

Das Amt nach dem Amt – ein Leben lang

Perspektiven auf Altkanzler und Altbundespräsidenten im Lichte von Demokratie- und Republikprinzip

Sophie Schönberger¹

I. Das Amt nach dem Amt – eine Spurensuche

Aus verfassungsrechtlicher Sicht scheint der Sachverhalt zunächst klar zu sein: Bundeskanzler und Bundespräsident erfüllen in der Ordnung des Grundgesetzes ein verfassungsrechtliches Amt, das durch mehr oder weniger klar definierte Aufgaben und Befugnisse bestimmt wird. Dieses Amt wird durch Wahl (durch den Bundestag bzw. die Bundesversammlung) erlangt und kann auf verschiedene Weise enden – durch Rücktritt, durch Neuwahl eines anderen Kanzlers, durch Zusammentritt des neugewählten Bundestages, durch Ende der präsidentialen Amtszeit oder – auch wenn dieser Fall tatsächlich noch nie eingetreten ist – durch erfolgreiche Präsidentenanklage vor dem Bundesverfassungsgericht. Fest steht dabei jedoch zweifelsfrei: Das Amt endet. Sowohl das Demokratieprinzip als auch das Republikprinzip gebieten eine verfassungsrechtliche Herrschaft auf Zeit, nicht auf Lebenszeit, die von einem konkreten, zeitlich begrenzten Legitimationsvorgang abhängig ist.

Trotzdem hat sich seit einigen Jahrzehnten die Praxis herausgebildet, dass sowohl die ehemaligen Bundespräsidenten als auch die ehemaligen Bundeskanzler (bzw. im Moment allein die ehemalige Bundeskanzlerin) nach dem Ausscheiden aus dem Amt nicht nur persönliche Versorgungsbezüge erhalten, sondern ihnen auch weiterhin so etwas wie eine Amtsausstattung in Form von „persönlichen Büros“ zusteht. Bereits in dieser Bezeichnung spiegelt sich schon die gesamte Problematik dieser Praxis wider: Denn wenn es sich um persönliche im Sinne von privaten Büros handelt, warum werden sie dann aus Bundesmitteln finanziert? Wenn es sich aber umgekehrt um amtliche Büros einer offiziellen Stelle handelt, warum werden sie dann wie persönliche im Sinne von personenbezogenen Büros behandelt? Der folgende Beitrag untersucht die Parameter des auf diese Weise in paradoxer Weise entstehenden Amtes nach dem Amt, indem es seiner historischen Entwicklung (II.), seiner derzeitigen tatsächlichen Ausgestaltung (III.) sowie den

¹ Prof. Dr. Sophie Schönberger ist Professorin für Öffentliches Recht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Direktoriumsmitglied des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF).

dahinterstehenden dogmatischen Fragen von Rechtsgrundlage (IV.) und Verantwortlichkeit (V.) nachgeht.

II. Historische Entwicklung

Die Frage nach dem Umgang mit der aus dem Amt scheidenden Staatsspitze stellte sich in der Bundesrepublik für den Bundespräsidenten erstmals im Jahr 1959 nach dem Ende der zweiten Amtszeit von Theodor Heuss, für das Amt des Bundeskanzlers erstmals im Jahr 1963 nach dem Rücktritt Konrad Adenauers. Dabei war bei diesen beiden ersten Amtsinhabern noch eine gewisse Zurückhaltung bei der Ausstattung mit amtlichen Ressourcen für etwaige fortwirkende Amtspflichten erkennbar.² So wurden Theodor Heuss überhaupt keine Ressourcen für ein Altbundespräsidentenbüro zur Verfügung gestellt.³ Vielmehr hatte man sich kurz vor seinem Ausscheiden aus dem Amt auf eine Änderung der gesetzlichen Regelung über den sogenannten Ehrensold geeinigt: Statt der Hälfte sollte der Altbundespräsident nun auf Lebenszeit den vollen Betrag der vorherigen Amtsbezüge als Ruhegehalt beziehen.⁴ Durch diese Erhöhung sollte gerade der Aufwand abgedeckt werden, der dem ehemaligen Bundespräsidenten durch fortwirkende Verpflichtungen aus dem Amt noch entstehen könnte. Eine Institutionalisierung als Altbundespräsident sollte dadurch vermieden werden. Dabei nahm man den Widerspruch in Kauf, dass man zwar einerseits davon ausging, dass die fortwirkenden Pflichten nur eine begrenzte Dauer nach Ende des Amtes zu erfüllen wären, der (nun erhöhte) Ehrensold allerdings auf Lebenszeit gewährt wurde.

Nicht ganz so strikt ging man beim ehemaligen Bundeskanzler vor. Er erhielt nach dem Ausscheiden aus dem Amt ein Sekretariat, das allerdings nicht die öffentliche Hand, sondern seine Partei bezahlte. Ergänzt wurde diese Ausstattung durch eine Referentenstelle, die aus dem Bundeshaushalt finanziert wurde. Da beide Männer wenige Jahre nach dem Ausscheiden aus dem Amt verstarben, stellte sich die Frage der Dauerhaftigkeit einer solchen Ausstattung praktisch noch nicht.

Schon in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, d.h. schon bei der nächsten Amtsinhabergeneration, setzte jedoch die Verselbständigung des Amtes nach dem

² Die folgenden tatsächlichen Darstellungen der Verwaltungspraxis beruhen auf den Darlegungen des Bundesrechnungshofs, Bericht des Bundesrechnungshofs, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten, Teilprüfung Bundeskanzler, Teilprüfung Bundespräsidenten, v. 18.9.2018, Gz.: I 3 – 2012 – 0778.

³ Die entsprechende (etwas unklare) Darstellung des Bundesrechnungshofs entspricht der Systematik des Archivbestandes im Bundesarchiv, das erst ab der Amtszeit Gustav Heinemanns Unterlagen für ein Altbundespräsidentenbüro (namentlich für Heinrich Lübke) nachweist.

⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung: BT-Drs. III/939; Bericht des Innenausschusses: BT-Drs. III/998, beide ohne inhaltliche Begründung.

Amt für beide Positionen ein. Wenige Monate nach dem Rücktritt des zweiten Bundeskanzlers Ludwig Erhard, im April 1967, beschloss die Bundesregierung, in Zukunft den ehemaligen Bundeskanzlern ein Sekretariat zur Verfügung zu stellen, zu dem ein persönlicher Referent, eine Sekretärin, ein Fahrer mit Wagen und entsprechender Büroraum gehören sollten.⁵ Die ursprünglich vom Bundesinnenministerium vorgesehene Befristung auf fünf Jahre strich man im Kabinett ersatzlos. Der Haushaltsausschuss sah daraufhin eine Befristung auf nur drei Jahre vor, die allerdings schon im Folgejahr diskussionslos wieder gestrichen wurde. Er bewilligte in den Folgejahren auch die stufenweisen Erhöhungen der Ausstattung. Schon im Jahr 1974 lag die Ausstattung bei einem Referenten, dessen Stelle nun nicht mehr nach BAT Ia (dem heutigen TV-L 15), sondern nach B 3 besoldet wurde, d.h. auf den besoldungsmäßigen Rang eines Ministerialrats angehoben wurde, einem Sachbearbeiter und einem Fahrer.

Als im Jahr 1969 der zweite Bundespräsident, Heinrich Lübke, aus dem Amt schied, setzte auch im Hinblick auf den Bundespräsidenten eine institutionelle Verfestigung des Amtes als Altbundespräsident ein. Ohne auf den ursprünglichen Plan, durch die Erhöhung des Ehrensolds auf eine solche Ausstattung des Amtes nach dem Amt verzichten zu können, noch irgendwie einzugehen, beschloss der Haushaltsausschuss, Lübke eine Sekretärin sowie einen personengebundenen Dienstwagen samt Fahrer zur Abwicklung seiner fortwirkenden Verpflichtungen zur Verfügung zu stellen.⁶ Auch diese Amtsausstattung stieg in den folgenden Jahren und Jahrzehnten beständig an.

III. Heutige Praxis

Mittlerweile haben sich die persönlichen Büros der Altkanzler und Altbundespräsidenten fest in der Staatspraxis etabliert. Die Höhe der Ausstattung ist dabei insbesondere bei den Altbundespräsidenten stark von den persönlichen Wünschen abhängig, bei den Altkanzlern ist sie hingegen stärker standardisiert. Auch die genaue Quelle der Finanzierung unterscheidet sich in beiden Fällen.

Bei den Altbundespräsidenten werden die Mittel für die Büros der ehemaligen Amtsinhaber vollumfänglich aus dem Haushalt des Bundespräsidenten geleistet. Dies umfasst insbesondere den gesamten Sachaufwand der Büros sowie auch die Reisekosten, die den Altbundespräsidenten und ihren Mitarbeiter*innen zum Teil aus Bundesmitteln erstattet werden. Im Fall von Horst Köhler wird auch – wie zuvor bei seinen Vorgängern – die Miete für ein externes Büro übernommen. Seit

⁵ Protokoll der 73. Kabinettsitzung am 12.4.1967, TOP 9, abrufbar unter https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1967k/kap1_2/kap2_14/para3_12.html.

⁶ Zwei Jahre zuvor hatte man von einer solchen Regelung gerade im Hinblick auf den Ehrensold hingegen noch abgesehen, s. Protokoll der 71. Kabinettsitzung v. 14.3.1967, TOP 4, abrufbar unter https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1967k/kap1_2/kap2_12/para3_5.html.

dem Jahr 2012 werden ausscheidenden Bundespräsidenten hingegen allein Büroräume im Deutschen Bundestag zur Verfügung gestellt.⁷ Auch die personelle Ausstattung der zurzeit drei Altpräsidentenbüros ist nicht einheitlich. So verfügt Horst Köhler über eine mit B 3 besoldete Büroleiterstelle, zwei nach A 14 bzw. Entgeltgruppe 11 vergütete Sachbearbeiter sowie einen Fahrer. Dem Büro von Christian Wulff sind eine mit B 3 besoldete Büroleiterstelle, eine nach Entgeltgruppe 9b vergütete Sachbearbeiterstelle und ein Fahrer zugewiesen. Für das Büro von Joachim Gauck sind hingegen eine nach B 6 vergütete Büroleiterstelle, eine nach B 3 vergütete Stelle als stellvertretender Büroleiter, eine weitere Sachbearbeiterstelle, ein Sekretariat und ein Fahrer vorgesehen.⁸

Bei den ehemaligen Bundeskanzlern werden, ähnlich wie beim Bundespräsidenten, die Personalmittel aus dem Haushaltsplan des Bundeskanzleramts bereitgestellt. Zuletzt hat sich die Stellenausstattung hin zu zwei Büroleitern (B 6), drei Sachbearbeitern (E 11 – E 14), einer Sekretärin und zwei Fahrern entwickelt. Entsprechende Stellen sind auch für das Büro von Angela Merkel vorgesehen.⁹ Die Büroräume im Deutschen Bundestag stellen die jeweiligen Bundestagsfraktionen aus ihrem Fraktionskontingent zur Verfügung. Für die Büroausstattung sorgten in der Vergangenheit teilweise ebenfalls die Bundestagsfraktionen, teilweise wurde sie durch die Bundestagsverwaltung bereitgestellt.¹⁰

Die Aufgaben, die von den Büros wahrgenommen werden, sind weder standardisiert noch werden sie in irgendeiner Weise durch das Bundeskanzleramt bzw. das Bundespräsidialamt kontrolliert. Vielmehr bestimmen die ehemaligen Amtsinhaber*innen allein, welche Tätigkeiten in dem Büro erledigt werden. Dazu gehören nach der bisherigen Praxis allgemeinwohlbezogene Tätigkeiten wie z.B. Schirmherrschaften, Preisverleihungen oder andere ehrenamtliche Aufgaben. Zu einem ganz erheblichen Teil erledigen die Büros allerdings Arbeiten, die nur als privat eingestuft werden können. Sie unterstützen die ehemaligen Amtsinhaber etwa bei ihren erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten für private Unternehmen, bei der Wahrnehmung von Aufsichts- und Verwaltungsratsmandaten, der Gründung eigener Unternehmen oder ihrer freiberuflichen Tätigkeit. Auch bei der zum Teil

⁷ Bericht des Bundesrechnungshofs, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten, Teilprüfung Bundespräsidenten, v. 18.9.2018, Gz.: I 3 – 2012 – 0778, S. 19.

⁸ Bundeshaushalt 2023, Einzelplan 01, Übersicht der ku- und kw-Vermerke zu Titel 422 01 und Titel 428 01.

⁹ Bundeshaushalt 2023, Einzelplan 04, Übersicht der ku- und kw-Vermerke zu Titel 422 01 und Titel 428 01.

¹⁰ Bericht des Bundesrechnungshofs, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten, Teilprüfung Bundeskanzler, v. 18.9.2018, Gz.: I 3 – 2012 – 0778, S. 14.

wahrgenommenen Lobbyarbeit für Interessengruppen leisten die Büros Unterstützung. Dasselbe gilt für die Zuarbeit zu Reden oder Veröffentlichungen, für die die ehemaligen Amtsinhaber teilweise hohe Honorare erhalten. In der Vergangenheit kam es darüber hinaus vor, dass die Büros auch Angelegenheiten wie die Organisation und Abrechnung von Handwerkerleistungen am Wohnhaus oder private Termine koordinierten. Teilweise wurden auch ganz erhebliche Zuarbeiten für die Ehefrauen der ehemaligen Amtsträger geleistet. In der Tendenz lässt sich dabei beobachten, dass der Anteil der Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem ehemaligen Amt steht, mit zunehmendem zeitlichen Abstand immer stärker hinter rein privaten inklusive erwerbswirtschaftlichen Aufgaben zurücktritt.¹¹

Nachdem sich diese Praxis über Jahrzehnte politisch relativ geräuschlos einge spielt hatte, geriet sie das erste Mal im Jahr 2018 in die öffentliche Diskussion. Zu diesem Zeitpunkt veröffentlichte der Bundesrechnungshof einen Bericht über die Prüfung der Büros von Altkanzler und Altpräsidenten, die für die Jahre 2013 bis 2015 erstmals überhaupt in der Geschichte der Bundesrepublik erfolgt war. Die ganz erheblichen Missstände, die die Prüfung dabei offenlegte, wurden zwar kurzzeitig medienwirksam aufgegriffen. Die entsprechende Debatte verhallte aber sehr schnell wieder. Erst vier Jahre später gerieten die Büros – zumindest in Bezug auf die Altkanzler – wieder verstärkt in den öffentlichen Fokus. Hintergrund war die schon vorher umstrittene besondere Nähe von Altkanzler Gerhard Schröder zum russischen Präsidenten Wladimir Putin und sein Engagement für staatlich-russische Gasunternehmen. Als sich Schröder auch nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine nicht von Putin distanzieren wollte, baten die vier Mitarbeiter*innen seines Altkanzlerbüros darum, auf andere Dienstposten versetzt zu werden.¹² Wenig später beschloss der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, sein Büro „ruhend“ zu stellen. Offiziell erfolgte diese Entscheidung unabhängig von den Russlandkontakten Schröders. Zur Begründung verwies die Koalition vielmehr darauf, „dass Bundeskanzler a.D. Schröder keine fortwirkende Verpflichtung aus dem Amt mehr wahrnimmt“.¹³

Eine zusätzliche juristische Brisanz erhielt dieser Vorgang, als Schröder kurz darauf ankündigte, sich gegen diese Kürzung vor dem Verwaltungsgericht wehren zu wollen. Die Entscheidung sei willkürlich. Schröder sei weder Gelegenheit zur

¹¹ S. zur entsprechenden Praxis für die Jahre 2013-2015 umfassend Bericht des Bundesrechnungshofs, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten, Teilprüfung Bundeskanzler, Teilprüfung Bundespräsident, v. 18.9.2018, Gz.: I 3 – 2012 – 0778.

¹² *Fried*, Gerhard Schröders Mitarbeiter lassen sich versetzen, Süddeutsche online v. 1.3.2022, <https://www.sueddeutsche.de/politik/schroeder-putin-altkanzler-buero-mitarbeiter-1.5539230>.

¹³ „Schröders Büro wird ‚ruhend gestellt‘“, Kurzmeldung des Bundestages v. 19.5.2022, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-896240>.

Stellungnahme vor der Entscheidung noch sonst rechtliches Gehör gewährt worden. Das Verfahren müsse nach rechtsstaatlichen Grundsätzen geführt werden, wofür nun das Gericht angerufen worden sei.¹⁴ Damit dürfte der Status der Altkanzlerbüros bald das erste Mal überhaupt zum Gegenstand einer rechtsförmigen Entscheidung werden.

IV. Rechtsgrundlage

Dieser Rechtsstreit gibt Anlass, einen Blick auf die Rechtsgrundlagen für die Büros der ehemaligen Amtsinhaber zu werfen – oder vielmehr in einem ersten Zugriff auf deren Fehlen. Denn abgesehen von der Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan, die auch lediglich im Hinblick auf die Personalmittel spezifisch für die Büros der ehemaligen Amtsträger ausgewiesen sind, gibt es keinerlei rechtliche Grundlage, aufgrund derer die Büros eingerichtet und betrieben werden. Zwar war in den frühen Jahren der Bundesrepublik zunächst angedacht worden, zumindest die Einrichtung der Altkanzlerbüros im Bundesministergesetz zu regeln. Zu einer entsprechenden Änderung kam es jedoch im Ergebnis nie.¹⁵ Der rechtliche Rahmen der Büros und damit auch der Stellung der ehemaligen Amtsinhaber kann sich daher allein aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen bzw. ungeschriebenem (Verfassungs-)Recht ergeben.

Dabei beginnen die Unsicherheiten der rechtlichen Zuordnung allerdings schon bei der Frage des einschlägigen Rechtsgebiets und damit verbunden im konkreten Streitfall auch des einzuschlagenden Rechtswegs. Insofern stellt sich insbesondere bei der anhängigen Klage Schröders vor dem Verwaltungsgericht bereits die Frage, ob überhaupt der von ihm gewählte Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Denn dies würde nach § 40 Abs. 1 VwGO voraussetzen, dass es sich bei dem Sachverhalt um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art handelt, also um eine Auseinandersetzung, bei der gerade nicht zwei unmittelbar am Verfassungsleben Beteiligte um Rechte aus der Verfassung streiten.¹⁶ Schröder dürfte seine Ansprüche also nicht aus einer etwaigen verfassungsrechtlichen Position als Altkanzler herleiten, sondern müsste der öffentlichen Hand als Privater gegenüberstehen. Von dieser Prämisse scheint er mit seiner Klage auszugehen.

¹⁴ Erklärung der Anwälte von Gerhard Schröder vom 12.8.2022, veröffentlicht unter <https://www.zeit.de/news/2022-08/12/die-erklaerung-der-schroeder-anwaelte-im-wortlaut>.

¹⁵ Bericht des Bundesrechnungshofs, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten, Teilprüfung Bundeskanzler, v. 18.9.2018, Gz.: I 3 – 2012 – 0778, S. 9.

¹⁶ Zum Begriff der Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art s. nur BVerwG, NJW 1976, 637 (638); *Ehlers/Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Werkstand: 42. EL Februar 2022, § 40 VwGO Rn. 136 m.w.N.

Genau umgekehrt läuft aber in der Sache die bisherige Argumentation des Bundestages. Er stellt sich – zumindest in diesem konkreten Fall – auf den Standpunkt, dass die Altkanzlerbüros nur für fortwirkende Verpflichtungen aus dem Amt bereitgestellt werden und versagte genau aus diesem Grund die weitere Finanzierung. Da es sich bei dem ursprünglichen Amt um ein solches des Verfassungsrechts handelt, müsste bei konsequenter Anwendung dieser Sichtweise auch die Stellung als Altkanzler, die sich durch fortwirkende Verpflichtungen aus dem Amt ergeben soll, dem Verfassungsrecht zuzuordnen sein.

Diese Position ist insofern konsequent, als dass die Überlassung von Mitarbeitern, Büroräumen und sonstigen Sachleistungen innerhalb der Strukturen der öffentlichen Verwaltung an eine Privatperson nichts Anderes als rechtswidrig wäre. Denn Ausgaben aus dem Bundeshaushalt dürfen gem. § 6 BHO überhaupt nur für Aufgaben des Bundes (und eben nicht für Privatangelegenheiten ehemaliger Amtsträger) geleistet werden. Man kann diesen Gedanken auch verfassungsrechtlich in Art. 104a Abs. 1 GG, dem Demokratieprinzip oder dem allgemeinen Gleichheitssatz verorten. Er beschreibt im Grunde nichts anderes als eine Selbstverständlichkeit. Dass in der Vergangenheit diese Maßstäbe in Bezug auf die Altkanzler in großem Umfang missachtet wurden, spielt hier dabei keine Rolle. Eine Gleichbehandlung im Unrecht oder rechtsstaatliche Anforderungen an ein rechtswidriges Verfahren gibt es nicht. Es zeigt sich insofern nur, dass eine Überprüfung, zu der nach dem Bundesrechnungshof nun auch der Haushaltsausschuss die Bundesregierung aufgefordert hat, mehr als überfällig ist.

Sollte es sich bei den Altkanzlerbüros daher um Leistungen an die Privatperson handeln, so wäre zwar für Streitigkeiten über deren Ausstattung der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Jede Klage, mit der Ansprüche auf entsprechende Leistungen geltend gemacht würden, wäre aber von vorneherein unbegründet, weil sie auf nichts anderes als ein rechtswidriges Handeln gerichtet wären.

Wenn überhaupt, dann könnten Fragen nach der Ausstattung des Amtes nach dem Amt daher vor dem Bundesverfassungsgericht im Wege eines Organstreitverfahrens geklärt werden. Voraussetzung dafür wäre, dass man die Stellung als „Alt-Kanzler“ als eine Art nachwirkende Verfassungsstellung begriffe, in die durch die Versagung einer entsprechenden Amtsausstattung eingegriffen worden sein könnte. Der Altkanzler wäre dann jedenfalls als „anderer Beteiligter“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, der seine verfassungsrechtliche Stellung wohl aus einer Gesamtschau der Art. 62 ff. GG herleiten müsste, im Verfahren beteiligtenfähig. Für Fragen der Begründetheit käme es dann darauf an, inwiefern aus der Stellung als Altkanzler tatsächlich ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf eine entsprechende Amtsausstattung folgt und welchen Voraussetzungen er unterliegt. Weder in der bisherigen Rechtsprechung noch in der Literatur sind dazu bisher auch nur Ansätze einer Konzeption erkennbar.

V. Verantwortlichkeit

Wie sehr alle Fragen dogmatischer Einordnung des Amtes nach dem Amt ungeklärt sind, zeigt sich auch, wenn man nicht Fragen von Rechtsgrundlage und Rechtsanspruch, sondern die nach Verantwortlichkeit und Transparenz in den Vordergrund stellt. Als überaus vielsagend erweist sich insofern eine aktuelle Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg, die sich – soweit ersichtlich erstmals – mit der rechtlichen Stellung des Altkanzlerbüros befassen musste. Der Sache nach ging es hier um einen presserechtlichen Auskunftsanspruch über die Tätigkeiten in Schröders Büro, der von den Anspruchstellern gegenüber dem Kanzleramt als Dienstherr der dort beschäftigten Mitarbeiter geltend gemacht wurde. Das Gericht wies den entsprechenden Antrag mit der Begründung zurück, dass das Bundeskanzleramt in diesem Fall nicht passivlegitimiert sei, weil der Anspruch richtigerweise gegen das Altkanzlerbüro selbst hätte geltend gemacht werden müssen. Bei diesem Büro handele es sich nicht um einen Teil des Bundeskanzleramts, sondern um eine eigenständige Behörde im presserechtlichen Sinne.¹⁷ Die Entscheidung irritiert nicht nur im Hinblick auf die verwaltungsprozessrechtliche Argumentation, weil das Gericht seine Entscheidung auf die fehlende Passivlegitimation des Bundeskanzleramts stützt, obwohl nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO hier die Bundesrepublik Deutschland Klagegegner und damit passivlegitimiert ist.¹⁸ Auch muss es mehr als verwundern, dass das Gericht die Antragsteller zu einem Zeitpunkt auf das Altkanzlerbüro verweist, in dem dieses bereits durch den Haushaltsausschuss des Bundestages „ruhend gestellt“ wurde.

Vor allen Dingen aber zeigt die Entscheidung die Ratlosigkeit an, mit der das Gericht letztlich dem Altkanzlerbüro und seiner Verortung in der Verwaltungs- und Staatsorganisationshierarchie begegnet. Mangels klarer Einordnungen in bestehende dogmatische Strukturen konstruiert das Gericht hier eine eigenständige Behörde (im presserechtlichen Sinne), die faktisch nicht mehr existent und rechtlich in keiner Weise strukturiert ist. All dies kann als vorsichtiges Anzeichen dafür gedeutet werden, dass die normativen Widersprüche, die dadurch entstehen, dass eine nicht mehr im Amt befindliche (Privat-)Person ein lebenslanges Zugriffsrecht auf eine öffentliche „Amtsausstattung“ erhält, das weder inhaltlich kontrolliert noch formal in die Hierarchie bestehender staatlicher Organisationsstrukturen eingegliedert ist, mit der herkömmlichen Dogmatik des republikanischen demokratischen Verfassungsstaates kaum in Einklang zu bringen sind. Die praktische Konsequenz, diese Büros dann allerdings auch noch aus der Verant-

¹⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16.08.2022 – OVG 6 S 37/22, in diesem Heft.

¹⁸ Insofern wäre die hier erörterte Frage wohl eher eine Frage des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses gewesen, wenn die Antragsteller noch keinen Antrag bei der zuständigen, sondern bisher allein bei der unzuständigen Behörde gestellt hätten.

wortungskette der Verwaltungshierarchie zu entlassen und die öffentliche Kontrollierbarkeit dadurch zu vereiteln, dass auf ein nicht mehr existentes Büro verwiesen wird, kann allerdings in keiner Weise rechtlich überzeugen.

VI. Ausblick

Der Status von Altkanzler*innen und Altbundespräsident*innen rührt an grundlegenden Fragen der verfassungsrechtlichen Unterscheidung zwischen Amt und Person. Gerade in Bezug auf die höchsten Staatsämter tut sich die Staatspraxis der Bundesrepublik (und auch diejenige anderer Länder) an vielen Stellen überaus schwer, diese demokratische Unterscheidung in geordnete Bahnen zu lenken.¹⁹ Die rechtlich völlig unregelmäßig und in der Praxis wohl auch bisher keinerlei effektiver Kontrolle unterliegenden Altkanzlerbüros sind dafür genauso ein Beispiel wie die bisherige Übung, die scheidenden Kanzler relativ freihändig darüber entscheiden lassen, welche Akten aus dem Kanzleramt sie im Amt belassen, welche sie in ihren Privatbesitz übernehmen und welche sie der ihrer Partei nahestehenden politischen Stiftung übergeben.²⁰ Auch die nicht nur politisch geduldete, sondern sogar erwartete Einbindung der Ehefrauen der bisherigen Bundespräsidenten in die Amtsführung des Staatsoberhauptes²¹ gehört in diese Reihe. Am Ende mögen hier immer noch aus der langen monarchischen Epoche überkommene Vorstellungen davon mitschwingen, dass an der Spitze des Staates eben nicht ein Amt, sondern eine Person diese besondere Form von Einheit verkörpert, die dem Ideal des Nationalstaats klassischer Prägung zugrunde liegt.

Der Fall Schröder wird allein schon aufgrund der Wahl des Rechtswegs allenfalls am Rande zur Klärung der mit dem Amt nach dem Amt verbundenen Rechtsfragen beitragen. Er sollte Anstoß dafür sein, den zugrundeliegenden Vorstellungen in Verfassungstheorie und Staatsrecht noch systematischer auf den Grund zu gehen.

¹⁹ Interessant ist deshalb, wie negativ die Reaktionen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Äußerungsbefugnissen der Bundeskanzlerin (BVerfG, NVwZ 2022, 1113 ff.) waren, die versucht, genau an dieser Unterscheidung festzuhalten.

²⁰ S. dazu BVerfGE 145, 365.

²¹ S. dazu ausführlich *Lenski*, JöR 64 (2016), 81 ff.