



Ausarbeitung

Übernahme von Anwaltskosten eines Bundespräsidenten durch den Bund



Übernahme von Anwaltskosten eines Bundespräsidenten durch den Bund

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 055/12
Abschluss der Arbeit: 28. Februar 2012
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

1. Einleitung und Begrenzung der Fragestellung

In den Medien wurden von Dezember 2011 bis Februar 2012 zahlreiche Vorwürfe gegen den Bundespräsidenten Christan Wulff erhoben, die ganz überwiegend Vorfälle aus seiner Amtszeit als Ministerpräsident des Landes Niedersachsen betrafen.¹ Am 16. Dezember 2011 wurde eine Anwaltskanzlei durch den Bundespräsidenten beauftragt, die „in Rede stehenden Sachverhalte zu überprüfen und damit in Zusammenhang stehende Medienanfragen zu beantworten.“² Dabei habe es sich um eine private Mandatierung gehandelt, weil „die öffentlichen Vorwürfe in keinem Zusammenhang mit seinem Amt als Bundespräsident stehen“.³ Die Beantwortung der Fragen der Medienvertreter erfolgte durch die beauftragte Kanzlei, wenn „die Fragen nicht ausschließlich die Amtszeit oder Tätigkeit des Bundespräsidenten betrafen“.⁴

Am 16. Februar 2012 sah die Staatsanwaltschaft Hannover zureichende tatsächliche Anhaltspunkte gemäß § 152 Abs. 2 StPO⁵ für einen Anfangsverdacht wegen Vorteilsannahme des Bundespräsidenten. Sie stellte deshalb beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einen Antrag auf Aufhebung der Immunität.⁶ Für die Aufhebung der Immunität des Bundespräsidenten zur Einleitung der Strafverfolgung ist gemäß Art. 60 Abs. 4 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 GG der Bundestag zuständig. Der Bundespräsident trat am 17. Februar 2012 von seinem Amt zurück.⁷

Es stellt sich die Frage, ob der Bundespräsident vor und/oder nach seinem Rücktritt aus Bundesrecht einen Anspruch auf Übernahme entstehender Anwaltskosten aus dem Haushalt des Bundes hat. Ansprüche nach Landesrecht aus seiner vormaligen Funktion als Ministerpräsident des Landes Niedersachsen, etwa nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung (Ministergesetz)⁸, werden nicht geprüft.

1 Eine Übersicht findet sich in Sirleschtov/Müller-Neuhof, Licht ins Dunkel, Tagesspiegel vom 9. Februar 2012.

2 Pressemitteilungen der Kanzlei Redeker pp vom 5. Januar 2012, <http://www.redeker.de/downloads/pm/pm20120105.pdf> sowie <http://pdf.redeker.de/downloads/pm/hinweise.pdf>.

3 Pressemitteilung der Kanzlei Redeker pp vom 5. Januar 2012, <http://www.redeker.de/downloads/pm/pm20120105.pdf>.

4 Pressemitteilung der beauftragten Kanzlei, <http://pdf.redeker.de/downloads/pm/hinweise.pdf>.

5 Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 30 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist.

6 Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Hannover, http://www.staatsanwaltschaft-hannover.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=22924&article_id=103287&psmand=165 (letzter Abruf für alle Internetseiten: 28. Februar 2012).

7 Rücktrittserklärung des Bundespräsidenten, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Christian-Wulff/Reden/2012/02/120217-Erklaerung.html>.

8 In der Fassung vom 3. April 1979 (Nds. GVBl. 1979, 105, Gliederungs-Nr:1112001), die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 17. November 2011 (Nds. GVBl. S. 422) geändert worden ist.

2. Das Amtsverhältnis des Bundespräsidenten

Der Bundespräsident steht wie die Mitglieder der Bundesregierung in einem **persönlichen Statusverhältnis** zur Bundesrepublik Deutschland.⁹ Bislang besteht als einziges Gesetz, das den Status des (ausgeschiedenen) Bundespräsidenten regelt, das BPräsRuhebezG¹⁰. Eine umfassendere Regelung für amtierende Amtsinhaber, vergleichbar dem Bundesministergesetz (BMinG)¹¹ für die Mitglieder der Bundesregierung, liegt nicht vor. Zweifellos ist der Bundespräsident weder Beamter¹² noch Minister.¹³ Er steht vielmehr in einem „einzigartigen verfassungsrechtlich begründeten Amtsverhältnis zum Bund“.¹⁴ Da das Amtsverhältnis einfachgesetzlich nur rudimentär ausgestaltet ist, könnten zumindest einige Vorschriften des Bundesministergesetzes entsprechend anwendbar sein, da diese ebenfalls den Status von Mitgliedern eines anderen obersten Bundesorgans betreffen. Deren rechtliche Stellung ist mit der der Regierungsmitglieder noch am ehesten vergleichbar.¹⁵

3. Anspruch des Bundespräsidenten auf Übernahme von Anwaltskosten aus dem Rechtsgedanken der Fürsorgepflicht des Dienstherrn?

Das BMinG enthält keine Vorschriften, aus denen sich unmittelbar Ansprüche auf Übernahme von Anwaltskosten ableiten ließen. Unabhängig von dessen somit allenfalls analoger Anwendbarkeit stellt sich daher die Frage, ob die Rechtsgedanken des Beamtenrechts, nach dem die Fürsorgepflicht den Dienstherrn in bestimmten Fällen zur Rechtsschutzgewährung in Strafsachen verpflichtet, auf den Bundespräsidenten Anwendung finden könnte. Bislang gibt es weder Aussagen zu dieser Frage in der Kommentarliteratur, noch kann auf einschlägige Rechtsprechung zurückgegriffen werden.

3.1. Grundzüge der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, Kosten der Rechtsverfolgung zu übernehmen

Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn für Beamte ist verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 4 GG – das öffentliche Dienst- und Treueverhältnis, in dem Beamte gegenüber dem Bund oder dem

9 Herzog in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 63. EL. 2011, Art. 54 Rn. 60 (54. EL 2009).

10 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.

11 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.

12 So ausdrücklich auch Kimminich in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (BK), Vorbem. zu Art. 54 – 61 (Zweitbearbeitung 1968) Rn. 35; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, 1980, S. 216 m.w.N.

13 Nettessheim in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Aufl. 2005, § 61 Rn. 61.

14 Nettessheim (Fn. 13), § 61, Rn. 61.

15 Herzog (Fn. 9), § 54 Rn. 60; Fink in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 54 Rn. 28 f.

Land stehen – vorgegeben.¹⁶ Gemäß seiner einfachgesetzlichen Ausgestaltung in § 78 Abs. 2 BBG¹⁷ hat der Dienstherr die Beamten des Bundes bei ihrer amtlichen Tätigkeit und in ihrer Stellung zu schützen. Dies umfasst den Schutz der pflichtgemäßen Amtsführung, der Ehre und des Persönlichkeitsrechts des Beamten gegen unberechtigte Vorwürfe von außen¹⁸ und kann auch Hilfe in gerichtlichen Verfahren umfassen, in die der Beamte aus dienstlichem Anlass verwickelt ist.¹⁹ Dabei kämen **zivilgerichtliche** Ansprüche gegen einen Beamten persönlich wegen seiner amtlichen Tätigkeit kaum in Betracht; es könnte in diesen Fällen aber die Hilfeleistung des Dienstherrn durch Übernahme der Kosten einer angemessenen Rechtsverteidigung geprüft werden.²⁰ Bei **strafrechtlichen** Ermittlungen ist zu unterscheiden: Wird der Beamte verurteilt, hat er die Kosten selber zu tragen, bei einem Freispruch werden die notwendigen Auslagen des Angeklagten gemäß § 467 Abs. 1 StPO erstattet. Problematisch sind daher lediglich Kosten, die durch die Beauftragung eines Rechtsbeistandes bei Ermittlungsverfahren, die gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt werden, entstehen, oder aber durch den Abschluss einer Honorarvereinbarung mit dem Rechtsbeistand, so dass die Kosten der Rechtsverfolgung über die notwendigen Auslagen im Sinne des § 467 Abs. 1 StPO hinausgehen.

Zu den Einzelheiten der Erstattungspflicht liegen zahlreiche Gerichtsentscheidungen vor. Für Bundesbedienstete hat das **Bundesministerium des Innern in einem Rundschreiben** die Voraussetzungen und den Umfang der Gewährung des Rechtsschutzes konkretisiert.²¹ Nach diesem Rundschreiben ist Voraussetzung für die Gewährung eines Darlehens für die Kosten des Rechtsschutzes, das unter bestimmten Bedingungen wie einem Freispruch oder der Verfahrenseinstellung gar nicht zurückzuzahlen ist, neben dem **Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit** insbesondere ein **dienstliches Interesse an einer zweckentsprechenden Rechtsverteidigung**. Dies ist regelmäßig nicht gegeben, wenn der Dienstherr das Verfahren selbst in Gang gesetzt hat. Ein Überschreiten des gesetzlichen Gebührenrahmens für die anwaltliche Vertretung kommt nach diesem Rundschreiben nur in Ausnahmefällen in Betracht. Die Gewährung des zinslosen Darlehens steht im Ermessen der entscheidenden Behörde, bei Vorliegen aller Voraussetzungen ist das Darlehen jedoch im Regelfall zu bewilligen.

3.2. Übernahme dieser Rechtsgedanken auf die Anwaltskosten eines Bundespräsidenten?

Wie bereits erläutert steht der Bundespräsident in einem eigenen persönlichen Statusverhältnis; Dienstherr ist in diesem Fall die Bundesrepublik Deutschland.²² Entsprechend könnte die Bun-

16 Batts, Bundesbeamtengesetz, 4. Aufl. 2009, § 78 BBG Rn. 2.

17 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.

18 Lemhöfer in: Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz - Kommentar, § 79 BBG (alt) Rn. 19 (EL 2008).

19 Lemhöfer (Fn. 18), § 79 BBG (alt) Rn. 20.

20 Lemhöfer (Fn. 18), § 79 BBG (alt) Rn. 20.

21 Rundschreiben über die Gewährung von Rechtsschutz für Bundesbedienstete vom 2. Dezember 2005, GMBL 2006, 36 – Nur für den Dienstgebrauch.

22 Herzog (Fn. 9), Art. 54 Rn. 60.

desrepublik Deutschland als Dienstherr eine „Fürsorgepflicht“ gegenüber dem Bundespräsidenten haben. Ausdruck dieser Fürsorgepflicht sind beispielsweise die Regelungen im BPräsRuhebezG. Dessen § 4 verweist auf die für die Bundesbeamten geltenden beihilfe- und versorgungsrechtlichen Vorschriften, soweit sich aus den §§ 1 bis 3 BPräsRuhebezG nichts Abweichendes ergibt. Auch der Gesetzgeber hat damit bereits eine grundsätzliche Fürsorgepflicht anerkannt, die auch über das Ende seiner Amtszeit hinausgeht.

Folgt man dieser Auffassung, könnten die bereits dargestellten Grundsätze zur Übernahme von Rechtsverfolgungskosten auch auf den Bundespräsidenten Anwendung finden. Danach kommt eine Übernahme von Anwaltskosten durch den Dienstherrn nur in Betracht, wenn der zugrundeliegende Rechtsstreit mit der dienstlichen Tätigkeit des Bediensteten in Zusammenhang steht. Bei Übertragung dieses Rechtsgedanken auf den Bundespräsidenten würde dies bedeuten, der **Rechtsstreit müsste im Zusammenhang mit seiner Ausübung des Amtes als Bundespräsident stehen**. Nach der Aussage der beauftragten Kanzlei ist dies nicht der Fall.

Nach der Rechtspraxis der Bundesbehörden, wie sie im Runderlass des BMI konkretisiert ist, wird zunächst nur ein Darlehen gewährt. Von der Rückzahlung des Darlehens kann in bestimmten Fällen abgesehen werden; erst damit übernimmt der Bund die Kosten der Rechtsverfolgung. Voraussetzung hierfür wären im Bereich des Strafrechts ein Freispruch, die Ablehnung der Eröffnung des Hauptverfahrens oder die Einstellung des Verfahrens. Die Kosten können ferner im Zivil- oder Verwaltungsverfahren übernommen werden, wenn die Bediensteten im Ergebnis obsiegt haben und eine vollständige Kostenerstattung von anderer Seite nicht zu erlangen ist. Diese Voraussetzungen müssten wohl entsprechend auf eine Kostenübernahme von Anwaltskosten des Bundespräsidenten, soweit der Rechtsstreit im Zusammenhang mit seiner Amtsführung steht, übertragen werden.

Darüberhinaus wäre die Kostenübernahme auch hinsichtlich des **Umfangs** zu begrenzen. Soweit die Kosten die gesetzlichen Gebühren im Sinne der § 91 Abs. 2 ZPO²³, § 464a Abs. 2 StPO überschreiten, wäre dies an der Bedeutung und Schwierigkeit der Angelegenheit zu messen. Über eine Eigenbeteiligung müsste ebenfalls entschieden werden.

23 Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202 (2006 I S. 431) (2007 I S. 1781)), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist.