

Prof. Dr. Dr. h. c. Scholler und Dr. Straßmair

**Grundkurs
Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland**

**Der Bundespräsident im System der parlamentarischen Demokratie der
Bundesrepublik Deutschland**

I. Allgemeines

Die deutsche Reichsverfassung vom August 1919, die erste republikanische Verfassung Deutschlands, entschied sich für eine Kombination des amerikanischen Präsidialsystems und des englischen Kabinettsystems im Rahmen der parlamentarischen Demokratie. Hugo Preuß, der Berliner Hochschullehrer, der die Weimarer Verfassung entwarf, wollte die Vorteile des Präsidialsystems mit den Vorteilen des parlamentarischen Kabinettsystems verbinden. Der Reichspräsident wurde auf 7 Jahre unmittelbar vom Volk gewählt, der Reichskanzler war vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Eine ähnliche Kombination sieht auch die Verfassung der fünften französischen Republik vor, die 1958 durch de Gaulle geschaffen wurde und heute noch das französische Leben bestimmt. Auch in der französischen Verfassungswirklichkeit ist der Konflikt zwischen einem unmittelbar gewählten Präsidenten und einem vom Parlament gewählten Premierminister - die beide ganz verschiedenen Richtungen angehören - nicht ausgeblieben. Gerade zur Zeit besteht wieder eine solche Cohabitation zwischen dem sozialistischen Präsidenten Mitterand und der konservativen rechten Mehrheit des Parlaments, das Balladur zum Premierminister gewählt hat. Beide Fälle der französischen Cohabitation haben dank des in Frankreich geltenden Mehrheitswahlrechtes zu keiner Konfrontation oder Zerreißprobe zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister geführt. Anders war dies in der Weimarer Verfassung, weil dort aufgrund des Verhältniswahlrechtes eine Parteienzersplitterung stattfand, die in den Reichstag über 30 ganz unterschiedliche Parteien führte. Dadurch war die Regierungsbildung außerordentlich erschwert. Es konnte immer nur Koalitionsregierungen geben, die schon nach wenigen Monaten wieder zerfielen. Gleichzeitig hat das Anwachsen der radikalen Parteien aus dem rechten und dem linken Flügel dazu geführt, dass es ab der zweiten Hälfte der 20er Jahre kaum noch möglich war, eine parlamentarische Regierungsmehrheit zusammenzubringen. Obwohl man erkannte, dass ein schwerer Fehler der Weimarer Verfassung gerade im Wahlrecht lag, hat man den Reichspräsidenten für den Zusammenbruch der Demokratie mehr verantwortlich gemacht, als das Verhältniswahlrecht. Als Folge der Unregierbarkeit, d. h. der Unfähigkeit des Parlamentes, eine Regierung auf

Dauer zu bestellen, ging die Regierungsgewalt gemäß Art. 48 der Weimarer Verfassung auf den Reichspräsidenten über. Schon lange vor 1933 herrschte also der Reichspräsident aufgrund des "Diktaturartikels" mit großer und alleiniger Machtfülle. Auf diesem Hintergrund muss die Diskussion im parlamentarischen Rat gesehen werden, der zwischen 1948 und 1949 das Grundgesetz entwarf und an die Stelle des machtvollen Reichspräsidenten der Weimarer Verfassung den Bundespräsidenten als oberstes Staatsorgan schuf. Am Rande sei bemerkt, dass man natürlich auch das Wahlrecht modifizierte. Zwar war es nicht möglich, zu einem Mehrheitswahlrecht vorzustoßen, doch wurde durch die Einführung der 5%-Klausel und eines Zweistimmen-Wahlrechtes erreicht, dass über weite Strecken der 40jährigen parlamentarischen Erfahrung des Grundgesetzes nur eine Dreiparteien-Landschaft sich bildete. Dadurch war eine größere Stabilisierung im Parlament erreicht.

Wohl um sicher zu gehen, hat man aber auch dem Bundespräsidenten die entscheidenden Kompetenzen genommen, die der Reichspräsident hatte. Allerdings wollte man nicht ein rein symbolisches Staatsoberhaupt haben, sondern, wie noch zu zeigen sein wird, wurden dem Bundespräsidenten beachtliche Kompetenzen für das Krisenmanagement übertragen. Er ist also so etwas wie eine neutrale Gewalt und eine Reserveautorität für den Fall staatspolitischer Krisen.

II. Die Wahl des Bundespräsidenten

1. Vermittler und Schlichter

Der Bundespräsident wird schwerpunktmäßig der Exekutive zugerechnet. Er hat aber auch im Rahmen der Gesetzgebung wichtige Aufgaben zu erfüllen. Als Staatsoberhaupt repräsentiert er zwar die Bundesrepublik nach außen, hat aber nicht die Macht, die man allgemein einem Organ mit dieser Stellung zuschreibt. Seine Befugnisse sind vom Grundgesetz bewusst, im Gegensatz zur Machtfülle des Reichspräsidenten der Weimarer Republik, zugunsten der Zuständigkeiten der Bundesregierung stark eingeschränkt worden.

Der Bundespräsident ist Vermittler und Schlichter und wirkt ausgleichend auf das politische Geschehen. Deshalb wird von ihm auch erwartet, dass er sich parteipolitisch neutral verhält. Diese strikte Inkompatibilität kommt auch in Art. 55 GG zum Ausdruck. Alle bisherigen Bundespräsidenten haben ihre Parteimitgliedschaft während ihrer Amtsdauer ruhen lassen. Die folgenden Ausführungen befassen sich mit der Wahl des Bundespräsidenten und mit seinen Aufgaben.

2. Wahl des Bundespräsidenten

Nach Art. 54 Abs. 1 Satz 1 GG wird der Bundespräsident von der Bundesversammlung gewählt. Dieses Organ hat nur diese einzige Aufgabe. Die Bundesversammlung setzt sich

aus dem Bundestag und einer gleichen Anzahl von Ländervertretern zusammen. Letztere sind nicht die Bundesratsmitglieder, sondern Vertreter, die von den Länderparlamenten gewählt werden (Art. 54 Abs. 3 GG). Es müssen nicht Abgeordnete eines Länderparlaments, es können vielmehr auch verdiente Personen des öffentlichen Lebens sein, z. B. Künstler, Sportler. Hier wird also auch das föderative Prinzip berücksichtigt.

Gewählt ist, wer die Stimmen der absoluten Mehrheit der Bundesversammlung, also die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Bundesversammlung auf sich vereinigt (Art. 5. Abs. 6 GG). Nur wenn es zu einem dritten Wahlgang kommt, genügt unter Umständen auch die einfache Mehrheit (Art. 54 Abs. 6 Satz 2 GG). Der Bundespräsident wird auf fünf Jahre gewählt (Art. 54 Abs. 2 Satz 1 GG). Die Wahldauer des Bundespräsidenten wurde bewusst von der des Bundestages abweichend geregelt, damit nicht eine etwaige Unsicherheit in der Besetzung, dieses Amtes Schwierigkeiten für die Regierungsbildung mit sich bringt. Die Bundesregierung wird i. d. R. alle vier Jahre vom Bundestag gewählt.

Eine einmalige Wiederwahl nach Ablauf einer ersten fünfjährigen Wahlperiode ist zulässig. Es soll auf diese Weise verhindert werden, dass ein Bundespräsident durch vielfache Wiederwahl allmählich zu einer Institution und dadurch mit dem Staat identifiziert wird.

Das passive Wahlrecht steht jedem Deutschen (vgl. Art. 116 GG) zu, der das Wahlrecht zum Bundestag besitzt und, im Hinblick auf eine gewisse Lebenserfahrung, das 40. Lebensjahr vollendet hat (Art. 54 Abs. 1 Satz 2 GG).

III. Die Aufgaben des Bundespräsidenten

1. Aufgaben und Rechte im Rahmen der Gesetzgebung

Der Bundespräsident kann vom Bundestagspräsidenten verlangen, dass er den Bundestag einberuft (Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG).

In zwei Fällen kann der Bundespräsident den Bundestag auflösen. Das ist immer dann der Fall, wenn eine tragfähige Mehrheit für eine Bundesregierung nicht besteht (vgl. Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG und Art. 65 Abs. 1 Satz 1 GG).

Beispiel:

Am 17. 12. 1982 erreichte Bundeskanzler Kohl über die Vertrauensfrage die Auflösung des Bundestages unter Präsident Carstens. Die Neuwahlen fanden am 06. 03. 1983 statt.

Schon 1972 unter Präsident Heinemann und zum dritten Mal 2005 unter Köhler fand ein konstruktives Misstrauensvotum statt.

- Der Bundespräsident ist nach Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG berufen, Gesetze auszufertigen und zu verkünden.

- Im Falle des Gesetzgebungsnotstandes, also dann, wenn unter bestimmten Voraussetzungen der Bundestag eine Gesetzesvorlage ablehnt, kann der Bundespräsident bewirken, dass ein Gesetz nur im Zusammenspiel von Bundesrat und Bundesregierung zustande kommt (Art. 81 GG). Der Gesetzgebungsnotstand ist jedoch bisher noch nicht eingetreten.

2. Aufgaben und Rechte im Rahmen der vollziehenden Gewalt

Nach Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG vertritt der Bundespräsident den Bund völkerrechtlich und schließt im Namen des Bundes Verträge mit auswärtigen Staaten. Die völkerrechtlichen Verträge bedürfen jedoch der Zustimmung oder Mitwirkung der Gesetzgebungskörperschaften. Hier ist zwingend die Form eines Bundesgesetzes vorgeschrieben (Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG).

Der entscheidende Akt, der rechtliche Verbindlichkeit erzeugt, die sog. Ratifikation (lat. Genehmigung), wird also vom Bundespräsidenten vollzogen.

Im Rahmen der Wahl des Bundeskanzlers und der weiteren Regierungsbildung kommt dem Bundespräsidenten eine herausragende Rolle zu (vgl. Art. 63, 64 GG).

Art. 60 Abs. 1 GG gewährt dem Bundespräsidenten das Recht der Ernennung und Entlassung der Bundesbeamten, Offiziere und Unteroffiziere. Dabei ist dem Bundespräsidenten nach h. M. auch ein gewisses Prüfungs- und Ablehnungsrecht zuzugestehen, weil er nicht als bloßes Beurkundungsorgan gelten kann. Natürlich wird dieses Recht in der Praxis häufig delegiert sein.

Ganz allgemein hat der Bundespräsident ein umfassendes Informationsrecht gegenüber der Bundesregierung (vgl. §§ 5, 23 Abs. 1 GeschOBRReg). So muss ihn der Bundeskanzler laufend über die Politik der Bundesregierung und die Geschäftsführung in den Ministerien unterrichten.

3. Aufgaben und Rechte im Rahmen der Rechtsprechung

Eine herausragende Befugnis steht dem Bundespräsidenten im Hinblick auf eine Ernennung und Entlassung der Bundesrichter zu (Art. 60 Abs. 1 GG). Auch hier steht ihm ein Prüfungs- und Ablehnungsrecht zu.

Der Bundespräsident hat das Begnadigungsrecht für bestimmte Entscheidungen des Bundesgerichtshofs und der Oberlandesgerichte in politischen Strafsachen sowie für Entscheidungen der Disziplinar- und Ehrengerichte des Bundes und der Wehrstrafgerichte (Art. 60 Abs. 2 GG). Hier darf nicht unerwähnt bleiben, dass die Gnadenentscheidungen keiner gerichtlichen Nachprüfung unterliegen.

Abschließend muss man jedoch beachten, dass mit wenigen Ausnahmen (vgl. Art. 63, 67, 68, 69 Abs. 3 GG) alle Akte des Bundespräsidenten zu ihrer Wirksamkeit der

Gegenzeichnung der Bundesregierung bedürfen (Art. 58 GG). Dadurch soll letzten Endes die parlamentarische Kontrolle gesichert und verhindert werden, dass der Bundespräsident eine Art Gegenpolitik zur Bundesregierung aufbaut.

IV. Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bei Gesetzen im Besonderen

Nach Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG werden die nach dem Grundgesetz zustande gekommenen Gesetze vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

Was verbirgt sich nun hinter dem Begriff der Ausfertigung von Gesetzen?

Zunächst bedeutet Ausfertigung die Beurkundung, dass das Gesetzgebungsverfahren dem Grundgesetz entsprechend durchgeführt ist, dass z. B. bei einem zustimmungsbedürftigen Gesetz der Bundesrat auch seine Zustimmung erteilt hat. Ausfertigung bedeutet auch die Beurkundung, dass der Gesetzestext mit dem vom Grundgesetz beschlossenen Inhalt übereinstimmt. Diese Überprüfung durch den Bundespräsidenten bezeichnet man als das formelle Prüfungsrecht.

Es stellt sich nun die Frage, ob der Bundespräsident ein auszufertigendes Gesetz auch inhaltlich überprüfen kann?

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und herrschender Lehre kann er ein Gesetz auch dahingehend überprüfen, ob es mit dem Grundgesetz inhaltlich übereinstimmt. Ein solches Recht lässt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG ableiten. Es darf kein Staatsorgan dem Zwang ausgesetzt sein, an der Entstehung, eines seiner Meinung nach verfassungswidrigen Gesetzes mitzuwirken. Dieses Recht bezeichnet man als materielles Prüfungsrecht. Es setzt jedoch voraus, dass ein offenkundiger Verfassungsverstoß vorliegt und der Bundespräsident von der Grundgesetzverletzung überzeugt ist.

Beispiel:

Am 22. 01. 1991 teilte Bundespräsident Richard von Weizsäcker dem Bundeskanzler, der Präsidentin des Deutschen Bundestages und dem Präsidenten des Bundesrates mit, dass er sich auf Grund der Verfassungsrechtsslage außerstande sehe, das vom Bundestag am 31. 05. 1990 und vom Bundesrat am 22. 06. 1990 beschlossene Zehnte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes auszufertigen. Die so genannte Organisationsprivatisierung sei „nach der derzeitigen Verfassungslage mit Art. 33 Abs. 4 GG und Art. 37d Abs. 1 GG unvereinbar.“

Hat der Bundespräsident lediglich Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, so ist die Ablehnung der Ausfertigung nicht gerechtfertigt.

Beispiel:

So hat der Bundespräsident im Falle der Verabschiedung des Staatshaftungsgesetzes im Jahre 1981 Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes geäußert. Er hat das Gesetz aber trotzdem ausgefertigt. Das im Folgenden auszugsweise abgedruckte Schreiben soll dies näher illustrieren.

Beispiel:

Bundespräsident Köhler hat zweimal eine Ausfertigung abgelehnt, und zwar einmal das Flugsicherungsgesetz (FSG) aus dem Jahr 2005, das die Privatisierung der Flugsicherung regeln sollte, und zum anderen das Verbraucherinformationsgesetz, dem Köhler 2006 seine Zustimmung verweigerte.

In einem Schreiben vom 26. Juni 1981 hat der damalige Bundespräsident Carstens Zweifel an der Gültigkeit des Staatshaftungsgesetzes dem Präsidenten des Bundesrates gegenüber geltend gemacht. Dennoch erklärte er, dass er das Gesetz ausfertigen werde. In einem sich anschließenden Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs.1 Nr.1 GG (Organstreitigkeiten) hat dieses Gericht dann das Staatshaftungsgesetz für nichtig erklärt.

V. Die Mitwirkungsfunktion des Bundespräsidenten bei der Regierungsbildung

Neben den eben beschriebenen Aufgaben, der Mitwirkung bei der Gesetzgebung der Verwaltung und der Rechtsprechung (Prüfung von Gesetzen) kommen dem Bundespräsidenten aber sehr bedeutsame Rollen zu, die abschließend dargestellt werden. Aus dieser Schilderung wird als Ergebnis hervorgehen, dass die Figur der neutralen schiedsgerichtlichen Staatsgewalt bei der jetzt geltenden Institution des Präsidentenamtes vorherrscht, dass aber in Krisenzeiten dem Bundespräsidenten bestimmte schwerwiegende und weit reichende Kompetenzen zur Verfügung stehen. Er hat also eine Krisenmanagement-Kompetenz von der Verfassung erhalten.

1. Die Kanzlerwahl

Für die Regierungsbildung sieht das Grundgesetz (Ausnahme Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG) drei Wahlgänge für die Kanzlerwahl vor. Die Verfassung geht davon aus, dass der Kanzler zu seiner Wahl die absolute Mehrheit, also die Kanzlermehrheit, haben muss. Der erste Wahlgang wird durch den Vorschlag des Bundespräsidenten eröffnet, der dem Bundestag einen Kanzlerkandidaten zur Wahl vorschlägt (Art. 63 Abs. 1 und 2 GG).

Voraus gehen Verhandlungen mit dem aus dem Wahlkampf und der Bundestagswahl hervorgegangenen stärksten Parteien bzw. der stärksten Partei. Erhält der Vorgeschlagene

die absolute Mehrheit, so ist er zum Kanzler gewählt, erhält er sie aber nicht, dann erfolgt nach Art. 63 Abs. 3 GG der zweite Wahlgang, bei welchem innerhalb von 14 Tagen ein nicht vom Bundespräsidenten Vorgeschlagener zu wählen ist. Er ist dann gewählt, wenn er die absolute Mehrheit der Stimmen des Bundestages auf sich vereinigt. Erreicht der Kandidat auch beim zweiten Wahlgang nicht die absolute Mehrheit und kommt daher keine Regierung zustande, muss die Verfassung für diese Krisensituation einen Ausweg weisen. Auch beim dritten sich anschließenden Wahlgang muss der Kandidat die absolute Mehrheit erlangen, um als Kanzler ernannt zu werden, dennoch hat nunmehr der Bundespräsident für den Fall, dass der Kandidat nur die einfache Mehrheit erzielt, ein Wahlrecht. Dieses Wahlrecht berechtigt ihn entweder den mit unzureichender – also nicht absoluter – Mehrheit Gewählten zum Kanzler zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen.

Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland sind die Kanzler stets im so genannten ersten Wahlgang gewählt worden. Zurückzuführen ist dies auf das Wahlrecht, das durch die Einführung des Zweistimmenwahlrechts und die 5%-Klausel zu einer starken Parteienkonzentration geführt hat, so dass die Regierungsbildung relativ klar und schnell vor sich gehen konnte (Schaubild).

2. Mitwirkung bei Ernennung der Minister

Auch nach der Kanzlerwahl steht dem Bundespräsidenten bei der Regierungsbildung ein Mitwirkungsrecht zu. Nach Art. 64 Abs. 1 GG werden die Bundesminister vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt. Der Bundestag hat hier im Gegensatz zum bayerischen Landtag kein formelles Mitbestimmungsrecht.

Da im Rahmen der Regierungsbildung die Mitwirkungsbefugnis und die Einflussnahme des Bundespräsidenten relativ schwach ist, hat der Bundeskanzler einen großen Spielraum bei der Berufung seiner Kabinettsmitglieder. Seine starke Stellung bei der Auswahl seiner Mannschaft ergibt sich auch aus Art. 65 GG, der ihm die Verantwortung auch für die Minister vor dem Bundestag überträgt. Im Gegensatz dazu führen in Bayern die Staatsminister innerhalb der politischen Richtlinien des Ministerpräsidenten ihren Geschäftsbereich selbständig unter persönlicher Verantwortung gegenüber dem Landtag. Diese Regelung galt früher auch in der Weimarer Reichsverfassung, wurde aber deshalb vom Grundgesetz nicht übernommen, weil man verhindern wollte, dass die Opposition sich darauf verlegte, einzelne Minister aus dem Kabinett unter Dauerfeuer zu nehmen, um deren Rücktritt zu erreichen. Diese so genannte „Salamitaktik“ führte in der Weimarer Zeit zu einer außerordentlichen Schwächung des Reichskanzlers. Nach dem Grundgesetz kann die Opposition einen einzelnen Minister nicht vor dem Bundestag verantwortlich machen. Für ihn trägt der Kanzler die Verantwortung und nur durch das konstruktive Misstrauensvotum kann der Kanzler zum Rücktritt und zur Ersetzung durch einen neuen Kanzler gezwungen werden. Man hat diese

Zurückdrängung der Einflussmöglichkeiten des Bundespräsidenten und des Parlaments auch treffend mit dem Begriff „Kanzlerdemokratie“ gekennzeichnet.

3. Beschränkung durch Koalitionsvereinbarungen

Hat die stärkste Partei keine absolute Mehrheit im Bundestag, kommt die Regierungsbildung durch eine Koalitionsvereinbarung zustande. Im Vorfeld der Wahl des Bundeskanzlers und seiner Ernennung durch den Bundespräsidenten stehen Verhandlungen der Parteien, bei welchen es um die Festigung eines Regierungsprogramms, der Zahl der Ministerien und der personellen Besetzung geht. Strittig geworden ist in jüngster Zeit immer wieder die Frage, ob bei einem Rücktritt eines Ministers (Beispiel des Bundeswirtschaftsministers Möllemann) die Koalitionsparteien gezwungen sind, den Posten auf Vorschlag des Koalitionspartners mit einem Mann der gleichen Partei zu besetzen, oder ob der Kanzler hier freie Hand hat. Diese Frage ist nicht nur im Fall Möllemanns, sondern auch im Falle der Genscher-Nachfolge durch Minister Kinkel, aber auch schon vorher aufgetreten und war immer wieder Anlass zur Diskussion der Frage, ob das Verfassungsrecht durch Parteienprogramme und öffentlich-rechtliche Verträge differenziert oder gar unterlaufen werden kann. Für die Abwicklung einer Koalitionskrise gibt es aus dem Sommer 1982 ein anschauliches Beispiel: Zunächst traten aus der sozialliberalen Koalition (SPD und FDP) die FDP-Minister Baum, Ertl und Genscher sowie Lambsdorff aus durch Rücktritt. Die SPD regierte zunächst weiter, hatte jedoch nur die Unterstützung der Parlamentsminderheit. Am 01.10.1982 wurde von der CDU/CSU und der FDP ein konstruktives Misstrauensvotum gegen den Bundeskanzler Schmidt im Bundestag eingebracht und mit 256 gegen 235 Stimmen bei 4 Enthaltungen wurde Kohl zum neuen Bundeskanzler gewählt.

VI. Die Krisenmanagement-Kompetenz

Eine Krisenmanagement-Kompetenz erwächst dem Bundespräsidenten auch im Falle der Vertrauensfrage.

Nach Art. 68 des Grundgesetzes kann der Bundespräsident den Bundestag auflösen auf Antrag des Bundeskanzlers, wenn diesem auf seinen Antrag hin nicht mit Mehrheit das Vertrauen ausgesprochen wurde. Auch in diesem Falle hat der Bundespräsident das Wahlrecht zwischen der Auflösung des Bundestages innerhalb einer Frist von 21 Tagen oder der Bestätigung des Kanzlers, also der Nichtauflösung des Bundestages und dem Fortbestand des bisherigen Zustandes. Anders ist es dagegen beim so genannten konstruktiven Misstrauensvotum nach Art. 67 GG. Diese Bestimmung besagt, dass der Bundestag den Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen kann, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht,

den Bundeskanzler zu entlassen. In diesem Falle sagt Art. 67 S. 2, dass der Bundespräsident dem Ersuchen des Bundestages entsprechen muss und den Gewählten zu ernennen hat. Im Falle des konstruktiven Misstrauensvotums hat der Bundespräsident also keine Krisenmanagement-Kompetenz. Dies geht auch schon daraus hervor, dass eine Krise nicht vorliegt, weil bereits die Wahl eines neuen Kanzlers vorliegt. Nur dort, wo das Vertrauensvotum verweigert wurde und eine Unsicherheit über die Regierungsfähigkeit besteht oder in dem anderen Falle der Regierungsbildung mit einfacher Mehrheit, soll die Krisenmanagement-Kompetenz des Bundespräsidenten bestehen. Das konstruktive Misstrauensvotum ist ein Novum im Grundgesetz. Man wollte eine Wiederholung der Weimarer Zustände verhindern, die immer zu außerordentlich langen Regierungskrisen führte, weil die radikalen Parteien auf der rechten und der linken Seite des Reichstages zwar sich einigten in dem Sturz des Reichskanzlers, aber nicht in der Lage waren, sich auf einen neuen Reichskanzler zu einigen. (Nähere Regelungen über das Misstrauensvotum finden sich in § 97 GOBT und zum Vertrauensantrag des Bundeskanzlers in GOBT § 98).

VII. Die Stellung im Verteidigungsfall

Demgegenüber hat der Bundespräsident im Verteidigungsfall keine eigentliche Krisenmanagement-Kompetenz. Zwar sagt Art. 115a Abs. 3, dass die Feststellung des Verteidigungsfalles (das Bundesgebiet wird mit Waffengewalt angegriffen) vom Bundespräsidenten gemäß Art. 82 im Bundesgesetzblatt oder in einem anderen Organ verkündet werden muss. Er selbst kann aber - falls Bundestag und Bundesrat oder ein entsprechender Ausschuss die Feststellung nicht treffen kann - nicht selbst die Kompetenz ausfüllen. Vielmehr gilt dann die Fiktion des Art. 15a Abs. 2, wonach mit dem Zeitpunkt des Angriffes der Verteidigungsfall als festgestellt gilt. Allerdings kann der Bundespräsident nach Feststellung des Verteidigungsfalles völkerrechtliche Erklärungen mit Zustimmung des Bundestages abgeben. Die Befehls- und Kommandogewalt geht aber nicht auf ihn, sondern auf den Bundeskanzler über (Art. 115b GG). Während des Verteidigungsfalles ruht das Auflösungsrecht des Bundespräsidenten gegenüber dem Bundestag (Art. 115h, Abs. 3 GG).

Bundespräsident

VIII. Reformvorschläge

Es hat seit der Schaffung des Bundespräsidenten nach dem Grundgesetz nie an Reformvorschlägen gefehlt. Allerdings haben sie sich zu der Zeit der Weizsäcker-Nachfolge verstärkt zu Wort gemeldet. Der Bundespräsident wird nicht vom Volk, aber auch nicht vom

Bundestag oder gemeinsam vom Bundestag und im Bundesrat gewählt, sondern von der Bundesversammlung, die sich aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl gewählter Vertreter der Länderparlamente zusammensetzt.

Bei der Wahl des Bundespräsidenten Roman Herzog hat sich gezeigt, dass die Umfrageergebnisse eine deutliche Mehrheit für Johannes Rau (56%) und eine relativ geringe Minderheit für Roman Herzog (19%) aufwiesen. Auch bei der Diskussion vor der Wahl im Jahre 2009, bei der es um die zweite Amtsperiode von Köhler oder um die Ablösung durch Gesine Schwan (SPD) geht, handelt es sich wieder um das Argument der „Geschlechtergerechtigkeit“ beim höchsten Staatsorgan.

Auch hat man die Forderung erhoben, dass die Parteienpolitik bei der Wahl des Bundespräsidenten gegenüber der staatspolitischen Aufgabe zurücktreten sollte. Der Vorwurf einer parteipolitischen Lösung wurde vor allem der FDP gemacht, die beim dritten Wahlgang ihre FDP-Fraktion in der Bundesversammlung auf den Mehrheitskandidaten der FDP, Roman Herzog, festlegte. Während ca. 70 FDP-Abgeordnete vorher in einer Probeabstimmung sich für Herzog ausgesprochen hatten, gaben 40% ein Votum zugunsten von Rau ab. Selbst die Kandidatin der FDP, Frau Hamm-Brücher, hat das Verhalten ihrer Partei als parteiisch und undemokratisch gescholten. In diesem Zusammenhang gewinnen die Vorschläge nach der Reform des Bundespräsidentenamtes neues Gewicht. Kurz nach der Niederlage hat der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen und unterlegener Präsidentenkandidat Johannes Rau vorgeschlagen, den Bundespräsidenten unmittelbar vom Volk wählen zu lassen - österreichische Lösung - und ihn aber gleichzeitig mit mehr materiellen Kompetenzen auszustatten. Dazu zählt er die Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichtes, die bisher von Bundestag und Bundesrat zu gleichen Teilen vorgenommen wird und die Ansiedlung von Kommissionen am Sitz des Bundespräsidentenamtes. Gleichzeitig hat aber Rau mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass man von der Kanzlerdemokratie nicht abweichen wolle, d. h. dass die eigentlichen Exekutivaufgaben beim Kanzler verbleiben müssten und dass eine Teilung im Sinne einer bipolaren Exekutivspitze zwischen Kanzler und Präsident nicht erfolgen sollte. Um diese Haltung zu verstehen, bedarf es nochmals eines Rückblickes auf die Weimarer Verfassung. Sie hatte eine "bipolare Exekutive" vorgesehen und folgte damit den Vorstellungen von Max Weber und dem Entwurfsverfasser Hugo Preuß (Max Weber, Parlament und Regierung im neu geordneten Deutschland). Weber, Preuß und andere Vorreiter waren nämlich von dem Gedanken der Parlamentarisierung des Kaiserreiches ausgegangen und nicht von einer Republik, die dann sehr einseitig von Scheidemann ausgerufen worden war. Man wollte also dem englischen Beispiel folgen, fand sich aber plötzlich in einer anderen politischen Situation wieder.

Übrigens sind die Verfassungsreformen auch in anderen Ländern dem Weimarer Beispiel gefolgt, so die österreichische Verfassung von 1929, teilweise auch die von Finnland und mit Einschränkung 1958 die Verfassung von Frankreich. In Österreich hat man für dieses System den Begriff "Parlamentarische Präsidentschaftsrepublik" geprägt.

Der Reichspräsident hatte das Recht zur Auflösung des Reichstages und das Recht, bestimmte Fragen einer Volksentscheidung zu unterwerfen. Außerdem war er selbst plebiszitär berufen worden, so dass man von den drei (plebiszitären) Pfeilern spricht: Volkswahl, Auflösung des Reichstages und Volksentscheidung. Man hat daher von dieser Konstruktion auch als von einem

"Schattenkaisertum" gesprochen. Max Weber, Hugo Preuß und andere standen vor der Frage, ob der Staatspräsident oder der Kanzler die Prärogative haben sollten oder ob die Macht zwischen beiden geteilt werden sollte.

Wenn die Weimarer Fassung ein Übergewicht dem Präsidenten einräumte, so gab es hierfür drei Gründe:

Die Lage der politischen Parteien, der Föderalismus und der Mangel an politischem Führungspersonal. Wegen des Verhältniswahlsystems und der ideologischen Ausrichtung der Parteien fürchtete man sich vor einer "Führerfeindlichkeit" (S. 133) und vor der "führerlosen Demokratie". Man sieht, wie stark hier die Kaiservorstellung und das Schattenkaisertum nachgewirkt haben. Auch wegen der vertikalen Gewaltenteilung im föderativen Bundesstaat glaubte man eine besondere Stärkung der Staatsspitze im Gesamtstaat herbeiführen zu müssen. Auf der anderen Seite wollte Max Weber kein rein präsidentiales System. Die Exekutivfunktionen legte er in die Hand der Reichsregierung, die an das Vertrauen des

Reichstages gebunden sein sollte. Das Verhältniswahlrecht verhinderte nun die Herausbildung eines starken Reichskanzlers, so dass eine schwache Exekutivspitze dem Reichspräsidenten

gegenüberstand. Dies führte zu dem, was man die "permanente Aktivierung der Reservemacht" genannt hat. Der Reichspräsident diente also fortan quasi als "Korsett für ein quasi parlamentarisches System".

Diese kurze Analyse des Weimarer Systems zeigt bereits, dass die Problematik nicht in der bipolaren Verteilung der Exekutivgewalt auf Reichspräsident und Kanzler lag, sondern in dem Umstand, dass vor allem durch das Verhältniswahlrecht bedingt der Kanzler eine sehr schwache Position hatte.

Wenn man somit mit dem Grundgesetz über die 5% -Klausel und das verbesserte Verhältniswahlrecht zu einer starken Kanzlerposition gekommen war, wäre es nicht notwendig gewesen, Bundespräsidenten mit den meisten Exekutivaufgaben zu entkleiden.

Das System der Kanzlerdemokratie zeigt also eine Stärkung des Kanzleramtes über das Wahlrecht, verbunden mit einer gleichseitigen weitgehenden Schwächung aller Funktionen des Bundespräsidenten. Eine solche doppelte Sicherung wäre nicht erforderlich gewesen. Von hier aus gewinnt die Forderung oder der Reformvorschlag neues Interesse, den Bundespräsidenten direkt vom Volk wählen zu lassen und sein Amt mit weiteren materiell-rechtlichen Funktionen auszustatten. Allerdings sind die negativen Erfahrungen mit der Weimarer Verfassung offenbar noch so gegenwärtig, auch in der Nachkriegsgeneration, dass man auf keinen Fall zu einem Präsidentenamt kommen möchte, das im Wege einer bipolaren Exekutivgewalt sich die Aufgaben mit der Regierungsspitze teilt. Allerdings halte ich es nicht für richtig, in der Volkswahl des Bundespräsidenten einen immanenten Widerspruch zur jetzigen Lösung zu sehen. Natürlich würde die Volkswahl schon für sich alleine dem Präsidentenamt eine erhöhte Macht einräumen und ihn aus dem Parteienkampf herausheben.

Ein umstrittenes Interview eines Bundespräsidenten, im Buchdruck und in Fachzeitschriften publiziert, erregten den Unwillen der Bundesregierung, wobei die Frage auch aufgeworfen wurde, ob solche Äußerungen der Gegenzeichnung bedürfen, damit für die den nicht verantwortlichen Bundespräsident ein verantwortlicher Minister zur Verfügung stehe. Die Frage ist bisher ungeklärt, ob bei solchen grundsätzlichen Äußerungen der Bundespräsident der Gegenzeichnungspflicht unterliegt. Da ein Bundesminister aber wiederum nicht unmittelbar dem Parlament verantwortlich ist, erscheint die Gegenzeichnung als solche das Problem nicht zu lösen, weil sonst der Bundeskanzler für die Äußerungen des Bundespräsidenten unmittelbar verantwortlich wäre, was nicht der Sinn einer solchen Regelung sein kann. Das Grundgesetz kennt daher als einziges Mittel zur Kontrolle des Bundespräsidenten neben der Gegenzeichnung noch die Präsidentenanklage nach Art. 61 GG. Dass diese Institution nur in Extremfällen eine Lösung anbieten kann, zeigt die deutsche, wie aber vor allem die amerikanische Verfassungsentwicklung. Im Streit zwischen obersten Verfassungsorganen kommt daher dem Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG eine größere Bedeutung zu, der das Bundesverfassungsgericht zum Schiedsgericht des obersten Bundesorgans und damit auch zwischen Kanzler, Bundestag und Präsident macht. Die ursprüngliche Fassung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes aus dem Jahre 1951 sah auch eine Kompetenz des Gerichts zur gutachtlichen Stellungnahme vor. Als der erste Bundespräsident, Professor Heuss, das Gericht anrief, um eine gutachtliche Stellungnahme für die Zuverlässigkeit des Beitritts Deutschlands zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (NATO) zu erhalten, führte dies sofort zu einer Regierungskrise und der Präsident nahm seinen Antrag zurück.

Es scheint daher nicht zweckmäßig zu sein, eine Kontrolle durch ein präventives Anrufen des Verfassungsgerichts einzuführen.