiläum wurde das Grundgesetz 60-mal verändert,<sup>505</sup> und bis zum 70. Jubiläum erfolgten weitere 21 Einzeländerungen.<sup>506</sup> Das heutige Grundgesetz weist mit rund doppelt so vielen Wörtern (23 000) und mit 197 Artikeln auch nahezu doppelt so viele Artikel wie die ursprüngliche Fassung aus dem Jahre 1949 auf.<sup>507</sup> Viele Entwicklungen, die vor 70 Jahren undenkbar schienen, sind heute im deutschen Rechtssystem verankert. So hat sich beispielsweise das Frauen-, Ehe- und Familienbild gewandelt, Homosexualität wurde nicht mehr als (juristisches) Tabuthema behandelt, die Wiederbewaffnung bzw. die Bundeswehr und die allgemeine Wehrpflicht wurden eingeführt, ein Notstandsgesetz verabschiedet, es wurden sogar Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen, Umwelt- und Tierschutz wurden zu Staatszielen erhoben und vieles mehr. Die Gesellschaft und die vorherrschenden Ansichten zu diesen und anderen Themenfeldern entwickeln sich stetig weiter, genauso wie wissenschaftliche Erkenntnisse und technische Möglichkeiten des Umgangs damit. Die Bundes- und Landesgesetzgebung versucht, mit diesem Entwicklungstempo Schritt zu halten. Auch das Verfassungsrecht sowie das Bundesverfassungsgericht müssen die Rahmenbedingungen für entsprechende Veränderungen laufend anpassen können. Nicht nur die Gesellschaft und das wirtschaftliche Umfeld befinden sich in einem stetigen Wandel, auch das politische Umfeld und die Arbeitsbedingungen für Abgeordnete haben sich erheblich verändert. Die zunehmende Europäisierung und Internationalisierung, die immer komplexer werdenden Kapitalmärkte und Kapitalmarktprodukte, die große Anzahl an (externen) Interessengruppen, Lobbyverbänden, Beratern und Großkonzernen, mit denen die politischen Akteure zurechtkommen müssen, sowie viele weitere Faktoren führen dazu, dass der einzelne Abgeordnete immer mehr gefordert wird. Die Zunahme an medialen Möglichkeiten, vor allem durch Nutzung sozialer Netzwerke, hat dazu geführt, dass Skandale und politische Themen noch schneller thematisiert und einer breiten Konsumentenschicht zur Verfügung gestellt werden können, sodass letztlich der Ruf nach mehr Transparenz und mehr Verantwortung immer lauter wurde. Allerdings konnten die in dieser Arbeit beschriebenen neuen Transparenzpflichten, die vom Bundesverfassungsgericht bewertet

---

<sup>504</sup> So Dieter Grimm bei Grunau (dw.com), „Grundgesetz: Verfassung in Bewegung“, v. 22.5.2019.

<sup>505</sup> Rp-online, „In 60 Jahren 60 Änderungen“, v. 22.5.2019.

<sup>506</sup> Thielen (faz.net), „23.000 Wörter, 197 Artikel, 1 Verfassung“, v. 23.5.2019.

<sup>507</sup> Thielen (faz.net), „23.000 Wörter, 197 Artikel, 1 Verfassung“, v. 23.5.2019.

und trotz der Regelungen aus Art. 46 Abs. 1 GG (Indemnität) und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG (,freies Mandat‘) umgesetzt bzw. vom Bundesverfassungsgericht (wenn auch äußerst knapp) nicht einkassiert wurden, keine nennenswerten sowie weiterführenden Entwicklungen in Bezug auf die Fehlervermeidung und Verantwortung von Bundestagsabgeordneten verzeichnen. Da auch weder in der rechtswissenschaftlichen Literatur noch in der Rechtsprechung tragbare Lösungsansätze für diese Problematik angeboten wurden, muss schließlich der Gesetzgeber reagieren und die aktuell bestehenden Regelungslücken schließen.

Die vorliegende Arbeit hat aufzeigen können, dass eine Haftungsregelung für verfassungswidriges Verhalten des Gesetzgebers bzw. von Bundestagsabgeordneten zwingend notwendig ist und mit zunehmender Komplexität der parlamentarischen Tätigkeiten und der zu entscheidenden Themengebiete immer bedeutsamer wird. Dabei dürfen allerdings die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht missachtet oder einfach umgangen werden.

Einerseits besteht ein verfassungsrechtliches Gebot der Haftung, insbesondere angesichts Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG. Andererseits sind Haftungsansprüchen verfassungsrechtliche Grenzen zu setzen, wie etwa im Rahmen des Art. 46 Abs. 1 GG, wenn es um zivilrechtliche Ansprüche zulaisten eines Bundestagsabgeordneten geht. Eine neu einzuführende Haftungsregelung muss beide Parameter angemessen berücksichtigen, wobei der Rechtsstaatlichkeit als unverzichtbarem und ,ewigem‘ Staatsstrukturprinzip die größere Bedeutung zukommen dürfte. Die Staatsstrukturprinzipien können wegen der sogenannten ,Ewigkeitsgarantie‘ nicht verändert werden (Art. 79 Absatz 3 GG). Allerdings gilt dies nicht für die Indemnitätsregelung aus Art. 46 Absatz 1 GG.

In diversen Gerichtsentscheidungen sowie u. a. aus der historischen und teleologischen Auslegung des Art. 46 Abs. 1 GG konnte in der vorliegenden Arbeit dargestellt werden, dass der Indemnitätsschutz nicht jegliche Verfehlung des Abgeordneten schützen kann und die Abgeordneten sogar gegen ihren Willen zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet werden können, insbesondere wenn dies verfassungsrechtlich geboten scheint<sup>508</sup> und im Interesse der Rechtsstaatlichkeit und der Funktionsfähigkeit des Staats- und Rechtssystems erfolgt. Darüber hinaus konnte vor Augen geführt werden, dass das Rechtsstaatsprinzip bzw. die zwingende Bindung der Legislative an die Verfassung sowie

---

<sup>508</sup> BVerfG, Beschl. v. 21.5.1996 – 1 BvR 1408/95 – BVerfGE 94, 351, 354 f.

an Recht und Ordnung, aber auch das Telos des Art. 46 Abs. 1 GG, zu dem Ergebnis führen, dass das Verfassungsrecht zwischen verfassungstreuem und nicht verfassungstreuem Agieren der Staatsorgane unterscheidet, zumal hier diverse Korrekturmöglichkeiten zur Verfügung stehen (vgl. Art. 93 Absatz 1 GG). Insofern kann auch zwischen schutzbedürftigem und nicht schutzbedürftigem Verhalten von Abgeordneten unterschieden werden. Schutzbedürftig ist grundsätzlich das Verhalten von Abgeordneten, die gewissenhaft agieren und ihr freies Mandat ausüben. Sie sollen in aller Regel auch keinerlei Haftungsansprüche zu befürchten haben. Dieser Ansatz könnte in der oben beschriebenen (neu einzuführenden) Haftungsfigur des *Political Judgement Rule* abgebildet werden, um ausnahmsweise bei sehr schwerwiegenden Verstößen eine Haftungsmöglichkeit zu eröffnen. So wäre der gewissenhaft agierende Abgeordnete durch Art. 46 Abs. 1 GG vollumfänglich geschützt, selbst wenn er durch seine Abstimmung Schäden mitverursacht haben könnte. Allerdings wäre der Abgeordnete, der seine Macht und Befugnisse in vorsätzlicher oder grob fahrlässiger sowie in verfassungswidriger Weise missbraucht, im Lichte der Art. 1 Abs. 3 und 20 Abs. 3 GG als nicht schutzbedürftig anzusehen. Doch im Rahmen der aktuellen Rechtslage wird dieser Ansatz wegen der eindeutigen und strengen Regelung des Art. 46 Absatz 1 GG kaum umgesetzt werden können. Allerdings ist nicht schlüssig, dass der Bundestagsabgeordnete vor der Geltendmachung von Ansprüchen auch dann geschützt werden muss, wenn er bewusst verfassungswidrig agiert hat. Gerade in diesem Fall müssen die Funktionsfähigkeit des Staates bzw. des Bundestages sowie die verfassungsmäßige Ordnung aufrechterhalten werden. Der Staat muss zwingend vor verfassungswidrigen Handlungen geschützt werden. Gefahren für den Staat und die Staatsorgane kommen ja nicht immer von außen, sie können auch aus den ‚eigenen Reihen‘ erwachsen.

Art. 46 Abs. 1 GG darf für ein verfassungswidriges Verhalten keinen Raum bieten. Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG verpflichten den Bundestagsabgeordneten deshalb zu verfassungsgemäßigem Verhalten. Insofern wäre eine Anpassung der Indemnitätsregelung, wie sie in dieser Arbeit vorgeschlagen wird, erwägenswert. Eine (eingeschränkte) Haftung des Abgeordneten muss in gravierenden (Ausnahme-)Fällen ermöglicht werden. Dieser in der Geburtsstunde der Verfassung offensichtlich nicht erkannte Konflikt führt zu einer staatsrechtlich gefährlichen Sackgasse, die derzeit mit den in der Verfassung zur Verfügung gestellten Mitteln und Ansätzen nicht vollständig behoben werden kann. Der Ansatz aus Art. 34 GG kann jedoch als Wegweiser für die Zukunft bzw. für künftige

Reformbemühungen dienen: eine Staatshaftung, die dem Geschädigten den Staat für das Versagen von Abgeordneten als Anspruchsgegner zur Verfügung stellt und bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz (Art. 34 S. 2 GG) eine Innenhaftung ermöglicht. In welchen Fällen genau eine Innenhaftung zu greifen hat, könnte durch eine Rechts- bzw. Haftungsfigur geregelt werden, die der *Business Judgement Rule* aus dem Gesellschaftsrecht entspricht und als *Political Judgement Rule* bezeichnet werden könnte.

Kritische Stimmen, die sich schützend vor die verfassungswidrig agierenden Abgeordneten stellen und dabei hervorheben werden, dass Art. 46 Abs. 1 GG unverändert jegliche Inanspruchnahmen ausschließen müsse und sogar eine Staatshaftung für legislatives Unrecht verneinen werden, wird es mit Sicherheit geben. Doch der Konflikt zwischen Art. 46 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG, der durch verfassungswidrig agierende Abgeordnete verursacht wird, muss einer Lösung zugeführt werden. Dass parlamentarische Maßnahmen, die der Bundestag gegen die Abgeordneten anordnet, vom Indemnitätsschutz des Art. 46 Abs. 1 GG auszunehmen sind, hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht.<sup>509</sup> Somit könnte künftig der hier als Innenhaftung bezeichnete Anspruch des Bundestages gegen den Abgeordneten auch gesetzgeberisch als parlamentarische Maßnahme derart ausgestaltet werden, dass insgesamt eine Verfassungskonformität erreicht werden kann.<sup>510</sup> Analog zu den in §§ 44a ff. AbgG getroffenen Regelungen in Bezug auf das Verhalten von Abgeordneten oder deren Offenlegungspflichten bzgl. Nebenverdiensten, die sogar ‚Strafzahlungen‘ bzw. Ordnungsgelder zulasten der Abgeordneten anordnet, könnten die hier im Rahmen der *Political Judgement Rule* dargestellten Verhaltensregelungen Bestandteil des Abgeordnetengesetzes oder des Bürgerlichen Gesetzbuches werden und Schadensersatzansprüche oder zumindest pauschale Ordnungsgelder ermöglichen, die sich nach dem Grad des Verschuldens bzw. des verursachten Schadens richten.<sup>511</sup> Auf diesem Wege könnte sichergestellt werden, dass das Innenverhältnis zwischen Bundestag und Abgeordneten einem rechtlichen Rahmen zugeführt

---

<sup>509</sup> BVerfG, Beschl. v. 21.5.1996 – 1 BvR 1408/95 – BVerfGE 94, 351, 354 f.; so auch Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 45 f.

<sup>510</sup> Beispielsweise ausgestaltet als Verwaltungsakt, ähnlich wie das Ordnungsgeld in § 44a Absatz 4 AbgG.

<sup>511</sup>

wird, der in den Grundzügen den bisherigen bewährten und vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandeten Regelungen entspricht. Nach Auffassung des Verfassers wäre das ein bedeutender Schritt in die richtige Richtung.

Sicherlich könnte auch die Meinung vertreten werden, dass bereits die heutige Rechtslage ausreichend ist, um die oben beschriebene Haftungsfigur (im Rahmen einer Rechtsfortbildung) anzuwenden. Dabei könnten argumentativ die Fälle des § 108e StGB herangezogen und behauptet werden, dass es nicht primär um das Abstimmungsverhalten an sich geht, sondern um die Frage, wie gut sich der Abgeordnete auf den Inhalt der abzustimmenden Thematik vorbereitet und seine Arbeitsabläufe sowie seinen Informationsfluss organisiert hat. Hieraus könnte ein ‚vor die Abstimmung‘ gezogener Anknüpfungspunkt abgeleitet werden, sodass Art. 46 Abs. 1 GG keine Anwendung finden soll. Denn auch im Fall der Abgeordnetenbestechung soll der Indemnitätsschutz nicht berührt werden, da nicht die Abstimmung an sich bestraft wird, sondern der ‚Stimmenverkauf‘ vor der parlamentarischen Entscheidung. Bei der hier beschriebenen Haftungsfigur der *Political Judgement Rule* könnte unter Umständen ein ähnlicher Ansatzpunkt gesehen werden und gefolgert werden, dass es hier nicht um die parlamentarische Entscheidung selbst geht, sondern darum, wie gewissenhaft der Abgeordnete – im Vorfeld der parlamentarischen Abstimmung – seine Aufgaben wahrgenommen hat. Doch selbst, wenn diese Argumentation einen möglichen Lösungsansatz mit sich bringen könnte, erscheint sie im Ergebnis als sehr ‚künstlich‘ und ‚erzwungen‘, zumal letztendlich das Abstimmungsverhalten streitentscheidend bzw. der eigentliche ‚Haftungsauslöser‘ ist. Eine rechtssichere und auch den Anforderungen des Verfassungsrechts genügende Lösung wäre ausschließlich in Form von gesetzgeberischen Maßnahmen, insbesondere durch verfassungsrechtliche Anpassungen, zu erreichen.

Somit kann festgehalten werden, dass bei allen unterschiedlichen Varianten, ganz gleich ob als innerparlamentarische Lösung oder als direkter Haftungsanspruch des Bundestages gegen die Abgeordneten, Art. 46 Abs. 1 GG im Weg stehen dürfte. Es wäre dem Gesetzgeber und der Rechtswissenschaft zu überlassen, eine sachlich angemessene Lösung zu erarbeiten.

Eine Lösung über eine Regelung, die ähnlich zu den §§ 44a ff. AbgG ausgestaltet wäre, hätte den entscheidenden Vorteil, einfach und unkompliziert zu sein. Sie könnte auch zu mehr Akzeptanz führen. Der Nachteil wäre allerdings, dass im Innenverhältnis nicht der



volle Schadensbetrag kompensiert werden könnte. Sehr wahrscheinlich würde somit der Steuerzahler auf einem Teil des Schadens sitzenbleiben. Die Lösung über einen Haftungsanspruch scheint konsequenter und umfassender zu sein. In den seltenen Fällen eines Regressanspruches könnte zumindest der gesamte Schaden ausgeglichen bzw. an die einstandspflichtigen Versicherungsgesellschaften übertragen werden.

Während die Haftung im Innenverhältnis zu einem Streitthema werden könnte,<sup>512</sup> scheint die (Außen-)Haftung des Bundestages für legislatives Unrecht deutlich weniger Raum für Streit zu bieten. Verfassungsrechtliche Hindernisse sind jedenfalls nicht zu erkennen – ganz im Gegenteil: Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG sieht eine Staatshaftung sogar ausdrücklich vor. Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass Art. 46 Abs. 1, 2 GG zwar die Funktionsfähigkeit des Bundestages bezwecken soll und aus diesem Grund eine Immunitäts- und Indemnitätsregelung bereithält, dies jedoch nicht für das Verfassungsorgan selbst vorgesehen wurde.<sup>513</sup> Der Bundestag wird im Rahmen des Art. 46 GG nicht vor einer Geltendmachung eines zivilrechtlichen Anspruches geschützt. Ein verfassungswidriges Gesetz, das einen Schaden bei einer oder bei mehreren Personen verursacht hat, muss in einem Rechtsstaat zwingend ausgeglichen werden. Der Gesetzgeber darf von einer solchen Haftung nicht verschont und der Geschädigte nicht auf seinen Schäden sitzengelassen werden. Insofern ist festzuhalten, dass eine Staatshaftung zwingend notwendig ist. Wie in dieser Arbeit dargestellt, muss die Möglichkeit bestehen, dass diese Haftung unter Umständen auch im Innenverhältnis zwischen Bundestag und Abgeordneten durchgreifen kann, im Interesse einer verfassungsgemäßen Handhabung der (Staats-)Haftungsregelungen und zur Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips.

Das Vertrauen in die Verfassungsorgane sowie deren Vertreter ist als unerlässliches Element eines modernen Staats- und Verfassungsrechts zu verstehen. Der Bundestag und damit die in ihm wirkenden Abgeordneten bilden das ‚Herzstück‘ des Staats- und Rechtssystems. Insofern gilt, dass der Schutz der Abgeordneten, so wie er in Art. 46 GG umgesetzt wird, Priorität haben muss. Denn der Schutz des Abgeordneten schützt zugleich das

---

<sup>512</sup> So weisen beispielsweise die Darstellungen in Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 46 GG, Rn. 45 ff., darauf hin, dass so gut wie jegliche Verantwortung abgelehnt wird.

<sup>513</sup> Dies zeigt bereits die Erwähnung der Staatshaftung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 GG sowie u. a. die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zu den KKW-Betreibern bzw. zum Atomausstieg.

Staats- und Rechtssystem. Andererseits jedoch muss das Staats- und Rechtssystem vor verfassungswidrigen Aktivitäten geschützt werden.

Somit kann festgehalten werden, dass im deutschen Rechtssystem ein klassischer Haftungsanspruch zwischen Abgeordneten und geschädigten Dritten *de lege lata* nicht existiert bzw. nur auf sehr wenige Ausnahmen, die für eine künftige rechtssichere Anwendung allerdings keinerlei Kontinuität oder allgemeine Rechtssätze erkennen lassen, beschränkt wird. *De lege ferenda* kann eine Abgeordnetenhaftung, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht, lediglich im Rahmen einer gesetzlichen Grundlage geschaffen werden, indem das Staatshaftungsrecht geregelt wird und ggfs. sogar eine Innenhaftung des Bundestages gegenüber den Abgeordneten enthält.

Es wird Zeit, dass das rechtliche Umfeld der Bundestagsabgeordneten modernisiert und das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Mandatsausübung sowie die Verfassungstreue der Bundestagsabgeordneten gestärkt wird.<sup>514</sup>

---

<sup>514</sup> Dieses Vertrauen wird auch als Schutzgut in § 108e StGB herangezogen, vgl. Eser, in: Schönke/Schröder, § 108e StGB, Rn. 2.

## QUELLENVERZEICHNIS

### 1. Literatur

**Achterberg, Norbert:** Parlamentsrecht, Mohr Paul Siebeck Verlag Tübingen 1984.

**Acker, Wendelin / Froesch, Daniel / Kappel, Jan:** „Zivilrechtliche Ansprüche in Korruptionsfällen und ihre kommerziellen Folgen – wer haftet wem?“, erschienen in: BB 2007, 1509-1515.

**Arndt, Adolf:** „Staatshaftung für gesetzliches Unrecht“, erschienen in: BB 1960, 1351.

**Blank, Christoph:** „Online-Kommunikation von Bundestagsabgeordneten: Politiker im Neuland“, zugl. Diss. Heinrich-Heine-Univ. Düsseldorf 2015, Springer Verlag Wiesbaden 2017.

**Brüggermeier, Gert:** Haftungsrecht: Struktur, Prinzipien, Schutzbereich, Springer Verlag Berlin Heidelberg 2006.

**Butzer, Hermann / Clever, Marion:** „Grundrechtsverwirkung nach Art. 18 GG: Doch eine Waffe gegen politische Extremisten?“, erschienen in: DÖV 1994, 637-643.

**Bethge, Herbert:** „Das Phantom der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit“, erschienen in: JuS 2001, 1100.

**Bernert, Andreas:** „Das Bundesverfassungsgericht und die Erbschaftsteuer: Abkehr von einer verfassungsrechtlichen Sonderdogmatik im Erbschaftsteuerrecht?“, zugl. Diss. Univ. Regensburg 2017, Nomos Verlag Baden-Baden, 1. Auflage 2018.

**Breuer, Marten:** Staatshaftung für judikatives Unrecht: Eine Untersuchung zum deutschen Recht, zum Europa- und Völkerrecht, Mohr Siebeck Tübingen 2011.

**Creifelds, Carl:** Rechtswörterbuch, Verlag C.H. Beck München, 24. Auflage 2020.

**Dahs, Hans / Müssig, Bernd:** „Strafbarkeit kommunaler Mandatsträger als Amtsträger?“, erschienen in: NStZ 2006, 191-196.

**Dauner-Lieb, Barbara / Langen, Werner:** BGB Kommentar, Band 2: §§ 241-853 BGB, Nomos Verlag Baden-Baden, 4. Auflage 2021.

**Degenhart, Christoph:** „Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht – mit Bezügen zum Europarecht“, Verlag C.F. Müller, Heidelberg 2015.

**Deiters, Mark:** „Zur Frage der Strafbarkeit wegen Vorteilsannahme und Bestechlichkeit“, erschienen in: NStZ 2003, 453.

**Dreier, Horst:** Grundgesetz Kommentar, Band 2: Art. 20-82 GG, Verlag Mohr Siebeck, 3. Auflage 2015.

**ders.:** „Gilt das Grundgesetz ewig? Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat“, Carl von Siemens Verlag, München 2009.

**Dürig, Günter / Maunz, Theodor / Herzog, Roman:** Grundgesetz Kommentar, Verlag C.H. Beck München, 95. EL Juli 2021.

**Ehlers, Michael:** Gemeindevertretung, erschienen in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis HdKWP (Hrsg.: Mann/Püttner), Band 1, 3. Auflage 2007.

**Ehlers, Dirk / Schoch, Friedrich:** Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, De Gruyter Verlag Berlin 2009.

**Eisele, Michaela:** Subjektive öffentliche Rechte auf Normerlass, Duncker & Humblot Verlag Berlin 1999.

**Engelhardt, Hanns:** „Neue Rechtsprechung des BGH zum Staatshaftungsrecht“, erschienen in: NVwZ 1989, 927.

**Epping, Volker / Hillgruber, Christian:** BeckOK Grundgesetz Kommentar, Verlag C.H. Beck München, 45. Edition Stand: 15.11.2020.

**Erbguth, Wilfried / Stollmann, Frank:** „Der praktische Fall – Öffentliches Recht – Anfrage mit Nebenwirkungen“, erschienen in: JuS 1993, 488.

**Feinendegen, Markus:** „Vorteilsannahme ohne Folgen – Freibrief für kommunale Mandatsträger durch den BGH?“, erschienen in: NJW 2006, 2014.

**Franzius, Claudio:** „Rechtsprobleme des Kohleausstiegs“, erschienen in: NVwZ 2018, 1585.

**Frenzel, Eike:** „Das Gesetzgebungsverfahren – Grundlagen, Problemfälle und neuere Entwicklungen“, erschienen in: JuS 2010, 119.

**Friesenhahn, Ernst:** „Zur Indemnität der Abgeordneten in Bund und Ländern“, erschienen in: DÖV 1981, 512.

**Gaede, Karsten:** „Gebotene Sorgfalt bei der europäisierten Strafgesetzgebung – unvermeidliche Ahndungslücke im WpHG?“, erschienen in: wistra 2017, 41-50.

**Gabner, Hartmut / Kendzia, Jens-Erik:** „Atomrechtliche Staatshaftung und Laufzeitverlängerung“, erschienen in: ZUR 2010, 456-460.

**Geiger, Sarah:** „Staatshaftung für verfassungswidrige Gesetze“, erschienen in: NVwZ 2020, 1234.

**Görres-Gesellschaft:** „Staatslexikon, Recht-Wirtschaft-Gesellschaft“, Band 1 bis 3, Verlag Herder, Freiburg im Breisgau 2019.

**Goette, Wulf / Habersack, Mathias / Kalss, Susanne:** Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, Band 2, 5. Auflage 2019, Verlag C.H. Beck München.

**Götz, Volkmar:** „Für Sicherheit, für Europa“, Festschrift für Volkmar Götz zum 70. Geburtstag, Vandenhoeck & Ruprecht Verlag 2005.

**Graßhof, Kerstin:** Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben vom Bundesverfassungsgericht, C.F. Müller Heidelberg, 214. Aktualisierung 2021.

**Graul, Eva:** „Indemnitätsschutz für Regierungsmitglieder?“, erschienen in: NJW 1991, 1717.

**Gröpl, Christoph:** Staatsrecht I: Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess, Verlag C.H. Beck München, 9. Auflage 2017.

**Grzeszick, Bernd:** Rechte und Ansprüche: Eine Rekonstruktion des Staatshaftungsrechts aus den subjektiven öffentlichen Rechten, Mohr Siebeck Verlag Tübingen 2002.

**Gsell, Beate / Krüger, Wolfgang / et.al.:** „beck-online.Grosskommentar zum BGB“, C.H. Beck Verlag München, Stand: 1.8.2017.

**Härth, Wolfgang:** „Die Rede- und Abstimmungsfreiheit der Parlamentsabgeordneten in der Bundesrepublik Deutschland“, Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 5, Verlag Duncker & Humblot Berlin 1983.

**Hau, Wolfgang / Poseck, Roman:** Beck'scher Online-Kommentar BGB, C.H. Beck Verlag München, Stand: 1.2.2021.

**Hauk, Julia:** „Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten im Hinblick auf die Verfassungs-, Europarechts- und Völkerrechtskonformität eines Gesetzes“, erschienen in: JuS 2017, 93.

**Henneke, Hans-Günter:** „Haftung kommunaler Mandatsträger für rechtswidrige Beschlüsse?“, erschienen in: Jura 1992, 125.

**Henrichs, Martin:** Das subjektive öffentliche Recht auf Erlass einer untergesetzlichen Norm und seine Durchsetzbarkeit, Nomos Verlag Baden-Baden 1998.

**Heyen, Erk Volkmar:** „Über Gewissen und Vertrauen des Abgeordneten“, erschienen in: Der Staat 25 (1986), 35-54.

**Hömig, Dieter:** „Angemessener Immunitätsschutz für den Bundespräsidenten“, erschienen in: ZRP 2012, 110.

**Hömig, Dieter**

**Wolff, Heinrich Amadeus**

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Handkommentar, 12. Auflage 2018, Nomos Verlag Baden-Baden.

**Hofmann, Hasso:** Verfassungsrechtliche Perspektiven, Aufsätze aus den Jahren 1980-1994, Mohr Siebeck Verlag Tübingen 1995.

**Hoven, Elisa:** „Aktuelle rechtspolitische Entwicklungen im Korruptionsstrafrecht – Bemerkungen zu den neuen Strafvorschriften über Mandatsträgerbestechung und Bestechung im geschäftlichen Verkehr“, erschienen in: NSTZ 2015, S. 553-561.

**Huber, Bertold:** „Selektorenlisten und Sonderermittler“, erschienen in: NVwZ 2015, 1354-1357.

**Infratest Burke (Hrsg.):** „Zur Reform des Staatshaftungsrechts“, Rechtstatsächliche Untersuchungen zu Staatshaftungssachen bei Bund, Ländern und Kommunen, München 1999, (Bd. I – III), Prognose zum finanziellen Mehrbedarf, München 2000 (Bd. IV); Kurzfassung des Gesamtprojekts in: BADK-Information (Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer), Köln, Heft III / 2001, S. 87 - 97.



**Isensee, Josef / Kirchhof, Paul:** Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 8, C. F. Müller Heidelberg, 3. Auflage 2010.

**Ismayr, Wolfgang:** „Der Deutsche Bundestag: Funktionen – Willensbildung – Reformansätze“, Leske+Budrich, Opladen 1992.

**Jäckle, Wolfgang:** „Hauruck-Gesetzgebung bei der Mandatsträgerbestechung“, erschienen in: ZRP 2014, 121 - 123.

**Jansen, Nils:** Die Struktur des Haftungsrechts: Geschichte, Theorie und Dogmatik, außervertraglicher Ansprüche auf Schadensersatz, zugl. Habilitationsschrift Univ. Regensburg, JCB Mohr Paul Siebeck Tübingen 2003.

**Jarass, Hans / Pieroth, Bodo:** Grundgesetz Kommentar, Verlag C.H. Beck München, 16. Auflage 2020.

**Jellinek, Walter:** Verwaltungsrecht, Lehrmittel Verlag Offenburg, unveränderter Neudruck der 3. Auflage (1931), 1948.

**Joecks, Wolfgang / Miebach, Klaus:** Münchener Kommentar zum StGB, Verlag C.H. Beck München, 3. Auflage 2017.

**Käsler, Dirk:** Der politische Skandal – Zur symbolischen und dramaturgischen Qualität von Politik, Westdeutscher Verlag Opladen 1991.

**Kahl, Wolfgang / Waldhoff, Christian / Walter, Christian:** Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 216. Aktualisierung 2022, Verlag C.F. Müller Heidelberg.

**Kahl, Wolfgang / Benner, Markus:** „Fehlerhaftes Gesetzgebungsverfahren?“, erschienen in: Jura 2005, 869-876.

**Kappel, Jan / Kienle, Florian:** „Punitive Damage? – Finanzielle Risiken für Schmiergeld zahlende Unternehmer“, erschienen in: WM 2007, 1441-1446.

**Kindhäuser, Urs / Neumann, Ulfrid / Paeffgen, Hans-Ulrich:** Strafgesetzbuch Kommentar, Nomos Verlag Baden-Baden, 5. Auflage 2017.

**Klöhn, Lars / Büttner Siegfried:** „Generalamnestie im Kapitalmarktrecht?“, ZIP 2016, 1801-1808.

**Knauer, Christoph / Buhlmann, Erik:** „Strafbare Untreue (§ 266 StGB) im Kultur- und Theaterbetrieb – insbesondere zur sogenannten Haushaltsuntreue“, erschienen in: Kultur & Recht 2010, Seite 3-23.

**Köpferl, Georg:** „Die Referenzierung nicht geltenden Unionsrechts in Blanketttatbeständen exemplifiziert anhand der jüngsten Änderung der §§ 38, 39 WpHG“, erschienen in: ZIS 2017, 201-219.

**Köttgen, Arnold:** „Das anvertraute Amt“, erschienen in: Konrad Hesse (Hrsg.), Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag, Tübingen 1962.

**Korioth, Stefan:** „Das freie Mandat des Abgeordneten des Deutschen Bundestages – unter besonderer Berücksichtigung der Pflicht zur Offenlegung von Nebeneinkünften“, erschienen in: Die verfassungsrechtlich garantierte Stellung der Abgeordneten in den Ländern Mittel- und Osteuropas (Hrsg.: Manssen, Gerrit), 2009.

**Krack, Ralf:** „Die Tätige Reue im Wirtschaftsstrafrecht“, erschienen in: NStZ 2001, 505-511.

**Laband, Paul:** „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches“, Mohr Paul Siebeck Verlag, 5. Auflage 1913.

**Lindemann, Michael / Hehr, Alexandra:** „Die „Business Judgement Rule“ (§ 93 Abs. 1 S. 2 AktG) – Vorbild für die zivil- und strafrechtliche Arzthaftung?“, erschienen in: CCZ 2018, 2-8.

**Lösche, Peter:** „Verbände und Lobbyismus in Deutschland“, Kohlhammer Verlag Stuttgart 2007.

**Louis, Jürgen:** Die Falschbuchung im Strafrecht, Carolina Verlag Freiburg 2002.

**Lück, Dominik:** „Freibrief oder Haftungsfalle? – Haftung von Gemeindevertretern gegenüber der Gemeinde“, erschienen in: LKV 2016, 485.

**Maier-Reimer, Georg:** „Schutzgesetze – Verhaltensnormen, Sanktionen und ihr Adressat“, erschienen in: NJW 2007, 3157-3162.

**Maunz, Theodor / Dürig, Günter:** Grundgesetz Loseblatt-Kommentar, C.H. Beck Verlag München, 91. Ergänzungslieferung Stand: 04/2020.

**Maunz, Theodor / Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz / et.al.:** Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar, Verlag C.H. Beck München, Werkstand: 61. EL Juli 2021.

**de Mesnil de Rochemont, Tassilo / Müller, Michael Wolfgang:** „Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten“, erschienen in: JuS 2016, 504-506.

**dies.:** „Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten“, erschienen in: JuS 2016, 603-608.

**v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian:** Grundgesetz Kommentar, Band 1, 2 und 3, Verla C.H. Beck München, 7. Auflage 2018.

**Opitz, Maximilian:** Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union: Probleme, Potentiale, Perspektiven, zugl. Diss. Univ. Augsburg 2006, Lit Verlag Berlin 2007.

**Ossenbühl, Fritz:** Neuere Entwicklungen im Staatshaftungsrecht, De Gruyter Verlag Berlin, 1984.

**Ossenbühl, Fritz / Cornils, Matthias:** Staatshaftungsrecht, Verlag C.H. Beck München, 6. Auflage 2013.

**Pardey, Frank / Balke, Rüdiger / Link, Jochen:** „Schadenrecht; Haftungsgrund – Haftungsumfang – Versicherung; Alphabetische Gesamtdarstellung“, Nomos Verlag Baden-Baden, 1. Auflage 2023.

**Peek, Markus:** „Strafrecht als Mittel der Bekämpfung politischer Korruption – Zur Reform des Tatbestandes der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB)“, erschienen in: ZStW 120 (2008), 785-825.

**Peine, Franz-Joseph / Siegel, Thorsten:** Allgemeines Verwaltungsrecht, C.F. Müller Verlag Heidelberg, 12. Auflage 2018.

**Pfab, Susanne:** Staatshaftung in Deutschland, zugl. Diss. Univ. München 1996, Verlag C.H. Beck München 1997.

**Queng, Stefan Ulrich:** Der Anspruch auf Normerlass, Diss. Univ. Bonn 1998.

**Rau, Stephan:** „Cum/Ex“ und „Cum/Cum“ abgeschlossene Aktiengeschäfte über den Dividendenstichtag“, erschienen in: DStR 2021, 6-13.

**Rennert, Klaus:** „Thesen zu einem Staatshaftungsgesetz“, erschienen in: NJW-Aktuell 17/2016 (auch online abrufbar über NJW Editorial: [rsw.beck.de/cms/?toc=NJW.040316](https://www.rsw.beck.de/cms/?toc=NJW.040316), abgerufen am 3.2.2021).

**Rinck, Hans-Justus:** „Die Indemnität des Abgeordneten im Bundesstaat des Bonner Grundgesetzes“, erschienen in: JZ 1961, 248-252.

**Roll, Hans-Achim:** „Indemnität gegenüber zivilrechtlichen Ansprüchen“, erschienen in: NJW 1980, 1439-1440.

**Rotermund, Carsten / Krafft, Georg:** Kommunales Haftungsrecht, ESV Verlag Berlin, 5. Auflage 2013.

**Rothenfuß, Christoph / Jäger, Christian:** „Generalamnestie im Kapitalmarktrecht durch das Erste Finanzmarktnovellierungsgesetz“, erschienen in: NJW 2016, 2689-1695.

**Ruland, Franz:** „Indemnität und Amtshaftung für Abgeordnete“, erschienen in: Der Staat (1975), 457-490.

**Sachs, Michael:** „Entscheidungsbesprechung, Staatsorganisationsrecht: Freies Abgeordnetenmandat“, erschienen in: JuS 2014, 381-383.

**ders.:** „Entscheidungsbesprechung, Staatsorganisationsrecht: Informationsanspruch des Bundestags“, erschienen in: JuS 2015, 87-90.

**ders.:** Grundgesetz Kommentar, Verlag C.H. Beck München, 9. Auflage 2020.

**Säcker, Franz Jürgen / Rixecker, Roland / Oetker, Hartmut / Limperg, Bettina:** Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Verlag C. H. Beck München 2019.

**Schimmelfennig, Frank:** in Hans-Joachim Lauth und Christian Wagner (Hg.), Politikwissenschaft: Eine Einführung, Ferdinand Schöningh Verlag Paderborn, 10. Auflage 2020.

**Schmitt, Thomas / Werner, Tim:** „Die Staatshaftung für legislatives Unrecht am Beispiel des Atomausstiegs“, erschienen in: NVwZ 2017, 21 - 28.

**Schmitt, Thomas / Wohlrab, Sebastian:** „Haftung des Bundes in der Auftragsverwaltung am Beispiel des so genannten Moratoriums für Kernkraftwerke“, erschienen in: NVwZ 2015, 932.

**Schmitt Glaeser, Walter:** „Das Ansehen des Politikers als Problem des parlamentarischen Regierungssystems“, erschienen in: ZRP 2000, 95-103.

**Schoch, Friedrich:** „Amtshaftung“, erschienen in: JURA 1988, 585-594.

**Schönke, Adolf / Schröder, Horst:** Kommentar zum Strafgesetzbuch, Verlag C.H. Beck München, 30. Auflage 2019.

**Schröder, Jan Ulrich:** Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, erschienen in: JA 2017, 809.

**Schröder, Horst:** „Das Rechtsgut der Bestechungsdelikte und die Bestechlichkeit des Ermessensbeamten“, erschienen in: GA 1961, 289.

**Schröder, Meinhard:** „Rechtsfragen des Indemnitätsschutzes“, Der Staat 21 (1982), 25-44.

**Schünemann, Bernd:** „Unverzichtbare Gesetzgebungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Haushaltsuntreue und der Verschwendung öffentlicher Mittel“, Gutachten für den Bund der Steuerzahler e. V., erschienen in: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn 2012.

**ders.:** „Haushaltsuntreue als dogmatisches und kriminalpolitisches Problem“, erschienen in: StV 2003, 463-471.

**Schullan, Rudolf:** „Zur Reform der Staatshaftung“, erschienen in: BayVBl. 1990, 360.

**Schulze, Reiner:** Kommentar Bürgerliches Gesetzbuch, Nomos Verlag Baden-Baden, 10. Auflage 2019.

**Sendler, Horst:** „Abhängigkeiten der unabhängigen Abgeordneten“, erschienen in: NJW 1985, 1425.

**Stein, Katrin:** Die Verantwortlichkeit politischer Akteure, zugl. Habilitationsschrift Univ. Osnabrück 2008, Mohr Siebeck Verlag Tübingen 2009.

**Stern, Klaus:** Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, Verlag C.H. Beck München, 2. Auflage 1984.

**Szesny, Andre-M.:** „Doch keine Strafbarkeitslücke im Marktmissbrauchsrecht? – Anmerkung zum BGH-Beschluss vom 10.1.2017 – 5 StR 532/16“, erschienen in: BB 2017, 515-518.

**Trute, Hans-Heinrich:** Urteilsanmerkung (BVerfG, Urt. v. 17.12.2001 – BvE 2/00), erschienen in: JA 2003, 148.

**v.Arnim, Hans Herbert:** „Der gekaufte Abgeordnete – Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik“, erschienen in: NVwZ 2006, 249 - 368.

**v.Heitschel-Heinegg, Bernd:** BeckOK Strafgesetzbuch Kommentar, Verlag C.H. Beck München. 40. Edition 1.11.2018.



**v.Münc, Ingo / Kunic, Philip:** Grundgesetz Kommentar, Band 1: Präambel bis Art. 69 GG, Band 2: Art. 70 bis 146 GG, Verlag C.H. Beck München, 7. Auflage 2021.

**Waldhoff, Christian:** „Das missverständene Mandat. Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Normierung der erweiterten Offenlegungspflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestags“, erschienen in: ZParl 2016, 251-266.

**Walter, Tonio:** „Indemnität für Landtagsabgeordnete – zum Regelungsgehalt des § 36 StGB“, erschienen in: JZ 1999, 981.

**Warg, Gunter:** „Man muss Extremist sein wollen – Das BVerfG und die Abgeordnetenbeobachtung“, erschienen in: NVwZ 2014, 36-39.

**Weber, Klaus:** „Rechtswörterbuch“, Verlag C.H. Beck München 2022.

**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags:** Haftung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages im Rahmen ihrer Amtsausübung, Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 111/12, WD 6 – 3000 – 072/12, WD 7 – 3000 – 099/12, 2012.

**Zeh, Wolfgang / Schneider, Hans-Peter:** Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: ein Handbuch, de Gruyter Verlag Berlin und New York 1989.

**Zimmermann-Krehe, Annette / Wunderle, Simone:** Verwaltungsrecht, Verlag Kohlhammer Stuttgart, 1. Auflage 2022.

**Zöller, Mark:** „Abschied vom Wettbewerbsmodell bei der Bekämpfung der Wirtschaftskorruption? – Überlegungen zur Reform des § 299 StGB“, erschienen in: GA 2009, 137-149.

## 2. Internetquellen und Medienberichte

**Bender, Rene / Iwersen, Sönke / Votsmeier, Volker:** „Wolfgang Kubicki beendet Mandat für „Spiritus Rector“ der Cum-Ex-Geschäfte“, v. 28.10.2020, erschienen in: handelsblatt.com, Quelle: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/steuerhinterziehungsvorwurf-wolfgang-kubicki-beendet-mandat-fuer-spiritus-rector-der-cum-ex-geschaefte/26564644.html?ticket=ST-17703584-0FpSbgz60dEkJ4TOuowo-ap2>, abgerufen am 25.10.2020.

**Bohsem, G. / Hulverscheidt, C. / Öchsner, T.:** „Bilanzfälschung und schwarze Kassen“, v. 17.5.2010, erschienen in: sueddeutsche.de, Quelle: <http://www.sueddeutsche.de/politik/schattenetat-bilanzfaelschung-und-schwarze-kassen-1.43193>, abgerufen am 28.5.2020.

**Bosse, Tobias:** „Historischer Skandal: AfD-Politiker muss von Polizei aus Landtag geleitet werden“, v. 12.12.2018, erschienen in: svz.de, Quelle: <https://www.svz.de/deutschland-welt/politik/Polizei-fuehrt-AfD-Politiker-aus-Stuttgarter-Landtag-ab-id21952307.html>, abgerufen am 4.4.2021.

**Braun, Andreas:** „Nur jeder neunte Verdachtsfall geklärt“, v. 10.8.2020, erschienen in: Tagesschau, Quelle: <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/cum-ex-justiz-aufarbeitung-101.html>, abgerufen am 23.12.2020.

**Bundestag (Archivinformation):** „Vorsitz, Obleute und Berichterstatter“, Archivinformation 18. Wahlperiode (2013-2017), erschienen in: bundestag.de, Quelle:

[https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse18/a14/Vorsitz\\_Obleute\\_Berichterstatter/Vorsitz\\_Obleute\\_Berichterstatter-215328](https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse18/a14/Vorsitz_Obleute_Berichterstatter/Vorsitz_Obleute_Berichterstatter-215328), abgerufen am 25.10.2020.

**Bundestag (Pressemitteilung):** „An 70 Sitzungstagen 130 Gesetze verabschiedet“, Pressemitteilung v. 24.3.2016, erschienen in: bundestag.de, Quelle: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw12-bundestag-zahlen-416182>, abgerufen am 1.5.2019.

**Bundestag (Pressemitteilung):** „Der Abgeordnete und seine Mitarbeiter“, o.V., Pressemitteilung v. 21.8.2016, erschienen in: bundestag.de, Quelle: [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw32\\_finanzierung\\_buero-384390](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw32_finanzierung_buero-384390), abgerufen am 1.5.2019.

**Bundestag (Pressemitteilung):** „Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat“, o.D., erschienen in: bundestag.de, Quelle: <https://www.bundestag.de/abgeordnete/nebentaetigkeit/nebentaetigkeit-213826>, abgerufen am 3.1.2021.

**Bundestag (Wissenschaftliche Dienste):** „Änderungen des Grundgesetzes seit 1949“, Ausarbeitung Nr. WD3 – 380/09 v. 18.11.2009, erschienen in: bundestag.de, Quelle: <https://www.bundestag.de/resource/blob/422928/0c2af6de554124edba05a08e4fee334/wd-3-380-09-pdf-data.pdf>, abgerufen am 20.2.2021.

**Bundesverfassungsgericht (Pressemitteilung):** „Klage der Abgeordneten gegen Offenlegung von Einkünften erfolglos“, Nr. 73/2007 v. 4.7.2007, Quelle: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2007/bvg07-073.html>, abgerufen am 4.5.2020.

**Dernbach, Andrea / Garrelts, Nantke / Starzmann, Paul / Langowski, Judith / Berger, Melanie / Herold, Frank:** „Rechtspopulismus - Ist Europas Freiheit in Gefahr?“, v. 30.7.2018, erschienen in: tagesspiegel.de, Quelle: <https://www.tagesspiegel.de/politik/rechtspopulismus-ist-europas-freiheit-in-gefahr/22860866.html>, abgerufen am 3.4.2020.

**Doemens, Karl:** „Wahlkampf in der Pandemie: Trumps Corona-Rodeo“, v. 12.6.2020, erschienen in: rnd.de, Quelle: <https://www.rnd.de/politik/wahlkampf-in-zeiten-der-pandemie-trumps-corona-rodeo-SNQGTFAGDVH3LBPHAOLSSADQVA.html>, abgerufen am 13.6.2020.

**Duwe, Silvio / Hums, Chris / Jalilevand, Pune:** „Kapituliert der Rechtsstaat?“, v. 15.4.2021, erschienen in: rbb-online.de, Quelle: <https://www.rbb-online.de/kontraste-archiv/kontraste-vom-15-04-2021/quedenker-demo-kapituliert-der-rechtsstaat.html>, abgerufen am 17.4.2021.

**Grunau, Andrea:** „Grundgesetz: Verfassung in Bewegung“, v. 22.5.2019, erschienen in: dw.com, Quelle: <https://www.dw.com/de/grundgesetz-verfassung-in-bewegung/a-48641684>, abgerufen am 2.3.2021.

**Kistenfeger, Hartmut:** „Haftung für Politiker – Professor Hans Heinrich Rupp fordert Strafe für Wählerbetrug“, v. 29.8.2013, erschienen in: focus.de, Quelle: [https://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-haftung-fuer-politiker\\_aid\\_162318.html](https://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-haftung-fuer-politiker_aid_162318.html), abgerufen am 18.5.2019.

**Kluth, Winfried:** „Staatshaftungsrecht – Ohne Haftung!“, v. 16.11.2011, erschienen in: faz.net, Quelle: <https://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/staatshaftungsrecht-ohne-haftung-11530924.html>, abgerufen am 6.1.2021.

**Knop, Carsten:** „Politiker und Eliten haben das Vertrauen verspielt“, v. 19.1.2016, erschienen in: faz.net, Quelle: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/weltwirtschaftsforum/weltweite-umfrage-politiker-und-eliten-haben-das-vertrauen-verspielt-14021020.html>, abgerufen am 12.12.2020.

**Küstner, Kai:** „Beschimpfungen im Bundestag: Gäste-Vorfälle haben ein Nachspiel“, v. 19.11.2020, erschienen in: tagesschau.de, Quelle: <https://www.tagesschau.de/inland/afd-besucher-bundestag-101.html>, abgerufen am 6.4.2021.

**Luig, Judith / Balzer, Imre:** „Corona-Einschränkungen retteten laut Forschern Millionen Leben“, v. 8.6.2020, erschienen in: zeit.de, Quelle: <https://www.zeit.de/wissen/2020-06/covid-19-corona-ausbreitung-pandemie-lockdown-analyse-todesopfer-europa>, abgerufen am 9.6.2020.

**Marx, Iris:** „Die Chronik des Scheiterns – Scheuers Pkw-Maut-Affäre“, v. 1.10.2020, erschienen in: tagesschau.de, Quelle: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/chronik-pkw-maut-101.html>, abgerufen am 10.12.2020.

**Meister, Andre / Biselli, Anna / Reuter, Markus:** „Wir veröffentlichen das Verfassungsschutz-Gutachten zur AfD“, v. 28.1.2019, erschienen in: netzpolitik.org, Quelle: <https://netzpolitik.org/2019/wir-veroeffentlichen-das-verfassungsschutz-gutachten-zur-afd/>, abgerufen am 10.4.2021.

**Nyarsik, Hedviga:** „Wie sich die Querdenker radikalieren“, v. 9.12.2020, erschienen in: n-tv.de, Quelle: <https://www.n-tv.de/politik/Wie-sich-die-Querdenker-radikalisierten-article22225234.html>, abgerufen am 10.4.2021.

**o.V.:** „Steueraffäre um Warburg-Bank: Ermittlungen belasten Scholz, Tschentscher und Finanzbeamte“, v. 12.8.2022, erschienen in: FAZ.net, Quelle: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/cum-ex-skandal-ermittlungen-belasten-scholz-tschentscher-und-finanzbeamte-18240668.html>, abgerufen am 14.8.2022.

**o.V.:** „Nach Aufruf zum Umsturz: Staatsanwaltschaft ermittelt gegen Stefan Räßle“, v. 4.11.2020, erschienen in: stuttgarter-nachrichten.de, Quelle: <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.nach-aufforderung-zum-umsturz-staatsanwaltschaft-ermittelt-gegen-stefan-raepple.f8eaff09-157e-48a4-810f-d90585a744f3.html>, abgerufen am 2.4.2021.

**o.V.:** „Datenauswertung – so tickt der Bundestag“, v. 27.2.2018, erschienen in: Sueddeutsche.de, Quelle: <https://www.sueddeutsche.de/politik/datenauswertung-so-tickt-der-bundestag-1.3884078>, abgerufen am: 16.8.2022.

**o.V.:** „Zwölf verletzte Polizisten nach Querdenker-Demo“, v. 14.3.2021, erschienen in: dw.com, Quelle: <https://www.dw.com/de/zw%C3%B6lf-verletzte-polizisten-nach-querdenker-demo/a-56866500>, abgerufen am 4.4.2021.

**o.V.:** „Große Gier, keine Bedenken – Cum-Ex-Strafprozess am LG Bonn“, v. 30.10.2019, erschienen in: LTO, Quelle: <https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/cum-ex-straftprozess-lg-bonn-62kls119-aussage-zeuge-steuerrecht-anwalt/>, abgerufen am 24.12.2020.

**o.V.:** „Hinterbliebene von Corona-Opfern stellen Strafanzeige“, v. 10.6.2020 (17.30 Uhr Update Meldung), erschienen in: fr.de, Quelle: <https://www.fr.de/panorama/corona-coronavirus-covid-19-weltweit-international-who-weltgesundheitsorganisation-pandemie-zr-13754379.html>, aufgerufen am: 11.6.2020;

**o.V.:** „Verfassungsschutzchefin warnt vor Corona-Verschwörungsmythen“, DPA, v. 31.12.2020, erschienen in: mannheimer-morgen.de, Quelle: [https://www.morgenweb.de/mannheimer-morgen\\_artikel,-coronavirus-verfassungsschutzchefin-warnt-vor-corona-verschwoerungsmythen-\\_arid,1736350.html](https://www.morgenweb.de/mannheimer-morgen_artikel,-coronavirus-verfassungsschutzchefin-warnt-vor-corona-verschwoerungsmythen-_arid,1736350.html), abgerufen am 2.1.2021.

**o.V.:** „Schutzmasken-Skandal: Löbel legt Bundestagsmandat nieder und tritt aus CDU aus“, v. 8.3.2021, erschienen in: swr.de, Quelle: <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/mannheim/loebel-nach-masken-ffaere-zurueckgetreten-100.html>, abgerufen am 24.3.2021.

**o.V.:** „Angehörige von Toten „klagen an““, v. 10.6.2020, erschienen in: orf.at, Quelle: <https://orf.at/stories/3169083/>, abgerufen am 11.6.2020.

**o.V.,** Duden, „Gewissenhaftigkeit“, Quelle : <https://www.duden.de/rechtschreibung/Gewissenhaftigkeit>, abgerufen am 1.3.2021.

**o.V.:** „Große Gier, keine Bedenken – Cum-Ex-Strafprozess am LG Bonn“, v. 30.10.2019, erschienen in: lto.de, Quelle: <https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/cum-ex-straafprozess-lg-bonn-62kls119-aussage-zeuge-steuerrecht-anwalt/>, abgerufen am: 25.12.2020.

**o.V.:** „Neue Regeln für die Lobbyisten“, v. 11.9.2020, erschienen in: dw.com: <https://www.dw.com/de/neue-regeln-f%C3%BCr-die-lobbyisten/a-54897345>, abgerufen am 11.11.2021.

**o.V.:** „Umfrage belegt Vertrauensverlust in Politik“, v. 30.1.2006 (aktualisiert am 28.5.2012), erschienen in: euractiv.de, Quelle: <https://www.euractiv.de/section/prioritaeten-der-eu-fur-2020/news/umfrage-belegt-vertrauensverlust-in-politik-de/>, abgerufen am 12.12.2020.

**o.V.:** „Gewalt und Querdenker-Proteste: Coronademos eskalieren“, v. 14.3.2021, erschienen in: taz.de, Quelle: <https://taz.de/Gewalt-und-Querdenker-Proteste/!5757844/>, abgerufen am 1.4.2021.

**o.V.:** „Bundestag reagiert mit neuem Ordnungsgeld auf AfD-nahe Störer“, v. 4.3.2021, erschienen in: spiegel.de, Quelle: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestag-reagiert-mit-neuem-ordnungsgeld-auf-afd-nahe-stoerer-a-9f519089-52c4-4622-98c6-8fd91bad690a>, abgerufen am 6.3.2021.

**o.V.:** „60 Änderungen in 60 Jahren“, v. 22.5.2019, erschienen in: rp-online.de, Quelle: [https://rp-online.de/politik/deutschland/60-aenderungen-in-60-jahren\\_aid-12246247](https://rp-online.de/politik/deutschland/60-aenderungen-in-60-jahren_aid-12246247), abgerufen am 20.2.2021.

**o.V.:** „Hier geht es um die Bedrohung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“, v. 25.8.2020, erschienen in: welt.de, Quelle: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article214285432/Geplante-Corona-Demo-Hier-geht-es-um-die-Bedrohung-der-freiheitlich-demokratischen-Grundordnung.html>, abgerufen am 14.4.2021.

**Reyher, Martin:** „Abgeordnete verdienen mindestens 22,5 Mio. nebenher – jetzt alle Einkünfte offenlegen“, v. 4.10.2012, erschienen in: [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de), Quelle: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/nebentaetigkeiten/abgeordnete-verdienen-mindestens-225-mio-nebenher-jetzt-alle-einkuenfte>, abgerufen am 3.1.2021.

**ders.:** „Das sind die Nebeneinkünfte der Bundestagsabgeordneten“, v. 16.8.2019, erschienen in: [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de), <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/nebentaetigkeiten/das-sind-die-nebeneinkuenfte-der-bundestagsabgeordneten-1>, abgerufen am 3.1.2021.



**ders.:** „Geldgeber unbekannt: Abgeordnete erhalten Millionen aus anonymen Quellen“, v. 16.8.2019, erschienen in: [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/nebentaetigkeiten/geldgeber-unbekannt-abgeordnete-erhalten-millionen-aus-anonymen-quellen), Quelle: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/nebentaetigkeiten/geldgeber-unbekannt-abgeordnete-erhalten-millionen-aus-anonymen-quellen>, abgerufen am 3.1.2021.

**Schmid, Mirko:** „Jens Spahn: Gesundheitsministerium soll Masken bei Firma gekauft haben, bei der sein Ehemann angestellt ist“, v. 23.3.2021, erschienen in: [fr.de](https://www.fr.de/politik/jens-spahn-ehemann-daniel-funke-masken-gesundheitsministerium-burda-nuesslein-loebel-sauter-edu-csu-90255762.html), Quelle: <https://www.fr.de/politik/jens-spahn-ehemann-daniel-funke-masken-gesundheitsministerium-burda-nuesslein-loebel-sauter-edu-csu-90255762.html>, abgerufen am 23.3.2021.

**Schmidt, Joel:** „AfD-Störaktion im Bundestag: Früherer SPD-Chef Martin Schulz von rechter Aktivistin beschimpft“, v. 20.11.2020, erschienen in: [fr.de](https://www.fr.de/politik/corona-coronavirus-infektionsschutzgesetz-afd-bundestag-peter-altmaier-bedroht-bedraengt-90104597.html), Quelle: <https://www.fr.de/politik/corona-coronavirus-infektionsschutzgesetz-afd-bundestag-peter-altmaier-bedroht-bedraengt-90104597.html>, abgerufen am 9.4.2021.

**Schneider, Jens:** „Die AfD verachtet das System – und bedient sich daran“, v. 1.7.2018, erschienen in: [sueddeutsche.de](https://www.sueddeutsche.de/politik/parteinaherung-die-afd-verachtet-das-system-und-bedient-sich-daran-1.4035682), Quelle: <https://www.sueddeutsche.de/politik/parteinaherung-die-afd-verachtet-das-system-und-bedient-sich-daran-1.4035682>, abgerufen am 11.4.2021.

**Thielen, Johannes:** „23.000 Wörter, 197 Artikel, 1 Verfassung“, v. 23.5.2019, erschienen in: [faz.net](https://www.faz.net/aktuell/politik/das-grundgesetz-in-zahlen-23-000-woerter-197-artikel-1-verfassung-16186401.html#:~:text=Das%20Grundgesetz%20in%20Zahlen%3A%2023.000%20W%C3%B6rter%2C%20197%20Artikel%2C%201%20Verfassung), Quelle: <https://www.faz.net/aktuell/politik/das-grundgesetz-in-zahlen-23-000-woerter-197-artikel-1-verfassung-16186401.html#:~:text=Das%20Grundgesetz%20in%20Zahlen%3A%2023.000%20W%C3%B6rter%2C%20197%20Artikel%2C%201%20Verfassung>, abgerufen am 20.2.2021.

**Votsmeier, Volker:** „Pandora Papers: An die Wurzel des Übels traut sich niemand – Warum die Politik im Kampf gegen Steuerhinterzieher versagt“, v. 4.10.2021, erschienen in: [handelsblatt.de](https://www.handelsblatt.de), Quelle: <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/pandora>

papers-an-die-wurzel-des-uebels-traut-sich-niemand-warum-die-politik-im-kampf-gegen-steuerhinterzieher-versagt/27674972.html?ticket=ST-4872609-2glQdLh0yLmxbRmCPJ7Q-cas01.example.org.

**Wolfsperger, Naima:** „Coronavirus: Lockdown-Studie gibt Drosten recht – nennt jedoch absurd hohe Todeszahlen“, v. 21.6.2020, erschienen in: merkur.de, Quelle: <https://www.merkur.de/welt/coronavirus-deutschland-christian-drosten-hendrik-streeck-lockdown-massnahmen-tote-studie-imperial-college-london-zr-13796261.html>, abgerufen am: 23.6.2020.





