

Wirren um die Wahlperiode – Lösungsvorschlag

Frage 1: Verfassungsmäßigkeit des AAWG

Vorbemerkung: Für eine Änderung des Grundgesetzes (GG), die grundsätzlich gemäß dem in den Art. 76 ff. GG geregelten Gesetzgebungsverfahren durchzuführen ist, normiert Art. 79 GG erschwerende formelle und materielle Voraussetzungen.

Eine Verfassungsänderung kann sowohl in einer „Änderung“ einer bestehenden Vorschrift des GG als auch in einer „Ergänzung“ des GG, dh im Hinzufügen neuer Regelungsmaterien bestehen. Vorliegend wird einerseits der bestehende Art. 39 I 1 GG in seinem Regelungsgehalt geändert (Art. 1 Nr. 1 AAWG), andererseits ein zusätzlicher Regelungsbereich – die Vereinheitlichung der Landtagswahlen – in das GG aufgenommen (Art. 1 Nr. 2 und Art. 2 AAWG).

Das AAWG ist verfassungsgemäß, wenn es sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht mit dem GG in Einklang steht.

A. Formelle Verfassungsmäßigkeit des AAWG

Das AAWG ist formell verfassungsgemäß, wenn es von einem gesetzgebungskompetenten Organ erlassen wurde und die grundgesetzlich verankerten Verfahrens- und Formvorschriften eingehalten wurden.

I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Gemäß Art. 30, 70 GG sind grundsätzlich die Länder für die Gesetzgebung zuständig, es sei denn, das GG weist dem Bund Kompetenzen zu. Die Kompetenz zur Regelung der Wahlperioden könnte aus Art. 79 I 1 GG folgen. Soweit der Bundesgesetzgeber die Verlängerung der Wahlperiode für den Bundestag bestimmt, ist dies unproblematisch. Soweit der Bundesgesetzgeber die Ausweitung und Angleichung der Wahlperioden der Landtage regelt, erscheint dies problematisch. Insoweit wird einerseits vertreten, dem Bund fehle in gewissen Bereichen der Verfassungsänderung, etwa bei der Angleichung der Wahlperioden, bereits die Zuständigkeit, denn Wahlen seien als Akt der Staatsorganisation auf Landesebene von vornherein einer Regelung durch den Bund entzogen (vgl. *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 26. Aufl. 2010, Rn. 466).

Andererseits wird vertreten, aus Art. 79 I 1 GG ergebe sich die „ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz zu Änderungen des GG“ (vgl. *Jarass/Pieroth*, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 79 Rn. 1). Der Bund als Verfassungsgesetzgeber ist grundsätzlich in allen Bereichen für GG-Änderungen zuständig. Die Frage, ob er damit in unzulässiger Weise in Landesangelegenheiten eingreife, sei keine Frage der Gesetzgebungskompetenz (denn diese kann für Änderungen der Bundesverfassung nur dem Bund zustehen), sondern müsse im Rahmen von Art. 79 III GG erörtert werden, dh bei der Prüfung, ob der Bund mit seiner Verfassungsänderung die Grenzen des Art. 79 III GG überschritten habe.

Die erstgenannte Ansicht beantwortet die Frage der Gesetzgebungskompetenz, dh eine Frage der formellen Verfassungsmäßigkeit, damit, dass sie auf eine Art fehlende „Sachkompetenz“ des Bundes abstellt. Da es sich dabei allerdings eher um eine Frage der materiellen Verfassungsmäßigkeit handeln dürfte, soll vorliegend der zuletzt dargestellten Auffassung gefolgt werden. Mithin liegt die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass des AAWG gemäß Art. 79 I 1 GG insgesamt beim Bund.

Anmerkung: Da es sich bei den beiden Ansichten letztlich lediglich um eine Unterscheidung im Prüfungsaufbau bzw. in der Terminologie handelt, kann ebenso gut der letztgenannten Auffassung gefolgt werden.

II. Ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren

Des Weiteren müsste das Gesetzgebungsverfahren den Vorschriften der Art. 76 ff. GG entsprechend durchgeführt worden sein.

1. Gesetzesinitiative gemäß Art. 76 GG

Anmerkung: Da Art. 79 GG insoweit keine speziellen Regelungen für den Bereich der Verfassungsgesetzgebung enthält, gelten die im GG enthaltenen Bestimmungen, welche die einfache Gesetzgebung regeln.

Das in Art. 76 GG geregelte Recht zur Gesetzesinitiative steht dem Wortlaut des Art. 76 I GG zufolge der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat zu. Vorliegend wurde jedoch der Gesetzentwurf durch den einzelnen Abgeordneten B in den Bundestag eingebracht.

a. Verstoß gegen Art. 76 I GG

Möglicherweise verstößt daher der hier gegebene Fall gegen Art. 76 I GG. Neben Gesetzesinitiativen durch die Bundesregierung und den Bundesrat lässt Art. 76 I GG allerdings auch solche „aus der Mitte des Bundestages“ zu, wobei umstritten ist, wie diese Formulierung zu verstehen ist. Teilweise wird insoweit vertreten, damit würden keine zahlenmäßigen Vorgaben für ein Initiativrecht aus dem Bundestag heraus getroffen. Andere verstehen die Formulierung dahingehend, dass es sich jedenfalls um eine, wenn auch zahlenmäßig nicht festgelegte, Gruppe von Abgeordneten handeln müsse. Der letztgenannten Ansicht zufolge stellt eine Gesetzesinitiative durch einen einzelnen Abgeordnete folglich einen Verstoß gegen das Grundgesetz dar. Für diese Auffassung spricht zumindest der Wortlaut des Art. 76 I GG, in welchem gerade nicht von einem Initiativrecht eines einzelnen Abgeordneten die Rede ist. Vielmehr wurde eine andere Formulierung gewählt, für die es – hätte das gleiche gemeint gewesen sein sollen – keine plausible Begründung gäbe.

Allerdings stellt sich die Frage, ob der eben dargestellte Streit in vorliegendem Fall überhaupt entschieden werden muss. Bei Verstößen gegen Verfahrensvorschriften ist nämlich zwischen wesentlichen, zwingenden Verfahrensvorschriften und bloßen Ordnungsvorschriften zu unterscheiden, denn allein ein Verstoß gegen wesentliche Verfahrensvorschriften hat Konsequenzen für die Wirksamkeit eines Gesetzes.

Beachte: Die Terminologie des BVerfG ist insoweit uneinheitlich. Teilweise wird ein „schwerwiegender Mangel“ gefordert (vgl. BVerfGE 10, 221, 226), teils muss der Verstoß „evident“ sein (vgl. BVerfGE 34, 9, 25) und zum Teil spricht das BVerfG von „zwingenden Verfahrensvorschriften“ (vgl. BVerfGE 44, 308, 313).

Sinn und Zweck der in Art. 76 I GG genannten Anforderungen an eine Gesetzesinitiative ist es, zu verhindern, dass sich der Bundestag mit Gesetzesvorlagen befassen muss, die keine hinreichende Aussicht auf Erfolg haben. Folglich kann es auf die Nichtbeachtung der dort genannten Voraussetzungen dann nicht mehr ankommen, wenn sich der Bundestag – wie hier – zum einen schon mit dem Gesetzesentwurf befasst hat und zum anderen das Gesetz bereits beschlossen hat. Auch werden durch einen Verstoß gegen Art. 76 I GG keine Rechte eines am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organs beschnitten, was immer zur Nichtigkeit des Gesetzes führen würde. Schließlich bestätigt Art. 78 GG dieses Ergebnis, wenn er für das Zustandekommen von Gesetzen lediglich den Beschluss des Bundestages und die Mitwirkung des Bundesrates voraussetzt.

Die Einbringung des Gesetzesentwurfs durch den Abgeordneten B verstößt folglich nicht gegen Art. 76 I GG.

b. Verstoß gegen § 75 I lit. a iVm § 76 I GOBT

Anmerkung: In einer Klausurlösung gilt es regelmäßig, auf sämtliche im Sachverhalt angesprochenen Probleme einzugehen. Die hier im Sachverhalt gemachten Ausführungen der D weisen bereits darauf hin, dass neben der Überprüfung des AAWG im Hinblick auf eine Verletzung grundgesetzlicher Normen möglicherweise auch ein Verstoß des AAWG gegen Vorschriften der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) zu prüfen ist. Die Ermächtigung des Bundestages, sich eine Geschäftsordnung zu geben, findet sich in Art. 40 I 2 GG.

Ferner ist zu prüfen, ob das Verhalten des B nicht gegen Normen der GOBT verstößt, wobei insoweit § 75 I lit. a iVm § 76 I GOBT in Frage kommt. Die eben genannten Vorschriften verlangen, dass ein Gesetzesentwurf entweder von einer Fraktion (§ 10 GOBT) oder – unabhängig von der Fraktionszugehörigkeit – „von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages“ unterzeichnet ist. Der von B eingebrachte Gesetzesentwurf erfüllt diese Voraussetzungen nicht, so dass ein Verstoß gegen Normen der GOBT vorliegt. Überwiegend wird allerdings die Ansicht vertreten, dass die Geschäftsordnung des Bundestages eine so genannte autonome Satzung darstellt.

Anmerkung: Teilweise wird auch vertreten, die GOBT stelle einen Rechtssatz sui generis dar. Da ein solcher jedoch einer Satzung am nächsten steht, gelten die nachfolgenden Ausführungen für diese Ansicht entsprechend.

Als solche steht sie in ihrem Rang unter dem Grundgesetz und unter den Gesetzen im förmlichen Sinne. Auch entfaltet sie nur für die Mitglieder des Bundestages Bindungswirkung. Da im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes jedoch allein maßgeblich ist, ob dieses gemäß den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommen ist (vgl. Art. 82 I 1 GG), hat vorliegend gegebener Verstoß gegen die GOBT keinen Einfluss auf die Verfassungsmäßigkeit des AAWG.

c. Ergebnis

Bezüglich des AAWG liegt somit keine Verletzung des in Art. 76 GG geregelten Rechts zur Gesetzesinitiative vor.

2. Hauptverfahren – Beschlussfassung durch Bundestag und Bundesrat

Allerdings müsste im Hinblick auf das AAWG auch das Hauptverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden sein, was hier zum einen gemäß Art. 77 I 1, 79 II GG eine ordnungsgemäße Beschlussfassung durch den Bundestag und zum anderen nach Art. 79 II GG eine ordnungsgemäße Mitwirkung des Bundesrates voraussetzt.

a. Ordnungsgemäße Beschlussfassung des Bundestages gemäß Art. 77 I 1, 79 II GG

§ 78 I 1 GOBT zufolge sind vor der Beschlussfassung eines Gesetzes durch den Bundestag drei Lesungen des Gesetzesentwurfs vorgeschrieben. Das AAWG wurde laut Sachverhalt nach einmaliger Lesung im Bundestag beschlossen. Mithin stellt sich die Frage, ob insoweit ein wirksamer Gesetzesbeschluss des Bundestages nach Art. 77 I 1 GG vorliegt.

Auch hier gilt jedoch wieder, dass sich ein Verstoß gegen die GOBT nicht auf die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes auswirkt. Diese wäre allein dann zu verneinen, wenn durch die lediglich einmalige Lesung des Gesetzesentwurfs ein Verfassungsprinzip verletzt worden wäre. Eine hier in Erwägung zu ziehende Verletzung des in Art. 20 II GG normierten Demokratieprinzips ist jedoch allein aufgrund dessen, dass statt drei Lesungen nur eine Lesung des Gesetzesentwurfs stattgefunden hat, zu verneinen.

Im Übrigen wurde der von B eingebrachte Gesetzesentwurf mit der gemäß Art. 79 II GG erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages beschlossen. Die insoweit seitens der C geäußerten Bedenken sind mithin unbeachtlich. Der Gesetzesbeschluss durch den Bundestag ist folglich wirksam.

b. Ordnungsgemäße Mitwirkung des Bundesrates gemäß Art. 79 II GG

Gemäß Art. 79 II GG bedarf das verfassungsändernde AAWG zudem der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Den Angaben im Sachverhalt lässt sich entnehmen, dass das AAWG im Bundesrat bei Anwesenheit sämtlicher Mitglieder eine Mehrheit von 49:20 Stimmen erhielt. Mithin hat der Bundesrat derzeit 69 Mitglieder. Für die Zustimmung von zwei Dritteln seiner Stimmen sind demgemäß 46 Ja-Stimmen erforderlich. Folglich genügten die hier gegebenen 49 Ja-Stimmen den Anforderungen des Art. 79 II GG, so dass eine ordnungsgemäße Mitwirkung des Bundesrates gegeben ist.

3. Ergebnis

Im Hinblick auf das AAWG kann demnach die Durchführung eines ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahrens bejaht werden.

III. Besondere formelle Anforderungen – Textänderungsgebot gemäß Art. 79 I 1 GG

Schließlich erfordert die formelle Verfassungsmäßigkeit des AAWG die Beachtung der grundgesetzlichen Formvorschriften. Das AAWG ist als verfassungsänderndes Gesetz (vgl. oben vor A.) an Art. 79 I 1 GG gebunden. Demzufolge kann eine Änderung des Grundgesetzes nur insoweit erfolgen, als das betreffende Gesetz den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Dadurch sollen einerseits zufällige und unüberlegte Eingriffe in das Grundgesetz verhindert werden. Andererseits soll dieses so genannte Gebot der Textänderung gewährleisten, dass das Verfassungsrecht vollständig dem Grundgesetz entnommen werden kann.

Hintergrund: Es soll nicht – wie zu Zeiten der Weimarer Republik der Fall – möglich sein, dass (formelles) Verfassungsrecht in Gesetzen außerhalb des GG existiert und deshalb jedes Gesetz erst auf seine verfassungsändernde Qualität hin untersucht werden muss (sog. Verfassungsgesetz). – So allerdings auch heute noch in Österreich. Dort existieren zahlreiche Gesetze neben dem Bundes-Verfassungsgesetz, die Verfassungsrang haben.

Im Falle des AAWG ändern bzw. erweitern lediglich die Art. 1 Nr. 1 und Nr. 2 AAWG den Wortlaut des GG, nicht aber Art. 2 AAWG. Durch Art. 2 AAWG soll jedoch ebenfalls eine Ergänzung des GG vorgenommen werden (s. oben vor A.), so dass Art. 2 AAWG dem Verfassungsrecht zuzurechnen ist. Dem Gebot der Textänderung folgend hätte die Vorschrift somit ins GG aufgenommen werden müssen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass es sich insoweit lediglich um eine Übergangsvorschrift handelt. Art. 2 AAWG ist folglich wegen Verstoßes gegen Art. 79 I 1 GG formell verfassungswidrig und demnach nichtig.

IV. Ergebnis

Da die Art. 1 Nr. 1 und Nr. 2 AAWG auch ohne den nichtigen Art. 2 AAWG einen selbständigen Regelungssinn – die Ausweitung der Wahlperiode auf Bundesebene beziehungsweise die Vereinheitlichung des Termins zur Wahl der Landtage – behalten, ist lediglich im Hinblick auf Art. 2 AAWG die formelle Verfassungswidrigkeit, mithin die Teilnichtigkeit des AAWG zu bejahen.

Näher zu den Folgen der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 20 Rn. 33 ff.

B. Materielle Verfassungsmäßigkeit des AAWG

Vorbemerkung: Nach Art. 79 III GG (sog. Ewigkeitsgarantie) werden bestimmte Grundprinzipien der Verfassung selbst dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die in Art. 79 III GG statuierten Grundprinzipien in ihrer konkreten positiven Ausgestaltung, sondern lediglich als „Grundsätze“ der Verfassung der Ewigkeitsgarantie unterliegen. Eine prinzipielle Preisgabe der in Art. 79 III GG genannten Einrichtungen und Normen ist damit ausgeschlossen. Sie beanspruchen in ihrem unantastbaren Kernbereich auch gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber Geltung.

Das AAWG ist materiell verfassungsgemäß, wenn es nicht gegen materielle Vorschriften des GG verstößt. Prüfungsmaßstab verfassungsändernder Gesetze ist dabei regelmäßig die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG, an deren Grundprinzipien auch der verfassungsändernde Gesetzgeber gebunden ist.

I. Verlängerung der Bundestags-Wahlperiode (Art. 1 Nr. 1 AAWG)

Zunächst ist zu klären, ob die Ausweitung der Periode zur Wahl des Deutschen Bundestages mit Art. 79 III GG vereinbar ist, wobei die in Art. 1 Nr. 1 AAWG geregelte allgemeine Verlängerung der Wahlperiode gesondert von der in dieser Norm ebenfalls enthaltenen Verlängerung der laufenden Wahlperiode zu prüfen ist.

1. Verlängerung der Wahlperiode im Allgemeinen

Die in Art. 1 Nr. 1 AAWG statuierte allgemeine Ausdehnung der Wahlperiode von bislang vier auf fünf Jahre könnte gegen den unantastbaren Kernbereich des sich aus Art. 20 I, II GG ergebenden Demokratieprinzips verstoßen, welches als einer der in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG unterfällt. Art. 20 II 2 GG schreibt die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk, insbesondere durch Wahlen, fest. Somit ist in dem gemäß Art. 79 III GG unabänderlichen Teil des Grundgesetzes die repräsentative Demokratie verankert. Ihr Funktionieren hängt aber gerade davon ab, dass die in den Wahlen liegende Willensbildungs- und Kontrollfunktion in angemessenen Zeitabständen auch tatsächlich realisiert wird.

Zwar fordert die Effektivität der politischen Kontrolle durch das Volk einerseits möglichst kurze Wahlperioden. Andererseits muss der Volksvertretung jedoch auch ein angemessener Zeitraum eingeräumt werden, damit sie ihrer Funktion, politische Vorstellungen zu entwickeln und durchzusetzen, gerecht werden kann. Darüber hinaus entspricht es gerade dem repräsentativen Prinzip, dass die Volksvertretung unabhängig von momentanen Stimmungsschwankungen entscheiden kann. Wägt man die eben genannten Gesichtspunkte gegeneinander ab, so wird deutlich, dass eine generelle Verlängerung der Wahlperiode von vier auf fünf Jahre das in Art. 20 I, II GG verankerte Demokratieprinzip noch nicht in seinem Kernbereich verletzt. Mithin verstößt Art. 1 Nr. 1 AAWG insoweit nicht gegen die Ewigkeitsgarantie.

2. Verlängerung der laufenden Wahlperiode

Bedenken in Bezug auf die Wahrung des Demokratieprinzips (Art. 20 I, II GG) bestehen aber hinsichtlich der ebenfalls in Art. 1 Nr. 1 AAWG geregelten Verlängerung der laufenden Wahlperiode. Mangels besonderer Regelung tritt die in Art. 1 Nr. 1 AAWG enthaltene Änderung des Art. 39 I 1 GG nämlich gemäß Art. 82 II 2 GG vierzehn Tage nach Verkündung des AAWG im Bundesgesetzblatt in Kraft. Damit stellt sich die Frage, ob der amtierende Bundestag durch Beschluss des AAWG seine eigene Wahlperiode verlängern kann.

Obwohl eine Selbstverlängerung der Wahlperiode aus der Tradition der Verfassungsgeschichte bekannt ist (so etwa die Verlängerung der Wahlperiode des Reichstages durch Gesetz vom 13.03.1888), wird ein derartiges Vorgehen heute einhellig als Verstoß gegen den Kernbereich des

Demokratieprinzips (Art. 20 I, II GG) gewertet. Grund hierfür ist, dass die Abgeordneten bei einer Ausdehnung der Amtsperiode ihr verlängertes Mandat nicht mehr direkt vom Volk ableiten. Ihre Legitimation zur Repräsentation des Volkes, die sich allein auf die Dauer der laufenden Wahlperiode und nicht darüber hinaus erstreckt, wird überschritten. Sie sind nur noch Abgeordnete kraft Gesetzes. Folglich wird durch die Regelung des Art. 1 Nr. 1 AAWG das repräsentative Prinzip des Art. 20 II 2 GG nicht nur berührt, sondern außer Kraft gesetzt und damit die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG verletzt.

Anmerkung: Denkbar wäre zudem ein Verstoß gegen das in Art. 20 III GG verankerte Rechtsstaatsprinzip. Unter den diesem innewohnenden Aspekten der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes darf das Volk davon ausgehen und darauf vertrauen, dass es ein Parlament mit einer vierjährigen Amtsperiode wählt und ihm nicht nachträglich eine Volksvertretung mit fünfjähriger Amtsdauer präsentiert wird. Folglich könnte Art. 1 Nr. 1 AAWG auch aus diesem Grund gegen Art. 79 III GG verstoßen.

II. Vereinheitlichung des Termins zur Wahl der Länderparlamente (Art. 1 Nr. 2 AAWG)

Ferner gilt es, die Verfassungsmäßigkeit des Art. 1 Nr. 2 AAWG zu untersuchen, der eine zeitliche Zusammenlegung der Landtagswahlen vorschreibt. Insoweit könnte ein Verstoß gegen das in Art. 20 I GG verankerte Bundesstaatsprinzip vorliegen, welches einen weiteren der in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze darstellt und mithin ebenfalls von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG umfasst wird.

Durch die in Art. 1 Nr. 2 AAWG enthaltene Regelung bestimmt der Bund sowohl den Zeitpunkt der Landtagswahlen als auch die Dauer der Wahlperioden auf Länderebene. Mit Ausnahme von Art. 28 I GG (sog. Homogenitätsklausel) ist der Bund aber nicht befugt, über die Verfassungsorganisation und das Verfassungsleben der Länder zu verfügen und in den ureigensten Bereich der Länderstaatlichkeit einzugreifen. Dies gilt insbesondere für Wahlen, die als Akt der Staatsorganisation auf Landesebene von vornherein einer Regelung durch den Bund entzogen sind. Mithin wird die aus dem Bundesstaatsprinzip folgende Organisationshoheit der Länder, die in ihrem Kernbereich einem Zugriff durch den Bund entzogen ist, durch Art. 1 Nr. 2 AAWG verletzt. Demnach verletzt auch Art. 1 Nr. 2 AAWG die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG.

III. Übergangsklausel des Art. 2 AAWG

Hieraus folgt, dass die sich auf Art. 1 Nr. 2 AAWG beziehende Übergangsvorschrift des Art. 2 AAWG, die für sich betrachtet ebenso aufgrund eines Verstoßes gegen das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 I GG) gegen Art. 79 III GG verstößt, obsolet ist.

IV. Ergebnis

Die Art. 1 und 2 AAWG sind wegen Verstoßes gegen die Ewigkeitsgarantie (Art. 79 III GG) materiell verfassungswidrig und somit nichtig.

C. Gesamtergebnis

Das AAWG ist verfassungswidrig und mithin nichtig.

Frage 2: Prüfungsrecht des Bundespräsidenten

Vorbemerkung: Gemäß Art. 82 I 1 GG obliegt dem Bundespräsidenten die Ausfertigung von Bundesgesetzen. Derartige positive verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisungen werfen regelmäßig die Frage auf, ob der Bundespräsident insoweit lediglich die Entscheidungen der anderen Verfassungsorgane vollzieht, oder ob er selbst über die Voraussetzungen seines Handelns entscheiden kann. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der Frage der Prüfungscompetenz des Bundespräsidenten.

Fraglich ist, ob der Bundespräsident die Ausfertigung des AAWG verweigern darf. Grundsätzlich obliegt dem Bundespräsidenten gemäß Art. 82 I 1 GG die Ausfertigung von Bundesgesetzen. Ob er in Bezug auf das AAWG die Ausfertigung verweigern darf, hängt von der Beurteilung seiner Prüfungscompetenz ab. Insoweit ist wie folgt zu unterscheiden:

A. Formelles Prüfungsrecht

Unstreitig steht dem Bundespräsidenten ein sog. formelles Prüfungsrecht zu, dh die Überprüfung, ob das betreffende Gesetz verfahrensfehlerfrei zustande gekommen ist (zB, ob eine ordnungsgemäße Beteiligung des Bundesrates vorlag). Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 82 I 1 GG, wo von den „nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze[n]“ die Rede ist. Dass insoweit auf das Gesetzgebungsverfahren abzustellen ist, ergibt sich aus der Zusammenschau mit Art. 78 GG, der einen Abschnitt im Gesetzgebungsverfahren abschließt und ebenfalls vom Zustandekommen von Gesetzen spricht.

Anmerkung: Zur Praxis der Inanspruchnahme des (auch nur formellen) Prüfungsrechts des Bundespräsidenten vgl. Rau, DVBl. 2004, 1 ff. Demnach geht die Praxis der Bundespräsidenten dahin, (auch) zur formellen Verfassungswidrigkeit von Gesetzen lediglich eine Evidenzprüfung vorzunehmen (vgl. ebenda, S. 3).

B. Materielles Prüfungsrecht

Umstritten ist hingegen, ob der Bundespräsident auch über ein sog. materielles Prüfungsrecht verfügt, dh ob ihm auch die Kompetenz zusteht, ein Gesetz aufgrund von Verstößen gegen materielles Verfassungsrecht zu verwerfen.

Für das Bestehen eines auf formelle Gesichtspunkte beschränkten Prüfungsrechts wird, wie soeben schon erwähnt, zunächst der Wortlaut von Art. 82 I 1 GG angeführt. Zudem wird angeführt, dass ein materielles Prüfungsrecht dem Bundespräsidenten ein Recht zur Normenkontrolle und -verwerfung verleihen würde, was einerseits mit dem Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts und andererseits mit der enumerativen Aufzählung der Antragsberechtigten im Normenkontrollverfahren gemäß Art. 93 I Nr. 2 bzw. 2a GG iVm §§ 13 Nr. 6 bzw. 6a, 76 BVerfGG oder gemäß Art. 100 I GG iVm §§ 13 Nr. 11, 80 BVerfGG nicht vereinbar sei.

Andere, die der Auffassung sind, der Bundespräsident verfüge auch über ein materielles Prüfungsrecht, entgegnen insoweit, dass der Bundespräsident nicht bereits existierende Normen verwerfe, sondern lediglich in seinen Augen verfassungswidrige Gesetze nicht ausfertige, also die Mitwirkung an einem rechtswidrigen Akt verweigere. Sein materielles Prüfungsrecht sei folglich Bestandteil des Normsetzungs- und nicht des Normenkontrollverfahrens. Ihnen zufolge spricht außerdem der in Art. 56 GG geregelte Amtseid des Bundespräsidenten, in welchem dieser unter anderem schwört, das Grundgesetz zu wahren, für ein (auch) materielles Prüfungsrecht. Schließlich sei entscheidend, dass Art. 1 III, 20 III GG alle Staatsorgane, mithin auch den Bundespräsidenten, an die Grundrechte binde. Folglich könne der Bundespräsident nicht einerseits in seiner gesamten Amtsausübung an die Grundrechte gebunden werden, wenn er andererseits gezwungen sei, von ihm als (materiell) verfassungswidrig erkannte Gesetze auszufertigen. Es sei nicht hinnehmbar, dem Bundespräsidenten als Verfassungsorgan abzuverlangen, bei erkannter (materieller) Verfassungswidrigkeit den Verfassungsverstoß durch Ausfertigung des Gesetzes zu manifestieren. Mithin verfüge der Bundespräsident über eine umfassende, formelle und materielle Prüfungscompetenz. Zum Teil wird jedoch das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten auf eindeutige bzw. evidente, dh offenkundige, Verfassungsverletzungen eingeschränkt (vgl. zur Problematik insgesamt *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 26. Aufl. 2010, Rn. 712 ff.; skeptisch *Meyer*, JZ 2011, 602).

C. Exkurs: Politisches Prüfungsrecht

Zwar übt der Bundespräsident in vorliegendem Fall kein politisches Prüfungsrecht aus, so dass hierauf in einer Klausurlösung nicht einzugehen wäre. Aus didaktischen Gründen soll das politische Prüfungsrecht des Bundespräsidenten nachfolgend gleichwohl kurz erwähnt werden. Einigkeit besteht darüber, dass dem Bundespräsidenten kein sog. politisches Prüfungsrecht zusteht. Dies wird unter anderem damit begründet, dass ein solches nicht normativ verankert ist. Die vom Bundestag und Bundesrat beschlossenen Gesetze werden durch Art. 82 I 1 GG nicht zur politischen Disposition gestellt. Eine insoweit andere Rechtsauffassung würde dazu führen, dass der Bundespräsident den Gesetzgeber politisch bevormunden und in dessen politische Staatsleitung in unzulässiger Weise eingreifen könnte. Auch entspräche ein solches Recht nicht der Aufgabe des Bundespräsidenten als sog. Staatsnotar bei der Gesetzesausfertigung. Folglich darf der Bundespräsident im Hinblick auf das von ihm gemäß Art. 82 I 1 GG grundsätzlich auszufertigende Gesetz weder Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen, noch abweichende politische Einschätzungen äußern. Eine Verweigerung der Ausfertigung eines Gesetzes aufgrund politischer Zweckmäßigkeitserwägungen ist dem Bundespräsidenten mithin verwehrt.

D. Gesamtergebnis

Im vorliegenden Fall ist Art. 2 AAWG in formeller Hinsicht verfassungswidrig. Insofern besteht ein umfassendes Prüfungsrecht des Bundespräsidenten. Art. 1 AAWG ist lediglich materiell verfassungswidrig. Folglich ist im Hinblick auf eben dargestellten Streit bezüglich des Umfangs der Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten eine Entscheidung zu treffen. Sämtliche in den Art. 1 AAWG angesprochenen Punkte, die in materieller Hinsicht verfassungsrechtlich problematisch sind, betreffen in Art. 20 GG statuierte verfassungsrechtliche Grundprinzipien (vorliegend das Demokratie-, Rechtsstaats- und Bundesstaatsprinzip). Hierbei ist eine offenkundige, dh evidente Verfassungsverletzung festzustellen, da sowohl die „Selbstmandatierung“ des Bundestages als auch das Einmischen in das Verfassungsleben der Länder durch die Reglementierung der Wahlen zu den Landtagen in offensichtlicher Weise gegen besagte Prinzipien verstoßen. Mithin kann – folgt man entweder der Ansicht, die eine (auch) materielle Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten grundsätzlich bejaht, oder jener Auffassung, die eine solche jedenfalls bei derart evidenten Verfassungsverstößen annimmt – im vorliegenden Fall ein materielles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bejaht werden. Der Bundespräsident darf demnach die Ausfertigung des AAWG verweigern.

*Exkurs: Rechtliche Möglichkeiten des Bundestages bzgl. der Weigerung des Bundespräsidenten:
In Betracht kommt die Anstrengung eines Organstreitverfahrens zwischen dem Bundestag und dem Bundespräsidenten gemäß Art. 93 I Nr. 1 GG iVm §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG. Ein solches Verfahren hätte Aussicht auf Erfolg, wenn der Antrag des Bundestages zulässig und begründet wäre.*