

•
•
•
•
•
•
•
•
•
•

Rechtsetzung und Staatsverträge



Staatsrecht II

Vorlesungen vom 23. Februar
und 2. März 2010
Frühjahrssemester 2010
Prof. Christine Kaufmann

• • • • • • • •

Ziele und Hinweise

- **Anknüpfen an Stoff des letzten Semesters**
 - Vertiefung
 - Anwendung durch Fallbesprechungen (Vorbereitung!)
- **Neue Gebiete**
 - Rechtsetzung
 - Gewaltenteilung
 - Staatsaufbau
- **Prüfungsvorbereitung**
 - Übungen
 - Forum für Fragen
- **Hinweis: Podiumsveranstaltung: Die Schweiz und das Völkerrecht, 4. März 2010, 18.15 Aula**

2

Verfassungsgebung: Überblick (1/3)

- **Abänderbarkeit der BV**
 - Grundsatz: Jederzeitige Abänderbarkeit
 - Voraussetzungen für Teilrevisionen der BV
 - Verfassungsimmanente Schranken
 - Einheit der Form (BV 139 III, 194 II)
 - Einheit der Materie (BV 139 III, 194 III)
 - Zwingendes Völkerrecht (BV 139 III, 193 IV, 194 III)
 - Weitere Schranken?
 - In der Praxis nicht anerkannt
 - H/H/K: Faktische Durchführbarkeit
 - Aktuelle Diskussion: Vereinbarkeit mit EMRK

3

Verfassungsgebung: Überblick (2/3)

• Fortsetzung: Abänderbarkeit der BV

- Voraussetzungen für Totalrevision der BV
 - Einheit der Form (BV 139 III)
 - Zwingendes Völkerrecht (BV 193 IV)
- Aktuelles Beispiel: Gültigkeit der Ausschaffungsinitiative?
 - ⇒ Mehr dazu im Forum
<http://www.rwi.uzh.ch/forum2.html>

4

Verfassungsgebung: Überblick (3/3)

• Unterscheidung Total- und Teilrevision

- Formelle Kriterien für Totalrevision
 - Sämtliche Artikel der BV werden geändert
 - Ob inhaltliche oder nur sprachliche Änderung spielt keine Rolle
- Materielle Kriterien für Totalrevision
 - Die Grundprinzipien der Verfassung werden geändert
- In der Schweiz: Formelle Kriterien entscheidend
 - BV sagt dies nicht explizit
 - Praxis folgt jedoch formellen Kriterien

5

Totalrevision der BV (1/2)

• Anstoss der Totalrevision (BV 193 I)

- Beschluss von National- oder Ständerat
- Volksinitiative

• U.U. Volksabstimmung über Durchführung (BV 193 II)

- Bei Volksinitiative: Immer
- Bei Parlamentsbeschluss: Nur dann, wenn kein übereinstimmender Beschluss beider Kammern
- Volksmehr genügt, kein Ständemehr erforderlich

6

Totalrevision der BV (2/2)

- **U.U. Neuwahl der Bundesversammlung (BV 193 III)**
 - Neuwahl, wenn Volk Totalrevision zugestimmt hat
 - Ziel der Neuwahl: Reformfreudiges Parlament
- **Ausarbeitung der neuen BV durch die Bundesversammlung**
 - Zwingendes Völkerrecht ist zu beachten (BV 193 IV)
 - Bei Uneinigkeit der Räte: BV 156 III lit. c
- **Abstimmung über die neue Verfassung (BV 195)**
 - Volks- und Ständemehr erforderlich

7

Teilrevision durch Volksinitiative (1/4)

- **Rechtsgrundlagen**
 - BV 194, 139
- **Quorum**
 - 100'000 Unterschriften innert 18 Monaten (BV 139 I)
- **Formulierte Volksinitiative oder allgemeine Anregung**
 - Achtung: BV 139 wurde am 27.9.2009 revidiert
 - Allgemeine Anregung ist praktisch kaum relevant
 - Im Folgenden wird deshalb nur die formulierte Volksinitiative behandelt

8

Teilrevision durch Volksinitiative (2/4)

- **Anforderungen an den Initiativtext**
 - Einheit der Form (BV 139 III, 194 II)
 - Einheit der Materie (BV 139 III, 194 III)
 - Kriterium: Sachlicher Zusammenhang (BPR 75 II)
 - Ziel: Wahrung des Anspruchs auf unverfälschte Willenskundgabe
 - Beachtung zwingenden Völkerrechts (BV 139 III, 194 III)
- **Ungültigerklärung der Initiative (BV 139 III)**
 - Bei Verstoss gegen die Anforderungen an den Initiativtext
 - Abschliessender Entscheid durch das Parlament

9

Teilrevision durch Volksinitiative (3/4)

- **Beratung im Parlament**

- Parlament empfiehlt dem Volk Annahme oder Ablehnung der Initiative (BV 139 V Satz 2)
- Gegenvorschlag ist zulässig (BV 139 V Satz 3)
 - Direkter Gegenvorschlag: Verfassungsänderung
 - Indirekter Gegenvorschlag: Meist Gesetzesänderung

- **Rückzug der Initiative**

- Nach BPR 73 zulässig
- Vor allem bei weit reichendem Gegenvorschlag üblich

10

Teilrevision durch Volksinitiative (4/4)

- **Abstimmung**

- Volks- und Ständemehr erforderlich (BV 139 V)
- Falls sich Initiative und Gegenvorschlag gegenseitig ausschliessen: Stichfrage für den Fall, dass beide angenommen werden

11

Teilrevision durch Parlamentsbeschluss

- **Anstoss der Teilrevision im Parlament**

- BV 194 I, 160 I, 181
- Durch Parlamentarier, Fraktion, parlamentarische Kommission, Bundesrat oder Kanton

- **Übereinstimmender Beschluss in National- und Ständerat (BV 192 II i.V.m. 156 II)**

- **Obligatorisches Referendum (BV 140 I lit. a)**

12

Notstandsrecht

- **Notstandsrecht**

- Konstitutionelles Notstandsrecht
 - Bundesintervention (BV 52 II)
 - Notkompetenzen für den Bundesrat (185 III, IV)
 - Dringliche Bundesgesetze (BV 165 III)
- Extrakonstitutionelles Notstandsrecht?
 - Praxis: Extrakonstitutionelles Notstandsrecht anerkannt
 - Relevant: Vor allem während den beiden Weltkriegen
 - Lehre: Mehrheitliche – aber nicht einhellige – Zustimmung

13

Gesetzgebungsverfahren (1/3)

- **Voraussetzung: Bundeskompetenz**

- **Anstoss**

- Durch Parlamentarier, Fraktion, parlamentarische Kommission, Bundesrat oder Kanton (BV 160 I, 181)
- Kein Initiativrecht des Volkes

14

Gesetzgebungsverfahren (2/3)

- **Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs**

- Häufig durch die Verwaltung
 - Meist noch vor dem Anstoss zur Revision im Parlament
 - Beratung des Entwurfs der Verwaltung in parl. Kommissionen
- Selten: Ausarbeitung durch parlamentarische Kommissionen
- In der Praxis: Keine Ausarbeitung durch das Gesamtparlament
 - Im Parlament werden gegenüber den Entwürfen von Verwaltung und/oder parlamentarischen Kommissionen höchstens noch einzelne Änderungen vorgenommen

- **U.U. Vernehmlassungsverfahren**

- Bei „wichtigen Erlassen“ (BV 147)

15

Gesetzgebungsverfahren (3/3)

- **Übereinstimmende Beschlüsse in National- und Ständerat erforderlich (BV 156 II)**
- **Fakultatives Referendum (BV 141 I lit. a)**
 - 50'000 Unterschriften oder 8 Kantone innert 100 Tagen
 - Bei Abstimmung nur Volksmehr erforderlich
- **Veröffentlichung in AS und SR (PublG)**
- **Inkrafttreten des Gesetzes**

16

Formen der Rechtsetzung (1/8)

- **Übersicht: Formen der Beschlüsse der Bundesversammlung**
 - Bundesgesetze
 - Nicht dringliche
 - Dringliche
 - Bundesbeschlüsse
 - Einfacher Bundesbeschluss
 - Referendumspflichtiger Bundesbeschluss
 - Verordnungen

17

Formen der Rechtsetzung (2/8)

- **Welche Form ist zu wählen?**
 - Handelt es sich um eine rechtsetzende Norm?
 - Falls ja: Bundesgesetz oder Verordnung (BV 163 I)
 - Ist der Norminhalt wichtig?
 - Wenn ja: Bundesgesetz (BV 164 I)
 - Wenn nein: Verordnung (BV 164 I e contrario)
 - Falls nein: Bundesbeschluss (BV 163 II)
 - Einfacher oder referendumspflichtiger Bundesbeschluss?
 - Einfacher Bundesbeschluss nur in jenen Fällen, in welchen die BV dies explizit so anordnet (BV 163 II)
 - Ansonsten: Referendumspflichtiger Bundesbeschluss ¹⁸

Formen der Rechtsetzung (3/8)

• **Bundesgesetze**

- Für wichtige rechtsetzende Normen
- Frage der Wichtigkeit bestimmt sich nach BV 164 I
 - Liste ist jedoch nicht abschliessend
 - Und: Das Parlament darf auch Unwichtiges in der Form des Bundesgesetzes erlassen
- Verfahren
 - Übereinstimmende Beschlüsse beider Räte
 - Fakultatives Referendum (BV 141 I lit. a)

19

Formen der Rechtsetzung (4/8)

• **Dringliche Bundesgesetze (BV 165)**

- Voraussetzungen für dringliches Bundesgesetz
 - Inkrafttreten duldet keinen Aufschub (zeitlich und sachlich)
 - Annahme des dringlichen Gesetzes durch Mehrheit der Mitglieder (statt der Stimmenden) jeden Rates
 - Befristung des dringlichen Gesetzes

20

Formen der Rechtsetzung (5/8)

• **Fortsetzung: Dringliche Bundesgesetze**

- Rechtsfolge der Dringlichkeit
 - Bei Bestehen einer Verfassungsgrundlage
 - Nachträgliches fakultatives Referendum
 - Wenn Referendum ergriffen wird und Vorlage kein Volksmehr erzielt: Ausserkrafttreten des Gesetzes spätestens ein Jahr nach Parlamentsbeschluss
 - Bei Fehlen einer Verfassungsgrundlage
 - Nachträgliches obligatorisches Referendum
 - Wenn kein Volksmehr oder kein Ständemehr: Ausserkrafttreten ein Jahr nach Parlamentsbeschluss

21

Formen der Rechtsetzung (6/8)

• **Parlamentsverordnungen**

- Voraussetzungen
 - Ermächtigung des Parlaments zum Erlass einer Verordnung in einem Bundesgesetz (oder der BV)
 - Kein wichtiger Inhalt der zu regelnden Materie (BV 164 I e contrario)
- Verfahren
 - Übereinstimmende Beschlüsse beider Räte
 - Kein Referendum

22

Formen der Rechtsetzung (7/8)

• **Einfacher Bundesbeschluss**

- Voraussetzungen
 - Keine rechtsetzende Natur
 - BV bzw. Gesetz sehen kein Referendum vor
- Verfahren
 - Übereinstimmende Beschlüsse beider Räte
 - Kein Referendum

23

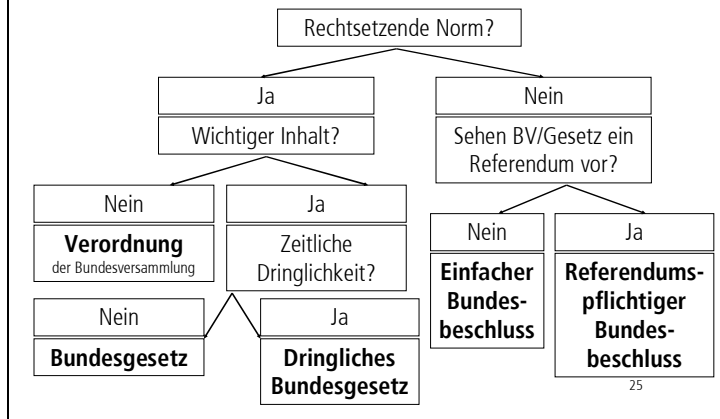
Formen der Rechtsetzung (8/8)

• **Referendumspflichtiger Bundesbeschluss**

- Voraussetzungen
 - Keine rechtsetzende Natur
 - BV bzw. Gesetz sehen Referendum vor
- Verfahren
 - Übereinstimmende Beschlüsse beider Räte
 - Fakultatives Referendum (BV 141 I lit. c)

24

Übersicht: Beschlüsse des Parlaments



Verordnungen: Begriff

- **Begriff**
 - Generell-abstrakte Rechtsnormen
 - Auf tieferer Stufe als formelles Gesetz
- **Erlassendes Organ**
 - Verordnungen können von der Legislative, der Exekutive oder der Judikative erlassen werden
- **Terminologie**
 - Uneinheitlich
 - Teilweise z.B. als „Reglement“ oder „Ordnung“ bezeichnet

26

Verordnungen: Arten

- **Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen**
 - Erstere enthalten Rechtsnormen mit Rechten und Pflichten
 - Letztere binden nicht die Bürgerinnen und Bürger, sondern nur untergeordnete Verwaltungsstellen
- **Selbständige und unselbständige Verordnungen**
 - Selbständige VO stützen sich direkt auf die Verfassung
 - Unselbständige VO stützen sich auf eine Ermächtigung in einem formellen Gesetz
- **Vollziehungs- und gesetzesvertretende Verordnungen**
 - Vollziehungs-VO enthalten Detailvorschriften zu einem Gesetz
 - Gesetzesvertretende VO enthalten auch grundlegende Normen, auf die das Gesetz bewusst verzichtet hat

27

Verordnungen des Bundesrates (1/4)

• **Selbständige Verordnungen**

- Vollziehungsverordnungen (BV 182 II)
 - „Vollzug der Gesetzgebung“ erfordert Detailregelungen
 - Schwierige Abgrenzung zu den gesetzvertretenden Verordnungen (BV 164 II)
 - Abgrenzung ist wichtig, weil nur gesetzvertretende Verordnungen eine Ermächtigung durch ein Gesetz benötigen
 - Wichtigstes Kriterium zur Abgrenzung: Keine neuen Pflichten für Bürger

28

Verordnungen des Bundesrates (2/4)

• **Fortsetzung: Selbständige Verordnungen**

- Polizeinotverordnungen (BV 185 III), wenn
 - Unmittelbare und ernsthafte Gefahr
 - Zeitliche Dringlichkeit
- Verordnungen zur Wahrung der äusseren Interessen der Schweiz (BV 184 III, 185 III)
- Weitere Verordnungskompetenzen kraft BV
 - Beispiel: BV 84 II

29

Verordnungen des Bundesrates (3/4)

• **Unselbständige Verordnungen (BV 164 II)**

- Gesetzesdelegation von der Legislative an die Exekutive
 - Voraussetzungen
 - Kein Ausschluss durch die Verfassung
 - Delegationsnorm im formellen Gesetz enthalten
 - Beschränkung der Delegation auf genau umschriebenes Sachgebiet
 - Regelung der Grundzüge der delegierten Materie im Gesetz selbst (sprich: Wichtige Normen müssen im Gesetz enthalten sein)

30

Verordnungen des Bundesrates (4/4)

- Fortsetzung: Gesetzesdelegation
 - Beispiele für wichtige Normen
 - Abgaberecht: Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand der Abgabe, Bemessungsgrundlage
 - Schwere Grundrechtseinschränkungen
- Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen
 - Vom Bundesrat an Departement oder untergeordnete Amtsstelle
 - Regelung in RVOG 48
- Genehmigungsbedürftige Verordnungen

31

Verordnungen von BVers und BGer

- **Verordnungen der Bundesversammlung**
 - Synonym: Parlamentsverordnungen
 - Erlass gestützt auf Ermächtigung in BV oder Gesetz
 - Verfahren
 - Kein Referendum
 - Ansonsten gleich wie bei Bundesgesetzen
- **Verordnungen des Bundesgerichts**
 - Erlass gestützt auf Ermächtigung in Gesetz

32

Rechtsetzung durch Private?

- **Arten von Rechtsetzung mit privater Beteiligung**
 - Verweisung auf private Normen
 - Allgemeinverbindlicherklärung von GAV
 - Staatlich geförderte Selbstregulierung
- **Voraussetzung**
 - Rechtsetzung mit privater Beteiligung muss ausdrücklich in einem formellen Gesetz vorgesehen sein
- **Problematik**
 - Rechtsetzung ist eine staatliche Aufgabe, keine private
 - Deshalb sollte für private Rechtssetzungsakte eine staatliche Genehmigung vorgeschrieben sein

33

Staatsverträge (1/5)

- **Begriff**

- Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Staaten
- Zustandekommen durch übereinstimmende Willenserklärungen
- Begründung von Rechten und Pflichten

- **Terminologie**

- Staatsverträge sind völkerrechtliche Verträge

34

Staatsverträge (2/5)

- **Arten von Staatsverträgen**

- Rechtsgeschäftliche und rechtsetzende
 - Nur rechtsetzende setzen generell-abstrakte Normen, welche die Bürger verpflichten
- Unmittelbar und nicht unmittelbar anwendbare
 - Unmittelbar anwendbare (self-executing treaties)
Staatsverträge sind eine unmittelbare Grundlage für Rechtsanwendungsakte
 - Nicht unmittelbar anwendbare Staatsverträge richten sich nur an Staaten
- Bilaterale und multilaterale

35

Staatsverträge (3/5)

- **Umfassende Zuständigkeit des Bundes (BV 54)**

- Auch in Bereichen, die innerstaatlich in die kantonale Kompetenz fallen
- BV 55: Beschränkte Mitwirkungsrechte der Kantone

36

Staatsverträge (4/5)

• Verfahren beim Abschluss von Staatsverträgen

- Verhandlungen durch Bundesrat
- Materieller Abschluss unter Vorbehalt der Ratifikation
- Genehmigung durch Bundesversammlung
 - BV 166 II: Grundsätzlich muss die Bundesversammlung zustimmen
 - Das Gesetz kann aber Ausnahmen vorsehen
 - Siehe dazu im Detail RVOG 7a II
 - Form: einfacher oder referendumpflichtiger Bundesbeschluss

37

Staatsverträge (5/5)

• Fortsetzung: Verfahren

- Referendum
 - Obligatorisches Referendum: In den Fällen nach BV 140 I lit. b
 - Fakultatives Referendum: In den Fällen BV 141 I lit. d
 - Kein Referendum: In den übrigen Fällen
- Ratifikation durch den Bundesrat
- Publikation
 - Voraussetzung für innerstaatliche Geltung („monistisches System“)
 - Auf Verpflichtung der Schweiz gegenüber anderen Staaten hat Publikation keine Auswirkungen

38

Staatsverträge und nationales Recht (1/2)

• Verhältnis Staatsvertrag/BV

- Umstritten
- BV 190 statuiert ein Anwendungsgebot für völkerrechtliche Verträge

• Verhältnis Staatsvertrag/Bundesgesetz

- Späterer Staatsvertrag geht früherem Bundesgesetz vor
- Umstritten ist der umgekehrte Fall
 - Frühere Praxis: Völkerrechtswidriges Bundesgesetz geht vor, wenn der Gesetzgeber den Normkonflikt so wollte („Schubert-Praxis“)
 - Jüngere Praxis: Zumindest die EMRK geht auch jüngeren Bundesgesetzen vor (PKK-Fall)

39

Staatsverträge und nationales Recht (2/2)

- **Verhältnis Staatsvertrag/übriges Bundesrecht**
 - Völkerrecht geht Bundesverordnungen und Bundesbeschlüssen vor
- **Verhältnis Staatsvertrag/kantonales Recht**
 - Völkerrecht geht kantonalem Recht vor
- **Hinweis: Podiumsveranstaltung: Die Schweiz und das Völkerrecht, 4. März 2010, 18.15 Aula**

40