



---

## **Sachstand**

---

### **Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten in der Praxis**

## **Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten in der Praxis**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 257/20  
Abschluss der Arbeit: 26. November 2020  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Nicht ausgefertigte Gesetze</b>	<b>4</b>
2.1.	Bundespräsident Theodor Heuss (1949 - 1959)	4
2.2.	Bundespräsident Heinrich Lübke (1959 - 1969)	5
2.3.	Bundespräsident Gustav Heinemann (1969 - 1974)	5
2.4.	Bundespräsident Walter Scheel (1974 - 1979)	5
2.5.	Bundespräsident Richard von Weizsäcker (1984 - 1994)	6
2.6.	Bundespräsident Horst Köhler (2004 - 2010)	6
<b>3.</b>	<b>Trotz Bedenken ausgefertigte Gesetze</b>	<b>7</b>
3.1.	Bundespräsident Theodor Heuss (1949 - 1959)	7
3.2.	Bundespräsident Heinrich Lübke (1959 - 1969)	8
3.3.	Bundespräsident Karl Carstens (1979 - 1984)	8
3.4.	Bundespräsident Richard von Weizsäcker (1984 - 1994)	8
3.5.	Bundespräsident Roman Herzog (1994 - 1999)	9
3.6.	Bundespräsident Johannes Rau (1999 - 2004)	9
3.7.	Bundespräsident Horst Köhler (2004 - 2010)	10
3.8.	Bundespräsident Christian Wulff (2010 - 2012)	10
3.9.	Bundespräsident Joachim Gauck (2012 - 2017)	10
3.10.	Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier (seit 2017)	11
<b>4.</b>	<b>Beteiligung des Bundespräsidialamtes bei Gesetzgebungsverfahren</b>	<b>12</b>

## 1. Einleitung

Nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz werden die nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

Die Frage, ob und wann der Bundespräsident die Ausfertigung eines Gesetzes verweigern darf, zählt zu den meistdiskutierten in der verfassungsrechtlichen Literatur. Nach überwiegender Auffassung soll ihm nicht nur ein formelles, sondern auch ein materielles Prüfungsrecht zustehen.<sup>1</sup> Demnach darf er die Ausfertigung eines Gesetzes nicht nur bei einer Verletzung des Gesetzgebungsverfahrens verweigern, sondern auch dann, wenn er das Gesetz aus anderen Gründen für verfassungswidrig hält. Das Bundesverfassungsgericht hat inzwischen das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten anerkannt.<sup>2</sup>

Der Bundespräsident hat das Recht, nicht aber die Pflicht, bei verfassungsrechtlichen Bedenken die Ausfertigung des Gesetzes abzulehnen, etwa wenn ihm der Verfassungsverstoß nicht offenkundig und zweifelsfrei erscheint.<sup>3</sup>

Der folgende Sachstand gibt einen Überblick über die von den Bundespräsidenten nicht ausgefertigten Gesetze und über die trotz Bedenken ausgefertigten Gesetze. Ferner wird das Prüfverfahren zur Verfassungsmäßigkeit durch den Bundespräsidenten und das Bundespräsidialamt erläutert.

## 2. Nicht ausgefertigte Gesetze

Es gab **acht Fälle**, in denen der Bundespräsident Gesetze nicht ausgefertigt und verkündet hat.

### 2.1. Bundespräsident Theodor Heuss (1949 - 1959)

Bundespräsident Heuss lehnte 1951 die Ausfertigung des „Gesetzes zur Durchführung des Artikels 108 Abs. 2 des Grundgesetzes“ ab. Der Bundesrat hatte dem Gesetz, dessen Zustimmungspflichtigkeit zwischen den Verfassungsorganen umstritten war, nicht zugestimmt. In einem vom Bundespräsidenten beim Bundesverfassungsgericht eingeholten Rechtsgutachten (diese Möglichkeit wurde später durch Gesetzesänderung aufgehoben) kam dieses zu dem Ergebnis, dass das Gesetz zustimmungsbedürftig sei. Daraufhin fertigte der Bundespräsident das Gesetz nicht aus.

Im Anschluss daran wurde das Gesetzgebungsverfahren der Sache nach durch das Zweite Gesetz über die Finanzverwaltung (BGBl. I 1952 S. 293) fortgeführt. Art. 108 Abs. 2 GG ist durch das

---

1 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 82 Rn. 16; Brenner, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 7. Auflage 2018, Art. 82 Rn. 25 ff.

2 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvQ 59/19 -, Rn. 21, Pieper, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 44. Edition, Stand: 15.08.2020, Rn. 7a.

3 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 82 Rn. 18.

---

Einundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz - BGBl. I 1969 S. 359) neu gefasst worden.<sup>4</sup>

## 2.2. Bundespräsident Heinrich Lübke (1959 - 1969)

Bundespräsident Lübke fertigte 1960 das „Gesetz gegen den Betriebs- und Belegschaftshandel“ nicht aus. Nach Einholung eines wissenschaftlichen Gutachtens teilte der Bundespräsident dem Bundestagspräsidenten in einem internen Schreiben mit, er könne das Gesetz nicht ausfertigen, da es gegen Art. 12 Abs. 1 GG (Freiheit der Berufswahl und Berufsausübung) verstoße.<sup>5</sup>

## 2.3. Bundespräsident Gustav Heinemann (1969 - 1974)

1969 lehnte Bundespräsident Heinemann die Ausfertigung des „Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zum Schutz der Berufsbezeichnung Ingenieur“ (Ingenieurgesetz) ab. Nachdem zwischenzeitlich das Bundesverfassungsgericht das zu ändernde Ingenieurgesetz wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die bloße Regelung der Befugnisse zum Führen einer Berufsbezeichnung für nichtig erklärt hatte, sah sich der Bundespräsident aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in der Lage, das Gesetz auszufertigen.<sup>6</sup>

Da die Entscheidungsgründe, die den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Ingenieurgesetz trugen, auch für das Architektengesetz zutrafen, sah sich der Bundespräsident im Jahr 1970 auch in diesem Fall nicht in der Lage, das Gesetz auszufertigen.<sup>7</sup>

## 2.4. Bundespräsident Walter Scheel (1974 - 1979)

Bundespräsident Scheel weigerte sich 1976, das „Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes“ auszufertigen. Der Bundesrat hatte dem Gesetz, dessen Zustimmungsbefürftigkeit zwischen den Verfassungsorganen umstritten war, nicht zugestimmt. Nach Prüfung der Rechtslage hatte sich der Bundespräsident der Auffassung des Bundesrates angeschlossen und das Gesetz nicht ausgefertigt.

Das Gesetzgebungsverfahren wurde in der 8. Wahlperiode ohne die zustimmungspflichtigen Teile (insbesondere Beibehaltung des Feststellungsverfahrens vor den Prüfungsausschüssen bei den Kreiswehrrersatzämtern) wieder aufgenommen. Das Gesetz wurde sodann ohne Zustimmungformel

---

4 Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Kap. 11.10 Materielles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten, S. 2453 (abrufbar unter: [https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch\\_archiv/datenhandbuch\\_archiv-196998](https://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch_archiv/datenhandbuch_archiv-196998)).

5 Siehe Fn. 3, S. 2453.

6 von Lewinski, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, Art. 82 Rn. 87.

7 Siehe Fn. 3, S. 2454.

---

(entgegen der Auffassung des Bundesrates) vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet (Gesetz vom 13.7.1977, BGBl. I S. 1229).<sup>8</sup>

## 2.5. Bundespräsident Richard von Weizsäcker (1984 - 1994)

Bundespräsident von Weizsäcker hielt 1991 das „Zehnte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes“ für verfassungswidrig und sah sich außerstande, das Gesetz auszufertigen. Aus Sicht des Bundespräsidenten war die angestrebte privatrechtliche Organisation der Bundesanstalt für Flugsicherung nicht mit Art. 33 Abs. 4 und Art. 87d Abs. 1 GG vereinbar.

Im weiteren Verfahren wurde Art. 87d Abs. 1 GG durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 14.7.1992 (BGBl. I S. 1254) neu gefasst. Damit war der Weg für die Verkündung des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 23.7.1992 (BGBl. I S. 1370) frei.<sup>9</sup>

## 2.6. Bundespräsident Horst Köhler (2004 - 2010)

Bundespräsident Köhler lehnte im Oktober 2006 die Ausfertigung des „Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung“ ab, weil er in der geplanten Kapitalprivatisierung der Deutschen Flugsicherung GmbH einen Verstoß gegen Art. 87d Abs. 1 GG sah, der bestimmt, dass die Luftverkehrsverwaltung in „bundeseigener Verwaltung“ geführt wird.<sup>10</sup>

Im weiteren Verfahren wurde Art. 87d Abs. 1 GG durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2247) neu gefasst. Damit war der Weg für die Verkündung des Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 24.8.2009 (BGBl. I S. 2942) frei.

Im Dezember 2006 fertigte der Bundespräsident das „Verbraucherinformationsgesetz“ nicht aus. In der Verpflichtung der kommunalen Behörden, Anträge nach dem Verbraucherinformationsgesetz auf Herausgabe von Informationen zu prüfen und zu bescheiden, lag nach Ansicht des Bundespräsidenten eine Aufgabenübertragung im Sinne des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG. Hierin sah er einen klaren Verstoß gegen die seit dem 1. September 2006 geltende negative Kompetenzvorschrift des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG, der es dem Bund verbietet, den Gemeinden Aufgaben durch Bundesgesetz zu übertragen.<sup>11</sup>

Im weiteren Verfahren wurde 2007 vom Bundestag ein überarbeiteter Gesetzentwurf der Bundesregierung des vom Bundespräsidenten seinerzeit nicht ausgefertigten Gesetzes angenommen. Der Gesetzentwurf berücksichtigte die Einwände des Bundespräsidenten. Damit war der Weg für die Verkündung des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation vom 5.11.2007 (BGBl. I S. 2558) frei.

---

8 Siehe Fn. 3, S. 2454.

9 Siehe Fn. 3, S. 2454.

10 Unterrichtung durch den Bundespräsidenten, BT-Drs. 16/3262, S. 2.

11 Unterrichtung durch den Bundespräsidenten, BT-Drs. 16/3866, S. 2.

### 3. Trotz Bedenken ausgefertigte Gesetze

Neben den nicht ausgefertigten Gesetzen gab es weitere Fälle verfassungsrechtlich umstrittener Gesetze, in denen der Bundespräsident das jeweilige Gesetz – trotz verfassungsrechtlicher Bedenken formeller oder materieller Art – ausgefertigt hat, weil er nicht der sicheren Überzeugung war, dass ein Verfassungsverstoß zweifelsfrei und offenkundig vorlag. In einzelnen Fällen haben Bundespräsidenten in einem Brief an den Bundeskanzler und an die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat ihre verfassungsrechtlichen Bedenken dargelegt und öffentlich gemacht.<sup>12</sup>

Die nachfolgende Übersicht beruht auf Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen.

#### 3.1. Bundespräsident Theodor Heuss (1949 - 1959)

Bundespräsident Heuss setzte 1951 die Ausfertigung des „Blitzgesetzes“ zur Verlängerung der Wahlperioden der Vorgängerstaaten von Baden-Württemberg bis zu einem ergänzenden Gesetz über die Neugliederung, aus.<sup>13</sup> Das dann im Verbund mit dem eigentlichen Neugliederungsgesetz (Zweites Gesetz) von Bundespräsident Heuss ausgefertigte „Blitzgesetz“ zur Verlängerung der Wahlperioden wurde jedoch vom Bundesverfassungsgericht, weil es nicht mit dem Verfassungsauftrag nach Art. 118 S. 2 GG vereinbar und eine Regelung durch Bundesgesetz demzufolge unzulässig sei, für verfassungswidrig<sup>14</sup> befunden, während das Zweite Gesetz, das „Neugliederungsgesetz“, die Verfassungsmäßigkeitskontrolle<sup>15</sup> bestand.<sup>16</sup>

1957 lag Bundespräsident Heuss das Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Preußischer-Kulturbesitz“ zur Ausfertigung vor. Der Bundesrat vertrat aber die Auffassung, dieses Gesetz sei zustimmungsbedürftig gewesen, sodass die Zustimmungsverweigerung des Bundesrates nicht hätte übergangen werden dürfen, und es stimme auch materiell-rechtlich nicht mit dem Grundgesetz überein. Bundespräsident Heuss veranlasste daraufhin juristische Stellungnahmen der beteiligten Bundesminister der Justiz, des Innern und der Finanzen, die alle die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes bejahten. Der Bundespräsident folgte daher dem Ersuchen des Bundesratspräsidenten nicht und fertigte das Gesetz aus.<sup>17</sup> Das Bundesverfassungsgericht entschied 1959, dass das Gesetz mit dem Grundgesetz vereinbar ist.<sup>18</sup>

---

12 Bundespräsidialamt, Amtliche Funktionen des Bundespräsidenten (<https://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/amtliche-funktionen.html>).

13 von Lewinski, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, Art. 82 Rn. 85.

14 BVerfGE 1, 14, 32 ff.

15 BVerfGE 1, 14, 40 ff.

16 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 118.

17 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 122.

18 BVerfGE 10, 20 ff.

### 3.2. Bundespräsident Heinrich Lübke (1959 - 1969)

Im Jahr 1965 zögerte Bundespräsident Lübke mit der Ausfertigung des Zweiten Vermögensbildungsgesetzes, dessen Verfassungsmäßigkeit in der Literatur bestritten worden war, nahm sie aber letztlich im Anschluss an ein Gutachten vor.<sup>19</sup>

### 3.3. Bundespräsident Karl Carstens (1979 - 1984)

Bundespräsident Carstens fertigte 1981 das Staatshaftungsgesetz aus. Anlässlich der Ausfertigung des umstrittenen Staatshaftungsgesetzes äußerte er öffentlich, dass er „erhebliche Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes“ habe und dass die Bedenken schwer wögen.<sup>20</sup> 1982 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass das Staatshaftungsgesetz mit Art. 70 GG unvereinbar und daher nichtig sei, da dem Bund in wesentlichen Teilen die erforderliche Gesetzgebungsbefugnis fehle.<sup>21</sup>

Ähnliche Bedenken hatte Bundespräsident Carstens 1981 auch beim Künstlersozialversicherungsgesetz, unterzeichnete es aber letztlich. Hier ging es insbesondere darum, ob das Gesetz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gestützt werden konnte und ob es im Bundesrat zustimmungsbedürftig war.<sup>22</sup> 1987 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Gesetz teilweise für verfassungswidrig.<sup>23</sup>

### 3.4. Bundespräsident Richard von Weizsäcker (1984 - 1994)

1986 fertigte Bundespräsident von Weizsäcker den „Streikparagrafen“ des Arbeitsförderungsgesetzes aus, weil er keinen offenkundigen Verfassungsverstoß sah.<sup>24</sup> Das Bundesverfassungsgericht urteilte 1995, dass der „Streikparagraf“ § 116 Abs. 3 S. 1 AFG mit dem Grundgesetz vereinbar ist.<sup>25</sup>

1994 äußerte Bundespräsident von Weizsäcker bei der Ausfertigung des Parteienfinanzierungsgesetzes Bedenken, da er auf „ein erhebliches Maß verfassungsrechtlich fragwürdiger Grenzfragen gestoßen“ wäre. Er habe das Gesetz ausgefertigt, weil er „nicht zu der Überzeugung gelangt sei, dass das Gesetz ganz offenkundig und zweifelsfrei die Grenze zur Verfassungswidrigkeit“ überschritten habe.<sup>26</sup>

---

19 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 128.

20 von Lewinski, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, Art. 82 Rn. 89.

21 BVerfGE 61, 149 ff.

22 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 135.

23 BVerfGE 75, 108 ff.

24 von Lewinski, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, Art. 82 Rn. 90.

25 BVerfGE 92, 365 ff.

26 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 139.



### 3.5. Bundespräsident Roman Herzog (1994 - 1999)

1994 hatte Bundespräsident Herzog verfassungsrechtliche Bedenken, eine Änderung des Atomgesetzes auszufertigen. Er verweigerte die Ausfertigung nicht, legte aber seine Bedenken in einem Schreiben an den Bundeskanzler, den Bundestagspräsidenten und den Bundesratspräsidenten dar.<sup>27</sup> Er erklärte, dass er „bei Abwägung aller Argumente für und gegen die rechtliche Bewertung der genannten Leitlinien ... nicht zu der Überzeugung [gelangt sei], dass es sich bei ihnen zweifelsfrei und offenkundig um eine die Zustimmungsbedürftigkeit begründende allgemeine Verwaltungsvorschrift handelt.“<sup>28</sup> 1994 erhob die Niedersächsische Landesregierung gegen die erfolgte Ergänzung des § 7 des Atomgesetzes eine Normenkontrollklage. 1999 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass eine solche Ermächtigung gegen Art. 85 Abs. 2 GG verstößt und nichtig ist.<sup>29</sup>

### 3.6. Bundespräsident Johannes Rau (1999 - 2004)

Bundespräsident Rau hatte trotz Bedenken über das Zustandekommen des Zuwanderungsgesetzes am 20.6.2002 ausgefertigt. Er begründete dies u. a. mit folgenden Worten: „Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes und nach der Staatspraxis ist der Bundespräsident nur dann berechtigt und verpflichtet, von der Ausfertigung eines Gesetzes abzusehen, wenn er die sichere Überzeugung gewonnen hat, dass zweifelsfrei und offenkundig ein Verfassungsverstoß vorliegt. Zu dieser Überzeugung bin ich im vorliegenden Fall nicht gekommen. [...] Ich wäre aber nur dann berechtigt und verpflichtet, das Gesetz nicht auszufertigen, wenn ich davon überzeugt wäre, dass zweifelsfrei und offenkundig ein Verfassungsverstoß vorliegt. Mit Blick auf die kontroversen Auffassungen in dieser verfassungsrechtlichen Frage habe ich diese Überzeugung nicht gewinnen können.“<sup>30</sup> Das Zuwanderungsgesetz wurde am 25.6.2002 verkündet und sollte am 1.1.2003 in Kraft treten. Die Landes- bzw. Staatsregierungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, dem Saarland, Sachsen und Thüringen hielten das Zuwanderungsgesetz für formell verfassungswidrig, da es mangels Zustimmung des Bundesrates nicht zustande gekommen sei.<sup>31</sup> Am 18.12.2002 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Zuwanderungsgesetz für nichtig.<sup>32</sup>

---

27 Bundespräsidialamt, Amtliche Funktionen des Bundespräsidenten (<https://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/amtliche-funktionen.html>).

28 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 140.

29 Pressemitteilung des BVerfG zur BVerfGE 2 BvF 1/94 (abrufbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/1999/bvg99-057.html>).

30 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 141; Erklärung von Bundespräsident Johannes Rau zur Ausfertigung des Zuwanderungsgesetzes am 20. Juni 2002 (abrufbar unter: [https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Johannes-Rau/Rede/2002/06/20020620\\_Rede.html?nn=1951762](https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Johannes-Rau/Rede/2002/06/20020620_Rede.html?nn=1951762)).

31 Pressemitteilung des BVerfG zur mündlichen Verhandlung (abrufbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2002/bvg02-084.html>).

32 BVerfGE 106, 310 ff.

### 3.7. Bundespräsident Horst Köhler (2004 - 2010)

2005 fertigte Bundespräsident Köhler trotz erheblicher Zweifel an einzelnen Bestimmungen das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben aus. Er regte „eine verfassungsgerichtliche Überprüfung, die jeder Betroffene auch unter Hinweis auf die [...] aufgezeigten Bedenken durch das Bundesverfassungsgericht vornehmen lassen kann“ an.<sup>33</sup> 2006 erklärte das Bundesverfassungsgericht § 14 Abs. 3 LuftSiG für verfassungswidrig und nichtig, da er gegen das Grundrecht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 GG) und gegen die Menschenwürde (Art. 1 GG) verstoße.<sup>34</sup>

2010 fertigte Bundespräsident Köhler das Zugangserschwerungsgesetz erst nach langer Prüfung aus, verband dies aber mit der Bitte an die Exekutive, das Gesetz nur im Rahmen der Verfassung anzuwenden.<sup>35</sup> Am 29.12.2011 wurde das Zugangserschwerungsgesetz wieder aufgehoben.<sup>36</sup>

### 3.8. Bundespräsident Christian Wulff (2010 - 2012)

2010 unterzeichnete Bundespräsident Wulff das umstrittene Gesetzespaket zu längeren Atomlaufzeiten. Die SPD-regierten Länder vertraten die Auffassung, dass die Bundesregierung die längeren Laufzeiten ohne Zustimmung des Bundesrates beschlossen hatte. Das Bundespräsidialamt veröffentlichte eine Pressemitteilung, in der vorab betont wurde, dass Fragen der politischen Gestaltung eines Gesetzes seiner Prüfung entzogen seien, und dass der Bundespräsident unter dieser Maßgabe „nach intensiver und sorgfältiger Prüfung aller verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte zu dem Ergebnis gekommen [sei], dass rechtliche Gründe einer Ausfertigung dieses Gesetzes nicht entgegen stehen“.<sup>37</sup>

### 3.9. Bundespräsident Joachim Gauck (2012 - 2017)

Bundespräsident Gauck schob 2012 die Ausfertigung des Zustimmungsgesetzes zum Fiskalpakt auf, bis über eine einstweilige Anordnung vom Bundesverfassungsgericht entschieden war.<sup>38</sup>

2013 fertigte Bundespräsident Gauck trotz verfassungsrechtlicher Bedenken hinsichtlich der Bundeszuständigkeit und der Vereinbarkeit mit Grundrechten das Gesetz zur Einführung eines Betreuungsgeldes (Betreuungsgeldgesetz) aus. Seine Bedenken waren „nicht so durchgreifend, dass sie einer

---

33 Pressemitteilung BPrA (abrufbar unter: <https://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/Entscheidung-Januar-2005.html?nn=1951762>).

34 BVerfGE 115, 118 ff.; von Lewinski, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, Art. 82 Rn. 93.

35 von Lewinski, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, Art. 82 Rn. 93.

36 BGBl. Teil I, 2011, Nr. 70, 2958.

37 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 146.

38 von Lewinski, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, Art. 82 Rn. 94 m.w.N., Pressemitteilung BVerfG (abrufbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/bvg12-067.html>).

Ausfertigung des Gesetzes im Wege gestanden hätten“.<sup>39</sup> 2015 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Betreuungsgeldgesetz für nichtig. Dem Bundesgesetzgeber fehle die Gesetzgebungskompetenz für das Betreuungsgeld.<sup>40</sup>

2014 fertigte Bundespräsident Gauck Änderungen des Abgeordnetengesetzes und des Europaabgeordnetengesetzes aus. Die „verfassungsrechtlichen Bedenken [waren] nicht so durchgreifend, dass sie den Bundespräsidenten an einer Ausfertigung gehindert hätten.“<sup>41</sup> Ähnliche Bedenken hatte er auch bei der Unterzeichnung des umstrittenen Lebensversicherungsreformgesetzes.<sup>42</sup>

### 3.10. Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier (seit 2017)

Bundespräsident Steinmeier hat 2017 das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften ausgefertigt. Zeitgleich mit der Ausfertigung hat er in gleichlautenden Schreiben an die Bundeskanzlerin, den Präsidenten des Deutschen Bundestages und die Präsidentin des Bundesrates Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer Vorschrift innerhalb des Gesetzespakets geäußert.<sup>43</sup> Mit einer vorangegangenen Grundgesetzänderung war die bisher von den Ländern im Auftrag des Bundes geführte Verwaltung der Bundesautobahnen in bundeseigene Verwaltung überführt worden (Art. 90 Abs. 2 GG). Abweichend hiervon und von der Anordnung der bundeseigenen Verwaltung im Grundgesetz regelte § 3 Abs. 3 Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz – und damit auf nur einfachgesetzlicher Grundlage – die Zuständigkeit der Länder für diese Verwaltungsverfahren, wenn ein Land dies beim Fernstraßen-Bundesamt beantragt. Der Bundespräsident hatte erhebliche Zweifel daran, dass diese Rückübertragungsmöglichkeit ohne grundgesetzliche Grundlage zulässig war.<sup>44</sup>

Die verfassungsrechtlichen Einwände des Bundespräsidenten wurden mit der Einfügung des neuen Art. 143e Abs. 3 GG durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 104c, 104d, 125c, 143e) berücksichtigt. Die Grundgesetzänderung trat am 4.4.2019 in Kraft (BGBl. I S. 404).

Derzeit befindet sich das „Gesetz zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität“ im Ausfertigungsverfahren bei Bundespräsident Steinmeier. Das Gesetz wurde am 18.6.2020 vom Bundestag beschlossen. Am 17.7.2020 wurde die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Bestandsdatenauskunft II<sup>45</sup> vom 27.5.2020 veröffentlicht. Das Bundespräsidialamt hat die

---

39 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 147.

40 BVerfGE 140, 65 ff.

41 Pressemitteilung BPrA (abrufbar unter: <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemitteilung/DE/2014/07/140711-Diaetengesetz.html>).

42 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 147.

43 Vgl. ausführlich Pressemitteilung (abrufbar unter: <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemitteilung/DE/2017/08/170814-Neuordnung-Bund-Laender-Finanzbeziehungen.html>).

44 Butzer, in: Maunz/Dürig (Hrsg), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 91. EL, April 2020, Art. 82 Rn. 147.

45 Entscheidung vom 27. Mai 2020 – 1 BvR 1873/13 und 1 BvR 2618/13.

Bundesregierung mit Schreiben vom 5.10.2020 darüber informiert, dass Bundespräsident Steinmeier das Ausfertigungsverfahren im Hinblick auf die genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aussetze, um die Verabschiedung eines Änderungsgesetzes abzuwarten. Gegenwärtig erarbeitet die Bundesregierung einen Entwurf für ein weiteres Gesetz, mit dem die einzelnen betroffenen Inhalte des Gesetzes zur Bekämpfung des Rechtsextremismus und der Hasskriminalität an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angepasst werden sollen.<sup>46</sup> Der Gesetzentwurf liegt noch nicht vor.

#### 4. Beteiligung des Bundespräsidialamtes bei Gesetzgebungsverfahren

Eine direkte Befassung des Bundespräsidenten mit der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes im laufenden Gesetzgebungsverfahren findet nicht statt.

Das Präsidialamt beobachtet im Vorfeld die gesamte Gesetzgebungstätigkeit von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat. Es führt zu jedem Gesetzgebungsvorhaben eine Gesetzesakte, in der alle maßgeblichen und sachdienlichen Unterlagen zusammengefasst werden, z.B. Kabinettsbeschlüsse über die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens, Gesetzesbegründungen, Stellungnahmen, Berichte und Aufsätze in der Fachpresse und den Medien. Der Bundespräsident wird nicht selten bereits vorab über geplante Regelungen, deren Inhalte und verfassungsrechtliche Fragen informiert. Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens in Bundestag und Bundesrat wird die Urschrift des Gesetzes dem Bundespräsidialamt übermittelt und vom zuständigen Referat auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüft. Kommt das zuständige Referat zu dem Ergebnis, dass das Gesetz verfassungsrechtlich unbedenklich ist, wird das Ergebnis der Ausfertigungsprüfung in einer sogenannten Ausfertigungsvorlage dem Bundespräsidenten vorgelegt.<sup>47</sup>

Bei verfassungsrechtlichen Bedenken erfolgt zunächst eine intensivierete Prüfung durch das zuständige Referat im Bundespräsidialamt, deren Ergebnis dem Bundespräsidenten vorgetragen wird. Ergänzend kann externer verfassungsrechtlicher Sachverstand für die interne Beratung herangezogen werden. Bestehen durch den Bundespräsidenten weiterhin Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, wird Kontakt mit der Bundesregierung aufgenommen und eine verfassungsrechtliche Stellungnahme der Bundesregierung zum auszufertigenden Gesetz erbeten. Verfassungsrechtlich ist diese Einschaltung der Bundesregierung unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsorgantreue und unter dem Gesichtspunkt des rechtlichen Gehörs geboten. Diese Stellungnahme wird im Bundespräsidialamt ausgewertet und für den Bundespräsidenten bewertet. In der Vergangenheit haben die Bundespräsidenten bei komplizierten und verfassungspolitisch wichtigen Fragen verfassungsrechtliche Gutachten eingeholt. Alle verfassungsrechtlichen Aspekte, die Äußerungen der konsultierten Experten, aber auch alle maßgeblichen Äußerungen in der Fach- und sonstigen Öffentlichkeit, werden zusammengefasst. Der Bundespräsident bewertet diese abschließend und trifft seine Entscheidung, mit der das Ausfertigungsverfahren endet.<sup>48</sup>

\* \* \*

---

46 BT-Drs. 19/23867, S. 3.

47 Pieper, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 20 Rn. 46-47.

48 Pieper, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 20 Rn. 49-55.