
Kompetenzüberschreitung des Bundespräsidenten?

2

Politische „(Türkei-)Reden“ und vordemokratisches Amtsverständnis*

2.1 „Türkei-Schelte“ und „NPD-Verdikt“

Der Bundespräsident hat an der Middle East Technical University in Ankara eine Rede gehalten, in der er offen, direkt und pointiert die türkische Regierung für Eingriffe in die richterliche Unabhängigkeit und demokratische Grundrechte, vor allem in die Presse- und Meinungsfreiheit kritisierte¹. Die deutsche Presse titelte u. a. „Gauck rechnet mit Erdogan ab“², Regierungschef Erdogan selbst reagierte höchst unwirsch, indem er den Bundespräsidenten als „Pastor“ abkanzelte, und die Bundesregierung wiederum „mahnt Erdogan zur Zurückhaltung“³ kurz vor seinem Wahlkampfauftritt vor Auslandstürken in Deutschland. Joachim Gauck hat damit eine politische Rede gehalten, die unmittelbar zu außenpolitischen Komplikationen geführt hat. Auch innenpolitisch bezieht der Präsident klar politische Position: So forderte er z. B. im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 angesichts der Proteste von Mitgliedern und Anhängern der NPD gegen ein Asylbewerberheim in Berlin-Hellersdorf während einer Dis-

* Zuerst erschienen in: Recht und Politik (Berliner Wissenschaftsverlag), RuP, 3/2014, S. 127-130.

1 „Nicht übereinander reden, sondern miteinander: Anmerkungen zum türkisch-deutschen Dialog“, Rede vom 28.4.2014; www.bundespraesident.de

2 FAZ vom 28.4.2014; www.faz.net

3 „Vor Auftritt in Köln. Bundesregierung mahnt Erdogan zur Zurückhaltung“, spiegelonline vom 19.5.2014.

kussion mit Kreuzberger Berufsschülern die Bürger auf, „auf die Straße (zu) gehen und den Spinnern ihre Grenzen auf(zu)weisen“⁴.

Ist aber der Bundespräsident nicht – gerade im Bereich der auswärtigen Gewalt – bloß eine formale „Anlaufstelle“ für Diplomaten und ein „Zeremonienmeister“, der einfach nur die nach den Gepflogenheiten internationaler Courtoisie sich vollziehenden Staatsempfänge durchzuführen hat? Und sind ihm daher – so sehr man seine Kritik an der problematischen türkischen Innenpolitik und an der Aktion der rechtsextremistischen NPD auch teilt – solche „politische Reden“ nicht eigentlich untersagt?

2.2 Traditionelles Amtsverständnis

In einem der führenden – konservativen – Verfassungskommentare ist dagegen zu lesen:

„Der Bundespräsident ist zweifellos das wichtigste Repräsentationsorgan... Man muß sich allerdings davor hüten, den Begriff der Repräsentation in dem törichten und vordergründigen Sinne zu verstehen, in dem er von der Umgangssprache meist verwendet wird (etwa im Sinne von Teilnahme an Festessen und Stehempfangen). Der Bundespräsident ist kein Frühstücksdirektor, sondern er repräsentiert... den wichtigsten Gedanken, den es in einem modernen Staat überhaupt zu repräsentieren gibt: den der Existenz, der Legitimität und der Einheit des Staates.“⁵

Das stammt aktuell aus der Feder von Roman Herzog, selbst früherer Bundespräsident und Präsident des Bundesverfassungsgerichts und ist zugleich typisch für das in Deutschland weit verbreitete Fehlverständnis über Stellung und Funktion des Staatsoberhauptes in der parlamentari-

4 BVerfG: Pressemitteilung 50/2014 vom 03.06.2014; www.bundesverfassungsgericht.de (Abruf: 11.06.2014).

5 Herzog: Art. 54; in: Maunz/Dürig u. a., Grundgesetz. Kommentar, Rnr 97, München 2009.

schen Demokratie⁶. Denn nach diesem Verständnis ist dieses Amt nicht einfach eine Institution, der via Verfassung bestimmte Kompetenzen im Verhältnis zu anderen Institutionen wie Parlament und Regierung zufallen, sondern der Präsident ist vielmehr „echter“ Repräsentant im existentiellen Sinne – fast also ein „Hüter der Verfassung“ wie bei Carl Schmitt⁷. Abgesehen davon, dass ein jeder Amtsinhaber schon unter dieser staatstragenden Last als Mensch zusammenbrechen müsste, hätte er auch permanent bei öffentlichen Anlässen die Totalität von 80 Millionen Einwohnern existentiell zum Ausdruck zu bringen. Wenn aber der Präsident – und merkwürdigerweise nicht der Bundestag – sogar der „wichtigste“ Repräsentant ist, dann folgte hieraus auch, dass er bei seinen Reden erst recht keinesfalls gegenzeichnungspflichtig sein kann, wodurch der Kanzler bzw. der zuständige Minister ansonsten ja die parlamentarische Verantwortlichkeit übernehmen (Art. 58 GG)⁸. Das, obwohl diese Reden – je nach ihrem politischen Gehalt – ganz erheblich in die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers bzw. die Ressortkompetenz eines Ministers (Art. 65 GG) eingreifen können, die natürlich nicht nur für die Innenpolitik gelten. Vor dem Hintergrund dieses traditionellen Verständnisses ist es dann – ironisch formuliert – auch systematisch richtig, dass sich der Bundespräsident jeglicher parlamentarischer Verantwortung entzieht – und zwar nicht deshalb, weil gerade darin eine Entsprechung zu seiner Kompetenzlosigkeit liegt (für die sich der Verfassungsgeber in Abgrenzung zur Weimar „Präsidialdemokratie“ entschieden hat), sondern weil er ja nicht – wie die vom Parlament eingesetzte und kontrollierte Regierung – bloß die „Hälfte“ des Volkes

6 Vgl. insgesamt: van Ooyen/Möllers (Hg.), *Der Bundespräsident im politischen System*, Wiesbaden 2012.

7 Vgl. Carl Schmitt: *Der Hüter der Verfassung*, 4. Aufl., Berlin 1996; zu den Rezeptionslinien vgl. van Ooyen: „Volksdemokratie“ und „Präsidialisierung“ – Schmitt-Rezeption im liberal-konservativen Etatismus: Herzog – von Arnim – Böckenförde; in: Voigt: *Der Staat des Dezisionismus*. Carl Schmitt in der internationalen Debatte, Baden-Baden 2007, S. 39 ff.

8 Ob auch die Reden (und Interviews) des Präsidenten hierunter fallen, ist strittig.

hinter sich vereint! Parlamentarische Verantwortung durch Gegenzeichnung hieße dann, das „Volk“ als „Ganzes“ zu kontrollieren, das in Amt und Person des Präsidenten permanent „integriert“ und „repräsentiert“ wird⁹. Und wer wollte sich das – als Demokrat – schon anmaßen? Von hier wäre es gar kein großer Schritt mehr, auch die Bestimmung des Kanzlers selbst überhaupt dem Präsidenten zu überlassen, der jenseits des Interessenstreits der Parteien als „wahrer“ Repräsentant des „ganzen Volkes“ nur dem „Gemeinwohl“ dient. Aus pluralismustheoretischer Sicht ist das nicht nur fragwürdig, sondern völlig unhaltbar: Zu Recht hatte der große sozialdemokratische Rechtsphilosoph Gustav Radbruch schon zur Zeit der Weimarer Diskussion um die Rolle der Parteien die von Seiten konservativer Staatslehre angeführte Überparteilichkeit als „die Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“ bezeichnet¹⁰.

Und in der Tat: Schaut man auf die Entstehungszeit und den Kontext des Präsidialsystems, dann wird die konstitutionelle Monarchie des ausgehenden 18. Jahrhunderts wieder sichtbar. Zu dieser Zeit entstand das amerikanische Regierungssystem – der Prototyp präsidialer Systeme – als ein Derivat der konstitutionellen Monarchie; sein machtvolles, über Wahlmänner nur mittelbar demokratisch legitimiertes Präsidentenamt war als „Wahlmonarchie“ und Gegengewicht zum direkt gewählten Kongress nach der Vorlage der konstitutionellen Monarchie entworfen worden, mit dem (funktional betrachtet insofern gar nicht gravierenden) Unterschied, dass sich der amerikanische Verfassungsgeber im Exekutivspitzenamt natürlich keinen König vorstellen konnte. Dies ergab sich sogar als Missverständnis des amerikanischen Verfassungsgebers, weil die „strenge“ Gewaltenteilung, die sich dann insb. mit der Inkompatibilität von Amt und Mandat in Art. I Sektion 6 der US-Verfassung niederschlug, in der

9 Zu den antipluralistischen Implikationen der Integrationsfunktion des Bundespräsidenten vgl. van Ooyen: *Integration. Die antidemokratische Staatstheorie von Rudolf Smend im politischen System der Bundesrepublik*, Wiesbaden 2014.

10 Radbruch: *Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts*; in: Anschütz/Thoma (Hg.): *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, Tübingen 1930, S. 289.

englischen Monarchie Ende des 18. Jahrhunderts schon längst überholt war. Diese Lehre von der strikten Trennung der Gewalten und der königlichen Prerogative ist im 19. Jahrhundert dann vor allem Ausdruck des gelungenen Versuchs, dem König mit der Exekutive einen autonomen Bereich der Macht zu sichern, der sich der parlamentarischen Kontrolle entzog. In der deutschen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts hat das wohl kaum jemand besser verstanden als Otto von Bismarck, der vom preussischen Verfassungskonflikt angefangen bis zur Reichsverfassung von 1871 eine Parlamentarisierung der konstitutionellen Monarchie verhinderte – mit allen negativen Implikationen, die das dann für die Konzeption des Amtes des Reichspräsidenten in der Weimarer Republik zeitigte. Hier war dann der Reichspräsident als „Bürgerkönig“ der „Ersatzkaiser“ für die Sehnsucht nach der untergegangenen Monarchie.

2.3 Wider eine anachronistische „Präsidialisierung“

So gesehen ist also eine „Präsidialisierung“ des Regierungssystems aus heutiger Sicht anachronistisch, ein atavistischer „Rückschlag“ in die Frühphase der konstitutionellen Demokratie. (Und wer sich hieraus überdies mehr „Sachorientierung“ und „Neutralität“ statt „Parteipolitik“ verspricht, „beweist lediglich, daß er für die Demokratie nicht reif ist“, weil er – in den Worten Ernst Fraenkels – den „Zusammenhang zwischen demokratischer Selbstregierung und politischem Machtkampf nicht“ anerkennt.)¹¹ Denn das Präsidialsystem stärkt ja gerade die Exekutive durch Schaffung eines autonomen Machtbereichs, selbst wenn dieser durch direkte Wahl legitimiert wird. Und deshalb ist das parlamentarische Regierungssystem das „demokratischere“ und nur soweit man – in Anlehnung an die klassische englische Verfassungstheorie eines Walter Bagehot – nicht auf die Symbolik gewisser „dignified

11 Fraenkel, Reformismus und Pluralismus, Hamburg 1973, S. 321.

parts“¹² (Ordensverleihung, feierliche Ernennungen und Reden, Staatszeremoniell usw.) verzichten will, macht das Amt des Präsidenten hier überhaupt noch Sinn. Denn selbst die so genannte „präsidiale Reserve“ bei der Parlamentsauflösung (Art. 63 IV, 68 und 81 GG) ließe sich ohne weiteres auch auf die anderen Verfassungsorgane verteilen, etwa den Bundestagspräsidenten, den Bundesratspräsidenten und den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts.

Weit entfernt von der Versuchung eines Amtsverständnisses weg von der parlamentarischen Parteiendemokratie und hin zu der „über“ den Interessensgegensätzen stehenden präsidialen Räson sind wir jedoch nicht. Davon zeugt nicht nur der eingangs zitierte Standardkommentar zum Grundgesetz. Noch heute gilt es auch in der breiteren deutschen Öffentlichkeit und über alle Parteigrenzen hinweg als Tabu, den Bundespräsidenten als „Integrator“ des Volkes und „Repräsentanten“ des Staates zu kritisieren, selbst wenn dieser in seinen Reden ganz direkt und offen politisch Stellung bezogen hat. Diese „Entrückung“ ist noch nicht einmal dem Bundesverfassungsgericht gelungen, das sich immerhin manchmal Kritik gefallen lassen muss, obschon es im Ansehen der Bürger/innen auch ganz weit „oben“ rangiert – und und dies wohl nicht zuletzt deshalb, weil es wie der Bundespräsident von einem obrigkeitsstaatlichen, antipolitischen Affekt und von antipluralistischen Vorstellungen über Demokratie und Gemeinwohl profitiert¹³. Das zeigt sich überdies daran, dass beim sog. Institutionenvertrauen regelmäßig auch die Polizei höchste Plätze belegt. Und so sind nach einer bundesweiten Repräsentativumfrage aus dem Jahre 2004 auf den ersten vier Rängen (immer noch) genau diese vermeintlich unpolitischen Institutionen, die „autoritativ“ entscheiden

12 Bagehot, *The English Constitution*, Nachdr. London 1963.

13 Vgl. schon die Aufsätze Fraenkels der 60er Jahre; jetzt in: Fraenkel, *Gesammelte Schriften*, Bd. 5: *Demokratie und Pluralismus*, Baden-Baden 2007, S. 51 ff.; hierzu Möllers, *Die Traditionen politischer Kultur in Deutschland nach Ernst Fraenkel als (Vor-)Belastung des deutschen Parlamentarismus*; in: van Ooyen/Möllers, *(Doppel-)Staat und Gruppeninteressen. Pluralismus – Parlamentarismus – Schmitt-Kritik bei Ernst Fraenkel*, Baden-Baden 2009, S. 207 ff.

und auf die der Wähler zudem kaum direkten Einfluss nehmen kann: Polizei (1) – Bundesverfassungsgericht (2) – Bundespräsident (3) – Justiz (4). Ausgerechnet die parlamentarisch-politischen Akteure aber, für die „demokratische“ Entscheidungsverfahren, öffentlich ausgehandelte Kompromisse zwischen pluralistischen Interessensgruppen typisch sind und die die Bürger/innen durch Wahlen oder sonstige Formen politischer Partizipation unmittelbar (mit)bestimmen können, rangieren auf den hinteren Plätzen: Bundestag – Bundesregierung – Parteien¹⁴ Fast gewinnt man den Eindruck, dass sich der deutsche Wähler in seiner Demokratie selbst misstraut. So betrachtet war der seinerzeitige Rücktritt von Horst Köhler sogar folgerichtig, weil Kritik am Präsidenten als dem „Hüter“ des „Volkes“ und des „Staatswohls“ dann immer als „Majestätsbeleidigung“, ja als quasireligiös aufgeladenes „Sakrileg“ empfunden werden muss.

Gegenüber einer solchen etatistischen Überhöhung des Präsidialamtes ist für ein bloß technisches Verständnis zu plädieren, wenn man nicht mit Hans Kelsen so weit gehen will und es als monarchistische Reminiszenz in einer parlamentarischen Demokratie überhaupt für überflüssig hält¹⁵. Die Funktion des Präsidialamts ist daher allgemein der institutionellen Machtverteilung und wechselseitigen Kontrolle zuzuordnen, die durch checks and balances die Pluralität der Machtzentren gewährleisten¹⁶ Vor diesem Verständnishintergrund allein – und nicht angereichert durch präsidiale „Sinnstiftung“ ist daher die Regelung der bundesdeutschen Kompetenzverhältnisse zwischen Parlament, Regierung und Präsident zu sehen, wie sie auch die Verfassung insbesondere in der präsidialen Reservemacht (s. o.), im Bereich der auswärtigen Gewalt des Bundespräsidenten (Art. 59 GG) und seiner Rolle im Gesetzgebungsverfahren (Art. 82 GG) beschreibt. Daraus ergibt sich nicht nur, dass etwa die rechtliche

14 Vgl. Warum lieben die Deutschen den Bundespräsidenten und verachten ihr Parlament?; in: van Ooyen/Möllers, a. a. O., (Fn 6), S. 143 ff.

15 Vgl. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 2. Neudruck, Wien 1993, S. 363, m.w.N.: van Ooyen, Der Staat der Moderne. Hans Kelsens Pluralismustheorie, Berlin 2003.

16 Vgl. Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 167 ff.

Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten gegenüber Parlamentsgesetzen und völkerrechtlichen Verträgen äußerst eng ausgelegt werden muss, zumal mit der Institution des Verfassungsgerichts auch noch ein weiteres, hierfür einschlägiges Instrument von checks and balances gegeben ist. Dessen Kompetenzen sind im politischen System der Bundesrepublik überdies gerade mehr als ausreichend, inzwischen sogar zu ausgeprägt¹⁷, sodass schon hier eine dysfunktionale Machtverschiebung vom Kern des parlamentarischen Systems weg zu „autoritativ“ entscheidenden Instanzen hin erfolgt ist. Es ergibt sich außerdem, dass die etatistisch verklärte Rolle des Bundespräsidenten als „Mahner“ und jenseits der parteipolitischen Gegensätze stehender „Warner“, wie sie tatsächlich von den meisten Bundespräsidenten bis hin zur aktuellen Amtsausübung durch Joachim Gauck praktiziert worden ist, mit einer so verstandenen Balancierung der Institutionen von Parlament, Regierung, Präsident und Verfassungsgericht gerade in einem parlamentarischen Regierungssystem kaum vereinbar ist. Dies gilt erst recht angesichts der Tatsache, dass der Rede in der demokratischen Republik – das wusste schon der antike Rhetor – eine herausragende politische Bedeutung zukommt, sodass die präsidentiale Rede permanent in der Gefahr eines verfassungsrechtlich unzulässigen Eingriffs in die Kompetenzen der Regierung steht.

Das Bundesverfassungsgericht hat das jedoch neuerlich anders gesehen. Denn erst im Juni 2014 wies es in diesem Zusammenhang zwei Klagen mit genau dieser, oben kritisierten „vordemokratischen“, weil „vorparlamentarischen“ Begründung zurück: Im ersten Verfahren, die Wahl durch die Bundesversammlung betreffend, beschreibt es zunächst die Stellung des Bundespräsidenten erneut im traditionellen Sinne als „integrierende, die Einheit des Staates und des Volkes repräsentierende Autorität“¹⁸. Und in seiner zweiten Entscheidung hält das Gericht deshalb das politische, sog. „Spinner-Verdikt“ des Präsidenten gegenüber

17 Vgl. aktuell kritisch: Jestaedt/Lepsius/Möllers/Schönberger, Das entgrenzte Gericht, Frankfurt a. M. 2011.

18 2 BvE 2/09 und 2/10 vom 10.06.2014, Rdnr. 91; www.bundesverfassungsgericht.de (Abruf: 11.06.2014).

der NPD während des Bundestagswahlkampfes 2013 für keinen Verstoß gegen die Chancengleichheit der Parteien bzw. die Neutralität des Amtes, sondern für verfassungsrechtlich gedeckt¹⁹. So sympathisch das mit Blick auf die NPD im Ergebnis ist, es spiegelt sich auch hier das klassisch-ersatzmonarchistische Verständnis des Amtes wider. Daher noch einmal:

2.4 Für ein Amtsverständnis im Sinne des GG

Nach dem Grundgesetz bestimmt und verantwortet parlamentarisch die (Außen-)Politik der (Außen-)Minister, innerhalb der (außen-)politischen Richtlinien des Bundeskanzlers – und zwar auf der Grundlage der durch die Bundestagswahlen bestimmten Mehrheiten. Der Bundespräsident hat kein politisches Mandat für „hochpolitische“ Reden. „(Türkei-)Reden“ sind daher gemessen am Rahmen präsidialer Kompetenzen – erst recht, sollten sie nicht mit dem Auswärtigen Amt (bzw. dem zuständigen Ministerium) oder Kanzleramt abgestimmt worden sein –, um einen Ausdruck des Bundesverfassungsgerichts zu gebrauchen: *ultra vires*. Wer anderes wünscht, muss das Grundgesetz ändern.

19 Vgl. 2 BvE 4/13 vom 10.06.2014; www.bundesverfassungs-gericht.de (Abruf: 11.06.2014).

Das Amt des Bundespräsidenten
Fehldeutungen im parlamentarischen
Regierungssystem

van Ooyen, R.C.

2015, XIV, 124 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-09924-4