

•
•
•
•
•
•
•
•
•
•

Verfassungs-, Rechts- und Sozialstaat

Staatsrecht I



Vorlesung vom 26. September 2008

Herbstsemester 2008

Prof. Christine Kaufmann



Ziele

- **Verständnis**

- Verfassung

- Begriff und Arten

- Erlass, Revision und Fortbildung

- Notstandsrecht

- Rechtsstaat

- Sozialstaat

- Verhältnis von Sozialstaat, Rechtsstaat und Demokratie

- **Kenntnis**

- Geschichte von Verfassungs-, Rechts- und Sozialstaat

Verfassungsbegriff

- **Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates**
 - Oberste Rechtsnormen eines Staates
 - Erhöhte Geltungskraft
 - Änderung nur in qualifiziertem Verfahren
 - In der Regel: Eigene Urkunde

Verfassung im formellen Sinn

- **Umfasst die Normen, die in der Verfassung stehen**
 - Kriterium ist also das Verfahren, in welchem eine Rechtsnormen erlassen werden
- **Kann auch „unwichtige“ Normen enthalten**
 - Also Normen, die ihren Verfassungsrang „nicht verdienen“
- **Enthält nicht immer alle „wichtigen“ Normen**
- **Geht einfachem Gesetzesrecht vor**
 - Aber: Art. 190 BV

Verfassung im materiellen Sinn

(1/2)

- **Umfasst die Normen, die in der Verfassung stehen sollen**
 - Unabhängig davon, ob sie tatsächlich in der Verfassung stehen
 - Kriterium ist also der Inhalt der Norm
 - In die Verfassung gehören alle „wichtigen“ Normen
- **Konkret: Grundlegende Normen über den Staat**
 - Was grundlegend ist, hängt vom Verfassungsverständnis ab
- **Was soll die Verfassung alles regeln?**
 - Instrumentales Verfassungsverständnis
 - Beschränkung auf Organisation und Zuständigkeit
 - Materielles Verfassungsverständnis
 - Zusätzlich: Verankerung einer inhaltlichen Werteordnung

Verfassung im materiellen Sinn

(2/2)

- **Verfassungsinhalt nach materiellem Verständnis**
 - Staatszielbestimmungen und Programmartikel (umstritten)
 - Grundrechte und Grundpflichten
 - Staatsaufgaben
 - In Bundesstaaten: Inklusive Kompetenzverteilung Bund/Gliedstaaten
 - Organisation des Staates und Zuständigkeit seiner Organe
 - Verfahren für Verfassungs- und Gesetzesänderungen
- **Diskussionspunkte**
 - Wie detailliert soll die Verfassung sein?
 - Sind rein programmatische Bestimmungen sinnvoll?

Verhältnis form./mat. Verfassung

- **Idealfall: Deckung der beiden Begriffe**
 - Beispiele für weit gehende Deckung
 - Neue BV
 - Deutsches Grundgesetz
- **Häufige Situation: Nur teilweise Deckung**
 - Verfassung enthält sowohl verfassungswürdige als auch nicht verfassungswürdige Normen
 - Die Verfassung enthält nur formelles Verfassungsrecht
 - Hingegen ist nur ein Teil auch materielles Verfassungsrecht
 - Gesetze enthalten sowohl verfassungswürdige als auch nicht verfassungswürdige Normen
 - Die Gesetze enthalten kein formelles Verfassungsrecht
 - Aber teilweise enthalten sie materielles Verfassungsrecht

Historische Entwicklung (1/3)

- **Vorläufer der heutigen Verfassungen**
 - 1215: Magna Charta
 - 17. Jh.: Gesellschaftsverträge der Siedler in Amerika
 - 17. Jh.: Einseitig erlassene Ordnungen europäischer Monarchen
- **Entstehung des klassischen Konstitutionalismus**
 - Ende des 18. Jahrhunderts

Historische Entwicklung (2/3)

- **Ideen des Konstitutionalismus**

- Demokratie

- Volkssouveränität (Rousseau, Sieyès)
- „Volk“ als einer der Faktoren für die Legitimation des Staates

- Gewaltenteilung

- Locke, Montesquieu
- „Il faut [...] que le pouvoir arrête le pouvoir“

- Grundrechte

- Freiheitsrechte als Abwehrrechte gegen den Staat

Historische Entwicklung (3/3)

- **Neuere Entwicklungen**

- Instrumentaler Teil bleibt konstant
- Hingegen wird der materielle Teil erweitert
 - Abkehr vom negatorischen Grundrechtsverständnis
 - Aufnahme allgemeiner Grundsätze
 - Z.B. Staatsziele, Staatsaufgaben

⇒ Moderne Verfassungen begnügen sich nicht mehr mit der Rückbindung des Staates, sondern wollen das Verhalten der staatlichen Organe aktiv steuern

Exkurs: EU-Verfassung

- **Heutige Rechtslage**

- Höchststrangige Rechtserlasse: EGV, EUV
 - „Primäres Gemeinschaftsrecht“
- EGV und EUV sind zu knapp gehalten
 - Sie enthalten nicht die ganze materielle Verfassung

- **Ziel**

- Verfassung für die Europäische Union
 - Schritt zur Staatlichkeit der EU
- Vorläufiges Scheitern
 - „Verfassung“: Nein in Frankreich und in den Niederlanden
 - „Verfassungsvertrag“: Nein in Irland

Verfassungsrevision: Grundlagen

- **Arten**
 - Totalrevision oder Teilrevision
- **Zulässigkeit**
 - Flexible Verfassungen
 - Revision zulässig, im gleichen Verfahren wie Gesetzesänderungen
 - Relativ starre Verfassungen
 - Revision zulässig, aber erschwertes Verfahren
 - Absolut starre Verfassungen
 - Revision unzulässig
- **Beteiligte Organe**
 - Z.B. Parlament, Volk oder Gliedstaaten
 - Häufig mehrere Beteiligte

Verfassungsrevision: Schranken (1/2)

- **In der Verfassung festgelegte Schranken**
 - Materielle (inhaltliche)
 - Teilweise absolute Starrheit
 - In der Schweiz: Zwingendes Völkerrecht (Art. 193 f. BV)
 - In Deutschland: „Demokratischer und sozialer Bundesstaat“
 - Formelle
 - Allgemeine Revisionsvorschriften
 - Spezifische Vorschriften für Teilrevisionen
 - Beispiele: Einheit der Materie oder Einheit der Form
 - In der Schweiz: Art. 192 ff. bzw. Art. 194 Abs. 2 und 3 BV
 - Zeitliche
 - In der Schweiz: Keine

Verfassungsrevision: Schranken (2/2)

- **Verfassungsimmanente Schranken**

- Nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert
 - Sondern nur stillschweigend in ihr enthalten
- Diskussion in der Schweiz
 - Kerngehalt von Demokratie und Rechtsstaat?
 - Kein Verstoss gegen höheres Recht?
 - Verfassungswesentlicher Inhalt?
 - Generell-abstrakte Natur der Normen?
 - Rückwirkungsverbot?
 - Faktische Durchführbarkeit?

Verfassungsfortbildung ohne Revision

- **Gewohnheitsrecht: Voraussetzungen**
 - Langdauernde, ununterbrochene und einheitliche Praxis
 - Rechtsüberzeugung aller Betroffenen
 - Lücke im geschriebenen Recht
- **Auslegung der Verfassung**
 - Zeitgemässe vs. historische Auslegung
 - Vielfalt der Auslegungsmethoden

Schutz der Verfassung

- **Begriff**

- Institutionen und Mechanismen, welche die Einhaltung der Verfassung gewährleisten

- **Arten**

- Verantwortlichkeit von Staatsorganen
- Verfassungskontrolle staatlicher Akte
 - Präventiv: **Vor** Inkrafttreten des Erlasses
 - Repressiv : **Nach** Inkrafttreten des Erlasses

Träger des Verfassungsschutzes

- **Gerichte**

- In der Regel repressiv, selten präventiv
- Variante: Gutachten über die Verfassungsmässigkeit von Erlassen

- **Legislative**

- Prüfung von Initiativen (Art. 173 Abs. 1 lit. f BV)
- Gewährleistungen von Kantonsverfassungen (Art. 51 Abs. 2 BV)
- USA: Impeachment-Verfahren

- **Exekutive**

- **Staatsoberhaupt**

Notstandsrecht: Begriff/Merkmale

- **Begriff des Staatsnotstandes**
 - Schwere Gefährdung des Staates
 - Oder der Erfüllung seiner elementaren Aufgaben
 - Keine Möglichkeit zur Gefahrenabwehr mit dem ordentlichen Instrumentarium
- **Typische Merkmale von „Notstandsverfassungen“**
 - Kompetenzverlagerung von der Legislative zur Exekutive
 - Kompetenzverlagerung von den Gliedstaaten zum Bund
 - Beschränkung oder Ausserkraftsetzung der Grundrechte

Notstandsrecht: Arten

- **Intrakonstitutionelles Notstandsrecht**

- In der Verfassung vorgesehene Massnahmen zur Behebung des Notstandes
 - In Abweichung von den übrigen Verfassungsnormen
- In der Schweiz
 - Art. 165 Abs. 3
 - Art. 173 Abs. 1 lit. a-d
 - Art. 185 BV

- **Extrakonstitutionelles Notstandsrecht**

- Nicht in der Verfassung vorgesehene Massnahmen zur Behebung des Notstandes

Extrakonstitutionelles Notstandsrecht

- **Problematik**

- Missbrauchsgefahr
- Besonders problematisch sind
 - Selbstermächtigung
 - Fehlen von Massnahmen gegen eine Perpetuierung

- **Strenge Voraussetzungen**

- Existentielle Gefährdung des Staates
- Kein Genügen verfassungsmässiger Massnahmen
- Zeitliche Befristung

Praxis in der Schweiz (1/2)

- **„Verfassungsfrage“ in den 30er-Jahren**

- Vollmachtenregime

- Vollmachtenbeschluss vom 30.8.1939
- Ermächtigung des Bundesrates, alle „zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz notwendigen Massnahmen zu treffen“

➡ Schwerer Eingriff in die Verfassungsordnung;
Gefährdung der Autorität der Verfassung

Praxis in der Schweiz

(2/2)

- **Kontroverse Beurteilung durch Rechtswissenschaft**

- Zaccaria Giacometti

- Vollmachtenregime unzulässig, da keine verfassungsrechtliche Grundlage
- „Zerfall des Rechtsstaates“, „Einleitung einer Willkürherrschaft“
- Positivistische Tradition (Hans Kelsen)

- Dietrich Schindler sen.

- Verfassung gibt Mittel, um ihre eigene Existenz zu sichern
- Befugnis zur Setzung von Notrecht ist implizit in der Verfassung enthalten
- Angelsächsische Tradition: Verfassung als „living organism“

- Aktuelle Lehre

- Mehrheitlich Anerkennung der Zulässigkeit von extrakonstitutionellem Notstandsrecht

Rechtsstaat: Grundlagen

- **Die Rechtsstaatsidee**
 - Ziel: Freiheit der Einzelnen
 - Mittel: Eindämmung der staatlichen Macht
- **Erste Umsetzungen**
 - 1215: Magna Charta
 - 1628: Petition of Rights
 - 1689: Bill of Rights

Rechtsstaat: Entwicklung

- **Der liberale Rechtsstaat des 19. Jh.**
 - Beschränkung des Staates auf polizeiliche Aufgaben
 - Folge: Soziales Elend
 - Kritik: „Nachtwächterstaat“ (Ferdinand Lassalle)
- **Weiterentwicklung im 20. Jh.**
 - Erweitertes Ziel
 - *Tatsächliche* Freiheit
 - Durch Gewährleistung minimaler materieller Grundlagen
 - Folge
 - Verbindung von Rechtsstaat und Sozialstaat

Rechtsstaat: Heutige Elemente

- **Formelle Elemente**

- Legalitätsprinzip
 - Bindung der staatlichen Herrschaft an das Recht
- Gewaltenteilung
- Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit
 - Kontrolle der staatlichen Machtausübung
 - Qualifizierter Rechtsschutz für die Bürger

- **Materielle Elemente**

- Grundrechte
- Sozialer Ausgleich

Rechtsstaat und Demokratie (1/3)

- **Zwei verschiedene Begriffe**
 - Rechtsstaat und Demokratie sind keine Synonyme
- **Gemeinsame Werte**
 - Freiheit und Menschenwürde
- **Historische Entwicklung**
 - Parallele Entwicklung von Rechtsstaat und Demokratie

Rechtsstaat und Demokratie (2/3)

- **Spannungsverhältnis**

- Rechtsstaat und Demokratie stehen in Spannungsverhältnis
- Rechtsstaat als Schranke gegenüber der Mehrheitsherrschaft
 - Demokratie beruht auf Mehrheitsprinzip
 - Rechtsstaat schützt auch vor Mehrheitsentscheidungen

Rechtsstaat und Demokratie (3/3)

- **Beispiele für Spannungsfelder**

- Einbürgerungen an der Urne

- Demokratie: „Volk soll entscheiden können“
- Rechtsstaat: „Verfahren muss fair sein“

- Art. 190 BV

- Demokratie: „Volk soll Verfassung selbst auslegen können“
- Rechtsstaat: „Gewaltenteilung gebietet gerichtliche Kontrolle des Gesetzgebers“

- **Fazit**

- Rechtsstaat und Demokratie sind beide wichtig
- Ziel: Ausgewogene Gewichtung

Sozialstaat

(1/3)

- **Entwicklung**

- Liberaler „Nachtwächterstaat“ im 19. Jahrhundert
- Bismarcksche Sozialgesetzgebung ab 1881
- New Deal in den USA ab 1933
- Durchbruch nach dem Zweiten Weltkrieg
 - Verfassungsbestimmungen
 - 1961: Europäische Sozialcharta
 - 1966: UNO-Pakt I

Sozialstaat

(2/3)

- **Gewandeltes Staatsverständnis**
 - Neue Ansprüche an den Staat
 - Chancengleichheit
 - Soziale Sicherheit
- **Sozialstaat und Eigenverantwortung**
 - Spannungsfeld
 - Gefahr der „sozialen Hängematte“
 - Aber kein Gegensatz
 - Wirtschaftliche Risiken nur dank Sozialstaat tragbar

Sozialstaat

(3/3)

- **Verhältnis Sozialstaat/Rechtsstaat**

- Minimum an Sozialstaat: Rechtsstaatlich geboten
 - Damit die Grundrechte tatsächlich ausgeübt werden können
 - Bsp.: Wer verhungert, ist weder frei, noch kann er wählen (vgl. BV 10, 34)
- Übermass an Sozialstaat: Rechtsstaatlich problematisch
 - Beeinträchtigt die persönliche Freiheit und somit den Rechtsstaat
 - Bsp.: Abschaffung des Privateigentums im Kommunismus

Umsetzung der Sozialstaatsidee

- **Normative Umsetzung**

- Auf welcher Stufe der Rechtsordnung?
- Regelungstypen auf Verfassungsstufe
 - Allgemeines Bekenntnis (z.B. Art. 20 GG)
 - Sozialziele (z.B. Art. 41 BV)
 - Keine unmittelbaren Ansprüche, wohl aber mittelbare
 - Unmittelbare, justiziable Ansprüche (z.B. Art. 12 BV)

- **Problem der Finanzierung**

- Demografische Entwicklung
- Verschärfter Steuerwettbewerb infolge der Globalisierung