

Direktwahl des Bundespräsidenten: Sehnsucht nach präsidentieller Obrigkeit?

Peter Rüters

Die Wahl des Bundespräsidenten ruft immer wieder Unbehagen hervor. Im Zentrum der Kritik, die von Rechts- und Politikwissenschaftlern¹, im medialen Diskurs² und – wenn auch etwas verhaltener – von einigen Bundespräsidenten³ geäußert wurde, steht der beherrschende Einfluss der Parteien auf die Nominierung der Kandidaten für das höchste Staatsamt und auf den Wahlakt durch die Bundesversammlung. Mit Unmut wird darauf reagiert, dass die Kandidatenkür parteiinternen Personalarrangements diene und zu einem „Geschachere um das Amt des Bundespräsidenten“ führe, was „die Bürger verärgert und den Parteien geschader“⁴ habe. Als noch misslicher – und der dem Amt zugesprochenen Würde unangemessen – wird eine unverkennbare Instrumentalisierung der Präsidentenwahl für koalitions-politische Zwecke und wahltaktische Überlegungen angesehen.⁵ Als abträglich empfunden wird, „wie die Parteien das Amt zum Spielball ihrer (Koalitions-)Interessen machen“ und „ihr Machtspiel nicht nur zum Schaden einzelner Kandidaten, sondern auch zum Schaden

- 1 Vgl. *Eckhard Jesse*, Die Wahlen zum Bundespräsidenten 1949 bis 2004, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 53. Jg. (2004), H. 2, S. 143 – 154; *Michael Köbne*, Direktwahl des Bundespräsidenten?, in: Recht und Politik, 44. Jg. (2008), H. 2, S. 95 – 99; *Stephan Seltenreich*, Zur Volkswahl des Bundespräsidenten, in: Kritische Justiz, 28. Jg. (1995), S. 238 – 251; *Friedrich Karl Fromme*, Die Volkswahl des Bundespräsidenten ist kein Risiko, in: Recht und Politik, 40. Jg. (2004), H. 1, S. 18 – 22.
- 2 Vgl. *Andreas Laux*, Ersatzmonarch verzweifelt gesucht, in: Focus online vom 29. Juni 2010, http://www.focus.de/politik/deutschland/bundespraesident/tid-18860/staatsoberhaupt-ersatzmonarch-verzweifelt-gesucht_aid_524827.html (Abruf am 15. Mai 2013); *Bernd Oswald*, Spitzfunktion fürs Spitzenamt, in: Süddeutsche.de vom 17. Mai 2010, <http://www.sueddeutsche.de/politik/pro-direktwahl-des-bundespraesidenten-spitzfunktion-fuers-spitzenamt-1.449142> (Abruf am 15. Mai 2013); *Thorsten Denkler*, Keine Krone für den zahnlosen Tiger, in: Süddeutsche.de vom 17. Mai 2010, <http://www.sueddeutsche.de/politik/contra-direktwahl-des-bundespraesidenten-keine-krone-fuer-den-zahnlosen-tiger-1.442074> (Abruf am 13. Mai 2013); *Frank Decker*, Sehnsucht nach dem starken Mann. Wenn sich Journalisten als Verfassungsreformer versuchen, wird es meistens platt. Eine Widerrede, in: Berliner Republik, 9. Jg. (2007), H. 2, S. 56 – 65.
- 3 Vgl. Hinweise bei *Andreas Laux*, a.a.O. (Fn. 2); ferner *Markus Gloe*, Der Kampf um das höchste Amt im Staat. Die Wahl des Bundespräsidenten im Mai 2009, in: *Markus Gloe / Volker Reinhardt* (Hrsg.), Politikwissenschaft und Politische Bildung. Nationale und internationale Perspektiven, Wiesbaden 2010, S. 85 – 98, S. 94, S. 97; *Werner Billing*, Der Kampf um die Besetzung des höchsten Staatsamtes: Auswahl und Wahl des Bundespräsidenten 1994, in: ZParl, 26. Jg. (1995), H. 5, S. 595 – 620, S. 614 f.; *Richard von Weizsäcker / Gunter Hofmann / Werner A. Perger*, Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, Frankfurt am Main 1992, S. 160 – 163.
- 4 *Eckhard Jesse*, Soll der Bundespräsident direkt gewählt werden?, in: Liberal, 46. Jg. (2004), H. 2, S. 16 – 19, S. 16, bezogen auf die Kandidatennominierung im März 2004; abgeklärter *Hans-Peter Schwarz*, Von Heuss bis Herzog. Die Entwicklung des Amtes im Vergleich der Amtsinhaber, in: APuZ, 49. Jg. (1999), B 20, S. 3 – 13, S. 9.
- 5 Zu den koalitionspolitischen Arrangements vgl. *Thorsten Oppelland*, (Über-)Parteilich? Parteipolitische Konstellationen bei der Wahl des Bundespräsidenten und ihr Einfluß auf die Amtsführung, in: ZPol, 11. Jg. (2001), H. 2, S. 551 – 572; ferner *Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 1), S. 143 – 154.

des Gemeinwohls auf die Spitze“⁶ treiben. Irritierend wirkt auch die Art der Präsentation der Kandidaten. Obwohl mit dem Amt des Bundespräsidenten keine relevanten machtpolitischen Kompetenzen verbunden sind, werden seit fast zwei Jahrzehnten die Wahlen durch wahlkampfähnliche Kampagnen mit breiten, medial inszenierten Debatten eingeleitet.⁷ An gesichts konfrontativer Präsentationen von Kandidaten meinte man die Gefahr zu erkennen, dass „das in der Würde und Glaubwürdigkeit des Staatsoberhaupts liegende Vertrauens kapital (...) verspielt“⁸ werde.

1. Wahlen des Bundespräsidenten – 1949 bis 2012

Ein kurzer Überblick über die bisherigen Wahlen der Bundespräsidenten (siehe Tabelle) scheint die skeptische Einschätzung zu bestätigen, dass die Wahlen vor allem von parteipolitischen Interessen bestimmt werden, hingegen die hohen Erwartungen an die Würde des Amtes und an die parteipolitische Neutralität und Überparteilichkeit der Amtsträger durch das Wahlverfahren nicht gewährleistet werden. Es soll hier nicht ausführlich auf die fünfzehn Wahlen seit 1949 eingegangen werden. Doch dürfen einige summarische Erläuterungen diesen Befund verdeutlichen.⁹

Bei den 15 Bundespräsidentenwahlen von *Theodor Heuss* (1949) bis *Joachim Gauck* (2012) wurden zehn Kandidaten nur mit knapper Mehrheit gewählt, und nur vier Bewerber um das höchste Staatsamt (*Theodor Heuss* II 1954, *Richard von Weizsäcker* 1984 und 1989, *Joachim Gauck* 2012) fanden eine Regierungs- und Oppositionsparteien übergreifende Unter stützung. Aber auch bei diesen Wahlen verfügten die Parteien der Regierungskoalition jeweils über eine absolute Mehrheit der Stimmen in der Bundesversammlung, so dass ihr Kandidat auf jeden Fall gewählt worden wäre.¹⁰

6 Eckhard Jesse, a.a.O. (Fn. 4), S. 18.

7 Vgl. Werner Billing, a.a.O. (Fn. 3), S. 595 – 620; Markus Gloe, a.a.O. (Fn. 3), S. 85 – 98. Zuletzt hemmten nur überraschende Rücktritte amtierender Bundespräsidenten (*Horst Köhler* Ende Mai 2010, *Christian Wulff* Mitte Februar 2012) diese wahlkampfähnliche öffentliche Präsentation, da die Wahl eines Nachfolgers innerhalb von 30 Tagen erfolgen muss.

8 Werner Billing, a.a.O. (Fn. 3), S. 595.

9 Ein knapper Überblick findet sich auch bei Werner J. Patzelt, Der Bundespräsident, in: Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann, Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 2005, S. 297 – 308, S. 296 f.

10 Es trifft sicherlich nicht ohne Einschränkungen zu, dass sich in den hohen Zustimmungsraten, die *Heuss* (1954), *Weizsäcker* (1984 und 1989) und *Gauck* (2012) erreichten, in erster Linie ein parteienübergreifender und situationsunabhängiger Konsens über den Kandidaten ausdrückte. Das mag es vielleicht bei *Heuss* auch gewesen sein; zu beachten ist allerdings, dass sich dieser Konsens bei seiner ersten Wahl 1949 noch nicht eingestellt hatte und bei der zweiten Wahl die Opposition aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in der Bundesversammlung noch weniger Chancen gehabt hätte, einen eigenen Kandidaten „durchzubringen“. Auch bei *Richard von Weizsäcker* ist zu bedenken, dass er 1974, als er gegen *Walter Scheel* nominiert war, noch nicht parteienübergreifend mehrheitsfähig war. Schließlich resultiert der parteienübergreifende Zuspruch, den *Joachim Gauck*, nominiert von der Regierungskoalition CDU/CSU und FDP, 2012 erreichte, nicht zuletzt aus der Tatsache, dass er bei der vorangegangenen Bundespräsidentenwahl im Jahr 2010 von den Sozialdemokraten gegen *Christian Wulff* aufgestellt worden war.

Tabelle: Bundespräsidentenwahlen 1949 bis 2012

Bundes-präsident	Partei-mitgliedschaft	Wahl-jahr	Regierungs-koalition	Wahl-koalition	Wahl-gang	Wahl-ergebnis (in Prozent)	Politische Intentionen
<i>Theodor Heuss I</i>	FDP	1949	CDU/CSU, FDP, DP	CDU/CSU, FDP, ...	2.	51,1	Absprache über Koalitionsbildung CDU/CSU, FDP, DP
<i>Theodor Heuss II</i>	FDP	1954	CDU/CSU, FDGB, DR, GB/BHE	CDU/CSU, FDR, SPD, ...	1.	80,2	Festigung der Koalition; auch: die Regierungskoalition übergehende Unterstützung für <i>Heuss</i>
<i>Heinrich Lübke I</i>	CDU	1959	CDU/CSU, DP	CDU/CSU, DP	2.	50,6	Festigung der Koalition (?): CDU/CSU verfügte nur über 517 von insgesamt 1.038 Stimmen; erst im 2. Wahlgang Zustimmung einiger DP-Abgeordneter (vielleicht auch FDP); CDU/CSU hatte absolute Mehrheit im Bundestag
<i>Heinrich Lübke II</i>	CDU	1964	CDU/CSU, FDP	CDU/CSU, SPD (zum Teil), ...	1.	68,1	<i>Lübke</i> erhielt nicht die Unterstützung der FDP; die eigenen Kandidaten aufgestellt hatte, aber einen Teil der SPD-Stimmen, weil er für Große Koalition plädierte und Regierungsbeteiligung der FDP ablehnte
<i>Gustav Heinemann</i>	SPD	1969	CDU/CSU, SPD	SPD, FDP (zum Teil)	3.	49,4	Koalitionsparteien stellten konkurrierende Kandidaten auf; SPD erhält Unterstützung eines Teils der FDP-Abgeordneten: Vorleistung für sozialliberale Koalition
<i>Walter Scheel</i>	FDP	1974	SPD, FDP	SPD, FDP (zum Teil)	1.	51,1	Honorierung der FDP für sozialliberale Koalition
<i>Karl Carstens</i>	CDU	1979	SPD, FDP	CDU/CSU	1.	50,9	CDU/CSU verfügte über absolute Mehrheit in der Bundesversammlung; Kandidat erhielt keine erkennbare Unterstützung anderer Parteien
<i>Richard von Weizsäcker I</i>	CDU	1984	CDU/CSU, FDP	CDU/CSU, FDP, SPD (zum Teil)	1.	80,0	CDU/CSU verfügte über absolute Mehrheit in der Bundesversammlung; Kandidat erhielt parteienübergreifende Unterstützungs

Fortsetzung Tabelle						
Bundes-präsident	Partei-mitglied-schaft	Wahl-jahr	Regierungs-koalition	Wahl-koalition	Wahl-gang	Wahl-ergebnis (in Prozent)
<i>Richard von Weizsäcker II</i>	CDU	1989	CDU/CSU, FDP	CDU/CSU, FDP; SPD (zum Teil)	1.	84,8
<i>Roman Herzog</i>	CDU	1994	CDU/CSU, FDP	CDU/CSU, FDP (zum Teil)	3.	52,5
<i>Johannes Rau</i>	SPD	1999	SPD, Grüne	SPD, Grüne, ...	2.	51,5
<i>Horst Köhler I</i>	CDU	2004	SPD, Grüne	CDU/CSU, FDP (zum Teil)	1.	50,1
<i>Horst Köhler II</i>	CDU	2009	CDU/CSU, SPD	CDU/CSU, FDP, ...	1.	50,1
<i>Christian Wulff</i>	CDU	2010	CDU/CSU, FDP	CDU/CSU, FDP (zum Teil)	3.	50,2
<i>Joachim Gauck</i>	-	2012	CDU/CSU, FDP	CDU/CSU, FDP, ...	1.	79,9

Anmerkungen: Die meisten Bundespräsidenten wurden „regierungskongruent“ gewählt (zum Zeitpunkt der Wahl). Erfolgreiche Kandidaten der Opposition waren: *Carsstens* (1979) und *Köhler I* (2004); nur von einer der koalierenden Regierungsparteien wurden *Heinemann* (1969) und *Köhler II* (2009) bestätigt; auch *Lübke* II (1964) erhielt nicht die Stimmen des Koalitionspartners FDP; die auch bei der Wahl *Herzogs* (1994) die Unterstützung bis zum 3. Wahlgang hinauszögerte. Quelle: Werner J. Patzelt, a.a.O. (Fn. 9), S. 297 – 308, S. 296 f.; Peter Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Band III, Baden-Baden 1999, S. 3180 – 3189; Michael F. Feldkamp, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2012, Baden-Baden 2011, S. 1460 – 1464.

Die Wiederwahl Heinrich Lübkes (1964) stellt insofern eine Ausnahme dar, als ihn nicht alle Regierungsparteien (CDU/CSU und FDP), sondern nur CDU/CSU und ein Teil der Delegierten der oppositionellen SPD unterstützten – dies gewissermaßen als Vorgriff auf die Große Koalition, deren Zustandekommen Lübke wünschte.

Grundsätzlich setzte sich das Parteienbündnis – in der Mehrzahl der Fälle die Parteien der Regierungskoalition im Bund – durch, das die absolute Mehrheit in der Bundesversammlung innehatte. Verfügten Oppositionsparteien über die Mehrheit vermochten sie es, den Bundespräsidenten zu bestimmen (*Karl Carstens* 1979, *Horst Köhler I* 2004). Auch der Wunsch eines amtierenden Bundespräsidenten nach Wiederwahl (zum Beispiel *Walter Scheel* 1979) fand bei diesen Konstellationen keine Berücksichtigung, da für die Parteien das Interesse, ihren Einfluss auf die Besetzung des höchsten Staatsamtes zu demonstrieren, jeweils von ausschlaggebender Bedeutung war.

Während einer Großen Koalition, in der keine der beiden Regierungsparteien deren Fortsetzung nach dem Ende der Wahlperiode anstrebte, bildeten sich in der Bundesversammlung Wahlkoalitionen jeweils mit Blick auf die nach der nächsten Bundestagswahl angestrebte Regierungskoalition. Die dadurch zustande gekommenen Mehrheiten entschieden die Wahl des Bundespräsidenten (1969 wurde *Gustav Heinemann* von SPD- und Teilen der FDP-Delegierten gewählt, 2009 *Horst Köhler* von CDU/CSU und FDP).

Insgesamt lässt sich feststellen: (1) Die Wahl des Bundespräsidenten ist ein durchweg parteipolitisch geprägter Vorgang. (2) Ausschlaggebend für das Wahlresultat sind realisierbare koalitions- oder oppositionspolitische Mehrheiten in der Bundesversammlung. (3) Bei den meisten Wahlen fiel das Resultat denkbar knapp aus; das parteipolitisch organisierte Wahlverhalten in der Bundesversammlung war überwiegend durch Parteienkonkurrenz bestimmt, so dass der gewählte Bundespräsident nicht von einem breiten, parteienübergreifenden Konsens legitimiert wurde. (4) Für die Legitimation des Bundespräsidenten reichten auch knappe Mehrheiten (*Heinemann* 1969: relative Mehrheit des 3. Wahlgangs); und es hat den Anschein, dass weder die Würde des Amtes noch der Status und die Autorität des Amtsträgers oder die Amtsführung davon tangiert wurden, in welchem Wahlgang und mit welcher Mehrheit eine gültige Wahl zustande kam. (5) Die Wahl des Bundespräsidenten ist – nach den Vorgaben des Grundgesetzes – ein politischer Akt, bestimmt durch eindeutige, im Grundgesetz festgelegte Wahl- und Mehrheitsregeln (Art. 54 GG). Diese verlangen keinen breiten Konsens der Parteien und der Mitglieder der Bundesversammlung, sondern eine absolute und im 3. Wahlgang eine relative Mehrheit für eine legitimierte Wahl zum Bundespräsidenten.

Trotz der unspektakulären Statistik bringen die Debatten über die parteipolitische „Verachtung“ der Wahl des Bundespräsidenten ein latentes Unbehagen zum Ausdruck. Etwas zugespitzt formuliert: Es wird eine eklatante Diskrepanz zwischen einer dem Amt und dem Amtsträger zugeschriebenen Dignität und den von den Parteien profanisierten Begleitumständen der Kandidatenkür ausgemacht. Ein anderes, weniger von den Parteien beherrschtes Wahlverfahren – Präferenz genießt die Direktwahl – könnte, so die in der Debatte vertretene Ansicht, dieses Missverhältnis vermeiden helfen. Das latente Unbehagen mit dem als übermächtig, unangemessen und missbräuchlich empfundenen Einfluss der Parteien auf die Wahl von Bundespräsidenten legt die Frage nahe, ob das vom Parlamentarischen Rat ins Grundgesetz geschriebene und seither nicht veränderte Legitimationsverfahren nicht letztlich doch ein Defizit des politischen Systems darstellt.

Zumindest einige Kritiker des gegebenen Wahlverfahrens wie *Eckhard Jesse, Friedrich Karl Fromme, Hans Herbert von Arnim* machen geltend¹¹, dass der Parlamentarische Rat von einem Weimar-Trauma und einem *Hindenburg-Komplex*¹² beherrscht war. Aufgrund der traumatisierenden Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik hätte, so eine gängige Annahme, der Parlamentarische Rat das Grundgesetz zu einer Anti-Verfassung zur Weimarer Verfassung, vergangenheitsbezogen und rückwärtsgewandt¹³, gestaltet. Eine Folge davon war, so die Feststellung von *Rudolf Morsey*, dass „der Parlamentarische Rat (...) das Amt des Staatsoberhaupts, in traumatischer Erinnerung an den ‚Weimar-Schock‘ und die Supermacht des volksgewählten Reichspräsidenten, minimalisiert und der Bundesrepublik das Gegenteil einer ‚stählernen Spalte‘ im Sinne eines ‚Hindenburgismus‘ verpasst“ habe.¹⁴ Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates soll nur aus den „leidvolle[n] historische[n] Ursachen“¹⁵ verständlich sein, während heute eine „rationalere Reflexion, als sie noch

- 11 Vgl. unter anderem *Friedrich Karl Fromme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 20; *Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 4), S. 16; auch argumentativ nicht überzeugend *Hans Herbert von Arnims* Feststellung: „Der Parlamentarische Rat führte sie (die Bundespräsidentenwahl durch die Bundesversammlung) ein, weil er aufgrund seiner Vergangenheitsorientierung eine Volkswahl auf jeden Fall vermeiden wollte“, *ders.*, *Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik*, München 2009, S. 303.
- 12 Das „Trauma der Weimarer Republik“ und der „*Hindenburg-Komplex*“ sind gängige Metaphern, um eine vermeintliche mentale Verfassung der Mitglieder des Parlamentarischen Rates und der Teilnehmer am Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee zu charakterisieren, vgl. zum Beispiel *Horst Möller*, Einführung, in: *Eberhard Jäckel / ders. / Hermann Rudolph* (Hrsg.), *Von Heuss bis Herzog. Die Bundespräsidenten im politischen System der Bundesrepublik*, Stuttgart 1999, S. 7 – 13, S. 10; auch *Rudolf Morsey*, Die Debatte um das Staatsoberhaupt 1945–1949, in: ebenda, S. 45 – 58, S. 46, S. 58. Vgl. bereits die jedoch selbstironisch gemeinte Äußerung von *Fritz Baade*, Teilnehmer des Verfassungskonvents, der bezogen auf den Vorschlag für ein konstruktives Misstrauensvotum als Reaktion auf die „bösen Erfahrungen mit dem Weimarer Parlament“ von „unserem (...) pathologisch gewordenen Denken“ sprach, in: *Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle*, Band 2, *Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee*, bearbeitet von *Peter Bucher*, Boppard am Rhein 1981, S. 171.
- 13 Vgl. *Friedrich Karl Fromme*, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur, Berlin 1999, S. 22 f. Als Variation dieser Auffassung die Einsicht von *Theodor Maunz*, die Teilnehmer des Herrenchiemseer Verfassungskonvents könnten sich bei ihrer Rezeption des politischen Scheiterns der Weimarer Republik einem „politischen Glauben von großer Tragweite nicht entziehen, (...) nämlich dass das Weimarer Verfassungssystem schließlich versagt habe“, *ders.*, *Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch*, München / Berlin 1958, S. 7, zitiert nach *Friedrich Karl Fromme*, a.a.O. (Fn. 12), S. 21. *Theodor Heuss* hatte bereits zu Beginn der Beratungen des Parlamentarischen Rates darauf hingewiesen, dass eine derartige Sichtweise des Scheiterns der Weimarer Republik etwas schlichte anmutete: „So primitiv ist die Motivenreihe des Geschichtsprozesses nicht“, in: *Parlamentarischer Rat*, a.a.O. (Fn. 12), S. 40 (3. Sitzung vom 9. September 1948).
- 14 *Rudolf Morsey*, a.a.O. (Fn. 12), S. 58. Zutreffender scheint hingegen der Hinweis von *Wolfgang Benz* zu sein, dass „der Horizont der Männer, die in Herrenchiemsee oder wenig später in Bonn das Grundgesetz strukturierten, (...) von der Weimarer Republik und dem Erlebnis ihres Scheiterns ausgefüllt (war): Die Verbesserung der Konditionen, die Herstellung der Funktionsfähigkeit, die Beseitigung offensichtlicher Fehler und Konstruktionsmängel des Weimarer demokratischen Systems lag ihnen am Herzen.“ *Wolfgang Benz*, *Verfassungspläne und Demokratiekonzepte im Widerstand, im Exil und unter alliierter Herrschaft*, in: *ders.*, *Zwischen Hitler und Adenauer. Studien zur deutschen Nachkriegsgesellschaft*, Frankfurt am Main 1991, S. 24 – 38, S. 37 f.
- 15 *Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 4), S. 16.

1948/49 (...) bestim mend war¹⁶, m öglich sei und man sich aus der „Vergangenheitsorientierung“¹⁷ des Parlamentarischen Rates l ösen k önne. Es geht an dieser Stelle nicht darum, die Vor- und Nachteile einer direkten oder indirekten Wahl des Bundespräsidenten im Detail zu diskutieren. Vielmehr soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, ob die Entscheidungen des Parlamentarischen Rates gegen eine Direktwahl des Bundespräsidenten und über die dem Amt zugewiesene Funktion in erster Linie von einer Art „Traumatisierung“ durch das Scheitern der Weimarer Republik gepr ägt wurden. Auf dieser Grundlage l ässt sich auch feststellen, ob das Amtsverständnis, das in den Debatten des Parlamentarischen Rates eine vielstimmige Unterstützung fand und das – wie zu zeigen sein wird – den Auffassungen der heutigen Befürworter einer Direktwahl des Bundespräsidenten ä hnlich zu sein scheint, nicht eine verfassungspolitisch „rückw rtsgewandte“, antiparlamentarische und antipluralistische Tendenz aufweist.

2. Wahlen der Reichspräsidenten in der Weimarer Republik

Karl Friedrich Fromme, Eckhard Jesse, Rudolf Morsey und Hans Herbert von Arnim erwecken den Eindruck, dass sich der Parlamentarische Rat 1948/49 bei seiner Entscheidung gegen eine Direktwahl des Bundespräsidenten und für dessen Ausstattung mit geringen Kompetenzen von einer überzogenen und vor allem sachlich nicht gerechtfertigten Reaktion auf die politischen Krisen und das Scheitern der Weimarer Republik und – insbesondere – auf das politische Handeln des Reichspräsidenten *Paul von Hindenburg* leiten ließ.¹⁸ Die Verfassungsberatung des Parlamentarischen Rates ist selbstverständlich ohne expliziten Bezug zur Weimarer Verfassung, zur Verfassungspraxis sowie zur Entwicklung und zum Scheitern der Weimarer Republik gar nicht denkbar. Darauf kann hier nicht detailliert eingegangen werden, insbesondere nicht auf die beiden Reichspräsidenten *Friedrich Ebert* und *Paul von Hindenburg*.¹⁹ Um zu zeigen, dass die Auseinandersetzung des Parlamentarischen Rates mit der Verfassung, mit den Wahlen der Reichspräsidenten und dem Agieren der Parteien wohl von einer schmerzhaften politischen Erfahrung gepr ägt war, diese jedoch die Mitglieder des Parlamentarischen Rates keineswegs „traumatisiert“ handeln ließ, muss ein kurzer Blick auf die Wahl der beiden Reichspräsidenten genügen.

Nur *Hindenburg* wurde direkt vom Volk 1925 und erneut 1932 gewählt. Der erste Reichspräsident, *Friedrich Ebert*, wurde hingegen am 11. Februar 1919 von der Nationalversammlung zum Reichspräsidenten gewählt. Grundlage war das tags zuvor beschlossene „Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt“, das provisorisch die Wahl eines Reichspräsidenten durch die Nationalversammlung vorsah und seine Amtszeit begrenzte bis zum Amtsantritt des Reichspräsidenten, der auf der Basis der von der Nationalversammlung zu beschließen den Verfassung gewählt werden würde.²⁰ Aufgrund der verschiedenen politischen Krisen in

16 *Friedrich Karl Fromme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 20.

17 *Hans Herbert von Arnim*, a.a.O. (Fn. 11), S. 303.

18 Vgl. *Friedrich Karl Fromme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 20; *Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 4), S. 16; *Hans Herbert von Arnim*, a.a.O. (Fn. 11), S. 303.

19 Vgl. *Walter Mühlhausen*, Friedrich Ebert 1871-1925. Reichspräsident der Weimarer Republik, Bonn 2007; *Wolfram Pyta*, Hindenburg. Herrschaft zwischen Hohenzollern und Hitler, München 2007.

20 Vgl. *RGBI*, 1919, Nr. 3, S. 169 ff.; ferner *Eberhard Kolb*, Friedrich Ebert: Vom „vorläufigen“ zum definitiven Reichspräsidenten. Die Auseinandersetzung um die „Volkswahl“ des Reichspräsidenten

den Anfangsjahren der Weimarer Republik kam es nicht zu einer verfassungsgemäßen Wahl des Reichspräsidenten. Vielmehr wurde das Provisorium 1922 auf Antrag von SPD, Zentrum, DVP, DDP und BVP vom Reichstag bis zum 30. Juni 1925 mit mehr als der verfassungsrechtlich erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit verlängert. 1919 wurde *Ebert* mit 73,1 Prozent der abgegebenen Stimmen und von 65,4 Prozent der wahlberechtigten Abgeordneten der Nationalversammlung gewählt.²¹ Das vom Reichstag am 24. Oktober 1922 beschlossene Verlängerungsgesetz wurde mit 314 gegen 76 Stimmen und bei einer Enthaltung angenommen (das Quorum verlangte 261 von 391 Stimmen).²²

Erst nach dem plötzlichen Tod *Eberts* am 28. Februar 1925 kam es am 29. März und am 26. April 1925 zur direkten Wahl eines Reichspräsidenten. Im ersten Wahlgang vermochte keiner der nominierten Kandidaten die erforderliche absolute Mehrheit der Stimmen auf sich zu vereinigen. Erst im zweiten Wahlgang, in dem die relative Mehrheit ausreichte, wurde der erst für diesen Wahlgang nominierte *Paul von Hindenburg* mit 48,3 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen zum Reichspräsidenten gewählt.²³ Auch bei der Reichspräsidentenwahl im Jahr 1932, bei der *Hindenburg* sich erst nach einigem Zögern erneut für eine Kandidatur zur Verfügung stellte, schaffte er es erst im zweiten Wahlgang am 10. April mit 53,1 Prozent der abgegebenen Stimmen. Die Unterstützung, die er von den nicht-extremen Parteien einschließlich der SPD erhielt, war vor allem darauf gerichtet, eine Wahl *Adolf Hitlers*, der im ersten Wahlgang 30,2 und im zweiten Wahlgang 36,7 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnte, zu verhindern.²⁴

Die Legitimation, die *Hindenburg* bei beiden Wahlen erhielt, entsprach zwar der Wahlordnung, kann aber kaum als breite Zustimmung der Bevölkerung gewertet werden. Die politische Ausgangssituation bei beiden Wahlen gibt wenig Anlass zu der Annahme, dass eine Direktwahl nicht von einer multipolaren Parteienkonkurrenz geprägt sein könnte. Aber auch der vorangehende Einigungzwang verschiedener Parteien, um einen Kandidaten mit der Aussicht zu nominieren, die erforderliche Stimmenmehrheit erreichen zu können und einen Erfolg des unliebsamen Konkurrenten *Hitler* zu verhindern, weist auf Unwägbarkeiten und Schwächen der Direktwahl unter den Bedingungen eines fragmentierten und polarisierten Parteiensystems hin. Der Kompromisskandidat *Hindenburg* kann kaum als Garant und Repräsentant der parlamentarischen Demokratie der Weimarer Republik angesehen werden. Im Gegenteil: Die von ihm angewandte Kombination von Notverordnungen, Ernennung und Absetzung von Reichskanzlern sowie taktisch motivierte Auflösungen des Reichstages war mit der intentional missbräuchlichen Anwendung der Rechte und Instrumente, die die Weimarer Verfassung bot, nicht darauf gerichtet, die junge Demokratie zu

1919-1922, in: *ders.* (Hrsg.), Friedrich Ebert als Reichspräsident. Amtsführung und Amtsverständnis, München 1997, S. 109 – 156, S. 109 f.

21 Vgl. ebenda, S. 109; Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 326, Stenographischer Bericht, Berlin 1920, S. 37 – 41, S. 40.

22 Vgl. Gesetz zur Änderung des Artikels 180 der Reichsverfassung vom 27. Oktober 1922, RGBl. 1922, Teil 1, Nr. 71, S. 801; Verhandlungen des Reichstags, I. Wahlperiode, Bd. 357, Stenographischer Bericht, S. 8920, 8925 ff., 264. Sitzung, Dienstag 24. Oktober 1922; ferner *Eberhard Kolb*, a.a.O. (Fn. 20), S. 154 f.

23 Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 44. Jg. (1924/25), Berlin 1925, S. 394 f.; ferner *Alfred Milatz*, Wähler und Wahlen in der Weimarer Republik, Bonn 1968, S. 118 ff.

24 Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 51. Jg. (1932), Berlin 1932, S. 546 f.; *Alfred Milatz*, a.a.O. (Fn. 23), S. 136 ff.

stabilisieren. Hierin zeigt sich der markante Unterschied zu *Friedrich Ebert*, der, obwohl mit starken politischen Ressentiments konfrontiert, eine breite parlamentarische Legitimation erreichen konnte. Auch er wandte die Machtmittel an, die dem Reichspräsidenten verfassungsmäßig zur Verfügung standen (Notverordnungen, Ermächtigungsgesetze, taktische Auflösung des Reichstages, um die Aufhebung von Notverordnungen zu verhindern, Reichsexekution). Diese Maßnahmen, deren Anwendung überwiegend auf die frühen Krisenjahre der Weimarer Republik beschränkt waren, sollten die politische Handlungsfähigkeit von Parlament und Regierung sicherstellen und die Weimarer Demokratie gesellschaftlich und wirtschaftlich stabilisieren. Bis 1924 war dieses Ziel erreicht worden.²⁵

Nun ist das Handeln der Reichspräsidenten eingebettet in komplexe politische und gesellschaftliche Verhältnisse und Parteienkonstellationen; und es war bezogen auf vielschichtige Probleme, die die Amtsinhaber mit Hilfe der von der Verfassung bereitgestellten Instrumente zu bewältigen versuchten. Ihr Handeln ist in keiner Weise autokratisch zu verstehen und auch nicht als Wirken im Sinne eines „*pouvoir neutre*“. Die Unterschiede, wie und zu welchem Zweck die Reichspräsidenten die Machtmittel des Amtes anwandten, machten aber deutlich, dass in der Weimarer Verfassung zu niedrige Schranken gegen die politische Individualität und gegen verfassungsabträgliche politische Ambitionen von Amtsinhabern errichtet worden waren.

Das Erleben der Weimarer Republik dürfte bei den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates, die überwiegend bereits in jenen Jahren politisch aktiv gewesen waren, nicht zwangsläufig zu einem politischen Trauma geführt haben. Es liegt näher, eine nüchterne Analyse der Gründe für das Scheitern der Weimarer Republik anzunehmen. Die überragende Machtausstattung des Reichspräsidenten mit der kaum eingegrenzten und ebenso wenig kontrollierten Kombination von legislativen und exekutiven Vollmachten, einschließlich der Möglichkeit, sich über die Verfassung zu stellen, wurde dabei als ein Konstruktionsproblem der Weimarer Verfassung verstanden und für das Grundgesetz vermieden. Und auch der unterschiedliche Verlauf der Wahlen der Reichspräsidenten bot kaum Anlass, in der Direktwahl ein Modell für das Grundgesetz und das Wahlverfahren für den Bundespräsidenten zu sehen.

3. Debatte des Parlamentarischen Rates

Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee und der Parlamentarische Rat trafen sehr früh dieselben beiden Grundsatzentscheidungen über die Ausgestaltung des zukünftigen „Grundgesetzes“²⁶: (1) Der semi-präsidentielle Dualismus von Parlament (Reichstag) und

25 Vgl. *Ludwig Richter*, Das präsidiale Notverordnungsrecht in den ersten Jahren der Weimarer Republik. Friedrich Ebert und die Anwendung des Artikels 48 der Weimarer Reichsverfassung, in: *Eberhard Kolb* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 20), S. 207 – 257; *Gotthard Jasper*, Die verfassungs- und macht-politische Problematik des Reichspräsidenten in der Weimarer Republik. Die Praxis der Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg im Vergleich, in: *Rudolf König / Harmut Soell / Hermann Weber* (Hrsg.), *Friedrich Ebert und seine Zeit. Bilanz und Perspektiven der Forschung*, München 1990, S. 147 – 159; *Wolfram Pyta*, Die Präsidialgewalt in der Weimarer Republik, in: *Marie-Luise Recker* (Hrsg.), *Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich*, München 2004, S. 65 – 95.

26 Bereits der vom bayerischen Ministerpräsidenten eingebrachte „Entwurf eines Grundgesetzes“, der den Beratungen des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee (10. bis 23. August 1948) zugrunde

(Reichs-)Präsident der Weimarer Verfassung wurde zugunsten eines parlamentarischen Regierungssystems beseitigt. (2) Im Unterschied zur Machtfülle des Reichspräsidenten sollte das Amt des Bundespräsidenten auf repräsentative und staatsnotarielle Aufgaben (völkerrechtliche Vertretung des Bundes, Ausfertigung von Gesetzen, formale Ernennung und Entlassung von Regierungsmitgliedern) und wenige Funktionen einer Legalitätsreserve begrenzt werden. Dem Bundespräsidenten sollten keine politischen Entscheidungs- und Gestaltungsrechte zustehen, ihm wurde kein bestimmender Einfluss auf die Regierungsbildung eingeräumt, er sollte nur in sehr eingeschränkter Weise die Auflösung des Bundestages verfügen können, kein Recht für den Erlass von Notverordnungen und für eine Bundesexekution haben.²⁷ Diese Arrangements korrespondierten eng mit der ersten grundsätzlichen Entscheidung über die Ausgestaltung des politischen Systems: der konsequenteren Durchsetzung des Parlamentarismus (abgesehen von der föderalen Komponente mit dem aus Vertretern der Landesregierungen zusammengesetzten Bundesrat).

Unstrittig war auch, dass der Bundespräsident „nicht durch das Volk gewählt wird“²⁸. Bereits der „Entwurf eines Grundgesetzes“ sah vor, dass er „durch übereinstimmenden Beschluss des Bundestages und des Bundesrates gewählt“ wird (Art. 40).²⁹ In den Beratungen im Verfassungskonvent und im Parlamentarischen Rat wurde diese Entscheidung für eine indirekte Wahl des Bundespräsidenten akzeptiert, ohne dass sie näher begründet und ausführlich debattiert werden musste. Nur *Adolf Süsterhenn* (CDU) ging zu Beginn der Beratungen im Parlamentarischen Rat (Plenum) auf das Abgehen von einer „Volkswahl“ des Bundespräsidenten ein. Er begründete diese Veränderung allerdings nicht, wie zu erwarten gewesen wäre, verfassungssystematisch mit dem Hinweis auf die geringen Kompetenzen des Bundespräsidenten im Vergleich zum Reichspräsidenten oder mit der Entscheidung für ein parlamentarisches Regierungssystem, womit eine konkurrierende direkte Legitimation von Parlament und Präsident nach den Erfahrungen der Weimarer Republik beseitigt werden sollte. Der CDU-Abgeordnete verwies in seiner Begründung vielmehr nur auf die von ihm äußerst negativ bewerteten Wahlen des Reichspräsidenten in den Jahren 1925 und 1932: „Hinsichtlich der Wahl des Bundespräsidenten ist das System der direkten Volkswahl, das in der Weimarer Republik herrscht[e], abzulehnen. Die Präsidentenwahlen von 1925 und 1932 haben bewiesen, dass diese Form der Wahl für das deutsche Volk jedenfalls nicht die geeignete Form ist. Im Jahr 1925 wurde der Kandidat der Reaktion gewählt, und im Jahr 1932 haben auch die demokratischen Kräfte durch ihren damaligen Wahlakt geradezu aus Angst vor dem Tode Selbstmord begangen. Infolgedessen dürfte es sich für die Zukunft empfehlen, nach dem Beispiel Frankreichs den Bundespräsidenten von den beiden gesetzgebenden Körperschaften wählen zu lassen.“³⁰ Durch diesen Wahlmodus würde die Gefahr verminder, dass ein Agitator unter Ausnutzung der Not und Missbrauch der emotionalen

lag, enthielt diese beiden Änderungen im Vergleich zur Weimarer Verfassung, vgl. Der Parlamentarische Rat, a.a.O. (Fn. 12), S. 1 – 34.

27 Ebenda, S. 547.

28 Vgl. ebenda.

29 Vgl. ebenda, S. 16.

30 Sowohl die Verfassung der IV. (1946 bis 1958) als auch die der V. Französischen Republik (seit 1958) sahen die Wahl des Staatspräsidenten durch beide Kammern (Assemblée Nationale und Conseil de la République beziehungsweise Sénat) vor; erst 1962 wurde per Referendum die Direktwahl des Präsidenten beschlossen.

Kräfte des Volkes auf dem Wege des Plebiszits noch einmal nach der Macht zu greifen versucht.“³¹

Während die Entscheidung für eine indirekte Wahl des Bundespräsidenten keine Debatten auslöste, blieben in den Beratungen auf Herrenchiemsee und in Bonn andere Aspekte zur Ausgestaltung des Amtes und zur Wahl des Staatsoberhaupts kontrovers. Umstritten war anfangs, ob bei einem als Verfassungsprovisorium gedachten Grundgesetz überhaupt die Funktion eines Staatsoberhaupt eingerichtet werden sollte und, sofern dieses Amt geschaffen würde, ob es sofort besetzt oder zunächst so lange vertreten werden sollte, bis die Souveränität des Staates wieder hergestellt wäre.³² Bei einer Vertretungslösung, die im Parlamentarischen Rat bald verworfen wurde, stellte sich die Frage, wer das Amt stellvertretend wahrnehmen könnte. Unabhängig von der Entscheidung über diese Frage wurde im Parlamentarischen Rat der Wahlmodus für den Bundespräsidenten beraten. Anstelle des vom Verfassungskonvent vorgeschlagenen übereinstimmenden Beschlusses beider Kammern, Bundestag und Bundesrat, verständigte sich der Parlamentarische Rat auf ein besonderes Wahlgremium für die Wahl des Bundespräsidenten, die Bundesversammlung. Doch blieb hier lange Zeit strittig, ob neben den Abgeordneten des Bundestages die Mitglieder des Bundesrates, also weisungsabhängige Vertreter der Landesregierungen, in der Bundesversammlung vertreten sein sollten.³³

Auch wenn die Entscheidung gegen eine Direktwahl des Bundespräsidenten im Verfassungskonvent und im Parlamentarischen Rat von einem breiten Konsens getragen wurde, schien die starke Limitierung der Aufgaben des Staatsoberhauptes in Verbindung mit der konsequenten Durchsetzung eines parlamentarischen Regierungssystems Unbehagen und Unsicherheit hervorzurufen. Vor allem in diesen Unsicherheiten kamen die Erfahrungen mit der politischen Instabilität und einer mangelnden Kompromissbereitschaft von Parteien, Parlament und Regierung in der Weimarer Republik zum Ausdruck.

31 Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 9, Plenum, bearbeitet von *Wolfram Werner*, München 1996, S. 66. Der Verzicht auf eine Direktwahl – und andere plebisziäre Verfahren – resultierte auch aus der skeptischen Einschätzung der politischen Einstellungen und des Abstimmungsverhaltens der Bevölkerung in den Nachkriegsjahren.

32 Vgl. Der Parlamentarische Rat, a.a.O. (Fn. 12), S. 292, Anmerkung 43, eine Übersicht über die im Unterausschuss III (Organisationsfragen) des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee erörterten Varianten. Beispielsweise schlug *Hermann Brill*, der mit dieser Position allerdings keine Unterstützung erhielt, bei den Beratungen des Verfassungskonvents vor, angesichts des provisorischen Charakters des Grundgesetzes auf das Amt eines Staatsoberhauptes zu verzichten: „Einen Bundespräsidenten halte ich schlechterdings für entbehrlich. Wir würden das, was wir jetzt zu machen haben, überbetonen, wenn wir ein besonderes Staatsoberhaupt herausstellen würden. (...) Ich sehe nicht ein, warum wir in einer staatlichen Ordnung, die hoffentlich nur zwei oder drei Jahre dauert, uns mit einem solchen Requisit versehen sollen“, ebenda, S. 85. *Brill* schwächte seine strikte Ablehnung im Verlauf der Debatte ab. Vgl. ebenda, S. 124, S. 292 f., Anmerkung 44.

33 Zur Beratung über das Wahlgremium im Parlamentarischen Rat vgl. *Erhard H. M. Lange*, Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945-1949 mit besonderer Berücksichtigung der Erörterungen im Parlamentarischen Rat, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 26. Jg. (1978), H. 4, S. 601 – 651, S. 634 – 648; *Theodor Heuss* hatte im Parlamentarischen Rat (Hauptausschuss) gefordert, dass bei der Wahl des Bundespräsidenten „nicht die einzelne Landesregierung, sondern das Land (...) durch von seinem Landtag gewählte Mitglieder vertreten sein“ solle, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Band 14/1, Hauptausschuss, bearbeitet von *Michael F. Feldkamp*, München 2009, S. 286 (10. Sitzung vom 30. November 1948).

Noch geprägt von der Staats- und Verfassungstradition des deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts schien es den meisten Mitgliedern des Verfassungskonvents und des Parlamentarischen Rates schwer zu fallen, ein allein auf repräsentative und staatsnotarielle Aufgaben beschränktes Staatsoberhaupt akzeptieren zu können.³⁴ Nur *Hermann Brill* vertrat die Auffassung, dass „grundsätzlich (...) der Gedanke des pouvoir neutre überholt“ sei; die ging als Minderheitenposition in den „Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes“ ein, den der Verfassungskonvent für den Parlamentarischen Rat erstellte. Alle anderen Mitglieder des Konvents sprachen sich dafür aus, den Bundespräsidenten nicht „allein auf eine Wahrnehmung der mehr formalen Funktionen des Staatsoberhauptes zu beschränken“, sondern ihn „als ein echtes pouvoir neutre in die Lage zu versetzen, eine ausgleichende Wirkung zwischen den verschiedenen Organen des Verfassungsaufbaus auszuüben“³⁵.

Ein parlamentarisches Regierungssystem, wie es vom Verfassungskonvent vorgeschlagen und vom Parlamentarischen Rat debattiert und beschlossen wurde, verunsicherte offensichtlich und ließ nach den Erfahrungen mit den Parteien, dem Reichstag und dem häufigen Auseinanderbrechen von Regierungen während der Weimarer Republik Zweifel an dessen politischer Stabilität auftreten. Es erschien daher „wünschenswert, jemanden zu haben, der nicht vom Parlament abhängig ist und so eine gewisse ausgleichende Funktion wahrnehmen kann“³⁶. Der Hamburger Senatssyndikus *Hermann Drexelius* fand mit dieser Auffassung Unterstützung bei *Carlo Schmid* (SPD), der konstatierte, dass „ein pouvoir neutre (...) eine absolute Notwendigkeit in einem politischen Gefüge“ darstelle.³⁷

Diese Aufwertung des Bundespräsidenten als neutrale Gewalt wurde von der Mehrheit der Mitglieder des Parlamentarischen Rates akzeptiert. Wenn *Adolf Süsterhenn* im Hauptausschuss betonte, „wir sind uns alle darüber klar, dass die wesentliche Funktion eines Bundespräsidenten darin besteht, die pouvoir neutre auszuüben, das heißt, den ausgleichen- den Faktor zu bilden, die vielfach divergierenden politischen und wirtschaftlichen Interessen zusammenzufassen und miteinander zu versöhnen“, konnte er auf fast ungeteilte Zustim-

34 Ob es tatsächlich eine wesentliche Schussfolgerung der Beratungen im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat war, dass ein Staatsoberhaupt „mit echten politischen Kompetenzen (...) keine pouvoir neutre mehr bleiben“ kann, wie es *Horst Möller* herausstellt, mag man mit Skepsis betrachten, vgl. *ders.*, a.a.O. (Fn. 12), S. 10. Diese Feststellung trifft sicher auf *Hermann Brill* zu, der den Gedanken des pouvoir neutre als überholt ansah und die Ansicht vertrat, dass „der Staatspräsident (...) in entscheidenden Situationen des Staatslebens überall in den Strudel der Katastrophe hineingezogen worden“ sei, in: *Der Parlamentarische Rat*, a.a.O. (Fn. 12), S. XCIX.

35 Der Parlamentarische Rat, a.a.O. (Fn. 12), S. 547.

36 So *Wilhelm Drexelius* im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, in: *Der Parlamentarische Rat*, a.a.O. (Fn. 12), S. 124.

37 Ebenda, S. 124: *Schmid* zeigte eine Neigung zur Überhöhung des Amtes, wenn er betonte, dass es „von einer spezifischen (...) Dignität umkleidet“ sei. In ähnlicher Weise charakterisierte er Anfor- derungen an den Wahlakt des Bundespräsidenten: „Gerade die Wahl eines Bundespräsidenten ist, um ein Wort aus dem alten deutschen Reichsrecht zu nehmen, eine ‚Kür‘, nicht eine Wahl im beliebigen Sinn des Wortes. Der Bundespräsident muss durch einen einmaligen Gesamtakt, der alle Elemente der Spontaneität in sich tragen muss, ‚gekürt‘ werden. Darin liegt seine wahre Autorität“, in: *Der Parlamentarische Rat*, a.a.O. (Fn. 33), S. 290 (10. Sitzung vom 30. November 1948). Ohne hier näher darauf einzugehen, sei angemerkt, dass es sich bei *Carlo Schmid*s Vorstel- lung über die Kür der römisch-deutschen Kaiser durch das Kurfürstenkollegium im Mittelalter und in der frühen Neuzeit um eine ausgesprochen romantisierende Verklärung dieser – machtpoli- tisch und durch den Einsatz enormer finanzieller Mittel ausgezeichneten – Wahlakte handelte.

mung hoffen.³⁸ Neben der „Repräsentation des Staates“ habe, so Süsterhenn, der Bundespräsident „als Exponent der pouvoir neutre, der die verschiedenen Organe im Staate koordiniert“, die Aufgabe, „der moralische Représentant der Volkseinheit“³⁹ zu sein. Und auch Robert Lehr (CDU) gab in den Beratungen des Ausschusses für Organisation des Parlamentarischen Rates zu erkennen, dass ein „Bedürfnis nach ausgleichenden Persönlichkeiten“ bestehe, dass es „wünschenswert“ sei, „eine sogenannte pouvoir neutre zu haben, eine Persönlichkeit, die (...) in strittigen Fragen der Gesetzgebung ausgleicht, die sowieso sicher manchmal ausgleichen muss, wenn es sich um die Regierungsbildung handelt“. Robert Lehr sprach sich dafür aus, dass „dieses ausgleichende Element (...) möglichst unabhängig sein“ und „tunlichst über den Parteien stehen“ soll.⁴⁰ Seine Zweifel, ob Parteien und Parlament im parlamentarischen Regierungssystem gewillt und in der Lage sein würden, eine stabile und handlungsfähige Regierung zu bilden und diese über eine Wahlperiode zu tragen, fanden bei den Mitgliedern des Organisationsausschusses, im Hauptausschuss und im Plenum des Parlamentarischen Rates breiten Zuspruch. Elisabeth Selbert (SPD) lehnte es zwar ab, vom Bundespräsidenten zu erwarten, er müsse „über den Parteien stehen“, solle „möglichst keine Parteizugehörigkeit haben“ und habe sich „aus dem Streit der Parteien herauszuhalten“⁴¹, da sie darin eine pauschale Diskreditierung der Parteien sah. Dennoch verband sie mit dem Amt des Bundespräsidenten ebenfalls die Vorstellung einer „pouvoir neutre“, von der erwartet wurde, dass sie „in Zeiten der Staatskrise, in denen eine feste Hand eingreifen soll“, diese Aufgabe erfüllen würde.⁴² Nicht minder die Kompetenzverteilung im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzentwurfs verkennend (und ihr vielleicht misstrauend) zeigte sich die Erwartung Paul de Chapeaurouges (CDU) an den Bundespräsidenten, dem „unerhört wichtige Funktionen (...) bei kommenden Friedensverhandlungen“ zugesprochen wurden, so dass er sich „an die Spitze eine ganze Persönlichkeit“ wünschte, „getragen möglichst vom Vertrauen des Volkes“ und „parteipolitisch vielleicht nirgendwo eingeschrieben“⁴³. Er fand sich mit diesem Wunsch von Robert Lehr bestätigt, der bezogen auf den Bundespräsidenten hervorhob: „Ich möchte den Mann so unabhängig wie irgend möglich stellen.“⁴⁴

Gespeist wurden diese hohen Erwartungen an den zukünftigen Bundespräsidenten, wie erwähnt, durch ein nicht nur bei konservativen Abgeordneten vorhandenes „breites Misstrauen gegenüber dem Parlament und den Parteien, denen ein ‚Versagen‘ und ein wesentlicher Anteil am Scheitern der Weimarer Republik beigegeben wurde“⁴⁵. Diese Vorbehalte wurden auf die zu schaffende Bundesrepublik projiziert. Gegen die befürchtete Instabilität von Parlament, Parteien und Regierung sollte der Bundespräsident ausgleichend und (wohl auch irgendwie) machtvoll auftreten.

38 Der Parlamentarische Rat, a.a.O. (Fn. 33), S. 301 (10. Sitzung vom 30. November 1948).

39 Der Parlamentarische Rat, a.a.O. (Fn. 31), S. 66 (2. Sitzung vom 8. September 1948).

40 Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13/1, Ausschuss für Organisation des Bundes / Ausschuss für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, bearbeitet von Edgar Büttner und Michael Wettenberg, München 2002, S. 119 (5. Sitzung des Kombinierten Ausschusses vom 23. September 1948).

41 Ebenda, S. 327 f.

42 Ebenda, S. 310.

43 Ebenda, S. 315.

44 Ebenda, S. 325.

45 Ebenda, S. LII (Einleitung).

Vor dem Hintergrund dieser Debatte verwundert es nicht, dass *Max Becker* und *Thomas Dehler* (beide FDP), nachdem Beckers Anregung für eine „Regierung auf Zeit“ keine Unterstützung erhalten hatte, Anfang Januar 1949 mit dem Antrag aufwarteten, anstelle des als labil und unsicher eingeschätzten parlamentarischen Regierungssystems ein präsidentielles, ähnlich dem der Vereinigten Staaten, im Grundgesetz zu verankern.⁴⁶ Nach den Vorstellungen der beiden Abgeordneten sollte der Bundespräsident für vier Jahre, ohne vom Parlament – außer bei der Gesetzgebung – abhängig oder absetzbar zu sein, die volle exekutive Verantwortung (Regierungsverantwortung) übernehmen. Der Präsident wäre nicht direkt zu wählen, sondern sollte über eine erweiterte Bundesversammlung, der die Mitglieder des Bundestages, des Bundesrates und Delegierte der Landesparlamente angehören würden, eine breite Legitimation erhalten. Der Vorschlag der beiden FDP-Politiker⁴⁷ ging von grundsätzlichen Vorbehalten gegen die westliche (westeuropäische) parlamentarische Demokratie und den Parlamentarismus aus, den sie als gescheitert ansahen. Interessenpluralistische Gesellschaften mit einem parlamentarischen Regierungssystem, das Koalitions- und Kompromissbildungen verlangte, hatten für sie eine Schwächung des Staates zur Folge. In gewisser Weise zieht die von *Becker* und *Dehler* vertretene Vorstellung eines starken Staates in Gestalt eines parlamentsunabhängigen Bundespräsidenten als Spalte der Exekutive eine (vielleicht übersteigerte) Konsequenz aus der überparteilich und konfliktlösend erhofften Ordnungsfunktion, die in den Beratungen des Parlamentarischen Rates dem Bundespräsidenten als neutrale Gewalt zugeschrieben wurde. Zwar wurde der Vorschlag für ein präsidentielles Regierungssystem von der Mehrheit abgelehnt, nachdem er ebenso vehement wie kontrovers im Organisations- und im Hauptausschuss debattiert worden war.⁴⁸ Die Bereitschaft, sich ausführlich mit dem Vorschlag zu befassen, war aber mehr als nur taktischer Art. Das Präsidialsystem mit seiner relativ unabhängigen und handlungsfähigen Exekutive schien angesichts des tiefstzenden Zweifels bei vielen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates an der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems eine – keinesfalls grundsätzlich als indiskutabel verstandene – (autoritäre) Lösung anzubieten⁴⁹, die ansonsten bei der hypertrophierten „pouvoir neutre“ eines Bundespräsidenten als (vielleicht dann doch zu unsicherem) Element der politischen und staatlichen Stabilität erhofft wurde.

46 Vgl. Der Parlamentarische Rat, a.a.O. (Fn. 33), S. 982 – 996 (32. Sitzung vom 7. Januar 1949).

47 Vgl. zum Hintergrund der Initiative von *Becker* und *Dehler*: *Erhard H. M. Lange*, a.a.O. (Fn. 33), S. 644 – 648; ferner *Volker Otto*, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1971, S. 124 – 127.

48 Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle. Band 13/2, bearbeitet von *Edgar Büttner* und *Michael Wet tengel*, München 2002, S. 1024 – 1040; Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Band 14/2: Hauptausschuss, bearbeitet von *Michael F. Feldkamp*, München 2009, S. 982 – 996 (32. Sitzung vom 7. Januar 1949) und S. 1541 – 1551 (49. Sitzung vom 9. Februar 1949).

49 Das Präsidialsystem bot nicht nur in den Augen der national-konservativen Liberalen *Max Becker* und *Thomas Dehler* einen Ausweg aus dem vermeintlichen Stabilitätsdilemma eines parlamentarischen Regierungssystems. Auch *Hermann Brill* ließ in den Beratungen auf Herrenchiemsee erkennen, dass er bei einer endgültigen Verfassung „die Funktionen des Staatsoberhaupts und des Regierungschefs in der Person eines Staatspräsidenten vereinigt“ sehen wollte, „der im Bundesstaat von der Nationalversammlung auf Zeit gewählt wird“, in: Der Parlamentarische Rat, a.a.O. (Fn. 12), S. 292 f., Anmerkung 44.

Das Grundgesetz wurde nicht als „Anti-Verfassung“ zur Weimarer Reichsverfassung und auch nicht vergangenheitsorientiert konzipiert. Die bestimmende Intention richtete sich nach dem Scheitern der Weimarer Republik allerdings darauf, Vorkehrungen zu treffen, um auch mit den Mitteln der Verfassung dem politischen System Stabilität und Handlungsfähigkeit zu verleihen. Kernpunkte hierzu waren die Entscheidung für ein parlamentarisches Regierungssystem, die Beseitigung des semi-präsidentiellen Dualismus von Parlament und (Reichs-)Präsident, die radikale Reduktion der in der Weimarer Verfassung dominanten Machtausstattung des Reichspräsidenten, eine hervorgehobene Stellung des vom Parlament gewählten und abhängigen Bundeskanzlers sowie dessen Absicherung gegen zufällige Mehrheitsbildungen im Parlament durch die Anforderung eines konstruktiven Misstrauensvotums für seine Abwahl.⁵⁰ Eine neutrale Gewalt in Gestalt des Bundespräsidenten wurde im Text des Grundgesetzes nicht verankert trotz des vielstimmigen Plädyoers der Mitglieder des Herrenchierseer Verfassungskonvents und des Parlamentarischen Rates für diese für das Staatsoberhaupt erhoffte und für erforderlich befundene – machtvolle, einflussreiche, ausgleichende, über den Parteien stehende und das politische System stabilisierende – Funktion. Eine verfassungsrechtliche Gestaltung der Funktion eines „pouvoir neutre“ wäre aber ohne beachtliche Kompetenzerweiterung für den Bundespräsidenten nicht möglich.

4. Erwartungen an eine Direktwahl des Bundespräsidenten

Anlass für kritische Reaktionen auf die Wahlen von Bundespräsidenten waren – wie bemerkt – die diagnostizierte Instrumentalisierung der Kandidatennomination und der Wahl durch die Parteien für ihre personal- und koalitionspolitischen Interessen.⁵¹ Diese Kritik geht von einem Verständnis von Amt und Amtsträger aus, das dem Bundespräsidenten „Unabhängigkeit“ von den Parteien, „Überparteilichkeit“ und parteipolitische „Neutralität“ zuweist.⁵² Eine Bindung des Präsidenten an eine Partei und eine von spezifischen Parteiinteressen bestimmte Kandidatenkür würden demnach seine Position schwächen. Das mit solchen Amtsverständnissen verbundene Verfassungsverständnis lässt, ähnlich wie im Parlamentarischen Rat, Traditionsbestände des deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts aufleben, die man – vielleicht aus der viel zitierten „Sehnsucht nach dem starken Mann“ – irgendwie auch in der parlamentarischen Demokratie unterbringen möchte.

50 Welche stabilisierende Wirkung das konstruktive Misstrauensvotum und die Einführung der Fünfprozent-Klausel im Wahlsystem für das politische System haben würden, war von den Verfassungsgesbern 1948/49 nicht zuverlässig einzuschätzen.

51 Vgl. unter anderem zur Kritik an den Wahlvorgängen 1994 (*Roman Herzog* gegen *Johannes Rau*): *Werner Billing*, a.a.O. (Fn. 3), S. 595 – 620; an der Bundespräsidentenwahl 2004 (*Horst Köhler* gegen *Gesine Schwan*): *Friedrich Karl Fromme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 18 – 22; *Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 4), S. 16 – 19. Skeptisch bewertet wurden auch die Aufstellung und die Wahl *Heinrich Lübke* (1959), nachdem *Konrad Adenauer* zeitweise seine eigene Kandidatur lanciert hatte, sowie die Kampagne gegen den CDU-Kandidaten *Karl Carstens* (1979) wegen dessen früherer NSDAP-Mitgliedschaft, schließlich auch die erneute Konkurrenz *Gesine Schwans* anlässlich der Wiederwahl *Horst Köhlers* (2009), vgl. *Markus Gloe*, a.a.O. (Fn. 3), S. 85 – 98.

52 Vgl. *Eckhard Jesse*, a.a.O. (Fn. 1), S. 143 – 154, S. 150; *Friedrich Karl Fromme*, a.a.O. (Fn. 1), S. 19, S. 22; *Michael Köhne*, a.a.O. (Fn. 1), S. 95 – 99; *Richard von Weizsäcker / Gunter Hofmann / Werner A. Perger*, a.a.O. (Fn. 3), S. 162 f.; *Richard von Weizsäcker*, *Vier Zeiten. Erinnerungen*, Berlin 1997, S. 306.

Um den interessenorientierten Einfluss der Parteien zu mindern, wird für eine Änderung des Wahlverfahrens plädiert. Zur Debatte stehen eine Modifikation der Wahl durch die Bundesversammlung⁵³ und die Direktwahl durch die Bevölkerung.⁵⁴ Um zu erreichen, dass der Bundespräsident „über der Parteipolitik“ steht, bedarf es einer Legitimation, bei der „partei- oder koalitionspolitische Überlegungen unberücksichtigt“ bleiben sollten.⁵⁵ Ausgehend von einem Amtsverständnis, das den Bundespräsidenten als ersten „Vertreter und Repräsentanten des Volkes“ versteht, wird eine Direktwahl des Bundespräsidenten präferiert.⁵⁶

Die Befürworter einer Direktwahl des Bundespräsidenten stellen darauf ab, dass damit die Unabhängigkeit des Präsidenten gegenüber den Parteien insbesondere in Krisenlagen gestärkt werden könne.⁵⁷ Erwartet wird von einer „Volkswahl“, dass sie „das Allzuständigkeitsdenken der Parteien begrenzen“⁵⁸ und deren „Bereitschaft zu einem gewissen Rückzug von der Besetzung aller Machtpositionen im Staat vorführen“⁵⁹ könne. Eine Direktwahl des

53 Vgl. Michael Köhne, a.a.O. (Fn. 1): Um den interessenorientierten Einfluss der Parteien zu mindern, wird anstelle einer Direktwahl des Bundespräsidenten ein erhöhtes Quorum in der Bundesversammlung präferiert. Dieser Vorschlag geht davon aus, dass eine Direktwahl Beteiligung und interessenorientierte Einflussnahme der Parteien nicht nachhaltig mindern könne. Weder die Auswahl und die Aufstellung der Kandidaten noch ein Wahlkampf wären vorstellbar, ohne beachtliche und vielleicht letztlich ausschlaggebende Beteiligung der Parteien, zumal das Grundgesetz die Mitwirkung der „Parteien (...) bei der politischen Willensbildung des Volkes“ festschreibt (Art. 21 GG). Problematisch wird ein öffentlicher Wahlkampf für das Ansehen von Amt und Amtsträger von Michael Köhne gesehen; vor allem aber verändere die hohe Legitimation durch eine direkte Wahl die Erwartung an die Kompetenzausstattung des Amtes. Statt einer Direktwahl wird deshalb ein Wahlverfahren vorgeschlagen, bei dem die Bundesversammlung den Bundespräsidenten mit einer Zweidrittelmehrheit zu wählen hat. Bei diesem Quorum bedarf es eines breiten, parteien- und fraktionenübergreifenden Konsenses. Ein mit qualifizierter Mehrheit gewählter Präsident würde deutlicher „unabhängig“ und „überparteilich“ sowie politisch neutral sein; dies gäbe ihm die Möglichkeit, „effektiver die Einheit des Volkes zu betonen und zu stärken“, vgl. ebenda, S. 95 – 99. Ein mit diesem Wahlverfahren kombinierbarer Vorschlag richtet sich darauf, die Amtszeit des Bundespräsidenten auf sieben oder acht Jahre zu verlängern, dafür jedoch eine Wiederwahl auszuschließen. Mit dem Verzicht auf eine Wiederwahl würde vor allem die „Unabhängigkeit des Präsidenten“ gegenüber den Parteien gestärkt, von deren Votum ansonsten eine Wiederwahl abhinge, vgl. Eckhard Jesse, a.a.O. (Fn. 1), S. 150; ferner Friedrich Karl Fromme, a.a.O. (Fn. 1), S. 21 f., der Vorschläge von Jörg von Essen (FDP) und Dieter Wiefelspütz (SPD) referiert.

54 Für eine Direktwahl plädieren unter anderem Stephan Seltenreich, a.a.O. (Fn. 1); Friedrich Karl Fromme, a.a.O. (Fn. 1); Eckhard Jesse, a.a.O. (Fn. 4); Hans Herbert von Arnim, a.a.O. (Fn. 11).

55 Stephan Seltenreich, a.a.O. (Fn. 1), S. 239, der sich auf den Kommentar zu Art. 54 GG, Rn. 91 von Roman Herzog, in: Theodor Maunz / Günter Dürig / Roman Herzog / Rupert Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München 1999/2011, stützt.

56 Vgl. Stephan Seltenreich, a.a.O. (Fn. 1), S. 239.

57 Vgl. unter anderem Friedrich Karl Fromme, a.a.O. (Fn. 1), S. 22; ferner Hans Herbert von Arnim, a.a.O. (Fn. 11), S. 304, der bei seinem Plädoyer für eine Direktwahl des Bundespräsidenten hervorhebt: „Die Art und Weise der Bestellung des Bundespräsidenten ist mit konstitutiv für das Ansehen, welches das Amt seinem Inhaber gibt.“ Diese von von Arnim nicht näher begründete These wird geleitet von dem Funktionsverständnis, dass der „Bundespräsident (...) ein gewisses Gegengewicht gegen die Übermacht der Parteien bilden“ soll und ihm eine „überparteiliche Funktion“ zugewiesen wird.

58 Eckhard Jesse, a.a.O. (Fn. 1), S. 149.

59 Friedrich Karl Fromme, a.a.O. (Fn. 1), S. 20: Fromme sieht zwar auch bei einer Direktwahl weiterhin einen maßgebenden Einfluss der Parteien auf die Kandidatenauswahl und das Wahlgeschehen, meint aber, dass die Parteien „mit dem Übergang zur Volkswahl einen Teil des sie umgebenden bösen Scheins der Totalität der Machtausübung“ verlören.

Bundespräsidenten soll darüber hinaus „den Politikverdruss der Bevölkerung (...) senken“⁶⁰ helfen, geeignet sein, das vermeintliche „Demokratie-Defizit“ des Grundgesetzes „zu einem – ungefährlichen – Teil auszugleichen“⁶¹ und die Chance bieten, „den Einzelnen auch an den Entscheidungen des Staatswesens partizipieren zu lassen“⁶².

An einen direkt gewählten Bundespräsidenten richten sich sehr hohe Erwartungen: Er habe das „Ganze“ zu repräsentieren⁶³, stelle dadurch „eine wesentlich stärkere Integrationsfigur“ dar und könne eine „viel größere ausgleichende Wirkung entfalten“; er besitzt „eine größere Nähe zur Bevölkerung“, verfüge über einen „größeren Rückhalt“, eine „breitere Legitimation“ und „eine viel höhere moralische Autorität“, was wiederum „zur Integration der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen genutzt werden könnte“. Und schließlich würde „bereits die Wahl des Bundespräsidenten durch das ganze Volk (...) zur Identitätsbildung führen und ein gewisses Zusammengehörigkeitsgefühl auslösen“⁶⁴.

Es ist ein beeindruckendes Ensemble von Erwartungen, das mit der Direktwahl des Bundespräsidenten verbunden wird. Es sind zugleich Funktionszuschreibungen, die in Richtung einer „pouvoir neutre“ gehen und mit der Kompetenzausstattung, die das Grundgesetz dem Amt zuweist, nicht zu erfüllen sind.

5. Fazit: Doch eine stille Sehnsucht nach dem Obrigkeitsstaat?

Die staats- und gesellschaftsintegrierende und durch Überparteilichkeit ausgezeichnete Funktion eines Bundespräsidenten, wie sie während der Verfassungsgebung 1948/49 gegen die befürchteten Stabilitätsrisiken durch Parteien, Parlament und Regierung herbeigeschnt wurde, zeigt auffällige Parallelen zum Bundespräsidenten-Wunschkbild, das von den heutigen Kritikern des Parteieneinflusses entworfen wird. Zwar können sich diese bei ihrem Plädoyer für eine Direktwahl nicht auf ein vermeintliches Weimar-Trauma der Grundgesetzgeber berufen. Sie teilen aber mit den Verfassungsgebern von 1948/49 ein Unbehagen mit der pluralistischen Gesellschaft und mit der Funktion, die den Parteien im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes zugewiesen wurde.

Bei den Gründen, die von den Befürwortern einer Direktwahl des Bundespräsidenten angeführt werden, stehen beachtliche Vorbehalte gegenüber den Parteien, die nach dem Grundgesetz eine Scharnierfunktion im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess haben sollen, im Mittelpunkt. Auch einige Bundespräsidenten teilen mehr oder weniger explizit diese Kritik.⁶⁵ Sie findet eine historische Entsprechung in den Beratungen

60 Eckhard Jesse, a.a.O. (Fn. 1), S. 149.

61 Friedrich Karl Fromme, a.a.O. (Fn. 1), S. 20.

62 Stephan Seltenreich, a.a.O. (Fn. 1), S. 247.

63 Vgl. Friedrich Karl Fromme, a.a.O. (Fn. 1), S. 22.

64 Stephan Seltenreich, a.a.O. (Fn. 1), S. 248.

65 Neben Johannes Rau und Horst Köhler trat insbesondere Richard von Weizsäcker als Bundespräsident mit einer Parteienschelte hervor, vgl. ders. / Gunter Hofmann / Werner A. Perger, a.a.O. (Fn. 3), S. 160 – 164. Weizsäcker plädierte dafür, dass die Parteien „zur Überparteilichkeit befähigte und entschlossene Leute für das Amt“ nominieren und dabei „möglichst wenig (...) taktieren“ sollten; und er ging davon aus, dass das Präsidentenamt eine „über- oder unparteiliche Instanz“ sei. Auch wenn er sich nicht vorbehaltlos für eine Direktwahl des Bundespräsidenten aussprach, nahm er an, dass ein „parteiunabhängige(s), direkt von der Bevölkerung gegebene(s) Mandat“ sich „positiv“

des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates. Mit großer Skepsis begegnete man nach den Erfahrungen in der Weimarer Republik Parteien, Parlament und parlamentsabhängiger Regierung. Befürchtet wurde, dass sie auch in dem zu gründenden Weststaat kein stabiles, den Gegenwartsproblemen angemessenes Regieren garantieren würden. Fanden im Parlamentarischen Rat weder das Konzept einer „Regierung auf Zeit“ noch der viel weitergehende Vorschlag von *Max Becker* und *Thomas Dehler* für ein präsidentielles Regierungssystems die Unterstützung einer Mehrheit, so bestand dennoch ein breiter Konsens darüber, dass eine neutrale Gewalt als Garant eines über den (partei-)politischen und gesellschaftlichen Interessengegensätzen stehenden Gemeinwohls sowie als Verkörperung der staatlichen Einheit und der politischen Stabilität unverzichtbar sei.⁶⁶

Mit dem Plädoyer für eine Direktwahl des Bundespräsidenten lebt ein Funktionsverständnis von Amt und Amtsträger auf, das weit über die im Grundgesetz dem Bundespräsidenten zugestandenen Kompetenzen hinausgreift. Überparteilichkeit, Parteiunabhängigkeit, Integration der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und Repräsentation des „Ganzen“, der „Einheit des Volkes“ und eines (apriorisch verstandenen) Gemeinwohls sind Zuschreibungen, die nicht kompatibel sind mit den politischen und institutionellen Anforderungen einer pluralistischen Gesellschaft, mit einer parlamentarischen Demokratie und einem parlamentarischen Regierungssystem. Mit einem präsidentiellen und in gewisser Weise auch „kryptomonarchischen“ Verständnis „der Natur des Amtes“ des Bundespräsidenten⁶⁷ ist ein politisches System nicht in Einklang zu bringen, das auf der institutionell regulierten Konkurrenz von Parteien und gesellschaftlichen Interessen basiert und in dem „Gemeinwohl“ nicht ein vorgegebener Wert darstellt, sondern aus einer immer wieder durch den Ausgleich konkurrierender Interessen herzustellenden Mehrheitsentscheidung (auf Zeit) entsteht.

Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates für einen kompetenzschwachen und überwiegend mit Repräsentationsaufgaben betrauten Bundespräsidenten einerseits und für ein parlamentarisches Regierungssystem andererseits beseitigte die Ambivalenz der Weimarer Verfassung, die mit dem Reichspräsidenten noch einen „Ersatzkaiser“ mit ausgeprägten Bezügen zur konstitutionellen Monarchie des Kaiserreiches konstruiert hatte. Das Grundgesetz zog in diesem Punkt eine eigentlich nicht zu übersehende Trennlinie zu den Verfas-

auswirken könne. *Weizsäcker* verband die Vorstellung einer parteiunabhängigen Legitimation und Amtsführung des Bundespräsidenten mit einer rückhaltlosen Kritik am Zustand des „Parteienstaates“, den er in gängiger Weise mit „Machtversessenheit“ und „Machtvergessenheit“ der Parteien und Parteiführungen charakterisierte. Mit einer Hinwendung zur Direktwahl erhoffte der Bundespräsident den Einfluss der Parteien auf die Kandidatenkür und auf die Amtsführung zu begrenzen sowie den Spielraum für eine größere Eigenständigkeit gegenüber den Parteien zu vergrößern. Wozu dieser Gewinn an Eigenständigkeit, Überparteilichkeit und Unparteilichkeit im einzelnen dienen sollte, blieb hinter einer allgemein gehaltenen Parteienkritik ebenso verborgen, wie präzise Ausführungen über das Staats- und Gesellschaftsverständnis fehlten, auf das direkte Legitimation und eine angereicherte Kompetenzausstattung des Bundespräsidenten bezogen sein sollten.

66 Nicht nur die früh erfolgten konzeptionellen Festlegungen in den Grundgesetzentwürfen ließen eine Kompetenzausstattung des Bundespräsidenten, die diesem Wunschbild einer neutralen Gewalt entsprochen hätte, nicht zu. Effektive Macht- und Entscheidungskompetenzen sind in einer pluralistischen Gesellschaft und einem parteibasierten politischen System politisch neutral nicht zu realisieren.

67 Vgl. *Hans-Peter Schwarz*, a.a.O. (Fn. 4), S. 13.

sungen der Weimarer Republik und des Kaiserreiches.⁶⁸ Diese konzeptionelle und funktionale Eindeutigkeit hinderte aber offensichtlich weder die Mitglieder des Parlamentarischen Rates und des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee – die allerdings erst damit befasst waren, diese verfassungsgeschichtliche Zäsur herbeizuführen – noch die heutigen Befürworter einer Direktwahl des Bundespräsidenten daran, an einem letztlich anti-pluralistischen und anti-parlamentarischen Verständnis der Funktion des Bundespräsidenten festzuhalten. Noch immer werden Anleihe und Orientierung bei monarchisch-konstitutionellen Verfassungen des 19. Jahrhunderts gesucht, wenn es um das Funktionsverständnis des „Staatsoberhaupts“ geht. Nicht zuletzt finden sich solche Vorstellungen auch bei *Roman Herzog*, wenn er ausführt: Der Bundespräsident „repräsentiert (...) den wichtigsten Gedanken, den es in einem modernen Staat überhaupt zu repräsentieren gibt: den der Existenz, der Legitimität und der Einheit des Staates“⁶⁹.

Diese Sehnsucht nach Ganzheit, Einheit des Staates und präsidialer „Sinnstiftung“, die den Bundespräsidenten „als überparteilichen Vertreter des Staatsganzen (...) das geistig-politische Klima beeinflussen und Maßstäbe setzen“⁷⁰ lässt, ist schwer zu vereinbaren mit einer pluralistischen Gesellschaft, der parlamentarischen Demokratie und einem parlamentarischen Regierungssystem. Und sie ist vielleicht doch ein bisschen mehr als eine nur „gelegentlich“ gehegte „leichte Vorliebe“ für den „vordemokratischen“ und „„überparteiliche[n]“ Obrigkeitstaat“, die *Hagen Schulze* bei *Richard von Weizsäcker* feststellte.⁷¹

Die politischen Parteien haben ohne Zweifel den bestimmenden Einfluss auf die Bestellung des Bundespräsidenten. Und es ist nicht von der Hand zu weisen, dass Nominierung und Wahl von parteipolitischen Interessen bestimmt sind, was öffentliche Kontrolle und Kritik sicherlich erfordert. Eine Abkehr von der Präsidentenwahl durch die Bundesversammlung und eine Direktwahl lassen sich deshalb aber nicht rechtfertigen. Der Legitimationsüberschuss einer Direktwahl würde über kurz oder lang die informelle und auch die formelle Kompetenzaufteilung zwischen den Verfassungsorganen zugunsten des Bundespräsidenten und in Richtung einer Präsidentialisierung des politischen Systems verändern. Für diesen Schritt ist im Rahmen des bestehenden parlamentarischen Regierungssystems kein Bedarf zu erkennen.

Gegenüber aller Neutralitäts- und Überparteilichkeitsrhetorik lässt sich feststellen, dass die Wahlen der Bundespräsidenten – ohne nachhaltigen Schaden für das Amt – durchweg parteipolitisch geprägt und meist spezifischen partei- und koalitionspolitischen Konstellationen zum jeweiligen Zeitpunkt unterworfen waren.⁷² In einem parteienbasierten politischen System ist dieser maßgebende Einfluss der Parteien nicht nur legitim, sondern zwingend. In ihm kommt zum Ausdruck, dass der Bundespräsident – unabhängig vom staatsrechtlichen

68 Vgl. Werner J. Patzelt, a.a.O. (Fn. 9), S. 294 f.

69 Robert Chr. van Ooyen zitiert nach *Roman Herzog*, Das Amt des Bundespräsidenten. Mehr Streit oder gar Abschaffung täte der Demokratie gut – zu einem weit verbreiteten Fehlverständnis über seine Funktion im parlamentarischen Regierungssystem, in: Recht und Politik, 46. Jg. (2010), H. 3, S. 129 – 133, S. 130.

70 Jürgen Hartmann / Udo Kempf, Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Strukturen, Funktionen und Probleme des „höchsten Amtes“, Opladen 1989, S. 45.

71 Vgl. *Hagen Schulze*, „Über den Parteien“. Richard von Weizsäcker und das Erbe des Obrigkeitstaates, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 43. Jg. (1992), H. 9, S. 538 – 541, S. 541.

72 Vgl. Eckhard Jesse, a.a.O. (Fn. 1), S. 143 – 154.

Rang des Amtes – weder über den Parteien steht noch über eine unabhängige Legitimation verfügt, die ihn zu einem authentischen Repräsentanten eines überparteilich und apriorisch verstandenen „Gemeinwohls“ machen würde. Hingegen waren Bundespräsidenten immer wieder bemüht, dem Amt eine *politische* Dimension zu geben, mit den Möglichkeiten des Amtes politischen Einfluss zu nehmen und die dem Bundespräsidenten zugestandenen engen Kompetenzen auszuweiten – durchweg ohne oder mit nur mäßigem Erfolg.

Schließlich steht die den Bundespräsidenten häufig zugesprochene parteipolitische Neutralität und Überparteilichkeit in einem markanten Kontrast zu den parteipolitischen Karrieren der Bundespräsidenten⁷³, die überwiegend profilierte Berufspolitiker und Parteifunktionäre waren.⁷⁴ Von ihnen war und ist nicht zu erwarten, dass sie ihre „politische Heimat“, die sie über Jahrzehnte mitgestaltet haben, mit der Wahl in das Amt „neutralisieren“ würden. Die gewünschte und auch im Amt praktizierte parteipolitische Zurückhaltung („Neutralität“) resultiert ähnlich wie die zugeschriebenen „Integrationstugenden“⁷⁵ nicht zuletzt aus der politischen Kompetenzarmut des Amtes, aber auch aus der Konfliktkonstellation, die entstehen würde, wenn es einem Bundespräsidenten erfolgreich gelänge, seine Funktionen gegen die anderer Verfassungsorgane auszudehnen und politische Mitgestaltung und Mitscheidung durchzusetzen.

Weder Überparteilichkeit noch parteipolitische Unabhängigkeit verlangt das Grundgesetz vom Bundespräsidenten und auch nicht eine Wahl, die auf einem breiten, parteiübergreifenden Konsens basiert. Wie das Amt und die Kandidatennomination ist auch die Wahl durch die unverzichtbare Mitwirkung der Parteien am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess bestimmt. Eine parteipolitische „Neutralisierung“ von Amt, Wahl und Amtsträger würde den Grundsätzen einer parteienbasierten repräsentativen parlamentarischen Demokratie widersprechen. Sie würde in der Tat zu einem Verfassungsverständnis führen, das eine über Parteien und Interessen stehender „pouvoir neutre“ nach den Idealisierungen des Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts zu realisieren wünscht. Damit wäre aber ein großer Schritt in Richtung eines Staatsverständnisses gemacht, das den Staat als interessenneutrale Anstalt von eigener Legitimität und eigener „Wesenhaftigkeit“ begreift und das funktionale Staatsverständnis der modernen Demokratie sehr weit zurückzudrängen sucht.

⁷³ Joachim Gauck, im März 2012 zum Bundespräsidenten gewählt, scheint die erste Ausnahme zu sein; dennoch ist nicht zu übersehen, dass er als erster Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU) weder eine unpolitische Position eingenommen hatte, noch in diese Funktion ohne parteipolitische Affinität gelangt war.

⁷⁴ Vgl. Thorsten Oppelland, a.a.O. (Fn. 5), S. 551 – 572.

⁷⁵ Josef Isensee, Braucht die Republik einen Präsidenten?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 47. Jg. (1994), H. 20, S. 1329 – 1330, S. 1329.