

Fortgeschrittenenhausarbeit: Die unbequeme Präsidentin

Wiss. Mitarbeiter Julian Schophaus, Köln*

Der vorliegende Fall orientiert sich inhaltlich an dem Verfahren um den ehemaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder. Dieser verfügte nach dem Ende seiner Amtszeit über viele Jahre über ein Büro im Bundestag und personelle Unterstützung, um nachwirkende Aufgaben zu erledigen. Im Mai 2022 strich jedoch der Haushaltsausschuss des Bundestages die entsprechenden Mittel, wogegen Schröder erfolglos bis vor das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)¹ zog. Zugleich weicht der vorliegende Fall vom „Fall Schröder“ in mehreren Punkten entscheidend ab: So handelt dieser statt von einem ehemaligen Bundeskanzler von einer ehemaligen Bundespräsidentin. Außerdem wird der hinter der Entziehung der Mittel stehende Konflikt in einen neuen Kontext gesetzt und deutlich stärker politisiert, um die Bearbeitenden vor dem Hintergrund des immer schärfer ausgetragenen politischen Wettbewerbs zu einer kritischen Auseinandersetzung mit der von der Rechtsprechung entwickelten Argumentation anzuregen. Schließlich weicht auch der hier vorgestellte Lösungsvorschlag teilweise von den im „Fall Schröder“ ergangenen Gerichtsentscheidungen ab, wobei die entsprechenden Abweichungen und die Lösung der Gerichte in kurzen Hinweistexten einordnend thematisiert werden.

Sachverhalt

Die ehemalige Bundespräsidentin Bernhardine Polter (BP) ist in der Bevölkerung bekannt für ihr energisches Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Insbesondere die Aktivitäten der rechtsextremen X-Partei bereiten ihr Sorgen. Sie tritt auch nach dem Ende ihrer zwei Amtszeiten regelmäßig öffentlich auf, wobei sie die X-Partei häufig scharf kritisiert. Zudem nimmt BP kurz nach dem Ende ihrer Amtszeit, auf Drängen der zu diesem Zeitpunkt amtierenden Bundesregierung, einen Posten als unbezahltes Aufsichtsratsmitglied bei „Carne del sur“ (CDS) an. Bei CDS handelt es sich um ein Unternehmen, das sich vollkommen in der Hand eines südamerikanischen Staates befindet und sich auf den Export von Rindfleisch, auch nach Deutschland, spezialisiert hat. Durch die Platzierung von BP im Aufsichtsrat möchte die amtierende Bundesregierung die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik nach Südamerika stärken. Insbesondere erhofft man sich, dass die in Südamerika sehr beliebte BP Zugriff auf informelle Kanäle erhält, auf die der diplomatische Dienst des Bundes üblicherweise nicht zurückgreifen kann. Tatsächlich verfügt BP bald dank ihres Aufsichtsratspostens über exzellente Kontakte in Südamerika. Dies macht sich der diplomatische Dienst der Bundesrepublik Deutschland zunutze, dem BP regelmäßig bei der Erfüllung seiner Aufgaben in Südamerika hilft. Unter den deutschen Diplomaten erarbeitet sich BP auf diese Weise schnell einen Ruf als „Ms. Südamerika“ und wird regelmäßig um Rat gebeten, wenn das Auswärtige Amt Probleme in der Region hat. Unter anderem gelingt es BP dank ihrer Kontakte, die Freilassung von zwei deutschen Staatsbürgern zu erwirken, die von einer Rebellenorganisation in der Region als Geiseln genommen wurden.

* Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht, sowie am Institut für ausländisches und internationales Strafrecht der Universität zu Köln. Er dankt Noah Rosenbrock für die hilfreichen Anmerkungen.

¹ BVerwG, Urt. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24.

Ermöglicht wird BP ihr Engagement durch die Unterstützung ihres in Berlin, in den Räumlichkeiten des Bundestags befindlichen Büros. Das Büro übernimmt grundsätzlich alle Tätigkeiten, die bei BP anfallen. Es unterstützt sie sowohl bei ihrer Arbeit für CDS und den deutschen diplomatischen Dienst als auch beim Schreiben von BPs geplanter Autobiographie. Finanziert wird das Büro nicht von BP selbst, sondern mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt. Im Haushaltsplan sind die Räumlichkeiten und die Stellen des Büros ausgewiesen. Auch den vorherigen Bundespräsidenten der Bundesrepublik wurde nach dem Ende ihrer Amtszeit stets ein solches Büro mit vergleichbarer Ausstattung in den Räumlichkeiten des Bundestags zur Verfügung gestellt.

Zum Entsetzen der BP erhält die X-Partei bei der Bundestagswahl die absolute Mehrheit im Bundestag und stellt bald auch die neue Bundesregierung. Ihre Reaktion hierauf, bei der sie die X-Partei erneut stark kritisiert, wird bald deutschlandweit in den Medien zitiert.

Daraufhin reicht es der Bundestagsfraktion der X-Partei. In ihrer Fraktionssitzung kommen die Mitglieder überein, dass man BP endlich mal ihre Grenzen aufzeigen solle. Um dieses Ziel zu erreichen, stellt die X-Fraktion bei der nächsten Sitzung des Haushaltsausschusses des Bundestags den Antrag, die Mittel für das Büro der BP in Zukunft nicht mehr zur Verfügung zu stellen und die entsprechenden Stellen im nächsten Haushaltsplan nicht mehr auszuweisen. Mit Ablauf des aktuellen Bundeshaushalts soll BP also ihr Büro verlieren und die entsprechenden Räumlichkeiten im Bundestag anderweitig genutzt werden. Der formell rechtmäßige Antrag wird im Haushaltsausschuss dank der dortigen Mehrheit der X-Fraktion unter Gejohle („Der zeigen wir es“, „Grenzen für die spinnerte Altpräsidentin“) angenommen. Der entsprechend geänderte Entwurf des Haushaltsplanes wird in der Folge auch vom Bundestag verabschiedet, wobei sich die o.g. Äußerungen im Plenum wiederholen.

BP ist empört. Ein solcher Umgang verstoße eindeutig gegen ihre „Rechte als ehemalige Bundespräsidentin“. Seit sie aus dem Amt der Bundespräsidentin ausgeschieden sei, sähen die Haushaltspläne einen Posten zur Finanzierung ihres Büros vor. Darauf habe sie sich verlassen, es habe sich schließlich eine dauerhafte Übung entwickelt, nach der sie erwarten könne, dass der Unterhalt ihres Büros auch in zukünftigen Haushaltsplänen berücksichtigt werde.

Ein solcher Anspruch stehe ihr auch kraft ihrer Rechtsstellung als ehemalige Bundespräsidentin zu. Die Tatsache, dass bisher jeder ehemalige Bundespräsident ein durch Bundesmittel finanziertes Büro, inklusive Belegschaft, zur Verfügung gestellt bekommen habe, zeige, dass es einen mindestens gewohnheitsrechtlich begründeten Anspruch eines jeden ehemaligen Bundespräsidenten auf eine solche Ausstattung gebe.

In ihrem Fall käme noch hinzu, dass ihr das Büro nur wegen ihrer Gegnerschaft zur X-Partei entzogen worden sei. Die Umstände der Abstimmung im Haushaltsausschuss und die Tatsache, dass alle anderen ehemaligen Bundespräsidenten – was zutrifft – ihre Büros behalten dürften, würden dies zeigen. Damit stehe ihr auch aus Art. 3 GG ein Anspruch auf die fortgesetzte Finanzierung des Büros, inklusive Belegschaft, zu.

Die X-Fraktion reagiert gelassen auf diese Vorwürfe. Dem Parlament stehe nun einmal die Budgethoheit zu. Wie das Geld des Bundes ausgegeben werde, sei allein Sache der Abgeordneten, die sich diesbezüglich vor niemandem rechtfertigen müssten.

Dass ehemalige Bundespräsidenten eine besondere Rechtsstellung hätten, sei weder dem Grundgesetz noch irgendeiner tatsächlichen Übung zu entnehmen. Die Zurverfügungstellung von Büros erfolge ohne die Absicht einer rechtlichen (Selbst-)Bindung.

Zudem würden, wie die Stellung im Haushaltsplan bewiese, die Büros nicht im privaten Interesse der ehemaligen Bundespräsidenten, sondern im Interesse der Bundesrepublik Deutschland unterhalten. Dadurch, dass BP im Aufsichtsrat von CDS tätig sei, habe sie jedoch bewiesen, dass sie nicht mehr der Bundesrepublik, sondern den Interessen eines ausländischen Konzerns diene. Zumindest liege jedoch eine Zweckentfremdung des Büros durch die Nutzung bei der Erstellung der persönli-

chen Autobiographie der BP vor. Aus diesen Gründen sei die Streichung der Mittel für das Büro des BP sogar rechtlich zwingend gewesen. Von einer politisch motivierten Kampagne könne also keine Rede sein.

BP beschließt, sich das alles nicht mehr gefallen zu lassen, und erhebt vor dem örtlich zuständigen Verwaltungsgericht form- und fristgerecht Klage auf „die Feststellung, dass mein Büro auch zukünftig durch Mittel aus dem Bundeshaushalt finanziert werden muss“.

Fallfrage

Wird BP mit ihrer Klage Erfolg haben?

Lösungsvorschlag

A. Zulässigkeit	162
I. Verwaltungsrechtsweg, § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO	162
II. Statthafte Klageart	165
III. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog.....	166
IV. Beteiligten- und Prozessfähigkeit.....	166
V. Rechtsschutzbedürfnis.....	166
VI. Zwischenergebnis	166
B. Begründetheit.....	166
I. Gesetzlicher Anspruch aus Haushaltsplan	167
II. Anspruch aus Gewohnheitsrecht	167
III. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG.....	167
1. Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem	168
a) Niederschrift der Autobiographie	169
b) Tätigkeit für CDS.....	169
c) Motivation der Abgeordneten	170
2. Zwischenergebnis.....	171
C. Ergebnis.....	171

Die Klage der BP hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Verwaltungsrechtsweg, § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO

Mangels aufdrängender Sonderzuweisung müsste der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet sein.

Hierfür müsste eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegen.

Eine Streitigkeit ist öffentlich-rechtlicher Natur, wenn die ihr zugrundeliegenden Normen solche des öffentlichen Rechts sind.² Nach der modifizierten Subjektstheorie gehört eine Norm dem öffentlichen Recht an, wenn sie einen Hoheitsträger als solchen berechtigt oder verpflichtet.³ BP beruft sich auf den Haushaltsplan des Bundes, Verfassungsgewohnheitsrecht und ihre Grundrechte, insbesondere Art. 3 GG. Alle diese Vorschriften verpflichten den Bund als Hoheitsträger und sind damit Teil des öffentlichen Rechts, weswegen eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegt.

Die Streitigkeit müsste nichtverfassungsrechtlicher Art sein.

Sie ist verfassungsrechtlicher Art, wenn das streitige Rechtsverhältnis entscheidend vom Verfassungsrecht geformt ist. Hierbei kommt es nach dem Bundesverwaltungsgericht *nur* auf den materiellen Gehalt der Streitigkeit an.⁴ Ausschlaggebend ist, ob es im Kern des Rechtsstreits um das staatsorganisationsrechtliche Können, Dürfen oder Müssen eines Verfassungsrechtssubjekts als solches, d.h. gerade um dessen besondere verfassungsrechtliche Funktionen und Kompetenzen geht.⁵ Entscheidend ist dafür, ob die streitigen Normen solche sind, deren Anwendung und Auslegung die Grundlage und Rahmen für das Handeln der politischen Kräfte sind.⁶

Für das Vorliegen einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit spricht, dass BP effektiv die Verabschiedung eines Gesetzes durch den Bundestag fordert. Das Büro im Bundestag wurde ihr aufgrund des aktuellen Haushaltsplans des Bundes entzogen, wobei es sich um ein formelles Gesetz handelt. Die Bundestagsverwaltung, die insoweit an den Haushaltsplan gebunden ist, dürfte BP das Büro erst dann wieder zur Verfügung stellen, wenn der Haushaltsplan erneut geändert werden würde. Dafür müsste der Bundestag jedoch erneut in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tätig werden. Die vorliegende Streitigkeit berührt also das staatsorganisationsrechtliche Müssen des Bundestages in seiner verfassungsrechtlichen Funktion als zentrales Organ der Legislative.⁷

Dies verkennt jedoch, dass es für die Beurteilung des Rechtscharakters einer Streitigkeit nicht allein auf die rechtlichen oder tatsächlichen Folgen der Erfüllung des Begehrens des Klägers ankommen kann.⁸ Ein Kläger, der sich durch staatliches Handeln in seinen Grundrechten verletzt sieht, wird sich regelmäßig, auch wenn er nur die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage anzweifelt, zunächst an die Verwaltungsgerichte wenden müssen, obwohl er letztendlich die Aufhebung bzw. Änderung eines Gesetzes durch den Gesetzgeber verlangt (Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde).⁹ Daher ist über das Begehren des Klägers hinaus auch auf den Rechtscharakter des streitigen Verhältnisses an sich abzustellen. Dies bestimmt sich nach den streitentscheidenden Anspruchsgrundlagen.¹⁰ Ob das Rechtsverhältnis entscheidend vom Verfassungsrecht überwölbt ist, bestimmt sich also danach, ob das Verhältnis von BP zur Bundesrepublik Deutschland durch einfaches Recht oder durch Verfassungsrecht geprägt ist. Dies wäre der Fall, wenn das Verhältnis von BP als ehemalige Bundespräsidentin zur Bundesrepublik Deutschland maßgeblich durch das Grundgesetz ausgestaltet ist.

² Ruthig, in: Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 31. Aufl. 2025, § 40 Rn. 6b, 11.

³ Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 3 Rn. 13.

⁴ BVerwG, Urt. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24, Rn. 17 m.w.N. (juris).

⁵ BVerwG, Urt. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24, Rn. 19 (juris).

⁶ BVerwG, Urt. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24, Rn. 20 (juris).

⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24, Rn. 21–27 (juris).

⁸ Vgl. auch Schönberger, 3 MIP 2022, 322 (328).

⁹ Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 65. Lfg., Stand: August 2025, § 90 Rn. 60.

¹⁰ Reimer, in: BeckOK VwGO, Stand: 1.4.2025, § 40 Rn. 100.

Das Grundgesetz regelt in Art. 54 ff. GG die Rechte und Pflichten des Bundespräsidenten, enthält jedoch keine Ausführungen zu etwaigen nachwirkenden Verpflichtungen aus diesem Amt. Möglicherweise folgen aus diesen Vorschriften jedoch ungeschriebene nachamtliche Aufgaben ehemaliger Bundespräsidenten. Diese wären, genauso wie die Aufgaben eines amtierenden Bundespräsidenten, verfassungsmäßiger Art.¹¹ Gegen solche ungeschriebenen Aufgaben spricht jedoch Art. 57 GG, der die Ausübung der Befugnisse des Bundespräsidenten bei dessen Verhinderung oder vorzeitiger Erledigung des Amtes dem Bundesratspräsidenten überträgt. Damit fehlt es für den Bundespräsidenten schon an der Möglichkeit auch nur einer vorübergehenden Weiterführung seiner Amtspflichten nach Erledigung des Amtes, wie sie das Grundgesetz für den Bundeskanzler in Ausnahmefällen gem. Art. 69 Abs. 3 GG zulässt. Speziell im Hinblick auf etwaige Versorgungsansprüche gegenüber dem Bund ist hervorzuheben, dass selbst in Fällen, in denen das Grundgesetz die Versorgung von Amtsinhabern ausdrücklich regelt, etwa Art. 48 Abs. 3 GG, verfassungsrechtlich fundierte Rechtspositionen über das Ende der Amtszeit hinaus nicht vorgesehen sind. Zwar gibt es einfachgesetzlich geregelte nachamtliche Versorgungsansprüche für den Bundespräsidenten gem. § 1 BPräsRuhebezG, auf Verfassungsebene ist jedoch ein sog. „Amt nach dem Amt“ nicht vorgesehen.¹² Vielmehr sieht das Grundgesetz in Bezug auf Bundespräsidenten eine Rückkehr in das normale staatsbürgerliche Leben nach Beendigung des Amtes vor. Somit gibt es von Verfassung wegen auch keine besonderen Aufgaben, die ein ehemaliger Bundespräsident erfüllen müsste. Sofern ehemaligen Bundespräsidenten also ein Büro im öffentlichen Interesse bzw. zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung gestellt wird, handelt es sich folglich *nicht* um Aufgaben, die im Verfassungsrecht wurzeln.¹³

Auch nach dem Kriterium der sog. doppelten Verfassungsunmittelbarkeit ergibt sich nichts anderes. Hiernach dürfen die am Verfahren Beteiligten nicht unmittelbar am Verfassungsleben teilnehmen und zusätzlich nicht um Rechte oder Pflichten unmittelbar aus der Verfassung streiten.¹⁴ Wie ausgeführt handelt es sich bei BP seit Ende ihrer Amtszeit als Bundespräsidentin nicht (mehr) um eine unmittelbare Teilnehmerin am Verfassungsleben. Demnach liegt auch nach diesem Kriterium keine Streitigkeit verfassungsmäßiger Art vor.

Hinweis: Das Kriterium der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit wird schon länger in der Literatur kritisiert und wird auch vom Bundesverwaltungsgericht mangels Anknüpfungspunktes im Grundgesetz nicht angewandt.¹⁵ Eine Anwendung dieses Kriteriums in der Klausur ist jedoch nach wie vor vertretbar. In Fällen, in denen es – wie hier – maßgeblich auf den Rechtscharakter der Streitigkeit ankommt, empfiehlt es sich jedoch, zumindest zusätzlich das vom Bundesverwaltungsgericht angewandte Kriterium der rechtlichen Ausformung des streitigen Rechtsverhältnisses heranzuziehen.

Im Ergebnis ist eine besondere verfassungsrechtliche Prägung des Verhältnisses von BP zum Bund nicht gegeben (a.A. sehr gut vertretbar)¹⁶.

¹¹ So in Bezug auf den Bundeskanzler BVerwG, Urt. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24, Rn. 29–30 (juris); siehe auch *von der Weiden*, jurisPR-BVerwG 16/2025 Anm. 4, C. II. 2.

¹² VG Berlin, Urt. v. 4.5.2023 – 2 K 238/22, Rn. 27 (juris).

¹³ Anders BVerwG, Urt. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24, Rn. 29–30 (juris); siehe auch *Ojak*, DVBl 2023, 1100 (1106).

¹⁴ *Ruthig*, in: Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 31. Aufl. 2025, § 40 Rn. 32.

¹⁵ BVerwG, Urt. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24, Rn. 18 (juris); siehe auch *Ehlers/Schneider*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zur VwGO, 48. Lfg., Stand: Juli 2025, § 40 Rn. 138–142.

¹⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24, Rn. 14 (juris).

Hinweis: Das Bundesverwaltungsgericht hat im Fall Schröder u.a. mit dem Argument, dass die Zuweisung von Mitteln aus der vorherigen verfassungsrechtlich determinierten Stellung als Bundeskanzler abgeleitet wird, eine verfassungsrechtliche Streitigkeit angenommen.¹⁷

Es handelt sich um eine Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art.

Eine abdrängende Sonderzuweisung ist nicht ersichtlich.

Somit ist gem. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet.

II. Statthafte Klageart

BP müsste die statthafte Klageart gewählt haben.

Gem. § 88 VwGO ist hierbei das Begehren der Klägerin ausschlaggebend.

BP begehrt ausdrücklich eine Feststellung dahingehend, dass ihr auch weiterhin ein Büro aus Bundesmitteln bereitgestellt werden muss. Als statthafte Klageart kommt somit die Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 1 VwGO in Betracht.

Die Feststellungsklage ist statthaft, soweit der Kläger die Feststellung über das Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses begehrt. Ein Rechtsverhältnis ist die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer Norm des öffentlichen Rechts ergebende rechtliche Beziehung einer Person zu einer anderen Person oder Sache. Zusätzlich muss der Kläger ein Feststellungsinteresse aufweisen, wobei grundsätzlich jedes rechtliche, wirtschaftliche oder ideelle Interesse ausreichend ist.¹⁸

BP begehrt die Feststellung, dass ihr Büro auch zukünftig mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt finanziert werden muss. Die Verteilung von Haushaltsmitteln erfolgt auf Grundlage des Haushaltsgesetzes bzw. anderer Anspruchsnormen des öffentlichen Rechts, die die Beziehung von BP als Empfängerin der Mittel zur Bundesrepublik Deutschland regeln. Da BP ohne die Mittel aus dem Bundeshaushalt den Unterhalt des Büros selbst finanzieren oder das Büro aufgeben müsste, besteht auch ein zumindest wirtschaftliches Interesse der BP an der Feststellung des Rechtsverhältnisses durch ein Gericht.

Die allgemeine Feststellungsklage ist somit grundsätzlich statthaft.

Dem dürfte jedoch nicht die Subsidiarität der allgemeinen Feststellungsklage gem. § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO entgegenstehen. Hiernach kann Feststellung nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte auch durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen könnte. Zweck der von BP gewünschten Feststellung ist es, die Finanzierung ihres Büros dauerhaft sicherzustellen. Bei dieser Finanzierung handelt es sich um ein tatsächliches Handeln der Bundesrepublik zu ihren Gunsten, sodass die allgemeine Leistungsklage ebenfalls als statthafte Klageart in Betracht kommt. Beim Vorgehen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften, hier der Bundesrepublik Deutschland, ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Verwaltung aufgrund der Gesetzesbindung gem. Art. 20 Abs. 3 GG an das Urteil halten wird und somit kein erhöhter Vollstreckungsdruck durch eine erfolgreiche Leistungsklage notwendig ist. Daher gilt in diesem Verhältnis die Subsidiaritätsklausel des § 43 Abs. 2 VwGO ausnahmsweise nicht.¹⁹

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 10.4.2025 – 2 C 16.24, Rn. 29 (juris).

¹⁸ Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 18 Rn. 4, 12–15.

¹⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.6.2024 – OVG 10 B 34/23, Rn. 68 (juris); BVerwGE 36, 179 (181).

Hinweis: Diese sog. „Ehrenmanntheorie“ wird in der Literatur zurecht stark als realitätsfern und Missachtung von § 43 VwGO kritisiert.²⁰ Da die allgemeine Feststellungsklage im vorliegenden Fall jedoch ermöglicht, eine dauerhafte Verpflichtung der Bundesrepublik zur Finanzierung des Büros festzustellen, ist sie insgesamt rechtsschutzintensiver als die allgemeine Leistungsklage und damit trotz dieser Kritik im vorliegenden Fall statthaft. Es ist allerdings ebenfalls vertretbar, wie die Vorinstanz im Fall Schröder, die Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage anzunehmen.²¹

Folglich ist die allgemeine Feststellungsklage hier die statthafte Klageart.

III. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog

Ob das Vorliegen der Klagebefugnis im Rahmen einer Feststellungsklage notwendig ist, ist umstritten,²² kann aber dahinstehen, wenn die Klagebefugnis i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO analog gegeben ist.

Hierfür müsste BP geltend machen können, durch eine Handlung oder ein Unterlassen des Klagegegners in ihren Rechten verletzt zu sein. Diese behauptete Rechtsverletzung muss lediglich möglich erscheinen, darf also nicht offensichtlich und eindeutig von vornherein ausgeschlossen sein.²³

BP macht geltend, dass der Entzug des Unterhalts ihres Büros gegen ihre Rechte aus Gewohnheitsrecht und dem Gleichheitssatz gem. Art. 3 GG verstößt. Eine entsprechende Rechtsverletzung kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

BP ist somit klagebefugt, ein Streitentscheid ist entbehrlich.

IV. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

BP ist gem. § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO und § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO beteiligten- und prozessfähig. Nach dem Rechtsträgerprinzip ist die Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland zu richten. Diese ist gem. § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO und § 62 Abs. 3 VwGO beteiligten- und prozessfähig.

V. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtsschutzbedürfnis ist durch das Vorliegen der Klagebefugnis indiziert.

VI. Zwischenergebnis

Die Klage der BP ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Klage der BP ist begründet, soweit der Entzug der Mittel für ihr Büro rechtswidrig war. Dies wäre der Fall, wenn ihr entweder ein positiver Anspruch auf den Unterhalt zusteht oder der Entzug gegen geltendes Recht verstößt.

²⁰ Z.B. v. *Marsch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zur VwGO, 48. Lfg., Stand: Juli 2025, § 43 Rn. 43–43a.

²¹ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.6.2024 – OVG 10 B 34/23, Rn. 48–49 (juris).

²² Vgl. BVerwGE 99, 64 (66); kritisch *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 18 Rn. 17.

²³ *R.P. Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 31. Aufl. 2025, § 42 Rn. 65–66.

I. Gesetzlicher Anspruch aus Haushaltsplan

Ein gesetzlicher Anspruch aus dem Haushaltsplan besteht gem. § 3 Abs. 2 BHO nicht, da der Haushaltsplan keine Ansprüche oder Verbindlichkeiten begründet.

II. Anspruch aus Gewohnheitsrecht

BP könnte einen gewohnheitsrechtlich begründeten Anspruch auf den Unterhalt eines Büros haben.

Gewohnheitsrecht entsteht, wenn eine bestimmte Praxis Gegenstand längerer tatsächlicher Übung ist, die dauernd, ständig, gleichmäßig und allgemein ist (*longa consuetudo*). Zusätzlich muss dieses Verhalten von den Handelnden als verbindliche Rechtsnorm anerkannt werden (*opinio iuris*). Hier-von abzugrenzen sind Handlungen, die lediglich aus politischem Brauch bzw. Höflichkeit, ohne Über-zeugung von ihrer rechtlichen Gebotenheit erbracht werden (*courtoisie*).²⁴

Für das Vorliegen eines gewohnheitsrechtlichen Anspruches der BP spricht, dass bisher jeder Bundespräsident in der Geschichte der Bundesrepublik ein Büro mit vergleichbarer Ausstattung erhalten hat, sodass eine entsprechende tatsächliche Übung gegeben ist. Zusätzlich müssten die Büros aufgrund der Überzeugung, dass dies rechtlich verpflichtend sei, zur Verfügung gestellt werden. Da zumindest Haushaltspläne gem. § 3 Abs. 2 BHO keine Ansprüche oder Verbindlichkeiten begründen, kann aus der wiederholten Aufnahme des Unterhaltes des Büros der BP in den Haus-haltsplan nicht geschlossen werden, dass dieser Unterhalt in Annahme einer rechtlichen Verpflich-tung erfolgte. Auch gibt es keine Hinweise auf eine verfassungsgewohnheitsrechtlich begründete Rechtsstellung als „Bundespräsident a.D.“ (siehe oben). Außerdem kommt der Bundesrepublik ein objektiv-rechtliches Organisationsermessen zu. Hiernach entscheidet allein die öffentliche Hand, wie sie ihre öffentlichen Aufgaben erfüllt. Ein subjektiver Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung von Stellen besteht nicht. Ausschlaggebend bei der Ausweisung von Personalstellen im Haushalts-plan ist das öffentliche Interesse.²⁵ Die Zurverfügungstellung von Büros an ehemalige Bundespräsi-denten erfolgt also, weil der Haushaltsgesetzgeber davon überzeugt ist, dass diese noch ein (verblie-benes) öffentliches Interesse erfüllen und nicht, weil er von einer rechtlichen Verpflichtung hierzu ausgeht. Diese Praxis vermag durch die besondere politische Stellung ehemaliger Bundespräsi-den-ten beeinflusst sein, eine über einen politischen Brauch hinausgehende rechtliche Überzeugung der handelnden Bundesorgane ist jedoch nicht erkennbar. Die Anerkennung gewohnheitsrechtlich begründeter Ansprüche auf Haushaltsmittel würde darüber hinaus auch verhindern, dass das direkt durch das Volk gewählte Parlament frei über die Ausgaben des Staates und mithin auch die Belas-tung der Bürger entscheidet. Dies würde einen Verstoß gegen die Budgethoheit des Parlamentes gem. Art. 20 Abs. 1, 2 GG darstellen.²⁶

Folglich hat BP keinen gewohnheitsrechtlich begründeten Anspruch auf ein ausgestattetes Büro in den Räumlichkeiten des Bundestages.

III. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG

Der Entzug des Büros und seiner Mitarbeiter könnte jedoch gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG verstoßen. Dies wäre der Fall, wenn BP unter Anknüpfung an eines der in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmale in nicht gerechtfertigter Weise rechtlich relevant ungleich behandelt wird.

²⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.6.2024 – OVG 10 B 34/23, Rn. 51 (juris).

²⁵ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.6.2024 – OVG 10 B 34/23, Rn. 62–63 (juris).

²⁶ VG Berlin, Urt. v. 4.5.2023 – 2 K 238/22, Rn. 47 (juris).

1. Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem

Es müsste zunächst eine relevante Ungleichbehandlung vorliegen.

In Konstellationen, in denen eine staatliche Leistung begehrt wird, liegt eine relevante Handlung des Staates vor, wenn der Staat Begünstigungen gewährt. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass der Staat Grundrechtsträgern Zuwendungen zuteilwerden lässt. Abzugrenzen ist dies von grundrechtlich nicht relevantem innerstaatlichen Organisationshandeln, also dem rein innerstaatlichen Einsatz von Mitteln zur Schaffung von Verwaltungsinfrastruktur. Die Abgrenzung erfolgt danach, ob der Staat durch den Mitteleinsatz Grundrechtsträger zumindest auch direkt subjektiv begünstigen will oder ob der Einsatz eine rein an dem öffentlichen Interesse einer angemessenen Erfüllung öffentlicher Aufgaben orientierte staatliche Organisationsentscheidung darstellt.²⁷ Sofern eine grundrechtsrelevante Begünstigung vorliegt, ist diese ungleich, wenn etwas wesentlich Gleiches ungleich behandelt wird.²⁸ Dafür müsste ein wesensmäßig gleicher Tatbestand zu ungleichen Rechtsfolgen führen.²⁹ Ein wesensmäßig gleicher Tatbestand liegt vor, wenn ein gemeinsamer Oberbegriff zu einem vergleichbaren Personenkreis gebildet werden kann.³⁰

Hinweis: Es ist zwar verbreitet, aber nicht zwingend notwendig, mit Vergleichsgruppen zu arbeiten. Grundsätzlich reicht es aus, festzustellen, dass mindestens zwei Grundrechtsträger unterschiedlich behandelt werden. Ob deren Situationen vergleichbar sind und welche rechtlichen Folgen eine (möglicherweise fehlende) Vergleichbarkeit hat, kann genauso im Rahmen der Rechtfertigungsprüfung erörtert werden.³¹

BP wird als ehemalige Bundespräsidentin der Unterhalt ihres Büros, inklusive Mitarbeiter, entzogen. Andere ehemalige Bundespräsidenten dürfen hingegen ihre Büros, die vergleichbar ausgestattet sind, behalten. Allerdings könnte die Tatsache, dass ehemalige Bundespräsidenten ein vom Bund finanziertes Büro mit Mitarbeitern nutzen können, durch die Wahrnehmung von Aufgaben im öffentlichen Interesse des Bundes durch die ehemaligen Präsidenten begründet sein. Zumindest die Stellung der Büros im Haushaltsplan spricht dafür, dass diese zur Wahrnehmung der Interessen des Bundes und nicht der Person des ehemaligen Bundespräsidenten dienen. In diesem Fall sind die ehemaligen Bundespräsidenten in ihrer Stellung eher mit einem Angestellten des öffentlichen Diensts vergleichbar. Diese arbeiten regelmäßig auch in durch den Bund finanzierten Büros und haben u.U. ebenfalls einen kleinen Mitarbeiterstab. In einer solchen Konstellation kommt das Büro aber nicht dem entsprechenden Angestellten persönlich zugute, vielmehr handelt es sich um den Ort, an dem er seine Arbeitskraft unter Zuhilfenahme der bereitgestellten Mittel dem öffentlichen Interesse des Bundes zur Verfügung stellt. Ein subjektives Recht auf ein solches Büro besteht daher nicht, es fehlt im Kontext von Art. 3 GG an einer relevanten Behandlung durch die öffentliche Hand. Ähnlich könnte die Situation bei BP liegen. Die Tatsache, dass ehemalige Bundespräsidenten ein vom Bund finanziertes Büro mit Mitarbeitern nutzen können, könnte also einen reinen Rechtsreflex aus der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben für den Bund darstellen.

²⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.6.2024 – OVG 10 B 34/23, Rn. 66 (juris).

²⁸ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 778, 826.

²⁹ Hufen, Staatsrecht II, 11. Aufl. 2025, § 39 Rn. 5.

³⁰ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 780–783.

³¹ Instrukativ Kempny/Lämmle, JuS 2020, 22 (24–26).

Hinweis: Dies waren im Wesentlichen die Argumente der Vorinstanzen. Diese hatten im Fall Schröder die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs angenommen und die Begründetheit geprüft. I.R.v. Art. 3 GG sahen jedoch sowohl VG als auch OVG in der Zurverfügungstellung des Büros an Schröder keine Zuwendung an diesen persönlich, sondern vielmehr die Schaffung einer zusätzlichen Dienststelle der öffentlichen Verwaltung, in der der ehemalige Bundeskanzler ebenfalls eine Stelle besaß. Eine solche Stelle vermittelt aber gerade keine subjektiven grundrechtsrelevanten Rechtspositionen.³²

Dies erklärt jedoch nicht, warum ehemalige Bundespräsidenten stets Teil dieser Büros sind. Sollten sie tatsächlich nur reflexartig profitieren, wäre ein Betrieb der Büros auch ohne die ehemaligen Amtsinhaber denkbar, was in der Praxis allerdings – bis auf den Fall des Todes des ehemaligen Amtsinhabers – nicht vorkommt. Tatsächlich nehmen ehemalige Amtsinhaber eine zentrale Rolle in ihren Büros ein. Nicht nur werden die Büros zur Erfüllung ihrer nachamtlichen (öffentlichen) Aufgaben erst geschaffen, die ehemaligen Bundespräsidenten übernehmen faktisch auch die Leitung des Büros und seiner Mitarbeiter. Zwar sind Letztere nur dafür da, Aufgaben im öffentlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland und nicht im privaten Interesse des ehemaligen Amtsinhabers wahrzunehmen. Die öffentlichen Aufgaben, die sie tatsächlich wahrnehmen, werden allerdings maßgeblich durch Amtshistorie und Verhalten des ehemaligen Amtsinhabers bestimmt.³³ Diese Umstände waren bereits bei der Schaffung des Büros der BP bekannt und wurden durch den Bund billigend in Kauf genommen.

Ob die Büros grundsätzlich ausschließlich dem öffentlichen Interesse dienen oder zusätzlich auch den ehemaligen Amtsinhabern persönlich zugutekommen sollen, kann jedoch dahinstehen, wenn das Büro von BP im konkreten Fall kein öffentliches Interesse mehr erfüllt. In diesem Fall wäre die Finanzierung des Büros nämlich von vornherein rechtswidrig gem. § 6 BHO, was zur Folge hätte, dass kein gleichheitsrechtlicher Anspruch bestünde.³⁴ Es ist daher zu untersuchen, wem die vom Büro geleisteten Tätigkeiten tatsächlich zugutekommen. Im Wesentlichen unterstützt das Büro BP bei zwei Aufgaben, der Niederschrift ihrer Autobiographie und der Tätigkeit für CDS, zwischen denen folglich zu unterscheiden ist.

a) Niederschrift der Autobiographie

Die Niederschrift der persönlichen Autobiographie der BP ist keine Aufgabe, die im öffentlichen Interesse der Bundesrepublik liegt, sondern dient allein der Selbstdarstellung der BP und ihrer privaten finanziellen Interessen. Insoweit liegt also eine Zweckentfremdung bzw. Zweckverfehlung staatlicher Mittel vor.

b) Tätigkeit für CDS

Etwas Ähnliches könnte auch für BPs Tätigkeiten für CDS gelten. Grundsätzlich schließen sich eine (bezahlte) Erwerbstätigkeit und ein Handeln in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben gegenseitig aus, da „[m]an [...] nicht Diener zweier Herren sein [kann]“³⁵. Zusätzlich handelt es sich bei CDS um einen ausländischen Staatskonzern. Die Tätigkeiten der BP im Aufsichtsrat des Unternehmens die-

³² So OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.6.2024 – OVG 10 B 34/23, Rn. 66–67 (juris); VG Berlin, Urt. v. 4.5.2023 – 2 K 238/22, Rn. 49–53 (juris).

³³ Ipsen, NVwZ 2023, 1107 (1112).

³⁴ von der Weiden, jurisPR-BVerwG 16/2025 Anm. 4, C. II. 2.

³⁵ Ipsen, NVwZ 2023, 1107 (1112).

nen also primär ausländischen Interessen und nicht der Bundesrepublik Deutschland. Die Tatsache, dass BP dem Auswärtigen Amt in Südamerika bei der Erfüllung seiner Aufgaben hilft, ändert hieran nichts, da nur die Hilfeleistung selbst im Interesse der Bundesrepublik liegt, nicht jedoch die davon unabhängig zu betrachtende Tätigkeit für CDS.

Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass BP den Aufsichtsratsposten bei CDS unentgeltlich ausübt, es sich also nicht um eine Erwerbstätigkeit im eigentlichen Sinne handelt. Darüber hinaus nutzt BP gerade ihre Position bei CDS, um den deutschen diplomatischen Dienst bei der Erfüllung seiner Aufgaben, der Pflege der auswärtigen Beziehungen und dem Schutz deutscher Staatsbürger im Ausland, zu unterstützen. Die Bitte der damaligen Bundesregierung an BP den Aufsichtsratsposten zu übernehmen, zeigt ebenfalls, dass ihre Tätigkeit für CDS zumindest auch im Interesse der Bundesrepublik liegen kann. Die Unterscheidung zwischen den Hilfeleistungen für das Auswärtige Amt und der Tätigkeit für CDS überzeugt daher auch nicht, ist letzteres doch notwendige Voraussetzung dafür, um BP in eine Position zu bringen, aus der sie die genannten Hilfeleistungen überhaupt erst erbringen kann.

Zu beachten ist allerdings auch, dass das öffentliche Interesse an einer Aufgabe nicht rein objektiv festgestellt werden kann, sondern durch die obersten Verfassungsorgane bestimmt wird. Sind die obersten, an der Willensbildung des Staates direkt beteiligten Verfassungsorgane der Ansicht, an einer Tätigkeit bestehe kein öffentliches Interesse mehr, so ist diese Beurteilung ausschlaggebend bei der Beurteilung einer Tätigkeit.³⁶ Durch die Streichung der Mittel für das Büro der BP aus dem Haushaltsplan macht der Bundestag zumindest konkludent deutlich, dass kein öffentliches Interesse mehr an den Tätigkeiten der BP besteht. Damit wäre auch die Tätigkeit der BP für CDS nicht geeignet, ein öffentliches Interesse an der fortgesetzten Finanzierung ihres Büros zu begründen.

c) Motivation der Abgeordneten

Wie die Geschehnisse im Haushaltsausschuss zeigen, war dies jedoch nicht die einzige Motivation der Abgeordneten. Auslöser der Abstimmung war vielmehr die Tatsache, dass man BP für ihre Aussagen über die X-Partei sanktionieren wollte. Dass dies eine der tragenden Motivationen hinter dem Beschluss war, zeigen auch die im Rahmen der Sitzungen getätigten Äußerungen der Abgeordneten („Der zeigen wir es“, „Grenzen für die spinnerte Altpäsidentin“), aus denen hervorgeht, dass man der BP ihre Arbeit erschweren wollte. Fraglich ist, ob diese Motivationslage der Abgeordneten berücksichtigt werden muss. Dafür spricht, dass ausweislich Art. 1 Abs. 3 GG die Gesetzgebung, also auch der Bundestag, durch die Grundrechte gebunden ist. Es gibt daher in der Arbeit des Bundestages, selbst bei Haushaltsfragen, grundsätzlich keinen rechtsfreien Raum, was für die Justiziabilität der Motivation hinter einem Beschluss spricht. Dagegen spricht jedoch zum einen der Grundsatz des freien Mandats gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Hiernach sind Abgeordnete in ihrer Tätigkeit frei und nur ihrem Gewissen unterworfen. Es wäre widersprüchlich und mit dieser Gewissensfreiheit unvereinbar, die inneren Motive eines Abgeordneten im Nachhinein gerichtlich zu überprüfen. Darüber hinaus sprechen auch Gründe der Rechtssicherheit gegen ein solches Vorgehen. Nicht nur ist es praktisch kaum möglich, die tatsächliche Motivation eines Abgeordneten zu ermitteln. Es würde auch potenziell jeden Beschluss des Bundestages nachträglich angreifbar machen. Aus diesen Gründen spielt die Motivationslage der einzelnen Abgeordneten bei der Entscheidung, BP das Büro nicht weiter zu finanzieren, keine Rolle und ist gerichtlich nicht überprüfbar.

³⁶ von der Weiden, jurisPR-BVerwG 16/2025 Anm. 4, C. II. 2.

2. Zwischenergebnis

Damit steht auch die Tätigkeit der BP nicht (mehr) im öffentlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland. Die weitere Finanzierung des Büros der BP würde gegen § 6 BHO verstoßen. Damit kommt auch ein subjektiver Anspruch der BP auf Finanzierung eines Büros nicht in Betracht. Damit fehlt es an einer relevanten Ungleichbehandlung der BP durch die öffentliche Hand.

Mangels Ungleichbehandlung verstößt der Entzug des Büros und seiner Mitarbeiter nicht gegen Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG.

C. Ergebnis

Die Klage der BP ist zulässig, aber unbegründet. Sie wird keinen Erfolg haben.