



Fachbereich WD 3

Persönliche Haftung von Bundesministern

Persönliche Haftung von Bundesministern

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 038/25
Abschluss der Arbeit: 05.06.2025
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Amtshaftung gemäß Art. 34 Satz 1 GG, § 839 BGB	4
3.	Persönliche Haftung von Ministern	5

1. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gefragt, inwieweit im Rahmen der Amtshaftung nicht nur Beamte, sondern auch Bundesminister in Anspruch genommen werden können. Zur Beantwortung stellt der Sachstand zunächst dar, wer im Rahmen der Amtshaftung zum Schadensersatz verpflichtet ist (unter 2.), und geht anschließend der Frage nach, ob und inwieweit der Staat im Falle eines bestehenden Amtshaftungsanspruchs Regress beim zuständigen Bundesminister nehmen kann (unter 3.). Der Sachstand beschränkt sich auf die abstrakte Darstellung der rechtlichen Grundsätze und Haftungsvoraussetzungen. Eine Einzelfallprüfung wird entsprechend der Aufgabenstellung der Wissenschaftlichen Dienste nicht vorgenommen.

2. Amtshaftung gemäß Art. 34 Satz 1 GG, § 839 BGB

Der Amtshaftungsanspruch ist in Art. 34 Satz 1 Grundgesetz (GG)¹, § 839 Abs. 1 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)² normiert: Gemäß § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB hat ein Beamter, der vorsätzlich oder fahrlässig eine gegenüber einem Dritten bestehende Amtspflicht verletzt, dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Durch Art. 34 Satz 1 GG geht die Haftung auf den Staat oder die Körperschaft über, in deren Dienst der Beamte steht.³ Im Rahmen der Amtshaftung können Dritte somit Schadensersatzansprüche nur gegenüber dem Staat geltend machen, nicht gegenüber dem Amtsträger persönlich.

Der Begriff „Beamter“ (§ 839 BGB) wird in Anlehnung an die weiter formulierte grundgesetzliche Norm des Art. 34 GG („jemand“) über seinen staats- und dienstrechtlichen Bedeutungsgehalt hinaus interpretiert: Er erfasst nicht nur Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zum Staat stehen (Beamte im statusrechtlichen Sinne), sondern jede Person, der von der zuständigen Stelle die Ausübung eines öffentlichen Amtes anvertraut worden ist (Beamte im haftungsrechtlichen Sinne).⁴ Darunter fallen auch Personen, die in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen, wie Bundesminister (vgl. § 1 Bundesministergesetz: „Die Mitglieder der Bundesregierung stehen nach Maßgabe dieses Gesetzes zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis.“).⁵

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([GG](#)) vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

2 Bürgerliches Gesetzbuch ([BGB](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 07.04.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 109).

3 Siehe etwa: BVerfGE 61, 149 (198); Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 34 Rn. 11.

4 Ständige Rechtsprechung, vgl. BGHZ 2, 350 (353); Papier/Shirvani, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 9. Aufl. 2024, § 839 Rn. 192 ff.; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 34 Rn. 104.

5 Detterbeck, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 34 Rn. 16; BGH, Urteil vom 20.09.1954 – III ZR 369/52; Urteil vom 12.12.1974 – III ZR 76/70; Urteil vom 10.07.1980 – III ZR 160/78.

Eine detaillierte Übersicht der weiteren Voraussetzungen der Amtshaftung bieten die Arbeiten

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Grundsätze der Amtshaftung, Kurzinformation vom 9. Juli 2020, [WD 3 – 3000 169/20](#)

und

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Grundsätze der Staatshaftung, Sachstand vom 10. März 2022, [WD 3 – 3000 – 028/22](#).

3. Persönliche Haftung von Ministern

Ob der Staat einem Dritten gegenüber zum Schadensersatz verpflichtet ist, betrifft die Amtshaftung im Außenverhältnis. Davon ist die Frage abzugrenzen, ob ein Rückgriff im Innenverhältnis möglich ist, ob also der Staat beim verantwortlichen Amtsträger Regress nehmen kann.⁶ Art. 34 Satz 2 GG sieht diese Möglichkeit für Fälle vor, in denen eine Amtspflicht vorsätzlich oder grob fahrlässig verletzt wurde („Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten.“). Da Art. 34 Satz 2 GG einen Rückgriff lediglich vorbehält, nicht jedoch vorschreibt, muss ein solcher zusätzlich spezialgesetzlich angeordnet sein.⁷ Dies hat der Bundesgesetzgeber unter anderem im Verhältnis zu Bundesbeamten (§ 75 Abs. 1 Satz 1 Bundesbeamtengesetz (BBG)⁸) und Landes- sowie Kommunalbeamten (§ 48 Satz 1 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)⁹) getan. Für die Minister der Länder ordnen zudem einige Landesgesetze eine persönliche Haftung an.¹⁰ Das für

6 Von Danwitz, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, Art. 34 Rn. 141.

7 Detterbeck, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 34 Rn. 81.

8 Bundesbeamtengesetz ([BBG](#)) vom 05.02.2009 (BGBl. I S. 160), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27.02.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 72); der Wortlaut von § 75 Abs. 1 Satz 1 BBG lautet: „Beamtinnen und Beamte, die vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihnen obliegenden Pflichten verletzt haben, haben dem Dienstherrn, dessen Aufgaben sie wahrgenommen haben, den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen.“

9 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern ([Beamtenstatusgesetz – BeamStG](#)) vom 17.06.2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 389).

10 Siehe Art. 7 Abs. 2 Bayerisches Ministergesetz (BayMinG): „Verletzt ein Mitglied der Staatsregierung schuldhaft seine Amtspflicht, so hat es dem Freistaat Bayern den daraus entstandenen Schaden zu ersetzen. Die Haftung beschränkt sich auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit. Haben mehrere Mitglieder der Staatsregierung gemeinsam den Schaden verursacht, so haften sie als Gesamtschuldner.“; siehe auch § 7 Gesetz Nr. 784 über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung (Saarländisches Ministergesetz): „Die Mitglieder der Landesregierung gelten als Beamte im Sinne des § 839 BGB und des § 42 Abs. 1 des Beamtenstatusgesetzes sowie des § 48 des Beamtenstatusgesetzes in Verbindung mit § 65 des Saarländischen Beamtengesetzes.“

das Rechtsverhältnis von Bundesministern zum Staat maßgebliche Bundesministergesetz (BMinG) ¹¹ enthält keine entsprechende Vorschrift. ¹²

Umstritten ist daher, ob trotz der fehlenden Regelung im BMinG eine Ministerhaftung in Betracht kommen kann. Die Diskussion dreht sich im Wesentlichen um die Frage, ob der Gesetzgeber bewusst keine Regelung vorgesehen hat, das Schweigen des BMinG also ein „beredtes“ ist oder ob es sich um eine unbeabsichtigte Regelungslücke handelt, was die Möglichkeit einer Analogie eröffnen würde. Für ein „beredtes“ Schweigen wird unter anderem angeführt, dass bei anderen Amtsverhältnissen ausdrückliche Haftungsregeln existieren, die Ministerhaftung in einigen Ländern bereits seit Jahrzehnten normiert ist und sich der Bundesgesetzgeber dennoch trotz Erlass bzw. Kenntnis dieser Regelungen nicht dazu entschieden hat, eine entsprechende Regelung ins BMinG aufzunehmen. ¹³ Die Gegenansicht hält neben anderem dagegen, dass der Gesetzgeber es ausdrücklich hätte regeln müssen, wenn er selbst die Haftung für vorsätzliche Amtspflichtverletzungen habe ausschließen wollen. Bloßes Schweigen genüge dafür nicht. ¹⁴

Diskutiert wurde zum einen die analoge Anwendung von § 75 Abs. 1 Satz 1 BBG auf Bundesminister. Eine direkte Anwendung scheidet aus, weil Minister keine Beamte im Sinne von § 1 BBG sind. ¹⁵ Doch auch eine analoge Anwendung wird überwiegend abgelehnt. Einige Autoren verneinen wie erläutert bereits das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke. Jedenfalls fehle es für eine analoge Anwendung an der Gleichartigkeit der zu regelnden Sachverhalte: Bundesminister und Beamte seien in ihrem Status und ihren Aufgaben fundamental unterschiedlich. Bundesminister seien im Gegensatz zu Beamten selbstständig und weisungsfrei (Art. 65 Satz 2 GG) und gemäß § 8 BMinG keinem Disziplinarverfahren unterworfen. ¹⁶ Sie seien nur dem Parlament

-
- 11 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung ([Bundesministergesetz – BMinG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.07.1971 (BGBl. I S. 1166), zuletzt geändert durch Art. 3 und 4 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 414).
- 12 Siehe dazu auch bereits: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Haftung und strafrechtliche Verantwortung von Bundesministern und anderen Amtsträgern, Kurzinformation vom 17.08.2023, [WD 3 – 3000 – 094/23](#).
- 13 Lindner, Schadensersatz für Politiker, ZPR 2024, 161; von Donat/Lipinsky/von Dulong, [Gutachten zu Haftungsansprüchen gegenüber Bundesminister a. D. Andreas Scheuer wegen der von der Bundesrepublik Deutschland zu tragenden Entschädigungszahlungen aus dem Betreibervertrag zur Erhebung der Infrastrukturabgabe \(„Pkw-Maut“\)](#) im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr, Stand: 15.12.2023, S. 24 f.; Heinemann, Er haftet nicht: Scheuer und die Maut-Millionen, [Verfassungsblog](#) vom 05.08.2023; Heinemann, Ministerium prüft Haftung wegen Maut-Debakels: Schuldet Andreas Scheuer dem Bund 243 Millionen Euro?, [lto.de](#) vom 19.07.2023.
- 14 Wieland, Er haftet: Schadensersatzpflicht eines Bundesministers bei Amtspflichtverletzung, [Verfassungsblog](#) vom 05.08.2023; im Wege einer historischen Auslegung gelangt auch Herzberg zu einer planwidrigen Regelungslücke: Planwidrige Regelungslücke Ministerhaftung: Das Schweigen des Bundesministergesetzes aus historischer Perspektive, [Verfassungsblog](#) vom 18.08.2023.
- 15 Dazu von Donat/Lipinsky/von Dulong, Gutachten zu Haftungsansprüchen gegenüber Bundesminister a. D. Andreas Scheuer wegen der von der Bundesrepublik Deutschland zu tragenden Entschädigungszahlungen aus dem Betreibervertrag zur Erhebung der Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr, Stand: 15.12.2023, S. 24; Busse, Bundesministergesetz, 3. Online-Ausgabe 2018, § 1 Rn. 1; Epping, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 61. Edition, Stand: 15.03.2025, Art. 62 Rn. 13.
- 16 Berwanger, Noch einmal: Die verlorenen Maut-Millionen, NVwZ 2024, 1144 (1146).

verantwortlich und müssten als Ressortverantwortliche unbeeinflusst von der Drohung mit Haftungsansprüchen Entscheidungen treffen können.¹⁷ Nicht selten sei es für sie erforderlich, Entscheidungen unter Zeitdruck und auf Grundlage unvollständiger Tatsachenerkenntnisse zu treffen, weswegen es im Sinne eines effektiven Regierens erforderlich sei, ihre Entscheidungsfreiheit und Entscheidungsfreude nicht durch eine drohende Haftung einzuschränken.¹⁸

Zum anderen wurde eine Haftung von Bundesministern gegenüber dem Staat in entsprechender Anwendung der §§ 280 ff. BGB diskutiert. Dafür wurde angeführt, dass die §§ 280 ff. BGB nach der Rechtsprechung auch öffentlich-rechtliche Schuldverhältnisse wie das Beamtenverhältnis und das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis erfassen.¹⁹ Die Ernennung zum Bundesminister begründe ein verfassungsrechtliches Schuldverhältnis in Form eines Amtsverhältnisses zum Bund (§ 1 BMinG). Da keine dem § 75 BBG entsprechende Vorschrift existiere, bleibe es bei dem allgemeinen Rechtsgrundsatz, dass eine zu vertretende Pflichtverletzung aus einem Schuldverhältnis einen Schadensersatzanspruch nach sich ziehe.²⁰ Kritische Stimmen verneinen auch einen solchen Anspruch. Zum einen gebe es keine planwidrige Regelungslücke. Die detaillierte Ausgestaltung des BMinG spreche gegen einen pauschalen Rückgriff auf das BGB. Eine Anwendung der allgemeinen Regelungen von §§ 280 ff. BGB würde die gesetzgeberische Entscheidung, eine akzessorische Haftung von Ministern nicht vorzusehen, umgehen.²¹ Zudem sei auch fraglich, ob das Verhältnis von Bundesministern zum Bund ein öffentlich-rechtliches Schuldverhältnis im Sinne der Rechtsprechung darstelle.²²

Es zeigt sich, dass die Frage der persönlichen Haftung von Bundesministern rechtlich umstritten ist.²³ Selbst, wenn man mit einigen Autoren zu einer Regresshaftung gelangen würde, ist zu beachten, dass die Möglichkeit eines Rückgriffs gemäß Art. 34 Satz 2 GG auf grobe Fahrlässigkeit

-
- 17 Von Donat/Lipinsky/von Dulong, Gutachten zu Haftungsansprüchen gegenüber Bundesminister a. D. Andreas Scheuer wegen der von der Bundesrepublik Deutschland zu tragenden Entschädigungszahlungen aus dem Betreibervertrag zur Erhebung der Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr, Stand: 15.12.2023, S. 30 f.
- 18 Heinemann, Er haftet nicht: Scheuer und die Maut-Millionen, [Verfassungsblog](#) vom 05.08.2023; Heinemann, Ministerium prüft Haftung wegen Maut-Debakels: Schuldet Andreas Scheuer dem Bund 243 Millionen Euro?, [lto.de](#) vom 19.07.2023.
- 19 BGH, Urteil vom 20.06.1974 - III ZR 97/72; fürs Verhältnis vom Beamten zum Dienstherrn siehe: BVerwG, Urteil vom 15.06.2018 – 2 C 19/17 m. w. N.
- 20 Wieland, Er haftet: Schadensersatzpflicht eines Bundesministers bei Amtspflichtverletzung, [Verfassungsblog](#) vom 05.08.2023.
- 21 Heinemann, Er haftet nicht: Scheuer und die Maut-Millionen, [Verfassungsblog](#) vom 05.08.2023.
- 22 Dies halten auch von Donat/Lipinsky/von Dulong für fraglich, auch wenn sie der Auffassung sind, dass gute Argumente für eine Haftung nach § 280 BGB sprechen, siehe: Gutachten zu Haftungsansprüchen gegenüber Bundesminister a. D. Andreas Scheuer wegen der von der Bundesrepublik Deutschland zu tragenden Entschädigungszahlungen aus dem Betreibervertrag zur Erhebung der Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr, Stand: 15.12.2023, S. 33 f.
- 23 Hecker, Mehr Fehlerkultur in der Politik oder Politikerhaftung, NJOZ 2024, 577 verweist auf die Notwendigkeit, nicht an der rechtlichen Verantwortlichkeit, sondern der politischen Fehlerkultur zu arbeiten.

und Vorsatz beschränkt ist. Ein Regress dürfte allein wegen dieser hohen Anforderungen in vielen Fällen ausscheiden.

* * *