



Ulay Özer (Autor)

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

Ulay Özer

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

 Cuvillier Verlag Göttingen  
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag

<https://cuvillier.de/de/shop/publications/8951>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,  
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: [info@cuvillier.de](mailto:info@cuvillier.de), Website: <https://cuvillier.de>

# 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 erheblichen 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 Staatslenker getroffenen Maßnahmen deutlich auseinander. In Bezug auf die erste Pandemiewelle 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 legitimierte 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.