

Hans Herbert von Arnim

## Der Bundespräsident

Kritik des Wahlverfahrens  
und des finanziellen Status



FÖV

71

Discussion Papers

## Vorspann

Zwei vorzeitige Rücktritte und die dritte Wahl eines Bundespräsidenten in nicht einmal drei Jahren haben den Blick auf das 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 Amtsgelalts, für einen 52-Jährigen, 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 ist auch die konkrete Entscheidung des Bundespräsidialamts, Christian Wulff den Ehrensold zu gewähren, zu überprüfen und die noch ausstehende Entscheidung über die nachamtliche Ausstattung, die Ex-Präsidenten üblicher Weise gewährt wird, zu erörtern.



## Gliederung

A. Befugnisse des Bundespräsidenten .....	1
B. Wahlverfahren .....	3
I. Die Bundesversammlung .....	3
II. Probleme .....	3
1. Überhangmandate .....	3
2. Fatale Sperrklausel .....	4
3. Paritätischer Einfluss der Länder? Freies Mandat? Dominanz weniger Parteiführern! .....	5
4. Kräfte der Vergangenheit .....	6
5. Legitimation? .....	7
6. Verlegenheitsverfahren .....	7
7. Joachim Gauck – Präsident wider die politische Klasse .....	8
III. Direktwahl? .....	9
C. Finanzieller Status .....	11
I. Aktivenbezüge .....	11
1. Berechnung und Höhe .....	11
2. Amtsbezüge: ohne Gesetz .....	12
3. Anrechnung .....	13
II. Der finanzielle Status ehemaliger Bundespräsidenten .....	13
1. Ehrensold .....	13
a) Allgemein .....	13
b) Die Verdoppelung des Ehrensolds im Jahre 1959 ...	14

c) Voraussetzungen .....	18
aa) Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Gesetzes .....	18
bb) Rücktritt aus politischen Gründen .....	19
cc) Rücktritt aus persönlichen Gründen .....	20
dd) Der besondere Charakter des Bundespräsidentenamts .....	22
ee) Ehrensold im Anklageverfahren .....	23
ff) Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags und Hans Meyer .....	25
gg) Kein Ehrensold für Christian Wulff .....	25
d) Anrechnung .....	27
2. Nachamtliche Ausstattung .....	29
3. Zuständigkeit: Wer hat zu entscheiden? .....	30
a) Ehrensold .....	30
b) Amtsausstattung .....	35
D. Zusammenfassung .....	36
E. Reformen .....	38
Anhang (11 Anlagen) .....	41

## 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,<sup>1</sup>wird besonders deutlich. So kann er, wenn der Bundestag sich nicht mit absoluter Mehrheit auf die Wahl

---

\* 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 Textes gehen natürlich zu Lasten des Verfassers. – Mit diesem Aufsatz kann teilweise an *von Arnim*, Warum der Bundespräsident nicht zurücktreten kann, NVwZ – Extra 4/2012, angeknüpft werden. – Eine frühere Fassung des vorliegenden Texts ist online und ohne Anlagen in NVwZ-Extra 5/2012 erschienen. Damals war auch die genaue Begründung der Ehrensold-Entscheidung des Bundespräsidialamts (sie jetzt *Anlage 10*) noch nicht bekannt.

1 *Martin Nettesheim*, Die Aufgaben des Bundespräsidenten, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl., 2005, S. 1075 ff.

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 Bundesverfassungsgericht 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 – aufgrund 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 Missständen üben.<sup>2</sup> 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 schmachvollen Endes der Präsidentschaft von Christian Wulff ist zwar verschiedentlich gefragt worden, ob die Republik eigentlich noch einen Präsidenten braucht.<sup>3</sup> 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 –

---

2 Hierzu bedarf er der Gegenzeichnung durch Regierungsmitglieder, die er für seine Anordnungen und Verfügungen benötigt (Art. 58 GG), nicht.

3 Siehe auch schon *Josef Isensee*, Braucht die Republik einen Präsidenten?, NJW 1994, 1329.

eigentlich unverzichtbar. Umso wichtiger ist die Frage, wer auf welche Weise Bundespräsident wird.

## **B. Wahlverfahren**

Am 18. März 2012 wurde 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 bestand am 18. März aus den derzeit 620 Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Ländervertretern, hatte insgesamt also 1240 Mitglieder. Der Bevölkerungsanteil der Bundesländer (ohne Ausländer) entscheidet darüber, wie viele Wahlmänner jedes der 16 Länder entsendet. So schickte Nordrhein-Westfalen 133 Mitglieder in die Bundesversammlung und das Land Bremen fünf. In den Parlamenten entscheidet 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 der gesetzlichen Mitglieder erforderlich. Gewählt war also, wer mindestens 621 Stimmen erhielt. Gauck erhielt 991 Stimmen. Wäre es zu einem dritten Wahlgang gekommen, hätte die relative Mehrheit gereicht. Gewählt wäre dann, wer mehr Stimmen als jeder Mitbewerber erhielt.

## **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 Bundesversammlung vom 18. März 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 Stimmen ohnehin zweifelhaft war, hätte einem so gewählten Präsidenten der Makel angehangen, sein Amt – vermutlich verfassungswidrig<sup>4</sup> – Überhangmandaten zu verdanken.<sup>5</sup>

## 2. *Fatale Sperrklausel*

Die Fünfprozentklausel lässt bei Bundestags- und Landtagswahlen Millionen 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.<sup>6</sup>

---

4 von Arnim, Volksparteien ohne Volk, 2009, 131 ff. Gegen die Überhangmandate sind Klagen beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

5 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 zwei Stimmen.

6 von Arnim, Volksparteien ohne Volk, 2009, 53 f.

### 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.<sup>7</sup> 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 vereinnahmten 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 votierten 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 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 zustande 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 Grü-

---

7 Udo Fink, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkommentar, Bd II, 6. Aufl. 2010, Art 54 Abs. 1 Rn 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“.

nen 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. Februar 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“.<sup>8</sup> 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 lag bei der Wahl vom 18. März 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 zugrunde 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 (siehe unter 7), obwohl sie, wenn derzeit Wahlen wären und man den Umfragen folgt, befürchten müsste, überall an der Fünfprozentklausel zu scheitern. So gesehen erschien die Legitimität der 136 FDP-Vertreter in der Bundesversammlung höchst zweifelhaft.

---

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.2.2012, S. 29 („Sonntagsfahrer“).

## 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 ungunstigen 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 aufgrund 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.<sup>9</sup> Die Wahl ist zu einer reinen Veranstaltung der Parteien degeneriert, deren Vorsitzende dort ihre Macht

---

9 Siehe schon *Christian Jülich*, Die Wahl des Bundespräsidenten, DÖV 1969, 92 (96).

demonstrieren.<sup>10</sup> 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 Ländervertretungen aufstellt und wie das zu geschehen hat, ist nicht geregelt. Häufig stellen die Fraktionen Einheitslisten auf, über die das Plenum en bloc abstimmt, was mit dem Grundsatz der Wahlfreiheit nicht in Einklang zu bringen ist.<sup>11</sup> Ein Wahlprüfungsverfahren bis zum Verfassungsgericht ist nicht vorgesehen.

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

Und doch scheint die Wahl vom 18. März 2012 einen besonderen Präsidenten hervorgebracht zu haben. 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, 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 ge-

---

10 Schon 1959 hatte Der Spiegel (Titelgeschichte: „Präsidenten. Das Scherbenegericht“, Ausgabe vom 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.

11 *Dietmar Hipp*, Don Quichote der Demokratie, Spiegelonline vom 21.5.2009; „Die Wahl-Praxis ist rechtswidrig“ (Interview von *Hipp* mit Martin Morlok), ebenfalls vom 21.5.2009.

fährdet und am Ende – angesichts der drängenden Euro-Entscheidungen – vielleicht sogar eine Staatskrise riskiert hätte. Und auch die SPD und Die Grünen hatten Gauck schon 2010 vor allem deshalb aufgestellt, um die Kanzlerin in Bedrängnis zu bringen. 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 die Präsidenten von Weizsäcker, Herzog und Köhler selbst vorgeschlagen.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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

---

12 Eine umfassende Darstellung des Fachschrifttums und eine abgewogene Bilanzierung gibt *Stephan Seltenreich*, Zur Volkswahl des Bundespräsidenten, *Kritische Justiz* 2004, 238.

13 *Richard von Weizsäcker*, Gesprächsbuch, 1992, 163: „Presidential Commissions.“

repräsentativen Aufgaben.<sup>14</sup> Der österreichische Kanzler bleibt die zentrale politische Figur. Auch die Befürchtung, ein Wahlkampf würde das Ansehen und die Stellung des Staatsoberhauptes 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,<sup>15</sup> und im Gegensatz zur Volkswahl des Ministerpräsidenten, bei der dies ebenfalls möglich erscheint,<sup>16</sup> 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 zwingen die politische Klasse zu grundlegenden institutionellen Konzessionen. Angesichts der Wahl Gaucks, die, so ist zu hoffen, einen Bürgerpräsidenten hervorgebracht hat (siehe oben unter 7), scheint dafür aber vorerst kein Bedürfnis zu bestehen.

## 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,

---

14 *Klaus Berchtold*, *Der Bundespräsident. Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht*, Wien/New York 1969.

15 *von Arnim*, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, *DÖV* 2002, 585 ff.

16 *Jan Backmann*, Direktwahl des Ministerpräsidenten, 2006; von Arnim, Systemwechsel durch Direktwahl des Ministerpräsidenten. *Festschrift für Klaus König*, 2004, 371 ff.



und auch der einzige, der im Ruhestand sein volles Aktivgehalt weiterbezieht.

Der Bundespräsident erhält laut Bundeshaushaltsplan<sup>17</sup> als Amtsträger *zehn Neuntel* des Amtsgehalts des Bundeskanzlers (*Anlage 1*). Das Amtsgehalt des Bundeskanzlers ist seinerseits an die Beamtenbesoldung gekoppelt und beträgt *fünf Drittel* des Grundgehaltes eines Staatssekretärs als des höchsten Beamten.<sup>18</sup> Das ergibt sich aus dem Bundesministergesetz.<sup>19</sup> 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 (*Anlage 1*) 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.<sup>20</sup> Die bloße

---

17 Einzelplan 01, Titel 42101. Hinzu kommt laut Haushaltsplan ein Aufwandsgeld (Aufwandsentschädigung) von 78.000 Euro, aus dem auch die Löhne des Hauspersonals für die Amtswohnung des Bundespräsidenten zu zahlen sind.

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

19 § 11 Absatz 1 Buchstabe a Bundesministergesetz.

20 Dass der Bundespräsident – jedenfalls dem Grunde nach – Anspruch auf Besoldung besitzt, ergibt sich aber aus dem Grundgesetz. Art. 55 Abs. 2:

Veranschlagung im Haushaltsplan begründet grundsätzlich keine Ansprüche für den Bundespräsidenten. Das besagt § 3 Abs. 2 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 Abs. 3 Satz 1 AbgG des Bundes).

## II. Der finanzielle Status ehemaliger Bundespräsidenten

### 1. Ehrensold

#### a) Allgemein

Das "Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten" (*Anlage 2*) gibt ehemaligen Präsidenten unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf den sog. 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 Bundespräsident darf kein anderes *besoldetes* Amt ... ausüben.“ (Hervorhebung vom Verfasser). Siehe auch *Reinhard Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, 329 ff.

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 (siehe 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 Reichsprä-

sidenten der Weimarer Republik<sup>21</sup> - 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 Aufwandsfelder“ erhalten.<sup>22</sup> Die Anhebung des Ruhegehalts des Bundespräsidenten auf 100 Prozent erfolgte durch Gesetz vom 24.7.1959<sup>23</sup> – in einem regelrechten Geheimverfahren. Nach einer Rechtfertigung der gewaltigen Aufstockung sucht man im gesamten Verfahren vergebens: Weder enthielt der Gesetzentwurf<sup>24</sup> eine Begründung, noch die Berichte des Ausschusses für Inneres<sup>25</sup> oder des Haushaltsausschusses.<sup>26</sup> Nicht ein einziger Abgeordneter 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.<sup>27</sup> 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 (*Anlage 5*). Er sah nunmehr einen Ehrensold in voller

- 
- 21 Begründung des Regierungsentwurfs vom 24.6.1952, Bundestagsdrucksache 3491 (1. Wahlperiode), S. 3.
  - 22 Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten vom 17.6.1953, BGBl. S. 406 (*Anlage 3*).
  - 23 BGBl. I S. 525 (*Anlage 4*).
  - 24 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP vom 17.3.1959, Bundestagsdrucksache Nr. 939 (*Anlage 5*).
  - 25 Mündliche Berichte des Ausschusses für Inneres vom 8.4.1959 (Bundestagsdrucksache Nr. 998) und vom 27.5.1959 (Bundestagsdrucksache Nr. 998 [neu]).
  - 26 Bericht des Haushaltsausschusses vom 3.6.1959 (Bundestagsdrucksache Nr. 1134).
  - 27 Erste Beratung am 18.3.1959, Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 3. Wahlperiode, S. 3539 (*Anlage 6*). Zweite und dritte Beratung am 18.6.1959, Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 3. Wahlperiode, S. 4200 F (*Anlage 7*).

Höhe des Amtsgehalts vor.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.“<sup>30</sup>

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. Februar 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 Erhard in einer öffentlichen Erklärung vom 3. März seine Kandidatur verweigerte.<sup>31</sup> Das veranlasste Adenauer, über eine eigene Kandidatur nachzudenken, die er am 7. April bekanntgab. Die überwältigende Zustimmung, auf die er damit bei politi-

---

28 Bundestag, 1. Wahlp., Drs. 939.

29 Mündlicher Bericht des Ausschusses für Inneres, Deutscher Bundestag, 3. Wahlp., Drs. 998 (*Anlage 8*).

30 Mündlicher Bericht des Ausschuss für Inneres, Dt. Bundestag, 3. Wahlp., Drs. 998 (neu) (*Anlage 9*).

31 *Beate Braun*, Die Bundesversammlung, 1993, 134 f.

schen 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.<sup>32</sup> 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.“<sup>33</sup>

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 massive 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.<sup>34</sup> In diese Richtung geht auch der (erste) Ausschussbericht vom 8. April 1959, der ja noch eine Aufwandsentschädigung vorgesehen hatte. Es ist allerdings nicht recht ersichtlich, warum der *Reichspräsident*, der ja nur den halben Ehrensold beanspruchen konnte, keine solchen Ver-

---

32 *Braun*, 139.

33 ARD-Fernseh-Magazin Monitor, Sendung vom 1.3.2012 („Dank Adenauer: Wie aus dem Ehren-Sold Ehren-Gold wurde“). – Zusätzlich mag auch der Wunsch mitgespielt haben, den ersten Bundespräsidenten Theodor Heuß zu belohnen (so *Hans-Peter Schneider*, Ehrensold für Adenauer, FAZ vom 9.3.2012, S. 7, Leserbrief).

34 *Eschenburg*, *Der Sold des Politikers*, 1959, 66.

pflichtungen 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<sup>35</sup>

Ein Anspruch auf Ehrensold besteht nur unter bestimmten Voraussetzungen

#### aa) Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Gesetzes

Nach § 1 des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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 Aus-

---

35 Die Ausführungen in diesem Abschnitt c) knüpfen an NVwZ-Extra 4/2012 an und beziehen die inzwischen ausgelöste öffentliche Diskussion und die inzwischen bekannt gewordene Begründung des Präsidialamts (*Anlage 10*) mit ein.

36 Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten vom 17.6.1953 (BGBl I S. 406), geändert durch Gesetz vom 24.7.1959 (BGBl I S. 525 und durch Art. 15 des Gesetzes vom 5.2.2009 (BGBl I. S. 160) – *Anlage 2*.

37 Hervorhebungen vom Verfasser.

scheiden aus einem der drei im Gesetzentwurf aufgezählten Gründe anfällt.<sup>38</sup>

#### 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 Abs. 1 Satz 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.<sup>39</sup> 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.“<sup>40</sup>

---

38 Begr. des RegE, BT-Dr 3494 (1. Wahlp.) vom 24.6.1952, S. 3: „§ 1 entspricht § 1 des Gesetzes vom 31.12.1922. Wie dort sind die Bezüge nach dem Ausscheiden aus dem Amt nur vorgesehen, wenn dieses auf Beendigung der Amtszeit, auf Dienstunfähigkeit oder auf politischen Gründen beruht.“ (Kursivsetzung vom Verfasser).

39 So bereits von *Arnim*, Warum der Bundespräsident nicht zurücktreten kann, NVwZ-Extra 4/2012, S.1 (3).

40 *Bettina Giesecke*, Rücktritt des Bundespräsidenten aus „politischen Gründen“ im Sinne des § 1 BPräsRuhebezG, 2012, S. 3, unter zustimmendem Verweis auf von *Arnim*, a.a.O. Ebenso jetzt *Hans Meyer*, Übergangsgeld für den früheren Präsidenten. Kein Rücktritt aus politischen Gründen, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.3.2012, S. 8. Anders *Heribert Prantl*, Das



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<sup>41</sup>, ausdrücklich klargestellt: Dort heißt es: „ein lediglich aus persönlichen Gründen zurücktretender“ Präsident erwirbt keinen Anspruch auf das Ruhegehalt.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

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

---

Falschgeld, Süddeutsche Zeitung vom 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.

41 Gesetz über das Ruhegehalt des Reichspräsidenten vom 31.12.1922, RGBl 1, 1923, 53.

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

43 Der Einwand *Christoph Degenharts*, im Gesetz sei „nicht ausdrücklich geregelt,“ dass Wulff bei einem Rücktritt „aus persönlichen Gründen“ den Ehrensold verliere (so tagesschau.de vom 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.

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.

Demgegenüber ging das Bundespräsidialamt davon aus, der Begriff des Ausscheidens „aus persönlichem Grund“ müsse äußerst restriktiv und Ausscheiden „aus politischem Grund“ äußerst extensiv ausgelegt werden, so dass jedes vorzeitige Ausscheiden, das nicht ausschließlich aus persönlichen Gründen geschieht, zum Ehrensold führe. Das Amt folgert das einmal daraus, dass nach der Begründung des Reichspräsidenten-Gesetzes ein „lediglich aus persönlichen Gründen zurücktretender“ Präsident keinen Anspruch auf Ruhegehalt bekomme (*Anlage 10*). Doch das Wort „lediglich“ war in besagtem Begründungszusammenhang keineswegs im Sinne von „nur“ oder „ausschließlich“ zu verstehen, sondern sollte von dem dort behandelten Rücktritt wegen langer Krankheit abgrenzen;<sup>44</sup> auch in diesem Fall sollte Ruhegehalt gewährt werden.<sup>45</sup> Entgegen der Auffassung des Präsidialamts (*Anlage 10*) trifft es auch keineswegs zu, dass das Ruhegehalt rechtlich als „der Regelfall“ und die Versagung als die (eng auszulegende) Ausnahme zu verstehen seien.<sup>46</sup> Deshalb bleibt es dabei, dass der Ehrensold bei vorzeitigem Ausscheiden richtiger Weise nicht nur dann zu versagen ist, wenn ein persönlicher Grund vorliegt, sondern auch dann, wenn kein politischer oder gesundheitlicher Grund vorliegt.

---

44 Reichstag, a.a.O.

45 Dies ist heute ohnehin klar, nachdem das Wort „Dienstunfähigkeit“ durch „gesundheitliche Gründe“ ersetzt wurde.

46 Faktisch trifft das natürlich zu, wie man schon daran sieht, dass der Anspruch auf Ehrensold vorher nie zweifelhaft war. Rechtlich kann dies aber nichts für die Auslegung des Begriffs „politischer Grund“ aussagen.

## 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“<sup>47</sup> 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. Das steht im Gegensatz zu Regierungsmitgliedern, deren Versorgungsansprüche durch die Art des Rücktritts nicht berührt werden. Dagegen erhält der Bundespräsident wegen des besonders Ehrenhaften, das mit dem Amt verbunden ist und auch in der Bezeichnung „Ehrensold“ und seiner einmalig großzügigen Ausgestaltung zum Ausdruck kommt, diesen – außer bei Rücktritt aus politischen oder gesundheitlichen Gründen – eben nur, wenn er 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. Auch hier bestätigt sich, dass bei vorzeitigem Ausscheiden des Präsidenten – entgegen der Auffassung des Präsidialamts - der Anspruch auf Ehrensold rechtlich keineswegs die Regel darstellen soll.

---

47 So Vorwort des Haushalts-Einzelplans 01 des Bundespräsidenten.

## ee) Ehrensold im Anklageverfahren

Der Bundespräsident verliert allerdings auch bei einem Amtsverlust durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts 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.<sup>48</sup> Eine solche Auslegung aus dem angeblichen „Geist des Gesetzes“<sup>49</sup> 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 überflüssig und systemfremd halten,<sup>50</sup> 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 Bundesverfassungsgericht begründe notwendigerweise einen besonders schlimmen Vorwurf, nicht zu. Das Urteil des Verfassungsgerichts setzt keinen schweren Gesetzesverstoß voraus<sup>51</sup> und begründet auch keinen strafrechtlichen Makel.<sup>52</sup> Beim

---

48 So z.B. *Jasper von Altenbockum*, *Ehre ist Zwang genug*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2.3.2012, S. 1.

49 So von *Altenbockum*, a.a.O.

50 So schon *Herrmann von Mangoldt*, *Das Bonner Grundgesetz*, 1953, Art. 61, Anm. 2. Weitere Nachweise bei *Rüdiger Wolfrum*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 61, Zweitbearbeitung 1988, Rn 2.

51 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, Hdb. D. StaatsR.*, Bd. III, 3. Aufl. (2005), S. 1031 (1070).

Anklageverfahren kann es vornehmlich um eine politische Auseinandersetzung gehen. Das zeigt sich auch darin, dass die Klage zum Bundesverfassungsgericht 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<sup>53</sup> – 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,<sup>54</sup> 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.

---

52 *Nettesheim*, a.a.O., S. 1069.

53 *Schlaich*, in: Isensee/Kirchhof, Hdb.D. StaatsR, Bd. II, 1987, S. 529 (536).

54 *Schlaich*, in: Isensee/Kirchhof (o. Fußn. 50), 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.“

## ff) Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags und Hans Meyer

Die Darstellung der Thematik in der Online-Fachzeitschrift NVwZ-Extra<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> 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 im Sinne des § 1 BPräsRuhebezG sein.“<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup>

## 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 Vorteilsannahme begründeten und die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und ihren

---

55 *von Arnim*, Warum der Bundespräsident nicht zurücktreten kann, NVwZ-Extra 4/2012, S. 1.

56 *Bettina Giesecke*, Rücktritt des Bundespräsidenten aus „politischen Gründen“ im Sinne des § 1 BPräsRuhebezG, 2012; *Hans Meyer*, Übergangsgeld für den früheren Präsidenten, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.3.2010, S. 8.

57 *Giesecke*, S. 6.

58 *Meyer*, a.a.O.

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.<sup>59</sup> 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.“<sup>60</sup>

Darauf hob 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.“<sup>61</sup>

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. Auch in der ausführlichen Begründung des Präsidialentscheids (*Anlage 10*) werden die eigentlichen Gründe völlig ausgeklammert: Wulffs früheres

---

59 Siehe oben cc). Dagegen hebt *Ulrich Battis* bei seiner abweichenden Interpretation unzulässigerweise primär auf die Aussagen Wulffs und Merkels ab (*Johannes Wiedemann*, 199.000 Euro, die ganz Deutschland spalten, *Welt.online* vom 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.

60 Tagespresse vom 18.2.2012.

61 Presseerklärung des Bundespräsidialamts vom 29.2.2012.

Verhalten als Ministerpräsident, die andauernden Vertuschungsversuche dieser Handlungen, die er als Bundespräsident unternommen hatte, die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und ihr Antrag auf Aufhebung der Immunität. Das waren, wie oben dargelegt, keine politischen, sondern allenfalls persönliche Gründe.<sup>62</sup> Sie lagen 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 dem Bundespräsidenten die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit untersagte, auch keine Karenzvorschrift, die dies für eine gewisse Übergangszeit verböte.<sup>63</sup> 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 Dienst Einkommen gekürzt. Dasselbe gilt für ein Ruhegehalt oder eine ruhegehaltsähnliche Versorgung, die er vor dem Antritt seines Amtes als Bundespräsident erdient hatte (§ 3 BPräsRuhebez G). 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

---

62 So auch Meyer, a.a.O.: „Die Gründe liegen weder in der politischen Amtsführung als Bundespräsident noch in politischen Differenzen mit der Regierung, sondern in seinem Verhalten.“ So auch Joachim Wieland bei Maybrit Illner am 8. 3. 2012.

63 Der Auffassung von Klaus Stern (Das Staatsrecht 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-Präsidenten, 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.



des Gesetzes.<sup>64</sup> Die – für unser heutiges Verständnis – unpassende Formulierung geht auf das Gesetz über das Ruhegehalt des Reichpräsidenten von 1922 zurück.<sup>65</sup> Damals gehörten Regierungsmitglieder rechtlich noch zu den Beamten.<sup>66</sup>

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 bis 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.“<sup>67</sup>

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.“<sup>68</sup>

---

64 Entwurf eines Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten, Deutscher Bundestag, 1. Wahlp., Drs. Nr. 3494, S. 3: „...oder bei Konkurrenz dieser Versorgungsbezüge aus einem anderen Amts- oder Dienstverhältnis.“

65 § 6 dieses Gesetzes.

66 *Rudolf Morsey*, *Ministerversorgung in der Weimarer Republik*, in: Stefan Brink/Heinrich Amadeus Wolff (Hg.), *Gemeinwohl und Verantwortung*, 2004, 625 (627); *von Arnim*, *Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland*, 1992, 75 ff.

67 Entwurf eines Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten, Deutscher Bundestag, 1. Wahlp., Drs. 3498 vom 24.6.1952, S. 3 f.

68 Siehe oben cc).

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 Abs. 8 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.<sup>69</sup> 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 Bürokräft und persönlichem Assistenten plus Wagen mit Fahrer auf Lebenszeit. In diesen Genuss kommt auch der 92jährige Walter Scheel, der von 1974 bis 1979 Bundespräsident war. Der Wert der Amtsausstattung wird pro Altbundespräsident mit jährlich 280.000 Euro angegeben.<sup>70</sup> 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,<sup>71</sup> 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 Abs. 2 BHO). Es besteht deshalb auch für Wulff kein Anspruch auf dieselbe Ausstattung wie seine Vorgänger. Auch nachdem Wulff – entgegen den obigen Darlegungen (un-

---

69 Anders wohl bei Walter Scheel, der mit 59 Jahren als Bundespräsident auschied und alsbald aus einer Reihe privatwirtschaftlicher Engagements Einnahmen bezog. Der Spiegel vom 11.9.1989 („Galopp, Lahmendes Pferd“).

70 Z.B. faz.net vom 2.3.2012 („Ehrensold. Politiker fordern Wulff zum Verzicht auf“).

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

ter 1, b, gg) – der Ehrensold bewilligt worden ist, kann ihm die Amtsaustattung vorenthalten werden. Eine automatische Konnexität der Gewährung des Ehrensolds und der Amtsaustattung 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). Auch die vom Bundespräsidialamt aufgelisteten Gründe für den Rücktritt (siehe *Anlage 10*) bestätigen, dass Repräsentationsaufgaben für Wulff praktisch nicht mehr in Betracht kommen.

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

Was die Entscheidungszuständigkeit anlangt, ist zwischen Ehrensold und Amtsaustattung 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 Parallellfall des Reichspräsidenten oblag die Beurteilung – ausweislich der Gesetzesbegründung – der Reichsregierung.<sup>72</sup> Auf Grund der ausdrücklich erklärten engen Anlehnung des Bundespräsidenten-Gesetzes an das Reichspräsidenten-Gesetz<sup>73</sup>

---

72 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.“

73 Begr. des RegE, BT-Dr. 3494 (1. Wahlp.) vom 24.6.1952, S. 3: „Sachlich bestehen keine Bedenken, das neue Gesetz nach dem früheren zu gestalten.“

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 Abs. 3 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.“<sup>74</sup>

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<sup>75</sup> 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).

---

74 Stadler, in: Fürst, Gesamtkommentar Öffentlicher Dienst (GkÖD), (Loseblatt), Bd. I: BR Lfg. 1/07 § 49 BeamtVG, Rn 33.

75 Regierungsbegründung zu § 4, Deutscher Bundestag, 1. Wahlp., Drs. Nr. 3494, S. 3.

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.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup> 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 VerwVerfG).

Die Bedenken sind um so 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

---

76 *Heribert Prantl*, Das Falschgeld, Süddeutsche Zeitung vom 29.2.2012. Ähnlich auch *Meyer*, a.a.O.: 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 selbständig. 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.“ (*Franz Spath*, Das Bundespräsidialamt, 5. Aufl., 1993, 43 f.).

77 *Wolfgang Claussen*, in: Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 8. Aufl., 2004, § 21, Rn 5.

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.<sup>78</sup> Es berief sich dabei auf eine Anordnung des Bundesfinanzministers vom 26.6.2010,<sup>79</sup> 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.“<sup>80</sup>

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 Bundespräsidialamt getroffen worden war (*Anlage 11*) Darin hieß es unter A III („Bei obersten Dienstbehörden und dem Bundesministerium des Innern verbleibende Zuständigkeiten“) unter Ziffer 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 Abs. 3 Beamtenversorgungsgesetz) ...“

Da dieser Passus sich ausdrücklich auch auf den Bundespräsidenten bezog,<sup>81</sup> wird damit die Geltung des § 49 Abs. 3 BeamtenVersG für die

---

78 Spiegel online vom 20.2.2012 („Präsidialamt entscheidet über Wulffs Ehrensold“).

79 BGBl. I S. 908, zuletzt geändert durch I. Anordnung vom 14.1.2011, BGBl. I, S. 51; Geltung ab 1.8.2010.

80 Anlage 1 der genannten Anordnung, Fußnote 8.

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.

Damit bestätigen die Anordnungen des Bundesfinanzministers das Ergebnis, welches wir bereits unmittelbar aus der Muttersvorschrift des § 49 Abs. 3 BeamtVersG gewonnen hatten. Dieses muss gem. § 4 BPräsRuhebezG auch auf den Bundespräsidenten angewendet werden.

Der Hinweis des Präsidialamts „auf die 60jährige ständige Staatspraxis“ geht – angesichts der Neuartigkeit der Fragen, die sich bei Wulff erstmals stellten<sup>82</sup> – an der Sache vorbei. Er belegt aber, dass das Präsidialamt die entscheidende Frage gar nicht erkannt hatte. In der Tat geht das Amt in seiner Begründung auf § 49 Abs. 3 BeamtVersG und die erforderliche restriktive Interpretation der genannten Fußnote 8 mit keinem Wort ein (*Anlage 10*).

Die Zuständigkeit von Innenministerium und Regierung ist, wie dargelegt, 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 Abs 2 VerwVerfG zurückgenommen werden. Zuständig ist das Bundespräsidialamt, das diese Prüfung unter Leitung des – unbefangenen - Nachfolgers von Hageböling vorzunehmen hat. Dabei hat es hinsichtlich der Frage, ob Wulff der Ehrensold zusteht, vorab die - bisher versäumte - Entscheidung

---

81 Siehe unter A I der Anordnung.

82 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 Versorgungsansprüche aus öffentlichen Kassen erworben hatte, die den Ehrensold übersteigen.

des Bundesinnenministeriums, sprich: der Bundesregierung (§ 15 Geschäftsordnung der Bundesregierung), einzuholen.<sup>83</sup> Würde es selbst darüber entscheiden, und damit seine Unzuständigkeit für diese Frage perpetuieren, widerspräche das auch dem Sinn der gesetzlichen Regelung, wonach Zuständigkeiten derjenigen Behörde zuzuweisen sind, „die für deren Erledigung am besten geeignet erscheinen.“<sup>84</sup>

## 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 Abs. 1 Satz 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.<sup>85</sup> Der Finanzminister hat bei Entscheidungen von politischem Gewicht seinerseits vorab die Bundesregierung zu unterrichten und ihre Entscheidung herbeizuführen.<sup>86</sup>

Speziell für die Bewilligung von zusätzlichem Personal im laufenden Haushaltsjahr wäre § 14 Abs. 1 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 Stellungnahme zu geben.

---

83 BVerwGE 110, 226, 230. Siehe auch *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, 7. Aufl., 2008, § 48 rn 254.

84 BVerwG, a.a.O.

85 BVerfGE 45, 1 (36 f.).

86 BVerfGE 45, 1 (47 f.). 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.



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.<sup>87</sup> Das lässt darauf schließen, dass dafür jedenfalls 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 vereinzelte missglückte Besetzungen 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 Wahl Joachim Gaucks zum Präsidenten hat die unsichtbare Hand des politischen Wettbewerbs dem Machtkalkül der Parteiführer allerdings ein Schnippchen geschlagen.

Die Gründe, aus denen der Parlamentarische Rat die Volkswahl des Präsidenten abgelehnt hatte, sind geschichtlich längst überholt. Zu ihrer Einführung 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.

---

87 Der Spiegel vom 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 sog. 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 Abs. 3 Beamtenversorgungsgesetz 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 Abs. 3 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 Wahl des neuen Präsidenten und Einsetzung eines neuen Chefs des Präsidialamts - unter Heranziehung 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 und das Präsidialamt für seinen Rücktritt geltend machten, 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 auch bei allen anderen Amtsträgern 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. 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 Ehren-

sold 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.

Würde Wulff durch Rücknahme des Bescheids über den Ehrensold dieser wieder aberkannt, könnte ihm auch ohne gesetzliche Grundlage ein gewisses Übergangsgeld zugebilligt werden.<sup>88</sup> Schließlich erfolgen auch die Zahlungen des Gehalts an aktive Bundespräsidenten und die Gewährung der Aufwandsentschädigung lediglich durch Bewilligungen im Haushaltsplan.<sup>89</sup>

---

88 Ähnlich auch *Hans Meyer*, a.a.O.

89 *Bettina Giesecke* sieht in ihrer Ausarbeitung für den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags (Ruhebezüge des Bundespräsidenten bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Amt vom 6.2.2012) die Möglichkeit, die Übergangsregelung für politische Beamte, die entlassen werden, ohne die gesetzliche Wartezeit von fünf Jahren (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 BeamtVersG) erfüllt zu haben, auf Bundespräsidenten, die keinen Ehrensold erhalten, entsprechend anzuwenden. Nach § 47a 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.



## Anhang

- Anlage 1: Haushaltsplan des Bundespräsidenten
- Anlage 2: Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten (in der heutigen Fassung)
- Anlage 3: Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten (in der Fassung von 1953)
- Anlage 4: Änderungsgesetz von 1959
- Anlage 5: Gesetzentwurf vom 17.3.1959
- Anlage 6: Erste Beratung im Bundestag am 18.3.1959
- Anlage 7: Zweite und dritte Beratung im Bundestag am 18.6.1959
- Anlage 8: (Erster) Bericht des Innenausschusses vom 8.4.1959
- Anlage 9: (Zweiter) Bericht des Innenausschusses vom 27.5.1959
- Anlage 10: Begründung des Ehrensoldbeschlusses des Bundespräsidialamtes
- Anlage 11: Zuständigkeitsanordnung Versorgung des BMF vom 21.1.2000



## Anlage 1

## Bundeshaushaltsplan 2012

## Einzelplan 01

## Bundespräsident und Bundespräsidialamt

## Bundespräsident 0101

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2012 1 000 €	Soll 2011 1 000 €	Ist 2010 1 000 €
-------------------	-----------------	-------------------------	-------------------------	------------------------

**Ausgaben**

Haushaltsvermerk:

Es gelten die Flexibilisierungsregelungen gem. § 5 Abs. 2 bis 4 HG.

**Personalausgaben**

F 421 01	Bezüge des Bundespräsidenten	199	199	183
-011				

Haushaltsvermerk:

Der Bundespräsident hat freie Amtswohnung mit Ausstattung.

Erläuterungen:

Der Bundespräsident erhält Amtsbezüge in Höhe von 10/9 des Amtsgehalts der Bundeskanzlerin.

F 421 02	Aufwandsgeld	78	78	72
-011				

Erläuterungen:

Aus dem Aufwandsgeld (Aufwandsentschädigung) sind auch die Löhne des Hauspersonals für die Amtswohnung des Bundespräsidenten zu zahlen.



## Anlage 2

## Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten

BPräsRuhebezG

"Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 1100-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das durch Artikel 15 Absatz 2 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist"

### § 1

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 Aufwandselder.

### § 2

Die Hinterbliebenen eines Bundespräsidenten oder eines ehemaligen Bundespräsidenten, dem zur Zeit seines Todes Bezüge nach § 1 zustanden, erhalten für die auf den Sterbemonat folgenden drei Monate den sich nach § 1 ergebenden Ehrensold als Sterbegeld und sodann ein aus dem Ehrensold berechnetes Witwen- und Waisengeld.

### § 3

(1) Ist ein Bundespräsident nach seinem Ausscheiden in den öffentlichen Dienst eingetreten oder hat er darin vor dem Antritt seines Amtes als Bundespräsident oder nach seinem Ausscheiden aus diesem Amt ein Ruhegehalt oder eine ruhegehaltähnliche Versorgung erdiene, so erhält er die ihm nach § 1 zustehenden Bezüge nur insoweit, als sie das neue Diensteinkommen oder das Ruhegehalt oder die ruhegehaltähnliche Versorgung für denselben Zeitraum übersteigen.

(2) Absatz 1 findet auf die Hinterbliebenen entsprechende Anwendung.

### § 4

Soweit nicht in den §§ 1 bis 3 etwas anderes bestimmt ist, sind die für die Bundesbeamten geltenden beihilfe- und versorgungsrechtlichen Vorschriften sinngemäß anzuwenden.

### § 5

Wenn das Bundesverfassungsgericht einen Bundespräsidenten nach Artikel 61 des Grundgesetzes für schuldig erklärt, so hat es darüber zu entscheiden, ob und in welcher Höhe die in diesem Gesetz vorgesehenen Bezüge zu gewähren sind.

### § 6

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes (Drittes Überleitungsgesetz) vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Lande Berlin.

### § 7

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

## Anlage 3

406

Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1953, Teil I

**Gesetz  
über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten.**

Vom 17. Juni 1953.

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Scheidet der Bundespräsident mit Ablauf seiner Amtszeit oder vorher aus politischen oder gesundheitlichen Gründen aus seinem Amt aus, so erhält er die Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsgeelder noch für die auf den Monat des Ausscheidens folgenden drei Monate.

(2) Von diesem Zeitpunkt an erhält er für die Dauer eines Jahres als Übergangsgeld drei Viertel und von da ab als Ehrensold die Hälfte der Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsgeelder.

§ 2

(1) Die Hinterbliebenen eines Bundespräsidenten, der während seiner Amtszeit verstorben ist, erhalten als Sterbegeld für die auf den Sterbemonat folgenden drei Monate die Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsgeelder und sodann ein aus dem Ehrensold berechnetes Witwen- und Waisengeld.

(2) Die Hinterbliebenen eines ehemaligen Bundespräsidenten, dem zur Zeit seines Todes Bezüge nach § 1 zustanden, erhalten als Sterbegeld die Bezüge, die dem Verstorbenen für die auf den Sterbemonat folgenden drei Monate zugestanden hätten, und sodann Witwen- und Waisengeld, das aus dem Ehrensold berechnet wird.

§ 3

(1) Ist ein Bundespräsident nach seinem Ausscheiden in den öffentlichen Dienst eingetreten oder hat er darin vor dem Antritt seines Amtes als Bundes-

präsident oder nach seinem Ausscheiden aus diesem Amt ein Ruhegehalt oder eine ruhegehaltähnliche Versorgung erdient, so erhält er die ihm nach § 1 zustehenden Bezüge nur insoweit, als sie das neue Dienstinkommen oder das Ruhegehalt oder die ruhegehaltähnliche Versorgung für denselben Zeitraum übersteigen.

(2) Absatz 1 findet auf die Hinterbliebenen entsprechende Anwendung.

§ 4

Soweit nicht in den §§ 1 bis 3 etwas anderes bestimmt ist, sind die für die Bundesbeamten geltenden versorgungsrechtlichen Vorschriften sinngemäß anzuwenden.

§ 5

Wenn das Bundesverfassungsgericht einen Bundespräsidenten nach Artikel 61 des Grundgesetzes für schuldig erklärt, so hat es darüber zu entscheiden, ob und in welcher Höhe die in diesem Gesetz vorgesehenen Bezüge zu gewähren sind.

§ 6

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die Stellung des Landes Berlin im Finanzsystem des Bundes (Drittes Überleitungsgesetz) vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Lande Berlin.

§ 7

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 17. Juni 1953.

Der Bundespräsident  
Theodor Heuss

Der Bundeskanzler  
Adenauer

Der Bundesminister des Innern  
Dr. Lehr

Der Bundesminister der Finanzen  
Schäffer

Nr. 31 — Tag der Ausgabe: Bonn, den 30. Juli 1959

525

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes  
über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten.**

Vom 24. Juli 1959.

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

Das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten vom 17. Juni 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 406) wird wie folgt geändert:

§ 1 erhält folgende Fassung:

„§ 1

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 Aufwandsfelder.“

§ 2 erhält folgende Fassung:

„§ 2

Die Hinterbliebenen eines Bundespräsidenten oder eines ehemaligen Bundespräsidenten, dem zur Zeit seines Todes Bezüge nach § 1 zustanden, erhalten für die auf den Sterbemonat folgenden drei Monate den sich nach § 1 ergebenden Ehrensold als Sterbegeld und sodann ein aus dem Ehrensold berechnetes Witwen- und Waisengeld.“

**Artikel 2**

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

**Artikel 3**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Die verfassungsmäßigen Rechte des Bundesrates sind gewahrt.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Bonn, den 24. Juli 1959.

Der Bundespräsident  
Theodor Heuss

Der Bundeskanzler  
Adenauer

Für den Bundesminister des Innern  
Der Bundesminister der Finanzen  
Etzel

Der Bundesminister der Finanzen  
Etzel

Anlage 5

Deutscher Bundestag  
3. Wahlperiode

Drucksache 939

## Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP

Der Bundestag wolle beschließen:

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundes- präsidenten

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlos-  
sen:

#### Artikel 1

Das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundesprä-  
sidenten vom 17. Juni 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 406)  
wird wie folgt geändert:

§ 1 erhält folgende Fassung:

#### „§ 1

Beim Ausscheiden aus dem Amt infolge Ablaufs  
der Amtszeit oder Dienstunfähigkeit erhält der

Bundespräsident einen Ehrensold in Höhe des  
Amtsgehaltes.“

#### Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1  
des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar  
1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

#### Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkün-  
dung in Kraft.

Bonn, den 17. März 1959

Dr. Krone und Fraktion  
Ollenhauer und Fraktion  
Dr. Bucher und Fraktion  
Dr. Preiß und Fraktion

## Zusammenstellung

des von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten

— Drucksache 939 —

mit den Beschlüssen des Ausschusses für Inneres  
(6. Ausschuß)

### Entwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1

Das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten vom 17. Juni 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 406) wird wie folgt geändert:

§ 1 erhält folgende Fassung:

##### „§ 1

*Beim Ausscheiden aus dem Amt infolge Ablaufs der Amtszeit oder Dienstunfähigkeit erhält der Bundespräsident einen Ehrensold in Höhe des Amtsgehaltes.“*

#### Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

#### Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

### Beschlüsse des 6. Ausschusses

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1

Das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten vom 17. Juni 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 406) wird wie folgt geändert:

§ 1 erhält folgende Fassung:

##### „§ 1

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 Aufwandsfelder.“

§ 2 erhält folgende Fassung:

##### „§ 2

Die Hinterbliebenen eines Bundespräsidenten oder eines ehemaligen Bundespräsidenten, dem zur Zeit seines Todes Bezüge nach § 1 zustanden, erhalten für die auf den Sterbemonat folgenden drei Monate den sich nach § 1 ergebenden Ehrensold als Sterbegeld und sodann ein aus dem Ehrensold berechnetes Witwen- und Waisengeld.“

#### Artikel 2

unverändert

#### Artikel 3

unverändert

## Anlage 6

Deutscher Bundestag — 3. Wahlperiode — 66. Sitzung. Bonn, Mittwoch, den 18. März 1959

3539

Punkt 5 b der Tagesordnung:

Erste Beratung des von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur **Änderung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten** (Drucksache 939).

Erste Lesung. — Allgemeine Aussprache. — Wird das Wort gewünscht? — Das Wort wird nicht gewünscht. Ich schließe die Aussprache.

Vorgesehen ist Überweisung an den **Ausschuß für Inneres** und an den **Haushaltsausschuß** gemäß § 96 der Geschäftsordnung, Finanzvorlage. Das Haus ist mit dieser Überweisung einverstanden? — Ich höre keinen Widerspruch; es ist so beschlossen.

Ich rufe nunmehr Punkt 5 der Tagesordnung auf:

Zweite und dritte Beratung des von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur **Änderung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten** (Drucksache 939);

a) Bericht des Haushaltsausschusses (13. Ausschuß) gemäß § 96 der Geschäftsordnung (Drucksache 1134),

(A) **Vizepräsident Dr. Jaeger**

b) Mündlicher Bericht des Ausschusses für Inneres (6. Ausschuß) (Drucksache 998 [neu]).

(Erste Beratung: 66. Sitzung.)

Der Bericht des Haushaltsausschusses ist in Drucksache 1134 erstattet. Ich kann feststellen, daß nach dem Bericht des Haushaltsausschusses keine Verhandlungen über die Deckungsfrage notwendig sind und daher sofort der [redacted] für [redacted] aufgegriffen werden kann. Der Berichterstatter, der Abgeordnete Maier (Freiburg), schlägt Ihnen vor, auf einen Mündlichen Bericht zu verzichten. — Das Haus ist damit einverstanden.

Damit kommen wir zur zweiten Beratung des Gesetzentwurfs. Ich rufe die Artikel 1, — 2, — 3, — Einleitung und Überschrift auf. — Das Wort wird nicht gewünscht. Wer den aufgerufenen Bestimmungen zuzustimmen wünscht, den bitte ich um ein Handzeichen. — Es ist so beschlossen.

Wir kommen zur

**dritten Beratung.**

Zur allgemeinen Aussprache wird das Wort nicht gewünscht, wie ich feststelle.

Wir kommen zur Schlußabstimmung. Wer dem Gesetzentwurf als Ganzem zuzustimmen wünscht, den bitte ich, sich zu erheben. — Ich bitte um die Gegenprobe. — Soweit ich sehe, keine Gegenstimmen. Enthaltungen? — Soweit ich sehe keine Enthaltungen. Damit ist so beschlossen.

**Anlage 8**

Deutscher Bundestag  
3. Wahlperiode

Drucksache 998

**Mündlicher Bericht**

des Ausschusses für Inneres

(6. Ausschuß)

über den von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP  
eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur  
Anderung des Gesetzes über die Ruhebezüge  
des Bundespräsidenten

— Drucksache 939 —

Berichterstatter:

Abgeordneter Maier (Freiburg)

**Antrag des Ausschusses**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Gesetzentwurf — Drucksache 939 — in der aus der  
nachstehenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzu-  
nehmen.

Bonn, den 8. April 1959

Der Ausschuß für Inneres

Maier (Freiburg)  
Vorsitzender und Berichterstatter



## Zusammenstellung

des von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten

— Drucksache 939 —

mit den Beschlüssen des Ausschusses für Inneres  
(6. Ausschuß)

### Entwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1

Das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten vom 17. Juni 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 406) wird wie folgt geändert:

§ 1 erhält folgende Fassung:

##### „§ 1

*Beim Ausscheiden aus dem Amt infolge Ablaufs der Amtszeit oder Dienstunfähigkeit erhält der Bundespräsident einen Ehrensold in Höhe des Amtsgehaltes.“*

#### Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

#### Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

### Beschlüsse des 6. Ausschusses

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1

Das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten vom 17. Juni 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 406) wird wie folgt geändert und ergänzt:

1. § 1 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Von diesem Zeitpunkt an erhält er als Ehrensold drei Viertel der Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsgeelder.“

2. Dem § 1 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Neben den Bezügen nach Absatz 1 und 2 wird eine Aufwandsentschädigung in Höhe eines Fünftels des sich nach Absatz 2 ergebenden Ehrensoldes gewährt.“

#### Artikel 2

unverändert

#### Artikel 3

unverändert

## Anlage 9

Deutscher Bundestag  
3. Wahlperiode

Drucksache 998 (neu)

**Mündlicher Bericht**

des Ausschusses für Inneres  
(6. Ausschuß)

über den von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, DP  
eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur  
Anderung des Gesetzes über die Ruhebezüge  
des Bundespräsidenten

— Drucksache 939 —

Berichterstatter:  
Abgeordneter Maier (Freiburg)

**Antrag des Ausschusses**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Gesetzentwurf — Drucksache 939 — in der aus der  
nachstehenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzu-  
nehmen.

Bonn, den 27. Mai 1959

Der Ausschuß für Inneres  
Maier (Freiburg)  
Vorsitzender und Berichterstatter

## Anlage 10

**Begründung des Ehrensoldbeschlusses des Bundespräsidialamtes**

1. Ein Bundespräsident erhält gemäß § 1 des Ruhebezügegesetzes<sup>1</sup> einen „Ehrensold“ in Höhe der Amtsbezüge mit Ausnahme der Aufwandsgeelder, wenn er mit Ablauf seiner Amtszeit oder vorher aus politischen oder gesundheitlichen Gründen aus seinem Amt ausscheidet. § 1 begründet einen Rechtsanspruch des ausgeschiedenen Bundespräsidenten, sofern er die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Es handelt sich um eine gebundene Entscheidung der Verwaltung (ohne Ermessen).

§ 1 sieht drei Fallgestaltungen als Voraussetzungen vor, in denen ein Anspruch auf die Ruhebezüge besteht:

- Ausscheiden mit Ablauf der Amtszeit.
- Ausscheiden vorher aus politischen Gründen.
- Ausscheiden vorher aus gesundheitlichen Gründen.

Bundespräsident a. D. Wulff ist vor Ablauf seiner Amtszeit und nicht aus gesundheitlichen Gründen aus seinem Amt ausgeschieden. Er hat somit Anspruch auf die Ruhebezüge dann, wenn er aus politischen Gründen zurückgetreten ist.

Er hat sich in seiner Rücktrittserklärung auf politische Gründe berufen, indem er geltend gemacht hat, dass er für seine Amtsausübung eines breiten Vertrauens der Bevölkerung bedürfe, das ihm nicht mehr entgegengebracht werde. Dies beschränke seine Wirkungsmöglichkeit als Bundespräsident nachhaltig.

Diese Gründe sind politische Gründe i.S. des Gesetzes. Der Begriff „politischer Grund“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Bedeutung im Wege der Auslegung erschlossen werden muss. Er ist im Gesetz sowie durch Rechtsprechung und Literatur nicht definiert. Der Gesetzgeber hat sich bei den Regelungen über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten an das Gesetz über das Ruhegehalt des Reichspräsidenten angelehnt.<sup>2</sup> Dessen Wortlaut sah ebenfalls

<sup>1</sup> Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten vom 17. Juni 1953, zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I. S. 160)

<sup>2</sup> vom 31. Dezember 1922, RGBl. 1923, S. 53; Begr. des Regierungsentwurfs, BT-Dr 3494 v. 24.6.1952, S. 3: „Sachlich bestehen keine Bedenken, das neue Gesetz nach dem früheren zu gestalten“

die Zahlung eines „Ehrensoldes“ (nur) bei Ablauf der Amtszeit oder bei vorzeitigem Ausscheiden „infolge von Dienstunfähigkeit oder aus politischen Gründen“ vor. In der Begründung zum Gesetzesentwurf war klargestellt, dass ein „lediglich aus persönlichen Gründen zurücktretender“ Reichspräsident keinen Anspruch auf Ruhegehalt besitze.<sup>3</sup> Damit wird klargestellt, dass das Ruhegehalt der Regelfall sein soll. Auch bei persönlichen Gründen soll Ruhegehalt gewährt werden, sofern sie gesundheitliche Ursachen haben.

Das spricht dafür, dass nur von der Willensentschließung des Amtsinhabers abhängige rein persönliche Gründe nicht zum „Ehrensold“ berechtigen sollen. Als ein solcher Grund wäre z. B. denkbar die Pflege von Familienangehörigen oder schlichte „Amtsmüdigkeit“.

„Politische“ Gründe sind daher im Gegensatz zu rein persönlichen solche, die im Wesentlichen die Angelegenheiten des Gemeinwesens und damit das Amt des Bundespräsidenten betreffen. Sie müssen mit der vom Grundgesetz vorgesehenen Funktion sowie der Wirkung und Bedeutung des Amtes in einem untrennbaren Zusammenhang stehen und dürfen nicht ausschließlich im privaten und damit selbstverantworteten Bereich des Amtsinhabers liegen. Politische Gründe sind solche, bei denen das Amt nicht mehr wirksam und unbeeinträchtigt weitergeführt werden kann, obwohl der Amtsinhaber dies will. Persönliche Gründe sind solche, bei denen der Amtsinhaber das Amt nicht weiterführen will, obwohl er das wirksam und unbeeinträchtigt könnte.

Damit die Regelungsabsicht des § 1 Ruhebezügegesetz nicht umgangen werden kann, müssen objektive Indizien vorliegen.

Im vorliegenden Fall liegen objektive Indizien für eine erhebliche und dauerhafte Beeinträchtigung der Amtsausübung vor:

- Die Öffentliche Wahrnehmung konzentrierte sich nahezu ausschließlich auf Sachverhalte aus der Amtszeit als Niedersächsischer Ministerpräsident und dem Privatleben des Bundespräsidenten. Der Bundespräsident fand mit seiner Amtsausübung kaum noch Gehör. Die Medien berichteten zunehmend weniger über die politischen Botschaften bei seinen Terminen im In- und Ausland.

<sup>3</sup> Reichstag, Aktenstück Nr. 5153, S. 5614

- Die Umfrageergebnisse machten kontinuierlich deutlich, dass das Amt, aber auch der Bundespräsident persönlich, an Vertrauen, Glaubwürdigkeit und Autorität verlor. Es kam zu bislang nicht gekannten Demonstrationen.
- Beteiligte an Terminen des Bundespräsidenten reagierten zunehmend mit Absagen oder Verunsicherung.
- Amt und Person wurden immer weniger respektiert.
- Das durch die Staatsanwaltschaft Hannover eingeleitete Verfahren hätte die Wirksamkeit der Amtsausführung weiter eingeschränkt.

Eine rechtliche Verpflichtung zum Ausscheiden aus dem Amt bestand gleichwohl trotz des staatsanwaltschaftlichen Verfahrens nicht. Das Ruhebezügegesetz enthält auch grundsätzlich keine Mitverursachungs- oder Verschuldensregelungen für das Ausscheiden aus dem Amt. Die einzige Ausnahme ist in § 5 enthalten. Danach hat das Bundesverfassungsgericht im Falle einer erfolgreichen Präsidentenanklage nach Art. 61 GG zu entscheiden, ob und in welcher Höhe die Ruhebezüge zu gewähren sind. Bundespräsident Wulff ist jedoch nicht aufgrund einer Präsidentenanklage aus dem Amt ausgeschieden. Er war im Übrigen auch nicht „amtsmüde“. Die politischen Gründe sind daher erkennbar nicht vorgeschoben. Das ausdrückliche Bemühen, das Amt trotz der o. g. Umstände so lange wie eben vertretbar gut auszufüllen und weiterzuführen, belegt dies.

2. Das Bundespräsidialamt ist für die Festsetzung der Ruhebezüge zuständig. Dies ergibt sich aus der Stellung des Bundespräsidialamtes als Eigenverwaltung des Verfassungsorgans Bundespräsident, die nicht in die Ministerialverwaltung der Bundesregierung eingeordnet ist. Dem entspricht die 60jährige ständige Staatspraxis. Die Rechtslage wird durch die Anordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten auf den Gebieten der Beamtenversorgung des Bundes und des Versorgungsausgleichs (Beamtenversorgungs-Zuständigkeitsordnung – BeamtVZustAnO) bestätigt.

Nach alledem war festzustellen, dass Bundespräsident Wulff am 17. Februar 2012 von seinem Amt als Bundespräsident aus politischen Gründen zurückgetreten ist. Gemäß § 1 des Ruhebezügegesetzes hat er damit Anspruch auf einen Ehrensold in Höhe der Amtsbezüge.

## Anlage 11

### **Anordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet der beamtenrechtlichen Versorgung und des Versorgungsausgleichs sowie der Entscheidung über Widersprüche und der Vertretung bei Klagen aus den vorgenannten Bereichen (BMF-Zuständigkeitsanordnung – Versorgung – – ZustAO Vers)**

Vom 27.1.2000 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2008 (BGBl. I S. 973), zuletzt geändert durch Abschnitt I u. II der Anordnung vom 23. Mai 2008 (BGBl. I S. 973).

Im Namen und im Einvernehmen mit

- dem Chef des Bundespräsidialamtes,

...

III. Bei obersten Dienstbehörden und dem Bundesministerium des Innern verbleibende Zuständigkeit

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 Abs. 3 Beamtenversorgungsgesetz),

...

H. Inkrafttreten

Diese Anordnung tritt am 1. Februar 2000 in Kraft.

Der Bundesminister der Finanzen



ISSN 1868-971X (Print)  
ISSN 1868-9728 (Internet)