

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 86

**Die Bundesversammlung
zwischen Kür und Wahl**

**Verfassungsrechtliche Einordnung
und Verfassungsfragen des Wahlverfahrens**

Von

Benedikt Ernst Rudolf Eibach



Duncker & Humblot · Berlin

BENEDIKT ERNST RUDOLF EIBACH

Die Bundesversammlung zwischen Kür und Wahl

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Horst Risse, Berlin

Professor Dr. Utz Schliesky, Kiel

Professor Dr. Christian Waldhoff, Berlin

Band 86

Die Bundesversammlung zwischen Kür und Wahl

Verfassungsrechtliche Einordnung
und Verfassungsfragen des Wahlverfahrens

Von

Benedikt Ernst Rudolf Eibach



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
hat diese Arbeit im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany
ISSN 0720-6674
ISBN 978-3-428-18956-4 (Print)
ISBN 978-3-428-58956-2 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Februar 2023 von der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover als Dissertationsschrift angenommen. Literatur und Rechtsprechung befinden sich auf dem Stand von März 2023. Dem Bundesministerium des Innern und für Heimat sowie dem VFS Hannover e. V. danke ich sehr herzlich für die gewährten Druckkostenzuschüsse, dem Verlag und den Herausgebern Herrn Professor Dr. Horst Risse, Herrn Professor Dr. Utz Schliesky und Herrn Professor Dr. Christian Waldhoff für die Aufnahme in die Schriftenreihe der „Beiträge zum Parlamentsrecht“.

Den zahlreichen Personen, die mich in vielfältiger Weise unterstützten, sowie Weggefährten, die mir während der Promotionszeit Rückhalt gaben, möchte ich an dieser Stelle ganz herzlich danken.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Hermann Butzer. Abweichend von den sonstigen Gepflogenheiten an seinem Lehrstuhl begann meine Tätigkeit dort erst nach Ende meines Studiums. Für diesen Vertrauensvorschuss, aber auch für die in der wissenschaftlichen Mitarbeit und Lehre gewonnenen Erfahrungen bin ich sehr dankbar. Mein Doktorvater hat die Arbeit stets intensiv begleitet und gefördert sowie die notwendigen Freiräume gewährt. Sehr dankbar bin ich dafür, mein von früher Jugend an bestehendes Interesse an deutscher Politik und Neuerer Geschichte in dieser rechtswissenschaftlichen Arbeit kombiniert haben zu können. Herrn Professor Dr. Sebastian Lenz danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Dem Vorsitzenden der Prüfungskommission, Herrn Professor Dr. Jan Lüttringhaus, LL.M., sei Dank für die Leitung und die unkomplizierte Durchführung des Verfahrens sowie allen Kommissionsmitgliedern für die angenehme Disputation.

Gedankt sei auch meinen Kolleginnen und Kollegen einschließlich der studentischen Hilfskräfte für die sehr schöne und kollegiale Zeit am Lehrstuhl. Zuvörderst gebührt Frau Juniorprofessorin Dr. Friederike Caroline Gebhard Dank für die seit dem ersten Semester bestehende freundschaftliche Begleitung mit vielen gemeinschaftlichen Aktivitäten im Studium sowie die Diskussionsbereitschaft. Darüber hinaus bin ich Herrn Christof Wenzel, Herrn Dr. Thies Wahnschaffe, Frau Dr. Antonia Hagedorn und Frau Greta Sophie Eriksen zu Dank verpflichtet. Zu erwähnen sind ferner Herr Philipp Peters und Herr Dr. Patrick Christian Otto, denen ich nicht nur für die langjährige enge Freundschaft, sondern auch für das Korrekturlesen dieses Textes sehr herzlich danke. Die wertvollen Hinweise von Herrn Daniel-Christopher Schefft haben die Arbeit noch einmal vorangebracht, bei der Durchsicht der Druckfahnen unterstützte mich mein Onkel, Herr Armin Schmidt. Zudem danke ich

dem Knabenchor Hannover für die langjährige prägende Zeit mit beeindruckenden Konzerten und Reisen in einer generationsübergreifenden Gemeinschaft sowie allen hier nicht namentlich genannten Freunden für das viele schöne Erlebte.

Neben meinen beiden Schwestern, Frau Friederike Grunz und Frau Patricia Eibach, gebührt der größte Dank meinen Eltern, Frau Beate und Herrn Dr. Gerhard Eibach. Meine Familie hat mich auf meinem bisherigen Lebensweg stets unterstützt, getragen und mir jede erdenkliche Hilfe zukommen lassen. Meinen Eltern habe ich besonders viel zu verdanken. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Hamburg, im April 2023

Benedikt Ernst Rudolf Eibach

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung	21
A. Problemaufriss	21
B. Stand der Forschung	25
C. Gang der Untersuchung	27

Kapitel 2

Abkehr von der Direktwahl des Bundespräsidenten: Die Diskussion auf Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat

	30
A. Das mitgebrachte Wissen: Bestimmung, verfassungsrechtliche Stellung und Amtsführung der Weimarer Reichspräsidenten Ebert und Hindenburg	31
I. Die Diskussionen in der Nationalversammlung um eine Volkswahl und die Befugnisse des Reichspräsidenten	32
II. Die Volkswahl und die Stellung des Reichspräsidenten in der Weimarer Zeit	38
III. Der lange Weg bis zur ersten Volkswahl	43
1. Die Wahl Eberts durch die Nationalversammlung	43
2. Die Bedenken und Reformbemühungen um die erste Volkswahl	44
a) Das Ausführungsgesetz über die Volkswahl des Staatsoberhauptes 1920	45
b) Das Hinauszögern der ersten Volkswahl	46
c) Die erste Volkswahl des Reichspräsidenten 1925	48
IV. Die Wiederwahl Hindenburgs 1932	52
V. Exkurs: Die Zusammenführung der Ämter des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers	55
B. Herrenchiemseer Konvent und Parlamentarischer Rat: Die Diskussion über die Notwendigkeit des Bundespräsidentenamtes und das Verfahren seiner Besetzung	57
I. Die Frankfurter Dokumente	58
II. Die Koblenzer Beschlüsse	59
III. Die Beratungen im Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee	62
1. Der Arbeitsgang und das Selbstverständnis der Konventsmitglieder	63

2. Die Diskussionen im Konvent	66
a) Notwendigkeit, Besetzung und Ausgestaltung eines Präsidentenamtes	67
aa) Das Eintreten einer Minderheit für ein Dreierkollegium	68
bb) Das mehrheitliche Eintreten für die Beibehaltung einer Ein-Personen-Besetzung	70
b) Zusammensetzung des Wahlgremiums	72
3. Die Aufnahme der Beratungsergebnisse durch die Ministerpräsidentenkonferenz	75
IV. Die Beratungen im Parlamentarischen Rat	77
1. Die Erörterung im Organisationsausschuss des Rates	81
a) Notwendigkeit des Amtes eines Bundespräsidenten und Besetzung	82
b) Zusammensetzung des Wahlgremiums	85
2. Die Beratungen im Hauptausschuss des Rates	88
a) Die Beratung in der ersten Lesung	89
aa) Zusammensetzung des Wahlgremiums	89
(1) Die drei diskutierten Vorschläge nach dem Beschluss über die Wahl des Bundespräsidenten durch eine Bundesversammlung	89
(2) Die beiläufige Verwendung der Begriffe „Kür“ und „Wahlkurie“ in der Diskussion am 30. November 1949	91
bb) Zeitpunkt der Besetzung eines Bundespräsidentenamtes	97
b) Die Beratung in der zweiten Lesung	98
c) Die Beratung in der dritten Lesung	101
d) Die Beratung in der vierten Lesung	104
3. Die Endabstimmung und das Inkrafttreten des Grundgesetzes	104
V. Exkurs: Paralleldiskussionen in der DDR	107
1. Die Diskussion über die Bestimmung und Einsetzung eines Staatsoberhauptes und die Wahl des ersten Präsidenten Wilhelm Pieck	108
2. Verfassungsänderungen hinsichtlich des Staatsoberhauptes	110
a) Die erste Modifizierung zu einer reinen Parlamentswahl	110
b) Die Ersetzung des Präsidentenamtes durch einen 24-köpfigen Staatsrat	110
aa) Der Kompetenzzuwachs des Staatsrates	111
bb) Die Kompetenzbescheidung des Staatsrates	112
3. Der Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland	113
VI. Fazit der historischen Untersuchung	113

Kapitel 3

Die Charakterisierung der Bundesversammlung 117

A. Die Einordnung als kürähnliches Organ durch das Bundesverfassungsgericht	118
I. Der Bundespräsident als Erbe der konstitutionellen Monarchie?	120

- II. Der Begründungsansatz der besonderen Würde des Bundespräsidentenamtes ... 122
- B. Generelle Betrachtung der Prototypen „Parlament“ und „Kürorgan“ 124
 - I. Die Funktionen und Charakteristika eines Parlamentes 125
 - 1. Der Funktionskatalog nach Mills 126
 - 2. Die fünf Grundfunktionen eines Parlamentes nach Bagehot 126
 - 3. Die Organisationscharakteristika nach Polsby 127
 - 4. Der zeitgenössische Funktionskatalog nach Schindler 127
 - 5. Ein Abgleich mit der Bundesversammlung 128
 - II. Die Funktionen und Charakteristika eines Kürorgans 129
 - 1. Die Vergleichbarkeit mit der Kür im Heiligen Römischen Reich und dem Krönungsakt 130
 - a) Der Ablauf der damaligen Zeremonie 131
 - b) Die Einordnung und heutige Bewertung der damaligen Kür 136
 - 2. Keine Vergleichbarkeit mit dem päpstlichen Konklave 138
- C. Analyse: Status der Bundesversammlung, Status der Mitglieder und Verfahrensregelungen als Kriterien für die staatsrechtliche Einordnung 142
 - I. Vergleichbarkeit mit Verfassungsorganen im In- und Ausland 142
 - II. Auslegung der grundgesetzlichen und einfachgesetzlichen Normen sowie der Staatspraxis 146
 - 1. Das Ausspracheverbot (Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG) 146
 - a) Der Sinn und Zweck des Ausspracheverbots nach der Preußischen Verfassung 146
 - b) Der Sinn und Zweck des Ausspracheverbots nach dem Grundgesetz 147
 - 2. Der Kurationsakt (Art. 54 Abs. 1 S. 1, Abs. 6 GG) sowie die demokratische Legitimation und Repräsentation (Art. 54 Abs. 3 GG) 152
 - 3. Die Stellung als Verfassungsorgan und verfassungsrechtliche Autonomie der Bundesversammlung 155
 - 4. Die Unabhängigkeit und Nichtabwählbarkeit des Bundespräsidenten 157
 - 5. Die Bedeutung der Ermächtigung zur näheren Ausgestaltung durch Bundesgesetz nach Art. 54 Abs. 7 GG 158
 - a) Die sinngemäße Anwendung der Geschäftsordnung des Bundestages gem. Art. 54 Abs. 7 GG i. V.m. § 8 S. 2 BPräsWahlG 160
 - b) Die Regelung des Status der Mitglieder der Bundesversammlung 162
 - aa) Gewährleistung eines freien Mandats gemäß Art. 54 Abs. 7 GG i. V.m. § 7 S. 3 BPräsWahlG 162
 - bb) Kündigungsschutz, Indemnität und Immunität gemäß § 54 Abs. 7 GG i. V.m. § 7 S. 1, S. 2 BPräsWahlG 164
 - c) Die Regelung zur geheimen Wahl nach § 9 Abs. 3 S. 1 BPräsWahlG 166
 - 6. Das Zurückgreifen auf Ressourcen des Bundestages (Art. 54 Abs. 4 S. 2 GG i. V.m. §§ 1, 8 S. 1 BPräsWahlG) 167
 - a) Der Rückgriff auf personelle Ressourcen 167

b) Der Rückgriff auf finanzielle Ressourcen	168
c) Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit	169
7. Die steuerrechtliche Gleichbehandlung der Entschädigungszahlungen von Bundestagsabgeordneten und Bundesversammlungsmitgliedern	169
III. Zusammenfassende Gegenüberstellung der verschiedenen Aspekte	173
1. Die Ausgangslage	173
2. Die wesentlichen Erkenntnisse	174
IV. Die Einordnung der Bundesversammlung	175
1. Die Abgrenzung zu einem „Organ sui generis“	176
2. Die Bundesversammlung als „Organ mixtum compositum“	178
3. Das Abgrenzungskriterium für parlaments- und kürähnliche Anteile im Ablauf des Wahlverfahrens der Bundesversammlung	179

Kapitel 4

Verfassungsfragen zum Status der Mitglieder und zum Ablauf einer Bundesversammlung unter Berücksichtigung ihres Charakters als „Organ mixtum compositum“

180

A. Die Zusammensetzung der Bundesversammlung	181
I. Die nach Art. 54 Abs. 3 GG geborenen Mitglieder	182
II. Die nach Art. 54 Abs. 3 GG gekorenen Mitglieder	182
1. Die Festlegung der Anzahl der Landesvertreter durch die Bundesregierung ..	184
2. Die „unverzügliche“ Wahl der Landesvertreter	186
3. Die Zusammensetzung der Wahllisten	189
a) Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Einheitslisten und deren Ab- stimmung „en bloc“	190
b) Die Wahl der Landesvertreter für eine gesamte Legislaturperiode	194
c) Die Benennung von Personen des öffentlichen Lebens	196
4. Die Annahmeerklärung des gewählten Vertreters	200
5. Die Einspruchsmöglichkeiten gegen die Gültigkeit der Wahl	201
III. Zum Fraktionsstatus in der Bundesversammlung	204
IV. Der Immunitätsschutz der Bundesversammlungsmitglieder	205
1. Die zeitliche Dauer des Immunitätsschutzes	206
2. Die organschaftliche Zuständigkeit für die Immunitätsaufhebung	206
B. Die Vorbereitung und Einberufung der Bundesversammlung	210
I. Die Pflicht zur Einberufung	211
1. Der Ablauf der fünfjährigen Wahlperiode	211
2. Die Amtszeitverlängerung im Verteidigungsfall	213

3. Die Einberufung bei vorzeitiger Amtsbeendigung	213
a) Fall der Beendigung durch ein Amtsenthebungsverfahren, Art. 61 GG	214
b) Fall der Beendigung durch einen Rücktritt	215
aa) Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Rücktritts	215
bb) Die Anforderungen an eine Rücktrittserklärung	216
(1) Kein Schriftformerfordernis	216
(2) Der Adressat der Rücktrittserklärung	217
c) Die zeitlich befristete Verhinderung	219
d) Exkurs: Die interimistische Befugniswahrnehmung durch den Bundesratspräsidenten	220
II. Die Bestimmung von Ort, Zeitpunkt und Dauer der öffentlich tagenden Bundesversammlung	221
1. Die Festlegung des Ortes der Bundesversammlung	222
2. Die Festlegung des Datums der Bundesversammlung	224
a) Die verfassungsrechtliche Fristvorgabe	225
b) Die Terminierung bei anstehenden Landtags- und Bundestagswahlen	227
c) Die Rechtsfolgen bei Fristversäumnis oder Nichteinberufung	230
3. Die Öffentlichkeit der Sitzung	230
4. Die Zeitdauer einer Bundesversammlung und die Möglichkeit der Vertagung	233
III. Probeabstimmungen und die vorsorgliche Verzichtserklärung der Landesvertreter	234
1. Zur Zulässigkeit von Zählappellen	236
2. Zur Zulässigkeit vorsorglicher Verzichtserklärungen der Landesvertreter	237
C. Die Sitzungseröffnung und Konstituierung der Bundesversammlung	238
I. Die Konstituierung der Bundesversammlung	239
1. Die Feststellung der Beschlussfähigkeit	240
2. Der Beschluss über die sinngemäße Anwendung der Geschäftsordnung des Bundestages (§ 8 S. 2, Hs. 1 BPräsWahlG)	241
a) Kein Fortwirken der alten Geschäftsordnung	243
b) Keine Pflicht zur Antragsbehandlung nach Eingang	245
3. Die Möglichkeit zur Verabschiedung einer eigenen Geschäftsordnung (§ 8 S. 2, Hs. 2 BPräsWahlG)	247
4. Die Wahl des Sitzungsvorstandes und der Schriftführer (§ 8 S. 2, Hs. 1 BPräsWahlG i. V.m. §§ 2, 3 GO-BT)	248
II. Die Pflicht zur politischen Neutralität des Versammlungsleiters	250
1. Die Rüge einer Verletzung der Chancengleichheit	251
2. Die Rüge einer parteiischen, politischen Eröffnungsrede	252
3. Die Vorgehensmöglichkeiten gegen den Sitzungsleiter	257
a) Die ermessensfehlerhafte Einberufung	257
b) Das Recht von Wahl und Abwahl des Bundestagspräsidenten durch den Bundestag	258
aa) Regelungen in der Geschäftsordnung des Bundestages	259

bb)	Intentionen des Gesetzgebers und demokratische Grundsätze	260
c)	Die Übertragbarkeit der Abwahlmöglichkeit auf die Bundesversammlung und das Recht zur Bestimmung eines neuen Versammlungsleiters	261
D.	Der Geschäftsgang der Bundesversammlung jenseits des Wahlverfahrens	264
I.	Die Ankündigung der Tagesordnung und Bestätigung durch Nichtwiderspruch	264
II.	Der Sitzungsablauf	264
1.	Die verfassungsrechtliche Bestimmung eines Ausspracheverbots (Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG)	265
2.	Der Umfang dieses Ausspracheverbots	266
a)	Hinsichtlich einer Aussprache über die zur Wahl stehenden Kandidaten	266
b)	Hinsichtlich einer organisatorisch-technischen Sachdiskussion	267
c)	Hinsichtlich eines Rede- und Antragsrechts der Versammlungsmitglieder	268
aa)	Aus Art. 54 GG und der Mitgliedschaft in der Bundesversammlung	271
bb)	Aus der Rechtsstellung der Bundesversammlungsmitglieder, dem Charakter und der Eigenschaft der Bundesversammlung	272
cc)	Aus den Regelungen über das freie Abgeordnetenmandat aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG analog	273
dd)	Aus Verfassungsgewohnheitsrecht	275
ee)	Zwischenergebnis	276
d)	Hinsichtlich einer eigenen Vorstellung der Kandidaten	276
aa)	Eines bekannten beziehungsweise im Vorfeld nominierten Kandidaten	276
bb)	Teleologische Reduktion bei unbekanntem Kandidaten und kurzfristiger Nominierung	279
e)	Die Vorverlagerung der Debatte durch das fehlende Vorstellungsrecht und die Berichterstattung	282
f)	Die Vereinbarkeit des Ausspracheverbots mit einem „Vorstellungswahlkampf“	285
aa)	Die bisherigen Verhaltensweisen von Kandidaten	286
bb)	Kein vorwirkendes Neutralitätsgebot	287
III.	Die Rechte und Pflichten des Bundestagspräsidenten als Sitzungsleiter	290
1.	Die Sitzungsleitung gemäß sinngemäßer Anwendung der Geschäftsordnung des Bundestages	290
2.	Das Hausrecht	292
3.	Die Verhängung von Ordnungsmaßnahmen	293
4.	Das Ausschlussrecht von Bundesversammlungsmitgliedern	294
5.	Das Recht zur Vertretung durch die Bundestagsvizepräsidenten	295
E.	Das Wahlverfahren der Bundesversammlung	296
I.	Das Einreichen der Wahlvorschläge	296
1.	Das Vorschlagsrecht eines jeden Bundesversammlungsmitgliedes	297
a)	Die Zulässigkeit des Aufstellens nur eines Kandidaten	298
b)	Das Aufstellen eines Gegenkandidaten bei einer Wiederwahl	299

- 2. Das Prüfungsrecht des Sitzungsvorstandes 300
 - a) Die Einhaltung der Anforderungen nach § 9 Abs. 1 BPräsWahlG 300
 - b) Das Vorliegen der Wählbarkeitsvoraussetzungen nach Art. 54 Abs. 1 S. 2 GG 301
 - aa) Die Voraussetzung „deutsche Staatsangehörigkeit“ i. S. v. Art. 116 GG 303
 - bb) Die Voraussetzung „Mindestalter von 40 Jahren“ 305
 - cc) Die Voraussetzung „Innehaben des Wahlrechts zum Bundestag“ 305
 - dd) Die Beschränkung der anschließenden Wiederwahl nach Art. 54 Abs. 2 S. 2 GG 306
 - (1) Die Wiederwahl nach zwischenzeitlicher Unterbrechung 308
 - (2) Exkurs: Reformvorschläge zur Wiederwahl und zur Amtszeit 310
 - ee) Keine weiteren Eignungskriterien 314
 - c) Sonstige Ablehnungsgründe gegenüber einem Kandidaten 315
 - d) Das Zurückweisungsrecht von Wahlvorschlägen gemäß § 9 Abs. 2 BPräs-WahlG 315
- II. Der Wahlablauf 316
 - 1. Die Gewährleistung einer geheimen Wahl 317
 - 2. Das Auszählen der Stimmen 318
 - a) Stimmen für einen nicht auf der Stimmkarte verzeichneten Kandidaten ... 318
 - b) Die Frage nach dem Recht auf Entsendung eines Wahlbeobachters 320
 - c) Exkurs: Das Stimmrecht der Berliner Vertreter bis 1990 323
 - 3. Die Feststellung der erforderlichen Mehrheit und die Bekanntgabe des Ergebnisses 324
 - a) Die Ergebnisse des ersten und eines zweiten Wahlgangs 324
 - b) Das Ergebnis eines dritten Wahlgangs 325
 - aa) Die Mindeststimmenanzahl ab dem dritten Wahlgang 328
 - bb) Der Fall der Stimmgleichheit im dritten Wahlgang 329
 - cc) Exkurs: Die Kritik an der relativen Mehrheit ab dem dritten Wahlgang 331
 - c) Die Bekanntgabe des Ergebnisses 332
- III. Die Annahmeerklärung, die Antrittsrede und das Schließen der Bundesversammlung 333
 - 1. Die Annahmefrist 333
 - 2. Die Annahmeerklärung des Gewählten 334
 - 3. Die traditionelle Antrittsrede des neu- oder wiedergewählten Bundespräsidenten 335
 - 4. Das Schließen der Versammlung 336
- F. Exkurs: Rechtsschutzmöglichkeiten 336
 - I. Beanstandungen im Vor- und Umfeld der Bundesversammlung 336
 - II. Rechtsschutz gegen Entscheidungen des Sitzungsvorstandes im Nachgang der Bundesversammlung 337
 - 1. Die Wahlprüfung 338

2. Die Überprüfung der Verletzung der Neutralitätspflicht des Sitzungsleiters . . .	344
G. Im Nachgang: Die Eidesleistung des Gewählten	344
I. Die Eidesleistung nach Art. 56 GG	345
1. Die Funktion der Eidesleistung	346
2. Die Eidesformel und die Rechtsfolgen einer Weigerung	348
3. Zur Frage der Eidesleistung bei der Wiederwahl	349
4. Zur Frage der Eidesleistung im Vertretungsfalle	350
II. Auswirkungen der Inkompatibilitäten nach Art. 55 Abs. 1 und Abs. 2 GG auf die Eidesleistung	351
H. Der Zeitpunkt des Amtsbegins	354

Kapitel 5

Zusammenfassung und Ausblick	356
A. Die Erkenntnisse aus der Historie	356
B. Die rechtliche Charakterisierung der Bundesversammlung	358
C. Die parlaments- und kürähnlichen Anteile im Ablauf einer Bundesversammlung mit tabellarischer Übersicht	363
D. Verfassungsfragen zur Bestimmung und zum Status der Bundesversammlung und ihrer Mitglieder sowie der Sitzungsleitung	367
E. Die Einordnung der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung und die mögliche Weiterentwicklung	373
Anhang	377
A. Übersicht über die Sitzungen des Parlamentarischen Rates	377
B. Alphabetisches Verzeichnis der angeführten Personen der Zeitgeschichte	382
C. Die bisherigen Bundesversammlungen im Überblick	401
Literaturverzeichnis	412
Internetquellen	427
Stichwortverzeichnis	430

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Auffassung
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AfD	Alternative für Deutschland
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Bearb.	Bearbeiter
BeckOK	Beck'scher Onlinekommentar
BeckRS	Elektronische Entscheidungsdatenbank in beck-online
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BJR	Bonner Rechtsjournal (Zeitschrift)
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BPräsRuhebezG	Gesetz über die Ruhebezüge des Bundespräsidenten
BPräsWahlG	Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung/Bundespräsidentenwahlgesetz
BremWahlG	Bremer Wahlgesetz
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz Österreichs
BVP	Bayerische Volkspartei
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWO	Bundeswahlordnung
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDR	Deutsche Demokratische Republik

DJZ	Deutsche Juristenzeitung (Zeitschrift)
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DP	Deutsche Partei
DPA	Deutsche Presseagentur
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVLP	Deutsche Vaterlandspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
EL	Ergänzungslieferung
ESiG	Einkommensteuergesetz
ESiH	Einkommensteuer-Hinweise
etc.	et cetera
f./ff.	folgende, fortfolgende (Seite(n))
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GO-BR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GWP	Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (Zeitschrift)
GWU	Geschichte in Wissenschaft und Unterricht (Zeitschrift)
HChE	Verfassungsentwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee
HessWahlPrG	Hessisches Wahlprüfungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
insbes.	insbesondere
i. S.	im Sinne
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart
JRP	Journal für Rechtspolitik (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulungen (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KommP Wahlen	KommunalPraxis Wahlen (Zeitschrift)
KritJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
LStDV	Lohnsteuer-Durchführungsverordnung
LTO	Legal Tribune Online
LV	Landesverfassung
LV BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)

m.E.	meines Erachtens
MIP	Mitteilungen des Instituts für Deutsches Parteienrecht (Zeitschrift)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds. VBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NV	Niedersächsische Verfassung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
o. g.	oben genannte
o. J.	ohne Jahr
OK	Online-Kommentar
o. O.	ohne Ort
o. V.	ohne Verlag
PartG	Parteiengesetz
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer/n
RuP	Recht und Politik (Zeitschrift)
RV	Verfassung des Deutschen Reiches von 1849
S.	Satz/Seite
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
sog.	sogenannt/sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
taz	Die Tageszeitung
u. a.	unter anderem
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
USD	US-Dollar
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
v.	von, vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
Verf. BE	Verfassung von Berlin
Verf. DDR	Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Tagungsbände)
WahlPrG	Wahlprüfungsgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
Zentrum/Zentrumspartei	Deutsche Zentrumspartei
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium

ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZPol	Zeitschrift für Politikwissenschaften
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Hinsichtlich weiterer Abkürzungen wird verwiesen auf: *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage, Berlin 2021.

Kapitel 1

Einleitung

Die Bundesversammlung scheint nicht nur in der Bevölkerung das wohl unbekannteste oberste Verfassungsorgan¹ zu sein, sondern war auch in der juristischen und politikwissenschaftlichen Fachliteratur bislang kaum Gegenstand eingehender Untersuchungen. Die unter B. noch näher zu belegenden Forschungslücke bezieht sich insbesondere auf eine eingehende verfassungsrechtliche Einordnung und auf das Verfahren der Wahl eines Bundespräsidenten.²

A. Problemaufriss

An der „stiefmütterlichen“ Behandlung der Bundesversammlung durch die Staatsrechtswissenschaft haben erstaunlicherweise auch ein jüngeres Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Juni 2014³ und ein weiterer Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Dezember 2014⁴ nichts zu ändern vermocht.⁵ Im

¹ Diese Verfassungsorganqualität folgt daraus, dass sie unmittelbar vom Grundgesetz konstituiert und mit eigenen Kompetenzen ausgestattet ist. Vgl. u. a. *Burkiczak*, Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten, JuS 2004, 278, 278 f.; *Butzer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2021, Art. 54, Rn. 39; *Engelbrecht*, Die Bundesversammlung – Ein fast unbekanntes Bundesorgan, KommP Wahlen 2016, 82, 82; *Jülich*, Die Wahl des Bundespräsidenten, DÖV 1969, 92, 93; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, § 29 I 1, S. 179 f.

² Die bislang fehlende eingehende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Organ der Bundesversammlung ist möglicherweise damit zu erklären, dass die Bundesversammlung gemäß Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG nur einen beschränkten Aufgabenbereich zugewiesen bekommen hat, die Versammlung sich in der Regel nur alle fünf Jahre für einen Tag konstituiert sowie die bisherigen Bundesversammlungen insgesamt reibungslos verlaufen sind. Dies schmälert ihre besondere verfassungsrechtliche Bedeutung indes keinesfalls.

³ BVerfGE 136, 277 ff.

⁴ BVerfGE 138, 125 ff.

⁵ Eine Übersicht der bisherigen 17 Bundesversammlungen ist zu finden bei: *Pieper*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 54 (53. Edition: 15. 11. 2022), Rn. 16. Eine Darstellung bis zur 12. Bundespräsidentenwahl am 23. Mai 2004 findet sich bei: *Burkiczak*, Die Bundesversammlung und die Wahl des Bundespräsidenten, JuS 2004, 278, 280–282 sowie bei *Scholz/Süskind*, Die Bundespräsidenten, 2004, S. 28, hier ergänzt mit einer inhaltlichen Darstellung der Amtszeiten. Ferner existiert eine Übersicht von Veröffentlichungen von und über die Bundespräsidenten bis 2004 sowie eine Darstellung zur Zusammensetzung, der Kandida-

Rahmen dieser beiden Verfahren hat sich das Bundesverfassungsgericht – mehr als sechzig Jahre nach seiner Arbeitsaufnahme im Jahr 1951 – erstmalig eingehend⁶ mit dem obersten Bundesorgan Bundesversammlung, mit den Rechten der Mitglieder und mit dem Umfang des in Art. 54 Abs. 1 S. 1 GG normierten Ausspracheverbots auseinandergesetzt. Inhaltlich ging es um jeweils vom NPD-Vertreter Udo Pastörs in seiner Stellung als Mitglied der Bundesversammlung angestrebte Organstreitverfahren: Pastörs hatte sich sowohl bei der Wiederwahl von Bundespräsident Horst Köhler als auch bei den Wahlen Christian Wulffs und Joachim Gaucks zu Bundespräsidenten (13., 14. und 15. Bundesversammlung) durch Entscheidungen des damaligen Bundestagspräsidenten Norbert Lammert als dem Sitzungsleiter in seinen Mitgliedschaftsrechten verletzt gesehen.

In beiden Organstreitverfahren rügte Pastörs insbesondere, dass NPD-Bundesversammlungsmitglieder vom damaligen Bundestagspräsidenten keine Gelegenheit erhalten hatten, den Antrag zur Einbringung eines eigenen Entwurfs für eine Geschäftsordnung der Bundesversammlung zu begründen. Ferner, dass Lammert es unterbunden hatte, den Antrag, auch den NPD-Mitgliedern die Benennung eines Wahlbeobachters zu gestatten, mündlich vor der Bundesversammlung zu begründen. Zudem rügte Pastörs die Weigerung Lammerts, einen von NPD-Mitgliedern beantragten Tagesordnungspunkt „Vorstellung der Kandidaten“ im Plenum zur Abstimmung zu stellen und die Aussprache darüber zu eröffnen.

Hinter diesen Einzelanträgen stand im Kern die Frage, ob die Bundesversammlung als ein parlamentsähnliches Verfassungsorgan zu begreifen ist, dessen Mitglieder daher ähnliche Rechte wie bspw. Bundestagsabgeordnete haben und dessen Verfahrensregeln daher parlamentarischen Standards und Üblichkeiten folgen, oder ob die Bundesversammlung sich so stark von einem Parlament unterscheidet, dass sich auch das Verfahren und die Statusrechte ihrer Mitglieder deutlich von denjenigen eines Parlaments unterscheiden.

Als richterliche Zusammenfassung der Kernaussagen des Urteils vom 10. Juni 2014 sind der Entscheidung folgende zwei Leitsätze vorangestellt:

tenauslese und der Verfahrensabläufe bis zur 9. Bundesversammlung am 23. Mai 1989 bei *Braun*, Die Bundesversammlung, 1993, S. 113–211.

⁶ Diese Erstmaligkeit bestätigte Voßkuhle auch mit seiner Aussage im Eingangsstatement, wonach die Bundesversammlung bis 2014 ein „weißer Fleck auf der verfassungspolitischen Landkarte“ in der ansonsten umfangreichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewesen sei (vgl. Eingangsstatement zur Urteilsverkündung in Sachen Bundesversammlung am 10. Juni 2014 (2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10), S. 1). Siehe ferner *Knapp*, Wahl des Bundespräsidenten auf dem Prüfstand, Tagesspiegel, 11.2.2014, <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-klage-der-npd-wahl-des-bundespraesidenten-auf-dem-pruefstand/9466752.html>, zuletzt aufgerufen am: 21.2.2023. Siehe auch *Pehle*, Welches Verständnis hat das Bundesverfassungsgericht vom „höchsten Amt im Staate“?, GWP 2014, 321, 322; *Sachs*, Staatsorganisationsrecht: Bundesversammlung, JuS 2014, 860, 860.

„1. Die Bundesversammlung hat nach Art. 54 Abs. 1 GG ausschließlich die Aufgabe, den Bundespräsidenten zu wählen; sie soll in ihren Abläufen die besondere Würde des Amtes unterstreichen.

2. Den Mitgliedern der Bundesversammlung sind durch Art. 54 GG außer dem Recht zur Teilnahme an der Wahl nur begrenzte Rechte zugewiesen. Ihre Rechtsstellung entspricht nicht der der Mitglieder des Bundestages.“⁷

Die nach richterlicher Auffassung beschränkten Rechte der Mitglieder der Bundesversammlung hat das Bundesverfassungsgericht damit begründet, dass die Bundesversammlung ein kürähnliches Organ sei. Im Einzelnen heißt es:

„Dagegen ist der Gegenstand, mit dem sich die Bundesversammlung ausschließlich zu befassen hat, durch das Grundgesetz festgelegt. Ihre Aufgabe besteht allein in der „Kür“ des Bundespräsidenten.“⁸

„Besondere Bedeutung wurde der Ausgestaltung des Wahlaktes beigemessen (vgl. Greve in: Parlamentarischer Rat, Hauptausschuss, Protokoll, S. 115; Becker, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Bd. 13/2, 2002, S. 812; zum Charakter der Wahl als „Kür“ vgl. Carlo Schmid, in: Parlamentarischer Rat, Hauptausschuss, Protokoll, S. 116). Die Bundesversammlung hat nicht nur zur Aufgabe, den Bundespräsidenten zu wählen, sondern sie soll zugleich in ihren Abläufen die besondere Würde des Amtes unterstreichen.“⁹

Während in dem Urteil das Wort „Kür“ nur zweimal und zudem in Anführungszeichen verwendet wurde (dies mit Verweis auf Carlo Schmid und dessen Ausführungen im Parlamentarischen Rat bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes), wurde die Charakterisierung des Wahlverfahrens als „Kür“ im Rahmen der Urteilsverkündung beim mündlich vorgetragenen Eingangsstatement des früheren Präsidenten und damaligen Vorsitzenden Richter des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle¹⁰ noch wesentlich deutlicher benannt. Voßkuhle führte hier aus:

„(...) Vorab möchte ich jedoch die allgemeinen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zum Charakter der Bundesversammlung hervorheben. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist die Bundesversammlung ein reines Kurationsorgan; ihre ausschließliche Aufgabe ist es nach Art. 54 Abs. 1 GG, den Bundespräsidenten zu wählen. Dementsprechend kann der verfassungsrechtliche Status der Mitglieder der Bundesversammlung nicht losgelöst von der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundespräsidenten beurteilt werden.

Der Verfassungsgeber hat im Grundgesetz das Amt des Bundespräsidenten aufgrund der Erfahrung mit der Weimarer Reichsverfassung konzipiert. Nach der Ausgestaltung seines Amtes ist er nicht einer der drei klassischen Gewalten zuzuordnen. Er verkörpert die Einheit

⁷ BVerfGE 136, 277, 277.

⁸ BVerfGE 136, 277, 318.

⁹ BVerfGE 136, 277, 312.

¹⁰ BVerfGE 136, 277, 277 ff.; Eingangsstatement zur Urteilsverkündung in Sachen „Bundesversammlung“ am 10. Juni 2014 (2 BvE 2/09, 2 BvE 2/10). Vgl. auch BVerfGE 138, 125, 125 ff.