

liche Vorschriften wird die betroffene Öffentlichkeit begünstigt. Dabei werden allerdings negative Auswirkungen auf die Projektträger, die mit Klagen der betroffenen Öffentlichkeit gegen die Projekte überzogen werden, hervorgerufen. Es handelt sich aber hierbei nicht um eine direkte negative Auswirkung, sondern vielmehr um einen bloßen Reflex der positiven Wirkung der Richtlinie auf den Kreis der Begünstigten³⁵. Inhalt der Richtlinie ist nicht primär die Einschränkung der Rechte der Projektträger, sondern die Überprüfungsfähigkeit der Projekte für die betroffene Öffentlichkeit. Der *EuGH* hat wiederholt entschieden, dass bloße negative Reflexe einer begünstigenden Wirkung einer Richtlinie auf Dritte hinzunehmen seien³⁶.

d) *Auswirkungen auf nationale Kulturorganisationen.* Steht nun also die unmittelbare Wirkung der Richtlinienbestimmung des Art. 10 a Richtlinie 337/85/EWG fest, ist abschließend zu fragen, was Nichtregierungsorganisationen, die sich für kulturgut- und denkmalschützerische Belange einsetzen, tun müssen, um ihr durch die Richtlinie 2003/35/EG gewährtes Klagerecht bei Verstößen gegen das UVPG und andere kulturgut- und damit umweltschützende Vorschriften, die auf Unionsrecht basieren, geltend zu machen.

Wird ihnen die Anerkennung nach § 3 URG versagt, da sie ohnehin keine Rechte i. S. des § 2 I Nr. 1 URG geltend machen können (die Rechte Einzelner begründen) – Argument des mangelnden Sachbescheidungsinteresses – müssen sie hiergegen unter Berufung auf die unmittelbare Wirkung von Art. 10 a der Richtlinie 337/85/EWG in der Auslegung, wie sie oben vorgenommen worden ist, mit der Verpflichtungsklage vorgehen.

Das Klagerecht gegen das konkrete kulturgutschützende, auf Unionsrecht beruhende Vorschriften verletzende Großprojekt folgt ebenfalls unmittelbar aus Art. 10 a Unterabs. 1, 3 S. 2, 3 der Richtlinie 337/85/EWG. Die Klage ist begründet, wenn eine auf Unionsrecht beruhende kulturgüterschützende Vorschrift, sei es auch eine lediglich die Interessen der Allgemein-

heit schützende Vorschrift, in der Regel also vor allem das UVPG, verletzt ist.

IV. Ergebnis

Vorstehende Ausführungen zeigen, dass eine Klagbarkeit kulturgüterschützender Vorschriften im deutschen Recht nicht vorgesehen ist. Durch Art. 10 a der Richtlinie 337/85/EWG wird das Klagerecht von Nichtregierungsorganisationen zwar erweitert. Nach Auslegung des *EuGH*³⁷ bezieht es sich aber lediglich auf Verstöße gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften, die auf Unionsrecht basieren. Damit wird dem Gros der kulturgüterschützenden Vorschriften des nationalen Rechts, die allesamt nur objektivrechtlicher und nicht subjektivrechtlicher Natur sind, und die vor allem aber nicht auf Unionsrecht beruhen, nach wie vor seine Durchsetzung durch Nichtregierungsorganisationen und damit ihre effektive Verwirklichung versagt. Ein Kulturstaat wie die Bundesrepublik Deutschland hat hier erheblichen Nachholbedarf, da ansonsten ein Großteil von Rechtsverstößen völlig unsanktioniert bleibt:

Erstrebenswert wäre eine kulturgut- und denkmalschutzrechtliche Verbandsklage analog der naturschutzrechtlichen Verbandsklage gem. § 64 BNatSchG, mit der anerkannte Kultur- und Denkmalschutzvereinigungen sämtliche Verstöße von Behördenentscheidungen gegen kultur- und denkmalschutzrechtliche Vorschriften geltend machen könnten.

Gleichwohl ist es durch das europäische Recht nun möglich, wenigstens Verstöße gegen das UVPG, welches in erheblichem Maße auch dem Schutz von Kulturgütern dient, künftig geltend zu machen. Es ist zu hoffen, dass sich dies insgesamt als eine kleine, aber doch merkbare Stärkung der Belange des Denkmal- und Kulturgüterschutzes auswirken wird. ■

³⁵ Vgl. *Durner*, ZUR 2005, 285 (288).

³⁶ *EuGH*, Slg. 2004, I-723 = NVwZ 2004, 593 (596) – Wells.

³⁷ *EuGH*, NVwZ 2011, 801 = NJW 2011, 510 = EuZW 2011, 510, zur Veröff. vorgesehen in der Sammlung 2011.

Aufsätze Online

Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim*

Der Bundespräsident – Kritik des Wahlverfahrens und des finanziellen Status

I. Das Amt des Bundespräsidenten

Zwei vorzeitige Rücktritte und die dritte Wahl eines Bundespräsidenten in nicht einmal drei Jahren haben den Blick auf das Verfahren gelenkt, in welchem das Staatsoberhaupt in Deutschland bestellt wird. Ja, sie haben sogar die Frage aufgeworfen, ob die Republik überhaupt noch einen Bundespräsidenten braucht. Der jüngste Rücktritt hat darüber hinaus den finanziellen Status ehemaliger Präsidenten in den Fokus gerückt. Ein „Ehrensold“, lebenslang in voller Höhe des Amtsgehalts, für einen 52-Jährigen, der nur 20 Monate amtiert hat und in Unehren ausgeschieden ist, hat heftige öffentliche Diskussionen hervorgerufen und dazu veranlasst, die Voraussetzungen des Ehrensolds genauer unter die Lupe zu

nehmen. Die Frage, wie es zu der für deutsche Amtsträger einmaligen Hundert-Prozent-Regelung kommen konnte, verlangt ebenfalls eine Antwort. Zugleich ist die konkrete Entscheidung des Bundespräsidialamts, *Christian Wulff* den Ehrensold zu gewähren, zu überprüfen und die noch ausstehende Entscheidung über die nachamtliche Ausstattung, die Ex-Präsidenten üblicherweise gewährt wird, zu erörtern.

* Der Autor lehrt als entpflichteter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Mitglied des dortigen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung. Er hat mehrere wissenschaftliche Werke über Korruption und ihre Bekämpfung herausgegeben.

Die Einrichtung des Bundespräsidentenamts hat nach wie vor ihren guten Sinn. Der Blick dafür darf durch vereinzelte missglückte Besetzungen nicht getrübt werden. Die Wahl des Präsidenten durch die Bundesversammlung ist allerdings zu einer bloßen Inszenierung verkümmert, die verdeckt, dass in Wahrheit nur noch die Beschlüsse weniger Parteiführer vollzogen werden. Sämtliche Vorstellungen und Erwartungen, die der Parlamentarische Rat mit der Bundesversammlung verbunden hatte, als er sie vor mehr als 60 Jahren konzipierte, werden nicht erfüllt. Die Länder wirken bloß pro forma mit, und von einer breiten demokratischen Legitimation des Gewählten kann keine Rede sein. Durch Sperrklauseln und Überhangmandate sind weitere Probleme hinzugekommen. Mit der Wahl *Joachim Gaucks* zum Präsidenten könnte die unsichtbare Hand des politischen Wettbewerbs dem Machtkalkül der Parteiführer allerdings ein Schnippchen geschlagen haben. Die Gründe, aus denen der Parlamentarische Rat die Volkswahl des Präsidenten abgelehnt hatte, sind geschichtlich überholt. Zu ihrer Einführung müsste jedoch das Grundgesetz mit Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und im Bundesrat geändert werden, und die Parteipolitik dürfte auf absehbare Zeit nicht bereit sein, die Verfügung über das Amt aus der Hand zu geben.

II. Finanzieller Status

Der finanzielle Status des Bundespräsidenten ist gesetzlich nur bruchstückhaft geregelt. Für seine Aktivbezüge fehlt ein Gesetz völlig. Das Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten gewährt ihm den so genannten Ehrensold, wenn er nach Ablauf der Amtszeit oder vorher aus politischen oder gesundheitlichen Gründen zurücktritt. Der Ehrensold hatte früher 50% des Amtsgehalts betragen und ist im Jahre 1959 kurzerhand verdoppelt worden. Das geschah in einem regelrechten Geheimverfahren. Der eigentliche Grund für die Verdoppelung, *Konrad Adenauer* den Übergang vom Kanzler zum Bundespräsidenten finanziell zu versüßen, war und ist öffentlich nicht vorzeigbar. Der 100% -Regelung bleibt die sachliche Illegitimität auf die Stirn geschrieben. Auch die nachgeschobene Begründung mit nachamtlichen Repräsentationspflichten ehemaliger Bundespräsidenten hat ihre Grundlage verloren, seitdem dafür Büro, Dienstwagen und Personal zur Verfügung stehen.

Die Entscheidung des Bundespräsidialamts, *Christian Wulff* den Ehrensold zu gewähren, entspricht nicht dem Gesetz, weder materiell noch formell. In Wahrheit lag kein Rücktritt aus politischen Gründen vor. *Wulff* ist wegen seiner früheren, persönlich zu verantwortenden Handlungen, die den Verdacht der Vorteilsannahme begründeten und die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und ihren Antrag auf Aufhebung der Immunität auslösten, zurückgetreten. Diese und die andauernden Vertuschungsversuche, die er als Bundespräsident unternommen und die eine Zumutung für den gesunden Menschenverstand dargestellt hatten, waren die eigentlichen Gründe für seinen Rücktritt und dafür, dass er das Vertrauen der Menschen verlor. All' das wurzelt in der Person *Wulffs*.

Zudem waren Beamte des Präsidialamts bei ihrer Entscheidung möglicherweise befangen; jedenfalls hätte das Amt die Entscheidung, ob *Wulff* der Ehrensold zusteht, nicht treffen dürfen, ohne vorher die Entscheidung des Bundesinnenministeriums, sprich: der Bundesregierung, einzuholen. Das folgt aus § 49 III BeamtVersG und § 15 der Geschäftsordnung der Bundesregierung. Die in einer Anordnung des Bundesfinanzministers von 2010 genannte Fußnote 8 („Die Zuständigkeit für die erstmalige Berechnung und Festsetzung des Ehrensolds für einen aus dem Amt scheidenden Bundespräsidenten verbleibt

beim Bundespräsidialamt“), aus der das Präsidialamt seine Zuständigkeit ableitet, betrifft Routineberechnungen und trifft deshalb auf den Sonderfall *Wulff* gar nicht zu. Das stellt § 49 III BeamtVersG klar, dessen vorrangige Geltung denn auch in einer Anordnung des BMF von 2000 bestätigt wird.

Die überstürzte Entscheidung des Bundespräsidialamts ist auch deshalb hoch problematisch, weil sie niemand überprüfen konnte: weder ein Gericht noch der Bundestag noch ein unbefangener Dienstherr – eine mit rechtsstaatlichen Grundsätzen kaum vereinbare Situation. Das bestätigt die mangelnde Qualifikation des Präsidialamts für die Entscheidung über die Gewährung des Ehrensolds. Einem Amt die alleinige Entscheidung über den Ehrensold anzuvertrauen, dessen Chef dem Bundespräsidenten in einem engen Vertrauensverhältnis verbunden war, ist nicht sinnvoll.

Die Entscheidung über *Wulffs* Ehrensold kann – nach Wahl des neuen Präsidenten und Einsetzung eines neuen Chefs des Bundespräsidialamts – unter Heranziehung auch des Innenministeriums und der Regierung zurückgenommen werden.

Über die nachamtliche Ausstattung von Bundespräsidenten mit Büro, Dienstwagen und Personal sagt das Gesetz wiederum nichts; sie widerspricht diesem sogar. Schließlich war die Verdoppelung des Ehrensolds seinerzeit just mit den nachamtlichen Pflichten ehemaliger Bundespräsidenten begründet worden, so dass für die zusätzliche Gewährung der Ausstattung kein Platz ist. Erst recht dürfte *Wulff* keine Amtsausstattung erhalten. Denn die Gründe, die er selbst für seinen Rücktritt geltend machte, stehen auch einer nachamtlichen Repräsentation der Bundesrepublik entgegen. Der finanzielle Status des Bundespräsidenten muss von Grund auf reformiert werden. Seine Amtsbezüge sollten nicht länger nur im Haushaltsplan bewilligt werden, sondern gesetzlich geregelt werden, wie das bei allen anderen Amtsträgern auch der Fall ist.

III. Gesetzeslage de lege lata und de lege ferenda

Die derzeitige Regelung des Gesetzes über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten ist einerseits zu großzügig, andererseits ist sie, da sie nur ein Entweder-Oder kennt, also die Gewährung des lebenslangen Ehrensoldes oder gar nichts, aber auch zu starr. Das zeigt auch ein Vergleich mit Bundesministern. Sie erhalten ihr Ruhegehalt grundsätzlich erst mit 65 Jahren und dies nur, wenn sie mindestens vier Jahre amtiert haben. Andererseits bekommen Minister, aus welchem Grund auch immer sie zurücktreten, ein Übergangsgeld zwischen sechs und 24 Monaten. Man sollte deshalb den Ehrensold auf die übliche Höchstversorgung von Amtsträgern begrenzen (derzeit 71,75% des Gehalts), dies aber an die Ableistung einer Amtsperiode von fünf Jahren knüpfen. Bei kürzerer Amtsdauer sollte der Sold proportional gekürzt werden. An den Voraussetzungen, dass der Ehrensold bei vorzeitigem Ausscheiden nur anfällt, wenn diese aus gesundheitlichen oder politischen Gründen geschieht, sollte festgehalten werden. Zusätzlich sollte ein angemessenes Übergangsgeld, vergleichbar etwa dem von Bundesministern, eingeführt werden. Die nachamtliche Ausstattung sollte zeitlich begrenzt werden.

Würde *Wulff* durch Rücknahme des Bescheids über den Ehrensold dieser wieder aberkannt, könnte ihm auch ohne gesetzliche Grundlage ein gewisses Übergangsgeld zugebilligt werden. Schließlich erfolgen auch die Zahlungen des Gehalts an aktive Bundespräsidenten und die Gewährung der Aufwandsentschädigung lediglich durch Bewilligungen im Haushaltsplan.

(Den vollständigen Aufsatz finden Sie auf der NVwZ-Homepage [www.nvwz.de/NVwZ-Extra Aufsätze-Online.] ■