



Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V.

**DVParl-Forum**  
**Der Bundespräsident - das unterschätzte Amt?**  
**Donnerstag, den 9. November 2016 in Berlin**

Begrüßung

**Dr. Eva Högl MdB,**

*Vorsitzender der Deutschen Vereinigung  
für Parlamentsfragen e.V.*

Referenten

**Prof. Dr. Hermann Butzer**  
**Prof. Dr. Roland Lhotta**

*Leibniz Universität Hannover*  
*Helmut-Schmidt-Universität Hamburg*

Moderation und Leitung der Diskussion

**Prof. Dr. Dr. h. c. Heinrich Oberreuter**

*Stellv. Vorsitzender der DVParl*

**Vorsitzende Dr. Eva Högl:** Einen schönen guten Abend. Ich begrüße Sie ganz herzlich bei unserer Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen „Der Bundespräsident – das unterschätzte Amt“.

Zunächst zu diesem Raum hier: Wir freuen uns, dass so viele gekommen sind, weshalb wir den Raum wechseln mussten, da wir so viele Anmeldungen von Interessierten hatten, dass der ursprünglich vorgesehene Raum nicht gereicht hat. Deswegen darf ich Sie ungewöhnlicherweise in den Räumen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion begrüßen. Es ist für mich ganz ungewohnt, heute Abend von hier vorn in diesem Raum zu sprechen. Aber es ist sehr schön, dass so viele gekommen sind.

Lieber Herr Prof. Oberreuter! Lieber Herr Prof. Butzer! Lieber Herr Prof. Lhotta! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich glaube, ich sage nichts Falsches, wenn ich behaupte, dass wir mit unserem Thema heute Abend goldrichtig liegen. Wir hätten keinen besseren Zeitpunkt finden können, um über den Bundespräsidenten und alles, was damit zusammenhängt - die Bedeutung des Amtes, die Rolle, die Wahl -, miteinander zu diskutieren.

Wir haben die heutige Veranstaltung nicht ohne Grund auf den 9. November gelegt, weil wir natürlich wussten, dass am Vorabend die Wahl des amerikanischen

Präsidenten oder der amerikanischen Präsidentin stattfindet. Wir dachten, das sei ein guter Aufhänger, um dann in einem größeren Zusammenhang auch diese Wahl in den Blick zu nehmen. Ich habe schon auf unserer Mitgliederversammlung gesagt, dass wir eher nicht mit diesem Ergebnis gerechnet haben. Ich weiß nicht, wie es Ihnen geht - sicherlich sind auch einige im Raum, die sagen: Das habe ich auf jeden Fall für wahrscheinlich gehalten. - Ich gehöre nicht dazu, sondern bin immer noch einigermaßen sprachlos, schockiert und fassungslos. Ich gehöre jedenfalls nicht zu denen, die damit gerechnet haben, dass Donald Trump Präsident der USA wird, sondern habe mich von der Hoffnung leiten lassen, dass die erste Frau Präsidentin der USA wird, dass dies Hillary Clinton wird. Aber die Wählerinnen und Wähler haben anders entschieden.

Das ist also ein guter Aufhänger für unsere Veranstaltung heute Abend. Und wir haben auch deshalb einen guten Zeitpunkt für unsere Veranstaltung, weil wir vor der Neuwahl eines Bundespräsidenten oder einer Bundespräsidentin stehen, denn die nächste Bundesversammlung wird am 12. Februar 2017, in genau drei Monaten, stattfinden. Auch deswegen wird unsere Veranstaltung heute Abend sicherlich spannend, weil wir natürlich auch hier bei uns in Deutschland darüber diskutieren: Wer wird nächster Bundespräsident bzw. Bundespräsidentin? Wir befinden uns sozusagen in der heißen Phase der Kandidaten- oder Kandidatinnenfindung. Auch das wird heute Abend sicherlich eine Rolle spielen.

Außerdem blicken wir auf unser Nachbarland Österreich. Dort ist die Wahl nicht glatt vonstattengegangen, sondern musste wegen eines nicht nachvollziehbaren und unglaublichen Formfehlers - dass die Umschläge nicht geklebt haben - wiederholt werden. Man kann fast nicht glauben, dass die Umschläge im Jahr 2016 das Problem sind. Aber wir alle, die in der Verwaltung arbeiten oder gearbeitet haben oder ansonsten mit Briefumschlägen zu tun haben, wissen, wie Umschläge aussehen, wenn sie nicht mehr kleben. Aber dass das bei der Bundespräsidentenwahl geschehen kann, ist auf jeden Fall erstaunlich.

Wir haben also drei aktuelle Aufhänger, über Unterschiede und Parallelen zu diskutieren, auch über die verschiedenen Systeme der Wahl. Und es steht auch immer die Frage im Raum: Direktwahl Bundespräsident/Bundespräsidentin? Da gibt die Situation in Österreich, in den USA und auch bei uns genügend Stoff für die Diskussion.

Zwei Dinge möchte ich in dem Zusammenhang noch erwähnen, die uns auch bewegt haben, das Thema Bundespräsident/Bundespräsidentin auf die Tagesordnung zu setzen, und zwar zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die auch wichtig waren. Die werden heute Abend sicherlich auch Thema sein - beide Male auf Initiative der NPD -, nämlich einmal zu der Frage: Wozu darf sich der Bundespräsident äußern? Wie groß ist sein Spielraum bei der Wahl der Worte und der Kommentierung? Und dann die Frage, die auch vom Bundesverfassungsgericht zu entscheiden war: Sind die Wiederwahl von Horst Köhler und die Wahl von Christian Wulff mit rechten Dingen zugegangen? War das alles ordnungsgemäß? Das war auch ein Aufhänger, den wir in den Blick nehmen wollten.

Sie sehen: Wir haben genügend Stoff für die Diskussion. Das war nur meine kleine Vorrede, denn wir haben zwei ausgewiesene Kenner der Materie eingeladen. Ich freue mich ganz ausdrücklich, dass Sie sich bereit erklärt haben, vorzutragen und mit uns zu diskutieren.

Herr Prof. Butzer von der Leibniz Universität in Hannover, herzlich willkommen! Sie werden vor allem die juristischen Aspekte beleuchten. Darauf freuen wir uns schon. Seien Sie hier ganz herzlich begrüßt.

Herr Prof. Lhotta von der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, auch Ihnen ein herzliches Willkommen. Sie fokussieren sich vor allem auf die politikwissenschaftliche Sicht. Aber das wird sich sicherlich auch bunt mischen, denn sowohl Politikwissenschaftler als auch Juristinnen und Juristen können Stellung nehmen.

Moderiert wird unsere Veranstaltung - bewährt und beliebt, und ich freue mich, dass Sie das wieder machen - von Herrn Prof. Oberreuter. Sie führen uns wieder durch einen sicherlich spannenden Abend.

Mir bleibt nur, Ihnen einen schönen und interessanten Abend zu wünschen - und Ihnen noch einmal ganz herzlich dafür zu danken, dass wir heute Abend mit Ihnen gemeinsam über ein spannendes Thema diskutieren. Ich freue mich darauf und übergebe an Herrn Oberreuter.

(Beifall)

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hoffe, ich verführe Sie nicht, weil der Tag heute natürlich zahlreiche Fallen in sich birgt. Aber wir verkünden hier nicht die neuen Kandidaten für den Februar, obwohl die zahlreichen Teilnehmer das vielleicht erwarten. Wir machen uns auch keine Gedanken darüber, ob wir gern Charaktere im Amt sähen, wie wir sie gerade in Amerika im Wettbewerb vorgefunden haben. Das wäre, glaube ich, dem politischen System auch nicht dienlich. Wir hoffen sehr, dass der Populismus bei uns nicht so weit um sich greift, dass nicht vielleicht auch die SPD eine Chance hätte, den größten Fraktionssaal in diesem Hause zu beziehen,

(Eva Högl: Ich habe nichts dagegen!)

damit Sie sich daran gewöhnen können und nicht nur als Gast hier agieren. - Aber wie auch immer, meine Damen und Herren: Über Franz Josef Strauß habe ich nicht geredet. Über Bayern rede ich auch nicht, über Charaktere nicht und über Populismus nicht.

Meine Damen und Herren, das Bundesverfassungsgericht hat in der Tat dem Verfassungsgeber ein Kompliment gemacht, der im Blick auf Weimar dieses Amt im Grundgesetz konzipiert hat, und hat dann ausgeführt:

„Nach der Ausgestaltung seines Amtes ist er nicht einer der klassischen Gewalten zuzuordnen. Er verkörpert die Einheit des Staates. Autorität und Würde seines Amtes kommen gerade auch darin zum Ausdruck, dass es auf vor allem geistige-moralische Wirkung angelegt ist.“

Das war ein Sinngabe unserer Diskussion: Karlsruhe.

Ein philosophischer Sinngabe unserer Diskussion, nämlich Herr Sloterdijk, hat dieses Amt so charakterisiert: Es sei so nutzlos und überflüssig, dass alle Arten von Missachtung auf es vereinigt werden würden.

Was nun ist Realität in diesem Amt? Das ist in gewisser Weise auch das Thema. Ist es ein unbedeutendes Amt oder sind in ihm Potenziale? Ich habe den Eindruck, dass die geringe Aufmerksamkeit, die lange Zeit dem Amt zugewandt worden ist, auch eine Folge der Stabilität sein könnte, die wir bisher in unserem politischen System gewohnt sind. Konflikte, Krisen, Komplikationen, die gewisse Kompetenzen, die der Bundespräsident ja tatsächlich hat, auf den Plan gerufen hätten, hat es bisher nicht gegeben. Das ist nicht nur der Weisheit der Verfassung zu verdanken, sondern auch der Vernunft des politischen Personals, und ich füge hinzu: bisher auch der Vernunft des Wählerwillens. Das sollte man in diesen Tagen nicht ganz vergessen.

Die Reservemacht ist also bisher nicht gebraucht worden, und wir analysieren über die Legitimität weitreichender politisch Gestaltender die Entfaltungsfreiheit der Mächtigen vielleicht beeinträchtigender Kommunikationsbeiträge auf der einen Seite - also fast ein Versagen -, und auf der anderen Seite diskutieren wir über die Frage, ob er mit seinem verfassungsrechtlichen Überprüfungsrecht bei der Gesetzesunterzeichnung in die Souveränität des Gesetzgebers eingreift und von daher in gewisser Weise ein unlogisches Element im parlamentarischen System wäre. Das gilt aber, wenn ich an Herbert Wehner erinnern darf, über weite Strecken auch für Karlsruhe - Volkssouveränität mögen manche Leute auch durch Gerichte nicht eingeschränkt sehen. Wie Herbert Wehner Karlsruhe charakterisiert hat, will ich an dieser ehrwürdigen Stelle nicht zitieren.

Ich habe den Philosophen zitiert, habe Karlsruhe zitiert und jetzt wird es endlich ernst: Wir wenden uns dem Thema aus fachlicher Perspektive zu. Und wie es sich für Politikwissenschaftler geziemt, geben sie als Erstem immer dem Juristen das Wort. Bitte schön!

**Prof. Dr. Hermann Butzer:** Vielen Dank, Herr Oberreuter. - Ihnen, meine Damen und Herren, auch von meiner Seite ein herzliches Willkommen am heutigen Abend!

Frau Högl hat es schon angesprochen: So ähnlich wie wir es von Loch Ness kennen, kommen im Umfeld einer Bundespräsidentenwahl immer zwei Themen hoch: Das eine ist das Thema „Die Direktwahl“ - von Ihnen angesprochen -, das andere ist das Thema der Abschaffung des Amtes. Das verbindet sich dann unmittelbar mit der These, dass das Amt eigentlich überflüssig sei und abgeschafft gehöre, weil es im Macht-Fünfeck des Grundgesetzes neben Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht kein Gewicht besitze.

Ich möchte hinzufügen, dass die Abschaffungsidee nicht etwa aus dem Kanzleramt kommt, wenngleich die Kanzlerin einige Probleme weniger hätte, wenn es das Amt im Moment nicht gäbe.

Ich möchte fragen: Stimmt die These von der Machtlosigkeit des Bundespräsidenten? Ist das Amt wirklich überschätzt? Oder verhält es sich genau andersherum, nämlich so, wie der Obertitel unseres heutigen Themas es andeutet? Der Bundespräsident - das unterschätzte Amt?

Dazu möchte ich Sie im Folgenden bitten, sich einmal einen Bundespräsidenten vorzustellen, der sich anders verhält und politisch anders auftritt als die bisherigen elf Amtsinhaber. Lassen Sie mich einmal ausmalen, wie es sein könnte, wenn ein Bundespräsident seine Kompetenzen bis in die Grauzonen des Grundgesetzes hinein voll ausschöpfte - gewissermaßen bis zum absoluten Maximum, und dies mit der Absicht, mitzuregieren:

Beginnen wir mit der Wahl des Bundeskanzlers. Gemäß Art. 63 Abs. 1 GG wird dieser auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag ohne Aussprache gewählt.

Rechtlich gebunden ist der Bundespräsident hier nur insofern, als der Kandidat wählbar sein muss. Ansonsten ist dem Grundgesetz eine rechtliche Bindung des Vorschlagsrechts - Wahlsieger, Führung einer Parlamentsmehrheit oder Ähnliches - nicht zu entnehmen. Der Bundespräsident kann also einen anderen vorschlagen, als sich die Fraktionen vorstellen. Fällt der dann bei der Wahl durch, geht das Vorschlagsrecht zwar nach Art. 63 Abs. 3 GG auf den Bundestag über, aber der Gewählte muss ja noch ernannt werden - Art. 63 Abs. 4 GG. Hier kann der Bundespräsident nochmals „stören“, wenn er nämlich die Ernennung verweigert, was er nach weithin einhelliger Meinung sowohl aus formell- als auch materiell-rechtlichen Gründen tun darf.

Das ist nicht „Science Fiction“. Bitte denken Sie an das Jahr 2005, als die designierte Kanzlerin Merkel ankündigte, ein verfassungswidriges Haushaltsgesetz vorzulegen. Es sei unmöglich, so sagte sie, den Haushalt verfassungskonform zu gestalten und im Jahr darauf die Maastricht-Kriterien wieder einzuhalten. Der Bundespräsident machte damals deutlich, dass er niemanden zur Wahl vorschlagen könne, der einen Verfassungsbruch in Aussicht stelle. Frau Merkel ruderte daraufhin zurück.

„Schwierig werden“ kann der Bundespräsident auch im Bereich der Ernennung von Ministern - Art. 64 Abs. 1 GG - und bei der Ernennung und Entlassung von Bundesrichtern, Bundesbeamten, Offizieren und Unteroffizieren - Art. 60 Abs. 1 GG.

Theodor Heuss verhinderte 1953 die Ernennung von Thomas Dehler zum Justizminister und verweigerte 1952 die Entlassung des Staatssekretärs Wandersleb.

Heinrich Lübke verweigerte die Ernennung des Berliner Senatsrats Carl Creifelds - er ist der Namensgeber des bekannten Rechtswörterbuchs - zum Bundesrichter; desgleichen die Ernennung einer ganzen Reihe von Offizieren und Beamten, jeweils wegen deren NS-Vergangenheit. Auch einem Ernennungsvorschlag zum Staatssekretär soll Lübke nicht entsprochen haben. Ferner lehnte er eine Ernennung wegen eines kurz zuvor erfolgten schweren Verkehrsunfalls unter Alkoholeinwirkung ab.

Vom Kanzlerkandidaten Erhard, den er dem Bundestag vorschlagen sollte, verlangte Lübke 1965 eine Ministerliste.

Walter Scheel zeigte sich „widerspenstig“ bei der Entlassung der Luftwaffengeneräle Franke und Krupinski im Jahr 1978 und lehnte in einem Fall einen Zurrufesetzungs-vorschlag eines Staatssekretärs ab.

Horst Köhler ließ sich vom damaligen Verteidigungsminister Franz Josef Jung genauestens die Gründe für die Entlassung der Generalleutnante Ruwe und Dieter erläutern. Nach allgemeiner Ansicht war das alles nach Art. 60 und 64 zulässig: Dem Bundespräsidenten stehe nur ein politisches Prüfungsrecht nicht zu.

Es ist auch nicht in Stein gemeißelt, dass der Bundespräsident nach gescheiterter Vertrauensfrage - vgl. Art. 68 GG - dem Auflösungsvorschlag des Bundeskanzlers folgt. Zwei Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, auch wenn sie die Bundespräsidenten Carstens und Köhler bestätigten, machen in ihren Gründen überaus deutlich, dass man jeweils auch zur entgegengesetzten Entscheidung hätte

kommen können. Die Staatsrechtsliteratur war mehrheitlich ohnehin kritisch, weil sie Helmut Kohls und Gerhard Schröders Abstimmungs-niederlagen für „unecht“ hielt.

Erinnert sei des Weiteren an Art. 82 GG - das haben Sie gerade angesprochen - und das Recht des Bundespräsidenten zur Ausfertigungsverweigerung. Es entspricht trotz gelegentlicher Kritik klar der Mehrheitsmeinung, dass der Präsident im Rahmen des Ausfertigungsverfahrens sowohl ein formelles als auch ein materielles Prüfungsrecht besitzt. Bislang ist dieses Recht nur punktuell geltend gemacht worden. Aber das muss nicht so bleiben. Besonders störend für Politik und Verwaltung wäre etwa die Nichtausfertigung des Haushaltsgesetzes, z. B. mit der Begründung, die Schuldenbremse werde nicht beachtet.

Schließlich die Reden: Seit einem frühen Arrangement zwischen Heuss und Adenauer gibt es hier keine Gegenzeichnung, der Präsident unterliegt - wenn er sich daran hält - nur den Grenzen des Organtreuegrundsatzes. Aber selbst wenn: Wer wollte den Bundespräsidenten hindern, wenn er sich in die Innenpolitik einmischte? Ansätze davon hat es immer gegeben: Ich erinnere nur an „Vorfahrt für Arbeit“ - Köhler -, „Der Islam gehört zu Deutschland“ - Wulff - oder "Unser Herz ist weit. Aber unsere Möglichkeiten sind endlich." - Gauck. Ein Präsident kann in seinen Reden sehr politisch werden, und er kann das viel häufiger als bislang tun. Dabei kann er die Regierungspolitik ebenso stützen wie infrage stellen oder gegen sie opponieren.

Ich will es bei diesen Beispielen - weitere gäbe es etwa im Umfeld von Ordensverleihungen oder Gnadenentscheidungen - bewenden lassen und mich den außenpolitischen Aktionsmöglichkeiten zuwenden.

Sedes materiae ist hier Art. 59 Abs. 1 GG:

„Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.“

Diese Regelung erfasst nicht nur Beziehungen zu „auswärtigen Staaten“, sondern Beziehungen zu allen Völkerrechtssubjekten. Gedeckt sind auch nicht nur die Erklärungen beim Vertragsabschluss und gegenüber Gesandten, sondern alle rechtserheblichen Erklärungen des internationalen Verkehrs, also auch einseitige Erklärungen wie die Anerkennung neuer Staaten, die Kündigung von Verträgen sowie die Aufnahme und der Abbruch diplomatischer Beziehungen.

Zudem sieht die Staatsrechtslehre den Bundespräsidenten zwar nicht aus Art. 59 Abs. 1 GG, wohl aber aus der Natur der Sache heraus berechtigt zur Vertretung auch bei informellem Handeln, also bei außenpolitischen Akten ohne unmittelbare rechtliche Bindungskraft, etwa Staatsbesuchen, Grußbotschaften, Glückwunsch- und Kondolenzschreiben, Reden, Stellungnahmen.

Bisher sehen wir hier einen Bundespräsidenten, der sich, obwohl der Wortlaut insofern offen ist, bei der Ausübung seiner Befugnisse nach Art. 59 Abs. 1 GG auf die formelle Seite der Vertretung der Bundesrepublik zurückzieht und damit auf eine repräsentative Rolle ohne materielle Entscheidungsbefugnisse. Aber auch hier gab es schon Ansätze der Einflussnahme. So hat sich Bundespräsident v. Weizsäcker unter Verweis auf Art. 59 Abs. 1 GG ein Mitspracherecht bei Vorschlägen für Botschafter ausbedungen.

Immer wieder haben Bundespräsidenten auch außenpolitisch brisante Reden gehalten, der amtierende Präsident etwa in Ankara oder auf der Westerplatte zur 75. Wiederkehr des deutschen Überfalls auf Polen.

Politik machen kann man auch durch die Absage außenpolitisch gewünschter Reisen. Der amtierende Präsident hat sich etwa einer Reise zur Trauerfeier für den verstorbenen saudischen König Abdullah verweigert. Ebenso hätte er nach Sotschi zu den Olympischen Winterspielen im Februar 2014 reisen sollen, was er jedoch absagte, wovon die Kanzlerin aus der Zeitung erfuhr. Eine Petitesse war das nicht. Die frühere Bundestagsvizepräsidentin Antje Vollmer hat in dieser Reiseabsage den Anfang der politischen Eiszeit mit Russland gesehen.

Nach dem Wortlaut von Art. 59 GG wäre noch weit mehr möglich. Der Bundespräsident könnte etwa einen Staatsgast ausladen oder die Akkreditierung des Botschafters eines anderen Landes ablehnen; er könnte öffentlich den Abbruch diplomatischer Beziehungen oder umgekehrt deren Aufnahme fordern; er könnte - gegen den Willen der Bundesregierung - einen Oppositionspolitiker eines anderen Landes zu sich einladen, um ihm den Rücken zu stärken. Er könnte gratulieren oder kondolieren, loben oder kritisieren. Auf den Wortlaut von Art. 59 Abs. 1 GG abgestellt könnte er sogar ein Ratifikationsgesetz ausfertigen, ohne angekündigte oder bereits vorliegende Eilanträge beim Bundesverfassungsgericht abzuwarten.

Da stellt sich die Frage: Was könnten Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung dagegen tun? Zunächst könnten sie ein Organstreitverfahren starten. Das kostet viel Zeit, ist kompliziert und im Ausgang unsicher. Auch wenn man es gewönne, wirkte die Entscheidung nur inter partes und die materielle Rechtskraft beträfe allein das streitgegenständliche Rechtsverhältnis. Wenn der Bundespräsident also bereit ist, Verfahren zu verlieren, dann verliert er halt zehn Organstreitverfahren hintereinander.

Bleibt die Präsidentenanklage nach Art. 61 GG: Hier braucht man den Beweis der vorsätzlichen Verletzung des Grundgesetzes; Amtsungeeignetheit wegen „Bockigkeit“ ist kein Anklagegrund. Es muss vielmehr gezeigt werden, dass dem Bundespräsidenten die Rechtswidrigkeit seines Tuns oder Unterlassens bewusst war. Dabei dürfen die Sorgfaltspflichten - so die Kommentarliteratur - nicht überspannt werden. Deshalb fehlt es, etwa im Kontext der Gesetzesausfertigung, bereits dann am Vorsatz, wenn die vom Bundespräsidenten eingenommene Gegenmeinung vertretbar ist. Und da wird sich im Bundespräsidialamt schon ein juristisches Argument, gegebenenfalls auch eine gutachtende Professorin oder ein Professor finden lassen.

(Zuruf: Bei den Juristen! - Heiterkeit)

- Bei den Juristen. Die spielen da eine große Rolle.

Auch das Gegenzeichnungsregime hilft hier nicht. Bei der Gesetzesausfertigung hat der Bundespräsident ohnehin das letzte Wort, es erfolgt eine Vorzeichnung seitens der Bundesregierung. Bei Ernennungsverweigerungen verhält es sich genauso, ebenso bei Vertrauensfrageentscheidungen.

Bei Ansprachen könnte man zwar theoretisch zur vorherigen Gegenzeichnung zurückkehren, hätte dann aber ein erhebliches Kontrollproblem und wäre, wenn der Bundespräsident Art. 58 GG ignoriert oder den Redetext spontan verändert, letztlich doch auf den Weg des Organstreitverfahrens verwiesen. Zwar könnte der Gesetzgeber dem Bundespräsidenten einfachgesetzlich verliehene Befugnisse

wegnehmen. Das erfasst aber nur bestimmte Ernennungsrechte und trifft zudem, weil ein Änderungsgesetz vonnöten ist, auf die Ausfertigungsverweigerung, der man wiederum nur mit einem erfolgreichen Organstreitverfahren beikommt. Schließlich könnte man das Grundgesetz ändern. Das verlangt Zwei-Drittel-Mehrheiten und wäre politisch vermutlich schwierig, weil die weggenommenen Kompetenzen dann neu verteilt und - soll sich die Machtbalance zwischen den anderen Verfassungsorganen nicht verschieben - sehr sorgfältig austariert werden müssten. Am einfachsten dürfte es sein, den Bundespräsidenten nicht wiederzuwählen. Bis es soweit ist, muss man aber gegebenenfalls fast fünf Jahre warten.

Gegenwehr gegen diesen „anderen“ Bundespräsidenten wäre also gar nicht so einfach. Dennoch gibt es einen so politischen Präsidenten, wie ich ihn vorgestellt habe, bisher nicht. Woran liegt das?

Befragt man die staatsrechtliche Literatur - meine Kommentierungen eingeschlossen -, stößt man überall auf ein und dasselbe: Geboten sei eine Amtsführung, die ihren Schwerpunkt in der Wahrnehmung der Repräsentations- und Integrationsaufgabe des Amtes suche und die rechtlichen und politischen Kompetenzen gar nicht oder nur sehr zurückhaltend einsetze. Eine politische Funktion, also eine aktive Rolle, ein Einmischen, ein Mitregieren, sei unzulässig.

Im Grundgesetz steht freilich - das muss man einräumen - nichts von Funktionen des Amtes. Ist man ehrlich, hat die Literatur mit ihren Funktionenbeschreibungen nur das aufgenommen, was man seit den Zeiten von Adenauer, Heuss und Lübke als Kompetenzarrangement kennengelernt hat. Die Dominanz des in den 1950er-Jahren entwickelten Amtsverständnisses findet dabei eine Erklärung darin, dass die ersten beiden Präsidenten jeweils zwei Amtsperioden tätig waren - der erste Bundeskanzler gleich 14 Jahre. Zudem haben alle Nachfolger im Präsidentenamt jeweils das Amtsverständnis von Heuss und Adenauer und später dasjenige ihrer Nachfolger vorgefunden und es im Wesentlichen beibehalten und damit weiter gefestigt.

Heute besteht aus diesem Grunde eine in 67 Jahren Staatspraxis geronnene Vorstellung vom Amt des Bundespräsidenten, die den Erwartungshorizont gegenüber jedem neuen Amtsträger bestimmt und die von der Staatsrechtslehre, die die gefundene Rollenverteilung für gut und grundgesetzadäquat hält, aufgenommen und - durchaus subtil - in die systematische und teleologische Verfassungsinterpretation einbezogen worden ist. Aber was wäre, wenn Heuss das „Paragraphengespenst“ über den Bundespräsidenten, von dem er gesprochen hat, anders interpretiert und anders gelebt und das gegenüber Adenauer sowie Bundestag und Bundesrat durchgekämpft hätte?

Kurzum: Meine Zunft läuft - das ist konstatierend, nicht abfällig gemeint - der Staatspraxis hinterher und kommentiert in dem Sinne, dass die jetzt bestehende und zweifelsohne bewährte Staatspraxis konserviert wird. Aber: Politikwissenschaftlich-beschreibende Topoi wie die genannten Amtsfunktionen, die der Grundgesetzinterpretation hinterlegt werden, sind nicht gleichbedeutend mit echten rechtlichen Kompetenzschränken. Der Wortlaut der Normen des Grundgesetzes erlaubt - wie gezeigt - mehr aktive Einflussnahme, mehr Mitregieren und mehr Stören, als landläufig angenommen wird.

Ich will das Ganze noch einmal von einer anderen Seite aus betrachten und zugleich zuspitzen. Solange wir uns in der derzeitigen verfassungsrechtlichen Normallage befinden, ist es meines Erachtens richtig, dass wir Grundgesetzinterpretieren unseren Beitrag dazu leisten, dass das bewährte Macht-Fünfeck unserer Verfassungsorgane



so bestehen bleibt, wie es ist, dies mit der Folge, dass wir dem Inhaber des Amtes durch eine restriktive Interpretation seiner Kompetenzen und den Grundsatz der Organtreue den Weg verlegen, in echte Machtkonkurrenz etwa zur Bundesregierung zu treten und aktiv mitzuregieren. Jedoch: Würde die Staatsrechtslehre bei dieser Linie bleiben und sollte sie das, wenn wir am Horizont einen neuen Diktator heranziehen sähen? Eines steht jedenfalls fest: Hätte Reichspräsident v. Hindenburg in den Jahren 1932 bis zu seinem Tode 1934 sein Störpotenzial genutzt, wäre vermutlich vieles anders gekommen.

Ein kurzes Resümee: Wird das Amt unterschätzt? Aus juristischem Blickwinkel lautet die Antwort meines Erachtens: Ja. Und zwar deshalb, weil alle, die sich äußern, vom jetzigen Kompetenzarrangement ausgehen. Sieht man sich aber den Kompetenzkatalog näher an und stellt sich einen Präsidenten vor, der diese Kompetenzen voll ausreizt, erweist sich die These von der Kompetenzschwäche und Machtlosigkeit des Amtes - ich zitiere hier meinen Kollegen Christian Waldhoff - als ein „veritables verfassungsrechtliches Märchen“.

Diese Feststellung ist indes nur eine Teilantwort auf die uns gestellte Frage. Für eine breitere Beurteilung muss neben den rechtlichen Möglichkeiten vor allem auch die Wahrnehmung der Integrations- und Repräsentationsfunktion in den Blick genommen werden. Mit dieser verträgt sich eine so aktive politische Funktion, wie ich sie geschildert habe, natürlich nicht. Der Bundespräsident wird dann zur Partei und verliert seine Neutralität. Aber dazu will ich mich nicht weiter äußern, sondern bereits zum zweiten Vortrag überleiten. Ich denke, dass an der Stelle auch einiges hinzukommen wird.

Ich bedanke mich für Ihr Zuhören und bin auf unsere Diskussion gespannt.

(Beifall)

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Lieber Herr Butzer, vielen Dank, dass Sie am Ende vielleicht doch darauf aufmerksam gemacht haben, dass nicht alles geht, was rechtlich möglich ist. Ich habe mir gedacht: Es wäre viel leichter, im Augenblick Kandidaten zu finden - gerade zuhauf -, wenn die alle wüssten, was sie dürften.

(Heiterkeit)

Aber interessant ist ja auch, dass die Grauzonen, die Sie geschildert haben, nie ausgeschöpft worden sind, sondern immer nur punktuell. Ein Traum wäre natürlich, wir hätten jemanden gewählt, der wie der österreichische rechtspopulistische Kandidat nach dem ersten Wahlgang sagt: Ich werde mal in die Verfassung schauen! - Dann wird sich in diesem Regierungssystem die Architektur sehr geschwinde verändern.

Also in gewisser Weise kommt es doch immer ein bisschen auf die politische Kultur an, und für die sind die Politikwissenschaftler nicht unzuständig. Herr Lhotta.

**Prof. Dr. Roland Lhotta:** Vielen Dank, Herr Oberreuter, dass Sie mir das Wort erteilen. Ich danke auch meinem Juristenkollegen, dass er mir die heißen Kartoffeln überlassen hat, die ich gerne anfassen und dabei im Übrigen juristischer argumentieren werde, als er es vielleicht für möglich hält.

Am 12. Februar - das haben wir gehört - ist es wieder so weit: Die Bundesversammlung wählt einen neuen Bundespräsidenten. Und auch der künftige Amtsinhaber wird dann - das wurde schon angedeutet - ein eigentümlich hybrides und nicht so recht verortbares und gerade deswegen auch oft unterschätztes Amt im politischen System Deutschlands bekleiden. Die Ambivalenz der gängigen Ein- oder auch Unterschätzung des Amtes des Bundespräsidenten kann man vielleicht so zusammenfassen: Die symbolische Bedeutung ist sehr hoch, und die politische Bedeutung ist vergleichsweise gering.

Das Grundgesetz zeigt allerdings bei näherer Betrachtung - ich zitiere hier den Verfassungsrechtler Degenhart -, dass der Bundespräsident nicht das schlechthin apolitische Verfassungsorgan ist, als das er mitunter dargestellt wird. Zudem: Wenn Präsidenten in parlamentarischen Systemen tatsächlich nur bedeutungslos wären, würde es ja wenig Sinn machen, dass Parteipolitiker so wenig Energie darauf verwenden, den von ihnen präferierten Kandidaten in dieses Amt zu bringen. Das ist auch derzeit einmal mehr zu besichtigen. Wie immer wird die anstehende Bundespräsidentenwahl stark von parteipolitischen Überlegungen und Taktiken bestimmt, die sich auf die nächsten Bundestagswahlen, mögliche Koalitionsbildungen und die Zukunft bestehender Koalitionen und Kanzler und Kanzlerinnen beziehen. Und wie immer ermahnen sich die Parteien gegenseitig, die Wahl und damit auch das Amt des Bundespräsidenten ja nicht für parteipolitische Spielchen zu missbrauchen.

Man könnte es indessen auch so sagen: Kein Amt in der bundesdeutschen Politik ist derart mit Ansprüchen beladen wie das des Bundespräsidenten. Hier sammeln sich alle Erwartungen, die im politischen Alltag nicht erfüllt werden. Wo sonst gekungelt wird, wo Überzeugungen preisgegeben werden müssen, wo es manchmal schmutzig wird und oft rüde, da soll der Präsident mit Stil, Weitsicht und Aufrichtigkeit als Vorbild dienen. Er soll das gute Deutschland repräsentieren, er soll Denkanstöße geben, über alle moralischen Zweifel erhaben sein.

Die viertgrößte Industrienation besetzt alle fünf Jahre auf diese Weise eine Planstelle für einen Stammesältesten - so Christian Bangel ziemlich genau fünf Jahre zuvor, nämlich im unmittelbaren Vorfeld zur anstehenden damaligen Bundespräsidentenwahl, geschrieben in der „Zeit“.

Meine Damen und Herren, kann ein solcher Stammesältester tatsächlich aber auch ein relevanter politischer Akteur sein, mehr als ein Staatsnotar, wie er gern bezeichnet wird? Die Frage ist schon deshalb berechtigt, weil der faktische Ist-Zustand - das klang im Vortrag meines Vorredners schon an -, also die politische Enthaltensamkeit des Präsidenten, ja im Wege nachfolgender Grundgesetzinterpretation zum immer schon gewollten Soll-Modell deklariert worden ist. Darauf hat Jochum in seiner schönen Monografie zum Bundespräsidenten aus dem Jahr 2000 hingewiesen.

Aber dieser Ist-Zustand ist natürlich als Entwicklungsergebnis, das wir jetzt betrachten, nicht zwangsläufig gewesen. Und wenn die grundgesetzlichen Unbestimmtheiten in Bezug auf präsidentiale Mitwirkungsmöglichkeiten a initio genutzt worden wären, hätte gegebenenfalls auch eine solche Praxis im Laufe der Zeit normbildend gewirkt und ein völlig anderes Ideal etablieren können, eines etwa, das die gewollte und angeblich von Verfassungen wegen auch gesollte politische Unterschätzung des Amtes womöglich gar nicht vorgesehen hätte.

Wie auch immer: Der Soll-Zustand des politisch bedeutungslosen Bundespräsidenten ist ja in der Wissenschaft, auch in der Politikwissenschaft, getreulich perpetuiert worden. In Analysen des politischen Systems der Bundesrepublik spielt der Bundespräsident ostinato gar keine oder nur eine marginale Rolle. Er gehört eben nicht zu den Schlüsselinstitutionen des Regierungsbetriebs - so Hartmann -, er sei keine wichtige Figur im politischen Kräftefeld der Bundesrepublik - so Sontheimer -, und gerade in Zeiten klarer parlamentarischer Mehrheiten sei er auf eine staatsnotarielle oder Beurkundungsfunktion beschränkt - so Rudzio -, weshalb er ganz generell in Arbeiten zum Parlamentarismus bzw. zum Bundestag als Gesetzgeber als intervenierende Variable oder gar als Veto-Spieler im Gesetzgebungsverfahren auch lange schlichtweg nicht vorkam. Dies wurde und wird immer wieder gern mit dem Schatten Weimar und den Lerneffekten im Parlamentarischen Rat begründet. Das Grundgesetz habe dem Bundespräsidenten im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung eine zurückgenommene Rolle zugewiesen, sodass schlichtweg die Grundlagen für eine allgemeine Theorie der Entfesselung präsidentieller Macht im deutschen Regierungssystem zu fehlen scheinen. Ein starkes Parlament - so die gängige Vermutung - würde sich eine eigene Regierungspolitik des Staatsoberhauptes ohnehin nicht gefallen lassen; das kann schon beim Doyen der deutschen Staatsrechtswissenschaft, Friesenhain(?), nachlesen.

Meine Damen und Herren, nun sind aber die Opportunitätsstrukturen, die sich dem Bundespräsidenten zum Beispiel bei der Vertrauensfrage, dem Gesetzgebungsnotstand einer Minderheitsregierung und natürlich beim Prüfungs- und Ausfertigungsrecht bieten, nicht ohne Weiteres zu vernachlässigen. Und auch ein starkes Parlament - so wie starke Regierungsmehrheiten - sollte man nicht voreilig als prohibitiv für den Bundespräsidenten als politisch relevanten Akteur interpretieren. Es kann nämlich durchaus Konstellationen, zum Beispiel in einer großen Koalition geben, in denen die parlamentarische Minderheit so schwach ist, dass sie sich nicht einmal mit einer Normenkontrollklage gegen die gesetzgebende Supermajority wehren kann. In einer solchen Situation könnte der Bundespräsident als Hüter der Verfassung eine neue Qualität gewinnen; darauf hat Marcus Höreth hingewiesen. Zudem konnte man in jüngerer Zeit auch Einlassungen lesen, die den Bundespräsidenten als Pfeiler der repräsentativen Demokratie und als Korrektiv der Kanzlerdemokratie oder auch einer Hyper-Gouvernementalisierung der Politik hochleben lassen. Gerade die europäische Finanzkrise und ein immer exzessiver werdender gouvernementaler Regierungsstil, gegen den auch das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen im Nachgang zur europäischen Finanzkrise deutliche Worte gefunden hat, würden oder könnten das Amt des Bundespräsidenten dann besonders wertvoll und gerade notwendig machen.

Joachim Gaucks öffentlichkeitswirksame Mahnung, die Kanzlerin müsse die Politik zur Euro-Rettung besser erklären, war ein schönes Beispiel dafür, wie der Bundespräsident sich in einer solche Konstellation durchaus wirksam als Einmischer sowie als Übersetzer zwischen Politiker und Bürgern profilieren kann.

Um es kurz zu machen: Meine These ist, dass eine Unterschätzung des Amtes des Bundespräsidenten nicht opportun ist. Meine Betonung des Amtes ist dabei ganz bewusst gewählt, denn der Amtsbegriff bietet meiner Auffassung nach einen Schlüssel dafür, wie man den Bundespräsidenten auch und gerade als relevanten politischen Akteur besser einordnen und interpretieren kann als bislang. Dies sei mit einer gängigen Definition des Amtes aus dem öffentlichen Recht illustriert: Das Amt ist hiernach ein rechtlich verfasster Zusammenhang von Aufgaben und Befugnissen,

die auf Zeit anvertraut sind und auf eine verantwortliche Treuhänderschaft in der Wahrnehmung herrschaftlicher Aufgaben zielen. Es ist somit ein institutioneller Bestandteil der Ausübung und gleichzeitigen Begrenzung und Kontrolle staatlicher Macht. Die Bestandteile dieser Amtsdefinition lassen erkennen, dass es sich beim Amt ganz generell um eine Art Scharnier-Institution handelt, die an der Schnittstelle von Ausübung sowie gleichzeitiger Begrenzung staatlicher Macht situiert ist.

Überträgt man diese Überlegungen auf das Amt des Bundespräsidenten, so wird die im Staats- und Verfassungsrecht durchaus vertretene Meinung plausibel, dass der Bundespräsident sowohl neben als auch mitten in der gewaltenteiligen Ausübung relevanter staatlicher Funktionen steht und auch stehen soll. In den Worten von Nettesheim im Handbuch des Staatsrechts:

„Er nimmt an der Ausübung der Staatsgewalt in funktionaler und gewaltenteiliger Verschränkung mit anderen Organen teil, und diese Verschränkung ist Kennzeichen moderner Verfassungen, die vom demokratischen Prozess beherrscht sind, um den Anforderungen der heutigen Gesellschaft gerecht zu werden. Diese Verschränkung ist Ausdruck der Idee der gemischten Verfassung, in der Organe verschiedenen Zuschnitts die Ausübung der Staatsgewalt zugleich fördern und kontrollieren.“

Meine Damen und Herren, das ist eine gewaltenteilungstheoretisch ambitionierte und für die von mir verfolgte Argumentation ganz zentrale Verortung des Bundespräsidenten. Sie macht nämlich deutlich, dass die Gewaltenteilung im politischen System Deutschlands, speziell im parlamentarischen Systems Deutschlands, nicht im Sinne einer durchgehend scharfen Trennung verwirklicht, sondern mittels eines aufgabenteiligen Kooperationsmodells durchbrochen ist. Hierin nimmt der Bundespräsident eine oszillierende Position ein. Der Versuch einer eindeutigen Zuordnung des Bundespräsidenten in diesem System der nicht strikt durchgeführten Gewaltenteilung muss deswegen fast zwangsläufig fehlschlagen. Auch das Amt des Bundespräsidenten lässt sich nämlich nicht - und nicht einmal negativ - einer der klassischen Gewalten zurechnen. Es gehört auch als Kontrollorgan weder zur Exekutive noch zur Legislative oder gar zur Judikative, die gerade in Bezug auf die Wahrung der Verfassung im Bundesverfassungsgericht einen besonderen Auftrag erhalten hat.

Die Auffassung, dass sich das Wirken des Bundespräsidenten gegenüber der parlamentarischen Regierung nur verhindernd, nicht unternehmend zu äußern vermöge, ist demgemäß zu eng. Sie bezieht sich nur auf einige Funktionen des Bundespräsidenten, nicht auf deren Gesamtheit. Der Bundespräsident ist damit sozusagen komplementär zu allen übrigen Verfassungsorganen angelegt, und zwar nicht im Sinne einer Ersatzfunktion, sondern aus einer eigenen Verfassungsposition heraus ergänzend und unterstützend. - Soweit Jekewitz in Alternativkommentaren 1984. Oldies but Goldies.

Damit kann man die im Grundgesetz nur unvollständig durchgeführte Gewaltenteilung in der Tat so verstehen, dass der Bundespräsident in funktionaler und gewaltenteiliger Verschränkung mit anderen Organen an der Ausübung der Staatsgewalt teilnimmt und diese auch so weit zu ergänzen vermag, dass er als rechtliche Reserve einspringen kann, zum Beispiel aber eben nicht nur dann, wenn auf andere Weise ein verfassungswidriges Zusammenwirken der anderen Verfassungsorgane nicht verhindert werden kann, wie Klaus Schleicher argumentiert hat.

Das so von mir geschilderte Amtsverständnis, meine Damen und Herren, lässt den Bundespräsidenten ganz selbstverständlich als politischen Mitspieler zur Geltung kommen, der in ein inhaltlich repräsentatives Vakuum stoßen kann, das Gouvernamentalismus oder auch ein schwaches oder auch ein zu starkes Parlament hinterlassen. Dahinter verbirgt sich das meiner Auffassung nach der Berücksichtigung wertvolle Argument, dass in modern verfassten parlamentarischen Demokratien die Gewaltenteilung und Verschränkung zahlreicher Institutionen nicht nur der Machtkontrolle, sondern auch der Repräsentation dient. Repräsentation ist damit nämlich nicht alleinige Sache der gewählten Repräsentanten im Parlament, sondern der Prozess multipler Repräsentation durch das gesamte politische System und seine Institutionen, die allesamt als Verkörperung und Instrument des verfassten demokratischen Systems fungieren und dabei wiederum in einem System komplexer Gewaltenteilung und Verschränkung interagieren. Die Ausübung von Herrschaftsfunktionen ist dann an Organe oder Institutionen gekoppelt, die ihre Autorität - das Amt - mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten. Nichtsdestotrotz folgen sie dabei aber divergierenden Interessen und auch Logiken der Angemessenheit. Und Repräsentation erfordert dann genau deswegen - wie Patzelt es nannte - ein komplexes Arrangement von vielerlei Institutionen und funktional verschränkten Prozessen und damit ein komplexes System der Gewaltenteilung und Verschränkung, welches die Repräsentation einer fragmentierten Souveränität sowie eines pluralen Willens und dessen organschaftliche prozedurale Abbildung ermöglicht. Das geht nicht friktionsfrei, denn natürlich generiert ein solches System Konflikte, insbesondere Interorgankonflikte bzw. Konflikte zwischen Amtsträgern. Deren prozedural kanalisierte Austragung sind aber sowohl wesentlicher Bestandteil komplexer Repräsentationsbeziehungen als auch konstitutionalisierter Gewaltenteilung und Verschränkung im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland, und zu diesem System gehört nun einmal auch der Bundespräsident.

Das manifestiert sich besonders konfliktträchtig im Gesetzgebungsprozess bzw. der Verwerfungskompetenz des Bundespräsidenten nach Artikel 82. Zwar wirkt der Bundespräsident am Nichtzustandekommen eines Gesetzes mit, ist aber am Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Er erwirkt mit der Ausfertigung eines Gesetzes den letzten vor der Verkündigung und dem Inkrafttreten des Gesetzes liegenden Akt des Gesetzgebungsverfahrens. Diese Teilhabe am Legislativprozess dient nicht lediglich notarieller Fixierung einer von anderen Organen getroffenen Entscheidung, sondern ist unter dem Aspekt der Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten ein konstituierender Bestandteil des demokratischen Prozesses der Rechtsetzung - so noch einmal Nettessheim. Damit ist aber die konstitutive Beteiligung des Bundespräsidenten am demokratischen Prozess nicht erschöpft. Seine Stellung ist insbesondere dann gestärkt, wenn in der Verfassungspraxis Schwierigkeiten entstehen, wenn es zum Konflikt zwischen Parlament und Regierung kommt, also die Grundvoraussetzungen des parlamentarischen Systems, das Miteinander von Regierung und Parlamentsmehrheit, nicht mehr gegeben ist. Und das verweist dann auf diese eigentümliche Reservefunktion, die der Bundespräsident im parlamentarischen System Deutschlands innehat, eine Reservefunktion, die diffus und hinsichtlich ihrer grundgesetzkonformen Tragweite seit jeher umstritten ist.

Aber all dies und das situative wie im Übrigen auch personell bedingte Oszillieren des Bundespräsidentenamtes hängen eben auch damit zusammen, dass der Bundespräsident mehrdimensional in der durchbrochenen Gewaltenteilung des Grundgesetzes verortbar ist. Lassen Sie es mich mit Nierhaus sagen: Gerade im

Imperfekten, vor allen Dingen im Nichtgeregelten liegen die Stärken und individuellen Entwicklungspotenziale des Bundespräsidentenamtes. Kein Grund also, es zu unterschätzen oder gar von Verfassungen wegen unterschätzen zu sollen. Und schon gar nicht gegenwärtig, meine Damen und Herren, und das hat jetzt leider eine besondere Aktualität bekommen, wie Peter Dausend in der „Zeit“ vom 27. Oktober dieses Jahres auf sehr idealistische, aber - wie ich finde - bedenkenswerte Weise plädiert hat. Und ich will es als Denkanstoß gern als Schlusspunkt meines Vortrags und auch als kleine Provokation an Sie weiterreichen, denn - ich zitiere -:

„Das Wohnrecht im Schloss Bellevue wird zu einer Zeit vergeben, die geprägt ist von anschwellender Elitenverachtung. Von den Rändern her frisst sie sich in die Mitte der Gesellschaft hinein, in die Präsidentenwahl. Und mehr noch: Der Auswahl der Kandidaten wächst daher eine Bedeutung zu, die über den eigentlichen Anlass hinausweist. Nicht, weil da - wie gern behauptet - Signale für die nächste Bundestagswahl gesendet würden, sondern weil die Politik jetzt beweisen kann, ja beweisen muss, dass sie nicht so funktioniert, wie die wachsende Zahl ihrer Verächter es darstellt. Wirksame Mittel gegen den Stimmungsmix aus Verachtung und Denunziation sind Qualität und Transparenz.“

Genau deswegen dürfe und müsse es einen offenen Wettstreit um die und auch der besten Köpfe um das höchste Amt geben, klar verortbare Bewerber, die vorab verdeutlichen, wie sie das Amt auszufüllen gedenken, und eben nicht einen ausgekungelten überparteilichen Kandidaten mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Ich halte das zumindest für eine überlegenswerte Reflexion, überlasse es nun aber Ihnen, meine Damen und Herren, ob sie die hier vorgetragenen Argumente und Thesen unter- oder überschätzen. - Vielen Dank.

(Beifall)

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Lieber Herr Lhotta, herzlichen Dank. Jetzt sind Sie aber am Schluss auch noch einmal auf die moralische Qualität zu sprechen gekommen, und wir haben den Bundespräsidenten jetzt als einen Stammesältesten vorgeführt bekommen, der gleichwohl auf partiell nicht geregelte Weise, aber doch auf Regeln sich abstützend in die Ämterordnung oder die Politikgestaltung eingreifen kann. Und wenn wir Herrn Butzer ernst nehmen, dann wäre er auf sehr massive Weise die Reservemacht in bestimmten Konstellationen und dann wäre er eigentlich - jetzt übertreibe ich etwas - nicht weit von Weimar entfernt, wobei Weimar natürlich noch ganz andere Kompetenzen hatte.

Und Ihre Bemerkung von vorhin, wenn Hindenburg eingegriffen hätte, hätte man Manches vermeiden können, muss man ergänzen: Dadurch, dass er dann zu einem anderen Zeitpunkt eingegriffen hat, hat er Manches heraufbeschworen. Das ist die historische Wahrheit.

Nur, die Unterschätzung des Amtes, würde ich einmal sagen, beruht auf Interpretation und Praxis. Interpretation und Praxis können sich ändern, sage ich einmal als Zusammenfassung Ihrer beiden Referate.

Ich nehme nicht an, dass Sie aufeinander eingehen müssen, weil Sie über weite Strecken in der Zielrichtung ohnehin überraschend identisch waren. Ich bitte das

Publikum jetzt, zu demontieren, was hier fächerübergreifend vorgetragen worden ist. - Herr Müller.

**Dr. Reinhard Müller** (Frankfurter Allgemeine Zeitung): Bevor hier wieder eine Hamburger Wochenzeitung erwähnt wird, ergreife ich lieber selbst das Wort.

Prof. Butzer, es war eine eindrucksvolle Demonstration, ein Gedankenspiel eines Bundespräsidenten, der sein Störpotenzial nutzt. Ich glaube aber, gerade dann, wenn das so der Fall wäre, gäbe es auch ein rechtliches Mittel. Der Bundespräsident würde keine zehn Organstreitverfahren verlieren, weil das Bundesverfassungsgericht nach dem zweiten oder dritten ganz genau hineinschreiben würde, was seine Aufgabe ist. Und wenn das so wäre, wäre unter Umständen sogar Raum für eine Präsidentenanklage, weil man dann nämlich unterstellen könnte, dass er bewusst, vorsätzlich die Verfassung verletzt, die das Bundesverfassungsgericht im Angesicht eines Mannes, der dann offensichtlich ganz gezielt stören will, seine Rolle so missversteht. Das wäre, glaube ich, die einzige Möglichkeit, aber auch realistisch, wenn es denn so käme, wie Sie es schildern.

**Prof. Dr. Hermann Butzer:** Ja, Sie sollten aber sehen, Herr Müller, dass natürlich nur der Tenor des Urteils in Rechtskraft erwächst und nicht das, was das Verfassungsgericht sonst noch alles schreibt. Und der Tenor müsste ziemlich lang werden, wenn er alle Einzelfälle erfassen wollte. Es bedürfte, glaube ich, ziemlich vieler Organstreitverfahren. Entscheidend ist doch etwas anderes: Nicht, dass der Bundespräsident den Kandidaten nicht ernennt oder ein Gesetz nicht ausfertigt, sondern dass er auf diese Weise in das Gespräch mit der Regierung kommt. Wenn der Bundespräsident der Kanzlerin sagt „Diesen Kandidaten will ich nicht!“, muss sich die Kanzlerin überlegen, ob sie das durchfechten will oder den Kandidaten zurückzieht. Dann sagt sie wahrscheinlich: Wen stellst du dir denn vor? - Und auf diese Weise kommt man ins Gespräch.

Rechtliche Kompetenzen müssen nicht immer ausgespielt werden, sondern man zeigt sie - als Folterwerkzeug, möchte ich fast schon sagen - und erzielt so politische Kompromisse. Und solange der Bundespräsident über Autorität verfügt, auch im Volk verfügt und Volkes Stimme auch aufnimmt, wird es für die Regierung in den Ländern und im Bund gleichermaßen ziemlich schwierig, da gegenzuhalten. Da wird man viele Dinge im Stillen lösen und sie eben nicht vor dem Bundesverfassungsgericht austragen.

Es gibt gerade um das Ausfertigungsrecht herum, was auch von Herrn Kollegen Lhotta intensiv angesprochen worden ist, natürlich sehr viele Fälle, in denen bereits im Vorfeld Gespräche zwischen dem Bundespräsidialamt und den Ministerien stattfinden. Die eigentliche Kontrolle wird für uns Bürgerinnen und Bürger gar nicht sichtbar, sondern läuft auf informellem Wege. Und wenn der Präsident diese Kompetenzen häufiger zeigen würde, käme er wahrscheinlich auch zu mehr Kompromissen. Das ist das Eigentliche, was ich gerne betonen will. Die Frage war ja: Wird das Amt unterschätzt? Und ich wollte mit diesem Gedankenspiel einfach nur deutlich machen, dass die Kompetenzausstattung sehr viel mehr Möglichkeiten bietet.

Natürlich hat der Parlamentarische Rat das Amt des Bundespräsidenten gegenüber Weimar geschwächt, aber bei Weitem nicht so stark, wie angenommen worden ist. Das Wichtigste ist der Verlust des Artikels 48 und der Verlust des Oberbefehls über die Reichswehr. Aber ansonsten sind die Kompetenzen im Wesentlichen fortgeschrieben worden, sie werden nur anders gelebt, was ich deutlich zu machen

versucht habe, und das Wahlverfahren ist ein anderes. Aber ansonsten: So verändert ist es in der staatsrechtlichen Tradition seit dem Kaiserreich eigentlich nicht. Das wollte ich deutlich machen. Jetzt mache ich aber erst einmal Schluss.

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Aber, Herr Butzer, wenn er überzieht, ist er dann nicht in der Gefahr, die Autorität zu verlieren, von der Sie sprachen? Und ist nicht, wenn man es so interpretiert, wie Sie es interpretieren, auf einmal die Aktualität einer Diskussion einer verschärften oder verstärkten demokratischen Legitimation gegeben? Die, die er jetzt hat, ist ja eher mit der in den europäischen Institutionen vergleichbar: relativ indirekt. Ob wir die Diskussion gern haben möchten, habe ich meine Zweifel.

**Prof. Dr. Hermann Butzer:** Meine These ist, dass man nicht alles haben kann. Der Bundespräsident kann entweder eine sehr aktive politische Rolle spielen, was die Kompetenzausstattung zulässt. Dann wird er in dem Bereich der Integrations- und Repräsentationsfunktion an Kompetenzen verlieren. Die Autorität, die er in diesem Bereich hat, lebt davon, dass er kein aktiver politischer Mitspieler ist, sondern nur sporadisch seine Kompetenzen aufblitzen lässt. Da bin ich auch dezidiert anderer Auffassung als Herr Lhotta, der für mich eher ein Bild entworfen hat, in dem man das alles verbinden kann. Das sehe ich eigentlich nicht, sondern entweder ist man schon fast ein regierender oder mitregierender Präsident, dann verliert man auf der anderen Ebene und kann die eigentlich nicht mehr wahrnehmen, oder man lebt das Amt so, wie wir es jetzt erleben. Dann kann man nur punktuell Kompetenzen sichtbar machen. Acht Ausfertigungsverweigungen in 67 Jahren sind ja nicht richtig viel, aber wir alle wissen, dass es das eben gibt. Das weiß auch die Politik, und darauf kommt es dann an. Aber beides zusammen ist schwierig.

**Michel Eilfort:** Herr Butzer, Sie hatten eingangs gesagt, dass dann, wenn es um Bundespräsidentenwahlen geht, oft zwei Alternativen in der Diskussion sind, nämlich Direktwahl oder Abschaffung des Amtes. Kurz zur Direktwahl: Würden Sie der Einschätzung zustimmen, dass eine mögliche Direktwahl des Bundespräsidenten nicht nur einfach - so wird sie ja oft diskutiert - eine zusätzliche Einflussmöglichkeit für politikverdrossene Bürger wäre, quasi ein neues plebiszitäres oder elektorales Element, sondern das Verfassungsgefüge komplett umwerfen würde, weil der Bundespräsident ja dann die demokratische Legitimation hat, genau diese Folterinstrumente, von denen Sie sprachen, gegenüber Regierung und Parlament ständig einzusetzen und keine Angst haben zu müssen, dass das eine Überdehnung seines Amtes ist?

**Prof. Dr. Hermann Butzer:** Ich kann die Frage mit Ja beantworten. Ich bin der Auffassung, dass die Architektur des Grundgesetzes dadurch verändert würde. Ob das gutgeht, kann ich nicht beurteilen, aber man greift durch eine Direktwahl Jedenfalls in dieses Machtgleichgewicht massiv ein und befördert natürlich dadurch auch einen mitregierenden Präsidenten, weil er über die unmittelbare Volkslegitimation verfügt. Ich glaube zumindest, dass man bei diesen Vorschlägen nicht nur das direktdemokratische Element im Auge behalten darf, sondern auch sehen muss, dass sich die Machtgewichte verschieben. Ohne das kann man die Frage meines Erachtens nicht diskutieren.

**Clemens Torno (AfD-Fraktion, BVV Berlin-Mitte):** Herr Butzer, ich danke Ihnen recht herzlich für diese Ausführungen. Mir ging bei der Darstellung das Herz auf. Ich finde das Bundespräsidialamt sehr wichtig für unseren Staat, denn Kontrolle und



Gegenkontrolle, Prüfung und Gegenprüfungen von Gesetzen finde ich sehr notwendig und auch völlig legitim.

Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass Herr Gauck mit der Unterschrift unter das Gesetz zur Diätenerhöhung der Bundestagsabgeordneten lange gewartet hat. Das wurde auch von den Medien so aufgegriffen: Na, der Herr Gauck blockiert gerade das Bundeskabinett der Frau Merkel. - Das wurde in der Bevölkerung auch sehr kritisch begleitet. So habe ich es auch empfunden. Ich fand es sehr gut, dass sich Herr Gauck ein bisschen eingemischt hat. Wie würden Sie das beurteilen?

Mein zweiter Gedankenansatz ist, dass auch, als Herr Wulff Bundespräsident war, die drei höchsten Ämter im Staate alle von der CDU besetzt waren. Wie halten Sie es für möglich, dass die Gesetze vom Bundespräsidenten noch kritisch beäugt werden, wenn alle drei höchsten Ämter im Staate von Personen bekleidet werden, die - wie Herr Lammert - von der CDU -, Frau Merkel - von der CDU - und Herr Wulff - von der CDU - alle dasselbe Parteibuch haben? Ich finde das ein bisschen schwierig.

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Vielen Dank. - Herr Jekewitz.

**Dr. Jürgen Jekewitz:** Die Darstellung von Herrn Butzer ist von Herrn Lhotta als Vollmodell bezeichnet worden. Wir müssen einmal schauen: Wenn wir diesen Vortrag 1954/55 oder 1959 gehört hätten, wären ganz andere Vollmodelle herausgekommen. Im Grunde ist dieses Vollmodell die Zusammenfassung von Erfahrungen, die wir mit bestimmten Personen gemacht haben, von denen jede auf ihre Weise eine Persönlichkeit - auch der Gegebenheiten einer bestimmten Zeit - war und nicht im Nachhinein schlechtzumachen ist. Ich würde also nicht vom Vollmodell sprechen, sondern eher von einem Konfektionsanzug, den der Amtsinhaber mit der Wahl übernimmt, und da kommt es auf ihn an, wie er ihn ausfüllt. Der eine füllt mehr die Hose aus, der andere mehr die Schultern. Jedenfalls hat jeder bisher in seiner Situation seine Funktion wahrgenommen.

Zum Ausfertigungsrecht: Natürlich ist es so, Herr Lhotta, dass vieles vorher schon gemacht wird. Das heißt aber nur, dass da eine Lobby vorher schon eventuell erfolgreich gewesen ist. Wenn das nicht der Fall war, ist der arme Bundespräsident dem ausgesetzt. Ich erinnere nur an die Änderung damals der Flugsicherheit, wo auch mithilfe des SPIEGEL - damit hier einmal ein anderes Journal genannt wird - genau definiert wurde, wer im Präsidialamt an welcher Stelle mit welcher Person welche Argumente einbrachte bzw. welche Bremsen einzog. Es ist mutig, wenn ein Präsident dann sagt: Ja - oder nein. Oder ist es nicht mutig, wenn man ihm zumutet, dass er dann nicht reagiert? Nur, auch in Situationen, in denen das Verkündungsrecht bisher nicht oder nach langen Überlegungen in Anspruch genommen wurde - das hat es ja auch gegeben -, müssen immer wieder der Augenblick, in dem diese Gesetzgebung erfolgte, und die Personen, die sie betrieben haben, gesehen werden. Das heißt also: Vollmodell ja, aber bitte nicht als Idealmodell für jeden und bitte nicht, Herr Lhotta, schon vorweg, sondern ausgefüllt haben die Ämter ihren Präsidenten immer erst später.

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Ich gehe einmal davon aus - um die Medien alle zu erwähnen -, dass Bild-Zeitung und Facebook an diesen komplexen Themen, die wir behandeln, nicht interessiert sind. Zweitens würde ich gern wissen, wer von den Bundespräsidenten die Hosen ausgefüllt hat.

(Zuruf: Oder vollhat!)

- Das haben Sie gesagt. - Hatte!

Drittens bin ich jetzt versucht, Herrn Lhotta ins Gespräch zu bringen, weil er ein paar Mal angesprochen worden ist und sich jetzt verteidigen können muss.

**Prof. Dr. Roland Lhotta:** Erstens habe ich gar nicht das Bedürfnis, mich zu verteidigen, weil ich noch nicht der Auffassung bin, dass ich hier so angegriffen worden bin. Das habe ich nicht rezipiert. Das liegt nicht daran, dass ich so harmoniesüchtig wäre, sondern ich möchte klarstellen, dass ich zunächst nur Folgendes gemacht habe: Ich habe sozusagen das Portefeuille aufgemacht, das das Grundgesetz potenziell anbietet. Das hat Herr Butzer noch ausführlicher gemacht. Und ich habe versucht, das sozusagen in eine gewaltenteilungstheoretische und eine repräsentationstheoretische Perspektive einzubetten, die es ermöglicht und erlaubt, einen aktiven Präsidenten zu haben. Das ist völlig wertungsfrei; ich habe damit kein Urteil darüber verbunden, dass ich jetzt einen hyperaktiven Bundespräsidenten haben möchte oder für gut befände. Es ist sozusagen eine Potenzialität, die in diesem Amt steckt, auf die ich hinweisen möchte, die sich, wie gesagt, gewaltenteilungstheoretisch und auch repräsentationstheoretisch unterfüttern lässt.

Darauf wollte ich aufmerksam machen und insbesondere auch noch einmal darauf hinweisen, dass es aus meiner Sicht nicht opportun ist, sozusagen routinemäßig immer wieder in eine tradierte Lesart eines gewollten Soll-Zustandes zu verfallen. Warum? Erstens weil sich - Sie haben es erwähnt - situativ eine Möglichkeit, eine Opportunität ergeben kann, dass ein Bundespräsident handelt, handeln kann oder sogar handeln muss, und das hängt natürlich nicht nur von situativen Kontexten - Sie haben es auch erwähnt -, sondern von den Hosen und den Schultern ab, lies: Was für eine Person bekleidet dieses Amt letztendlich und wie ist diese Person geeignet, das Amt situativ auszugestalten und zu leben? Wesentlich mehr habe ich eigentlich nicht gesagt, und insofern kann ich mich ganz zufrieden zurücklehnen.

**Michael Hartmann:** Ich bin seit 2002 Mitglied des Bundestages und war damit überraschend oft in dieser Zeit auch Mitglied der Bundesversammlung. Vor dem Hintergrund des Vorgetragenen und des eigenen Erleben vier Bemerkungen:

Erstens. In einer parlamentarischen Demokratie im Wettstreit zwischen den Parteien kann, darf und soll auch das Amt des Bundespräsidenten niemals unter einer Käseglocke bleiben. Natürlich sind legitime machtpolitische taktische Erwägungen immer mitschwingend. Ich möchte sie auch nicht missen, möchte sie auch nicht per se in Verruf gebracht sehen. Das ist nichts Heiliges, sondern sehr profan und manchmal auch mit Schlammcatchen behaftet, aber damit nicht unethisch. Ich sage das vor dem Hintergrund so mancher Diskussion, die da und dort auch ins Parlament dringt oder sträflicherweise von Parlamentariern sogar befördert und unterstützt wird.

Zweitens. Das Amt des Bundespräsidenten ist per se ein politisches. Wenn die Stiftung und Gewährleistung des innergesellschaftlichen Friedens - so hat man ja einmal old-school gesagt - eine Aufgabe des Staates, auch des neuzeitlichen Verfassungsstaates ist, dann muss es jemanden geben, der am Ende den Punkt setzt für diesen Gesamtstaat - um es in ein hoffentlich nicht zu überzogenes und falsches Bild zu packen. Außerdem ist er durch die Art der Wahl und natürlich auch durch die geschilderten Kompetenzen nie nur Notar. Er ist auch kein Eunuch. Er muss aber Macht auch schöpfen - wie andere -, und seine Macht kann sich auch verbrauchen. Deshalb ist es klug und richtig, wenn dieses ruhende Potenzial nicht zehn Mal in einer Amtsperiode ausgelebt wird, sondern tunlichst vermieden wird, es jemals auszuüben. Es muss die Ultima Ratio sein. Und ähnlich, wie bei der parlamentarischen Kontrolle der Regierung durch das Parlament tatsächlich auch viel

Kontrolle informell stattfindet, indem man vorher Dinge bespricht und damit trotzdem als Verfassungsorgan akkurat agiert, kann das Ganze auch beim Bundespräsidenten stattfinden, und das ist offensichtlich auch der Fall: Er genießt Autorität.

Kein Kanzler, keine Kanzlerin hat gerne Gespräche mit dem Bundespräsidenten, die kritisch werden. Ich finde dieses etwas antiquierte Agieren, das einem Bundespräsidenten auferlegt ist, gut in einer Zeit von Twitter, Facebook, schneller Kommunikation, nämlich wirklich die Kraft des gesprochenen Wortes, die Kraft der großen Geste, die, wie ich finde, auch für den Zusammenhalt eines Landes elementar wichtig sein können.

Was mir bei beiden Vortragenden fehlte - Sie haben für einen Politikwissenschaftler sehr juristisch argumentiert, Sie haben zum Teil sehr politikwissenschaftlich argumentiert -, war der Hinweis darauf, dass es in einem Land, das seit 1949 mit diesem Grundgesetz arbeitet, auch so etwas wie ein informelles Verfassungsrecht gibt, eine durch Praxis, durch Ausübung der Praxis geschaffenes Recht, Usancen, über die auch kein Bundespräsident hinausgehen sollte, um - meinerwegen - die Würde des Amtes zu beschädigen oder auch die Bedeutung seiner Position am Ende selbst zu desavouieren und auszuhöhlen.

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Da sind Sie ja von keinem Geringeren legitimiert als von Ullrich Schroedel, der immer gesagt hat, eine Verfassung enthält Anregungen und Schranken, und damit eröffnen sich Spielräume. Und Wilhelm Hennis hat einmal geschrieben: Die Verfassung ist nicht das Grundbuch der Nation, in dem alle Liegenschaften registriert sein müssen. - Also insofern ist es, glaube ich, interdisziplinär positiv aufzunehmen. - Nils Diederich.

**Prof. Dr. Nils Diederich:** Ich bedanke mich sehr herzlich für die beiden Referate, die außerordentlich anregend und auch provozierend sind - auch hinsichtlich dessen, was Sie zuletzt gesagt haben. Ich möchte deswegen auch gar nicht kommentieren, sondern eine Frage stellen: Wir haben Bundestageswahlen vor uns. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass wir im nächsten Bundestag sieben Parteien haben werden, wenn ich die christliche Regionalpartei als eine selbstständige Partei betrachte, als die sie sich ja geriert. Am Ende werden es sieben Parteien sein.

Und wie wir jetzt auch gerade in Berlin sehen: Zwei-Parteien-Koalitionen werden dann möglicherweise nicht mehr möglich sein, sondern wir werden eine Vielfalt von Parteienkonstellationen haben, die Mehrheiten nicht mehr möglich machen. Wir haben ja in anderen Verfassungssystemen - in Belgien oder Spanien -, dass der Vertreter des Souveräns in Form einer Person jemanden beauftragt, eine Koalition zu finden. Sie haben gesagt: Der Bundespräsident schlägt vor. - Bisher war es so, dass da eine klare Mehrheit im Bundestag gesagt hat: Der soll es sein! - Und der wurde dann auch vorgeschlagen.

Ich möchte Sie beide bitten, uns Szenarien zu zeichnen, wie das mit einem Sieben-Parteien-Parlament ist und welcher automatische Kompetenzzuwachs dann eigentlich auf den Präsidenten zukommt. Das wäre sozusagen ein Anwendungsbeispiel. Ich habe das Szenario beschrieben; nehmen Sie es einmal für eine eingetretene Realität. Wie schnell solche Realitäten eintreten können, hat uns Frau Högl vorhin im Hinblick auf die amerikanische Wahl gesagt. Ich bin sehr gespannt, was dabei herauskommt.

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Herr Wieland noch dazu - damit Sie über die Realitäten nachdenken können.

**Wolfgang Wieland:** Herr Butzer, Sie haben uns ja die Machtmittel, die ein Bundespräsident hat, eindrucksvoll mit Beispielen aus der Vergangenheit geschildert, die ich gar nicht mehr im Kopf hatte - was Lübke so alles gemacht hat. Nur, ich denke einmal, die Abwehr alter Nazis ist heute kein Thema mehr; das ist biologisch erledigt. Die Neuen wird man im Auge haben müssen, aber bis die Bundesrichter werden, ist noch ein weiter Weg. Und auch die Frage Nicht-mehr-Entlassung von Generälen hängt mit der Macht des Bundespräsidenten zusammen. Als zu Guttenberg den Staatssekretär und Generalinspekteur Schneiderhan in die Wüste schickte, hätten beide wohl nicht bleiben mögen - nach einem Veto des Bundespräsidenten, weil sie mit dem Minister nun nicht mehr vertrauensvoll zusammenarbeiten wollten. Das heißt, die Frage, die ja jetzt im Raum steht, lautet: Stell dir vor, es ist Bundespräsidentenwahl, und niemand kandidiert! - Es liegt wohl nicht daran, dass Ihr Referat noch nicht veröffentlicht ist und potenzielle Kandidaten lesen können, was sie eigentlich alles tun könnten, sondern liegt meines Erachtens daran, dass dieses Bild des Stammesältesten so in den Köpfen ist, dass man gar nicht mehr sieht, dass man auch gegeneinander kandidieren kann, und offenbar nicht mehr im Kopf hat, dass auch Gauck zunächst einmal unterlegen war und dadurch nicht so beschädigt war, dass er beim nächsten Mal nicht gewonnen hätte. Also ich habe jetzt ein bisschen den Eindruck, dass es sehr schädlich ist, wenn jeden Tag in der Zeitung steht: Niemand will Bundespräsident werden! - Heribert Prantl, diese Zeitungen haben wir ja noch gar nicht erwähnt, Herr Oberreuter, schreibt: Verantwortungslos - -

(Prof. Dr. Dr. Oberreuter: Das ist kein CSU-Blatt! – Heiterkeit)

Glücklicherweise - deswegen lese ich es gerne. Der „Bayernkurier“ ist ja inzwischen verfassungsfeindlich. Also Scharnagl, Bayern, kann es auch alleine, ist ein klassischer Bestand der Bundesrepublik; aber das ist ein anderes Thema.

Also: Ich halte das für sehr schädlich und habe den Eindruck, dass man es am liebsten machte, und beziehe meine Partei, die Grünen, durchaus ein, wenn da gesagt wird „Zu früh genannte Namen verbrennen!“, dass man es fast wie bei der Wahl von Verfassungsrichtern im stillen Kämmerlein vorher ausfechten würde und dann eine Kandidatin, einen Kandidaten hätte, auf den man sich schon festgelegt hat. Man soll es von mir aus in einer Großen Koalition versuchen. Aber dann muss man feststellen: Wir finden jemanden - wir finden ihn nicht, und dann muss man gegeneinander kandidieren. Dass Februar schon gewählt wird und immer noch nicht geklärt ist „Ist überhaupt ein geeigneter Kandidat da?“ ist auch ein Thema. Auch bei Steinmeier sind die Signale nicht eindeutig. Gabriel sagt einerseits, wir schlagen Steinmeier vor, und andererseits sagt er im Nachsatz: Aber wir sind nach wie vor verhandlungsbereit. - Und dann wird Freitag verhandelt, wird Sonntag verhandelt.

Kurzum: Ich finde, das Amt ist offenbar inzwischen so hoch angesiedelt, dass gute Leute Angst haben, wenn man ihnen nicht vorher sagt: Du hast eine sichere Mehrheit, überhaupt nur anzutreten! – Und das halte ich für schlecht.

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Ich habe noch eine Wortmeldung und will fragen, ob noch weitere dazukommen. - Wenn das nicht der Fall ist, würde ich Ihnen noch das Wort geben, worauf die beiden Gelegenheit zu ihren Schlussworten haben.

**Everhard Voss:** Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Butzer. Ich habe ein ziemliches Problem mit dem Verständnis der Begrenztheit der Handlungsfähigkeit des Bundespräsidenten hinsichtlich der Entlassung und Ernennung von Beamten, Richtern und Soldaten. Sie selbst brachten die Fälle Krupinski, Franke. Wenn man

sich an den Fall erinnert, dass das, was in Bremgarten damals vorging, die Causa dafür war, die Entscheidung des Bundespräsidenten auszusprechen, konnte man schon sehr stark zweifeln, ob hier das Ermessen des Bundespräsidenten eigentlich überhaupt angebracht war. Noch schlimmer wurde die Sache bei dem Fall des Generals Dr. Günter Kießling, wo man den Bundespräsidenten in eine derartige Zwangslage manövriert hatte, diesen ehrenwerten und tadellosen Mann zu entlassen, weil der zuständige Ressortminister seiner Überzeugung Ausdruck verlieh, die Gründe seien stichhaltig, und er ihn später wiederernennen musste, bevor er ihn dann „normal“ entließ. Das verstört mich bis heute noch ein wenig.

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Herr Lhotta, beginnen Sie.

**Prof. Dr. Roland Lhotta:** Ich beginne einmal bei dem Beitrag, der in der Mitte lag und sich für einen stärkeren Wettstreit zwischen potenziellen Kandidaten ausgesprochen hat. Ich würde sagen: Ja, diese Aura des Stammesältesten oder dieser Weihrauch, der das Bundespräsidentenamt ein bisschen umweht, bewahrt vielleicht ein wenig davor, dieses sehr wichtige und - wie wir in der Diskussion und auch im Vortrag hinreichend deutlich gemacht haben - durchaus machtvolle Amt, wenn es denn situativ sein soll und sein kann, auch gebührend im Werdungsprozess zu würdigen. Ich bin kategorisch nicht der Meinung, dass ein Wettkampf oder ein Wettstreit das Amt beschädigen würde, sondern es geht einfach darum, dass sich im Wege einer demokratischen Auslese, zu der Streit und Auseinandersetzung und Kontroverse und Positionierung gehören, entsprechende Kandidaten diesem Prozess auch aussetzen können. Sie bekleiden am Ende das höchste Amt des Staates. Ich finde nichts falsch daran, wenn man sich einem solchen Prozess aussetzt. Und diejenigen, die dabei unterliegen, sind keine Loser, sondern haben sich an einem demokratischen Findungsverfahren beteiligt, bei dem es um ein hohes Amt geht, und sie haben sich eingebracht, um sich um dieses Amt zu bewerben, und ihre Position da auch geltend gemacht. Das ist aus meiner Perspektive kein Schaden und schadet ganz bestimmt auch nicht dem Amt und der Würde des Bundespräsidenten.

Den letzten Beitrag würde ich, da Sie auch Herrn Butzer angesprochen haben, seiner Expertise überantworten und deswegen noch den Versuch machen, das Szenario eines pluriversen Parlaments noch einmal aufscheinen zu lassen. Ich sehe ehrlich gesagt aus dem bloßen Umstand, dass vielleicht künftig mehr Parteien im Bundestag sitzen sollen, nicht einen automatischen Machtzuwachs des Bundespräsidenten erwachsen. Warum auch? Und ich würde auch nicht hingehen und sozusagen gute alte Zeiten aufwärmen. Wir haben diese Debatte in der Weimarer Republik ja gehabt, wir haben diese Argumente hinlänglich vorgetragen bekommen, dass der Präsident quasi über den Parteien schweben sollte und in irgendeinem ephemärem Raum sozusagen den neutralen Schiedsrichter spielen soll, was in der Weimarer Konstruktion schon einmal gar nicht funktionieren konnte, weil er auch vom Volk gewählt war und eben zwei direkte Legitimationsstränge nebeneinander bestanden haben, aus denen der Reichspräsident dann seine Machtbefugnisse gerade auch gegenüber dem Parlament legitimiert hat. Carl Schmitt hat es ihm ja gerne bestätigt.

Also: Das würde ich sozusagen als Szenario nicht als wesensnotwendig auf eine Machtsteigerung des Bundespräsidenten hinführend sehen. Die Instrumente sind da. Wir haben sie, glaube ich, hinreichend beleuchtet, ob sie genutzt werden, sei dahingestellt. Dass sie nicht benutzt werden dürfen und nicht benutzt werden sollen,

ist allerdings ein Punkt - dabei bleibe ich. Das ist nicht opportun und wird der Fülle des Amtes und der Ausstattung des Amtes - ganz banal - nicht gerecht.

**Prof. Dr. Hermann Butzer:** Ich habe eine Fülle von Punkten abzuarbeiten und will mich darum bemühen. Zum einen war das Thema Diätengesetz und Zögern bei der Ausfertigung angesprochen. Der Bundespräsident hat ja sehr verschiedene Methoden, einen gewissen Abstand zu dem Gesetz zu markieren. Dazu gehört das verzögerte oder langsame Ausfertigen. Dazu gehört auch, dass er ein Gespräch führt, zum Beispiel Staatsrechtslehrer einlädt und sie nach ihrer Meinung fragt. Er wird jedenfalls eine Gesetzesausfertigung nicht vornehmen nur aufgrund der Expertise seines Amtes - selbst, wenn er Jurist ist, sondern wird sich da absichern und Gespräche mit Personen führen, die sich mit dem Themenfeld auskennen und auf die er sich gegebenenfalls auch beziehen kann. Von daher ist die Sache mit dem Diätengesetz – ich weiß nicht, ob es da ein Expertengespräch im Bundespräsidialamt gegeben hat - einfach nur ein Zeichen des gewissen Abstandes und vielleicht auch eine Reaktion auf eine Stimmung, die im Volk da ist, dass man nämlich mit der Diätengesetzgebung sehr vorsichtig sein muss.

Alle drei aus einer Partei: Natürlich ist das ein Problem. Andererseits sieht man natürlich auch, dass Parteifreunde, wenn sie so heißen, nicht unbedingt wahre Freunde sind und sich auch gegenseitig kontrollieren können. Wenn ich so nach Bayern gucke, dann sieht man schon, wie das auch sein kann. Aber natürlich wäre das, wenn alle gleichgestrickt sind, ein Problem, und da würden Kontrollmöglichkeiten vielleicht ausfallen. Das ist sicherlich zu konstatieren.

Herr Jekewitz, Sie haben vom Vollmodellkonfektionsanzug gesprochen. Ich möchte antworten, indem ich noch einmal ein bisschen aus den fünfziger Jahren berichte. Adenauer und Heuss fanden keine Tradition vor. Sie mussten sich zusammenraufen. Und da kam Heuss und sagte: Lieber Herr Bundeskanzler, ich würde gern an jeder Kabinettsitzung teilnehmen. - Das war das erste, was er gern wollte, und das war für Adenauer natürlich schauerlich. Und da hat er gesagt: Dann mache ich eine Gegenzeichnung für alle deine Reden! - Das war für Heuss, der spontan formulierte, ein Alptraum. Und so hat man sich zusammengeruckelt. Diese Fähigkeiten spielten eine ganz große Rolle an der Stelle.

Das ist tradiert bis heute. Jeder Bundespräsident hat eigene Akzente. Herzog, Staatsrechtslehrer, Verfassungsgerichtspräsident, hat natürlich ein ganz anderes Auge auf juristische Fragen gehabt, auch Carstens. Gauck ist kein Jurist, hat andere Akzente gesetzt; das ist völlig richtig, dabei bleibt es. Aber es haben doch alle Präsidenten im Laufe ihrer Zeit an irgendeiner Stelle einmal Kompetenzen gezogen, und das ist das, was Sie, glaube ich, meinen: Jeder nimmt aus der Fülle der Kompetenzen das heraus, was ihm wichtig ist und was seine Person anspricht und was er auch gut ausfüllen kann. Und dadurch ergibt sich ein Bild. Aber das ist insgesamt doch eher so das eines Präsidenten, der den Schwerpunkt auf Integration und Repräsentation legt und nur gelegentlich einmal zeigt, welche Kompetenzen er hat.

Die Reservefunktionen, von denen wir gesprochen haben: Das war glücklicherweise in der Zeit der Bundesrepublik noch nie ernsthaft notwendig, denn Gesetzgebungsnotstand haben wir noch nie erlebt.

Zu dem, was Sie, Herr Hartmann, angesprochen haben: Gibt es eigentlich so etwas wie Verfassungsgewohnheitsrecht? Das gibt es, das ist auch als Figur anerkannt. Aber dazu gehören eben zwei Sachen: eine lange andauernde Praxis und die

Überzeugung, dass diese Praxis richtig ist. Und wenn ein Bundespräsident eine neue Praxis begründet, dann ist erst einmal die langandauernde Übung weg, und dann muss er sich ein bisschen streiten und durchsetzen, aber wenn er Gefolgschaft findet, was insbesondere auch in anderen politischen Zeiten möglich ist, entsteht dann neues Verfassungsgewohnheitsrecht, und es findet eben kein schriftlicher Änderungsakt statt wie bei einem Gesetz. Von daher muss man sehen: Gewohnheitsrecht ja - das ist die Rollenerwartung an den Bundespräsidenten, aber das ist eben nicht gesichert, sondern die Praxis kann sich auch ändern.

Das Thema ist sehr spannend: Was passiert mit sieben Parteien in einem Parlament? Bisher ist es ja so, dass die Parteien mit Spitzenkandidaten für den Kanzlerposten antreten. Dann geht man davon aus, dass derjenige, der mehr Stimmen hat, auch die Regierung bildet, und der sucht sich politische Partner aus. Wenn eine andere Situation eintritt, halte ich holländische Zustände mit einem Informateur, der zunächst einmal die Optionen auslotet, für durchaus denkbar.

Denn der Bundespräsident hat sicher kein Interesse, einen Kandidaten vorzuschlagen, der gleich im ersten Wahlgang durchfällt, sondern er wird sehr intensive Gespräche führen. Und wenn er das nicht selber tun will, kann er theoretisch jemanden beauftragen, vielleicht auch einen Erkunder. Vermutlich wird er es zunächst mit dem Chef oder der Chefin der stärksten Partei versuchen. Aber möglicherweise, wenn es sehr schwierig ist, gibt es da auch andere Möglichkeiten. Wie er dieses Vorschlagsrecht, was er hat, füllt, bleibt ihm letztendlich überlassen, und ich erwarte da zukünftig durchaus ein komplizierteres Verfahren, denn es ist ja derzeit nach allen Umfragen nicht ersichtlich, dass eine Zwei-Parteien-Koalition - außer vielleicht der zwischen CDU/CSU und SPD - über die absolute Mehrheit käme.

Wahlkampf - ich sehe das auch so - wäre ohne Weiteres zwischen den Kandidaten möglich. Ich darf erinnern, dass Herzog einige Monate vor dem Amtsantritt schon eine Art von verdecktem Wahlkampf geführt hat, auch wenn mit der Stellung des Bundesverfassungsgerichtspräsidenten nicht richtig vereinbar war. So etwas kann es schon geben, andererseits ist die bisherige Praxis doch meist so gewesen, dass sich die Parteien jemanden suchen, der eine vernünftige Mehrheitschance hat. Vielleicht ist das auch ein Beweis für die These, die wir beide vertreten haben, dass das Amt eben doch nicht ohne Machtpotenzial ist und das eben auch die Parteien dies sehen und deshalb eine Person auf dem Posten haben wollen, die ihnen vertraut ist, die die Spielregeln der Politik kennt und insofern auch den Betrieb einfach weiterführt und ein Gefühl dafür hat, wie man unter Verfassungsorganen miteinander umgeht.

Thema Entlassungen: Ich möchte überhaupt nicht bewerten, ob einzelne Entlassungen, Entlassungsverweigerungen richtig, glücklich oder sonst etwas waren. Mir kam es nur darauf an, deutlich zu machen, dass hier ein Potenzial liegt, Schwierigkeiten zu machen. Und mir ist als Jurist besonders wichtig, noch einmal deutlich zu sagen: Kompetenzen sind auch ein Machtfaktor. Man muss die nicht ziehen, sondern einfach nur sagen: Ich hätte die Möglichkeit. - Und dann entstehen Gespräche und Kompromisse. Der Präsident könnte also eine aktive Rolle spielen, einfach mit der Anzeige: Ich tue mich schwer mit der Entscheidung. Und das wäre auch bei solchen Entlassungsfragen außerordentlich wichtig. Dass einzelne hohe Beamte oder Generäle sich die Weiterarbeit nicht hätten vorstellen können, da bin ich ganz bei Ihnen;

Ich glaube, das wäre das, was ich noch zu sagen habe. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

**Prof. Dr. Dr. Heinrich Oberreuter:** Meine Damen und Herren, vielen Dank an die Referenten. Als jemand, der mit politischer Bildung und Kultur gelegentlich zu tun hatte und hat, will ich doch einen Gedanken noch kurz aufgreifen, nämlich den, dass es schwer vorstellbar ist, dass drei Amtsinhaber, die aus einer Partei kommen, nicht ihres Amtes walten können. Ich sage das deswegen, weil nämlich Amtsgedanke und Amtsverständnis ohnehin in unserem politischen System etwas unterbelichtet zu sein scheinen, und weil man an Amtsinhaber oft die Forderung stellt, sie möchten sich doch bitte der Parteidisziplin beugen.

Wenn wir keine funktionsfähige Ämterordnung mehr haben, dann haben wir ein erhebliches Defizit in unserer parlamentarischen Demokratie. Aber was man auch sagen muss, ist: Wer in Wettbewerben gewählt wird und sich politisch positioniert hat, hat dann auch die ihm zukommenden Amtspflichten, und dann ist er raus aus dem Wettbewerb als Präsident und hat die Integrationsfunktion natürlich mit wahrzunehmen.

Also, meine Damen und Herren, wir haben einen Stammesältesten mit rechtlichen Kompetenzen, und ich habe mit Befriedigung vernommen, dass an diesem Abend niemand die Forderung nach einem Naturburschen erhoben hat und gar nach einem Naturburschen, der durch Direktwahl in ein Amt kommt, sei es bundesrepublikanisch oder amerikanisch ausgestattet. Das ist schon eine erhebliche Befriedigung.

Ich danke Ihnen allen für Ihre wirklich überraschend akzentuierten Beiträge, den Konsens, den wir über weite Strecken hatten, und ich danke Ihnen allen für Ihre Aufmerksamkeit an diesem Abend.

Ich gehe davon aus, dass die Frau Präsidentin Ihnen jetzt noch einen Reisesegen mit auf den Weg gibt, und verkünde, dass wir uns in diesem Kontext irgendwann wiedersehen.

**Vorsitzende Dr. Eva Högl:** Die Frau Präsidentin ist die Vorsitzende und erteilt auch keinen Segen. Aber ich bedanke mich ganz herzlich. Es war ein spannender Abend. Ich freue mich, wenn Sie wiederkommen. Bleiben Sie bitte gesund und munter. Eine gute Zeit bis dahin! Wir laden Sie sicherlich bald wieder zu einem spannenden Thema ein. Alles Gute!

(Beifall)