

sten durch die Aufhebung der wichtigsten Bestimmungen des 1. Strafrechtsänderungsgesetzes eingestellt werden. *Possers* Kampf gegen das politische Gesinnungsstrafrecht gelangte spät, für die meisten Betroffenen zu spät, ans Ziel.

Heute steht zu Recht die juristische Aufarbeitung der Regierungskriminalität der DDR auf der Tagesordnung. In dieser Situation besteht die Gefahr eines selbstgerechten Blicks auf die Justizgeschichte der Bundesrepublik, die keine staatliche Kriminalität erzeugt hat. Dennoch muß daran erinnert werden, daß nicht nur Kommunisten der DDR Unrecht begingen, sondern daß auch Kommunisten – freilich in qualitativ unvergleichbarer und im Strafmaß begrenzter Form – durch die Justiz der frühen Bundesrepublik Unrecht erlitten.

Zum Schluß äußere ich eine Bitte. Es wäre gut, wenn nach den Erinnerungen von *Posser* seine oftmals an abgelegener Stelle veröffentlichten und z. T. auch nicht veröffentlichten juristischen Arbeiten – die Analyse des KPD-Verbotsurteils, das Plädoyer im *Agartz*-Prozeß, der Bericht über den Düsseldorfer Prozeß etc.<sup>17</sup> – erneut publiziert würden. Von *Possers* auf keinem Auge blinden, rechtsstaatlichen Paradigma können die Justiz, die Anwaltschaft und die Rechtslehre bis heute lernen. Das hat auch damit zu tun, daß *Possers* juristisches Eintreten für politische Außenseiter der Gesellschaft sich nicht in der Analyse erschöpfte, sondern sich im praktischen Handeln – das schon in der Bibel ein größeres Gewicht hat als die selige Kontemplation – bewährte.

## Stephan Seltenreich Zur Volkswahl des Bundespräsidenten

### A. Einleitung

Am 23. Mai 1994 hat die zehnte Bundesversammlung Prof. Dr. *Roman Herzog* im dritten Wahlgang mit 696 Stimmen zum neuen Bundespräsidenten gewählt. Dabei geben sowohl die Vorgänge im Vorfeld der Wahl als auch zwischen den einzelnen Wahlgängen zu denken. Was ist geschehen? Zunächst schlug der Bundeskanzler den sächsischen Justizminister *Steffen Heitmann* zum Bundespräsidentenskandidaten der Union vor. Doch der war schon innerparteilich nicht zu halten und wurde – nachdem die SPD den nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten *Johannes Rau* als Gegenkandidaten nominiert hatte – gegen den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts *Roman Herzog* ausgetauscht, der sich einer höheren inner- und teilweise auch überparteilichen Akzeptanz erfreute. Während Bündnis 90/Die Grünen den parteilosen Bürgerrechtler *Jens Reich* zu ihrem Kandidaten kürten, trat für die FDP deren langjährige Bundestagsabgeordnete *Hildegard Hamm-Brücher* an, wobei die FDP-Fraktion sogleich ankündigte, daß Frau *Hamm-Brücher* bei der Notwendigkeit eines dritten Wahlgangs zurücktreten werde, um eine eindeutige Entscheidung zwischen den beiden »Spitzenkandidaten« *Herzog* und *Rau* zu ermöglichen.

Nachdem in den ersten beiden Wahlgängen erwartungsgemäß kein Kandidat die notwendige absolute Mehrheit von 663 Stimmen auf sich vereinigen konnte, zogen

<sup>17</sup> D. Posser, Politik und Justiz. Ein Wort zum Verbot der KPD und zur politischen Justiz, Stimme der Gemeinde H. 17/1956, Sp. 525 ff., ders., Plädoyer (Anm. 12), ders., Der Düsseldorfer Prozeß (Anm. 10).

sich die FDP-Wahlmänner und -frauen zur Beratung zurück. Der Parteivorsitzende *Klaus Kinkel* legte Frau *Hamm-Brücher* nahe, ihre Kandidatur zurückzuziehen. Dann fand eine »Probeabstimmung« unter den FDP-Delegierten statt, ob nun für *Herzog* oder *Rau* zu stimmen sei, wobei *Kinkel* sich vor dem Hintergrund der Regierungskoalition für *Herzog* aussprach. Entsprechend fiel auch die »Probeabstimmung« aus: 69 Stimmen für *Herzog* und 40 Stimmen für *Rau*. Schließlich wurde mit den Stimmen der Regierungskoalition im dritten Wahlgang der Kandidat *Herzog* zum neuen Bundespräsidenten gewählt.

Unbehagen kommt bei der Betrachtung des Ablaufs der Präsidentschaftswahl aus mehreren Gründen auf: Zum einen spiegelt sich deutlich die Stellung der Parteien in Deutschland wider, die derart stark ist, daß selbst das Verfassungsorgan Bundespräsident von diesen bestimmt wird, obwohl der Bundespräsident unstreitig eine Stellung innehat, die über der Parteipolitik steht.<sup>1</sup> Entsprechend sollten auch bei seiner Wahl partei- oder koalitionspolitische Überlegungen unberücksichtigt bleiben, schon gar nicht – wie bei der jetzigen Wahl – im Vordergrund stehen.<sup>2</sup> Zum anderen mutet es seltsam an, wenn der Bundespräsident als erster Vertreter und Repräsentant des Volkes nicht von diesem direkt, sondern von der Bundesversammlung gewählt wird, deren Legitimation zumindest teilweise auf recht schwachen Füßen steht.<sup>3</sup> In diese Richtung geht auch die Argumentation der SPD, wonach mit *Herzog* ein Bundespräsident gewählt worden sei, der bei einer Direktwahl des Volkes seinem Mitbewerber *Rau* unterlegen wäre.<sup>4</sup> Dies zeigt Probleme der repräsentativen Demokratie und stützt Reformansätze in Richtung Volkswahl des Bundespräsidenten.<sup>5</sup> Die Volkswahl des Bundespräsidenten war bereits Gegenstand der Enquete-Kommission Verfassungsreform des siebten Bundestages<sup>6</sup>, die jedoch im Ergebnis zu keiner Grundgesetzänderung führte. Im Verlauf der Wiedervereinigungsdiskussion und mit der Zunahme von Politik- und Parteiverdrossenheit in der Bevölkerung ist diesem Thema wieder Beachtung geschenkt worden. So lag dem Bundestag ein Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vor, der die Reform der Wahl des Bundespräsidenten betraf.<sup>7</sup> Im übrigen sind Reformbestrebungen im gesamten Bereich der plebiszitären Regelungen festzustellen. Beispielsweise wird über Volksinitiativen bei der Bundesgesetzgebung<sup>8</sup> diskutiert sowie über die Direktwahl von Bürgermeistern<sup>9</sup> oder gar von Ministerpräsidenten<sup>10</sup>.

Dies alles gibt Anlaß, die Möglichkeit einer Direktwahl des Bundespräsidenten näher zu betrachten. Dabei ist zunächst zu klären, ob überhaupt Bedarf für eine Neuregelung besteht (B). Ist dies der Fall, stellt sich die Frage nach deren möglichem Inhalt (C).

1 Vgl. nur *Herzog*, in: Maunz/Durig/Herzog/Scholz, Grundgesetzkommentar, Stand 1993, Art. 54 GG, Rn. 90.

2 Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 24. 5. 1994, S. 3 (Zählappelle aus Liebe zur Macht); Die Zeit 22/1994, S. 1 (Unverkrampt die Macht behauptet).

3 Böckenförde, VVDStRL 25 (1967), S. 221; Jülich, Die Wahl des Bundespräsidenten, DÖV 1969, 92 (96).

4 Vgl. nur FAZ v. 26. 5. 1994, S. 1 (Rau soll den unverdienten Verlierer spielen); Süddeutsche Zeitung v. 24. 5. 1994, S. 4 (Nach der Wahl).

5 Dabei ist zu beachten, daß es hier nicht um die hypothetische Frage geht, wie beispielsweise ein Wahlkampf zwischen *Herzog* und *Rau* ausgegangen wäre, sondern nur darum, ob der Volkswille durch die Bundesversammlung verwirklicht wird.

6 BT-Drucks. 7/5924, S. 20 f. = Zur Sache 2/77.

7 BT-Drucks. 12/6105 v. 10. 11. 1993; vgl. auch: Das Parlament 18–19/1994, S. 11; Jens Reich, Auf glitschigem Boden, Der Spiegel 51/1993, S. 43.

8 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 99 f. = Zur Sache 5/93.

9 V. Arnim, Ein demokratischer Urknall, Der Spiegel 51/1993, S. 35 (36).

10 V. Arnim (Fn. 9), S. 35 ff.

### B. Bedarf es einer Neuregelung des Art. 54 GG?

Wer eine seit 45 Jahren bestehende Regelung ändern will, muß dafür gewichtige Gründe anführen. Deshalb gilt es, die Hintergründe des momentan geltenden Wahlsystems und seine Ausgestaltung sowie die jetzige Stellung des Bundespräsidenten im Staat näher zu betrachten und die sich daraus ergebenden Argumente zu bewerten.

#### 1. Gründe für die Ausgestaltung des heutigen Wahlrechts

Sucht man nach Gründen für die eigenartige Ausgestaltung des Wahlsystems zur Bundespräsidentenwahl, so gehört es heute schon fast zum guten Ton, an erster Stelle die Erfahrungen der NS-Diktatur und der Weimarer Zeit zu nennen.<sup>11</sup> Allerdings ist mit dem Verweis auf die Weimarer Zeit noch nicht alles geklärt. Aus den Sitzungsberichten des Parlamentarischen Rats<sup>12</sup> ergibt sich, daß der Wahlkörper Bundesversammlung aus zwei Gründen geschaffen wurde: Zum einen sollte das zu kreierende Wahlgremium, da der Bundespräsident die höchste Vertretung des gesamten Volkes sein sollte, eine breite demokratische Legitimationsbasis besitzen, und zum anderen sollte das föderative Element zum Tragen kommen.<sup>13</sup> Die damit an sich naheliegende Volkswahl kam aus den genannten historischen Gründen nicht in Betracht. So spiegelt sich das tiefe Mißtrauen der Abgeordneten des Parlamentarischen Rats gegenüber jeglichen plebiszitären Regelungen im Ausspruch des Abgeordneten *Dehler* wider: »Wir sind der Meinung, daß unser Volk in der jetzigen Lage nicht befähigt ist, den richtigen Mann herauszustellen.«<sup>14</sup> Somit blieb nur noch die Möglichkeit, den Bundespräsidenten über ein eigens geschaffenes Organ wählen zu lassen, das eine breite demokratische Legitimation aus der Bevölkerung hat: ein Gremium, das aus den Mitgliedern des Bundestags und einer gleichen Anzahl von Vertretern der Länder besteht.<sup>15</sup> Damit konnte auch zugleich dem föderativen Element Rechnung getragen werden.<sup>16</sup>

Somit wurde mit der Bundesversammlung ein Wahlorgan geschaffen, das aufgrund der historischen Gegebenheiten eine Direktwahl des Bundespräsidenten vermied, jedoch gleichzeitig eine breite Legitimationsbasis des Bundespräsidenten unter Berücksichtigung des föderativen Elements ermöglichen sollte.

<sup>11</sup> *Herzog* (Fn. 1), Art. 54 Rn. 10; *Stern*, Staatsrecht II, S. 190 f.

<sup>12</sup> Parlamentar. Rat (PR) Hauptausschuß (HA) StenBer der 32. Sitzung vom 7. 1. 1949, S. 389 (395 ff.).

<sup>13</sup> PR HA StenBer der 8. Sitzung v. 24. 11. 1948, S. 99 (103) (Abg. *Dehler*); sowie PR HA StenBer der 10. Sitzung v. 30. 11. 1948, S. 113, (116 f.) (Abg. v. *Brentano*).

<sup>14</sup> PR HA StenBer, S. 400.

<sup>15</sup> Insoweit wollte man sich an das französische Modell zur Wahl des Staatspräsidenten in der vierten Republik anlehnen. Vgl. auch die endgültige Beschlussfassung in PR HA 49. Sitzung v. 9. 2. 1949, S. 637 (641).

<sup>16</sup> Die Beteiligung der Bundesratsmitglieder anstelle der Landesvertreter scheiterte nach langer Debatte daran, daß die Bundesratsmitglieder weisungsgebunden sind. Vgl. hierzu PR HA StenBer, S. 401.

Im folgenden soll näher betrachtet werden, wie die oben unter B. 1. dargelegten Gründe und Ziele sich in der Ausgestaltung der Bundesversammlung und im Wahlsystem niederschlagen.

#### a. Die Zusammensetzung der Bundesversammlung

Im Gegensatz zu den anderen obersten Bundesorganen ist die Bundesversammlung ein reines Wahlorgan, das einzig die Aufgabe hat, den Bundespräsidenten zu wählen. Daraus ergibt sich auch, daß die Bundesversammlung sich jeweils alle 5 Jahre zu diesem Zweck neu konstituiert und zusammensetzt.<sup>17</sup> Sie besteht zur Hälfte aus den aus der letzten Bundestagswahl hervorgegangenen Mitgliedern des Bundestags, die somit kraft ihres Bundestagsmandats der Bundesversammlung angehören. Die andere Hälfte der Wahlmänner und Wahlfrauen sind Ländervertreter, die von den jeweiligen Landtagen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bestimmt werden (Art. 54 Abs. 3 GG).<sup>18</sup> Insofern verwirklicht Art. 54 Abs. 3 GG zumindest formell die unter B. 1. dargestellten Intentionen des Verfassungsgebers. Diese Regelung hat jedoch Folgeprobleme:

##### aa. Die Legitimationsbasis

Die Wahl der Landesvertreter verläuft nach Vorschlagslisten. Sofern sich die Landtagsfraktionen auf eine Vorschlagsliste einigen können, braucht nur darüber abgestimmt zu werden. Besteht jedoch keine Einigkeit, so legt jede Fraktion ihre eigene Liste vor. Nach der Wahl werden die einzelnen Sitze zur Bundesversammlung nach dem Verfahren *Hare/Niemeyer* verteilt, so daß am Ende regelmäßig die parteipolitischen Kräfte der jeweiligen Landtage widerspiegelt werden.<sup>19</sup>

Dieser Wahlmodus der Abgeordneten hat zur Folge, daß Verschiebungen des politischen Meinungsbildes im Volk in der Zeit von der letzten Bundestagswahl bzw. Landtagswahl bis zur Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung nicht berücksichtigt werden. Zwar mag man hier einwenden, daß ein gewählter Abgeordneter selbst noch im 4. Jahr der Legislaturperiode mit der selben Legitimation ein Gesetz erlassen könne wie zu Beginn der Wahlperiode, selbst wenn sich zwischenzeitlich das politische Meinungsbild des Volkes stark zu seinen Ungunsten verändert habe. Ein der Demokratie typisches Element sei eben gerade die Herrschaft auf Zeit. Hier wird jedoch eines verkannt: Während Gesetze, die in einer Legislaturperiode erlassen wurden, von dem folgenden Bundestag wieder geändert oder sogar aufgehoben werden können, ist der Bundespräsident von der Bundesversammlung auf 5 Jahre gewählt, ohne die Möglichkeit einer späteren Abwahl. Dies bedeutet, daß die Mitglieder der Bundesversammlung eine irreversible Entscheidung treffen, die u. U. weit über den Zeitraum ihrer Legislaturperiode hinauswirkt. Aus dieser Differenzierung wird bereits erkennbar, daß der vorgenommene Vergleich nicht sachgemäß ist. Dies zeigt sich auch darin, daß die Bundestagsabgeordneten zunächst nur für ihre Tätigkeit im Bundestag gewählt werden und ihnen die Mitgliedschaft in der Bundesversammlung eher zufällig durch das Anstehen der Bundespräsidentenwahl innerhalb der Legislaturperiode zufällt.

<sup>17</sup> Herzog (Fn. 1), Art. 54, Rn. 29.

<sup>18</sup> Vgl. Herzog (Fn. 1), Art. 54, Rn. 34.

<sup>19</sup> Kummich, in: BK (Zweitbearbeitung 1968), Art. 54, Rn. 9; Wilhelm Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl. 1972, S. 183 sowie Werner Weber, Mittelbare und unmittelbare Demokratie, in: FS für Hugelmann Bd. II, S. 765 (770); Schlaich, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Heidelberg 1987, Bd. II, § 47 Rn. 3; Stern (Fn. 11), S. 182 f.; ähnlich Maurer, DÖV 1966, 665 (670).

Ein weiterer Mangel hinsichtlich des Bestrebens der Verfassungsgeber, für den Bundespräsidenten eine breite Legitimationsbasis im Volk zu schaffen, ist darin angelegt, daß die Landesvertreter in der Bundesversammlung nicht unbedingt dem Landtag angehören müssen, der sie entsendet.<sup>20</sup> Dies bedeutet, daß das Staatsvolk in den Ländern gerade keinen unmittelbaren Einfluß darauf ausüben kann, von wem es in der Bundesversammlung vertreten wird. Landesvertreter, die keinem Landtag angehören, haben kein direktes Mandat von der Bevölkerung. Sie können sich bei der Wahl in der Bundesversammlung nur auf ihre mittelbare Legitimation durch den jeweiligen Landtag berufen. Dies hat zur Folge, daß der Wahl des Bundespräsidenten eine doppelte Mittelbarkeit anhaftet, was eine weitere Kluft zwischen Bundespräsident und Staatsvolk schafft.<sup>21</sup> Je größer die Distanz zwischen Volk und Bundespräsident, desto schmaler wird die Grundlage der Legitimation.

Betrachtet man alle diese Gesichtspunkte, so läßt sich feststellen, daß die angestrebte breite Legitimationsbasis für die Bundespräsidentenwahl durch die Schaffung der Bundesversammlung nicht erreicht wurde.

#### *bb. Das föderative Element*

Zu erörtern bleibt noch, ob wenigstens das föderative Element in der Bundesversammlung zum Tragen kommt. Dabei geht es weniger um die Frage der formalen Eigenständigkeit der Landesvertreter gegenüber ihren Kollegen aus dem Bundestag, sondern vielmehr um deren tatsächliche Einflußnahmemöglichkeit. Eine solche läge dann vor, wenn die Landesvertreter ein echtes Gegengewicht zu den Bundestagsabgeordneten bilden würden, wie dies beispielsweise für das Verhältnis Bundestag-Bundesrat zutrifft. Indessen zeigt die Geschichte der Bundesversammlung, daß die Landesvertreter lediglich ein Anhängsel der Bundestagsabgeordneten in der Bundesversammlung sind und sich bislang den Vorstellungen der Bundesparteien willenlos fügen.<sup>22</sup> Die Landesvertreter treten nämlich in der Praxis nicht als Repräsentanten ihrer Länder, sondern vielmehr als Vertreter ihrer Partei auf. Die Parteizugehörigkeit erweist sich hier regelmäßig stärker als die Länderinteressen. Dies erkennt man deutlich in der eingangs dargestellten Probeabstimmung der FDP nach dem zweiten Wahlgang sowie auch im Ablauf früherer Bundespräsidentenwahlen.<sup>23</sup> Daraus wird ersichtlich, daß es sich auch in der Bundesversammlung primär um Partei- und Fraktionsinteressen handelt, die das föderative Element in seiner Entfaltung hindern und hemmen. Dasselbe gilt für die Auswahl der Präsidentschaftskandidaten; diese werden nämlich in der Praxis ausschließlich von den Parteigremien der Bundesparteien festgelegt und erst danach in der Bundesversammlung vorgeschlagen.<sup>24</sup>

Somit kann festgehalten werden, daß die Zusammensetzung der Bundesversammlung auch nicht geeignet ist, das föderative Element zum Tragen zu bringen.

<sup>20</sup> Vgl. § 3 BPräsWG.

<sup>21</sup> *Küchenhoff*, Präsentationskapitulation des Bundeskanzlers, DÖV 1966, 675 (683); sowie *Jülich* (Fn. 3), 95.

<sup>22</sup> *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 2. Auflage 1972, S. 184; *Jülich* (Fn. 3), 95; *Weber*, Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewahrung (1957), S. 37; *Anders*, Zur Wahl des Bundespräsidenten, DÖV 1970, 253 f.; *Schlaich* (Fn. 19), § 47, Rn. 3; Süddeutsche Zeitung v. 24. 5. 1994, S. 3 (Zählappelle aus Liebe zur Macht); *Die Zeit* (Fn. 2), S. 1, 2. Spalte (Unverkrampt die Macht behauptet).

<sup>23</sup> Vergleiche insbesondere die Wahl Gustav Heinemanns zum Bundespräsidenten, der 1969 mit den Stimmen der SPD und FDP nach eingehenden Vorabsprachen der Parteivorsitzenden Brandt und Scheel gewählt wurde.

<sup>24</sup> So auch *Schlaich* (Fn. 19), § 47, Rn. 3.

Gem. Art. 54 Abs. 1 GG wird der Bundespräsident ohne Aussprache von der Bundesversammlung gewählt. Im ersten und zweiten Wahlgang benötigt ein Kandidat die absolute Mehrheit der Stimmen, im dritten Wahlgang genügt die relative Mehrheit der Stimmen (Art. 54 Abs. 6 GG).

Daß die Wahl des Bundespräsidenten gem. Art. 54 GG ohne vorherige Aussprache der Bundesversammlung zu erfolgen hat, bezieht sich nur auf die Aussprache im Plenum vor der Wahl.<sup>25</sup> Dies bedeutet, daß eine Verständigung der Wahlmänner und Wahlfrauen untereinander auch während des Wahlvorgangs zulässig ist. Ebenso wenig verstößt eine »Probeabstimmung«, wie von der FDP durchgeführt, gegen das Verbot der vorherigen Aussprache<sup>26</sup>. Trotzdem verbleibt bei derartigem Ablauf der Wahl für den unbefangenen Betrachter ein bitterer Nachgeschmack.<sup>27</sup>

Die Regelung, den Bundespräsidenten ohne vorherige Aussprache zu wählen, verfolgt den Zweck, das Amt und die Person des zukünftigen Bundespräsidenten aus der politischen Debatte herauszuhalten. Damit soll vermieden werden, daß das Ansehen des zukünftigen Bundespräsidenten bereits vor seiner Wahl durch persönliche Kritik und Angriffe beeinträchtigt und in ein schlechtes Licht gestellt wird.<sup>28</sup> Diese an sich gutgemeinte Intention des Verfassungsgebers hat allerdings zwei bedenkliche Konsequenzen: Zum einen spielen sich heute Vorbereitungen und Absprachen zur Wahl des Bundespräsidenten ausschließlich in den Parteigremien ab.<sup>29</sup> Dies führt zu einer Machtausweitung der Parteien und zu einem weiteren Abrücken von der Volksbasis.<sup>30</sup> Auch wird dadurch die Transparenz der Entscheidungsfindung für den Durchschnittsbürger immer geringer – ein Effekt, der vom Grundgesetzgeber 1949 nicht in diesem Ausmaß gesehen wurde<sup>31</sup> und von ihm nicht gewollt war.

Zum anderen ist zu bedenken, daß die Gesellschaft bei Erlass des Grundgesetzes wesentlich weniger Kommunikationsmittel hatte als heute. Damals war es vielleicht noch realistisch, durch ein Ausspracheverbot den Bundespräsidenten aus der öffentlichen Diskussion herauszuhalten. Im heutigen Medienzeitalter ist dies jedoch nicht mehr möglich.<sup>32</sup> Das Ausspracheverbot stellt also eine in der Realität überholte Regelung dar, die den Politikern ermöglicht, ihre Kandidaten ohne Beachtung des Volkswillens auszuwählen.

Daß im dritten Wahlgang die relative Mehrheit der Stimmen ausreicht, führt zu einer weiteren Schwächung der Legitimationsbasis des Bundespräsidenten. Denn bei diesem Wahlmodus kann die stärkste Fraktion in der Bundesversammlung ihren Kandidaten zwangsläufig in 3. Wahlgang durchsetzen.<sup>33</sup> Abhilfe ließe sich dadurch schaffen, daß man nach dem zweiten Wahlgang nur noch die zwei erfolgreichsten Kandidaten zuläßt, die sodann in einem Stechen die absolute Mehrheit erreichen müßten.

Insgesamt kann somit festgehalten werden, daß auch das Wahlverfahren nur bedingt geeignet ist, dem Bundespräsidenten eine angemessen breite Legitimation zu geben, die über die Landesvertreter im Volk verwurzelt ist.

25 Herzog (Fn. 1), Art. 54 GG, Rn. 40.

26 Hemmrich, in: v. Münch, GG-Kommentar (1983), Art. 54, Rn. 22.

27 V. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 54 GG, Anm. V 2.

28 Herzog (Fn. 1), Art. 54 GG, Rn. 40; Kimmich (Fn. 19), Art. 54 GG, Rn. 15.

29 Hemmrich (Fn. 26), Art. 54 GG, Rn. 6, 22; Schlaich (Fn. 19), § 47, Rn. 10.

30 Kimmich (Fn. 19), Art. 54 GG, Rn. 15 f.

31 V. Mangoldt-Klein (Fn. 27), Art. 54, Anm. V 2; Jülich (Fn. 3), 96.

32 Vgl. Hans Dichgans, Vom Grundgesetz zur Verfassung, Düsseldorf 1970, S. 62.

33 Vgl. Jülich (Fn. 3), 96; Schlaich (Fn. 19), § 47, Rn. 10.

### 3. Die vorgetragenen Argumente gegen eine Volkswahl

Die Argumente, die trotzdem noch im politisch-juristischen Bereich gegen eine Volkswahl des Bundespräsidenten vorgetragen werden, kann man in 3 Kategorien einteilen: Einmal wird vorgebracht, eine Volkswahl des Bundespräsidenten führe zu einem Legitimitätsüberschuß bezogen auf die dem Amt innewohnenden Kompetenzen. Weiterhin wird befürchtet, daß bei einer Wahl des Bundespräsidenten durch das Volk ein Wahlkampf zwischen den einzelnen Bewerbern stattfinden müsse, der dem Ansehen des Bundespräsidentenamtes schade. Die dritte Kategorie bilden schließlich die sogenannten »Weimar-Argumente«, die davon ausgehen, daß es für die Demokratie in Deutschland gefährlich sei, wenn in die Verfassung plebiszitäre Elemente eingefügt würden.

#### a. Der Legitimitätsüberschuß

Die Frage der Volkswahl des Bundespräsidenten beschäftigte bereits Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre die Literatur<sup>34</sup> und u. a. auch die Enquête-Kommission Verfassungsreform des Bundestags. Letztlich verblieb man jedoch bei der Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung.<sup>35</sup> Tragendes Argument im Schlußbericht der Enquête-Kommission war, daß ein Bundespräsident ohne nennenswerte Kompetenzen nicht stärker legitimiert sein dürfe als der Bundeskanzler, der die Richtlinien der Politik bestimme. Eine plebiszitäre Wahl entspreche nicht der Stellung des Bundespräsidenten im Grundgesetz. Eine Volkswahl sei lediglich dann sinnvoll, wenn der Bundespräsident gleichzeitig weitere Rechte eingeräumt bekomme. Dafür sei jedoch kein Bedarf ersichtlich.<sup>36</sup> Diese Auffassung fand in der Literatur überwiegend Zustimmung.<sup>37</sup> Trotzdem lohnt sich eine genauere Betrachtung:

Zunächst wird von den Befürwortern der mittelbaren Wahl des Bundespräsidenten die Geschlossenheit des Grundgesetzes angeführt. Nachdem die Verfassungsgeber sich einmal im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung für einen reinen Parlamentarismus entschieden hätten, in dem dem Bundespräsidenten politisch keine entscheidende Rolle mehr zugewiesen sei, sei es systematisch nur konsequent, den Bundespräsidenten nicht vom Volk wählen zu lassen. Politisch liege die Macht beim Bundeskanzler, der – wiederum konsequent – vom Bundestag als der tragenden Säule im monistisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes gewählt werde.<sup>38</sup>

Bei dieser Argumentation werden allerdings zwei verschiedene Fragen miteinander verquickt: Die Frage nach dem Wahlsystem und die nach den Kompetenzen. Zugleich wird implizit unterstellt, daß das eine nicht ohne das andere zu beantworten sei. Man kann aber gerade nicht vom Wahlmodus auf die Befugnisse schließen. Dies zeigt bereits ein Blick ins Ausland: So wird der italienische Staatspräsident vom Parlament gewählt<sup>39</sup>, obwohl ihm weitreichende Befugnisse verliehen sind.<sup>40</sup> Gleiches galt für den französischen Staatspräsidenten in der vierten Republik. In Österreich hingegen hat der Bundespräsident lediglich dem deutschen Bundespräsidenten

34 *Dichgans* (Fn. 32), S. 60 ff.; *Werner Weber* (Fn. 22), S. 37; *Julch* (Fn. 3), 93 ff; *Anders* (Fn. 22), 253 ff.

35 Vgl. BT-Drucks. (Fn. 6), S. 20 f.

36 BT-Drucks. (Fn. 6), S. 21.

37 *Schmitt-Glaeser*, Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger, DÖV 1977, 544 (545); *Grawert*, Zur Verfassungsreform, Der Staat 18 (1979), 229 (234); *Herzog* (Fn. 1), Art. 54, GG, Rn. 11.

38 *Herzog* (Fn. 1), Art. 54 GG, Rn. 12.

39 Art. 83 italienische Verfassung.

40 Art. 87, 88 italienische Verfassung.

vergleichbare Kompetenzen<sup>41</sup>, obwohl er unmittelbar vom Volk gewählt wird.<sup>42</sup> Es zeigt sich, daß eine unmittelbare Wahl des Bundespräsidenten nicht automatisch einen Kompetenzzuwachs nach sich ziehen muß. Eine Kompetenzausweitung kann nur über eine Änderung der entsprechenden Grundgesetzartikel geschehen; sie ist jedoch vollkommen unabhängig von der Frage des Wahlsystems.<sup>43</sup>

In einem monistisch-parlamentarischen System wie dem des Grundgesetzes ist kein Platz für einen starken Bundespräsidenten. Der Bundespräsident darf auf tagespolitischem Gebiet nicht mit dem Bundeskanzler konkurrieren. Allerdings hat der Bundespräsident außerhalb des tagespolitischen Bereichs Räume auszufüllen, die historisch aus der auctoritas des Kaisers abzuleiten sind<sup>44</sup> und die Integration und Repräsentation betreffen. Für die Verfassungsgeber stand jedoch nach der Katastrophe der NS-Diktatur die verfassungsrechtliche Machtbegrenzung der Staatsorgane im Vordergrund. Deshalb wurde auch speziell dieser Bereich in sich zwar schlüssig ausgestaltet, wobei allerdings Bereiche außerhalb des (Tages-)Politischen unterschätzt wurden.

Insgesamt kann das Argument der überschießenden Legitimation daher nicht überzeugen.

#### *b. Das Wahlkampfangement und sein Gegenpol, die Machtbegrenzung der Parteien*

Daß bei einer Direktwahl des Bundespräsidenten ein Wahlkampf zwischen den einzelnen Kandidaten stattfinden müsse, der der Autorität und dem Rang des Amtes nicht angemessen sei<sup>45</sup>, zielt in die gleiche Richtung wie das Ausspracheverbot des Art. 54 I GG. So meint *Herzog*<sup>46</sup>, daß »die unmittelbare Wahl des Bundespräsidenten durch das Volk unter den Bedingungen der modernen Massendemokratie unvermeidlich zur Folge hätte, daß die politischen Parteien zu einem bundesweiten Wahlkampf gezwungen wären und diesen dann auch mit allen Mitteln der heutigen politischen Auseinandersetzung führen müßten.« Daraus wird sodann der Schluß gezogen, die direkte Volkswahl führe zu einer verstärkten Anbindung der Präsidentschaftskandidaten an die Parteien. Dies sei jedoch mit der Stellung des Bundespräsidenten nicht vereinbar.<sup>47</sup> Dabei wird unterstellt, daß die jetzige Ausgestaltung des Wahlsystems gewährleistet, ohne Wahlkampf und ohne Parteien auszukommen. Dies ist jedoch gerade nicht der Fall. Der tatsächliche Ablauf der letzten Bundespräsidentenwahl zeigt, daß ein Wahlkampf abläuft, über den das Volk durch die Massenmedien informiert wird. Ein klarer Beleg hierfür ist die Art und Weise der Kandidatenauswahl bei der Bundespräsidentenwahl. Zunächst wurde *Steffen Heitmann* von der CDU auf den Schild gehoben und, nachdem er in der Öffentlichkeit nicht mehr zu halten war, durch *Roman Herzog* ersetzt. Als Gegenkandidat zu *Heitmann* nominierte die SPD *Johannes Rau* und die FDP *Hildegard Hamm-Brücher*. Alle Parteien versuchten in der Folge, ihren Kandidaten als den besten zu verkaufen und dessen Stärken bzw. die Schwächen der anderen Mitbewerber aufzu-

41 Vgl. hierzu *Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 1985, S. 261 ff.; sowie *Spanner*, DOV 1966, 619 (620f.).

42 Art. 60 B-VG.

43 So auch *Anders* (Fn. 22), 255.

44 Hierzu insbesondere: *Maurer* (Fn. 19), 666 ff.; *Stern* (Fn. 11), S. 194; *Pernthaler*, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, VVDStRL 25 (1967), S. 94 (100 ff.).

45 BT-Drucks. (Fn. 6), S. 21; *Grawert* (Fn. 37), 236; *Kaltefleiter*, Die Funktion des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1970, S. 205.

46 *Herzog* (Fn. 1), Art. 54 Rn. 11.

47 Vgl. Fn. 46.

zeigen. Gleichzeitig versuchten die höchsten Parteigremien, untereinander Kompromisse und Mehrheiten für ihren jeweiligen Bewerber zu finden. So wurden die Stimmen der FDP-Vertreter in der Bundesversammlung hin und her geschoben und schließlich die Wahl des Bundespräsidenten zu einer Frage der Koalitionstreue hochstilisiert.<sup>48</sup> Dies alles zeigt, daß faktisch um das Bundespräsidentenamt ein Wahlkampf ausgetragen wird, wobei das Volk allerdings nur die Funktion des Zuschauers hat. Es ist jedoch nicht einzusehen, weshalb ein Wahlkampf bei einer Volkswahl das Amt des Bundespräsidenten mehr beschädigen soll als die eher peinlichen Vorgänge beim jetzigen Wahlsystem. Aus dem krampfhaften Festhalten der Parteien am Wahlmodus des Art. 54 GG kann nur der Schluß gezogen werden, daß die Parteien ihre vorhandene Machtposition erhalten wollen und das Beharren auf Art. 54 GG lediglich eine Ausrede darstellt.<sup>49</sup> Auch ist nicht ersichtlich, weshalb bei einer Volkswahl ein Präsidentschaftskandidat mehr von der ihn unterstützenden Partei abhängig sein soll als ein Kandidat, der zwar nach dem jetzigen Wahlsystem theoretisch von jedem Mitglied der Bundesversammlung vorgeschlagen werden kann, praktisch jedoch ausschließlich von den obersten Parteigremien ausgewählt wird. Schließlich fragt man sich beim momentanen Wahlsystem, wie es möglich sein kann, daß der Bundespräsident ein über den Parteien stehendes und von diesen unabhängiges Verfassungsorgan ist, wenn ausschließlich die Parteien und hier insbesondere die Parteivorsitzenden und Parteivorstände die Präsidentschaftskandidaten bestimmen. So ist es schon recht unwahrscheinlich, daß ein parteiloser Bundespräsidentschaftskandidat vorgeschlagen wird. Ist dies allerdings wie bei *Jens Reich*, der vom Bündnis '90/Die Grünen vorgeschlagen wurde, ausnahmsweise einmal der Fall<sup>50</sup>, so bestehen jedenfalls für einen solchen Kandidaten in der Bundesversammlung keine Chancen gewählt zu werden, da die Wahlmänner und Wahlfrauen durchweg einer Partei angehören und zumindest faktisch der Fraktionsdisziplin unterliegen. Angesichts dieser Praxis muß die Forderung nach einem unabhängigen Bundespräsidenten – gerade von denjenigen Personen erhoben, die in der privilegierten Lage sind, die Bundespräsidentschaftskandidaten zu bestimmen – wie eine Farce anmuten. Abschließend sei noch ein Blick auf das Nachbarland Österreich gerichtet, in dem der Staatspräsident vom Volk gewählt wird. Die dortigen Erfahrungen zeigen, daß ein landesweiter Wahlkampf dem Ansehen und der Stellung des Staatsoberhauptes keinen Verlust zufügt und auch nicht zu Spaltungen im Wahlvolk führt.<sup>51</sup> Hiergegen könnte eingewendet werden, daß beispielsweise die Vorgänge bei der Wahl von *Kurt Waldheim* zum österreichischen Bundespräsidenten dem Amt und Ansehen geschadet hätten. Dies ist gewiß richtig, trifft jedoch nicht den Kern des Problems. Man stelle sich einmal vor, *Kurt Waldheim* wäre in Deutschland Bundespräsidentschaftskandidat gewesen. Hätte es dann nicht auch einen Aufschrei der Empörung wie in Österreich gegeben? Dies zeigt, daß der eintretende Schaden am Amt nicht durch das Wahlsystem, sondern durch die Angreifbarkeit bzw. unzureichende Integrität der Person des Bewerbers ausgelöst wird. Insgesamt bleibt somit festzuhalten, daß das Wahlkampfangument in keiner Weise zu überzeugen vermag und eine Volkswahl des Bundespräsidenten im Interesse der Machtbegrenzung der Parteien sinnvoll wäre.

48 Zum Ablauf der Bundespräsidentenwahl im Vorfeld: *Der Spiegel* 35/1993, S. 23 ff. (Ganz geheim); 36/1993, S. 18 ff. (Der doppelte Wahlkampf); 39/1993, S. 21 f. (Nasse Denkarbeit).

49 So auch *Weber* (Fn. 22), S. 37 und andeutungsweise *Reich* (Fn. 7), S. 43.

50 Dies ist in der bundesrepublikanischen Geschichte nach der Nominierung von Luise Rinser 1984 durch die SPD der zweite Fall.

51 *Spanner* (Fn. 41), 623.

Diese Gruppe von Argumenten wurde verstärkt Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre vorgebracht.<sup>52</sup> Inhaltlich wird auf die Erfahrungen der Weimarer Zeit mit dem dortigen Reichspräsidenten verwiesen. Dies habe zumindest formal den Weg Hitlers zur Machtergreifung ermöglicht. Es habe sich gezeigt, wie manipulierbar die Volksmenge sei und wie wenig man sich darauf verlassen könne, daß sie die richtige Entscheidung treffe.<sup>53</sup> Indessen hält auch diese Argumentation einer näheren Überprüfung nicht stand:

Daß man in den Anfängen der Bundesrepublik noch stark unter dem Eindruck der Ereignisse der NS-Zeit stand und einer nochmaligen »Verführung« durch einen Demagogen wie Hitler einen Riegel vorschieben wollte, indem man im Grundgesetz auf mittelbare Demokratie setzte, ist verständlich<sup>54</sup> (wenn auch bei einer nüchternen Betrachtung aus heutiger Sicht nicht begründet). Dennoch ist zu fragen, wie lange diese Bevormundung des Volkes noch andauern soll. Formell betrachtet darf das Volk zwar auch nicht den Kanzler wählen, der unstreitig die politische Macht inne hat, doch wird in der Realität bei der Bundestagswahl vorrangig die Kanzlerfrage entschieden. Faktisch betrachtet drehen sich nämlich die Bundestagswahlen immer mehr um die Person des Kanzlers und um dessen politischen Kurs als um reine Sachentscheidungen.<sup>55</sup> Wenn das Volk also zumindest indirekt den Bundeskanzler wählen darf, so scheint es nicht einsichtig, weshalb dem Volk die Wahl seines ersten Vertreters verwehrt bleiben soll. Dies umsoweniger, als der Bundespräsident im Gegensatz zum Bundeskanzler nur geringe politische Befugnisse besitzt und somit die Gefahr, daß das Volk die falsche Person zum Bundespräsidenten wählt, kaum politische Auswirkungen hat.<sup>56</sup> Auch ist nicht gesagt, daß das Volk sich häufiger irrt als seine Vertreter. Hierfür ist die Schweiz, in der das Volk sogar an der Gesetzgebung beteiligt wird, ein sehr gutes Beispiel.<sup>57</sup> Daß jedoch die Qualität der schweizerischen Gesetzgebung unter dieser Entstehungsform leidet, ist nicht feststellbar. Weiterhin hat man auch in der Bundesrepublik mit der Direktwahl der Bürgermeister auf kommunaler Ebene gute Erfahrungen gemacht, die durchaus auf eine (inzwischen gewachsene) Mündigkeit der Bürger schließen lassen.<sup>58</sup>

Das Manipulierbarkeitsargument ist heute nicht mehr nachvollziehbar. Bei einer Direktwahl des Bundespräsidenten ist das Wahlvolk nämlich gewiß nicht manipulierbarer als bei der Bundestagswahl. Daß die Bundestagsabgeordneten aber durch ein mittelbares Wahlsystem ermittelt werden sollen, wird von niemandem vertreten.

Gerade in einer Zeit, in der die Politiker die Beteiligung und Mitwirkung des Einzelnen an der Erneuerung des gesamten Staates fordern, bestünde in der Direktwahl des Bundespräsidenten eine gute Chance, den Einzelnen auch an den Entscheidungen des Staatswesens partizipieren zu lassen.<sup>59</sup>

Da die Frage des Wahlsystems von der Frage der Kompetenzen zu trennen ist, muß eine Volkswahl des Bundespräsidenten auch nicht automatisch zu einer Erweiterung seiner Befugnisse führen. Vielmehr bedarf es hierzu einer weiteren Grundgesetzänderung, die aber mit und ohne Änderung des Wahlsystems möglich ist. Bei einer

<sup>52</sup> BT-Drucks. (Fn. 6), S. 13; *Grawert* (Fn. 37), 234; *Schmitt-Glaeser* (Fn. 37), 545.

<sup>53</sup> Siehe hierzu den Überblick bei *Weber* (Fn. 19), S. 769 f.

<sup>54</sup> PR HA StenBer der 49. Sitzung v. 9. 2. 1949, S. 639 (Abg. Renner).

<sup>55</sup> So auch *Maurer* (Fn. 19), 670.

<sup>56</sup> *Dichgans* (Fn. 32), S. 61.

<sup>57</sup> Vgl. zu den Schweizer Erfahrungen mit der direkten Demokratie *Kries*, *Direkte Demokratie in der Schweiz*, PuZ 23/1991, 44 ff.

<sup>58</sup> *V. Arnim* (Fn. 9), S. 36.

<sup>59</sup> Vgl. auch die Begründung zum Gesetzesentwurf v. Bündnis '90/Die Grünen (Fn. 7).

Volkswahl des Bundespräsidenten würden diesem jedoch keine zusätzlichen Kompetenzen zu teil, so daß ein Vergleich mit dem Reichspräsidenten, bezogen auf die Befugnisse und Zuständigkeiten des Bundespräsidenten, auch nicht möglich ist.<sup>60</sup>

Es zeigt sich somit, daß auch der Weimarer Argumentationsstrang nicht das Festhalten an Art. 54 GG erklären kann.

#### 4. Die integrierende Wirkung einer Volkswahl

Schließlich wird von Befürwortern<sup>61</sup> der Direktwahl angebracht, daß ein vom Volk gewählter Bundespräsident eine wesentlich stärkere Integrationsfigur darstelle und eine viel größere ausgleichende Wirkung entfalten könne. Unbestreitbar besitzt ein vom Volk gewählter Bundespräsident eine größere Nähe zur Bevölkerung und hat dort deshalb einen größeren Rückhalt sowie eine breitere Legitimation. Ein vom Volk gewählter und anerkannter Bundespräsident hätte auch eine viel höhere moralische Autorität, was insbesondere zur Integration der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen genutzt werden könnte. Angesichts der vielfältigen Probleme nach der Wiedervereinigung bedarf es gerade in dieser Phase besonderer Anstrengungen im Bereich von Integration und Verständigung unter der Bevölkerung, damit »endlich zusammenwächst, was zusammen gehört«. Dieser Aufgabe im außertagespolitischen Bereich könnte sich ein direkt gewählter, in einer breiten Basis der Bevölkerung verwurzelter Bundespräsident jedenfalls besser stellen als ein Bundespräsident, der dem Volk faktisch von den Parteien vorgegeben wird. Bereits die Wahl des Bundespräsidenten durch das ganze Volk würde zur Identitätsbildung führen und ein gewisses Zusammengehörigkeitsgefühl auslösen, ohne das ein wirklich friedliches Zusammenleben nicht möglich ist.

Der Einwand der Gegner<sup>62</sup> einer Direktwahl, daß diese nämlich gerade durch Parteienbildung beim Wahlkampf die Bevölkerung zerteile und in unterschiedliche Lager spalte, findet in den österreichischen Erfahrungen keine Stütze. Der österreichische Bundespräsident hat mindestens die Unterstützung der Mehrheit der Bevölkerung, während in Deutschland der Bundespräsident der Bevölkerung vorgesetzt wird. Ein Bundespräsident, hinter dem offenkundig die Mehrheit der Bevölkerung steht, kann jedenfalls besser und überzeugender aufgeworfene Gräben zuschütten und überwinden als ein Bundespräsident, der diese Unterstützung in der Bevölkerung nicht hat. Auch spricht gegen eine Teilung der Bevölkerung im Bundespräsidentenwahlkampf, daß die Minderheit, die gegen den Bundespräsidenten gestimmt hat, sich wohl im demokratischen Sinne der Mehrheit beugen und das Wahlergebnis anerkennen wird. Schließlich gilt es noch zu beachten, daß es sich um eine Persönlichkeitswahl handelt, die über die Parteigrenzen hinaus geht, da sich die Wähler hier nicht in dem Maß ihrer Partei verpflichtet fühlen dürften wie bei einer Bundestagswahl. Insbesondere bestünde beim Wähler kein Fraktionszwang, wie dies in der Bundesversammlung faktisch der Fall ist. Die Gefahr einer Entzweiung der Bevölkerung durch die Bundespräsidentenwahl besteht also nicht.

Mithin bleibt festzustellen, daß eine Direktwahl des Bundespräsidenten zur Erhöhung der Integrationswirkung des Amtes im außertagespolitischen Bereich sinnvoll wäre.

60 So auch *Dichgans* (Fn. 32), S. 62.

61 *Dichgans* (Fn. 32), S. 60 ff.; *Weber* (Fn. 22), S. 37 f.; ders., Spannung und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, 2. Aufl. 1958, S. 139 ff., 161 f.; *Jülich* (Fn. 3), 97; *Anders* (Fn. 22), 255; *Reich* (Fn. 7), S. 43; ähnlich v. *Amum* (Fn. 9), S. 35 ff.

62 *Herzog* (Fn. 1), Art. 54 GG Rn. 11; Enquête-Kommission des BT (Fn. 6), S. 21.

Nach alledem läßt sich festhalten, daß Art. 54 GG nicht in der Lage ist, die an ihn gestellten Erwartungen zu erfüllen. Bei einer genaueren Betrachtung haben sich vielmehr beträchtliche Ausgestaltungsmängel gezeigt. Auch haben sich die von den Befürwortern der bisherigen Regelung angeführten Argumente nicht erhärten lassen, wohingegen das Argument der Machtbegrenzung der Parteien und insbesondere das Integrationsargument durchgreift. Dies alles führt zu dem Ergebnis, daß es einer Neuregelung des Art. 54 GG bedarf.

### C. Änderungsvorschläge

Denkbar sind verschiedene Wahlmodelle, die alle gewisse Vorzüge und Nachteile besitzen. Nicht interessieren in diesem Zusammenhang Modelle, die das bisherige Wahlsystem nur modifizieren, aber weiterhin an der Mittelbarkeit der Wahl festhalten. So wurde beispielsweise erwogen, den Bundespräsidenten wie bisher von der Bundesversammlung wählen zu lassen, die Landesvertreter der Bundesversammlung jedoch vom Volk zu wählen.<sup>63</sup> Aus dem gleichen Grund scheidet das finnische Modell aus, in dem der Bundespräsident von einem der Bundesversammlung vergleichbaren Organ gewählt wird, das seinerseits vom Volk gewählt ist.<sup>64</sup>

Entscheidet man sich für eine Direktwahl durch das Volk, muß genauer geklärt werden, wie die Kandidatenauswahl stattfinden und wie das Wahlverfahren im Einzelnen ausgestaltet sein soll.

#### 1. Ein radikal basisdemokratisches Modell

Vorstellbar wäre, daß das Volk nicht nur den Bundespräsidenten wählt, sondern auch noch die Bewerber mittels eines Quorums bestimmt.<sup>65</sup> Dies wäre sicherlich die radikalste Lösung, weil die Bevölkerung alles zur Wahl notwendige selbst bestimmen würde, ohne daß irgendwelche anderen Gremien, insbesondere die Parteien zwischengeschaltet wären. Der Vorteil einer solchen Regelung läge zweifellos in den starken basisdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Bürgers. Indessen müßte ein Modus für das Quorum gefunden werden, der einerseits Wahlmanipulationen vermeidet und andererseits ermöglicht, unsachliche Wahlvorschläge von Anfang an auszuschließen. Ersteres könnte durch das Erfordernis der Benutzung bestimmter amtlich vorgeschriebener Formulare, wie dies auch bei den Volksentscheiden auf Landesebene üblich ist, verhindert werden. Das Ausschalten von unsachlichen Vorschlägen ist allerdings nicht so leicht in den Griff zu bekommen. Man könnte z. B. an eine entsprechend hohe Zahl von notwendigen Unterschriften denken. Dies hätte jedoch wieder zur Folge, daß eine hohe Hürde für die Kandidatur geschaffen würde, die nur von größeren bereits organisierten Vereinigungen (Parteien) übersprungen werden könnte. Hängt man jedoch die Meßlatte niedriger, führt dies einerseits zu einer Vielzahl von Bewerbungen und einer Zersplitterung der Wählerstimmen. Andererseits wird nicht erreicht, daß unsachliche Vorschläge unterbleiben.<sup>66</sup> Allerdings kann man am Beispiel der Schweiz, wo Quoren für Gesetzesinitia-

<sup>63</sup> Vgl. *Julich* (Fn. 3), 97.

<sup>64</sup> Art. 23 Finnische Verfassung.

<sup>65</sup> *Julich* (Fn. 3), 96; *Anders* (Fn. 22), 255.

<sup>66</sup> So auch in Bezug auf die Vorzüge der Bundesversammlung *Helmut Lindemann*, Das antiquierte Grundgesetz, Hamburg 1966, S. 240.

tiven seit langen Jahren notwendig sind, sehen, daß diese eher technischen Probleme durchaus unter Kontrolle zu bringen sind.<sup>67</sup>

Letztlich wird man jedoch eher zögerlich zu dieser basisdemokratischen Quorenidee stehen, gerade weil die bisher bekannten und vertrauten Organe wie Parteien, Bundesversammlung, Bundestag etc. vollständig übergangen und völliges Neuland betreten würde.

## 2. Der Gesetzesentwurf von Bündnis '90/Die Grünen

Im Herbst 1993 haben Bündnis '90/Die Grünen einen Gesetzesentwurf<sup>68</sup> über die Direktwahl des Bundespräsidenten im Bundestag eingebracht. Danach soll der Bundespräsident vom Volk in unmittelbarer Wahl gewählt werden. Allerdings ist vorgesehen, daß die Bundesversammlung in ihrer bisherigen Zusammensetzung die Präsidentschaftskandidaten bestimmt. Als Bewerber angenommen ist jeder, der mindestens 5% der Stimmen der Bundesversammlung auf sich vereinigen kann. Somit benötigte ein Bewerber bei der jetzigen Stärke der Bundesversammlung 67 Stimmen. Weiterhin sieht der Gesetzesentwurf eine Bundespräsidentenwahl des Volkes innerhalb einer Frist von frühestens 4 und spätestens 6 Wochen nach der Nominierung der Kandidaten vor.

Gewählt wäre nach dem Gesetzesentwurf derjenige, der die absolute Mehrheit der Stimmen erringt. Sollte dies keinem der Bewerber gelingen, so würde binnen zwei Wochen ein zweiter Wahlgang zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen durchgeführt werden. Gewählt wäre schließlich in dem zweiten Wahlgang derjenige, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Durch die Reduzierung auf die beiden erfolgreichsten Bewerber im zweiten Wahlgang würde insbesondere erreicht, daß einer von beiden die absolute Mehrheit erhält und somit eine breite Legitimationsbasis in der Bevölkerung besitzt.

Dieser Vorschlag würde zu einer Direktwahl des Bundespräsidenten führen, ohne die vertrauten Verfassungsorgane völlig zu übergehen. Auch bliebe das Föderalismuselement, soweit es in der jetzigen Form noch vorhanden ist, erhalten. Der Nachteil besteht jedoch auch gerade darin, daß die Bundesversammlung mit allen ihren aufgezeigten Schwächen erhalten bleibt. Insofern würde sich anbieten, die Bundesversammlung wenigstens dahingehend in der Zusammensetzung zu ändern, daß die Landesvertreter besser als bisher legitimiert werden. Dies könnte man erreichen, indem man nur Landesvertreter zuläßt, die selbst dem Landtag angehören. Dadurch würde zwar wieder der Parteienoligarchie in die Hände gespielt, dies wäre hier jedoch eher zu verschmerzen als im jetzigen Wahlsystem, da die Bundesversammlung nur die Kandidaten vorschlagen würde. Ein faktisches Vorschlagsrecht hätten die Parteien aber in jedem Fall, selbst wenn man auf die Quorenidee zurückgreifen wollte.<sup>69</sup> So erscheint es sinnvoll, den Parteien über die Bundesversammlung praktisch das Vorschlagsrecht für die Bundespräsidentschaftsbewerber einzuräumen, sie dafür aber bei der Wahl des Bundespräsidenten herauszuhalten.

<sup>67</sup> In der Schweiz besteht die Möglichkeit von Volksbegehren auf bundesstaatlicher, kantonaler und kommunaler Ebene.

<sup>68</sup> Vgl. Fn. 7.

<sup>69</sup> So auch *Anders* (Fn. 22), 255.

Modelle, die eine Volkswahl des Bundespräsidenten vorsehen, liegen also auf dem Tisch. Diese sind – gleichgültig für welches Modell man sich letztlich entscheidet – besser als das jetzige, da sie endlich dem Volk die Möglichkeit geben, sein Staatsoberhaupt selbst zu wählen. Doch selbst wenn man den beiden aufgezeigten Änderungsvorschlägen skeptisch gegenübersteht, so entbindet dies nicht von der Pflicht, sich nach neuen, noch besseren Möglichkeiten umzusehen und diese zu realisieren.