

Fallfragebeispiel ZP-Klausur

Nach mehreren sicherheitspolitischen Vorfällen beschließt der Bundestag im September 2025 das *Gesetz zum Schutz kritischer Infrastrukturen durch automatisierte Drohnenabwehr* (Droh-nenschutzgesetz – DSchG). Ein Spannungs- oder Verteidigungsfall wurde durch das Parlament nicht festgestellt.

Das Gesetz ermächtigt die Bundespolizei, „in einem Radius von bis zu 5 Kilometern um besonders gefährdete Objekte, insbesondere Regierungssitze und Energieanlagen, Drohnen jeder Art durch automatisierte Systeme zu orten, zu übernehmen oder notfalls zu stören“.

Eine vorherige richterliche Anordnung ist nicht vorgesehen, um „zeitkritische Eingriffe zur Abwehr terroristischer Gefahren“ zu ermöglichen. Zur technischen Umsetzung soll die Bundeswehr Unterstützung leisten.

Nach einem formell ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren wird das Gesetz dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung vorgelegt.

Der Bundespräsident hat erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Insbesondere erfasse das eingesetzte System auch zivile Drohnen. Es könne daher auch zu einer Zerstörung ziviler Drohnen, etwa von Hobbyfliegern oder Pressedrohnen kommen. Zudem bestehe die Gefahr, dass herabstürzende Trümmer Personen verletzen oder Sachschäden verursachen. Ferner erfassen die Ortungssysteme flächendeckend Bild- und Kommunikationsdaten in den betroffenen Gebieten.

Jedenfalls sieht er einen Konflikt mit den Regelungen zum Einsatz des Militärs im Inland, da die Bundeswehr technische Unterstützung leisten soll.

Der Bundespräsident hält das DSchG für offensichtlich verfassungswidrig und verweigert, dieses auszufertigen.

Die Bundesregierung hält dies für eine Überschreitung der Kompetenzen und besteht auf die Ausfertigung.

Frage: Prüfen Sie gutachterlich, ob der Bundespräsident die Ausfertigung des DSchG verweigern durfte.

Exemplarische Lösungsskizze

Fraglich ist, ob der Bundespräsident die Ausfertigung des DSchG verweigern durfte.

I. Rechtsgrundlage

Nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG werden Gesetze, die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommen sind, vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet. Ausfertigung und Verkündung schließen als integrierter Bestandteil des Rechtssetzungsaktes das Rechtsetzungsverfahren mit konstitutiver Wirkung ab.

Da sich die Ausfertigung nicht in einem symbolisch-zeremoniellen Akt der Unterschriftsleistung erschöpft, sondern funktionell auch den Verfahrensabschluss bestätigt und die Echtheit des Gesetzeswortlauts beglaubigt, setzt die Unterzeichnung eine Überprüfung des Gesetzes voraus. Damit stellt sich die Frage, ob und inwieweit der Bundespräsident berechtigt (und verpflichtet) ist, zur Ausfertigung anstehende Gesetze zu überprüfen und – bei negativem Prüfergebnis – die Ausfertigung zu verweigern.

II. Bestehen eines Prüfungsrechts des Bundespräsidenten

1. Formelles Prüfungsrecht

Anerkannt ist weitgehend, dass dem Bundespräsidenten zwar kein „politisches Prüfungsrecht“ zusteht, er die Ausfertigung jedoch aus Gründen formeller Verfassungswidrigkeit verweigern darf (und muss), also ein formelles Prüfungsrecht besitzt.

Letzteres ist unmittelbar aus dem Verfassungswortlaut ableitbar, wonach der Bundespräsident die „nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze“ ausfertigt und verkündet, und beruht zudem auf der Stellung des Bundespräsidenten im Gesetzgebungsverfahren. Demnach erstreckt sich die Prüfung der formellen Verfassungsmäßigkeit auf die Beachtung der Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren, die Mitwirkung des Bundesrates und die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers.

Formelle Mängel sind nicht erkennbar. Das Gesetz ist formell ordnungsgemäß zustande gekommen.

2. Materielles Prüfungsrecht

Umstritten ist die Frage, ob und inwieweit der Bundespräsident befugt ist, im Zuge der Ausfertigung Gesetze auf ihre Vereinbarkeit mit materiellem Verfassungsrecht, insbesondere mit den Grundrechten und den Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes zu überprüfen.

Als mögliche Ansatzpunkte für die Begründung eines materiellen Prüfungsrechts finden sich u.a. der Wortlaut von Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG, der Vergleich mit der historischen Vorläuferregelung in Art. 70 WRV, der Hinweis auf die untrennbare Verknüpfung von formeller und materieller Prüfung, der Amtseid (Art. 56 GG) und die Präsidentenanklage (Art. 61 GG), verfassungsgewohnheitsrechtliche Anerkennung und die Stellung des Bundespräsidenten in der Verfassung, namentlich in Relation zu Bundestag und Bundesrat einerseits sowie zum Bundesverfassungsgericht andererseits.

Gegen ein materielles Prüfungsrecht könnte weiterhin angeführt werden, dass es nur in der Kompetenz des BVerfG liegt, über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, etwa im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle, zu entscheiden.

Die überzeugendste Begründung für ein materielles Prüfungsrecht liefert jedoch Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG, wonach wegen der umfassenden Verfassungsbindung aller Staatsorgane auch der Bundespräsident nur solche Rechtshandlungen vornehmen darf, die mit dem Grundgesetz zu vereinbaren sind. Dem Bundespräsidenten kann nicht zugemutet werden, sehenden Auges ein verfassungswidriges Gesetz auszufertigen.

Fraglich ist mithin, in welchem Umfang ein materielles Prüfungsrecht besteht. Aus Art. 20 Abs. 3 GG könnte sich dabei ein vollumfängliches materielles Prüfungsrecht ergeben. Aus der Funktion des Bundespräsidenten und seiner Stellung im Verhältnis zum für die Gesetzgebung zuständigen Bundestag und Bundesrat lässt sich allerdings schließen, dass ein Recht zur Verweigerung der Ausfertigung nur auf Grundlage offensichtlicher Verfassungsverstöße bestehen kann. Der Bundespräsident soll insofern als Verfassungsorgan nicht verpflichtet sein, einen klaren Verfassungsbruch zu begehen, vgl. Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG.

Dem Bundespräsidenten ist somit die Möglichkeit einer Evidenzkontrolle zuzugestehen.

Der Bundespräsident darf die Ausfertigung verweigern, sofern das DSchG offensichtlich und zweifelsfrei verfassungswidrig ist.

Die Zerstörung privater Drohnen stellt einen Eingriff in das Eigentum gem. Art. 14 GG dar. Zwar kann eine gesetzliche Grundlage diesen Eingriff rechtfertigen, doch muss die Maßnahme verhältnismäßig sein. Das DSchG erfasst Drohnen jeder Art, ohne eine Abgrenzung zu zivilen Drohnen vorzunehmen. Ein Verstoß gegen Art. 14 GG kommt in Betracht, kann aber auch – z. B. zur Abwehr terroristischer Gefahren – gerechtfertigt werden. Zudem gilt es den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers zu berücksichtigen. Allein hierin ist kein offensichtlicher Verfassungsverstoß zu sehen.

Durch die automatisierte Zerstörung von Drohnen kann es zudem zu herabstürzenden Trümmern kommen, die Menschen verletzen und töten. Da das Gesetz keine Sicherheitsvorkehrungen vorsieht und Eingriffe automatisiert erfolgen, könnte hier ein Eingriff in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG vorliegen. Dieser Eingriff könnte allerdings durch die oben genannten Ziele gerechtfertigt werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein Abschuss nur als *ultima ratio* erfolgen kann. Auch hier scheidet ein evidenter Verfassungsverstoß aus.

Ferner ist ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) denkbar, wenn Standort-, Kommunikations- und Bilddaten automatisiert, anlasslos und flächendeckend erfasst werden. Jedoch scheidet die Rechtfertigung eines Eingriffs aus Gründen der Gefahrenabwehr nicht in evidenter Weise aus. Zudem ist die Datenerfassung auf einen kleinen Radius (von 5 km) der gefährdeten Objekte begrenzt.

Das Gesetz tangiert in jedem Fall mehrere Grundrechte, verletzt diese aber nicht in offensichtlich schwerwiegender Weise.

Ferner kommt ein Verstoß gegen Art. 87a Abs. 2, Abs. 3 GG in Betracht, wonach die Bundeswehr im Inland nur im Spannungs- oder Verteidigungsfall eingesetzt werden darf, der nach Sachverhaltsangaben nicht festgestellt wurde. Hier ist bereits fraglich, ob die „Einsatzschwelle“ überschritten ist, da die Unterstützung der Bundespolizei durch die Bundeswehr auch im Rahmen der Amtshilfe erfolgen kann.¹

¹ Vgl. zur aktuellen Debatte: <https://verfassungsblog.de/drohnenabwehr-bundeswehr-grundgesetz-luftsig/> (zuletzt abgerufen am: 18.12.2025) und BT-Drs. 21/3252.

3. Ergebnis

Das DSchG verletzt das Verfassungsrecht nicht in evidenter Weise. Der Bundespräsident durfte die Ausfertigung daher nicht verweigern.

Hinweis: Eine andere Ansicht ist ebenso gut vertretbar.

Bei der Skizze handelt es sich um eine exemplarische Lösung des Sachverhalts. Ein anderer Aufbau des Problems ist gut vertretbar. Erwartet wird eine strukturierte und argumentative Auseinandersetzung mit den Problemen.