**Zur Einführung**

**Rechtsgrundlagen, Entstehung und Geschichte der Bundesversammlung**

Von Wolfgang Kessel

**I**

Die Bundesversammlung ist das verfassungsmäßige Organ, das in der Bundesrepublik Deutschland den Bundespräsidenten wählt. Sie setzt sich zusammen

„aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden“.[[1]](#footnote-1)

Die Bundesversammlung wird vom Präsidenten des Bundestages einberufen, der Ort und Zeit ihres Zusammentritts bestimmt und der auch die Sitzungen leitet. Auf ihren Geschäftsgang ﬁndet die Ge­schäftsordnung des Bundestages sinngemäße Anwendung, sofern sich nicht die Bundesversammlung eine eigene Geschäftsordnung gibt, was jedoch bei den bisherigen Bundesversammlungen nicht der Fall war.[[2]](#footnote-2)

Der Bundespräsident wird ohne Aussprache gewählt.[[3]](#footnote-3) Gewählt ist, wer im ersten bzw. zweiten Wahlgang die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung, d.h. der Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl erhält. Wenn diese Mehrheit in zwei Wahlgängen von keinem Bewerber erreicht wird, so ist gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigt.[[4]](#footnote-4) Bisher war zweimal – bei der Wahl von Dr. Gustav Heinemann in der 5. Bundesversammlung am 5. März 1969 und bei der Wahl von Professor Dr. Roman Herzog in der 10. Bundesversammlung am 23. Mai 1994 – ein dritter Wahlgang erforderlich.

Auf die Mitglieder der Bundesversammlung ﬁnden die Artikel 46 GG über die Indemnität und Immunität der Bundestagsabgeordneten, Artikel 47 GG über ihr Zeugnisverweigerungsrecht und Artikel 48 Abs. 2 GG über das Recht auf ungehinderte Übernahme und Ausübung des Amtes entsprechende Anwendung. Die Mitglieder der Bundesversammlung sind, wie die Mitglieder des Deutschen Bundestages, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.[[5]](#footnote-5)

Die Bundesversammlung besteht zu gleichen Teilen aus den Mitgliedern des Bundestages und Mitgliedern, die von den Landesparlamenten gewählt werden. Die Gesamtzahl der Mitglieder der Bundesver­sammlung und ihre Verteilung auf die einzelnen Länder werden von der Bundesregierung jeweils durch einen Beschluss festgestellt und im Bundesgesetzblatt bekannt gegeben.[[6]](#footnote-6) Diese Feststellung richtet sich nach der Mitgliederzahl des Bundestages und der letzten amtlichen Bevölkerungszahl.

Das Wahlgesetz von 1959 sieht vor, dass der Beschluss der Bundesregierung „rechtzeitig“ zu fassen ist, und dass nach seiner Bekanntgabe die Landesparlamente die Wahl „unverzüglich“ vorzunehmen haben. Die Zeitspanne zwischen Bekanntmachung durch die Bundesregierung und Zusammentritt der Bundesversammlung war bisher unterschiedlich groß. Wiederholt lagen noch Landtagswahlen zwischen diesen beiden Terminen.

So erfolgte 1964 die Bekanntmachung durch die Bundesregierung am 22. April. Die Bundesversammlung fand am 1. Juli 1964 statt. Am 26. April wählte Baden-Württemberg seinen neuen Landtag, der am 10. Juni die Wahl der Mitglieder der Bundesversammlung vornahm.

Ähnlich war es bei der 6. Bundesversammlung 1974. Die Bekanntmachung durch die Bundesregierung erfolgte am 11. Februar, der Zusammentritt der Bundesversammlung am 15. Mai. Am 3. März fanden in Hamburg Bürgerschaftswahlen statt. Die neue Bürgerschaft wählte ihre Mitglieder zur Bundesversammlung am 17. April 1974.

Genaue Fristen für die Bekanntmachung durch die Bundesregierung und für die Wahl der Mitglieder der Bundesversammlung durch die Landesparlamente hat der Gesetzgeber nicht festgelegt. Das Grundgesetz sieht jedoch für den Fall einer vorzeitigen Beendigung der Amtszeit des Bundespräsidenten vor, dass die Bundesversammlung spätestens 30 Tage nach diesem Zeitpunkt zusammentreten muss.[[7]](#footnote-7) Daraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber für die Vorbereitung der Wahl des Bundespräsidenten eine Frist von 30 Tagen für ausreichend hält.

Für die Wahl in den Landesparlamenten werden von deren Fraktionen Vorschlagslisten aufgestellt. Die Wahl erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, die Verteilung der Sitze gemäß Stimmenanteil nach dem Höchstzahlverfahren (d‘Hondt). Wählbar ist jeder, der zum Bundestag wählbar ist, also nicht nur, wer einem Landesparlament angehört. Aus Aufstellungen über die Zusammensetzung der 1. bis 12. Bundesversammlung ergibt sich, dass der Anteil der Bundesversammlungsmitglieder, die von einem Landtag entsandt wurden, aber diesem nicht als Abgeordnete angehörten, zwischen einem Fünftel und einem Drittel betrug. Unter den von den Landtagen entsandten Mitgliedern waren Landtagsabgeordnete zumeist in der Mehrheit.[[8]](#footnote-8)

Die Berliner Abgeordneten haben an allen Bundesversammlungen teilgenommen, waren aber in der 1. Bundesversammlung nicht stimmberechtigt. Erst in der 2. Bundesversammlung 1954 waren sie an der Wahlhandlung mit vollem Stimmrecht beteiligt. Davon wurde auch in den folgenden Bundesversammlungen nicht abgewichen. Seit der Vereinigung Deutschlands versteht sich die volle Stimmberechtigung aller Mitglieder der Bundesversammlung von selbst.[[9]](#footnote-9)

**II**

Zur Frage, wie der Bundespräsident gewählt werden soll, gab es bei den Beratungen des Grundgesetzes unterschiedliche Vorstellungen. Zunächst aber war die Vorfrage zu beantworten, ob denn wieder – wie in der Weimarer Republik – ein Präsident an der Spitze des Staates stehen sollte. Der aus den Beratungen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents hervorgegangene Entwurf enthielt dazu zwei verschiedene Vorschläge. Während sich die Mehrheit für die Institution eines Bundespräsidenten ausgesprochen hatte, trat eine Minderheit für ein Triumvirat, ein Dreierkollegium („Bundespräsidium“) ein, das aus dem Präsidenten des Bundestages, dem Präsidenten des Bundesrates (bzw. eines Senats) sowie dem Bundeskanzler bestehen und unter regelmäßig wechselndem Vorsitz die Aufgaben des Staatsoberhauptes wahrnehmen sollte. Zur Begründung dieses zunächst auch im Parlamentarischen Rat von der SPD-Fraktion vertretenen Vorschlags wurde im darstellenden Teil des Herrenchiemseer Berichts der „provisorische Charakter der zu schaffenden staatlichen Ordnung“ genannt. Darüber hinaus wurden auch staatstheoretische Überlegungen angeführt: Grundsätzlich sei der Gedanke eines „pouvoir neutre“ überholt, da sich gezeigt habe, dass „in Grenzsituationen der Politik kein Präsident neutral über den kämpfenden Parteien stehen“ könne, und es „konstruktiv besser“ sei, „die Dynamik des Staatslebens auch an der obersten Spitze klar zum Ausdruck zu bringen“.[[10]](#footnote-10)

Im Parlamentarischen Rat wurde von Vertretern der SPD später auch noch der Gedanke zur Diskussion gestellt, auf eine solche Institution ganz zu verzichten und stattdessen „für das Provisorium des Grundgesetzes“ dem Präsidenten des Deutschen Bundestages die Aufgaben und Funktionen eines Staatsoberhauptes zu übertragen.[[11]](#footnote-11)

Die Mehrheit im Parlamentarischen Rat entschied sich jedoch für einen eigens gewählten Bundespräsidenten an der Spitze des Staates. In seinen grundsätzlichen Ausführungen in der zweiten Sitzung des Parlamentarischen Rates bekräftigte der Abgeordnete Dr. Süsterhenn (CDU) die Auffassung seiner Fraktion, dass „ein gut funktionierender Bundesstaat grundsätzlich auch eines Bundespräsidenten“ bedarf. Auch in den alten Demokratien erachte man „eine solche Repräsentation des Staates als unersetzlich“. Ein Bundespräsident könne als Exponent des „pouvoir neutre“ wirken und „überhaupt der moralische Repräsentant der Volkseinheit“ sein.[[12]](#footnote-12)

Ebenso setzte sich auch der Abgeordnete Prof. Dr. Theodor Heuss (FDP) namens seiner Fraktion sehr entschieden für die Schaffung eines solchen Amtes ein:

„Wir halten dafür, dass die Person, die Amtsfunktion des Bundespräsidenten nicht in die ungewisse Geschichte abgeschoben werden soll, weil die Zeit noch nichts Rechtes für ihn zu tun gibt. Verkennen Sie nicht die Symbolkraft, die davon ausgeht, und vermeiden Sie das Provisorium eines Direktoriums, was dann in der Bevölkerung gleich wieder so ausgedeutet wird: man will also die verschiedenen Leute und Parteien mit daran beteiligt haben. Man muss den Mut haben, in das Strukturelle das Feste einzubauen“.[[13]](#footnote-13)

Die Frage, auf welche Weise der Bundespräsident gewählt werden solle, spielte bei den Beratungen im Plenum und in den Ausschüssen des Parlamentarischen Rates eine erhebliche Rolle, da sie eng zusammenhing mit der Frage, welche Stellung der Bundespräsident im Verfassungsgefüge erhalten und mit welchen Machtbefugnissen er ausgestattet werden solle. Das zunächst Naheliegendste – eine direkte Wahl durch das Volk – wurde zwar von einzelnen Vertretern der FDP wie Thomas Dehler und Max Becker zur Debatte gestellt, schließlich aber von allen Fraktionen – wenn auch mit unterschiedlichem Nachdruck – abgelehnt, um den verhängnisvollen Dualismus von parlamentarischer Regierung und Präsidialsystem der Weimarer Verfassung auszuschließen. Hinzu kam das tiefe Misstrauen des Parlamentarischen Rates gegen alle „plebiszitären Regelungen“, die man als eine Gefahrenquelle für die Demokratie ansah, weil sie gerade in besonders schwierigen innen- und außenpolitischen Situationen demagogisch ausgenutzt und auf eine den Staat und die demokratische Ordnung gefährdende Weise missbraucht werden könnten. In diesem Sinne begründete Dr. Süsterhenn bereits in der ersten allgemeinen Plenardebatte die Ablehnung einer direkten Wahl, indem er auf die damit erlebten Erfahrungen aus den letzten Jahren der Weimarer Republik hinwies:

„Hinsichtlich der Wahl des Bundespräsidenten ist das System der direkten Volkswahl, das in der Weimarer Republik herrschte, abzulehnen. Die Präsidentenwahlen von 1925 und 1932 haben bewiesen, dass diese Form der Wahl für das deutsche Volk jedenfalls nicht die geeignete Form ist. Im Jahre 1925 wurde der Kandidat der Reaktion gewählt, und im Jahre 1932 haben auch die demokratischen Kräfte durch ihren damaligen Wahlakt geradezu aus Angst vor dem Tode Selbstmord begangen. Infolgedessen dürfte es sich für die Zukunft empfehlen, nach dem Beispiel Frankreichs den Bundespräsidenten von den beiden gesetzgebenden Körperschaften wählen zu lassen. Durch diesen Wahlmodus würde die Gefahr vermindert, dass ein Agitator unter Ausnutzung der Not und Missbrauch der emotionalen Kräfte des Volkes auf dem Wege des Plebiszits noch einmal nach der Macht zu greifen versucht.“[[14]](#footnote-14)

Da also die direkte Wahl ausschied, musste ein anderer Weg gefunden werden, um für die Wahl des Staatsoberhauptes eine angemessen breite Legitimationsbasis zu schaffen. Sie fand sich in dem Gedanken, die Wahl des Bundespräsidenten von den beiden an der Gesetzgebung beteiligten Organen vornehmen zu lassen, die zu einer Wahlkörperschaft verbunden werden sollten. Der Herrenchiemseer Entwurf hatte für die Wahl des Bundespräsidenten noch getrennte Abstimmungen im Bundestag und in der Länderkammer (Bundesrat oder Senat) vorgesehen, mit der Maßgabe, dass ein besonderes Wahlgremium aus den Mitgliedern der Länderkammer und einer gleichgroßen Zahl von Mitgliedern des Bundestages gebildet wird, wenn bei den getrennten Abstimmungen keine Übereinstimmung zu erzielen ist. Dieser Vorschlag sollte dem föderativen Prinzip genügend Rechnung tragen und wurde auch im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates von den Vertretern von CDU und CSU befür wortet, die auch noch bei der späteren Beratung von Alternativvorschlägen daran festhielten, den Bundesrat in irgendeiner Form an der Wahl des Bundespräsidenten zu beteiligen.

Gegen eine Beteiligung der Ländervertretung sprachen sich die Vertreter von FDP und SPD aus, wobei der Abgeordnete Dr. Katz (SPD) als Hauptgrund für die Ablehnung des Bundesrates die Weisungsgebundenheit seiner Mitglieder anführte:

„Es geht nicht an, dass Wähler, die über die Besetzung des höchsten Amtes des neuen Staatsgebildes entscheiden sollen, nach Instruktionen ihrer Landesregierungen handeln. Das ist eines freien Staates unwürdig. Aber es ist auch irgendwie systemwidrig. Man kann von Wählern, die an Weisungen gebunden sind, nicht erwarten, dass sie die Stimme des Volkes wiedergeben. Eine echte Wahl setzt voraus, dass die Wähler ihre Stimmen nach bestem Wissen und Gewissen abgeben. Ein instruierter Wahlmann, ein instruierter Elektor ist eine Contradictio in sich selbst“.[[15]](#footnote-15)

Aus diesem Grunde wurde der Gedanke eines Zusammenwirkens von Bundestag und Bundesrat bei der Wahl des Bundespräsidenten fallen gelassen zugunsten einer aus gewählten Vertretern des Bundes und der Länder zu bildenden Wahlkörperschaft. Dieser Vorschlag kam aus der Fraktion der FDP und nimmt Gedanken des späteren Bundespräsidenten Theodor Heuss auf, wie dieser in seiner Abschiedsansprache als Bundespräsident am Ende seiner Amtszeit ausgeführt hat:

„[... ] die so genannte Bundesversammlung, als Wahlgremium, in dem das Gesamt des Bundestages mit den von den Einzellandtagen benannten ‚Wahlmännern‘ sich fänden, also ein unitarisches und ein föderatives Element sich einten, ist meine persönliche Erﬁndung, wenn ich das so sagen darf, lange bevor von einem Parlamentarischen Rat die Rede gewesen ist, und ohne dass ich damals je daran gedacht hätte, dass die politische Kombination, die sich später ergab, mir diese nie gesuchte, aber auch nicht gescheute Aufgabe, das Staatsoberhaupt zu sein, zuweisen würde“.[[16]](#footnote-16)

Im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates wurde dieser Vorschlag der Bildung eines „Nationalkonvents“ – wie man die spätere Bundesversammlung zunächst bezeichnete – von Dr. Dehler (FDP) wie folgt begründet:

„Ein Bundespräsident soll ein breites Fundament haben. Wenn schon kein plebis­zitärer Bundespräsident erwünscht ist, so soll er doch – darin sind wir uns wohl alle einig – vom Vertrauen einer größeren Zahl von Vertretern des Volkes getragen werden. Daher schlagen wir vor, dass ein Nationalkonvent, eine Bundesversammlung zusammentritt, dass also ein besonderes Wahlgremium den Bundespräsidenten wählt“, zusammengesetzt „aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichgroßen Zahl von Wahlmännern, die von den Landtagen der einzelnen Länder gewählt werden.“[[17]](#footnote-17)

Anschließend erklärte Dr. Katz, dass sich auch die Fraktion der SPD diesen Vorschlag der FDP zu Eigen gemacht habe.

Daraufhin brachte die Deutsche Partei (DP) noch einen Vermittlungsvorschlag ein, der vorsah, dass der gewählte Bundespräsident zu seiner Amtsübernahme einer Vertrauenserklärung des Bundesrates bedürfe, der selbst jedoch nicht dem Wahlkörper angehören sollte. Der Vorschlag wurde jedoch mit der Begründung abgelehnt, dass dadurch der Bundesrat praktisch zum Zensor der Bundesversammlung, der höchsten Gesamtvertretung des deutschen Volkes überhaupt gemacht werde und dass im Übrigen ein auf solche Weise gewählter Präsident nicht die erforderliche Autorität erhalten könne.[[18]](#footnote-18)

So wurde als Ergebnis der Beratungen die Bundesversammlung in der von der FDP vorgeschlagenen Zusammensetzung als Verfassungsorgan und Wahlgremium für die Wahl des Bundespräsidenten vorgesehen und der Bundesrat schließlich dadurch berücksichtigt, dass ihm – zusammen mit dem Deutschen Bundestag – die Funktion eines Zeugen bei der Eidesleistung des Bundespräsidenten übertragen wurde. Artikel 56 GG bestimmt, dass der Bundespräsident bei seinem Amtsantritt „vor den versammelten Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates“ einen Amtseid leistet.

Die Bestimmungen des Grundgesetzes von 1949 über die Wahl des Bundespräsidenten gelten bis heute unverändert fort. Zwar hat sich die 1971 eingesetzte Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform im Zusammenhang mit Überlegungen zur Funktion des Bundespräsidenten und der Organisation der Regierungsgewalt auch mit der Frage beschäftigt, ob die unmittelbare Volkswahl des Bundespräsidenten der jetzigen Regelung vorzuziehen sei. Sie ist dabei jedoch zu dem Ergebnis gekommen, dass das Präsidentenamt durch die Volkswahl mit einer gewissen Zwangsläuﬁgkeit in jene betont politische Position hineingedrängt würde, die das Grundgesetz ihm vorenthalten hat, und dass damit auch die Tendenz zur „doppelten Spitze“ der Regierungsgewalt, wie sie für die Weimarer Reichsverfassung charakteristisch war, auﬂeben würde. In ihrem Schlussbericht vom 9. Dezember 1976 (Bundestagsdrucksache 7/5924) stellt die Enquete-Kommission abschließend dazu fest:

„Die Kommission hat jedoch keinen Anlass gesehen, die vom Parlamentarischen Rat bewusst getroffenen Entscheidungen über die Ausgestaltung des Präsidentenamtes und die Organisation der Regierungsgewalt in Frage zu stellen oder gar zu revidieren. Sie spricht sich daher gegen die Einführung der unmittelbaren Volkswahl des Bundespräsidenten aus.“

Die nach der Vereinigung Deutschlands von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission hat in ihrem Abschlussbericht vom 28. Oktober 1993 (Bundestagsdrucksache 12/6000) nicht erneut zur Frage der Wahl des Bundespräsidenten Stellung genommen. Sie hat lediglich den wiederholt in der Öffentlichkeit aufgeworfenen Gedanken einer Verlängerung der Amtszeit des Bundespräsidenten auf sieben Jahre (unter Wegfall der Möglichkeit einer Wiederwahl) kursorisch am Rande erörtert, ohne jedoch eine Änderung der bisherigen Regelung vorzuschlagen.

**III**

Ort und Zeit des Zusammentritts der Bundesversammlung bestimmt der Präsident des Bundestages.[[19]](#footnote-19)

Um so bald wie möglich nach der Konstituierung der Legislative die Wahl eines Bundespräsidenten vornehmen zu können, wurde die Einberufung der ersten Bundesversammlung zur Wahl des ersten Bundespräsidenten den Ministerpräsidenten der Länder übertragen. Die von ihnen einberufene Bundesversammlung trat am 12. September 1949, fünf Tage nach der Konstituierung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, unter dem Vorsitz des ersten Bundestagspräsidenten Dr. Erich Köhler (CDU) in dem dafür hergerichteten Plenarsaal des Deutschen Bundestages im Bundeshaus zusammen.

Die zweite Bundesversammlung wurde von Bundestagspräsident Dr. Hermann Ehlers (CDU) nach Berlin einberufen. Sie trat am 17. Juli 1954 in der Ostpreußenhalle des Messegeländes am Funkturm zusammen. Bedenken oder Einwände gegen Berlin als Tagungsort wurden damals von keiner der vier Mächte erhoben.

Bundestagspräsident Dr. Eugen Gerstenmaier (CDU) folgte dem Beispiel seines Amtsvorgängers und berief ebenfalls trotz aufkommender Bedenken und Proteste von östlicher Seite die Bundesversammlung 1959 nach Berlin ein. Er verfuhr ebenso bei Einberufung der vierten Bundesversammlung von 1964. Schon vor der Einberufung 1959 erhob die sowjetische Regierung in einer Note an die drei Westmächte und an die Bundesregierung Protest und bezeichnete die Absicht, die Bundesversammlung in Berlin abzuhalten, als eine „Provokation“. Auch 1964 wiederholte die sowjetische Regierung diese Proteste. Sie verband sie mit der Androhung von Folgen, falls die Bundesversammlung in Berlin tatsächlich abgehalten würde.

Bundestagspräsident Dr. Gerstenmaier ging in seiner Eröffnungsansprache zur vierten Bundesversammlung am 1. Juli 1964 auch auf die entstandene Diskussion ein und wies darauf hin, dass man bei dem Beschluss, die Bundesversammlung wieder nach Berlin einzuberufen, den Standpunkt der drei westlichen Schutzmächte berücksichtigt habe. Er unterstrich die Pﬂicht der Bundesrepublik Deutschland zu einer loyalen Partnerschaft mit den drei die Freiheit verbürgenden Westmächten und erklärte:

„Diese Loyalität – und nichts anderes – verlangt von mir zwar nicht die Einholung einer formellen Zustimmung der drei Mächte, wohl aber eine angemessene Berücksichtigung ihres jeweiligen politisch begründeten Standpunktes auch in dieser Frage [...] Die drei Mächte, die die Sicherheit West-Berlins garantieren, haben auch den Schutz dieser Bundesversammlung übernommen, und sie haben die Proteste der Regierung der Sowjetunion sogleich und einhellig abgewiesen“.[[20]](#footnote-20)

Auch die fünfte Bundesversammlung wurde nach längerem Hin und Her zur Frage des Tagungsortes und nach längerem diplomatischem Tauziehen wieder nach Berlin einberufen. Bundestagspräsident Kai-Uwe von Hassel (CDU) folgte damit einer Vorentscheidung seines Vorgängers Dr. Eugen Gerstenmaier, der am 18. Dezember 1968 schriftlich angekündigt hatte, dass die 1969 fällige Bundesversammlung wieder nach Berlin einberufen wird. Daraufhin hatte die Sowjetunion, beginnend mit einer Protesterklärung an die drei Westmächte vom 23. Dezember 1968, eingehende diplomatische Bemühungen entfaltet, um eine Änderung der Entscheidung zu erreichen.[[21]](#footnote-21) Auch in der deutschen Presse entspann sich eine heftige Diskussion um das Für und Wider der Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin.

Im Verlauf ihrer diplomatischen Bemühungen machte die Sowjetunion der Bundesregierung das Angebot verbesserter Beziehungen, falls die Tagung der Bundesversammlung nicht in Berlin stattﬁndet. Bundeskanzler Dr. Kurt Georg Kiesinger gab gegenüber dem sowjetischen Botschafter Semjon K. Zarapkin zu verstehen, dass die Bundesregierung zu einem Verzicht auf die Abhaltung der Bundesversammlung in Berlin bereit wäre, wenn sich die Sowjetunion als Gegenleistung für eine Regelung einsetzen würde, die Besuche von Bewohnern aus den drei Westsektoren Berlins in Ost-Berlin ermöglichte. Im Anschluss an die deutsch-sowjetischen Kontakte kam es tatsächlich zu Passierscheingesprächen zwischen dem Berliner Senat und der DDR, die jedoch an den Bedingungen Ost-Berlins scheiterten.

Von östlicher Seite wurden außerdem auf diplomatischem Wege Zugeständnisse in Aussicht gestellt. So deutete die sowjetische Regierung an, dass sie bereit sein könnte, die Unterhaltung „normaler Verbindungen“ zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik zuzusichern. Gleichzeitig operierte sie jedoch mit Drohungen und Zwangsmaßnahmen. Am 8. Februar 1969 verkündete die DDR ein Durchreiseverbot für Mitglieder der Bundesversammlung. Anfang März wurden Manöver des Warschauer Pakts im Raum von Berlin angekündigt. Am 28. Februar verlangte Moskau in einer Note an die DDR Maßnahmen gegen angebliche militärische Tätigkeiten der West-Berliner Industrie. Ost-Berlin verfügte darauf scharfe Transportkontrollen. Schließlich kam es vom 1. bis 7. März zu erheblichen Verkehrs­behinderungen auf den Autobahnen; fast täglich wurde der Zugang für mehrere Stunden ganz gesperrt.

Trotzdem fand am 5. März 1969 auch die fünfte Bundesversammlung wie vorgesehen wieder in Berlin und wieder in der Ostpreußenhalle statt.[[22]](#footnote-22)

Für die folgende Bundesversammlung ergab sich jedoch eine neue Situation. Im März 1970 hatten Verhandlungen zwischen den vier Mächten über Berlin begonnen, die zum Abschluss des Vier-Mächte-Abkommens vom 3. September 1971 führten. Dieses Abkommen legt unter anderem fest, dass „die Bindungen zwischen den Westsektoren Berlins und der Bundesrepublik Deutschland aufrechterhalten und entwickelt werden“, und dass die Westsektoren Berlins „wie bisher kein Bestandteil (konstitutiver Teil) der Bundesrepublik Deutschland sind und auch weiterhin nicht von ihr regiert werden“.[[23]](#footnote-23)

Dazu wurden in einem Brief der drei Botschafter an den Bundeskanzler „Klarstellungen und Interpretationen“ gegeben, in denen auch die Bundesversammlung genannt wird. Es heißt in diesem Brief unter Punkt b):

„In den Westsektoren Berlins werden keine Sitzungen der Bundesversammlung und weiterhin keine Plenarsitzungen des Bundesrates und des Bundestags stattﬁnden“.[[24]](#footnote-24)

Mit diesem Satz war klargestellt, dass die Bundesversammlung nicht mehr nach Berlin einberufen werden darf. Nachdem in der Öffentlichkeit über eine Reihe von möglichen Tagungsorten spekuliert worden war, entschied Bundestagspräsidentin Frau Renger (SPD), die Bundesversammlung nach Bonn einzuberufen. So versammelte sich die 6. Bundesversammlung am 15. Mai 1974 in der Beethovenhalle in Bonn.

In ihrer Eröffnungsansprache ging die Bundestagspräsidentin auch auf ihre Entscheidung für Bonn als Tagungsort ein und begründete diese damit, dass Bonn dafür als Sitz des Bundespräsidenten, des Bundestages, des Bundesrates und der Bundesregierung besonders geeignet sei. Sie betonte zugleich aber auch die fortbestehende Verbundenheit mit Berlin und die Verpﬂichtung, alles zu tun, um entsprechend dem Viermächte-Abkommen die Bindungen aufrechtzuerhalten und zu entwickeln:

„[...] die Berliner und ihre Stadt, unser Berlin, werden uns an unsere Aufgabe erinnern, ’in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden‘ “.[[25]](#footnote-25)

Auch die folgenden Bundesversammlungen wurden nach Bonn in die Beethovenhalle einberufen, wo sie jeweils am 23. Mai, dem Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes, stattfanden. Mit der Vereinigung Deutschlands war das Viermächte-Abkommen vom 3. September 1990 gegenstandslos geworden, so dass die Bundesversammlungen wieder nach Berlin einberufen werden konnten. Mit dem Einigungsvertrag von 1990 und dem Beschluss des Bundestages vom 20. Juni 1991 ist nunmehr Berlin Hauptstadt und Sitz von Parlament und Regierung der Bundesrepublik Deutschland. Schon aus diesem Grunde lag es nahe, die 10. Bundesversammlung zum 23. Mai 1994 wieder nach Berlin einzuberufen. Tagungsstätte war der Berliner Sitz des Bundestages, das Gebäude des ehemaligen Reichstags. Nach dessen Herrichtung zum ständigen Haus des Bundestages wurde dort am 23. Mai 1999, dem 50. Jah­restag der Verkündung des Grundgesetzes, die 11. Bundesversammlung abgehalten. Auch die 12. Bundesversammlung am 23. Mai 2004, die 13. Bundesversammlung am 23. Mai 2009, die 14. Bundesversammlung am 30. Juni 2010 und die 15. Bundesversammlung am 18. März 2012 wurden dorthin einberufen.

**IV**

Der Ablauf der Bundesversammlung ergibt sich aus ihrer Funktion als Wahlorgan und folgt stets demselben Grundmuster.

Der Präsident des Deutschen Bundestages oder einer seiner Stellvertreter eröffnet die Sitzung und hält eine kurze Begrüßungsansprache. Anschließend erfolgt die formelle Konstituierung mit der Bestätigung der Zahl der Mitglieder und der verfassungsgemäßen Wahl durch die Landesparlamente, die Übernahme der Geschäftsordnung des Bundestages, die Feststellung der Beschlussfähigkeit, die Wahl der Schriftführer und deren Einsetzung. Anschließend werden die Wahlvorschläge und die nach § 9 Abs. 1 Satz 3 BPräsWahlG vorgeschriebenen Zustimmungserklärungen der Vorgeschlagenen bekannt gegeben. Wählbar ist jeder Deutsche, der das Wahlrecht zum Bundestage besitzt und das 40. Lebensjahr vollendet hat. Diese Bedingung eines im Vergleich zum Wahlrecht zum Bundestage wesentlich höheren Mindestalters erklärt sich aus der von dem Amt und der Person des Bundespräsidenten erwarteten besonderen „auctoritas“. Die Wahlvorschläge sind schriftlich einzureichen. Dazu müssen schriftliche Zustimmungserklärungen der Vorgeschlagenen beigefügt werden.

Vor dem Eintritt in die Wahl erläutert der Präsident der Bundesversammlung das geschäftsordnungsgemäße Verfahren der Stimmabgabe. Er leitet die Wahl und stellt nach Auszählung der Stimmen das Ergebnis fest. Gewählt wird mit „verdeckten amtlichen Stimmzetteln“, d. h. also in geheimer Wahl in den dazu bestimmten Wahlkabinen. Wenn keiner der Kandidaten die erforderliche Stimmenmehrheit erreicht hat, ﬁndet ein zweiter, nötigenfalls auch ein dritter Wahlgang statt. Vor jedem Wahlgang können neue Wahlvorschläge eingereicht werden. Hierfür müssen jedoch ebenfalls die vorgeschriebenen Zustimmungserklärungen der Vorgeschlagenen vorgelegt werden.

Die Bundesversammlung endet mit der Annahmeerklärung, die der Gewählte „binnen zwei Tagen“ abgeben muss, wenn er die Wahl annimmt. Bisher haben alle Gewählten die Annahme ihrer Wahl unmittelbar nach der Verkündung des Wahlergebnisses abgegeben und daraufhin noch Gelegenheit erhalten, Worte an die Versammlung zu richten. Im Übrigen erfolgt jedoch die Wahl gemäß Art. 54 Abs. 1 GG ohne Aussprache.

Mit Ausnahme der 9. Bundesversammlung von 1989 sind in den Bundesversammlungen stets mehrere Wahlvorschläge eingereicht worden. In der 1. Bundesversammlung am 12. September 1949 wurde Professor Dr. Theodor Heuss von der FDP vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde aufgrund einer Koalitionsabsprache von der CDU/CSU und den anderen Koalitionspartnern unterstützt. Die SPD schlug ihren Vorsitzenden Dr. Kurt Schumacher und das Zentrum den nordrhein-westfälischen Sozialminister Dr. Rudolf Amelunxen vor. Der zweite Wahlgang brachte die erforderliche Stimmenzahl für Theodor Heuss.

In der 2. Bundesversammlung am 17. Juli 1954 wurde Theodor Heuss zur Wiederwahl vorgeschlagen. Diesmal wurde der Vorschlag von der Fraktion der CDU/CSU eingebracht. Zu Beginn der Versammlung benannte die KPD unerwartet den Heidelberger Professor Dr. Alfred Weber als ihren Kandidaten. Weber, der von dem Vorschlag offenbar überrascht wurde, teilte telefonisch mit, dass er die kommunistische Fraktion weder aufgefordert noch ermächtigt habe, ihn als ihren Kandidaten zu benennen, und dass er sich gegen seine Aufstellung verwahre. Gewählt wurde mit großer Stimmenmehrheit wiederum Professor Dr. Theodor Heuss im ersten Wahlgang.

In der 3. Bundesversammlung am 1. Juli 1959 schlug die CDU/CSU den bisherigen Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft, Dr. h. c. Heinrich Lübke, vor. Ursprünglich hatte der damalige Bundeskanzler Konrad Adenauer für das Amt kandidieren wollen. Er erklärte jedoch am 5. Juni 1959 vor der Fraktion der CDU/CSU, dass er dazu nicht mehr bereit sei und stattdessen weiterhin im Amt des Bundeskanzlers bleiben wolle. Für die SPD bewarb sich Professor Dr. Carlo Schmid, der lang jährige Vizepräsident des Deutschen Bundestages, um das Amt, und für die FDP kandidierte Dr. Max Becker, ebenfalls Vizepräsident des Bundestages. Heinrich Lübke erhielt die erforderliche Stimmenzahl im zweiten Wahlgang.

In der 4. Bundesversammlung am 1. Juli 1964 schlug die CDU/CSU den bisherigen Bundespräsidenten zur Wiederwahl vor. Die SPD-Fraktion brachte keinen eigenen Vorschlag ein und befürwortete mehrheitlich die Wiederwahl Lübkes. Dies wurde vielfach als Vorleistung für eine große Koalition gewertet. Die FDP nominierte ihren ehemaligen Bundesminister der Justiz, Dr. Ewald Bucher. Heinrich Lübke wurde im ersten Wahlgang mit großer Mehrheit wiedergewählt.

In der 5. Bundesversammlung am 5. März 1969 nominierte die CDU/CSU Dr. Gerhard Schröder, Bundesminister der Verteidigung, und die SPD Dr. Dr. Gustav W. Heinemann, Bundesminister der Justiz. Beide Kandidaten waren zum Zeitpunkt ihrer Nominierung Mitglieder im Kabinett Kiesinger der Regierung der „Großen Koalition“. Da im ersten und im zweiten Wahlgang keiner der beiden Bewerber die erforderliche Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Mitgliederzahl erhielt, musste ein dritter Wahlgang stattﬁnden, in dem nach Artikel 54 Abs. 6 GG gewählt ist, wer „die meisten Stimmen auf sich vereinigt“. Die meisten Stimmen erhielt auch im dritten Wahlgang Gustav Heinemann, der damit zum Bundespräsidenten gewählt war.

In der 6. Bundesversammlung am 15. Mai 1974 wurden von den Fraktionen der SPD und der FDP gemeinsam Walter Scheel, der bisherige Bundesminister des Äußeren, Vizekanzler im Kabinett Brandt und Vorsitzender der FDP, und von der CDU/CSU deren stellvertretender Fraktionsvorsitzender Dr. Richard von Weizsäcker benannt. Walter Scheel erhielt bereits im ersten Wahlgang die erforderliche Stimmenzahl und war damit zum Bundespräsidenten gewählt.

In der 7. Bundesversammlung am 23. Mai 1979 nominierte die Fraktion der CDU/CSU den bisherigen Präsidenten des Deutschen Bundestages, Karl Carstens. Die SPD benannte Frau Annemarie Renger, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages. Auch Carstens erhielt wie sein Vorgänger bereits im ersten Wahlgang die erforderliche Stimmenzahl.

In der 8. Bundesversammlung am 23. Mai 1984 wurden von der CDU/CSU der Regierende Bürger­meister von Berlin, Richard von Weizsäcker, und von der Fraktion DIE GRÜNEN die Schriftstellerin Luise Rinser nominiert. Richard von Weizsäcker erhielt im ersten Wahlgang die erforderliche Stimmenzahl und war damit gewählt.

In der 9. Bundesversammlung am 23. Mai 1989 wurde Richard von Weizsäcker erneut und ohne einen Gegenkandidaten vorgeschlagen und mit großer Stimmenmehrheit für eine zweite Amtsperiode wiedergewählt.

In der 10. Bundesversammlung am 23. Mai 1994 wurden von der CDU/CSU Professor Dr. Roman Herzog, von der FDP Dr. Hildegard Hamm-Brücher, von der SPD der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Dr. h. c. Johannes Rau und vom Bündnis 90/Die Grünen Professor Dr. Jens Reich nominiert. Am Vorabend der Wahl nominieren auch noch die Republikaner mit dem Publizisten Hans Hirzel einen eigenen Kandidaten. Roman Herzog wurde im dritten Wahlgang mit der erforderlichen Stimmenzahl gewählt.

In der 11. Bundesversammlung am 23. Mai 1999 wurden insgesamt drei Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten nominiert: Professor Dr. Uta Ranke-Heinemann von der PDS, Ministerpräsident a. D. Dr. h. c. Johannes Rau von der SPD und Professor Dr. Dagmar Schipanski von der CDU/CSU. Johannes Rau wurde im 2. Wahlgang mit der erforderlichen absoluten Mehrheit der Stimmen zum Bundespräsidenten gewählt.

In der 12. Bundesversammlung am 23. Mai 2004 nominierten die SPD Professor Dr. Gesine Schwan, CDU/CSU und FDP Professor Dr. Horst Köhler als Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten. Horst Köhler erhielt im 1. Wahlgang die erforderliche Stimmenmehrheit und war damit zum Bundespräsidenten gewählt.

In der 13. Bundesversammlung am 23. Mai 2009 wurde Professor Dr. Horst Köhler von CDU/CSU und FDP zur Wiederwahl vorgeschlagen. Als Gegenkandidaten wurden von SPD und Bündnis 90/Die Grünen Professor Dr. Gesine Schwan, von Die Linke. Peter Sodann und von den Republikanern Frank Rennicke vorgeschlagen. Horst Köhler wurde im 1. Wahlgang mit 613 Stimmen wiedergewählt.

In der 14. Bundesversammlung am 30. Juni 2010, die wegen des vorzeitigen Rücktritts von Horst Köhler bereits gut ein Jahr nach der 13. Bundesversammlung stattfand, stellten CDU/CSU und FDP Christian Wulff als Kandidaten auf. Für SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN kandidierte Joachim Gauck. Auch die Partei Die Linke. und die NPD stellten mit Luc Jochimsen und Frank Rennicke jeweils einen eigenen Kandidaten auf. Christian Wulff wurde im dritten Wahlgang mit 625 Stimmen zum Bundespräsidenten gewählt.

Bereits im Vorfeld der 15. Bundesversammlung am 18. März 2012, die wegen des vorzeitigen Rücktritts von Christian Wulff bereits knapp 21 Monate nach der 14. Bundesversammlung stattfand, hatten sich CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90 / Die Grünen für Joachim Gauck als Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten verständigt. Für die Partei Die Linke. trat Beate Klarsfeld, für die NPD Olaf Rose an. Bereits im ersten Wahlgang wurde Joachim Gauck mit 991 Stimmen zum 11. Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland gewählt.

V

Für die Eidesleistung beim Amtsantritt eines neu gewählten Bundespräsidenten ist vom Grundgesetz ein besonderer Staatsakt vorgesehen. Nach Art. 56 GG leistet der Bundespräsident den Amtseid „vor den versammelten Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates“. Bundestagspräsident von Hassel hat dazu bei der Eröffnung der gemeinsamen Sitzung von Bundestag und Bundesrat nach Art. 56 GG am 1. Juli 1969 ausgeführt:

„Es gibt in unserer Demokratie keinen repräsentativeren Staatsakt als diesen. Die Anwesenheit des Bundestages, des Bundesrates und der Bundesregierung, der Vertreter der höchsten Gerichte und der Verwaltung verleiht dieser Versammlung den Charakter einer Gesamtrepräsentation der Bundesrepublik Deutschland. Sie bedeutet nicht nur Zeugenschaft an der Vereidigung des Staatsoberhauptes, sie ist darüber hinaus ein Zeugnis für unseren Staat und seine Verfassung, wie wir es eindrucksvoller nicht ablegen können“.[[26]](#footnote-26)

In dieser gemeinsamen Sitzung der beiden legislativen Organe kommt, wie Bundespräsident Carstens anlässlich seiner Eidesleistung ausführte, „die große Bedeutung zum Ausdruck, die unser Grundgesetz dem föderativen Aufbau unseres Staates beimisst“.[[27]](#footnote-27)

Nach § 11 des Gesetzes über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung wird die Eidesleistung vom Präsidenten des Bundestages veranlasst, der die gemeinsame Sitzung von Bundestag und Bundesrat eröffnet und leitet. Die Eidesleistung in diesem Staatsakt wird umrahmt von Ansprachen des scheidenden und des neuen Bundespräsidenten sowie von Ansprachen der Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates. Dieser Staatsakt fand bis zur Vereinigung Deutschlands und letztmalig 1999 im Plenarsaal des Bundestages in Bonn, 1994 und seit 2004 regelmäßig im Plenarsaal des Reichstagsgebäudes in Berlin statt. Direktübertragungen erlauben es, den Verlauf der Bundesversammlung ebenso wie den Ablauf des Staatsaktes der Vereidigung eines neuen Bundespräsidenten über Rundfunk oder Fernsehen zu verfolgen.

1. Art. 54 Abs. 3 GG. [↑](#footnote-ref-1)
2. § 8 des Wahlgesetzes über die Wahl des Bundespräsidenten für die Bundesversammlung vom 25. April 1959 (BGBI. I S. 230) mit der Änderung des § 2 v. 24. Juni 1975 (BGBI. I S. 1593) und den Änderungen der §§ 7 und 13 v. 12. Juli 2007 (BGBI. I S. 1326) – im Folgenden abgekürzt: BPräsWahlG. Siehe Kapitel Bundesgesetze.. [↑](#footnote-ref-2)
3. Art. 54 Abs. 1 GG [↑](#footnote-ref-3)
4. Art. 54 Abs. 6; Art. 121 GG. 5; § 7 BPräsWahlG. 6; § 2 BPräsWahlG. [↑](#footnote-ref-4)
5. § 7 BPräsWahlG. [↑](#footnote-ref-5)
6. § 2 BPräsWahlG. [↑](#footnote-ref-6)
7. Art. 54 Abs. 4 Satz 1 GG. [↑](#footnote-ref-7)
8. Vgl. die Tabellen zur Dokumentation der einzelnen Bundesversammlungen sowie am Schluss des Dokumentationsbandes. [↑](#footnote-ref-8)
9. Vgl. die Eröffnungsansprache in der 1., 2. und 3. Bundesversammlung; s. unten S. 89, 112 und 138. [↑](#footnote-ref-9)
10. Bericht über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee. Darstellender Teil. München, 1948. S. 42 f. Wiederabdruck in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearb. von Peter Bucher, Boppard am Rhein 1981, S. 549. [↑](#footnote-ref-10)
11. Vgl. Kurzprotokoll der 9. Sitzung des „Kombinierten Ausschusses“ des Parlamentarischen Rates v. 1. Okt. 1948 sowie Drucksache Nr. 203 mit dem Antrag, dass die Funktion des Bundespräsidenten „bis auf weiteres“ von dem Präsidenten des Bundestages ausgeübt werden sollte. Das stenograﬁsche Wortprotokoll jetzt in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 13: Ausschuss für Organisation des Bundes/Ausschuss für Verfassungsgerichtshof und Rechtspﬂege, bearb. von Edgar Büttner und Michael Wettengel (2 Teilbände), München 2002, S. 301-345. Vgl. dazu auch Michael F. Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Göttingen 1998, bes. S. 72 f. [↑](#footnote-ref-11)
12. Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte über die Plenarsitzungen, Bonn 1948/49, hier S. 24 f. (2. Sitzung vom 8. Sept. 1948). Vgl. zum Folgenden auch Henning Landgraf, Reichspräsident – Bundespräsident. Aus den Debatten 1919 und 1948/49 über den Wahlmodus, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 10 (1959), S. 422-431. [↑](#footnote-ref-12)
13. Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte, S. 42. [↑](#footnote-ref-13)
14. Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte, S. 25 (2. Sitzung vom 8. Sept. 1948). [↑](#footnote-ref-14)
15. Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses Bonn 1949, Bonn 1950, S. 114 (10. Sitzung vom 30. Nov. 1948). [↑](#footnote-ref-15)
16. Bulletin der Bundesregierung, Nr. 169 vom 15. September 1959, S. 1693. [↑](#footnote-ref-16)
17. Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 103 (8. Sitzung vom 24. Nov. 1948). [↑](#footnote-ref-17)
18. Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 116/117. [↑](#footnote-ref-18)
19. Art. 54 Abs. 4 Satz 2 GG; § 1 BPräsWahlG. [↑](#footnote-ref-19)
20. Vgl. Kapitel 4. Bundesversammlung 1 Juli 1964. [↑](#footnote-ref-20)
21. Vgl. dazu und zum Folgenden: Die Berlin-Regelung. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1971, S. 252 f. [↑](#footnote-ref-21)
22. Die Berlin-Regelung, a.a.O., S. 253. [↑](#footnote-ref-22)
23. Die Berlin-Regelung, a.a.O., S. 163-164. [↑](#footnote-ref-23)
24. Die Berlin-Regelung, a.a.O., S. 173-174. [↑](#footnote-ref-24)
25. Vgl. Kapitel 6. Bundesversammlung 15. Mai 1974 [↑](#footnote-ref-25)
26. Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 245. Sitzung (zugleich 341. Sitzung des Bundesrates), S. 13661 B. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ebd. [↑](#footnote-ref-27)