



Seminar

Verfassungsvergleichung Schweiz – Frankreich – Deutschland

Prof. Dr. Olivier Jouanjan / Prof. Dr. Anne Peters

Ausgewählte Aspekte zur Wahl und zu den Befugnissen des französischen Staatspräsidenten, des deutschen Bundespräsidenten und des Schweizer Bundesrates

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Literaturverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis.....	VI
A. Einleitung.....	1
B. Wahl.....	2
I. Der Wahlprozess.....	2
1. Schematische Darstellung.....	2
a) Deutschland	2
b) Frankreich	2
c) Schweiz	3
2. Wählbarkeit.....	3
a) Deutschland	3
b) Frankreich	3
c) Schweiz	4
d) Vergleich	4
(1) Wahlrecht und Mindestalter	4
(2) Unwählbarkeit.....	4
(3) Besonderheiten	5
3. Wahlorgan und Amtszeit	5
a) Deutschland	5
b) Frankreich	5
c) Schweiz	6
d) Vergleich	6
(1) Wahlorgan und demokratische Legitimation.....	6
(2) Amtsdauer, Altersgrenze und Wiederwahl	6
4. Wahlverfahren	7
a) Deutschland	7
b) Frankreich	7
c) Schweiz	7
(1) Bundesrat	7
(2) Bundespräsident.....	8
d) Vergleich	9
(1) Mehrheitserfordernisse	9
(2) Formelle Anforderungen.....	9
II. Neuwahl vor Ablauf der Amtszeit.....	9
1. Amtsenthebung, Misstrauensvotum	9
a) Deutschland	9

b)	Frankreich	10
c)	Schweiz	10
d)	Vergleich	10
2.	Tod oder Krankheit.....	11
a)	Deutschland	11
b)	Frankreich	11
c)	Schweiz	12
d)	Vergleich	12
(1)	Vorläufige Amtsunfähigkeit.....	12
(2)	Definitive Amtsunfähigkeit	13
(3)	Feststellung.....	13
C.	Befugnisse.....	13
I.	Politische Grundentscheide.....	13
1.	Regierungsbildung	13
a)	Deutschland	13
b)	Frankreich	14
c)	Schweiz	15
d)	Vergleich	15
(1)	Regierungschef	15
(2)	Regierungsmitglieder.....	15
2.	Auflösung des Parlaments	16
a)	Deutschland	16
b)	Frankreich	16
c)	Schweiz	17
d)	Vergleich	17
II.	Verhältnis zum Volk.....	17
1.	Herbeiführung eines Volksentscheids	17
a)	Deutschland	17
b)	Frankreich	18
c)	Schweiz	19
(1)	Volksinitiative.....	19
(2)	Obligatorisches Referendum	19
(3)	Fakultatives Referendum.....	19
d)	Vergleich	19
2.	Einschränkung der Macht durch Volksrechte.....	20
a)	Deutschland	20
b)	Frankreich	20
c)	Schweiz	20
d)	Vergleich	20

III. Weitere Aspekte.....	20
1. Oberbefehlskraft über Streitkräfte	20
a) Deutschland	20
b) Frankreich	21
c) Schweiz	21
d) Vergleich	22
2. Anerkennung von Staaten.....	22
a) Deutschland	22
b) Frankreich	23
c) Schweiz	23
d) Vergleich	24
D. Schlussfolgerungen (3 Seiten)	24

Literaturverzeichnis

- BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 1. Aufl., Zürich 2007.
- BUTZER HERMANN, Art. 57 GG, in: Schmidt-Bleibtreu Bruno/Hofmann Hans/Hopfauf Axel (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., Köln/München 2008.
- DEGENHART CHRISTOPH, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 22. Aufl., Heidelberg 2006.
- DREIER HORST, Art. 20 GG (Demokratie), in: Dreier Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Tübingen 2006.
- DUVERGER MAURICE, Les Constitutions de la France, Que sais-je?, 15. Aufl., Paris 2005.
- EHRENZELLER BERNHARD ET. AL., Die schweizerische Bundesverfassung, 1. Aufl., St. Gallen/Zürich 2002.
- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1. Aufl, Zürich 2000.
- HEUN WERNER, Art. 65a GG, in: Dreier Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Tübingen 2006.
- HOFMANN HANS, Art. 20 GG, in: Schmidt-Bleibtreu Bruno/Hofmann Hans/Hopfauf Axel (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., Köln/München 2008.
- HOFMANN HANS, Art. 146 GG, in: Schmidt-Bleibtreu Bruno/Hofmann Hans/Hopfauf Axel (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl., Köln/München 2008.
- HÜBNER ULRICH/CONSTANTINESCO VLAD, Einführung in das französische Recht, 4. Aufl., München 2001.
- IPSEN JÖRN, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 19. Aufl., Neuwied 2007.
- KEMPF UDO, Das politische System Frankreichs, in: Ismayr Wolfgang (et al.) (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl., Opladen 2003.
- LAVROFF DMITRI GEORGES, Le droit constitutionnel de la V^e République, 2. Aufl., Paris 1997.
- MAURER HARTMUT, Staatsrecht I, Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 5. Aufl., München 2007.
- OLDIGES MARTIN, Art. 64 GG, in: Sachs Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl., München 2007.
- PERNICE INGOLF, Art. 59 GG, in: Dreier Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Tübingen 2006.
- PORTELLI HUGUES, Droit Constitutionnel, 2. Aufl., Paris 1998.
- RENOUX THIERRY/DE VILLIERS MICHEL, Code constitutionnel, Paris 2005.

SONNENBERGER HANS JÜRGEN/AUTEXIER CHRISTIAN, Einführung in das französische Recht, 3. Aufl., Heidelberg 2000.

STERN KLAUS, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1. Aufl., München 1980.

WAHL RAINER, Stellvertretung im Verfassungsrecht, Diss. Berlin 1971.

ZIPPELIUS REINHOLD/WÜRTEMBERGER THOMAS, Deutsches Staatsrecht, 31. Aufl. München 2005.

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (CH)
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt (CH)
BPräsWahlG	Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 1100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung (D)
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101 (CH)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (D)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (D)
BWahlG	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (D)
C. déf.	Code de la défense (F)
C. élect.	Code électoral (F)
CF	Constitution de la République Française du 4 octobre 1958 (F)
Cons.	Considération
E.	Erwägung
f. / ff.	folgende
Fn.	Fussnote
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. August 2006 (D)
JO	Journal officiel de la République française (F)
L.	Loi (F)
L. 62-1292	Loi n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (F)
lit.	littera
LO.	Loi organique (F)
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz), SR 510.10 (CH)
n°	numéro

NR	Nationalrat (CH)
p.	page
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz), SR 171.10 (CH)
Parl. Iv.	Parlamentarische Initiative
R.	Règlement
Rec.	Recueil du Conseil constitutionnel (F)
Rn.	Randnote
Rz.	Randziffer
S.	Seite
sog.	so genannt
SP	Sozialdemokratische Partei (CH)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (CH)
Vgl.	vergleiche
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als

A. Einleitung

Die ersten Gedanken beim Lesen des nicht ganz prägnanten Titels dieser Seminararbeit sind mit grosser Wahrscheinlichkeit geprägt durch die Präsenz der aktuellen Amtsinhaber in den Medien rund um den Globus.

Es gibt kaum einen Tag, an dem der französische Staatspräsident NICOLAS SARKOZY nicht mit Neuigkeiten aufwartet, seien diese politischer oder privater Natur. Man denkt an den tagelangen Streik im öffentlichen Verkehr bei seinem ersten politischen Projekt, an Carla Bruni und Bezeichnungen wie „Président Bling-Bling“¹, die seine beinahe Omnipräsenz in Worte zu fassen versuchen.

Wer Schlagzeilen über den deutschen Bundespräsidenten sucht, die über den Empfang eines ausländischen Staatsgastes hinaus gehen, der muss sich wohl zuerst daran zu erinnern versuchen, wie dieser eigentlich heisst. Und wer dann auf den Namen HORST KÖHLER stösst, der muss sich um einiges zurückbesinnen, bis er auf eine Handlung stiess, die in der Öffentlichkeit auf grosses Echo stiess: die Beurteilung der Begnadigungsgesuche von zwei RAF-Terroristen. In seiner repräsentativen Rolle steht er offensichtlich permanent im Schatten der Bundeskanzlerin, die politisch das Sagen hat.

Und dann bleibt noch der Schweizerische Bundesrat. Hier läuft die Suche nach einem Namen ins Leere, besteht dieses Gremium doch aus sieben Personen, was aufzeigt, wie sehr die Eidgenossen die Konzentration von Macht auf eine Person scheuen. Zwar besteht in der Person des Bundespräsidenten ebenfalls eine repräsentative Funktion innerhalb des Staates, dieser ist jedoch Teil des Bundesrates und seine Kompetenzen beschränken sich auf ein Minimum, worauf später noch einzugehen ist. Für einen zweckmässigen Vergleich macht es daher Sinn, den Bundesrat als Ganzes den beiden Einzelrepräsentanten gegenüberzustellen. Der Bundesrat führt zwar den politischen Lead innerhalb des Landes, ausserhalb der Landesgrenzen macht er aber nur in seltenen Fällen Schlagzeilen. So im vergangenen Herbst und Winter, als die massive Personenfixierung des Wahlkampfes die Aufmerksamkeit der internationalen Medien auf sich zog.

Soweit die spontane unwissenschaftliche Beurteilung. Die vorliegende Arbeit befasst sich nun in rechtsvergleichender Weise mit der Frage, wie viel Kompetenzen

¹ Titel der französischen Tageszeitung Libération am 19. Dezember 2007, in Anspielung auf das in der Hip-Hop-Szene als *Bling-Bling* bezeichnete zur Schau stellen von Reichtum und Macht.

diese drei Ämter tatsächlich haben und inwiefern die obenstehende mediale Betrachtung den tatsächlichen Kompetenzen entspricht. Dazu soll in einem ersten Teil einführend das Wahlprozedere erläutert werden. Im zweiten Teil erfolgt die vergleichende Betrachtung der Kompetenzen in ausgewählten Bereichen.

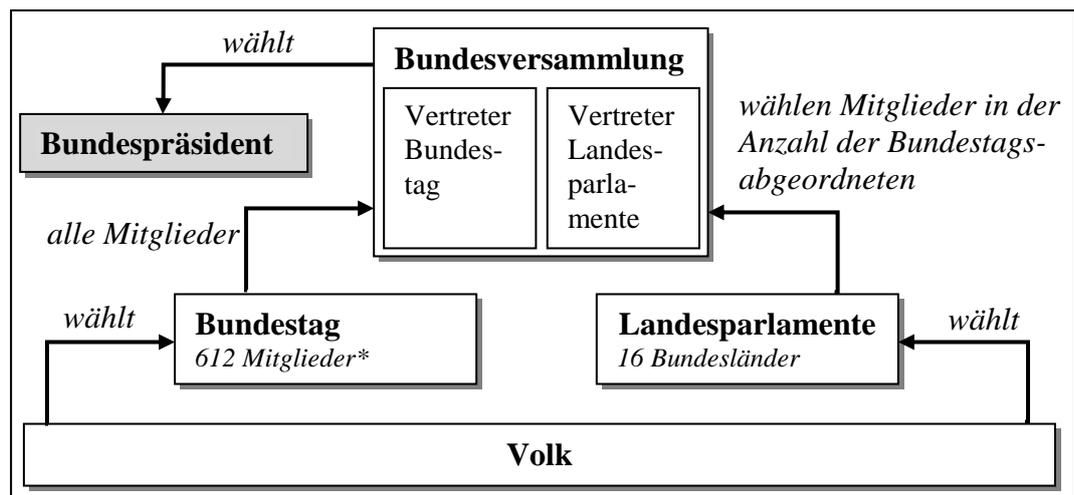
Die Auswahl der Kompetenzbereiche erfolgte teilweise aus aktuellem Anlass, teilweise aufgrund der grundlegenden Bedeutung einer Kompetenz und teilweise aus eigenem Interesse für bestimmte staatsrechtliche und staatspolitische Aspekte.

B. Wahl

I. Der Wahlprozess

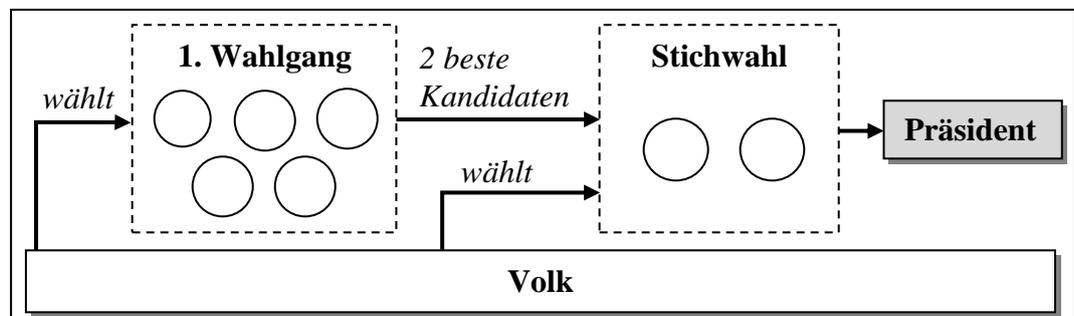
1. Schematische Darstellung

a) Deutschland



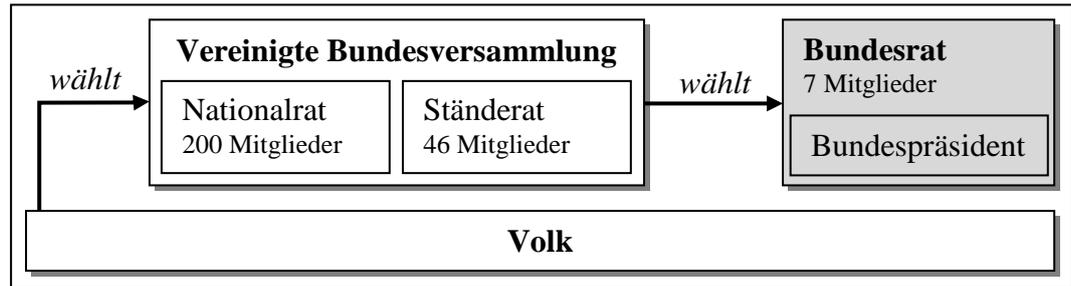
* Stand 2008, Anzahl variabel aufgrund des Systems von Überhangmandaten²

b) Frankreich



² Deutscher Bundestag, Sitzverteilung im 16. Deutschen Bundestag, Berlin 2008, http://www.bundestag.de/parlament/wahlen/sitzverteilung/1541_16.html (zuletzt besucht am 18. März 2008).

c) *Schweiz*



2. **Wählbarkeit**

a) *Deutschland*

Gemäss Art. 54 Abs. 1 des *Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland* (GG) kann „jeder Deutsche, der das Wahlrecht zum Bundestage besitzt und das vierzigste Lebensjahr vollendet hat“ zum Bundespräsidenten gewählt werden. Dieses Wahlrecht steht allen zu, die „das achtzehnte Lebensjahr vollendet“ haben (Art. 38 Abs. 2 GG). Für nähere Bestimmungen wird auf ein Bundesgesetz verwiesen. Diese finden sich im *Bundeswahlgesetz* (BWahlG). Dort sieht § 13 den Ausschluss vom Wahlrecht in drei Fällen vor: Aberkennung des Wahlrechts durch Richterspruch (Ziff. 1), Vormundschaft (Ziff. 2) oder angeordnete psychiatrische Behandlung (Ziff.3).

b) *Frankreich*

Die *Constitution de la République française* (CF) sieht das Wahlrecht in Art. 3 Abs. 4 für “tous les nationaux français majeurs, des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques” vor. Auch hier findet sich ein Verweis auf weiterführende gesetzliche Bestimmungen. Diese führen zuerst zum *Code électoral*, der für die Wahl in die Assemblée nationale „tout citoyen qui a vingt-trois ans révolus et la qualité d'électeur“ zulässt (Art. LO. 127). Die *Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel* erklärt in Art. 3 Paragraph II diese Regel auch für die Präsidentschaftswahlen für anwendbar. Art. L. 2 des Codes sieht die Unwählbarkeit vor bei „aucun cas d'incapacité prévu par la loi“, wozu explizit die richterlich entzogene Wählbarkeit gehört (Art. L. 6 C. élect.).³ Weiter muss der Kandidat „avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national“ (Art. L. 45 C. élect.), womit ge-

³ RENOUX/DE VILLIERS, Rn. 728.

meint ist, er muss „[avoir] rempli les obligations militaires correspondant à son âge“.⁴

Daneben bestehen noch formelle Anforderungen, insbesondere dass der Wahlvorschlag von „au moins cinq cents citoyens membres du Parlement, des conseils régionaux, (...) des conseils généraux des départements“ und zahlreichen weiteren Amtsträgern aus mindestens 30 Départements unterschrieben werden muss (Art. 3 Paragraph I L. 62-1292).

c) Schweiz

Nach Art. 175 Abs. 3 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) kann jeder Schweizerbürger als Bundesrat gewählt werden, der in den Nationalrat wählbar ist. Dies steht jedem zu, der stimmberechtigt ist (Art. 143 BV), „das 18. Altersjahr zurückgelegt“ hat und „nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt“ ist (Art. 136 Abs. 1 BV).

d) Vergleich

(1) Wahlrecht und Mindestalter

Die Wahl bedingt in allen drei Staaten das aktive Wahlrecht des jeweiligen Staates, welches man, sofern gewisse Voraussetzungen erfüllt sind, ab dem vollendeten 18. Lebensjahr erhält. Für die Schweiz genügt das. Deutschland und Frankreich hingegen sehen für das Amt des Staatsoberhauptes noch eine besondere Altersgrenze vor. Bemerkenswert ist hierbei, dass Deutschland diese Altersgrenze auf Verfassungsstufe regelt, während Frankreich hierfür „nur“ eine gesetzliche Regelung kennt. Dadurch liegt die Hürde für eine allfällige Anpassung nach oben oder unten in Frankreich tiefer.

(2) Unwählbarkeit

Unwählbarkeitstatbestände bestehen auf Verfassungsstufe lediglich in der Schweiz. In Deutschland sind die entsprechenden Regelungen im BWahlG enthalten, in Frankreich hingegen im C. élect. Inhaltlich stimmen Deutschland und Frankreich überein, in dem sie die Möglichkeit des richterlichen Entzuges des Wahlrechtes vorsehen. Deutschland und die Schweiz wiederum sehen explizit die Unwählbarkeit in gewissen psychologischen Situationen vor.

⁴ Conseil constitutionnel, Décision du 17 mai 1969, Rec. 78, Cons. 4.

(3) *Besonderheiten*

Besonderheiten bei den Wählbarkeitsvoraussetzungen finden sich im französischen Recht. So werden in der Verfassung explizit beide Geschlechter als wählbar bezeichnet. Weiter muss der Militärdienst absolviert werden, nach einem Urteil des Conseil constitutionnel jedoch nicht bereits vollständig, sondern dem Alter des Kandidaten entsprechend (siehe Entscheid in Fn. 4). Schliesslich besteht eine relativ hohe formelle Hürde, in dem 500 Unterschriften von diversen Amtsträgern eingereicht werden müssen.

3. Wahlorgan und Amtszeit

a) Deutschland

Der deutsche Bundespräsident wird von der Bundesversammlung gewählt. Diese besteht nach Art. 54 Abs. 3 GG „aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Länder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden.“ Letztere müssen hierbei den Landesparlamenten nicht angehören.⁵ Die Bundesversammlung wird nur für die Wahl des Bundespräsidenten zur Aufgabe, es handelt sich demnach nicht um ein ständiges, „sondern nur ein ad hoc gebildetes Organ.“⁶ Die Wahl des Bundespräsidenten erfolgt auf die Dauer von fünf Jahren, wobei die anschliessende einmalige Wiederwahl zulässig ist. (Art. 54 Abs. 2 GG). Umstritten ist, ob sich aus dem Wort „anschliessend“ ergibt, dass eine neuerliche Kandidatur nach zwischenzeitlicher Amtszeitunterbrechung möglich ist.⁷ Eine Altersgrenze besteht hingegen nicht.

b) Frankreich

Der französische Staatspräsident wird „au suffrage universel direct“ (Art. 6 Abs. 1 CF) gewählt, also direkt vom Volk. Dies gilt erst seit 1962. In der ursprünglichen Verfassung von 1958 war vorgesehen, einen Wahlausschuss aus rund 80'000 Wahlmännern zu bilden.⁸ Die Wahl erfolgt seit einer Verfassungsänderung, welche das Volk am 24. September 2000, für fünf Jahre (sog. Quinquennat). Zuvor

⁵ Vgl. DEGENHART, Rn. 710.

⁶ MAURER, § 15 Rn. 6.

⁷ MAURER, § 15 Rn. 9.

⁸ Vgl. SONNENBERGER/AUTEXIER, S. 40; DUVERGER, S. 107 f.

galt eine Amtsdauer von sieben Jahren (sog. Septennat).⁹ Die Verfassung sieht keine Beschränkungen für die Wiederwahl vor.¹⁰

c) Schweiz

Der Schweizerische Bundesrat setzt sich zusammen aus sieben Mitgliedern, die von der Vereinigten Bundesversammlung, also der Versammlung der beiden Parlamentskammern National- und Ständerat, „nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt“ werden (Art. 175 BV).¹¹ Diese findet alle vier Jahre statt (Art. 149 Abs. 2 BV). Somit beläuft sich auch die Amtszeit eines Bundesrates auf vier Jahre, wobei Wiederwahl unbeschränkt möglich ist. Es bestehen weder eine Altersgrenze noch eine Amtszeitbeschränkung.¹²

d) Vergleich

(1) Wahlorgan und demokratische Legitimation

Über die höchste demokratische Legitimation verfügt zweifellos der französische Staatspräsident, da sein Wahlorgan direkt das Volk ist. Das Wahlorgan des schweizerischen Bundesrates sind die vereinigten Kammern des Parlaments. Für den deutschen Bundespräsidenten wird eigens ein neues Gremium gebildet, das zur Hälfte aus den vom Volk gewählten Bundestagsmitgliedern aber zur anderen Hälfte aus Mitgliedern besteht, die durch die Landtage ernannt wurden. Dadurch dass Letztere nicht selbst Mitglied des Landesparlaments sein müssen, hatte das Volk nie die Möglichkeit, auf ihre Ernennung Einfluss zu nehmen.

(2) Amtsdauer, Altersgrenze und Wiederwahl

Die fünfjährige Amtsdauer des Staatsoberhauptes stimmt in Deutschland und Frankreich seit der französischen Verfassungsrevision von 2000 überein. Die Bundesräte der Schweiz werden hingegen für ein Jahr weniger gewählt. Keiner der drei Staaten sieht eine obere Altersgrenze für die Ausübung des Amtes vor. Frankreich und die Schweiz kennen denn auch keine Beschränkung der Wiederwahl. Anders in Deutschland, wo die maximale Amtsdauer zehn Jahre beträgt,

⁹ Vgl. KEMPF, S. 303 f.

¹⁰ Vgl. SONNENBERGER/AUTEXIER, S. 40.

¹¹ Die Bundesverfassung erwähnt deshalb nur den Nationalrat, weil die Wahl der Ständeräte durch kantonales Recht geregelt wird (Art. 150 Abs. 3 BV) und daher nicht zwingend zeitgleich mit der Nationalratswahl stattfindet.

¹² Vgl. EHRENZELLER, Art. 175, Rz. 8.

wobei strittig ist, ob eine abermalige Kandidatur nach zwischenzeitlicher Unterbrechung zulässig ist.

4. Wahlverfahren

a) Deutschland

Läuft die Amtszeit des Bundespräsidenten ab oder ist das Amt aus anderen Gründen neu zu besetzen, beruft der Bundestagspräsident die Bundesversammlung ein (Art. 54 Abs. 4 GG). Die Details zum Verfahren sind im *Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung* (BPräsWahlG) geregelt. Die Bundesregierung muss aufgrund der Anzahl Bundestagsabgeordneter feststellen, wie viele Mitglieder die einzelnen Landtage wählen müssen (§ 2 BPräsWahlG). Die Mitglieder der Bundesversammlung können Wahlvorschläge unterbreiten. Gewählt werden darf nur, wer aufgrund eines solchen Wahlvorschlages zugelassen ist (§ 9 Abs. 3 BPräsWahlG), wobei in jedem Wahlgang neue Vorschläge eingebracht werden können (§ 9 Abs. 1 BPräsWahlG). Es werden maximal drei Wahlgänge durchgeführt, wobei ein Kandidat in den ersten beiden Wahlgängen „die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung“ erhalten muss. Im dritten Wahlgang gilt dann das relative Mehr (Art. 4 Abs. 6 GG).

b) Frankreich

Art. 7 Abs. 1 CF sieht dafür zwei Wahlgänge vor: Im ersten Wahlgang ist gewählt, wer „la majorité absolue des suffrages exprimés“ erhält. Wird diese nicht erreicht, folgt zwei Wochen später ein zweiter Wahlgang, zu dem nur noch die beiden Kandidaten zugelassen sind mit „le plus grand nombre de suffrages au premier tour.“ Dies führt dazu, dass ein Kandidat im zweiten Wahlgang sicher das absolute Mehr erreicht, da leere oder ungültige Wahlzettel die erforderliche Anzahl Stimmen nicht erhöhen.¹³

c) Schweiz

(1) Bundesrat

In der Bundesverfassung finden sich keine Regeln über das Verfahren der Bundesratswahl. Bis zur Einführung des *Reglements der Vereinigten Bundesversamm-*

¹³ Vgl. LAVROFF, S. 420 f.

lung im Jahr 1976¹⁴ stützte sich das Verfahren auf seit der Gründung des Bundesstaates 1848 bestehende Tradition.¹⁵ Doch auch die Regelung des Verfahrens mittels Reglement wurde für verfassungswidrig gehalten, weil Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV für solch eine wichtige Frage ein formelles Gesetz vorsieht.¹⁶ Seit 2003 wird das Verfahren nun im *Parlamentsgesetz* (ParlG) geregelt.

Art. 132 ParlG hält fest, dass die Mitglieder des Bundesrates in der Gesamterneuerungswahl „einzeln und nacheinander besetzt“ werden. Die Wahl erfolgt „in der Reihenfolge des Amtsalters“. Bei einzelnen Vakanzen wird dasselbe Verfahren angewendet, sofern mehrere freie Sitze zu besetzen sind (Art. 133 ParlG). Die Wahl erfolgt geheim. Gewählt ist, wer das absolute Mehr erreicht (Art. 130 ParlG), wobei jeder Name auf den Wahlzettel geschrieben werden kann, der die Wählbarkeitsvoraussetzungen erfüllt. Damit eine Person dieses absolute Mehr erreicht, scheidet ab dem zweiten Wahlgang jeder aus, der weniger als zehn Stimmen erhält und ab dem dritten Wahlgang die Person mit der geringsten Stimmenzahl (Art. 132 Abs. 4 ParlG). Die Besetzung einer Vakanz wird in der dem Rücktritt folgenden Session durchgeführt und erfolgt nach dem gleichen Prozedere (Art. 133 ParlG).

(2) *Bundespräsident*

Die Schweiz kennt innerhalb der Regierung keine feste Führungsperson, die das Gremium während einer gesamten Legislatur nach aussen repräsentiert. Vielmehr besteht eine „vollständige Gleichberechtigung“¹⁷ aller Mitglieder. Der Bundespräsident muss von Verfassung wegen jährlich wechseln (Art. 176 Abs. 3 BV). Er gilt als sog. „primus inter pares“ (lat. Erster unter Gleichen) und hat lediglich eine formelle Leitungs-, nicht jedoch eine materielle Führungskompetenz.¹⁸ Die Wahl erfolgt nach Art. 134 ParlG nach demselben Verfahren wie bei der Wahl eines Bundesrates, beschränkt sich aber auf die gewählten Bundesräte („aus dessen Mitgliedern“).

¹⁴ Vgl. EHRENZELLER, Art. 175, Rz. 12 f.

¹⁵ Vgl. BIAGGINI, Art 175, Rz. 7.

¹⁶ Vgl. EHRENZELLER, Art. 175, Rz. 12.

¹⁷ Vgl. EHRENZELLER, Vorbemerkungen zu Art. 174-187, Rz. 13.

¹⁸ a.a.O.

d) Vergleich

(1) Mehrheitserfordernisse

Frankreich und die Schweiz verlangen für die Wahl in jedem Fall das absolute Mehr. Beide Staaten ermöglichen dieses Mehr, in dem sie ab einer gewissen Anzahl Wahlgänge die Kandidatenzahl reduzieren. Frankreich lässt nach dem ersten Wahlgang nur noch die zwei besten Kandidaten zu, die Schweiz reduziert die Anzahl ab dem dritten Wahlgang kontinuierlich. In Deutschland genügt ab dem dritten Wahlgang das relative Mehr.

(2) Formelle Anforderungen

Um in Frankreich Kandidat sein zu können, müssen die bereits erwähnten 500 Unterschriften eingereicht werden. Als deutscher Bundespräsident kann nur gewählt werden, wer von einem Mitglied der Bundesversammlung vorgeschlagen wurde. Anderslautende Wahlzettel sind in den beiden Staaten ungültig. Die Schweiz hingegen kennt keine solchen Anforderungen. Jeder Parlamentarier kann jede wählbare Person auf den Wahlzettel schreiben, die ihr beliebt.

Beispiel

Die am 12. Dezember 2007 gewählte Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf war nie offizielle Kandidatin einer Partei, sondern wurde in geheimen Absprachen zwischen den Parteien portiert. Eine solche Überraschungswahl wäre in Deutschland oder Frankreich nie möglich gewesen.

II. Neuwahl vor Ablauf der Amtszeit

1. Amtsenthebung, Misstrauensvotum

a) Deutschland

Das Grundgesetz sieht keine vorzeitige Abwahl vor. Die einzige Möglichkeit, den Bundespräsidenten vorzeitig seines Amtes zu entheben ist die sog. „Präsidentenanklage“.¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht kann diese Klage gutheissen, wenn es feststellt, dass der Bundespräsident „einer vorsätzlichen Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes schuldig ist“ (Art. 61 Abs. 2 GG). Die formellen Anforderungen an eine solche Präsidentenanklage sind relativ hoch. So müssen ein Viertel des Bundestages oder des Bundesrates einen entsprechenden

¹⁹ Vgl. MAURER, § 15 Rn. 9.

Antrag stellen, der von zwei Drittel der Ratsmitglieder angenommen werden muss (Art. 61 Abs. 1 GG). Das Bundesverfassungsgericht muss die Klage mit mindestens zwei Dritteln der Mitglieder des zuständigen Senates gutheissen (Art. 15 Abs. 4 BVerfGG). Bisher ist es noch nie zu einer Präsidentenanklage gekommen.²⁰

b) Frankreich

Es besteht in Frankreich kein Misstrauensvotum gegenüber dem Präsidenten. Jedoch sieht Art. 68 CF die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Präsidenten vor „en cas de haute trahison.“ Was genau unter diesem Hochverrat zu verstehen ist, wird nicht ausgeführt und wurde auch in der Rechtsprechung nie geklärt. Er wird nach h.L. als „violation grave des devoirs de la charge présidentielle“²¹ definiert. Ob ein solcher Fall vorliegt, urteilt die Haute Cour de Justice, ein aus Parlamentariern zusammengesetztes Organ.²² Aufgrund der hohen Anforderungen, die an den Hochverrat gestellt werden, ist es noch nie zu einer solchen Anklage gekommen.²³

c) Schweiz

Die Schweiz kennt kein Misstrauensvotum gegenüber der Regierung als Kollektiv oder einem einzelnen Regierungsmitglied.²⁴ „Mit rechtlichen Mitteln kann während der festen Amtsdauer ein Mitglied des Bundesrates nicht zum Rücktritt gezwungen werden.“²⁵ Nur in einem bisher noch nie eingetretenen Ausnahmefall sieht die Bundesverfassung eine Abweichung vom „System der festen Amtsdauer“²⁶ von vier Jahren vor: Spricht sich das Volk aufgrund einer Volksinitiative oder gegen die Meinung eines oder beider Räte für eine Totalrevision der Bundesverfassung aus, führt dies zur Neuwahl beider Räte (Art. 193 BV) und nach Art. 175 Abs. 2 BV damit auch zur Neuwahl des Bundesrates.

d) Vergleich

Keiner der drei Staaten kennt ein Misstrauensvotum, mit dem die Staatsspitze des Amtes enthoben werden kann. Deutschland und Frankreich haben zumindest eine „Notbremse“ in Form einer gerichtlichen Klage vorgesehen, die jedoch hohen Anforderungen unterliegt und daher noch nie zur Anwendung kam. In der

²⁰ a.a.O.

²¹ RENOUX/DE VILLIERS, Rn. 1251.

²² Vgl. PORTELLI, Rn. 216.

²³ a.a.O.

²⁴ Vgl. EHRENZELLER, Vorbemerkungen zu Art. 174-187, Rz. 11.

²⁵ BBl 1997 I 1, S. 405.

²⁶ HANGARTNER/KLEY, Rz. 623.

Schweiz hingegen kann ein Bundesrat nur durch politischen Druck zum Rücktritt gezwungen werden. Es besteht keine rechtliche Handhabe. Der Umweg über die Totalrevision der Bundesverfassung ist aufgrund der mehrjährigen Dauer eines solchen Vorhabens nicht für die Abwahl einzelner Bundesratsmitglieder geeignet.

2. Tod oder Krankheit

a) Deutschland

Im Grundgesetz besteht in Art. 57 eine Regelung für den Fall der „Verhinderung oder bei vorzeitiger Erledigung des Amtes“ des Bundespräsidenten. Unter Verhinderung sind dabei bspw. „Krankheit, Urlaub, Auslandsaufenthalt, wohl auch Befangenheit“²⁷ zu verstehen. Es muss sich „um prinzipiell behebbare Ereignisse handeln.“²⁸ Die vorzeitige Erledigung des Amtes liegt vor bei „Tod oder Amtsverzicht“ des Bundespräsidenten.²⁹

In beiden Fällen nimmt der Präsident des Bundesrates dessen Befugnisse wahr (Art. 57 GG). Bei vorzeitiger Erledigung des Amtes kommt es zur Neuwahl (Art. 54 Abs. 4 GG). Die Verhinderung kann umstritten sein. Die Feststellung obliegt zuerst dem Bundespräsidenten selbst und wenn dieser objektiv oder subjektiv dazu nicht mehr fähig ist, dem Bundesratspräsidenten.³⁰ Im Streitfall entscheidet das Bundesverfassungsgericht aufgrund eines Organstreitverfahrens.³¹ Die Vertretung durch den Bundesratspräsidenten ist eine sog. Ersatzvertretung, d.h. er ist „an Weisungen des Bundespräsidenten nicht gebunden.“³² Es ist seit Bestehen der Bundesrepublik noch nie zu einem längeren Verhinderungsfall gekommen. Üblich ist hingegen die Vertretung aufgrund von Reisen ins Ausland oder Urlaub, die ungefähr einmal jährlich stattfindet.³³

b) Frankreich

Kann der amtierende Präsident sein Amt nicht mehr ausüben, sieht Art. 7 CF vor, dass dessen Aufgaben „sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ses fonctions, par le gouvernement.“ Die Constitution unterscheidet zwei Fälle, nämlich „vacance“ und „empêche-

²⁷ MAURER, § 15 Rn. 10.

²⁸ WAHL, S. 125.

²⁹ ZIPPELIUS/WÜRTHENBERGER, S. 358.

³⁰ MAURER, § 15, Rn. 10.

³¹ MAURER, § 15 Rn. 10.

³² a.a.O.

³³ BUTZER, Rn 26 f.

ment“. Als Vakanz gelten der Rücktritt, der Tod und die Amtsunfähigkeit aufgrund einer Verurteilung wegen Hochverrats.³⁴ Eine Verhinderung hingegen muss vom Conseil constitutionnel auf Antrag der Regierung mit der Mehrheit seiner Mitglieder festgestellt werden. Er kann dies provisorisch oder definitiv tun (Art. 7 Abs. 4 und 5 CF). Die definitive Feststellung führt zur Neuwahl.³⁵ Als Gründe der Verhinderung kommen z.B. Krankheit, Entführung oder die Anschuldigung des Hochverrats in Frage.³⁶

Beispiel

Präsident Charles de Gaulle, erster Präsident der fünften Republik, ist am 28. April 1969 frühzeitig zurückgetreten. Sein Nachfolger Georges Pompidou verstarb am 20. Juni 1969 im Amt.³⁷ Beide Male war Senatspräsident Alain Poher vorübergehend Stellvertreter.³⁸

c) Schweiz

Die heutige Bundesverfassung sieht im Gegensatz zu früher (Art. 96 Abs. 3 BV 1874, „in der Zwischenzeit ledig gewordenen Stellen“) keine Regelung für das Ausscheiden eines Bundesrates vor Ablauf der Amtszeit vor.³⁹ Stattdessen wurde die entsprechende Regelung für Vakanz im ParlG festgehalten (Art. 133). Nach herrschender Lehre hat die Bundesversammlung jedoch eine Kompetenz zur Amtsenthebung, sofern ein Bundesrat „die Wahlvoraussetzungen nicht mehr erfüllt oder die Fähigkeit zur Ausübung des Amtes, beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen verloren hat.“⁴⁰ Für diesen Fall besteht derzeit keine gesetzliche Regelung. Ein Vorstoss für eine entsprechende Ergänzung ist hängig.⁴¹ Im Todesfall eines Bundesrates wird der Sitz im gewöhnlichen Wahlverfahren neu besetzt (Art. 133 ParlG).

d) Vergleich

(1) Vorläufige Amtsunfähigkeit

In Deutschland (Bundestagspräsident) und Frankreich (Senatspräsident) übernimmt die Spitze des Parlaments vorläufig die Amtsgeschäfte. In der Schweiz hingegen bleibt der Sitz vorübergehend unbesetzt. Dies lässt sich damit begrün-

³⁴ FORMERY, S. 24.

³⁵ a.a.O.

³⁶ RENOUX/DE VILLIERS, Rn. 756.

³⁷ a.a.O.

³⁸ FORMERY, S. 24.

³⁹ Vgl. BIAGGINI, Art. 175, Rz. 9.

⁴⁰ EHRENZELLER, Art. 175, Rz. 18, vgl. BBl 1997 I 1, S. 405.

⁴¹ Parl. Iv. 05.437 Hochreutener, Handlungsunfähige Bundesräte.

den, dass in der Schweiz die anderen sechs Bundesratsmitglieder die erforderlichen Amtsgeschäfte übernehmen können. Bemerkenswert ist aber, dass die Schweiz keine gesetzliche Regelung für diesen Fall kennt. Eine Lücke, die aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses (siehe oben) in ein paar Jahren behoben sein könnte.

(2) *Definitive Amtsunfähigkeit*

Ist ein Amt aufgrund eines Todesfalles unbesetzt, kommt es in allen drei Staaten unmittelbar zur Neuwahl. Hier unterscheidet sich lediglich die Terminologie, wo Deutschland von „vorzeitiger Erledigung“ spricht, Frankreich und die Schweiz hingegen von Vakanz.

(3) *Feststellung*

Interessant ist die Beobachtung, dass es in Frankreich ein Gericht ist, welches die Amtsunfähigkeit feststellt, in Deutschland hingegen die Betroffenen selber. Erst im Konfliktfall kommt hier ein Gericht zum Zug. Und in der Schweiz obliegt es dem Parlament festzustellen, dass die Wahlvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder Amtsunfähigkeit vorliegt.

C. Befugnisse

I. Politische Grundentscheide

1. Regierungsbildung

a) Deutschland

Die deutsche „Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und aus den Bundesministern“ (Art. 62 GG). Der Bundespräsident hat das Recht und die Pflicht, dem Bundestag einen Bundeskanzler vorzuschlagen.⁴² Erreicht der vorgeschlagene Kandidat das absolute Mehr der Bundestagsmitglieder, ist dieser „vom Bundespräsidenten zu ernennen.“ (Art. 63 Abs. 2 GG). Ist dies nicht der Fall, verliert der Bundespräsident sein Vorschlagsrecht und er muss den Kandidaten ernennen, welchen der Bundestag vorgeschlagen und gewählt hat.⁴³ Erreicht auch dieser das absolute Mehr nicht, kommt es zu einem dritten und letzten Wahlgang. Wiederum

⁴² MAURER, § 14, Rz. 17.

⁴³ a.a.O.

muss vom Bundespräsidenten ernannt werden, wer das absolute Mehr erreicht. Gelingt dies nicht, erhält der Bundespräsident ein Wahlrecht: entweder er ernennt einen „Minderheitenkanzler“⁴⁴ oder er kann den Bundestag auflösen (Art. 63 Abs. 4 GG).

Der Bundespräsident darf den Bundeskanzler nach seiner Ernennung nur dann entlassen, wenn der Bundestag diesem das Misstrauen ausspricht, indem es mit absolutem Mehr „einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen.“ (Art. 67 Abs. 1 GG). Dieser ist zur Entlassung und Neuernennung verpflichtet.

„Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt“ (Art. 64 Abs. 1 GG). Der Bundespräsident ist hierbei „beschränkt auf die Prüfung der – geringen – rechtlichen Voraussetzungen.“⁴⁵ Er darf die Ernennung lediglich ablehnen, wenn der Bundeskanzler „einen für Wohl und Ansehen des Staates schlechterdings untragbaren Ministerkandidaten“⁴⁶ vorschlägt. Auch die Entlassung der Minister ausserhalb des ordentlichen Endes nach Art. 69 Abs. 2 GG obliegt dem Bundeskanzler. Der Bundespräsident darf den Entlassungsvorschlag nicht ablehnen.⁴⁷

b) Frankreich

„Le président de la République nomme le Premier ministre.“ (Art. 8 Abs. 1 CF). Er unterliegt hierbei politischen Zwängen, denn das Parlament kann den Premierminister durch ein Misstrauensvotum absetzen (vgl. Art. 49 f. CF). Dies führt, wenn die Wahlen von Präsident und Parlament zu unterschiedlichen Mehrheiten führen, zur sog. Cohabitation.⁴⁸ Der Präsident hat nach der Ernennung keine Möglichkeit mehr, den Premierminister zu entlassen, ausser dieser bietet ihm den Rücktritt an (Art. 8 Abs. 1 CF).⁴⁹

Schliesslich „il nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions“, auf Vorschlag des Premierministers (Art. 8 Abs. 2 CF).

⁴⁴ a.a.O.

⁴⁵ DEGENHART, Rn. 720.

⁴⁶ STERN, S. 249.

⁴⁷ OLDIGES, Rn. 19.

⁴⁸ Vgl. KEMPF, S. 304.

⁴⁹ Vgl. KEMPF, S. 305.

c) Schweiz

Da der Bundesrat identisch ist mit der Regierung, hat er logischerweise keine derartige Regierungsbildungsbefugnis. Diese obliegt der Vereinigten Bundesversammlung (Art. 175 Abs. 2 BV). Dadurch haben alle Regierungsmitglieder dieselbe hohe demokratische Legitimation.⁵⁰ Eine Volkswahl zur Erhöhung dieser Legitimation wird zwar immer wieder diskutiert, würde jedoch an der Komplexität einer ausgewogenen Regierungszusammensetzung (Sprachregionen, Kantone) scheitern.⁵¹

Für Details zum Verfahren der Wahl der Regierungsmitglieder sei nach oben verwiesen (siehe B.I.4.c).

d) Vergleich

Die Schweiz fällt hier aus oben genannten Gründen für einen Vergleich ausser Betracht. In Deutschland und Frankreich hingegen unterscheidet sich die politische Macht, die das Staatsoberhaupt bei der Regierungsbildung innehat.

(1) Regierungschef

Gemeinsam ist ihnen, dass sie den einmal ernannten Regierungschef nicht mehr entlassen können (unter Vorbehalt des deutschen Misstrauensvotums). Die Wahl in Deutschland obliegt aber dem Bundestag, der Einfluss des Bundespräsidenten beschränkt sich auf das erste Vorschlagsrecht. Doch kann er keinen Kandidaten vorschlagen, der von der Bundestagsmehrheit nicht getragen wird, ansonsten schlägt die Wahl fehl. In Frankreich hingegen wählt die Assemblée nationale den Premierminister nicht. Der Staatspräsident hat – unter Vorbehalt der Cohabitation – einen beträchtlichen Spielraum.

(2) Regierungsmitglieder

In Deutschland und in Frankreich unterbreitet der Regierungschef dem Staatsoberhaupt einen Vorschlag für die zu ernennenden Minister und in beiden Staaten ernennt Letzterer dann die Minister. Der Einfluss des deutschen Bundespräsidenten beschränkt sich auf die Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen. In Frankreich unterscheidet sich die Situation dadurch, dass der Präsident – ausser im Falle der Cohabitation – einen Premierminister ernennen wird, der mit ihm politisch

⁵⁰ BIAGGINI, Art. 175, Rz. 5.

⁵¹ a.a.O.

übereinstimmt. Demnach werden auch die Minister kaum ohne Absprache mit dem Präsidenten ernannt werden.

2. Auflösung des Parlaments

a) *Deutschland*

Neben der bereits erwähnten Situation der möglichen Bundestagsauflösung bei einer gescheiterten Bundeskanzlerwahl sieht das Grundgesetz nur noch einen Fall der vorzeitigen Auflösung vor: „Der Bundespräsident (kann) auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen“, wenn der Bundeskanzler eine Vertrauensabstimmung verliert. Dies aber nur solange der Bundestag keinen neuen Bundeskanzler gewählt hat (Art. 68 GG).

Beispiel

Bundeskanzler Gerhard Schröder stellte dem Bundestag die Vertrauensfrage, nachdem die SPD zum wiederholten Male eine Landtagswahl verloren hatte. Er sah dadurch die politische Grundlage für sein Reformprojekt „Agenda 2010“ nicht mehr gegeben. Der Bundestag entzog ihm das Vertrauen, worauf Schröder dem Bundespräsidenten Horst Köhler vorschlug, den Bundestag aufzulösen. Köhler stimmte diesem Antrag zu. In einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht fochten zwei Bundestagsabgeordnete diesen Entscheid an. Das Gericht hielt fest, dass eine „auflösungsgerichtete Vertrauensfrage nur dann gerechtfertigt sein soll, wenn die Handlungsfähigkeit einer parlamentarisch verankerten Bundesregierung verloren gegangen ist.“ Dies sei auch der Fall, „wenn der Kanzler zur Vermeidung offenen Zustimmungsverlusts im Bundestag gezwungen ist, von wesentlichen Inhalten seines politischen Konzepts abzurücken“. Besondere Bedeutung sprach das Gericht dem Bundespräsidenten zu, der „ein vom Grundgesetz in diesem Verfahren eigens vorgesehenes unabhängiges Verfassungsorgan“ sei, dass „in eigener Verantwortung auch eine rechtliche Beurteilung der Voraussetzungen des Art. 68 GG“ vornimmt.⁵²

b) *Frankreich*

Die Constitution verleiht dem Präsidenten das Recht, „la dissolution de l’Assemblée nationale“ zu verfügen. Er hat sich zuvor mit dem Premierminister und den Präsidenten der beiden Kammern zu beraten (Art. 12 Abs. 1 CF). Dieses Recht wird in der Lehre als „moyen essentiel de la mission d’arbitrage“⁵³ gesehen. Innerhalb eines Jahres nach der Neuwahl des Parlaments darf der Präsident keine neue Auflösung verfügen (Art. 12 Abs. 4 CF).

⁵² BVerfG, Urteil vom 25. August 2005 – 2 BvE 4/05, 2 BvE 7/05 (Vorzeitige Auflösung des Bundestags, Vertrauensfrage).

⁵³ RENOUX/DE VILLIERS, Rn. 775.

Beispiel

Im Jahr 1997, zwei Jahre nachdem er zum Präsidenten gewählt worden war, löste Jacques Chirac das Parlament ein Jahr vor Ablauf der Legislatur auf. Er glaubte, dadurch die knappe Mehrheit seiner Partei vergrößern zu können. Die Sozialisten, Grünen und Kommunisten gewannen jedoch die Wahlen und Chirac war gezwungen, den Sozialisten Lionel Jospin zum Ministerpräsidenten zu ernennen. Es kam damit zur dritten Cohabitation der fünften Republik.⁵⁴

c) Schweiz

Die Bundesverfassung sieht keine Möglichkeit für den Bundesrat vor, die Bundesversammlung aufzulösen. Der einzige Fall, in dem es zur vorzeitigen Auflösung und Neuwahl des Parlaments kommt, ist der bereits erwähnte Entscheid des Volkes für eine Totalrevision der Bundesverfassung (siehe B.II.1.c).

d) Vergleich

Der Vergleich mit der Schweiz beschränkt sich auf die Feststellung, dass der Bundesrat das Parlament nicht vorzeitig auflösen kann. Auch die Möglichkeit des deutschen Bundespräsidenten ist sehr eingeschränkt. Er hat zwar in zwei Situationen einen Ermessensspielraum, in dem er entscheiden kann ob er den Bundestag auflöst oder nicht. Dies jedoch nicht voraussetzungslos, sondern nur in den zwei Situationen, dass die Bundeskanzlerwahl scheitert oder der Bundeskanzler eine Vertrauensabstimmung verliert. Ganz anders präsentiert sich die Situation beim französischen Staatspräsidenten. Er kann das Parlament jederzeit voraussetzungslos auflösen und muss hierbei rechtlich gesehen nur die Beratungspflicht und die einjährige Sperrfrist zu beachten.

II. Verhältnis zum Volk

1. Herbeiführung eines Volksentscheids

a) Deutschland

Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht die Staatsgewalt vom Volke aus und wird „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt. Als Abstimmungen gelten „alle Akte, die nicht Wahlen sind.“⁵⁵ Sie sind „nur zulässig, wenn diese Institute Eingang in die Verfassung gefunden haben.“⁵⁶ Das Grundgesetz sieht eine Abstimmung nur bei

⁵⁴ Vgl. HÜBNER/CONSTANTINESCO, S. 47; KEMPF, S. 305, 308.

⁵⁵ STERN, S. 13.

⁵⁶ STERN, S. 16.

„Massnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes“ vor (Art. 29 Abs. 2 GG) und bei der „Entscheidung über eine das Grundgesetz ausser Kraft setzende Verfassung.“⁵⁷ Letzterer Fall bedarf jedoch zuerst eines verfassungsändernden Gesetzes, welches diesen Schritt vorsieht⁵⁸ und die Zustimmung „von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates“ hat (Art. 79 Abs. 2 GG). Keine Entscheidungsmacht in diesem Bereich hat der Bundespräsident.

Beispiel

Es stellt sich die Frage, ob der EU-Reformvertrag in Deutschland einer Volksabstimmung unterbreitet werden kann. Dieser Vertrag hat jedoch nicht die Qualität einer Verfassung, die das Grundgesetz ausser Kraft setzt, weshalb der Vertrag dem deutschen Volk nicht für eine rechtsverbindliche Abstimmung unterbreitet werden kann, sehr wohl jedoch für eine Konsultativabstimmung.⁵⁹

b) Frankreich

Die Constitution verleiht dem Präsidenten die Möglichkeit, „tout projet de loi portant sur l’organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d’un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions“ dem Volk zu unterbreiten (Art. 11 CF). Dies bedingt den Vorschlag durch die Regierung oder beide Kammern des Parlaments.⁶⁰ Es ist aber schon oft vorgekommen, dass der Präsident sich für die Durchführung einer Volksabstimmung entschieden hat und nachträglich ein Regierungsvorschlag eingereicht wurde.⁶¹

Beispiel

Präsident Chirac entschied, auf Vorschlag der Regierung, den EU-Verfassungsvertrag dem Volk zu unterbreiten. Der Vertrag wurde vom Volk am 29. Mai 2005 mit 54,8 % der Stimmen abgelehnt.⁶²

⁵⁷ HOFMANN, Art. 20 GG, Rn. 50.

⁵⁸ Vgl. HOFMANN, Art. 146 GG, Rn. 4.

⁵⁹ Vgl. HOFMANN, Art. 146 GG, Rn. 10 ff.

⁶⁰ Vgl. PORTELLI, Rn. 234.

⁶¹ Vgl. PORTELLI, Rn. 235.

⁶² Vgl. Conseil Constitutionnel, Proclamation des résultats du référendum du 29 mai 2005, JO n° 129 du 4 juin 2005, p. 9951.

c) Schweiz

Es obliegt nicht dem Bundesrat, über die Durchführung eines Volksentscheides zu bestimmen. Vielmehr verleiht die Bundesverfassung dem Volk in drei Fällen die Kompetenz, Volksbefragungen herbeizuführen.

(1) Volksinitiative

Nach Art. 139 f. BV können 100'000 Stimmberechtigte eine Teilrevision der Verfassung verlangen. Erfolgt dies in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs, kommt es direkt zur Volksabstimmung.

(2) Obligatorisches Referendum

Beschliesst das Parlament eine Änderung der Bundesverfassung, führt dies nach Art. 140 Abs. 1 lit. a BV zum obligatorischen Referendum. Dasselbe gilt für den „Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften“ (lit. b) und für dringlich erklärte Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage, die länger als ein Jahr gelten sollen (lit. c). Ebenso unterstehen die Volksinitiative auf Totalrevision und auf Teilrevision in Form der allgemeinen Anregung, die von der Bundesversammlung abgelehnt wurde, dem obligatorischen Referendum.

(3) Fakultatives Referendum

Dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden können nach Art. 141 Abs. 1 BV auch Bundesgesetze (lit. a), dringlich erklärte Bundesgesetze (lit. b), Bundesbeschlüsse (lit. c) und völkerrechtliche Verträge unter bestimmten Voraussetzungen (lit. d). Dies jedoch nur, wenn 50'000 Stimmberechtigte eine solche Abstimmung innert 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung verlangen.

d) Vergleich

Weder der deutsche Bundespräsident noch der schweizerische Bundesrat können Volksabstimmungen herbeiführen. Diese Möglichkeit hat einzig der französische Staatspräsident, der dem Volk drei von der Verfassung vorgesehene Arten von Gesetzesvorlagen zur Abstimmung unterbreiten kann. Es bedarf hierzu einzig des Vorschlages entweder der Regierung oder des Parlaments.

2. Einschränkung der Macht durch Volksrechte

a) Deutschland

Es gelten die oben (siehe C.II.1.a) gemachten Ausführungen. Die einzige Möglichkeit des Volkes, auf die Tätigkeit von Parlament und Regierung Einfluss zu nehmen betrifft die „Neugliederung des Bundesgebiets“ nach Art. 29 Abs. 2 GG. Hingegen unterliegt die Tätigkeit des Bundespräsidenten keiner Einschränkung durch Volksrechte.

b) Frankreich

Die Constitution sieht keine Volksrechte vor, mit denen über die Tätigkeit des Präsidenten eine Abstimmung erzwungen werden kann.

c) Schweiz

Der Bundesrat selber erlässt keine Gesetze. Er übt jedoch durch Entwürfe und Botschaften an das Parlament einen erheblichen Einfluss auf die Gesetzgebung aus. Nichtsdestotrotz ist es letztendlich das Parlament, welches die Gesetze beschliesst. Die Einschränkung dieser Kompetenz durch die Volksrechte erfolgt also zu Lasten der Bundesversammlung. Die Tätigkeit des Bundesrates kann vom Volk nur auf einem Wege eingeschränkt werden. Durch eine Volksinitiative kann eine Verfassungsbestimmung so abgeändert, hinzugefügt oder entfernt werden, dass damit dem Bundesrat eine Kompetenz übertragen oder entzogen wird bzw. dieser zum Handeln verpflichtet oder ihm ein solches verboten wird.

d) Vergleich

Weder Deutschland noch Frankreich kennen Einschränkungen der Handlungen des Bundes- bzw. Staatspräsidenten durch Volksrechte. Und auch in der Schweiz führt der Weg dazu nur über den langwierigen Prozess der Verfassungsänderung per Volksinitiative.

III. Weitere Aspekte

1. Oberbefehlskraft über Streitkräfte

a) Deutschland

„Der Bundesminister für Verteidigung hat die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte.“ (Art. 65a Abs. 1 GG). Tritt der sog. Verteidigungsfall ein,

„geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über.“ (Art. 115b GG). Mit dieser Regelung wird garantiert, dass die Oberbefehlskraft „immer in der Hand eines Mitglieds der parlamentarisch verantwortlichen Regierung liegt, und sichert damit neben den anderen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten (...) das Primat des Politischen.“⁶³ Der Bundespräsident hat die Aufgabe, die Feststellung und die Beendigung des Verteidigungsfalles zu verkünden (Art. 115a Abs. 3, Art. 115l Abs. 2 GG). Dies analog der ordentlichen Gesetzesverkündung von Gesetzen nach Art. 82 GG.

b) Frankreich

Die Constitution sieht vor, dass „le président de la République est le chef des armées.“ (Art. 15 CF). Als solcher steht er den Räten und Kommissionen für Landesverteidigung vor, wovon es heute drei gibt.⁶⁴ Weiter ernennt er auch die hohen Militärfunktionäre (Art. 13 CF). Art. 21 Abs. 1 CF gesteht aber auch dem Premierminister Kompetenzen zu: „Il est responsable de la défense nationale.“ Daher stellt sich die Frage der Abgrenzung. Die Lehre geht in diesem Bereich von einem „pouvoir partagé“⁶⁵ aus. Dies zeigt auch die Konkretisierung der Verfassung: in Art. L. 1111-3 des *Code de la défense* ist festgehalten, dass der Ministerrat die Verteidigungspolitik definiert. Nach Art. 5 des *Décret n° 64-46 du 14 janvier 1964 relatif aux forces aériennes stratégiques* gibt der Präsident die „ordre d’engagement“, während demgegenüber Premier- und Verteidigungsminister für die Ausführung und Organisationsfragen zuständig sind. Schliesslich gibt der Präsident nach Art. R. 1411-5 C. déf. den Befehl für den Einsatz der Atomwaffen. Die politische Praxis zeigt, dass der Präsident im Konfliktfall die zentralen Entscheidungen bezüglich Armeeeinsätze trifft (z.B. Golfkrieg, Balkankrieg).⁶⁶

c) Schweiz

In Friedenszeiten untersteht die Armee dem Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde (Art. 174 BV, Art. 116 Militärgesetz, MG). Seine Kompetenzen können allenfalls durch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport ausgeübt werden.

⁶³ HEUN, Rn. 5.

⁶⁴ Vgl. RENOUX/DE VILLIERS, Rn. 789.

⁶⁵ FORMERY, S. 47.

⁶⁶ Vgl. RENOUX/DE VILLIERS, Rn. 790.

Die Bundesverfassung sieht die Wahl eines Generals durch die Bundesversammlung vor (Art. 168 Abs. 1 BV). Weitere Angaben, bspw. zu den Aufgaben und Kompetenzen oder zur Amtsdauer, sind jedoch nicht enthalten. Diese finden sich auf Gesetzesstufe im Militärgesetz. Daraus geht hervor, dass der General nur im Ernstfall (sog. Aktivdienst, also im Verteidigungsfall und im Fall schwerwiegender oder steigender Bedrohung, Art. 76 MG) gewählt wird und die Bundesversammlung über die Verabschiedung entscheidet (Art. 85 Abs. 1 MG). Der General ist der Oberbefehlshaber der Armee (Art. 84 MG), untersteht aber weiterhin dem Bundesrat (Art. 86 MG).

d) Vergleich

Die Oberbefehlskraft über die Streitkräfte ist in den drei Staaten sehr unterschiedlich geregelt. In Deutschland obliegt diese in Friedenszeiten dem Verteidigungsminister und geht im Verteidigungsfall auf den Bundeskanzler über. Der Bundespräsident hat lediglich deklaratorische Funktionen. In der Schweiz führt der Gesamtbundesrat die Armee, wobei der Verteidigungsminister das Alltagsgeschäft führt und die Entscheide des Bundesrates vorbereitet und vertritt. Im Konfliktfall übernimmt ein gewählter General die Führung. Der Bundesrat behält aber die Hauptentscheidungskompetenz, der General ist ihm unterstellt. Die Situation in Frankreich ist etwas komplexer. Eine klare Abgrenzung der Kompetenzen geht aus der Verfassung nicht hervor. Aufgrund der untergeordneten Rechtstexte lässt sich ableiten, dass wichtige Fragen (z.B. der Nukleareinsatz) immer dem Präsidenten obliegen. Die politische Realität bestätigt dies.

2. Anerkennung von Staaten

a) Deutschland

„Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich.“ (Art. 59 Abs. 1 GG). Dabei handelt es sich um eine externe Vertretungsmacht⁶⁷, unter die auch einseitige Handlungen wie die Anerkennung von Staaten fallen.⁶⁸ Die interne Willensbildung obliegt hingegen der Bundesregierung (insbesondere Bestimmung der Richtlinien durch den Bundeskanzler, Art. 65 GG) und in gewissen Fällen Bundestag

⁶⁷ Vgl. MAURER, § 15 Rn. 11.

⁶⁸ Vgl. PERNICE, Rn. 20.

und Bundesrat.⁶⁹ Nach herrschender Lehre hat der Bundespräsident keine eigene Kompetenz für die Aussenpolitik.⁷⁰

Beispiel

Die Bundesregierung hat am 20. Februar 2008 “beschlossen, die ehemalige serbische Provinz [Kosovo] völkerrechtlich anzuerkennen“⁷¹ Als Vertreter Deutschlands gegen Aussen erfolgt die förmliche Anerkennung „mit einem Schreiben von Bundespräsident Horst Köhler an seinen kosovarischen Amtskollegen Fatmir Sejdiu.“⁷²

b) Frankreich

Zwar erteilt die Constitution keine explizite allgemeine aussenpolitische Kompetenz, jedoch sieht sie vor, dass der Präsident „négocie et ratifie les traités“ (Art. 52 Abs. 1 CF). Weiter muss er über die Verhandlungen und Abschlüsse aller nicht zu ratifizierenden Verträge informiert werden (Abs. 2). Dies steht die allgemeine Zuständigkeit der Regierung aus Art. 20 CF gegenüber. De facto führt dies dazu, dass wenn der Präsident über eine Mehrheit im Parlament verfügt, er die aussenpolitischen Entscheidungen trifft. In Zeiten der Cohabitation hingegen verfügt der Präsident zwar immer noch über einen gewissen Einfluss, befindet sich aber gegenüber der Regierung im Nachteil, da viele internationale Verträge eine wirtschaftliche Komponente besitzen, für welche die Regierung zuständig ist.⁷³

Beispiel

Präsident Sarkozy hat dem kosovarischen Präsidenten Fatmir Sejdiu am 18. Februar 2008 ein Schreiben übermittelt, in dem er erklärt, „que la France, (...) tirant les conséquences de la résolution adoptée par l’Assemblée du Kosovo le 17 février 2008, reconnaît dès à présent le Kosovo comme un État souverain et indépendant.“⁷⁴

c) Schweiz

Der Bundesrat ist nach Art. 184 BV verantwortlich für die Beziehungen zum Ausland und vertritt die Schweiz nach aussen. Dabei hat er die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung zu wahren.

⁶⁹ Vgl. MAURER, § 15 Rn. 11.

⁷⁰ Vgl. IPSEN, Rn. 485.

⁷¹ Medienmitteilung der Bundesregierung vom 20. Februar 2008, Deutschland erkennt Kosovo an.

⁷² a.a.O.

⁷³ Vgl. PORTELLI, Rn. 233.

⁷⁴ Brief des französischen Präsidenten vom 18. Februar 2008, Paris 2008, http://www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=18.02_Kosovo.pdf (zuletzt besucht am 8. April 2008).

Geht es nun darum, einen Staat anzuerkennen, so fällt dies demnach in die Kompetenz des Bundesrates und innerhalb des Bundesrates dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Um die Mitwirkung des Parlaments zu wahren, konsultiert er vor seiner Entscheidung die aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat. Die Anerkennung wird sodann vom Bundespräsidenten ausgesprochen.

Beispiel

Der Bundesrat hat am 27. Februar 2008 „auf Antrag des EDA und nach Konsultation der aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat“⁷⁵ die Anerkennung des Kosovos und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen beschlossen. Am selben Abend verlas Bundespräsident Pascal Couchepin eine entsprechende Erklärung.

Die Bundesverfassung von 1848 sah für die Anerkennung von Staaten in Art. 74 Ziff. 4 ursprünglich eine Kompetenz der Bundesversammlung vor.⁷⁶

d) Vergleich

Gemeinsam ist den drei Staaten, dass die Staatsspitze formell die Anerkennung ausspricht. Dennoch treten Unterschiede zu Tage. Der deutsche Bundespräsident ist auch hier lediglich der Verkünder. Die Entscheidung über die Anerkennung trifft hingegen die Bundesregierung. Anders in Frankreich, wo der Staatspräsident auch die Entscheidung über die Anerkennung trifft. Schliesslich trifft in der Schweiz der Bundesrat den Anerkennungsentscheid. Die Bundesversammlung hat zwar Mitwirkungsrechte, das letzte Wort hat jedoch der Bundesrat. Als formelles Staatsoberhaupt übermittelt der Bundespräsident den Entscheid.

D. Schlussfolgerungen (3 Seiten)

Da in der Schweiz eine Regierung nicht als Ganzes gewählt wird, besteht keine Gesamtverantwortung gegenüber einem politischen Programm, dem sich die Kandidaten verpflichtet haben.⁷⁷

Der Schweizerische Bundesrat hat „von Verfassung wegen eine relativ unabhängige, starke Stellung im politischen System“.⁷⁸ Er kann daher relativ unabhängig politisieren, was der Stabilität zugute kommt.

⁷⁵ Medienmitteilung des Bundesrates vom 27. Februar 2008, Erklärung von Bundespräsident Pascal Couchepin.

⁷⁶ Vgl. BIAGGINI, Art. 184, Rz. 3.

⁷⁷ Vgl. EHRENZELLER, Art. 175, Rz. 13.

⁷⁸ EHRENZELLER, Vorbemerkungen zu Art. 174-187, Rz. 11.

