Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

**Gegründet** von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

**Herausgegeben** von *Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* Bochum – *Dr. Josef Christ,* Richter am BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, Münster – *Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff*, Vors. Richter am VG a. D., Berlin – *Dr. Stefan Paetow*, Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Prof. Dr. Rudolf Streinz*, München

**Schriftleitung:** Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

5 2012
Seite 1–12
31. Jahrgang
12. März 2012

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim*

# Der Bundespräsident

## Kritik des Wahlverfahrens und des finanziellen Status

Zwei Rücktritte von Bundespräsidenten in kurzer Zeit haben den Blick auf das merkwürdige Verfahren gelenkt, in welchem das Staatsoberhaupt in Deutschland bestellt wird. Ja, sie haben sogar die Frage aufgeworfen, ob die Republik überhaupt noch einen Bundespräsidenten braucht. Der jüngste Rücktritt hat darüber hinaus den finanziellen Status ehemaliger Präsidenten in den Fokus gerückt. Ein „Ehrensold", lebenslang in voller Höhe des Amtsgehalts, für einen 52Jährigen, der nur 20 Monate amtiert hat und in Unehren ausgeschieden ist, hat heftige öffentliche Diskussionen hervorgerufen und dazu veranlasst, die Voraussetzungen des Ehrensolds genauer unter die Lupe zu nehmen. Die Frage, wie es zu der für deutsche Amtsträger einmaligen Hundert-Prozent-Regelung kommen konnte, verlangt ebenfalls eine Antwort. Natürlich sind auch die konkrete Entscheidung des Bundespräsidialamts, Christian Wulff den Ehrensold zu gewähren, und die noch ausstehende Entscheidung über die nachamtliche Ausstattung, die Ex-Präsidenten üblicher Weise gewährt wird, Gegenstand dieses Textes. Dabei kann teilweise an den früheren Aufsatz über den Ehrensold (von Arnim, Warum der Bundespräsident nicht zurücktreten kann, NVwZ-Extra 4/2012, S. 1) angeknüpft werden.

### A. Befugnisse des Bundespräsidenten

Die Befugnisse des Bundespräsidenten gelten als bescheiden. Seine Stellung ist jedenfalls sehr viel schwächer als die des früheren Reichspräsidenten, dessen starke Position die Väter des Grundgesetzes für den Untergang der Weimarer Republik mitverantwortlich machten. Dennoch spielt der Bundespräsident keine geringe Rolle. Er muss zum Beispiel verfassungswidrige Gesetze blockieren. Diese Befugnis hatte angesichts der vielfachen Schludrigkeit der parlamentarischen Gesetzgebung etwa in der Amtszeit des Bundespräsidenten *Horst Köhler* eine erhebliche Bedeutung. Weiter hat der Präsident nicht nur Regierungsmitglieder, sondern auch Bundesbeamte, Soldaten und Bundesrichter zu ernennen, und kann die Ernennung beim Fehlen der nötigen Voraussetzungen verweigern. Er besitzt damit ein Instrument gegen die grassierende parteipolitische Ämterpatronage im öffentlichen Dienst, ohne dass die Präsidenten ihre Möglichkeiten bisher aber ausgeschöpft hätten. Der Bundespräsident vertritt zudem den Bund völkerrechtlich und schließt in seinem Namen die Verträge mit auswärtigen Staaten, eine Kompetenz, die ebenfalls nicht rein formal verstanden werden muss.

Vor allem in machtpolitischen Pattsituationen schlägt die Stunde des Präsidenten. Dann wachsen ihm gewisse Reservebefugnisse zu und seine Aufgabe, die Funktionsfähigkeit des politischen Prozesses zu schützen und zu wahren[1], wird besonders deutlich. So kann er, wenn der Bundestag sich nicht mit absoluter Mehrheit auf die Wahl eines Kanzlers einigt, den nur mit relativer Mehrheit Gewählten ernennen oder auch den Bundestag auflösen und Neuwahlen anberaumen. Neuwahlen einleiten kann der Bundespräsident auch im Zusammenspiel mit dem Kanzler. Zwar kann der Bundestag sich nicht selbst auflösen und den Weg für Neuwahlen frei machen. Die Staatspraxis hat dennoch einen Weg gefunden, den auch das *BVerfG* hingenommen hat. So ließen *Helmut Kohl* (1983) und *Gerhard Schröder* (2005) sich, wie von ihnen gewünscht, durch die Parlamentsmehrheit das Misstrauen aussprechen, obwohl sie deren Vertrauen eigentlich noch besaßen; der Bundespräsident löste dann auf Wunsch des Kanzlers den Bundestag auf und setzte einen Termin für die vorgezogene Bundestagswahl fest.

Darüber hinaus kann der Bundespräsident – auf Grund seiner organisatorischen Unabhängigkeit und seiner relativen parteipolitischen Neutralität – zu einer moralischen Instanz werden und mittels des Instruments der Rede, die über die Medien erhebliche Tiefenwirkung entfalten kann, Kritik an

* Der Verfasser lehrt als entpflichteter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Mitglied des dortigen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung. Er hat mehrere wissenschaftliche Werke über Korruption und ihre Bekämpfung herausgegeben. Der Verfasser dankt seinem Kollegen *Hans Meyer* für ein Fachgespräch am 25. 2. 2012, *Hans-Jörg Münchbach*, Amtsgerichtsdirektor i. R., für die kritische Durchsicht des Textes, und *Matthias Strunk*, M. A., für die Hilfe bei der Zusammenstellung des Materials. Alle verbliebenen Mängel gehen natürlich zu Lasten des Verfassers.

1 *Nettesheim*, in: *Isensee/Kirchhof*, Hdb. d. StaatsR, Bd. III, 3. Aufl. (2005), S. 1075 ff.

Missständen üben[2]. Zwar sind auch alle anderen Amtsträger, insbesondere Regierungsmitglieder und Abgeordnete rechtlich ans Gemeinwohl gebunden. Doch – angesichts des tatsächlichen Kräftespiels und der andauernden Wahlkämpfe auf den verschiedenen Ebenen des föderalistischen in die Europäische Union eingebetteten Staates – gehen bei ihnen partei- und machtpolitische Erwägungen häufig vor. Der berühmte Ausspruch „Der Politiker denkt an die nächste Wahl, der Staatsmann an die Zukunft", könnte auch auf den Bundespräsidenten bezogen werden. Er ist auf fünf Jahre gewählt, für die Tagespolitik nicht verantwortlich, und niemand kann ihm das Vertrauen entziehen und ihn abwählen. Er ist also auch institutionell in den Stand gesetzt, sich um Zukunft und Gemeinwohl zu kümmern. Anlässlich des schmählichen Endes der Präsidentschaft von *Christian Wulff* ist zwar verschiedentlich gefragt worden, ob die Republik eigentlich noch einen Präsidenten braucht[3]. Doch – unabhängig von diesem Zwischenspiel – ist die Frage nachdrücklich zu bejahen.

Das Amt des Bundespräsidenten ist – gerade in der heutigen Zeit mit ihrem stark abnehmenden Vertrauen in Politiker und Parteien – eigentlich unverzichtbar. Umso wichtiger ist die Frage, wer auf welche Weise Bundespräsident wird.

## B. Wahlverfahren

Am 18. 3. 2012 wird zum 15. Mal ein Bundespräsident gewählt. Wieder einmal wendet sich damit das Augenmerk einer breiten Öffentlichkeit den Modalitäten der Wahl zu.

### I. Die Bundesversammlung

Das Wahlverfahren ist in Art. 54 Grundgesetz geregelt. Der Bundespräsident wird – im Gegensatz zur Weimarer Zeit – nicht vom Volk, sondern von der „Bundesversammlung" gewählt, deren einzige Funktion die alle fünf Jahre stattfindende Wahl des Staatsoberhauptes darstellt. Sie besteht aus den derzeit 620 Mitgliedern des Bundestages[4] und einer gleichen Anzahl von Ländervertretern, hat insgesamt also 1240 Mitglieder. Der Bevölkerungsanteil der Bundesländer (ohne Ausländer) entscheidet darüber, wie viele Wahlmänner jedes der 16 Länder entsendet. So schickte 2009 Nordrhein-Westfalen 131 Mitglieder in die Bundesversammlung und das Land Bremen fünf. In den Parlamenten entscheidet dann die Stärke der Fraktionen über die parteiliche Zusammensetzung der Länderkontingente. Wählbar ist jeder wahlberechtigte Bürger. Bei der Wahl des Bundespräsidenten ist in den beiden ersten Wahlgängen die absolute Mehrheit erforderlich. Gewählt ist also, wer nach derzeitigem Stand mindestens 621 Stimmen erhält. Im dritten Wahlgang reicht die relative Mehrheit. Gewählt ist dann, wer mehr Stimmen als jeder Mitbewerber erhält.

### II. Probleme

#### 1. Überhangmandate

Die Wahl durch die Bundesversammlung wirft zahlreiche Probleme auf. Da der Bundestag durch Überhangmandate aufgebläht ist, schlägt dieser Auswuchs des Bundestagswahlrechts auch auf die Zusammensetzung der Bundesversammlung durch und könnte im Falle knapper Mehrheiten sogar das Ergebnis bestimmen. So beruht die Mehrheit der CDU/CSU und der FDP in der derzeitigen Bundesversammlung tatsächlich auf den 22 Überhangmandaten, die der Unionsfraktion im Bundestag zugefallen sind. Schon deshalb konnte *Angela Merkel* es nicht riskieren, einen Kandidaten ihrer Koalitionsmehrheit durchzudrücken. Selbst wenn sie damit Erfolg gehabt hätte, was angesichts ihrer Mehrheit von nur zwei bis vier Stimmen ohnehin zweifelhaft war, hätte einem so gewählten Präsidenten der Makel angehangen, sein Amt – vermutlich verfassungswidrigen[5] – Überhangmandaten zu verdanken[6].

#### 2. Fatale Sperrklausel

Die Fünfprozentklausel lässt bei Bundestags- und Landtagswahlen Mio. Wählerstimmen unter den Tisch fallen, obwohl sie bei der Wahl des Bundespräsidenten keinerlei Sinn macht. Sie findet ihre Rechtfertigung allein im Schutz der Funktionsfähigkeit der Parlamente, insbesondere in ihrer Fähigkeit, eine stabile Regierung zu bilden. Für die Wahl der Bundesversammlung ist eine solche Vorschaltung von Sperrklauseln überflüssig. Hier wird keine Regierung gewählt, die vom fortdauernden Vertrauen der Mehrheit abhängig ist. Der Bundespräsident kann notfalls mit relativer Mehrheit gewählt und während seiner fünfjährigen Amtsperiode nicht abgewählt werden. Deshalb lässt sich hier die Aussperrung kleinerer Parteien und ihrer Wähler und die dadurch bewirkte massive Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien und der Gleichheit der Wählerstimmen nicht rechtfertigen. Als der Parlamentarische Rat über die Bundesversammlung debattierte, war denn auch von einer Sperrklausel nicht die Rede. Er hatte sie bewusst *nicht* vorgeschlagen und auch in das erste Bundestags-Wahlgesetz nicht hineingeschrieben; das geschah erst nachträglich durch Intervention der Ministerpräsidenten[7].

#### 3. Paritätischer Einfluss der Länder? Freies Mandat? Dominanz weniger Parteiführer!

Die Zusammensetzung der Bundesversammlung soll Bund und Ländern je einen paritätischen Einfluss auf die Auswahl des höchsten Staatsamtes geben[8]. Tatsächlich aber wird alles durch die politischen Parteien und ihren Zentralismus völlig überlagert. Der Länder-Einfluss steht bloß auf dem Papier. Woher die Mitglieder der Bundesversammlung auch kommen – die Parteiführer vereinnahmen sie für ihre längst getroffenen Entscheidungen. Das freie Mandat ist in aller Regel nur noch Makulatur. Für die Öffentlichkeit wurde dies zum Beispiel 1994 ganz deutlich. Nachdem in den ersten beiden Wahlgängen weder der Kandidat der Union, *Roman Herzog*, noch der der SPD, Johannes Rau, die absolute Mehrheit erhalten hatte, legte der FDP-Vorsitzende *Klaus Kinkel* der Kandidatin seiner Partei, *Hildegard Hamm-Brücher*, nahe, ihre Kandidatur zurückzuziehen. Unter den FDP-Delegierten fand nun eine „Probeabstimmung" statt, ob für *Herzog* oder für Rau zu stimmen sei, wobei *Kinkel* sich wegen der Regierungskoalition von Union und FDP für *Herzog* aussprach. Genauso fiel dann auch die „Vorabstimmung" aus: 69 votier-

2 Hierzu bedarf er der Gegenzeichnung durch Regierungsmitglieder, die er für seine Anordnungen und Verfügungen benötigt (Art. 58 GG), nicht.
3 Siehe auch schon *Isensee*, NJW 1994, 1329.
4 Die Zahl der Bundestagsmitglieder kann sich bis zur Wahl noch verringern, etwa durch Ausscheiden von „Überhang-Abgeordneten", die nicht ersetzt werden.
5 *von Arnim*, Volksparteien ohne Volk, 2009, S. 131 ff. Gegen die Überhangmandate sind Klagen beim *BVerfG* anhängig.
6 Ohne die 22 Überhangmandate wären zwar auch der Bundestag und die Bundesversammlung entsprechend kleiner, so dass sich der Effekt der Überhangmandate verringerte. Er wäre aber in der Bundesversammlung immer noch größer als vier Stimmen.
7 *von Arnim* (o. Fußn. 5), 53 f.
8 *v. Mangoldt/Klein/Starck/Fink*, GG, Bd. II, 6. Aufl. (2010), Art. 54 I Rdnrn. 2 f.: Man wollte „einen Wahlmodus finden, der die Wahl des Bundestags auf eine möglichst breite Basis stellt." Durch die Delegierten „aus den Länderparlamenten … wird auf Seiten der Länder der Grad demokratischer Legitimation erhöht".

ten für *Herzog*, 40 für Rau. Darauf wurde *Herzog* im dritten Wahlgang zum Bundespräsidenten gewählt. Die Wahlmänner und -frauen stehen ganz im Sog der Vorentscheidungen ihrer Parteiführer. Ihnen bleibt meist nur die Akklamation. Von paritätischem Einfluss der Länder kann schon gar nicht die Rede sein.

Auch 2004 kungelten *Angela Merkel* und *Guido Westerwelle* den Nachfolger von Johannes Rau, der selbst nicht wieder kandidierte, aus: Sie einigten sich auf *Horst Köhler* und wollten damit zugleich die Weiche für eine Unions-FDP-Koalition nach der Bundestagswahl 2005 stellen, die dann aber mangels Masse nicht zu Stande kam. Die Wahl von *Köhler* konnte die Mehrheit der Bundesversammlung dann nur noch formal absegnen. 2010, nach dem überraschenden Rücktritt *Köhlers*, machte praktisch *Angela Merkel* (CDU) – unter Zustimmung auch von Seehofer (CSU) und *Westerwelle* (FDP) –, *Christian Wulff* zum Bundespräsidenten und setzte ihn gegen den von SPD und Grünen aufgebotenen *Joachim Gauck* schließlich im dritten Wahlgang durch.

Dass es letztlich Parteiführer sind, die über den Bundespräsidenten entscheiden, kommt sehr plastisch auch in einem Wort zum Ausdruck, das *Joachim Gauck*, diesmal in ganz anderer Lage, zugeschrieben wird: Als ihn am Abend des 19. 2. 2012 im Taxi der überraschende Anruf der Kanzlerin erreichte, nachdem ihr die Parteiführer der FDP, der SPD und der Grünen die Kandidatur *Gaucks* abgerungen hatten, soll er zum Fahrer gesagt haben: „Sie fahren jetzt den neuen Bundespräsidenten“[9]. Zwar bilden die Wahl der Ländervertreter und der Zusammentritt der Bundesversammlung ein feierliches Schauspiel, doch sie vollzieht nur, was „oben“ längst entschieden ist. Die großangelegte öffentliche Inszenierung, zu der auch die Wahl bekannter Schauspieler und Sportler beiträgt, kann die machtpolitische „Gleichschaltung“ der Bundesversammlung nicht wirklich verdecken.

## 4. Kräfte der Vergangenheit

Problematisch ist auch, dass die Zusammensetzung der Bundesversammlung auf längst zurückliegenden Wahlen beruht, sie also nicht die parteipolitischen Kräfteverhältnisse der Gegenwart widerspiegelt. So liegt bei der Wahl vom 18. 3. 2012 die Bundestagswahl zweieinhalb Jahre zurück, die Wahl der Landesparlamente sogar bis zu fast fünf Jahren. Wenn schon das Gewicht der Parteien für die Wahl des Bundespräsidenten maßgeblich sein soll, müssten dann nicht wenigstens die aktuellen Verhältnisse zu Grunde gelegt werden und nicht solche, die möglicherweise längst überholt sind? Vor diesem Hintergrund könnte der Einfluss der FDP bei der Nominierung von *Joachim Gauck* besonders problematisch erscheinen. Sie spielte eine Schlüsselrolle (s. unter 7), obwohl sie, wenn derzeit Wahlen wären und man den Umfragen folgt, befürchten müsste, überall an der Fünfprozentklausel zu scheitern. So gesehen erscheint die Legitimität der 130 FDP-Vertreter in der Bundesversammlung höchst zweifelhaft.

## 5. Legitimation?

Für Bundes- und Landesabgeordnete ergibt sich die Mitgliedschaft in der Bundesversammlung eher zufällig dadurch, dass eine Bundespräsidentenwahl innerhalb der Legislaturperiode ansteht. Die Wähler haben ihre Vertreter bei den letzten Wahlen im Hinblick auf die Landes- und Bundespolitik gewählt. Dass sie dabei auch über die Mehrheiten in der Bundesversammlung und damit über die Bundespräsidenten *Wulff* und *Gauck* mitbestimmen würden, war niemandem in den Sinn gekommen.

Umgekehrt kann auch die Wahl des Bundespräsidenten in den Sog von Parteiwahlen geraten. Das führt ebenfalls zu unguten Verquickungen. Bei den letzten Wahlen in Bayern (Ende 2008) und in Hessen (Anfang 2009) wurde dies besonders deutlich. Die Union, die FDP und die Freien Wähler warben – mit dem Argument der Wiederwahl von *Horst Köhler* – um Stimmen. Dabei ging es doch um die Wahl von Landtagen für die nächsten fünf Jahre.

## 6. Verlegenheitsverfahren

Insgesamt erscheint das Verfahren bei der Bundespräsidentenwahl als Ausdruck von Verlegenheit. Der Parlamentarische Rat führte sie ein, weil er auf Grund seiner Vergangenheitsorientierung eine Volkswahl auf jeden Fall vermeiden wollte. Die Bundesversammlung sollte nach seiner Auffassung aber immerhin ein „Exponent des gesamten Volkes“ sein (so der Abgeordnete *Hans-Christian Seebohm*) und „die Wurzeln seiner Wahl [sollten] … so tief wie möglich in das Volk hineinreichen“ (so der Abgeordnete *Heinrich von Brentano*). Die Bundesversammlung sollte „die höchste Gesamtvertretung des deutschen Volkes überhaupt, des deutschen Volkes in seiner schlichten Einheit und in seiner reichen Gliederung in Länder“ bilden (so der Abgeordnete *Carlo Schmid*) – eine Charakterisierung, von der das heutige Erscheinungsbild der Bundesversammlung unübersehbar meilenweit entfernt ist. Die Erwartungen, die der Parlamentarische Rat mit dem Wahlverfahren verbunden hatte, sind nicht eingetreten[10]. Die Wahl ist zu einer reinen Veranstaltung der Parteien degeneriert, deren Vorsitzende dort ihre Macht demonstrieren[11]. In der Bundesversammlung kommt die Entwicklung zum Parteienstaat und die Usurpation der Volkssouveränität durch die politische Klasse und ihre Führer besonders deutlich zum Ausdruck. Politik droht zum Zirkus zu werden, bei dem wenige die Regie führen.

Da ohnehin Parteiführer entscheiden, wer Präsident wird, scheint es auch kaum jemandem etwas auszumachen, dass es bei der Wahl der Bundesversammlung höchst schludrig zugeht. Wer die Listen für die Wahl der Ländervertreter aufstellt und wie das zu geschehen hat, ist nicht geregelt. Häufig stellen die Fraktionen in den Landtagen Einheitslisten auf, über die das Plenum en bloc abstimmt, was mit dem Grundsatz der Wahlfreiheit nicht in Einklang zu bringen ist. Ein Wahlprüfungsverfahren bis hin zum Verfassungsgericht ist nicht vorgesehen.

## 7. Joachim Gauck – Präsident wider die politische Klasse

Und doch scheint die Wahl vom 18. 3. 2012 einen besonderen Präsidenten hervorzubringen. *Joachim Gauck* ist kein Präsident der politischen Klasse; er ist nicht einmal Parteimitglied. Insofern ist er geradezu das Gegenbild zu *Christian Wulff*. Die unsichtbare Hand des Wettbewerbs, in diesem Fall des politischen Wettbewerbs, die – entgegen den egoistischen Wünschen der Wettbewerber – für die Gemeinschaft Gutes hervorbringt, hat diesmal tatsächlich funktioniert. Sie hat uns, so ist zu hoffen, einen wirklichen Bürgerpräsidenten beschert. Interessant ist der Ablauf seiner Nominierung. Die Kanzlerin hat ihn nicht gewollt, wurde aber durch einen Coup der FDP ausmanövriert, die endlich eine Chance sah,

9 FAZ v. 22. 2. 2012, S. 29 („Sonntagsfahrer“).
10 Siehe schon *Jülich*, DÖV 1969, 92 (96).
11 Schon 1959 hatte Der Spiegel (Titelgeschichte: „Präsidenten. Das Scherbengericht“, Ausgabe v. 1. 7. 1959, S. 36 [38]) anlässlich der Vorgeschichte der Wahl des zweiten Bundespräsidenten *Heinrich Lübke* davor gewarnt, die politischen Entscheidungen könnten „zum leeren Gehäuse des persönlichen Zanks von Parteiführern“ herabsinken.

sich wieder zu profilieren. Wegen der Personalie *Gauck* konnte *Merkel* einen Koalitionskrach mit der Drohung von Neuwahlen nicht riskieren. Sie hätte sich gegen die Medien gestellt, die *Gauck* schon beim letzten Mal zum „Präsidenten der Herzen" ausgerufen hatten, und gegen die Mehrheit der Bevölkerung. Das wäre nicht gegangen, ohne dass sie ihre guten Umfragewerte gefährdet und am Ende – angesichts der drängenden Euro-Entscheidungen – vielleicht sogar eine Staatskrise riskiert hätte. *Joachim Gauck* ist ein Präsident wider Willen der politischen Klasse – kraft funktionierenden politischen Wettbewerbs.

### III. Direktwahl?

Die Entscheidung des Verfassungsgebers gegen die Volkswahl des Bundespräsidenten ist wie kaum eine andere Regelung des Grundgesetzes mit Emotionen und Vorurteilen belastet. Beispielhaft für die Haltung des Parlamentarischen Rates ist der Satz des Abgeordneten *Thomas Dehler*: „Wir sind der Meinung, dass unser Volk in der jetzigen Lage nicht befähigt ist, den richtigen Mann herauszustellen." *Theodor Heuß*, der später selbst erster Bundespräsident der Bundesrepublik wurde, hatte den Parlamentarischen Rat geradezu das Fürchten vor dem Volke gelehrt, als er ihn mit seinem fatalen „cave canem!" wie vor einem bissigen Hund warnte. Der Aufstieg der Nationalsozialisten beruhte freilich auf anderen Gründen. Er vollzog sich auf der Straße und im Parlament und kann nicht auf die starke Stellung des Reichspräsidenten und schon gar nicht auf seine Wahl direkt durch das Volk zurückgeführt werden. Schließlich waren es Parteien im Reichstag (unter Einschluss von *Theodor Heuß* selbst), die 1933 mit ihrer Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz den Staat an Hitler auslieferten.

Es ist auch noch gar nicht lange her, dass gegen die Direktwahl der Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte ähnliche Einwände erhoben und Befürchtungen an die Wand gemalt wurden. Seit aber in allen Flächenländern die Bürgermeister und in den meisten Bundesländern auch die Landräte vom Volk gewählt werden, hat sich gezeigt, wie unberechtigt die Besorgnis war. Inzwischen ist auch die Direktwahl von Ministerpräsidenten im Gespräch und findet im Fachschrifttum ganz überwiegend Zustimmung. Die aus der Allmacht der Parteien resultierende Politiker- und Parteienverdrossenheit hat zugenommen. Mit der Direktwahl kann ihr entgegengewirkt werden. Dehler hatte sein Nein zur Volkswahl des Bundespräsidenten ja auch ausdrücklich nur auf die damalige Situation Deutschlands („in der jetzigen Lage") bezogen. Inzwischen sind über 60 Jahre vergangen, und die Lage ist eine völlig andere.

Der Bundespräsident soll ein gewisses Gegengewicht gegen die Übermacht der Parteien bilden. Diese überparteiliche Funktion, die auch darin zum Ausdruck kommt, dass er mit seiner Wahl aus seiner Partei austritt oder doch die Mitgliedschaft ruhen lässt, wird dadurch erschwert, dass der Wahlvorgang in den Sog der Parteien geraten ist. Die Art und Weise der Bestellung des Bundespräsidenten ist grundlegend für das Ansehen, welches das Amt seinem Inhaber gibt. Es liegt deshalb nahe, erneut darüber nachzudenken, ob das Wahlverfahren nicht von Grund auf geändert und der Bundespräsident vom Volk gewählt werden sollte. Das haben z. B. die Präsidenten *von Weizsäcker* und *Köhler* selbst vorgeschlagen[12]. Auf diese Weise würde er wirkliche demokratische Legitimation erhalten. Die vielen Probleme und Ungereimtheiten des derzeitigen Wahlsystems (Einfluss von Überhangmandaten, Aussperrung kleinerer Parteien und ihrer Wähler, Dominanz weniger Parteiführer, Rückwärtsgewandtheit, mangelnde demokratische Legitimation) würden vermieden. Der direkt gewählte Präsident würde sein Amt nicht allein den Parteien verdanken. Seine Gegengewichtsrolle würde gestärkt, ohne dass Weimarer Gefahren zu befürchten wären. Er könnte z. B. bei der Ernennung von Beamten Ämterpatronage wirkungsvoll eindämmen. Sinnvoll wäre es, ihm auch die Bestellung der Mitglieder des Verfassungsgerichts und anderer Bundesgerichte sowie des Rechnungshofes und weiterer unabhängiger Kontrollorgane wie der Sachverständigenkommissionen zu übertragen[13].

Gegen die Volkswahl wird immer wieder eingewendet, sie verlange eine völlige Änderung des Systems, weil der Präsident dann ähnliche Befugnisse erhalten müsste wie der französische oder der amerikanische Präsident. Doch dieses Totschlagsargument ist bei Lichte besehen eine durch nichts belegte Behauptung. Das sieht man bereits an unserem Nachbarland Österreich. Dort wird der Bundespräsident direkt gewählt, ohne auch nur im Entferntesten die politische Rolle der Präsidenten in Frankreich und Amerika einzunehmen. Der österreichische Bundespräsident hält sich selbst dort zurück, wo er formale Kompetenzen besitzt, und konzentriert sich im Wesentlichen auf seine repräsentativen Aufgaben[14]. Der österreichische Kanzler bleibt die zentrale politische Figur. Auch die Befürchtung, ein Wahlkampf würde das Ansehen und die Stellung des Staatsoberhaupts beeinträchtigen oder zu einer Spaltung des Wahlvolks führen, wird durch das österreichische Beispiel widerlegt.

Die Diskussion um die Direktwahl des Bundespräsidenten dürfte derzeit allerdings reichlich akademisch sein. Im Gegensatz zur Direktwahl der Bürgermeister, die gegen widerstrebende Landesparlamente durch Volksbegehren und Volksentscheide durchgesetzt wurde[15], und im Gegensatz zur Volkswahl des Ministerpräsidenten, bei der dies ebenfalls möglich erscheint[16], gibt es auf Bundesebene keine direkte Demokratie. Von selbst wird die politische Klasse die Verfügung über das Amt des Bundespräsidenten aber kaum aus der Hand geben – es sei denn, der öffentliche Druck würde einmal übermächtig und zwänge die politische Klasse zu grundlegenden institutionellen Konzessionen.

## C. Finanzieller Status

### I. Aktivenbezüge

#### 1. Berechnung und Höhe

Der Bundespräsident steht – zumindest nominell – an der Spitze der staatlichen Einkommenshierarchie. Der Erste Mann im Staat soll auch die höchsten Bezüge haben. Das wird ihm niemand neiden, so lange das Amt mit anerkannten Persönlichkeiten besetzt ist. Er ist allerdings der einzige Amtsträger, dessen Gehalt gesetzlich nicht festgelegt ist, und auch der einzige, der im Ruhestand sein volles Aktivgehalt weiterbezieht.

Der Bundespräsident erhält laut Bundeshaushaltsplan[17] als Amtsträger zehn Neuntel des Amtsgehalts des Bundeskanz-

12 Eine umfassende Darstellung des Fachschrifttums und eine abgewogene Bilanzierung gibt *Seltenreich*, KJ 2004, 238.
13 *von Weizsäcker*, Gesprächsbuch, 1992, S. 163: „Presidential Commissions."
14 *Berchtold*, Der Bundespräsident. Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht, 1969.
15 *von Arnim*, DÖV 2002, 585
16 *Backmann*, Direktwahl des Ministerpräsidenten, 2006; *von Arnim*, Systemwechsel durch Direktwahl des Ministerpräsidenten, in: Festschr. f. König, 2004, S. 371 ff.
17 Einzelplan 2001, Titel 42101. Hinzu kommt laut Haushaltsplan ein Aufwandsgeld (Aufwandsentschädigung) von 78 000 Euro, aus dem

lers. Das Amtsgehalt des Bundeskanzlers ist seinerseits an die Beamtenbesoldung gekoppelt und beträgt *fünf Drittel* des Grundgehalts eines Staatssekretärs als des höchsten Beamten[18]. Das ergibt sich aus dem Bundesministergesetz[19]. Dort steht allerdings nicht, wie hoch denn nun das Grundgehalt eines Staatssekretärs ist. Dazu muss man das Bundesbesoldungsgesetz zu Rate ziehen, aus dessen Anlage IV sich das Grundgehalt eines Staatssekretärs (Besoldungsgruppe B 11) ergibt. Doch hat die Bundesregierung wiederholt auf Erhöhung verzichtet, so dass die Bundeskanzlerin tatsächlich ein geringeres Gehalt bezieht. Zehn Neuntel davon sind 199 000 Euro im Jahr, die im Haushaltsplan ausgewiesen sind. Berücksichtigt man allerdings, dass die Bundeskanzlerin noch ein Bundestagsmandat besitzt und auch daraus Zahlungen erhält, übernimmt *sie* die Spitze der Einkommenspyramide der Amtsträger.

### 2. Amtsbezüge: ohne Gesetz

Eine gesetzliche Regelung gibt es nur für die Ruhebezüge des Bundespräsidenten. Seine Amtsbezüge ergeben sich allein aus dem Haushaltsplan. Für die Bezahlung aller anderen Amtsinhaber bestehen Gesetze (Ministergesetze, Abgeordnetengesetze, Gesetz über Parlamentarische Staatssekretäre etc.). Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, warum das verfassungsrechtliche Erfordernis einer Regelung durch Gesetz („Gesetzesvorbehalt"), das für die anderen Amtsträger anerkannt ist, für den Bundespräsidenten nicht gelten soll[20]. Die bloße Veranschlagung im Haushaltsplan begründet grundsätzlich keine Ansprüche für den Bundespräsidenten. Das besagt § 3 II BHO ausdrücklich: „Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben." Diese Rechtslage erscheint mit der Stellung des Bundespräsidenten als Verfassungsorgan nicht vereinbar.

### 3. Anrechnung

Der Bundespräsident darf weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bund oder eines Landes angehören. Er darf auch kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichtsrate eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören (Art. 55 GG). Es kann deshalb eigentlich nicht vorkommen, dass der Präsident neben seinem Amtsgehalt noch Einnahmen aus einem gleichzeitig ausgeübten staatlichen Amt oder Mandat oder aus privater Erwerbstätigkeit bezieht. Wohl aber kann es zur Konkurrenz mit dem Ruhegehalt aus einer früheren staatlichen Tätigkeit als Beamter oder Regierungsmitglied kommen. Dieses wird dann voll angerechnet (§ 3 BPräsRuhebezG). Eine eventuelle Altersentschädigung aus einem früheren Abgeordnetenmandat wird nach den Abgeordnetengesetzen angerechnet (z. B. § 29 III 1 AbgG des Bundes).

## II. Der finanzielle Status ehemaliger Bundespräsidenten

### 1. Ehrensold

a) *Allgemein*. Das „Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten" gibt ehemaligen Präsidenten unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf den so genannten Ehrensold. Das Gesetz sieht seit einer Änderung von 1959 vor, dass die Amtsbezüge des Bundespräsidenten (ohne Aufwandsgeld) auch nach seinem Ausscheiden aus dem Amt in voller Höhe weiterlaufen (§ 1 des Gesetzes). Stirbt der Bundespräsident oder der ehemalige Bundespräsident, so erhält seine Witwe den Ehrensold drei Monate weiter voll und danach davon 55 Prozent als Witwengeld (§ 2). Eine Mindestdauer für die Ausübung des Amtes ist – jedenfalls nach dem Wortlaut des Gesetzes (s. aber unten c dd) – nicht vorgesehen. Insbesondere wird nicht vorausgesetzt, dass der Präsident die nach dem Grundgesetz möglichen zwei Amtsperioden von zusammen zehn Jahren wahrnimmt. Dass die Altersbezüge des Bundespräsidenten auf Lebenszeit 100 Prozent der Amtsbezüge betragen und ohne Rücksicht auf die Dauer des Amtes und das Alter des Präsidenten gezahlt werden, ist für staatliche Amtsträger einzigartig.

Zum Vergleich: Bundeskanzlerin und Bundesminister erhalten ein Ruhegehalt erst, wenn sie mindestens vier Jahre amtiert haben; dieses beträgt dann 27,75 Prozent des Amtsgehalts (und des Ortszuschlags). Die Höchstversorgung von 71,75 Prozent erhält nur, wer mehr als 22 Jahre amtiert hat. Die Zahlungen beginnen im Allgemeinen erst mit dem Erreichen der Altersgrenze von derzeit 65 Jahren (§ 15 Bundesministergesetz). *Michael Glos*, der nach mehr als drei Amtsjahren als Wirtschaftsminister zurücktrat, erhält z. B. kein Ruhegehalt aus diesem Amt. Immerhin erhielt er zwei Jahre lang Übergangsgeld (§ 14 BMinG).

Die Einzigartigkeit des Ehrensolds wurde allerdings kaum problematisiert, so lange ehemalige Bundespräsidenten ein oder zwei Amtsperioden abgeleistet, also fünf oder zehn Jahre amtiert und bei ihrem Ausscheiden ohnehin die normale Altengrenze erreicht oder überschritten hatten wie z. B. *Richard von Weizsäcker*, *Roman Herzog* und *Horst Köhler*. Bei einem 52Jährigen, der das Amt bis zu seinem Rücktritt nur 20 Monate innegehabt hatte, lassen sich die Fragen und Probleme der Ehrensold-Regelung aber nicht mehr beiseite schieben. In solchen Fällen wird deutlich, dass das Gesetz unangemessen ist und reformiert werden muss – unabhängig vom besonderen Grund des Rücktritts von *Wulff* und der Frage, ob ihm nach dem Gesetz überhaupt ein Anspruch zusteht.

b) *Die Verdoppelung des Ehrensolds im Jahre 1959*. Ursprünglich hatte das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten von 1953 – in Anlehnung an die Regelung für den Reichspräsidenten der Weimarer Republik[21] – vorgesehen, dass ehemalige Bundespräsidenten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt noch drei Monate lang die vollen, sodann „für die Dauer eines Jahres als Übergangsgeld drei Viertel und von da ab als Ehrensold die Hälfte der Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsgelder" erhalten[22]. Die Anhebung des Ruhegehalts des Bundespräsidenten auf 100 Prozent erfolgte durch Gesetz vom 24. 7. 1959 (BGBl I, 525) – in einem regelrechten Geheimverfahren. Nach einer Rechtfertigung der gewaltigen Aufstockung sucht man im gesamten Verfahren vergebens: Weder enthielt der Gesetzentwurf[23] eine Begründung, noch die Berichte des Ausschusses für Inneres[24] oder des Haushaltsausschusses[25]. Nicht ein einziger Abge-

auch die Löhne des Hauspersonals für die Amtswohnung des Bundespräsidenten zu zahlen sind.

18 Besoldungsgruppe 11 „einschließlich zum Grundgehalt allgemein gewährter Zulagen".

19 § 11 I lit. a BMinG.

20 Dass der Bundespräsident – jedenfalls dem Grunde nach – Anspruch auf Besoldung besitzt, ergibt sich aber aus dem Grundgesetz. Art. 55 II: „Der Bundespräsident darf kein anderes *besoldetes* Amt … ausüben." (Hervorhebung vom Verfasser). S. auch *Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 329 ff.

21 Begr. d. RegE v. 24. 6. 1952, BT-Dr 3494, S. 3.

22 Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten v. 17. 6. 1953, BGBl I, 406.

23 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP v. 17. 3. 1959, BT-Dr 3/939.

24 Mündliche Berichte des Ausschusses für Inneres v. 8. 4. 1959 (BT-Dr 3/998) und v. 27. 5. 1959 (BT-Dr 3/998 [neu]).

25 Bericht des Haushaltsausschusses v. 3. 6. 1959 (BT-Dr 3/1134).

ordneter ergriff in einer der drei „Lesungen“ des Gesetzes im Plenum des Bundestages das Wort. Niemand traute sich, den wahren Grund für die Verdoppelung zu nennen[26]. Keiner wollte sich dafür oder dagegen stark machen und die Öffentlichkeit aufscheuchen. Selbst die inzwischen zugänglichen Protokolle der (damals unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagenden) Ausschüsse wurden offenbar „gesäubert“ und geben keinerlei Auskunft.

Der Gesetzentwurf vom 17. 3. 1959, der die Verdoppelung vorsah, war nicht von der Bundesregierung eingebracht worden, obwohl diese 1952 das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten initiiert hatte, sondern gemeinsam von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und DP. Er sah nunmehr einen Ehrensold in voller Höhe des Amtsgehalts vor[27]. Der Innenausschuss beantragte mit Bericht vom 8. 4. 1959 zunächst, den Ehrensold auf „drei Viertel der Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsgelder“ zu erhöhen, und dies auf Dauer, also nicht nur für ein Jahr. Zusätzlich sollte der ehemalige Präsident „eine Aufwandsentschädigung in Höhe eines Fünftels“ des Ehrensolds erhalten[28]. Sieben Wochen später, am 27. 5. 1959, legte der Innenausschuss dann einen neuen Antrag vor, der die heutige Fassung des Gesetzes enthält:

„Scheidet der Bundespräsident mit Ablauf seiner Amtszeit oder vorher aus politischen oder gesundheitlichen Gründen aus seinem Amt aus, so erhält er einen Ehrensold in Höhe der Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsgelder.“[29]

Über die Gründe für die Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Änderungsantrag vom März 1959 und gegenüber dem Ausschussantrag vom April 1959 erfährt man ebenso wenig wie über die Gründe für die Änderung insgesamt. Über allem lag ein großer Mantel des Schweigens.

Heute wissen wir, dass die Verdoppelung des Ehrensolds mit dem Wunsch des damaligen Bundeskanzlers *Konrad Adenauer* zusammen hing, Bundespräsident zu werden. Seine Kandidatur fällt genau in die Zeit der Gesetzesberatungen im Bundestag. Am 12. 2. 1959 hatte die SPD *Carlo Schmid*, der großes Ansehen genoss, als Nachfolger von *Heuß* aufgestellt. *Adenauer* nahm das zum Anlass, Ende Februar mit *Ludwig Erhard* einen ebenbürtigen Kandidaten der Koalition ins Gespräch zu bringen. Das geschah wohl auch mit dem Hintergedanken, den ungeliebten Konkurrenten dadurch vom Kanzleramt auszuschließen. *Adenauer* stieß damit aber auf energischen Widerspruch in den eigenen Reihen, so dass auch *Erhard* in einer öffentlichen Erklärung vom 3. März seine Kandidatur verweigerte[30]. Das veranlasste *Adenauer*, über eine eigene Kandidatur nachzudenken, die er am 7. April bekanntgab. Die überwältigende Zustimmung, auf die er damit bei politischen Freunden und Gegnern stieß, die alle hofften, den „Alten“ auf diese Weise loszuwerden, muss ihm allerdings verdächtig vorgekommen sein. Auch der Streit um die Kanzler-Nachfolge ließ ihn in seinem Entschluss schwanken, nur um Mitte/Ende Mai seine Kandidatur dann doch wieder zu bestätigen[31]. Doch auch das war von kurzer Dauer. Am 5. Juni verkündete *Adenauer* den Rücktritt von der Kandidatur und blieb Bundeskanzler. Da war die Verdoppelung des Ehrensolds aber bereits im Innenausschuss beschlossen. Der spätere Bundesminister *Heinrich Windelen*, der damals Mitglied des Haushaltsausschusses war, hat die Gründe für die Verdoppelung kürzlich plastisch geschildert:

„Natürlich haben wir uns gesagt, wenn wir *Adenauer* nun unbedingt dahin bringen wollen, dass er das Amt des Bundespräsidenten übernimmt, dann müssen wir ihm wenigstens eine entsprechende Altersregelung anbieten können. Denn sonst macht er es absolut nicht. Denn das Materielle spielte bei *Adenauer* immer eine deutliche Rolle.“[32]

Der Wunsch, *Adenauer* den Weg ins Bundespräsidentenamt finanziell zu versüßen, erklärt auch die Heimlichtuerei im Gesetzgebungsverfahren: Das speziell auf *Adenauer* zugeschnittene Änderungsgesetz war eine Lex *Adenauer*. Bei ihrem Bekanntwerden fürchtete man massivste öffentliche Proteste.

Unter der Hand wurde versucht, eine sachliche Begründung für die Verdoppelung nachzuschieben. *Theodor Eschenburg* berichtet, der Gesetzentwurf sei damit begründet worden, der Alt-Bundespräsident werde voraussichtlich von vielen Seiten in Anspruch genommen, wodurch ihm erhebliche Repräsentationsaufwendungen entstünden[33]. In diese Richtung geht auch der (erste) Ausschussbericht vom 8. 4. 1959, der ja noch eine Aufwandsentschädigung vorgesehen hatte. Es ist allerdings nicht recht ersichtlich, warum der *Reichs*präsident, der ja nur den halben Ehrensold beanspruchen konnte, keine solchen Verpflichtungen gehabt haben soll. Heute erhalten ehemalige Bundespräsidenten auch noch eine Amtsausstattung (Dienstwagen mit Fahrer, persönlichen Referent und Bürokraft sowie Erstattung der Sachausgaben). Die frühere Begründung für die Verdoppelung des Ehrensolds ist deshalb, will man die Amtsausstattung nicht wieder beseitigen, entfallen. Beides – die Gewährung des hundertprozentigen Ehrensolds *und* der Amtsausstattung – ist ein Widerspruch in sich und geht nicht zusammen. Auch dass die Verdoppelung in einem Verfahren erfolgte, das die Öffentlichkeit scheute wie der Teufel das Weihwasser, signalisiert die sachliche Unangemessenheit der Regelung.

c) *Voraussetzungen*[34]. Ein Anspruch auf Ehrensold besteht nur unter bestimmten Voraussetzungen

aa) *Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Gesetzes*. Nach § 1 des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten[35] erhält dieser „einen Ehrensold in Höhe der Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsgelder“, wenn er „mit *Ablauf seiner Amtszeit* oder vorher aus *politischen* oder *gesundheitlichen* Gründen aus seinem Amt“ ausscheidet[36]. Diese Aufzählung bedeutet zugleich, dass beim Rücktritt aus anderen Gründen kein Anspruch auf Ehrensold besteht. Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes bestätigt dies. Der Bundestag ging bei seinen Beratungen ganz selbstverständlich und deutlich erkennbar davon aus, dass der Anspruch auf Ehrensold nur beim Ausscheiden aus einem der drei im Gesetzentwurf aufgezählten Gründe anfällt[37].

26 Erste Beratung am 18. 3. 1959, Verhandlungen des Deutschen Bundestags, BT-Dr 3/3539. Zweite und dritte Beratung am 18. 6. 1959, Verhandlungen des Deutschen Bundestags, BT-Dr 3/4200 F.
27 Deutscher Bundestag, BT-Dr 1/939.
28 Mündlicher Bericht des Ausschusses für Inneres, Deutscher Bundestag, BT-Dr 3/998.
29 Mündlicher Bericht des Ausschuss für Inneres, Deutscher Bundestag, BT-Dr 3/998 (neu).
30 *Braun*, Die Bundesversammlung, 1993, S. 134 f.
31 *Braun* (o. Fußn. 30), S. 139.
32 ARD-Fernseh-Magazin Monitor, Sendung v. 1. 3. 2012 („Dank Adenauer: Wie aus dem Ehren-Sold Ehren-Gold wurde“). Zusätzlich mag auch der Wunsch mitgespielt haben, *Theodor Heuß*, den ersten Bundespräsidenten, mit der Verdoppelung des Ehrensolds zu belohnen (so *Hans-Peter Schneider*, Ehrensold für Adenauer, FAZ v. 9. 3. 2012, S. 7, Leserbrief.
33 *Eschenburg*, Der Sold des Politikers, 1959, S. 66.
34 Die Ausführungen in diesem Abschnitt c knüpfen an NVwZ-Extra 4/2012 an und beziehen die inzwischen ausgelöste öffentliche Diskussion mit ein.
35 Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten v. 17. 6. 1953 (BGBl I, 406), geändert durch Gesetz v. 24. 7. 1959 (BGBl I, 525) und durch Art. 15 des Gesetzes v. 5. 2. 2009 (BGBl I, 160).
36 Hervorhebungen vom Verfasser.
37 Begr. des RegE, BT-Dr 1/3494, S. 3, v. 24. 6. 1952: „§ 1 entspricht § 1 des Gesetzes v. 31. 12. 1922. Wie dort sind die Bezüge nach dem Ausscheiden aus dem Amt *nur* vorgesehen, wenn dieses auf Beendigung

bb) *Rücktritt aus politischen Gründen.* Was „politische Gründe“ im Sinne des Gesetzes sind, ist aus den grundgesetzlichen Funktionen des Bundespräsidenten heraus zu entwickeln. Danach erfolgt der Rücktritt dann aus politischen Gründen, wenn Bundesregierung und Bundespräsident in zentralen innen- oder außenpolitischen Fragen derart divergieren, dass der Präsident glaubt, die Politik der Bundesregierung bzw. der Bundestagsmehrheit nicht mehr repräsentieren, entsprechende Gesetze nicht mehr unterzeichnen (Art. 82 I 1 GG), den Bund völkerrechtlich nicht mehr vertreten und Verträge mit auswärtigen Staaten nicht mehr schließen (Art. 59 GG) zu können. Da grundsätzlich alle Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten der Gegenzeichnung durch den Kanzler oder den zuständigen Bundesminister bedürfen (Art. 58 GG), ist es unerlässlich, dass Regierung und Präsident im Großen und Ganzen am gleichen politischen Strang ziehen. Fehlt es an diesem grundsätzlichen politischen Einvernehmen, soll dem Präsidenten der Rücktritt ermöglicht werden, ohne dass dies den Anspruch auf den Ehrensold gefährdet[38]. Dieses Ergebnis wird durch eine Analyse des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages bestätigt:

„Damit sind unter politischen Gründen solche zu verstehen, die… außerhalb der Person des Amtsinhabers liegen… insbesondere schwerwiegende Differenzen über die Innen- und Außenpolitik der Regierung.“[39]

Liegt ein solcher politischer Grund nicht vor (und auch keiner der beiden anderen unschädlichen Ausscheidensgründe), so erwirbt der Bundespräsident keinen Anspruch auf den Ehrensold.

cc) *Rücktritt aus persönlichen Gründen.* Ebenso wenig kann der Bundespräsident den Ehrensold beanspruchen, wenn er aus persönlichen Gründen zurücktritt. Dies wird in der Begründung zum Vorgänger-Gesetz, dem „Gesetz über das Ruhegehalt des Reichspräsidenten“ vom 31. 12. 1922[40], ausdrücklich klargestellt: Dort heißt es in aller Deutlichkeit: „ein lediglich aus persönlichen Gründen zurücktretender“ Präsident erwirbt keinen Anspruch auf das Ruhegehalt[41]. Dies gilt auch für den Bundespräsidenten, da Bundestag und Bundesregierung sich bei der Gestaltung des Gesetzes Anfang der Fünfzigerjahre erklärtermaßen eng an das Reichspräsidenten-Gesetz und seine Begründung angelehnt hatten[42].

Persönliche Gründe sind solche, die in der Person des Bundespräsidenten wurzeln, z. B., wenn er vorzeitig demissioniert, weil er sich auf sein Privatleben konzentrieren oder ein lukratives Angebot aus der Wirtschaft annehmen will. In Betracht kommt auch ein Rücktritt wegen unangemessener Verhaltensweisen, erst recht, wenn sie den Verdacht von Straftaten begründen, deretwegen die Staatsanwaltschaft ermittelt und die Aufhebung der Immunität des Präsidenten beantragt. Das gilt auch, wenn die Handlungen vor Beginn des Amts begangen worden sind und erst recht, wenn der Präsident durch ihr nachhaltiges Verheimlichen und unvollständiges Darstellen gegenüber Parlament und Medien den Eindruck eines schlechten Gewissens erweckt und der Öffentlichkeit Rechtfertigungsversuche auftischt, die derart an den Haaren herbeigezogen erscheinen, dass sie den gesunden Menschenverstand beleidigen. Tritt der Bundespräsident deswegen zurück, liegen weder politische noch gesundheitliche Gründe vor, sondern moralische bzw. charakterliche, die in der Person wurzeln, so dass er nach dem Gesetz keinen Ehrensold beanspruchen kann. Solche persönlich zu verantwortende Verhaltensweisen hätten ihn, wären sie vorher bekannt geworden, schon für die Übernahme des Amts disqualifiziert.

dd) *Der besondere Charakter des Bundespräsidentenamts.* Das Amt des Bundespräsidenten besitzt – seinem rechtlichen Sinn nach – einen ganz besonders honorigen Charakter, der sich nicht nur darin widerspiegelt, dass der Präsident protokollarisch der Erste Mann im Staate ist, sondern auch darin, dass er ein Mindestalter aufweisen muss, dass er die – über allem Recht stehende – Befugnis besitzt, (von Bundesgerichten verurteilte Straftäter zu begnadigen) dass er als „Repräsentant der Ehrenhoheit des Bundes“[43] Orden und Ehrenzeichen verleiht, dass ihm – anders als Kanzler und Ministern – während seiner gesamten fünfjährigen Amtsperiode niemand das politische Vertrauen entziehen und ihn absetzen kann, aber eben auch darin, dass er als besondere Form der Altersversorgung einen „Ehrensold“ erhält – in voller Höhe seines Gehalts schon nach einer fünfjährigen Wahlperiode und unabhängig vom Lebensalter. Eine solche Versorgung hat kein anderer vom Staat bezahlter Amtsträger.

Andererseits ist er aber auch durch ein besonderes Treueverhältnis gebunden. Er kann z. B. nicht einfach „hinschmeißen“ und dadurch die Wähler, Bürger und Öffentlichkeit enttäuschen – und trotzdem den Ehrensold kassieren. Tut er es doch, verliert er den Anspruch darauf. Diesen gibt es wegen des besonders Ehrenhaften, das mit dem Amt verbunden ist und auch in der Bezeichnung „Ehrensold“ und seiner einmalig großzügigen Ausgestaltung zum Ausdruck kommt, – außer bei Rücktritt aus politischen oder gesundheitlichen Gründen – eben nur, wenn der Präsident die Amtsperiode, für die er gewählt ist, abgeleistet hat, nicht aber, wenn er aus sonstigen Gründen vorzeitig zurücktritt. Erst recht wird erwartet, dass er nicht wegen des Verdachts strafbarer Handlungen und den entsprechenden Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zurücktritt.

ee) *Ehrensold im Anklageverfahren.* Der Bundespräsident verliert allerdings auch bei einem Amtsverlust durch Urteil des *BVerfG* den Ehrensold nicht notwendig; das Gericht kann ihn ganz oder teilweise aufrechterhalten (Art. 61 GG, § 5 des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten [Anlage 2]). Daraus versuchen manche im Wege eines Erstrecht-Schlusses abzuleiten, der Anspruch auf den Ehrensold müsse ihm auch bei einem Rücktritt aus persönlichen Gründen erhalten werden[44]. Eine solche Auslegung aus dem angeblichen „Geist des Gesetzes“[45] ignoriert nicht nur den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte des Gesetzes, also die beiden zentralen methodischen Kriterien für die Auslegung von Gesetzen, sondern er misst auch einer Vorschrift, die noch nie praktisch geworden ist und die manche für über-

der Amtszeit, auf Dienstunfähigkeit oder auf politischen Gründen beruht.“ (Kursivsetzung vom Verfasser).

38 So bereits *von Arnim*, NVwZ-Extra 4/2012, S. 1 (3).

39 *Giesecke*, Rücktritt des Bundespräsidenten aus „politischen Gründen“ i. S. des § 1 BPräsRuhebezG, 2012, S. 3, unter zust. Verweis auf *von Arnim*, NVwZ-Extra 4/2012, S. 1 (3). Ebenso jetzt *Meyer*, Übergangsgeld für den früheren Präsidenten. Kein Rücktritt aus politischen Gründen, FAZ v. 8. 3. 2012, S. 8. Anders *Prantl*, Das Falschgeld, Süddeutsche Zeitung v. 29. 2. 2012. *Prantl* nimmt merkwürdiger Weise stets einen politisch Grund an, wenn der Präsident „als ‚Amtsträger' Vorteile genommen“ hat, der Rücktritt also wegen Korruption im Amt erfolgt ist.

40 Gesetz über das Ruhegehalt des Reichspräsidenten v. 31. 12. 1922, RGBl 1923, 53.

41 Reichstag, Aktenstück N. 5153, S. 5614.

42 Der Einwand *Degenharts*, im Gesetz sei „nicht ausdrücklich geregelt,“ dass *Wulff* bei einem Rücktritt „aus persönlichen Gründen“ den Ehrensold verliere (so tagesschau.de v. 14. 2. 2012), verkennt, dass die Analyse der Entstehungsgeschichte eines Gesetzes zu den anerkannten juristischen Auslegungsmethoden gehört, mit der eventuelle Zweifel, die der Wortlaut lässt, behoben werden können.

43 So Vorwort des Haushalts-Einzelplans 01 des Bundespräsidenten.

44 So z. B. *v. Altenbockum*, Ehre ist Zwang genug, FAZ v. 2. 3. 2012, S. 1.

45 So *v. Altenbockum* (o. Fußn. 44), S. 1.

flüssig und systemfremd halten[46], eine Funktion zu, die sie in Wirklichkeit gar nicht besitzt.

Der genannte Schluss kann auch deshalb nicht zutreffen, weil bereits § 3 des Reichspräsidenten-Gesetzes dieselbe mögliche Folge einer Verurteilung vorgesehen hatte – ganze oder teilweise Aufrechterhaltung des Ehrensolds – und das Gesetz dennoch eindeutig klargestellt hatte, dass der Präsident den Anspruch auf Ehrensold nur bei Rücktritt aus politischen Gründen oder wegen Dienstunfähigkeit erwarb und dass er bei einem Rücktritt aus persönlichen Gründen keinen Ehrensold erhielt.

Auch trifft die dem Erstrecht-Schluss zu Grunde liegende Annahme, die Verurteilung durch das *BVerfG* begründe notwendigerweise einen besonders schlimmen Vorwurf, nicht zu. Das Urteil des Verfassungsgerichts setzt keinen schweren Gesetzesverstoß voraus[47] und begründet auch keinen strafrechtlichen Makel[48]. Beim Anklageverfahren kann es vornehmlich um eine politische Auseinandersetzung gehen. Das zeigt sich auch darin, dass die Klage zum *BVerfG* eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags oder zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats verlangt, also voraus setzt, dass der Präsident das Vertrauen der großen Mehrheit von Parlament und Regierung bzw. der Länderregierungen verloren hat und diese möglicherweise bloß einen Vorwand suchen, um ihn los zu werden. Dann soll der Präsident sein Amt in Wahrheit aus politischen Gründen verlieren und eine gedeihliche Zusammenarbeit mit anderen Bundesorganen dürfte in Zukunft kaum mehr vorstellbar sein. Das kann – angesichts des gewaltigen „Blockierungspotenzials“ des Präsidenten[49] – fatale Auswirkungen haben. Um schweren Störungen im Zusammenspiel der Staatsorgane vorzubeugen, kann das Gericht, das ja insoweit eine Ermessensentscheidung trifft, in die auch Erwägungen der politischen Opportunität einfließen[50], es für staatspolitisch klug halten, dem Willen der Antragsteller zu entsprechen und den Präsidenten selbst bei relativ geringfügigen Gesetzesverletzungen, und ohne dass er die Würde des Amtes wirklich verletzt hat, abzusetzen. Bei einer solchen Amtsenthebung, die letztlich aus politischen Gründen erfolgt, also aus Gründen, aus denen der Präsident hätte zurücktreten können, ohne den Ehrensold zu verlieren, kann die Billigkeit dafür sprechen, ihm seinen Ehrensold ganz oder teilweise zu belassen. Dem Gericht die Möglichkeit zu geben, dem Präsidenten den Ehrensold zu belassen, macht also durchaus Sinn und braucht zur Vorenthaltung des Ehrensolds beim Rücktritt aus anderen als politischen oder gesundheitlichen Gründen durchaus nicht in Widerspruch zu stehen.

ff) *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags und Hans Meyer*. Die Darstellung der Thematik in der Online-Fachzeitschrift NVwZ-Extra[51] und die anschließende öffentliche Diskussion regten die schon erwähnte Kurzanalyse des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags und den FAZ-Aufsatz des Staatsrechtlers *Hans Meyer* an, die die hier geschilderte Rechtslage bestätigen[52]. Der wissenschaftliche Dienst kommt zum „Ergebnis, dass starke Argumente dafür sprechen, unter `politischen Gründen` im Sinne der Vorschrift solche zu verstehen, die unmittelbar mit der Ausübung des Amtes des Bundespräsidenten zusammenhängen. Hierunter können beispielsweise schwerwiegende Divergenzen zwischen der Bundesregierung und dem Bundespräsidenten fallen. Gründe, die im privaten Verhalten des Präsidenten liegen, können eher keine politischen Gründe i. S. des § 1 BPräsRuhebezG sein.“[53] *Hans Meyer* ergänzt: „Ob ein politischer Grund vorliegt, lässt sich nur aus der Stellung des Bundespräsidenten im Gefüge der Staatsorgane bestimmen. … Kein Bundespräsident … sollte … sich dem Zwang unterwerfen müssen, politische Staatsakte vornehmen oder eine politische Linie vertreten zu müssen, die seiner politischen Überzeugung widersprechen,“ nur um seinen Ehrensold nicht zu gefährden[54].

gg) *Kein Ehrensold für Christian Wulff*. Wenn ein Bundespräsident im Vorfeld strafrechtlicher Ermittlungen gegen ihn zurücktritt, die sich auf seine Handlungen vor Übernahme des Präsidentenamtes beziehen, geschieht dies nicht aus politischem Grund im soeben klar gestellten Sinne. So liegt es auch im Falle *Wulff*. Letztlich zurückgetreten ist *Wulff* wegen seiner früheren, persönlich zu verantwortenden Handlungen, die den Verdacht der Vorteilsnahme begründeten und die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und ihren Antrag auf Aufhebung der Immunität auslösten. Bereits deshalb kann er den Ehrensold nicht beanspruchen – unabhängig davon, ob man einen Rücktritt aus persönlichen Gründen annimmt, was nahe liegt[55]. Ob man annimmt, es seien keine politischen Gründe oder es seien persönliche Gründe, ist im Ergebnis gleichgültig. So oder so besteht kein Anspruch auf den Ehrensold.

*Wulff* selbst formulierte zur Begründung seines Rücktritts wie folgt:

„Unser Land, die Bundesrepublik Deutschland, braucht einen Präsidenten, der … vom Vertrauen einer breiten Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger getragen wird. Die Entwicklung der vergangenen Tage und Wochen hat gezeigt, dass dieses Vertrauen und damit meine Wirkungsmöglichkeiten nachhaltig beeinträchtigt sind. Aus diesem Grund wird es mir nicht mehr möglich, das Amt des Bundespräsidenten nach innen und nach außen so wahrzunehmen, wie es notwendig ist. Ich trete deshalb heute vom Amt des Bundespräsidenten zurück.“[56]

Darauf hob offenbar auch das Bundespräsidialamt bei der Verkündung seiner Entscheidung ab:

„Bundespräsident *Wulff* ist aus politischen Gründen aus seinem Amt ausgeschieden. Es waren objektive Gründe für eine erhebliche und dauerhafte Beeinträchtigung der Amtsausübung.“[57]

Doch diese Begründung ist in Wahrheit keine. Denn die Frage bleibt, *warum* er sich in seinem Amt derart unmöglich gemacht hat, dass er das Vertrauen der breiten Mehrheit der Bürger verloren hat. Die eigentlichen Gründe werden ausgeklammert: sein früheres Verhalten als Ministerpräsident,

46 So schon *v. Mangoldt*, GG, 1953, Art. 61 Anm. 2. Weitere Nachw. bei *Wolfrum*, BK-GG, Art. 61, Zweitbearbeitung 1988, Rdnr. 2.
47 Versuche, die Anklage nur bei einem qualifizierten Gesetzesverstoß zuzulassen, können angesichts des klaren Wortlauts des Grundgesetzes und der §§ 49–57 BVerfGG keinen Erfolg haben. So auch *Nettesheim*, in: *Isensee/Kirchhof* (o. Fußn. 1), S. 1031 (1070).
48 *Nettesheim*, in: *Isensee/Kirchhof* (o. Fußn. 1), S. 1069.
49 *Schlaich*, in: *Isensee/Kirchhof*, Hdb. d. StaatsR, Bd. II, 1987, S. 529 (536).
50 *Schlaich*, in: *Isensee/Kirchhof* (o. Fußn. 49), S. 537: „Dem *BVerfG* ist hier … eine weitgehend selbstständige Einschätzung der staatspolitischen Notwendigkeit zugemutet. Das lässt erwarten bzw. befürchten, dass es sich im Ernstfall an die Auffassung der herrschenden politischen Kräfte, die hinter dem Antrag stehen, halten wird.“
51 *von Arnim*, NWwZ-Extra 4/2012, S. 1.
52 *Giesecke* (o. Fußn. 39); *Meyer* (o. Fußn. 39).
53 *Giesecke* (o. Fußn. 39), S. 5
54 *Meyer* (o. Fußn. 39), S. 8.
55 Siehe oben cc. Dagegen hebt *Battis* bei seiner abweichenden Interpretation unzulässigerweise primär auf die Aussagen *Wulffs* und *Merkels* ab (*Wiedemann*, 199 000 Euro, die ganz Deutschland spalten, Welt.online v. 19. 2. 2012). Ferner verweist *Battis* zur Begründung seiner Auffassung auf *Horst Köhler*, der aus Gründen zurückgetreten sei, „die mehr im Persönlichen als im Politischen zu liegen schienen.“ Doch dabei wird verkannt, dass *Köhler* schon eine Amtsperiode abgeleistet und deshalb den Anspruch auf Ehrensold bereits erworben hatte. Außerdem wissen wir ja gar nicht wirklich, aus welchem Grunde *Köhler* zurückgetreten ist.
56 Tagespresse v. 18. 2. 2012.
57 Presseerklärung des Bundespräsidialamts v. 29. 2. 2012.

die andauernden Vertuschungsversuche dieser Handlungen, die er als Bundespräsident unternommen hatte und die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft. Das waren, wie oben dargelegt, keine politischen, sondern allenfalls persönliche Gründe[58]. Sie lagen ausschließlich im selbstverantworteten Bereich *Wulffs*.

d) *Anrechnung*. Für Ex-Bundespräsidenten besteht – anders als für aktive Präsidenten (Art. 55 GG) – kein Berufs- oder Erwerbsverbot. Es gibt keine Vorschrift, die ihnen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit untersagte, auch keine Karenzvorschrift, die dies für eine gewisse Übergangszeit verböte[59]. Ehemalige Bundespräsidenten sind deshalb rechtlich nicht daran gehindert, ein öffentliches Amt oder Mandat zu übernehmen oder einer privaten Erwerbstätigkeit nachzugehen und daraus Einnahmen zu erzielen. Tritt der Ex-Präsident „in den öffentlichen Dienst" ein, wird der Ehrensold um das Diensteinkommen gekürzt. Dasselbe gilt für ein Ruhegehalt oder eine ruhegehaltsähnliche Versorgung, die er vor dem Antritt seines Amtes als Bundespräsident erdient hatte (§ 3 BPräsRuhebezG). Mit „öffentlichen Dienst" meint das Gesetz normalerweise nur die Tätigkeit als Beamter oder öffentlicher Angestellter. Hier ist aber auch die Ausübung eines Amtes, z. B. als Minister, gemeint. Das ergibt sich zweifelsfrei aus der Begründung des Gesetzes[60]. Die – für unser heutiges Verständnis – unpassende Formulierung geht auf das Gesetz über das Ruhegehalt des Reichpräsidenten von 1922 zurück[61]. Damals gehörten Regierungsmitglieder rechtlich noch zu den Beamten[62].

Einnahmen aus privater Tätigkeit, etwa als Rechtsanwalt oder Wirtschaftsrepräsentant, werden dagegen nach herrschender Staatspraxis nicht angerechnet. Für sie fehlt jedenfalls eine ausdrückliche Verrechnungsvorschrift. Nach § 4 BPräsRuhebezG sind aber „soweit nicht in den §§ 1–3 etwas anderes bestimmt ist, die für Bundesbeamte geltenden beihilfe- und versorgungsrechtlichen Vorschriften sinngemäß anzuwenden". In der amtlichen Begründung heißt es dazu:

> „Die für Bundesbeamte geltenden versorgungsrechtlichen Vorschriften … haben alsdann aber nicht unmittelbar, sondern sinngemäß Anwendung zu finden; so würde z. B. eine etwaige Anrechnung von Arbeitseinkommen aus einer Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes nach der grundsätzlichen Regelung des § 3 vorzunehmen sein."[63]

Die Formulierung ist einigermaßen sibyllinisch: Bedeutet sie volle Anrechnung, wie § 3 dies für öffentliche Einnahmen vorsieht, oder ist damit die Nichtanwendung privater Einnahmen gemeint, weil § 3 nur die öffentlichen Einnahmen verrechnet? Einen Hinweis gibt das Vorgängergesetz, dessen Regelungen der Bundesgesetzgeber bewusst übernommen hat. Dort heißt es in der amtlichen Begründung:

> Über die Anrechnungen öffentlicher Einnahmen hinausgehende Anrechnungen „werden so lange nicht in Betracht kommen, als sie nicht auch für die Beamten gelten."[64]

Bei pensionierten Beamten gibt es inzwischen aber auch für private Einnahmen Anrechnungsvorschriften. Nach § 53 BeamtVG werden einem Ruhestandsbeamten Erwerbseinkommen angerechnet, soweit sie zusammen mit dem Ruhegehalt sein Aktiveinkommen übersteigen. Das gilt allerdings nur, so lange der Ruhestandsbeamte die Regelaltersgrenze noch nicht erreicht hat (§ 53 VIII BeamtVG). Danach erfolgt keine Anrechnung privater Einkommen mehr. Bei den meisten bisherigen Ex-Präsidenten konnte die Anrechnungs-Frage schon deshalb keine Rolle spielen, weil sie durchweg die Altersgrenze erreicht hatten[65]. Bei *Wulff*, der mit 52 Jahren zurückgetreten ist, kann die Frage dagegen relevant werden. Nach richtiger Auffassung müssen hier gegebenenfalls private Einnahmen angerechnet werden.

## 2. Nachamtliche Ausstattung

Die Staatspraxis gewährt ehemaligen Bundespräsidenten eine Amtsausstattung. Sie erhalten ein Sekretariat mit Bürokraft und persönlichem Assistenten plus Wagen mit Fahrer auf Lebenszeit. In diesen Genuss kommt auch der 92jährige *Walter Scheel*, der von 1974–1979 Bundespräsident war. Der Wert der Amtsausstattung wird pro Altbundespräsident mit jährlich 280 000 Euro angegeben[66]. Eine gesetzliche Grundlage dafür gibt es nicht. Insbesondere steht darüber im Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten nichts. Im Haushaltsplan sind lediglich die entsprechenden Personalstellen für *Scheel*, *von Weizsäcker*, *Herzog* und *Köhler* im Einzelnen aufgelistet[67], die sächlichen Mittel gehen dagegen in den allgemeinen Bewilligungen unter.

Einstellungen in den Haushaltsplan ermächtigen die Verwaltung, die entsprechende Ausgaben zu tätigen, geben den Begünstigten aber keinen Rechtsanspruch darauf (§ 3 II BHO). Es besteht deshalb auch für *Wulff* kein Anspruch auf dieselbe Ausstattung wie seine Vorgänger. Auch nachdem *Wulff* – entgegen den obigen Darlegungen (unter 1 b gg) – der Ehrensold bewilligt worden ist, kann ihm die Amtsaustattung vorenthalten werden. Eine automatische Konnexität der Gewährung des Ehrensolds und der Amtsausstattung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Auch auf den Grundsatz der Gleichbehandlung wird *Wulff* sich nicht berufen können, denn dieser verlangt nur Gleiches gleich zu behandeln, nicht aber Ungleiches, und im Falle *Wulff* liegen ja wohl besondere Umstände vor. Die Ausstattung soll die Erfüllung der nachamtlichen Repräsentationsaufgaben ehemaliger Bundespräsidenten ermöglichen. Angesichts der Gründe für sein Ausscheiden stellt sich aber die Frage, ob er solche Repräsentationsaufgaben noch wahrnehmen kann. Das gilt sogar für die Gründe, die *Wulff* selbst für seinen Rücktritt angeführt hat (oben II 1 c gg).

58 So auch *Meyer* (o. Fußn. 39), S. 8: „Die Gründe liegen weder in der politischen Amtsführung als Bundespräsident noch in politischen Differenzen mit der Regierung, sondern in seinem Verhalten." Ebenso *Joachim Wieland* in der ZDF-Fernsehsendung *Maybritt Illner* am 8. 3. 2012.

59 Der Auffassung von *Stern* (Das StaatsR der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 206), eine „Rückkehr in die Arena der parlamentarischen Auseinandersetzung um Mandat und Amt" sei „ebenso wie eine ‚Vermarktung' des ehemaligen Amtes unzulässig," mag man, jedenfalls bei älteren Ex-Bundespräsidenten, politisch zustimmen, rechtlich gibt es dafür aber keine Anhaltspunkte. Auch ehemalige Bundeskanzler wie *Helmut Kohl* und *Gerhard Schröder* ließen sich – mangels Karenzvorschrift – nicht daran hindern, gut dotierte Posten in der Wirtschaft anzunehmen, *Schröder* sogar bei *Gazprom*, deren Pipeline durch die Ostsee er durch Absprachen mit *Putin* selbst initiiert hatte.

60 Entwurf eines Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten, Deutscher Bundestag, BT-Dr 1/3494, S. 3: „… oder bei Konkurrenz dieser Versorgungsbezüge aus einem anderen Amts- oder Dienstverhältnis."

61 § 6 dieses Gesetzes.

62 *Morsey*, Ministerversorgung in der Weimarer Republik, in: *Brink/Wolff* (Hrsg.), Gemeinwohl und Verantwortung, 2004, S. 625 (627); *von Arnim*, Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland, 1992, S. 75 ff.

63 Entwurf eines Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten, Deutscher Bundestag, BT-Dr 1/3498, S. 3 f., v. 24. 6. 1952.

64 Siehe oben cc.

65 Anders wohl bei *Walter Scheel*, der mit 59 Jahren als Bundespräsident ausschied und alsbald aus einer Reihe privatwirtschaftlicher Engagements Einnahmen bezog. Der Spiegel v. 11. 9. 1989 („Galopp, Lahmendes Pferd").

66 Z. B. faz.net v. 2. 3. 2012 („Ehrensold. Politiker fordern Wulff zum Verzicht auf").

67 Bundeshaushaltsplan Einzelplan 2001, S. 23 (zu Titel 422 01 und 428 01).

### 3. Zuständigkeit: Wer hat zu entscheiden?

Was die Entscheidungszuständigkeit anlangt, ist zwischen Ehrensold und Amtsausstattung zu unterscheiden.

a) *Ehrensold*. Das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten enthält keine ausdrückliche Vorschrift darüber, wer bei einem Rücktritt entscheidet, ob die im Gesetz genannten Gründe für die Gewährung eines Ehrensolds vorliegen oder nicht. Im Parallelfall des Reichspräsidenten oblag die Beurteilung – ausweislich der Gesetzesbegründung – der Reichsregierung[68]. Auf Grund der ausdrücklich erklärten engen Anlehnung des Bundespräsidenten-Gesetzes an das Reichspräsidenten-Gesetz[69] spricht einiges dafür, dass im Falle des Bundespräsidenten die Bundesregierung für die Beurteilung zuständig ist.

Indirekt kann dies auch aus dem Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten herausgelesen werden. Nach § 4 „sind die für die Bundesbeamten geltenden beihilfe- und versorgungsrechtlichen Vorschriften sinngemäß anzuwenden." Und § 49 III Beamtenversorgungsgesetz bestimmt: „Entscheidungen in versorgungsrechtlichen Angelegenheiten, die eine grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung haben, sind von den für das Versorgungsrecht zuständigen Ministerien zu treffen."

Die Entscheidung, wie das Gesetz auszulegen ist, insbesondere wie der Rücktritt aus politischen Gründen zu definieren und wie er vom Rücktritt aus persönlichen Gründen abzugrenzen ist, hat unübersehbar „grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung." Sie geht über den Einzelfall hinaus, weil sie die Weichen auch für künftige Fälle stellt, wenn die Frage auftaucht, ob der Präsident aus politischen Gründen ausgeschieden ist. Die besondere Bedeutung liegt ohnehin auf der Hand. Im Kommentar heißt es dazu:

> Eine Entscheidung besitzt grundsätzliche Bedeutung, wenn „von einer bestehenden allgemeinen Entscheidungspraxis abgewichen werden soll oder ein unbestimmter Gesetzesbegriff auszulegen ist und eine Verwaltungsvorschrift hierzu nicht vorliegt."[70]

Da es sich hier um die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe handelt („Rücktritt aus politischen bzw. persönlichen Gründen") und eine diese Begriffe erläuternde Verwaltungsvorschrift nicht existiert, besitzt die Entscheidung grundsätzliche Bedeutung. Für das Versorgungsrecht zuständig ist das Bundesministerium des Innern. Doch da die beamtenrechtlichen Vorschriften nicht unmittelbar, sondern lediglich „sinngemäß" anzuwenden sind[71] und die Fragen, ob *Christian Wulff* den Ehrensold bekommt, eine hochpolitische – über normale beamtenrechtliche Fragen weit hinaus gehende – Entscheidung verlangt, läuft die *sinngemäße* Anwendung letztlich wieder auf die Entscheidungskompetenz der Bundesregierung hinaus (§ 15 Geschäftsordnung der Bundesregierung).

Die Zuständigkeit des Innenministeriums und damit der Bundesregierung erscheint auch sinnvoll, sonst trüge niemand die politische Verantwortung für derartige Entscheidungen. Hinzu kommt, wie man im Falle *Wulff* sieht: Die Zuerkennung des Ehrensolds durch Beamte eines Hauses, an dessen Spitze noch vor kurzem *Wulff* selbst stand, stellte, wie *Heribert Prantl* bemerkte, „fast ein In-Sich-Geschäft" dar[72]. Hier fragt sich, ob bei den beteiligten Beamten nicht Befangenheit zu besorgen war. Dies ist der Fall, wenn Gründe vorliegen, die befürchten lassen, dass der Amtsträger nicht unparteiisch sachlich entscheiden werde. Tatsächliche Befangenheit ist nicht erforderlich[73]. Diese Frage stellt sich besonders beim Chef des Präsidialamts, *Lothar Hagebölling*. Ihn, der *Wulff* bereits als Chef der Staatskanzlei in Hannover gedient hatte, hatte *Wulff* nach Berlin mitgebracht. Bejaht man Besorgnis der Befangenheit, dann hätten die entsprechenden Beamten an der Entscheidung nicht mitwirken dürfen (§ 21 VwVfG).

Die Bedenken sind umso gravierender, als niemand die Befugnis besitzt, gegen die Ehrensold-Entscheidung zu klagen. Sie unterliegt also keiner gerichtlichen Kontrolle. Auch eine politische Kontrolle, etwa durch den Bundestag, fällt aus. Ebenso wenig war eine unbefangene dienstliche Kontrolle gegeben, solange der Nachfolger *Wulffs* und der von ihm ausersehene neue Staatssekretär *David Gill* nicht im Amt waren. Warum hat man mit der Angelegenheit *Wulff* nicht bis dahin gewartet? Es handelt sich insgesamt um eine von möglicherweise befangenen Beamten erlassene Entscheidung, die gegenüber niemandem verantwortet werden muss: weder gerichtlich noch politisch oder dienstlich – eine ziemlich einmalige Konstellation, die an sich schon mit anerkannten rechtsstaatlichen Prinzipien kaum vereinbar erscheint. Einer solchen Einrichtung die Entscheidung zu übertragen, ob *Wulff* den Ehrensold erhält, erscheint geradezu unsinnig. Auch das unterstreicht die Zuständigkeit des Innenministeriums und der Regierung.

Im Gegensatz zu den vorstehenden Ausführungen hatte das Innenministerium allerdings am 20. 1. 2012 erklärt, das Bundespräsidialamt sei allein für die Entscheidung über *Wulffs* Ehrensold zuständig[74]. Es berief sich dabei auf eine Anordnung des Bundesfinanzministers vom 26. 6. 2010[75], die u. a. im Einvernehmen mit dem Chef des Bundespräsidialamts ergangen ist. Dort heißt es in einer Fußnote:

> „Die Zuständigkeit für die erstmalige Berechnung und Festsetzung des Ehrensolds für einen aus dem Amt ausscheidenden Bundespräsidenten verbleibt beim Bundespräsidialamt."[76]

Schon dem Wortlaut nach betrifft dies aber nur „die Berechnung und Festsetzung", nicht auch die vorangehende Entscheidung, ob *Wulff* der Ehrensold überhaupt zusteht. Mit dem Wort „verbleibt" wird denn auch auf eine frühere Regelung abgehoben, die die Zuständigkeit zugeordnet hat. Das war die Anordnung des BMF vom 27. 1. 2000, die ebenfalls im Einvernehmen u. a. mit dem Bundespräsidialamts getroffen worden war. Darin hieß es unter A III („Bei obersten

68 Begr. des Entwurfs des Gesetzes über das Ruhegehalt des Reichspräsidenten, Reichstag, Aktenstück Nr. 5153, S. 5614: „Die Beurteilung im Einzelfall obliegt der Reichsregierung mit Rücksicht auf die pflichtgemäßen Erklärungen des Reichspräsidenten."

69 Begr. d. RegE, BT-Dr 1/3494, S. 3, v. 24. 6. 1952: „Sachlich bestehen keine Bedenken, das neue Gesetz nach dem früheren zu gestalten."

70 *Stadler*, in: *Fürst*, GKÖD, Bd. I: BR, Lfg.: 1/2007, § 49 BeamtVG Rdnr. 33.

71 Regierungsbegründung zu § 4, Deutscher Bundestag, BT-Dr 1/3494, S. 3.

72 *Prantl*, Das Falschgeld, Süddeutsche Zeitung v. 29. 2. 2012. Ähnl. auch *Meyer* (o. Fußn. 39), S. 8: Es liege „ein Schatten auf der Entscheidung des Präsidialamts", weil „es und besonders seine Spitze" dem ausgeschiedenen Präsidenten „in natürlicher Loyalität verbunden waren."– Zwar ist das Bundespräsidialamt unter Leitung seines Chefs im Range eines Staatssekretärs formal selbstständig. In der Praxis aber ist dies „dem Bundespräsidenten gegenüber ohne Bedeutung. Der Chef des Bundespräsidialamts ist von dem ständigen Vertrauen des Bundespräsidenten abhängig. Er wird vom Bundespräsidenten gerade auf Grund eines zu ihm bestehenden Vertrauensverhältnisses in diese Amtsstellung berufen. Ein ‚Hineinregieren' des Bundespräsidenten in das Amt ist selbstverständlich. Es ist faktisch sein erweitertes Persönliches Büro." (*Spath*, Das Bundespräsidialamt, 5. Aufl. [1993], S. 43 f.).

73 *Knack/Claussen*, VwVfG, 8. Aufl. (2004), § 21 Rdnr. 5.

74 Spiegel online v. 20. 2. 2012 („Präsidialamt entscheidet über Wulffs Ehrensold").

75 BGBl I, 908, zuletzt geändert durch I. Anordnung v. 14. 1. 2011, BGBl I, 51; Geltung ab 1. 8. 2010.

76 Anlage 1 der genannten Anordnung, Fußn. 8.

Dienstbehörden und dem Bundesministerium des Innern verbleibende Zuständigkeiten") unter Nr. 3:

„Kraft Gesetzes bleiben dem Bundesministerium des Innern als dem für das Versorgungsrecht zuständigen Ministerium vorbehalten:

– versorgungsrechtliche Entscheidungen, die eine grundsätzliche über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung haben (§ 49 III Beamtenversorgungsgesetz) …"

Da dieser Passus sich ausdrücklich auch auf den Bundespräsidenten bezog[77], wird damit die Geltung des § 49 III BeamtVersG für die Entscheidung über den Ehrensold bestätigt. Auf die Frage, ob *Wulff* der Ehrensold überhaupt zusteht, konnte sich die Fußnote 8 der Anordnung von 2010 also gar nicht beziehen, sondern allenfalls auf Routineentscheidungen.

Die Entscheidung über die noch nie dagewesene Frage, ob *Wulff* aus politischen Gründen zurückgetreten ist, ist alles andere als Routine. Sie betrifft vielmehr, wie schon dargelegt, eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung. Für sie ist deshalb das Bundesinnenministerium zuständig. Deshalb geht auch der Hinweis des Innenministeriums fehl, auch in früheren Fällen habe das Bundespräsidialamt entschieden[78]. Der Hinweis des Präsidialamts „auf die 60jährige Staatspraxis" geht angesichts der völlig neuen Fragen, die sich erstmals bei *Wulff* stellten, am Problem vorbei. Denn anders als im Fall *Wulff* war es früher nicht um grundsätzliche Entscheidungen gegangen[79]. Der Hinweis zeigt aber, dass das Präsidialamt die entscheidende Frage schlicht übersehen hat.

Damit bestätigen die Anordnungen des Bundesfinanzministers das Ergebnis, welches wir bereits unmittelbar aus der Muttervorschrift des § 49 III BeamtVersG gewonnen hatten. Diese muss gem. § 4 BPräsRuhebezG auch auf den Bundespräsidenten angewendet werden.

Die Zuständigkeit von Innenministerium und Regierung ist auch deshalb sinnvoll, weil damit eine durch Interessenkollisionen beeinträchtigte, völlig unkontrollierbare, ja eventuell – wegen Befangenheit rechtlich gar nicht zulässige – Entscheidung des Präsidialamts vermieden würde.

Der rechtswidrige Ehrensoldbescheid kann unter den (hier wohl gegebenen) Voraussetzungen des § 48 II VwVfG zurückgenommen werden. Zuständig ist das Bundespräsidialamt, das diese Prüfung unter Leitung des – unbefangenen – Nachfolgers von *Hagebölling* vorzunehmen hat. Dabei hat es hinsichtlich der Frage, ob *Wulff* der Ehrensold zusteht, vorab die – bisher versäumte – Entscheidung des Bundesinnenministeriums, sprich: der Bundesregierung (§ 15 Geschäftsordnung der Bundesregierung), einzuholen[80]. Würde es selbst darüber entscheiden, und damit seine Unzuständigkeit für diese Frage perpetuieren, widerspräche das dem Sinn der gesetzlichen Regelung, wonach Zuständigkeiten derjenigen Behörde zuzuweisen sind, „die für deren Erledigung am besten geeignet erscheinen."[81]

b) *Amtsausstattung*. Für die Gewährung der Amtsausstattung an *Wulff* noch im laufenden Haushaltsjahr 2012 fehlt eine Ermächtigung im Haushaltsplan. Außer- oder überplanmäßige Ausgaben bedürfen der vorherigen Zustimmung des Bundesministers der Finanzen (Art. 112 GG, § 37 I 1 BHO), und diese darf nur bei einem unabweisbaren Bedürfnis erteilt werden. Dieses ist nur zu bejahen, „wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht zeitlich hinausgeschoben werden kann" bis zum Erlass eines Nachtragshaushalts oder bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt[82]. Der Finanzminister hat bei Entscheidungen von politischem Gewicht seinerseits vorab die Bundesregierung zu unterrichten und ihre Entscheidung herbeizuführen[83].

Speziell für die Bewilligung von zusätzlichem Personal im laufenden Haushaltsjahr wäre § 14 I Haushaltsgesetz 2012 einschlägig. Danach kann der Bundesfinanzminister mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Bundestags Planstellen für Beamte und Arbeitnehmer zusätzlich ausbringen, wenn hierfür ein unabweisbarer, auf andere Weise nicht zu befriedigender Bedarf besteht. Die für den Einzelplan zuständige Stelle hat dem Bundesrechnungshof Gelegenheit zur Stellungsnahme zu geben.

Regierung und Bundestag wären für die alsbaldige Bewilligung der Ausstattung für *Christian Wulff* also mit zuständig.

Nach Presseberichten soll die Amtsaustattung für *Wulff* allerdings erst in den Bundeshaushalt 2013 eingestellt werden[84]. Das lässt darauf schließen, dass dafür kein sofortiger unabweisbarer Bedarf angenommen wird. Die Bewilligungen ab 2013 müssten dann im normalen Haushaltsverfahren durch Gesetzesbeschluss des Bundestags unter Mitwirkung der Regierung und des Bundesrats erfolgen.

## D. Zusammenfassung

Die Einrichtung des Bundespräsidentenamts hat nach wie vor ihren guten Sinn. Der Blick dafür darf durch die letzte missglückte Besetzung nicht getrübt werden.

Die Wahl des Präsidenten durch die Bundesversammlung ist allerdings zu einer bloßen Inszenierung verkümmert, die verdeckt, dass in Wahrheit nur noch die Beschlüsse weniger Parteiführer vollzogen werden. Dadurch wird es dem Präsidenten erschwert, seine Funktionen voll wahrzunehmen. Sämtliche Vorstellungen und Erwartungen, die der Parlamentarische Rat mit der Bundesversammlung verbunden hatte, als er sie vor mehr als 60 Jahren konzipierte, werden nicht erfüllt. Die Länder wirken bloß pro forma mit, und von einer breiten demokratischen Legitimation des Gewählten kann schon gar keine Rede sein. Durch Sperrklauseln und Überhangmandate sind weitere Probleme hinzugekommen.

Mit der anstehenden Wahl *Joachim Gaucks* zum Präsidenten könnte die unsichtbare Hand des politischen Wettbewerbs dem Machtkalkül der Parteiführer allerdings ein Schnippchen geschlagen haben.

Die Gründe, aus denen der Parlamentarische Rat die Volkswahl des Präsidenten abgelehnt hatte, sind geschichtlich längst überholt. Zur Einführung der Volkswahl müsste jedoch das Grundgesetz mit Zweidrittel-Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat geändert werden, und die Parteipolitik dürfte auf absehbare Zeit nicht bereit sein, die Verfügung über das Amt aus der Hand zu geben.

77 Siehe unter A I der Anordnung.
78 Siehe wiederum Spiegel online v. 20. 2. 2012.
79 Auch bei *Horst Köhler* hatten die Voraussetzungen für den Ehrensold zweifelsfrei vorgelegen. Denn er hatte eine Amtsperiode vollständig absolviert. Zudem war die Frage bei ihm ohne praktische Bedeutung, weil er andere Versorgunganspruche aus öffentlichen Kassen erworben hatte, die den Ehrensold überstiegen.
80 *BVerwGE* 110, 226 (230) = NJW 2000, 1512. S. auch *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 7. Aufl. (2008), § 48 Rdnr. 254.
81 *BVerwGE* 110, 226 (230) = NJW 2000, 1512.
82 *BVerfGE* 45, 1 (36 f.) = NJW 1977, 1387.
83 *BVerfGE* 45, 1 (47 f.) = NJW 1977, 1387. Dort ist zwar die Rede von Entscheidungen, die „ihrem Umfang nach von politischem Gewicht sind." Das muss aber auch gelten, wenn es – unabhängig vom quantitativen Umfang – um gewichtige politische Entscheidungen geht.
84 Der Spiegel v. 5. 3. 2012, S. 16.

Der finanzielle Status des Bundespräsidenten ist gesetzlich nur bruchstückhaft geregelt. Für seine Aktivbezüge fehlt ein Gesetz völlig. Das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten gewährt ihm den so genannten Ehrensold, wenn er nach Ablauf der Amtszeit oder vorher aus politischen oder gesundheitlichen Gründen zurücktritt. Der Ehrensold der ohne Rücksicht auf das Alter und die Dauer der Amtstätigkeit gezahlt wird, hatte früher 50 Prozent des Amtsgehalts betragen und ist im Jahre 1959 kurzerhand verdoppelt worden. Das geschah in einem regelrechten Geheimverfahren. Der eigentliche Grund für die Verdoppelung, *Konrad Adenauer* den Übergang vom Kanzler zum Bundespräsidenten finanziell zu versüßen, erschien öffentlich nicht vorzeigbar. Der Anhebung des Ehrensolds auf 100 Prozent ist somit die sachliche Illegitimität auf die Stirn geschrieben. Die nachgeschobene Begründung mit nachamtlichen Repräsentationspflichten ehemaliger Bundespräsidenten hat spätestens ihre Grundlage verloren, seitdem dafür Büro, Dienstwagen und Personal zur Verfügung stehen.

Die Entscheidung des Bundespräsidialamts, *Christian Wulff* den Ehrensold zu gewähren, entspricht nicht dem Gesetz, weder materiell noch formell. In Wahrheit lag kein Rücktritt aus politischen Gründen vor. Zudem waren Beamte des Präsidialamts bei ihrer Entscheidung möglicherweise befangen; jedenfalls hätte das Amt die Entscheidung, ob *Wulff* der Ehrensold zusteht, gar nicht treffen dürfen, ohne vorher die Entscheidung des Bundesinnenministeriums, sprich: der Bundesregierung, einzuholen. Das folgt aus § 49 III BeamtVersG und § 15 der Geschäftsordnung der Bundesregierung. Die in der Anordnung des Bundesfinanzministers von 2010 genannte Fußnote 8 („Die Zuständigkeit für die erstmalige Berechnung und Festsetzung des Ehrensolds für einen aus dem Amt scheidenden Bundespräsidenten verbleibt beim Bundespräsidialamt"), aus der das Präsidialamt seine Zuständigkeit ableitet, betrifft den Fall *Wulff* gar nicht. Die vorrangige Geltung des § 49 III BeamtVersG war in einer Anordnung des BMF von 2000 auch klargestellt worden.

Die überstürzte Entscheidung des Bundespräsidialamts ist auch deshalb hoch problematisch, weil sie niemand überprüfen konnte: weder ein Gericht noch der Bundestag noch ein unbefangener Dienstherr – eine mit rechtsstaatlichen Grundsätzen kaum vereinbare Situation. Das bestätigt die mangelnde Qualifikation des Präsidialamts für die Entscheidung über die Gewährung des Ehrensolds. Einem Amt die alleinige Entscheidung über den Ehrensold anzuvertrauen, dessen Chef dem Bundespräsidenten in einem engen Vertrauensverhältnis verbunden war, ist geradezu unsinnig.

Die Entscheidung über *Wulffs* Ehrensold kann – nach der Wahl des neuen Präsidenten und der Einsetzung eines neuen Chefs des Bundespräsidialamts – unter Einschaltung auch des Innenministeriums und der Regierung zurückgenommen werden.

Einkünfte aus privaten Quellen, die ehemalige Bundespräsidenten vor Erreichen der Altersgrenze erzielen, sind – entgegen der derzeitigen Praxis – bereits nach geltendem Recht voll anzurechnen.

Über die nachamtliche Ausstattung von Bundespräsidenten mit Büro, Dienstwagen und Personal sagt das Gesetz wiederum nichts; sie widerspricht diesem sogar. Schließlich war die Verdoppelung des Ehrensolds seinerzeit just mit den nachamtlichen Pflichten ehemaliger Bundespräsidenten begründet worden, so dass für die zusätzliche Gewährung der Ausstattung kein Platz ist. Erst recht dürfte *Wulff* keine Amtsausstattung erhalten. Denn die Gründe, die er selbst für seinen Rücktritt geltend machte, stehen auch einer nachamtlichen Repräsentation der Bundesrepublik entgegen.

## E. Reformen

Der finanzielle Status des Bundespräsidenten muss von Grund auf reformiert werden. Seine Amtsbezüge sollten nicht länger nur im Haushaltsplan bewilligt werden, sondern gesetzlich geregelt werden, wie das bei allen anderen Amtsträgern auch der Fall ist.

Die derzeitige Regelung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten ist einerseits zu großzügig, andererseits ist sie, da sie nur ein Entweder-Oder kennt, also die Gewährung des lebenslangen Ehrensoldes oder gar nichts, aber auch zu starr. Das zeigt auch ein Vergleich mit Bundesministern. Sie erhalten ihr Ruhegehalt grundsätzlich erst mit 65 Jahren und dies nur, wenn sie mindestens vier Jahre amtiert haben. Andererseits bekommen Minister, aus welchem Grund auch immer sie zurücktreten, ein Übergangsgeld zwischen sechs und 24 Monaten (s. oben C II 1 a). Man sollte deshalb den Ehrensold auf die übliche Höchstversorgung von Amtsträgern begrenzen (derzeit 71,75 Prozent des Gehalts), dies aber an die Ableistung einer Amtsperiode von fünf Jahren knüpfen. Bei kürzerer Amtsdauer sollte der Sold proportional gekürzt werden. An den Voraussetzungen, dass der Ehrensold bei vorzeitigem Ausscheiden nur anfällt, wenn diese aus gesundheitlichen oder politischen Gründen geschieht, sollte festgehalten werden. Zusätzlich sollte ein angemessenes Übergangsgeld, vergleichbar etwa dem von Bundesministern, eingeführt werden. Die nachamtliche Ausstattung sollte zeitlich begrenzt werden.

Die Gesetzesänderung könnte selbst dann, wenn es – entgegen den obigen Darlegungen (1 b gg) – bei der Bewilligung des Ehrensolds für *Christian Wulff* bleiben sollte, wohl auch bereits mit Wirkung für ihn eingeführt werden. Denn *Wulff* hat zu Beginn seiner Präsidentschaft selbst die Unangemessenheit der Ehrensoldregelung und die Notwendigkeit einer Einschränkung hervorgehoben. Deshalb könnte er gegen Einschränkungen wohl keinen Vertrauensschutz geltend machen.

Kommt es zu keiner alsbaldigen Gesetzesänderung und würde *Wulff* durch Rücknahme des Bescheids über den Ehrensold dieser wieder aberkannt, könnte *Wulff* auch ohne gesetzliche Grundlage ein gewisses Übergangsgeld zugebilligt werden[85]. Schließlich erfolgen auch die Zahlungen des Gehalts an aktive Bundespräsidenten und die Gewährung der Aufwandsentschädigung lediglich durch Bewilligungen im Haushaltsplan[86]. ■

85 Ähnlich auch *Meyer* (o. Fußn. 39), S. 8.

86 *Giesecke* sieht in einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags (Ruhebezüge des Bundespräsidenten bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Amt v. 6. 2. 2012) die Möglichkeit, die Übergangs-Regelung für politische Beamte, die entlassen werden, ohne die gesetzliche Wartezeit von fünf Jahren (§ 4 I Nr. 1 BeamtVersG) erfüllt zu haben, auf Bundespräsidenten, die keinen Ehrensold erhalten, entsprechend anzuwenden. Nach § 47 a BeamtVersG werden solchen ehemaligen Beamten die Bezüge drei Monate fortgezahlt. Danach erhalten sie für mindestens sechs Monate und – je nach ihrer Amtszeit – für bis zu drei Jahren ein Übergangsgeld von 71, 75% ihres ruhegehaltfähigen Gehalts.