



Ausarbeitung

Ruhebezüge des Bundespräsidenten bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Amt



Ruhebezüge des Bundespräsidenten bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Amt

Verfasser/in: [REDACTED] [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 033/12
Abschluss der Arbeit: 6. Februar 2012
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: + [REDACTED]

1. Einleitung

Die Ruhebezüge des Bundespräsidenten sind in § 1 des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten (BPräsRuhebezG)¹ geregelt. Dieser lautet:

„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.“

§ 3 BPräsRuhebezG enthält Vorschriften für die Anrechnung von Ansprüchen auf Ruhegehalt oder ruhegehaltähnliche Versorgung aus einer Tätigkeit des ausgeschiedenen Amtsinhabers im öffentlichen Dienst. § 3 BPräsRuhebezG lautet:

„(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 erdient, so erhält er die ihm nach § 1 zustehenden Bezüge nur insoweit, als sie das neue Dienst Einkommen oder das Ruhegehalt oder die ruhegehaltähnliche Versorgung für denselben Zeitraum übersteigen.

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

§ 4 BPräsRuhebezG verweist im Übrigen auf die für die Bundesbeamten geltenden beihilfe- und versorgungsrechtlichen Vorschriften. § 4 BPräsRuhebezG lautet:

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

2. Ansprüche eines Bundespräsidenten nach Ausscheiden aus dem Amt nach BPräsRuhebezG

Nach Ablauf seiner Amtszeit sowie bei einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Amt aus gesundheitlichen oder politischen Gründen erhält der Bundespräsident gemäß § 1 BPräsRuhebezG einen Ehrensold. Fraglich ist, ob dem Bundespräsidenten im Falle seines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Amt aus anderen Gründen Ansprüche auf Ruhebezüge aus sonstigen Vorschriften zustehen. Zu dieser Frage liegt bislang keine Staatspraxis vor, in der Kommentarliteratur zu den Bestimmungen des Grundgesetzes über das Amt des Bundespräsidenten wird sie noch nicht erörtert. Allenfalls wird klargestellt, dass die Vorschriften des Bundesministergesetzes (BMinG)² nicht anwendbar

1 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.

2 Bundesministergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2018) geändert worden ist.

und die Ansprüche auf Versorgungsbezüge durch die §§ 2 bis 4 BPräsRuhebezG geregelt sind.³ Bislang liegt – soweit ersichtlich – erst eine Stellungnahme in der wissenschaftlichen Literatur zu diesem Themenkreis vor.⁴ Anhand der juristischen Auslegungsmethoden wird vorliegend in Auseinandersetzung mit dieser Literatur ein Lösungsvorschlag für das gestellte Problem entwickelt.

2.1. Verweis auf versorgungsrechtliche Vorschriften des Beamtenrechts

Soweit bei einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Amt des Bundespräsidenten die Voraussetzungen des § 1 BPräsRuhebezG nicht vorliegen, könnte § 4 BPräsRuhebezG Anwendung finden. Dieser ordnet die sinngemäße Anwendung der versorgungsrechtlichen Vorschriften für Bundesbeamte an, soweit sich aus den §§ 1 bis 3 BPräsRuhebezG nichts anderes ergibt.

Gegen die sinngemäße Anwendung der versorgungsrechtlichen Regelungen des Beamtenrechts gemäß § 4 BPräsRuhebezG könnte eingewandt werden, dass § 1 BPräsRuhebezG abschließend die Ansprüche eines Bundespräsidenten auf den Ehrensold im Falle eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Amt regeln sollte und damit der Verweis des § 4 BPräsRuhebezG auf versorgungsrechtliche Regelungen nicht zum Zuge kommt.⁵

Zunächst ist auf den Wortlaut der §§ 1 und 4 BPräsRuhebezG abzustellen. § 4 nimmt die §§ 1 bis 3 BPräsRuhebezG im Wortlaut auf und verweist explizit auf das Beamtenrecht, „soweit“ nichts anderes bestimmt ist. § 1 BPräsRuhebezG stellt die Voraussetzungen für den Erhalt eines „Ehrensolds“ fest. Er regelt damit abschließend die Voraussetzungen für den Erhalt des Ehrensoldes; hinsichtlich sonstiger Ansprüche des ausgeschiedenen Bundespräsidenten, gerade im Bereich der Beihilfe und der Versorgung, ist der Wortlaut hingegen offen. Damit steht der Wortlaut einer entsprechenden Anwendung der beamtenrechtlichen Vorschriften auch hinsichtlich der Versorgung nicht entgegen.

Die Begründung des Gesetzentwurfs spricht ebenfalls gegen eine abschließende Regelung des § 1 BPräsRuhebezG hinsichtlich der Ansprüche eines ausgeschiedenen Bundespräsidenten. Vielmehr soll nach dem Willen des Gesetzgebers gerade, soweit die Regelungen der §§ 1 bis 3 BPräsRuhebezG nicht erschöpfend sind, auf die versorgungsrechtlichen Vorschriften des Beamtenrechts zurückgegriffen werden können, die dann sinngemäß Anwendung finden sollen.⁶

Ferner sprechen systematische Gründe für eine Anwendung der versorgungsrechtlichen Vorschriften. Gemäß § 5 BPräsRuhebezG hat das Bundesverfassungsgericht in dem Fall, dass es einen Bundespräsidenten bei einer Präsidentenanklage nach Art. 61 GG für schuldig erklärt, darüber zu entscheiden, ob und in welcher Höhe dem Präsidenten Bezüge als Ruhegehalt zu gewäh-

3 Herzog in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 62. EL 2011, Art. 54 Rn. 65 (54. EL 2009); ähnlich Kimminich in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorbem. zu Art. 54-61, Rn. 35 (Zweitbearbeitung 1968).

4 v. Arnim, Warum der Bundespräsident nicht zurücktreten kann, NVwZ – Extra 2012, Heft 4, S. 1.

5 So wohl v. Arnim (Fn. 4), S. 1, 3.

6 Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten, Drs. 3494 (1. WP) zu § 4, S. 3.

ren sind. Selbst in dem Fall, in dem das Bundesverfassungsgericht auf die Anklage des Bundestages oder des Bundesrates, die jeweils mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder bzw. Stimmen entscheiden müssen, den Bundespräsidenten wegen der vorsätzlichen Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes für schuldig befand, hat der Gesetzgeber die Zahlung von Ruhebezügen nicht von vorneherein ausgeschlossen. Vielmehr sollte nach dem Willen des Gesetzgebers gerade sichergestellt werden, dass selbst im Falle der Feststellung einer vorsätzlichen Verfassungs- und Gesetzesverletzung Bezüge ganz oder teilweise belassen werden können.⁷ Wenn aber der Gesetzgeber selbst für diese Konstellation nicht automatisch den Fortfall sämtlicher Ansprüche des Bundespräsidenten vorsehen wollte, würde der vollständige Wegfall einer gewissen – auch vorübergehenden – Versorgung des Bundespräsidenten bei einem Rücktritt aus anderen als politischen oder gesundheitlichen Gründen eine erhebliche Schlechterstellung bedeuten. Dies scheint angesichts des schwerwiegenden Vorgangs, den eine Amtsenthebung des Präsidenten darstellt, ein Bruch des Systems zu sein. Wäre dies gewollt gewesen, könnte man eine explizite Regelung des Gesetzgebers erwarten; stattdessen findet sich im Gesetz ein Verweis auf versorgungsrechtliche Ansprüche des Präsidenten.

Auch Sinn und Zweck des Gesetzes sprechen dafür, einen Präsidenten, der aus anderen als gesundheitlichen oder politischen Gründen vorzeitig aus dem Amt scheidet, nicht ohne eine dem Beamtenrecht entsprechende, angepasste Versorgung zu lassen. Sinn und Zweck des Gesetzes dürfte es gerade sein, die angemessene Versorgung eines ausgeschiedenen Bundespräsidenten sicherzustellen. Jeder ehemalige Amtsinhaber war jedenfalls für eine gewisse Zeit das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik. Er stand in einem „einzigartigen, verfassungsrechtlich begründeten Amtsverhältnis zum Bund“.⁸ Diesem Status widerspräche es wohl, ihn nach Ausscheiden aus dem Amt vollkommen ohne staatliche Versorgung, die in diesem Amt begründet liegt, zu lassen.

2.2. Entsprechende Anwendung versorgungsrechtlicher Vorschriften des Beamtenrechts

Wenn man mit diesen Vorschriften den Verweis des § 4 BPräsRuhebezG auf die versorgungsrechtlichen Vorschriften für anwendbar hält, stellt sich die Frage, welche Vorschriften herangezogen werden sollten. In Frage käme insbesondere eine entsprechende Anwendung der für eine Entlassung eines Beamten auf Verlangen geltenden §§ 33, 39 BBG⁹ oder des für die Entlassung eines politischen Beamten geltenden § 32 Abs. 1 Nr. 2 BBG in Verbindung mit § 47a BeamtVG¹⁰ (und § 4 BBesG¹¹).

7 Begründung des Entwurfes eines Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten, Drs. 3494 (1. WP) zu § 5; im Gesetzgebungsverfahren wurde § 5 unverändert angenommen.

8 Nettessheim in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Aufl. 2005, § 61 Rn. 61.

9 Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2515) geändert worden ist.

10 Beamtenversorgungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 150), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2842) geändert worden ist.

11 Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I S. 1434), das durch Artikel 28 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854) geändert worden ist.

Beamte können jederzeit ihre Entlassung aus dem Beamtenverhältnis verlangen, verlieren damit aber den Anspruch auf Besoldung und Versorgung, §§ 33, 39 BBG. Sie werden für die Dauer ihres Beamtenverhältnisses in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert, eine weitergehende Sicherung der Versorgungsanswartschaften besteht nicht.¹² Es steht ihnen auch kein Überbrückungsgeld zu.

Für eine entsprechende Anwendung dieser Vorschrift spräche, dass ein Bundespräsident, der nicht aus gesundheitlichen oder politischen Gründen aus dem Amt scheidet, auf eigenen Wunsch zurücktreten will, wie auch der Beamte seine Entlassung auf eigenes Verlangen beantragen kann. Auf der Tatbestandsebene ist diese Vorschrift damit vergleichbar. Fraglich ist allerdings, ob die angeordnete Rechtsfolge zu Sinn und Zweck der Verweisungsvorschrift des § 4 BPräsRuhebezG passt. Wie unter 2.1 ausgeführt, widerspräche es wohl dem verfassungsrechtlichen Status eines Bundespräsidenten, ihn nach einem freiwilligen Ausscheiden aus dem Amt ohne jegliche Versorgungsansprüche zu belassen. Eine Nachversicherung des Bundespräsidenten in der gesetzlichen Rentenversicherung würde dieses Manko nicht ausgleichen: Zum einen würden sich hieraus nur Minimalansprüche ergeben. Zum anderen macht dies deutlich, dass hierdurch der ausscheidende Beamte für seine geleisteten Dienste nachversichert werden soll, während es bei den Regelungen des § 4 BPräsRuhebezG – der nur auf eine „sinngemäße“ Anwendung beamtenrechtlicher Vorschriften verweist – um die Fortwirkung der Würde des Amtes des Staatsoberhauptes auch nach Ausscheiden des Amtsinhabers geht.

Zu prüfen wäre daher eine entsprechende Anwendung der Vorschriften über die Entlassung politischer Beamter. Gemäß § 32 Abs. 1 Nr. 2 BBG sind Beamtinnen und Beamte zu entlassen, wenn sie nicht in den (einstweiligen) Ruhestand versetzt werden können, weil eine versorgungsrechtliche Wartezeit nicht erfüllt ist. Diese Wartezeit beträgt gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 BeamtVG fünf Jahre. § 32 Abs. 1 Nr. 2 BBG findet insbesondere auch auf „politische Beamte“ auf Lebenszeit Anwendung, die vor Erreichen der erforderlichen Mindestdienstzeit aus dem Amt berufen werden sollen.¹³ Gemäß § 47a BeamtVG werden für den Monat der Entlassung und für die darauffolgenden drei Monate die Bezüge fortbezahlt (§ 4 BBesG) und danach für mindestens ein halbes Jahr und bis zu höchstens drei Jahren ein Übergangsgeld in Höhe des erhöhten Ruhegehalts gewährt, das bei einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand gewährt worden wäre. Dies würde bedeuten, dass der Bundespräsident zunächst seine Amtsbezüge für weitere drei Monate erhält und danach entsprechend der Zeit der Ausübung seines Amtes, mindestens aber für sechs Monate und höchstens für drei Jahre, ein Übergangsgeld in Höhe von 71,75 Prozent des Ehrensoldes erhält.

Für die Anwendung dieser Regelung spricht zum einen die ähnliche Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung auf der Tatbestandsseite: § 1 BPräsRuhebezG setzt bei einem Ausscheiden des Amtsträgers aus anderen als gesundheitlichen oder politischen Gründen die Erfüllung seiner regelmäßigen Amtszeit voraus, die gemäß Art. 54 Abs. 2 GG fünf Jahre beträgt. Auch die beamtenrechtliche Wartezeit für einen Versorgungsanspruch beträgt fünf Jahre. Ferner stellt § 32 Abs. 1

¹² Hierzu kritisch Lemhöfer in: Plog/Wiedow, BBG (alt) § 34 Rn. 6 (EL. 2009).

¹³ Lemhöfer in: Plog/Wiedow, BBG (2009) § 32 Rn. 6 (EL. 2011).

Nr. 2 BBG eine Sonderregelung für „politische Beamte“ dar, die die Politik der Regierung fort-dauernd aktiv unterstützen müssen und hierfür des vollen Vertrauens der Regierung bedürfen¹⁴; diese Beamten nehmen damit eine herausgehobene Stellung im Regierungsgefüge der Bundesrepublik ein, so dass ein Abweichen vom Grundsatz des Beamten auf Lebenszeit gerechtfertigt ist.

Zwar handelt es sich beim Amt des Bundespräsidenten um ein Wahlamt auf Zeit, er ist gerade kein (Wahl-)Beamter; allerdings steht er in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund.¹⁵ Aus der Ausgestaltung des Ehrensoldes des Bundespräsidenten gemäß § 1 BPräsRuhebezG, den dieser bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen bis an sein Lebensende bezieht, sowie dem Verweis auf das Versorgungsrecht der Beamten lässt sich schließen, dass dem Bundespräsidenten eine vergleichbare versorgungsrechtliche Position verschafft werden soll wie Lebenszeitbeamten, wobei die Höhe der Versorgung der Bedeutung seines Amtes als Staatsoberhaupt angepasst wird. Scheidet der Präsident aber vorzeitig aus, muss sich dies auch auf die Dauer und den Umfang seiner Versorgung auswirken können. Diesem Umstand trüge die entsprechende Anwendung der § 32 Abs. 1 Nr. 2 BBG in Verbindung mit § 47a BeamtVG Rechnung. Im Ergebnis würde damit auch kein weiterer Grund für den Erhalt eines Ehrensolds über die Voraussetzungen des § 1 BPräsRuhebezG hinaus geschaffen werden. Dessen Tatbestandsvoraussetzungen würden damit nicht umgangen, vielmehr würde eine Übergangsregelung gefunden.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Versorgungsansprüche aus anderen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen gemäß § 4 PräsRuhebezG angerechnet werden müssten.

3. Sonstige Sach- und Geldleistungen

Auf darüberhinausgehende Sach- und Geldleistungen hat ein ehemaliger Bundespräsident keinen gesetzlich verankerten Rechtsanspruch. Im Bundeshaushalt werden im Einzelplan des Bundespräsidialamtes bislang jährlich die Kosten für ein bzw. zwei Mitarbeiter für ehemalige Bundespräsidenten eingestellt.¹⁶ Ob und ggf. welche weitere Leistungen ehemaligen Bundespräsidenten gewährt werden, kann dem Haushaltsplan nicht entnommen werden. Laut Mitteilung des Bundespräsidialamtes stehen ehemaligen Bundespräsidenten Büroräume zur Verfügung.



14 BVerfGE 7, 155, 166; Lemhöfer in: Plog/Wiedow, BBG (alt) § 36 Rn. 3 (EL. 2008) m.w.N.

15 Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 216.

16 Bundeshaushaltsplan 2012, Kapitel 0103, Übersicht der kw-Vermerke zu Titel 422 01 sowie Übersicht der kw-Vermerke zu Titel 428 01.