

Verfassungsrecht I

§ 22 Bundespräsident

Der Bundespräsident wird gemäß Art. 54 GG von der **Bundesversammlung** (alle Abgeordneten des Bundestags und gleiche Zahl von Vertretern – nicht Mitgliedern! - der Landtage) auf fünf Jahre gewählt [den Mitgliedern der Bundesversammlung kommt dabei kein Antrags- und Rederecht zu, ebenso findet keine Aussprache über die jeweiligen Kandidaten statt (BVerfG, Urt. v. 10.06.2014, Az. 2 BvE 2/09,10)]; einmalige Wiederwahl ist zulässig. Er ist als Staatsoberhaupt oberstes Verfassungsorgan; seine Aufgaben liegen vor allem in der Repräsentation (nach außen), in seinen „staatsnotariellen“ Funktionen und (in geringem Umfang) in politischen Entscheidungsbefugnissen (Artt. 63 Abs. 4 S. 3, 68 Abs. 1 S. 1 und 81 GG). Seine Handlungen stehen unter dem Gebot parteipolitischer Neutralität¹, so dass ihm eine Teilhabe an der politischen Staatsleitung versagt bleibt. Nach den Erfahrungen aus der Weimarer Republik sollte das Grundgesetz einen Bundespräsidenten mit geringer politischer Gestaltungskraft schaffen. Vor diesem Hintergrund hat das Grundgesetz den Bundespräsidenten nur in eingeschränktem Maße mit unmittelbaren verfassungsrechtlichen Befugnissen ausgestattet, die Aufgaben des Bundespräsidenten liegen vor allem in der **Repräsentation des Staates nach außen**; dies zeigt sich z.B. dadurch, dass dem Bundespräsidenten nach Art. 59 Abs. 1 GG der **Abschluss völkerrechtlicher Verträge** obliegt (der Bundespräsident handelt diese aber nicht etwa aus, denn die auswärtige materielle Gewalt wird durch die Bundesregierung ausgeführt; es kommt dem Bundespräsidenten lediglich die formelle Vertragsschlusskompetenz zu, nicht etwa die des materiellen Verhandeln im internationalen Staatengefüge). Die Stellung des Bundespräsidenten wird auch bei einem Blick auf die Gegenzeichnungspflicht nach Art. 58 GG deutlich. Gemäß Art. 58 GG bedürfen seine Anordnungen und Verfügungen (nach h.M. alle amtlich und politisch bedeutsamen Handlungen und Erklärungen, also nicht nur rechtlich verbindliche Akte) der Gegenzeichnung durch Mitglieder der Bundesregierung, der Bundespräsident wird so in die politische Entscheidungsgewalt der Bundesregierung eingebunden, die letzte politische Verantwortung verbleibt aber bei der Bundesregierung. Auch Art. 58 GG ist damit Hinweis auf eine **schwache politische Stellung des Bundespräsidenten**.

Gesetze bedürfen zu ihrem Inkrafttreten der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten, Art. 82 GG. In diesem Zusammenhang ergibt sich das Problem der Prüfungscompetenz des Bundespräsidenten; vor allem deswegen, weil einem Prüfungsrecht auf der anderen Seite eine Prüfungspflicht gegenüber stehen muss. **Unstreitig** steht ihm – wegen des Wortlauts des Art. 82 GG („nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes“) – ein **formelles Prüfungsrecht in Bezug auf die verfahrensmäßigen Voraussetzungen** zu. Der Bundespräsident prüft damit die Vorschriften zum Zustandekommen derjenigen Gesetze, die er ausfertigt und muss bei Verstößen gegen die Regeln des Gesetzgebungsverfahrens die Ausfertigung verweigern.

Umstritten ist jedoch die **Frage des materiellen Prüfungsrechts**, welches keine ausdrückliche Regelung im Grundgesetz erfahren hat. Festgestellt werden muss, dass der Wortlaut des Art. 82 GG („nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes“) keine eindeutige Antwort entnommen werden kann. Es kann daraus weder ausdrücklich die Beschränkung auf eine formelle Prüfung, noch die Begründung einer materiellen Prüfung entnommen werden. Teilweise wird vertreten, es müsse dem

¹ Dies gilt aber nicht uneingeschränkt: So entschied das BVerfG das Bundespräsident Gauck kurz vor der Bundestagswahl 2013 zum Protest gegen „Spinner“ aufrufen durfte, die gegen Asylbewerberheime protestieren, auch wenn er damit NPD-Anhänger meinte (BVerfG Urt. v. 10.06.2014, Az. 2 BvE 4/13). Die Äußerungen haben die Partei vor der Bundestagswahl nicht in ihrer Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 GG) verletzt. Prinzipiell dürfe der Bundespräsident zugunsten des Grundgesetzes – hier des Grundrechts auf Asyl und der dahinter stehenden Wertungen – Stellung beziehen. Aus dem Kontext der Äußerungen ergebe sich, dass Gauck mit „Spinnern“ Menschen gemeint habe, die die Lehren aus der verheerenden Erfahrung des Nationalsozialismus nicht ziehen wollten und weiterhin antidemokratischen Einstellungen anhängen. Somit hat Bundespräsident Gauck nicht unter evidenter Vernachlässigung der Integrationsfunktion des Bundespräsidenten und damit willkürlich Partei ergriffen, entschied das BVerfG.

Bundespräsidenten wegen des Amtseides (Art. 56 GG) ein solches materielles Prüfungsrecht zukommen. Allerdings liegt in dieser Argumentation ein Zirkelschluss, denn der Bundespräsident hat den Amtseid nur auf die Einhaltung der Vorschriften des Grundgesetzes zu schwören, es ist daher daraus keine Aussage abzuleiten, ob sich aus dem Grundgesetz ein materielles Prüfungsrecht ergibt. Nach anderer Auffassung wird zur Begründung des materiellen Prüfungsrecht auf die Pflicht zur Beachtung der Verfassung [Vorrang der Verfassung; Bindung an Recht und Gesetz des Bundespräsidenten (Art. 20 GG)] abgestellt, andere ziehen Art. 61 GG heran zur dogmatischen Herleitung der materiellen Prüfungscompetenz. Auch gegen die Argumentation, welche auf Art. 61 GG beruht kann aber der Zirkelschluss, mit dem schon eine Begründung beruhend auf Art. 56 GG kritisiert wird, angeführt werden. Ein weiterer Ansatzpunkt zur Argumentation gegen ein materielles Prüfungsrecht ist das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichtes, welches als alleiniges Organ für die Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zuständig ist. Daneben kann nach verbreiteter Auffassung dem Grundgesetz keine Prüfungscompetenz des Bundespräsidenten entnommen werden. Im Ergebnis ist aufgrund des Vorranges der Verfassung und dem Rechtsstaatsprinzip festzustellen, dass es dem Bundespräsidenten nicht zugemutet werden kann, bei offensichtlichen Verfassungsverstößen „offenen Auges“ in einen Verfassungsverstoß zu steuern. **Daher wird ihm nach herrschender Meinung ein Recht zur Prüfung bei evidenten Verfassungsverstößen zugesprochen.** Im Falle evidenter Verfassungsverstöße ist der Bundespräsident daher berechtigt und verpflichtet, die materielle Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu prüfen und die Ausfertigung im Anschluss zu verweigern. Unstreitig jedoch kommt ihm **kein politisches Prüfungsrecht** zu. Einer sich verfestigenden Praxis entspricht es, bei materiellrechtlichen Zweifeln (z.B. Luftverkehrssicherheitsgesetz und Verbraucherinformationsgesetz) das Gesetz unter Veröffentlichung der Gründe für die Bedenken auszufertigen und so den Weg der Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes im Wege einer abstrakten Normenkontrolle zu eröffnen. Das Bundesverfassungsgericht ist zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle erst nach Verkündung des Gesetzes (Ausnahme: Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen wegen drohender Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen) befugt. Um eine gerichtliche Kontrolle zu ermöglichen fertigt der Bundespräsident das Gesetz häufig aus und äußert gleichzeitig Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit mit dem Hinweis der Ausfertigung zur Ermöglichung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Im Juni 2012 bat das Bundesverfassungsgericht Bundespräsident Gauck um die Verzögerung der Ausfertigung der Zustimmungsgesetze zu ESM und Fiskalpakt, dieser unterzeichnete die Gesetze dann erst im September 2012, nachdem das Bundesverfassungsgericht in Eilanträgen positiv über die Verfassungsmäßigkeit entschieden hatte.

Der Bundespräsident ernennt (und entlässt) Kanzler und Minister sowie bestimmte Beamte (es kommt ihm dabei kein politisches Prüfungsrecht, sondern nur ein solches hinsichtlich rechtlicher Voraussetzungen zu) und hat im Zusammenhang mit der Auflösung des Bundestages nach **konstruktivem Misstrauensvotum** oder **Vertrauensfrage des Kanzlers/der Kanzlerin** eigene politische Befugnisse, vgl. dazu Artt. 63 Abs. 4 S. 3, 68 Abs. 1 S. 1 GG.

Auch hat er die Befugnis, im Einzelfall eine rechtskräftig erkannte Strafe ganz oder teilweise zu erlassen, sie umzuwandeln oder ihre Vollstreckung auszusetzen (BVerfGE 25, 352), soweit es sich um Sanktionen von Bundesgerichten handelt (Begnadigungsrecht).