

VG Berlin, Urteil vom 04.05.2023 – 2 K 238/22

Kein Anspruch eines Bundeskanzlers a.D., die Ruhendstellung seines Büros aufzuheben und ihm das Büro mit der bisherigen Sach- und Stellenausstattung auch künftig zur Verfügung zu stellen

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger, ein Bundeskanzler a.D., begehrt von der Beklagten, die Ruhendstellung seines Büros aufzuheben und ihm das Büro mit der bisherigen Sach- und Stellenausstattung auch künftig zur Verfügung zu stellen.

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich die Praxis herausgebildet, dass für die Bundeskanzler und die Bundeskanzlerin nach dem Ende ihrer Amtszeit ein Büro bereitgestellt wird. Die Stellen für die Beschäftigten werden im Haushaltsplan des Bundes im Einzelplan des Bundeskanzleramts mit dem Vermerk „künftig wegfallend – mit Wegfall der Aufgabe“ ausgewiesen. Die in den Büros tätigen Personen sind Beschäftigte des Bundeskanzleramts.

Der Kläger war von 1998 bis 2005 Bundeskanzler. Nach seinem Ausscheiden aus dem Amt beantragte das Bundeskanzleramt mit Schreiben vom 9. November 2005 beim Bundesfinanzministerium die nachträgliche Ausbringung von acht Stellen für das Büro des Klägers für das Haushaltsjahr 2005. Mit Schreiben vom 17. November 2005 erteilte das Bundesfinanzministerium seine Zustimmung zur Ausbringung von sieben Stellen. In der Folge wurde das „Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder“ in den Räumlichkeiten der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag eingerichtet. Bis zum Jahr 2019 waren für das Büro sieben Stellen und für die Jahre 2020 bis 2021 fünf Stellen ausgewiesen, nämlich jeweils eine Stelle der Wertigkeit AT (B 6), E 14, E 12, E 9a und E 5. Die E 14-Stelle war zuletzt nicht besetzt.

Am 19. Mai 2022 fasste der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages folgenden Beschluss:

1. Der Haushaltsausschuss stellt fest, dass Bundeskanzler a.D. Schröder keine fortwirkende Verpflichtung aus dem Amt mehr wahrnimmt. Das Büro des Bundeskanzlers a.D. Schröder wird daher ruhend gestellt.
2. Der Haushaltsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Personalausstattung des Büros des Bundeskanzlers a.D. Schröder bereits um eine Stelle E 14 verringert wurde.
3. Das in dem Büro des Bundeskanzlers a.D. Schröder verbleibende Personal wickelt die Aufgaben des Büros ab. Die dem Büro des Bundeskanzlers a.D. zugeordneten Stellen AT B 6, 1 E 12, 1 E 9a und 1 E 5 werden nach dem 19. Mai 2022 nicht nachbesetzt; die Stelleninhaber nehmen anderweitige Aufgaben außerhalb des Büros des Bundeskanzlers a.D. wahr. [...]
4. Der Haushaltsausschuss fordert das Bundeskanzleramt auf, sicherzustellen, dass die Akten des Büros des Bundeskanzlers a.D. weiterhin den Vorgaben des Bundes entsprechend geführt werden. Dies umfasst auch die Regelungen zur Aufbewahrung und Anbietungspflicht gegenüber dem Bundesarchiv.
5. Der Haushaltsausschuss fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass die Amtsausstattung ehemaliger Bundeskanzlerinnen und Bundeskanzler nach der fortwirkenden Verpflichtung aus dem Amt erfolgt und nicht statusbezogen.

[...]

Die Haushaltspläne für die Jahre 2022 und 2023 weisen für das Büro des Klägers drei Stellen der Wertigkeit E 12, E 9a und E 5 aus. Die Inhaber dieser Stellen sind nicht mehr in dem Büro tätig.

Mit Schreiben vom 10. Juni 2022 wandte das Bundeskanzleramt sich an den Leiter des Büros des Klägers. Es führte aus:

[...] mit dem Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 19. Mai 2022 wird das Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder ruhend gestellt. Das Bundeskanzleramt hat sicherzustellen, dass die Akten des Büros des Bundeskanzlers a.D. weiterhin den Vorgaben des Bundes entsprechend geführt und die Regelungen zur Aufbewahrung und Anbietungspflicht gegenüber dem Bundesarchiv eingehalten werden.

Vor diesem Hintergrund [...] bitten wir Sie, die amtlichen Unterlagen des Büros des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder in Abstimmung mit dem zuständigen Referat 113 an das Bundeskanzleramt zu übergeben.

[...]

Der Kläger hat am 11. August 2022 Klage erhoben. Zur Begründung führt er aus: Der Verwaltungsrechtsweg sei gegeben, da es ihm um Verfahrenshandlungen des Haushaltsausschusses und des Bundeskanzleramts im administrativen Vollzug ihrer Aufgaben gehe. Sein Begehren, ihm das Büro mit den bisherigen Räumen und Stellen auf Lebenszeit zur Verfügung zu stellen, sei hinreichend bestimmt.

Rechtsgrundlage sei Gewohnheitsrecht, das auf der Grundlage der Staatspraxis entstanden sei, sowie der Grundsatz der Gleichbehandlung mit den anderen Bundeskanzlern a.D. (und Bundespräsidenten a.D.). Die Ausstattung der Bundeskanzler a.D. sei bisher statusbezogen, nicht aufgabenbezogen erfolgt. Der kw-Vermerk im Haushaltsplan sei nach der bisherigen Staatspraxis so verstanden worden, dass die Aufgaben erst mit dem Ableben des Bundeskanzlers a.D. wegfielen. Ungeachtet dessen nehme er aber nach wie vor fortwirkende Aufgaben aus seinem Amt wahr. Beispielsweise habe er die Bemühungen der Bundesregierung zur Freilassung eines türkischen Journalisten maßgeblich unterstützt, Gespräche mit ausländischen Staatsoberhäuptern geführt und er nehme an offiziellen Empfängen und Festakten teil. Zudem erhalte er eine große Anzahl an Bürger- und Presseanfragen, die nun in sein privates Büro weitergeleitet würden, wo keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden seien. Für seinen Anspruch sei es unerheblich, ob für die Ausstattung des Büros Haushaltsmittel bereitgestellt worden seien. Die Entziehung des Büros treffe ihn in seiner persönlichen Rechtssphäre. Sie verstoße gegen den Vorbehalt des Gesetzes und den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, die Ruhendstellung seines Büros in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages aufzuheben und ihm das Büro mit der bisherigen Sach- und Stellenausstattung (sieben Büroräume im Gebäude des Bundestages mit Ausstattung, Personalstellen: eine Stelle AT B6, eine Stelle E 12, eine Stelle E 9a und eine Stelle E 5) auch zukünftig zur Verfügung zu stellen,

hilfsweise, festzustellen, dass die Ruhendstellung des Büros des Bundeskanzlers a. D. Schröder auf der Grundlage des Haushaltsbeschlusses zu TOP 45 vom 19. Mai 2022, ihm bekannt gegeben mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 10. Juni 2022, rechtswidrig ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor: Der Verwaltungsrechtsweg sei nicht gegeben, wenn und soweit die Klage sich gegen das Haushaltsgesetz 2022 richten sollte. Im Übrigen sei die Klage unzulässig. Der Antrag sei zu unbestimmt und der geltend gemachte Anspruch stehe dem Kläger unter keiner erdenklichen Betrachtungsweise zu. Ein gewohnheitsrechtlicher Anspruch auf Ausstattung der Büros sei nicht entstanden. Die Beklagte habe zu keinem Zeitpunkt zu erkennen gegeben, dass sie ihre Praxis als verbindlich angesehen habe. Das Bundeskanzleramt sei an die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers gebunden. Zudem begründeten Haushaltspläne keine Verbindlichkeiten und die Stellen seien mit einem Wegfallvermerk versehen. Auf Grundrechte könne der Kläger sich nicht berufen, weil er – sofern er öffentliche

Aufgaben wahrnehme – nicht als Privatperson tätig werde. Der allgemeine Gleichheitssatz vermittele zudem keinen Anspruch auf eine konkrete Ausstattung mit Personal- oder Sachmitteln. Die Grundsätze der Selbstbindung der Verwaltung gälten nicht für den Haushaltsgesetzgeber. Dieser habe den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum nicht überschritten. Seine Entscheidung beruhe darauf, dass der Kläger – seit 17 Jahren nicht mehr Bundeskanzler – keine fortwirkende Verpflichtung aus dem Amt mehr wahrnehme. Auf Vertrauensschutz könne er sich nicht berufen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und den Verwaltungsvorgang verwiesen.

Entscheidungsgründe

Der Verwaltungsrechtsweg ist gegeben (I.). Die Klage ist mit dem Hauptantrag teilweise unzulässig (II.), im Übrigen unbegründet (III.). Auch mit dem Hilfsantrag hat die Klage keinen Erfolg (IV.).

I. Der Verwaltungsrechtsweg ist gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.

Die vorliegende Streitigkeit ist öffentlich-rechtlich, da über einen auf das öffentliche Recht gestützten Anspruch aus Gewohnheitsrecht und dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz gestritten wird. Sie ist nichtverfassungsrechtlicher Art, da keine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit vorliegt und der geltend gemachte Anspruch auch nicht in einem Rechtsverhältnis wurzelt, das maßgeblich durch Verfassungsrecht geprägt ist (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. Oktober 2020 – OVG 3 S 113/20 u.a. – NVwZ-RR 2021, 120 Rn. 7). Der Kläger richtet seinen Anspruch nicht gegen den Haushaltsgesetzgeber, sondern gegen das Bundeskanzleramt als Organ der Exekutive. Soweit er sich hierbei auf seine Stellung als Bundeskanzler a.D. beruft, macht dies den Streit nicht zu einem verfassungsrechtlichen. Das Amt des Klägers als Bundeskanzler endigte gemäß Art. 69 Abs. 2 des Grundgesetzes – GG –, § 9 Abs. 1 Nr. 2 des Bundesministergesetzes mit Zusammentritt des 16. Deutschen Bundestages am 18. Oktober 2005. Ein „Amt nach dem Amt“ (vgl. Schönberger, MIP 2022, 322 ff.) lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen.

II. Die Klage ist mit dem Hauptantrag unzulässig, soweit der Kläger von der Beklagten die Aufhebung der Ruhendstellung begehrt. Ihm fehlt insoweit die – auch für die hier erhobene allgemeine Leistungsklage – erforderliche Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog.

Die Klagebefugnis ist nicht gegeben, wenn eine Verletzung der Rechte des Klägers durch die staatliche Maßnahme offensichtlich und eindeutig nach jeder denkbaren Betrachtungsweise unmöglich erscheint (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2021 – 4 A 2/20 – NVwZ-RR 2022, 317 Rn. 12). So ist es hier. Die Entscheidung über die Ruhendstellung des Büros betrifft den Kläger nicht in seiner Rechtsstellung.

Die Entscheidung über die Ruhendstellung des Büros hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mit Beschluss vom 19. Mai 2022 getroffen. Dieser Beschluss entfaltet gegenüber dem Kläger keine Rechtswirkungen. Er ist ein bloßes Internum und betrifft das Rechtsverhältnis des Haushaltsausschusses zur Bundesregierung im Bereich der Haushaltskontrolle (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 – juris Rn. 128, 137, nicht abgedruckt in NJW 2023, 831; BVerwG, Urteil vom 17. April 1975 – II C 30/73 – ZBR 1976, 149, 150).

Auch das Schreiben des Bundeskanzleramts vom 10. Juni 2022 ist nicht an den Kläger gerichtet, sondern an den Leiter des Büros. Mit diesem Schreiben wird zudem keine Entscheidung über die Ruhendstellung getroffen. Das Bundeskanzleramt referiert lediglich die vom Haushaltsausschuss getroffene Entscheidung über die Ruhendstellung und bittet um Übergabe der amtlichen Unterlagen des Büros, was sich bereits aus dem Betreff des Schreibens ergibt („Akten des Büros des Bundeskanzlers a.D“).

Die Ruhendstellung als solche erweist sich damit als reine inner-organisatorische Maßnahme. Sofern der Kläger mit der begehrten Aufhebung dieser Maßnahme die tatsächlichen Folgen (Beendigung der Sach- und Personalausstattung) beseitigen will, ist die von ihm zugleich erhobene Leistungsklage auf künftige Zurverfügungstellung des Büros im Übrigen der rechtsschutzintensivere Rechtsbehelf.

III. Soweit der Kläger mit dem Hauptantrag begehrt, ihm auch zukünftig das Büro mit der bisherigen Sach- und Stellenausstattung zur Verfügung zu stellen, ist die Klage zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1. Entgegen der Auffassung der Beklagten ist der Klageantrag hinreichend bestimmt (§ 82 Abs. 1 Satz 1, 2 VwGO). Der Antrag ist aus sich heraus verständlich und benennt Art und Umfang der begehrten Leistung. Der Kläger begehrt die Einrichtung des Büros auf Lebenszeit in den bisher genutzten sieben Räumen im Gebäude des Deutschen Bundestages (Sachausstattung) und mit der bisherigen Stellenausstattung (vier Stellen der Wertigkeit AT [B 6], E 12, E 9a und E 5).

Für dieses Begehren steht ihm die Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog zu, da der auf – durch Staatspraxis entstandenes – Gewohnheitsrecht und Art. 3 Abs. 1 GG gestützte Anspruch jedenfalls möglich erscheint und nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist.

2. Die Klage auf die begehrte Sach- und Stellenausstattung eines Büros ist aber in der Sache nicht begründet.

a) Soweit der Kläger begehrt, ihm die bisher genutzten sieben Räume im Gebäude des Deutschen Bundestags (Sachausstattung) zur Verfügung zu stellen, fehlt es an der Passivlegitimation der Beklagten. Die Klägervertreter haben in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass die sieben Räume bisher nicht von der Beklagten, sondern von der SPD-Fraktion zur Verfügung gestellt worden sind. Fraktionen des Deutschen Bundestages sind aber nach § 54 Abs. 1, Abs. 2 des Abgeordnetengesetzes – AbgG – rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag, die (selbstständig) klagen und verklagt werden können.

Der Einwand des Klägers, es handele sich um Bundesmittel, die die Beklagte den Fraktionen zur Verfügung stelle, greift nicht durch. Denn über Bundesmittel, die einer Fraktion zugewiesen werden, kann die Beklagte nicht verfügen. Die Fraktionen dürfen diese Mittel gemäß § 58 Abs. 1, Abs. 4 Satz 1 AbgG vielmehr (nur) für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Die Nutzung von Büroräumen durch einen Bundeskanzler a.D. bzw. die Einrichtung von Büroräumen für einen Bundeskanzler a.D. zählt nicht zu diesen Aufgaben.

b) Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf die begehrte Stellenausstattung.

aa) Eine ausdrückliche einfachgesetzliche Grundlage zur Ausstattung von Büros ehemaliger Bundeskanzler existiert nicht. Aus dem mit Haushaltsgesetz festgestellten Haushaltsplan für das Jahr 2023, der drei Stellen für das Büro ausweist, kann der Kläger keinen Anspruch ableiten. Nach § 3 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung – BHO – werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben. Die Bewilligung öffentlicher Mittel im Haushaltsplan enthält die Ermächtigung für die Exekutive, die in den Titeln ausgebrachten Beträge für die dort festgelegten Zwecke auszugeben. Gegenüber außerhalb des organschaftlichen Rechtskreises von Parlament und Regierung stehenden Rechtsträgern entfaltet das Haushaltsgesetz keine Außenwirkung (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 – juris Rn. 132, nicht abgedruckt in NJW 2023, 831; BVerwG, Urteil vom 18. Juli 2002 – 3 C 54/01 – NVwZ 2003, 92, 93).

bb) Ein gewohnheitsrechtlicher Rechtssatz, wonach Bundeskanzler a.D. nach dem Ende ihrer Amtszeit einen Anspruch auf ein Büro mit Stellenausstattung haben, ist nicht entstanden.

Gewohnheitsrecht entsteht durch längere tatsächliche Übung, die eine dauernde und ständige, gleichmäßige und allgemeine ist (*longa consuetudo*) und von den Beteiligten als verbindliche Rechtsnorm anerkannt wird (*opinio iuris sive necessitatis*, BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2009 – 2 BvR 2044/07 – BVerfGE 122, 248, 269; Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Auflage

2007, § 100 Rn. 57; Schenke, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2021, § 7 Rn. 58; Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Auflage 2017, § 25 Rn. 15). An Letzterem fehlt es hier.

Zwar gibt es seit über 50 Jahren eine ständige, gleichmäßige und allgemeine Übung, nach der für Bundeskanzler a.D. ein Büro mit mindestens drei Stellen auf Lebenszeit eingerichtet wird, wobei die Zahl und die Wertigkeit der Stellen uneinheitlich ist und variiert: Bundeskanzler a.D. Adenauer erhielt nach seinem Ausscheiden im Jahr 1963 ein Sekretariat, das die CDU finanzierte. Für einen persönlichen Referenten wurde eine Leerstelle zur Verfügung gestellt. Für Bundeskanzler a.D. Erhard wurden im Jahr 1966 zur „Abwicklung fortwirkender Verpflichtungen“ eine Sekretärin des Bundeskanzleramts und ein persönlicher Referent genehmigt. Im Jahr 1967 beschloss die Bundesregierung mit Zustimmung des Haushaltsausschusses, dass früheren Bundeskanzlern ein persönlicher Referent, eine Sekretärin und ein Kraftfahrer mit Wagen zur Verfügung gestellt werden kann. Ab dem Jahr 1967 wurden durchgängig Büros für die Bundeskanzler a.D. aus dem Bundeshaushalt finanziert. Im Jahr 1974 lag die Stellenausstattung bei einem Referenten (B 3), einem Sachbearbeiter (BAT IVb) und einem Chefkraftfahrer (zu alledem Bundesrechnungshof, Bericht über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten – Teilprüfung: Bundeskanzler, 2018, S. 8 f.).

Seit dem Ausscheiden des Klägers aus dem Amt hat sich die Stellenausstattung wie folgt entwickelt: Für das Büro des im November 2015 verstorbenen Bundeskanzlers a.D. Schmidt waren in den Haushaltsplänen bis 2016 sechs, im Jahr 2017 fünf und von 2018-2020 ein Mitarbeiter ausgewiesen. Dem Büro von Bundeskanzler a.D. Kohl, der im Juni 2017 verstarb, waren bis 2017 sieben und von 2018-2021 zwei Mitarbeiter zugewiesen. Für das Büro des Klägers waren bis 2019 sieben und 2020–2021 fünf Mitarbeiter vorgesehen. Das Büro der Bundeskanzlerin a.D. Merkel verfügt über neun Mitarbeiter.

Allerdings fehlt es an der – für die Entstehung von Gewohnheitsrecht erforderlichen – Rechtsüberzeugung in den beteiligten Kreisen, dass mit dieser Praxis zugleich ein Anspruch der Bundeskanzler a.D. auf ein Büro mit entsprechender Personalausstattung besteht. Unter einer Rechtsüberzeugung ist nicht nur die Erwartung zu verstehen, dass die Beteiligten nach dieser Maxime verfahren werden, sondern darüber hinaus die Überzeugung, dass sie dies tun werden, weil es sich um eine sie bindende Norm handelt (BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 2009 – 2 BvR 2044/07 – BVerfGE 122, 248 Rn. 269), und nicht nur um einen bloßen Verwaltungsbrauch bzw. eine *courtoisie* mit rein politischem Charakter (vgl. Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage 2014, § 17 Rn. 12; Tiefenthaler, Gewohnheit und Verfassung, 2012, S. 66 f.).

Nach Würdigung der dem Gericht bekannten Umstände gibt es keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Annahme, dass die beteiligten Kreise bei der Personalausstattung der Büros der Bundeskanzler a.D. von einer sie bindenden Norm im Sinne eines subjektiven Rechts ausgingen. Zwar führte das Bundeskanzleramt in seinem Schreiben vom 9. November 2005 an das Bundesfinanzministerium aus, dem Kläger „steh[e], ebenso wie den früheren Bundeskanzlern, nach dem Ausscheiden aus seinem Amt ein persönliches Büro zu“, was auf die Vorstellung von einem Rechtsanspruch hindeuten könnte. Das Bundeskanzleramt betonte in dem Schreiben jedoch zugleich, dass es ihm nicht möglich sei, die erforderlichen Stellen dem vorhandenen Stellenbestand zu entnehmen und daher beantragt werde, die Stellen neu im Haushaltsplan auszubringen. Hierauf erwiderte das Bundesfinanzministerium mit zwei Schreiben vom 17. November 2005 zu der beantragten Stellenstruktur, es sei bereit, „folgender Struktur zuzustimmen...“, und es werde davon ausgegangen, dass die Stellen im parlamentarischen Verfahren bewilligt würden; sollten sie nicht bewilligt werden, seien diese Arbeitnehmer auf die nächsten freiwerdenden Planstellen/Stellen der entsprechenden Wertigkeit zu übernehmen. Diesem Schriftverkehr zwischen Bundeskanzleramt und Bundesfinanzministerium ist nach Auffassung des Gerichts nicht zu entnehmen, dass ein Bundeskanzler a.D. unabhängig von der Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers einen Rechtsanspruch auf ein Büro mit Stellenausstattung hat. Vielmehr sind alle Beteiligten davon ausgegangen, dass die Ausbringung der für das Büro erforderlichen Stellen der alleinigen Entscheidungsbefugnis des Haushaltsgesetzgebers unterfällt und von dessen Zustimmung abhängt. Schriftverkehr mit dem ausscheidenden Bundeskanzler selbst gab es nach den vorgelegten Unterlagen nicht, so dass von einem bloßen internen Verwaltungsbrauch auszugehen ist.

Der Annahme einer Rechtsüberzeugung steht des Weiteren entgegen, dass die Entstehung eines gewohnheitsrechtlichen Leistungsanspruchs zugunsten eines Dritten mit der verfassungsrechtlich verankerten Budgethoheit des Parlaments unvereinbar und damit nichtig wäre (Klose, RW 2017, 370, 397 f.; s. Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 79 Rn. 15; Reimer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, 2017, Art. 79 Rn. 135; Tomuschat, Verfassungsgewohnheitsrecht?, 1972, S. 88 ff. zu verfassungswidrigem Gewohnheitsrecht). Die Budgethoheit ist als unverfügbare Teil des grundgesetzlichen Demokratieprinzips durch Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 79 Abs. 3 GG geschützt. Es gehört zum änderungsfesten Kern von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, dass der Bundestag dem Volk gegenüber verantwortlich über alle wesentlichen Einnahmen und Ausgaben, über die Summe der Belastungen der Bürgerinnen und Bürger und über wesentliche Ausgaben des Staates entscheidet (BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2022 – 2 BvR 547/21 – NJW 2023, 425 Rn. 134). Diese Entscheidungshoheit wäre beeinträchtigt, wenn die Verwaltung durch ihre Staatspraxis

gewohnheitsrechtliche Leistungsansprüche schaffen und damit dem Haushaltsgesetzgeber die ihm zur Verfügung stehenden Mittel entziehen könnte.

Die vom Kläger angeführten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile vom 13. September 2001 – 2 C 39/00 – BVerwGE 115, 89, 94 und vom 21. August 2003 – 2 C 14/02 – BVerwGE 118, 370, 374 f.; Beschluss vom 19. August 2008 – 3 B 11/08 – NVwZ 2008, 1355 Rn. 18), wonach der Staat einer bestehenden Verbindlichkeit einen Mangel an Haushaltsmitteln nicht entgegenhalten kann, betreffen eine andere Konstellation. Diese Rechtsprechung verhält sich nur zu der Frage, ob einem bestehenden Anspruch (auf Schadensersatz, Beförderung bzw. Subvention) die Erschöpfung der Haushaltsmittel als rechtsvernichtende Einwendung entgegengehalten werden kann, während es vorliegend gerade erst um die Entstehung eines Leistungsanspruchs geht.

cc) Auf Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. der Selbstbindung der Verwaltung kann sich der Kläger nicht mit Erfolg berufen. Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet es den Trägern öffentlicher Gewalt, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Er gilt für ungleiche Belastungen wie auch für ungleiche Begünstigungen. Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich im Sinne eines stufenlosen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierten Prüfungsmaßstabs je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (st. Rspr., zuletzt n).

Die Ausstattung der Büros mit Personal ist keine „Begünstigung“ der Bundeskanzler a.D. in diesem Sinne. Im Gegensatz zu staatlichen Zuwendungen gemäß §§ 23, 26 Abs. 3, 44 Abs. 1 BHO handelt es sich bei der Ausweisung von Stellen gemäß § 17 Abs. 5, Abs. 6 BHO nicht um eine „Leistung“ an die Bundeskanzler a.D., d.h. um eine bewusste und zweckgerichtete Mehrung fremden Vermögens (Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 23 Rn. 8). Die Büros sind vielmehr öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten im Geschäftsbereich des Bundeskanzleramts, die dazu berufen sind, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16. August 2022 – OVG 6 S 37/22 – ZGI 2022, 218 Rn. 13 f. zum presserechtlichen Behördenbegriff) bzw. Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrzunehmen. Diese Aufgaben bestehen in der Erfüllung „fortwirkender Verpflichtungen“ der Bundeskanzler a.D. aus ihrem früheren Amt. Nach dem Vorbringen der Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung unterstehen die Büros der Fachaufsicht und deren Mitarbeiter der Dienstaufsicht des Bundeskanzleramts.

Die Ausweisung von Stellen für solcherart organisierte öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten dient ebenso wie die Besetzung dieser Stellen allein dem öffentlichen Interesse an einer bestmöglichen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Ein subjektives Recht auf Ausbringung oder Besetzung der Stellen haben die Bundeskanzler a.D. ebenso wenig wie sonstige Dritte (vgl. BVerfG, Beschluss vom

2. Oktober 2007 – 2 BvR 2457/04 – ZBR 2008, 164, 166; BVerwG, Urteile vom 25. April 1996 – 2 C 21/95 – BVerwGE 101, 112, 114; vom 22. Juli 1999 – 2 C 14/98 – NVwZ-RR 2000, 172, 173 f.; vom 16. August 2001 – 2 A 3/00 – BVerwGE 115, 58, 59 und vom 10. Dezember 2020 – 2 A 2/20 – BVerwGE 171, 17 Rn. 14; Beschluss vom 25. Juli 2022 – 2 B 14/22 – NVwZ 2022, 1902 Rn. 9). Die Stellen werden in den Haushaltsplänen für die Erfüllung der Aufgaben des Büros und nicht für die Bundeskanzler a.D. ausgewiesen. Der Wegfallvermerk „künftig wegfallend – mit Wegfall der *Aufgabe*“ sowie der Umstand, dass die Stellen teilweise auch nach dem Tod der Bundeskanzler a.D. ausgewiesen bleiben (wie etwa bei den Bundeskanzlern a.D. Schmidt und Kohl), bestätigen dies.

Soweit die Bundeskanzler a.D. durch das Nutzendürfen dieser Ressourcen einen mittelbar-faktischen Vorteil haben, handelt es sich dabei um einen bloßen Rechtsreflex (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 – NJW 2023, 831 Rn. 176; BVerwG, Urteil vom 26. Oktober 2000 – 2 C 31/99 – NVwZ-RR 2001, 253, 254; VGH Mannheim, Urteil vom 7. Dezember 2021 – 9 S 188/20 – juris Rn. 50). Dem zufolge betrifft der Wegfall dieser Nutzungsmöglichkeit den Kläger nicht in seiner eigenen Rechtsstellung und hat keinerlei Auswirkungen auf seine rechtlich geschützten Interessen, was für die Begründung eines Leistungsanspruchs aus Art. 3 Abs. 1 GG aber erforderlich ist (BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – BVerfGE 132, 195 Rn. 95).

Fehlt es an der nötigen Rechtsbetroffenheit des Klägers, kommt es auf das Vorliegen eines sachlichen Grundes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2006 – 1 BvR 2530/04 – BVerfGE 116, 1, 12 f.; BVerwG, Urteile vom 22. Januar 2003 – 6 C 18/02 – DÖV 2003, 683, 684 und vom 17. September 2003 – 6 C 4/03 – NVwZ-RR 2004, 269, 270; Beschluss vom 7. August 2012 – 6 B 22/12 – NVwZ 2012, 1416 Rn. 7) sowie auf die weiteren Fragen der Rechtmäßigkeit einer Vorteilsgewährung (§ 6 BHO; Gesetzesvorbehalt) nicht an.

IV. Die hilfsweise erhobene Klage auf Feststellung, dass die Ruhendstellung des Büros des Klägers auf der Grundlage des Haushaltsbeschlusses vom 19. Mai 2022 rechtswidrig sei, ist als Feststellungsklage zulässig. Die Klägervertreter haben zum feststellungsfähigen Rechtsverhältnis in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass es um das Verhältnis zwischen dem Kläger und der Bundesrepublik Deutschland geht, die nicht berechtigt gewesen sei, das Büro ruhend zu stellen und damit die dem Kläger gewährten Vorteile einzustellen. Das Feststellungsinteresse ist gegeben, da der Kläger keine andere Möglichkeit hat, gegen die Entscheidung der Ruhendstellung vorzugehen. Die Klage ist aber nicht begründet. Die Ruhendstellung verletzt den Kläger aus oben genannten Gründen nicht in seinen subjektiv-öffentlichen Rechten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 der Zivilprozessordnung.

Die Berufung wird wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Frage zugelassen, ob Bundeskanzler a.D. einen Anspruch auf Ausstattung eines Büros für die Wahrnehmung fortwirkender Aufgaben aus dem früheren Amt haben.