Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Verfassungsstaatlichkeit

Vorlesung vom 2. und 5. Oktober 2012

Prof. Christine Kaufmann

Herbstsemester 2012

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Begriff der Verfassung (1/2)

- Zentrales Rechtsdokument eines Gemeinwesens
  - Enthält die grundlegenden Normen
  - Bindet alle Staatsorgane
  - Höchster Erlass des nationalen Rechts
  - Vorrang gegenüber Gesetzen und weiteren Staatsakten
  - Typischerweise erschwerte Abänderbarkeit

Begriff der Verfassung (2/2)

- Verfassung im formellen Sinn
  - «Alles, was in der Verfassung steht»
- Verfassung im materiellen Sinn
  - «Alles, was in die Verfassung gehört»
  - Insbesondere: Wichtige Normen zum Staat und sein Verhältnis zu den Individuen

Universität Zürich[UZH]
Institut für Völkerrecht

Zentrale Verfassungsfunktionen

- Ordnungs- und Organisationsfunktion
- Machtbegrenzungs- und Freiheitsgewährleistungsfunktion
- Gestaltungs- und Steuerungsfunktion
- Weitere Funktionen
  - Orientierungsfunktion
  - Legitimationsfunktion
  - Integrationsfunktion
  - Einbettungs- oder Brückenfunktion

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Historische Entwicklung

- Frühformen des Konstitutionalismus
  - 1215: Magna Charta
  - Keine eigentliche Verfassung, da nur punktuelle Regelung
- Erste Verfassungen im 18. Jahrhundert
  - Spätes 18. Jahrhundert: Verfassungen in den nordamerikanischen Kolonien im Rahmen der Unabhängigkeitsproklamationen
  - 1789: Unionsverfassung in den USA
  - 1791: «Regierungsgesetz» von Polen-Litauen
  - 1791: Französische Verfassung
  - In der Schweiz: Helvetische Verfassungen (1798/1802), Mediationsakte (1803)

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Leitideen der Verfassung (1/2)

- Rechtsstaatlichkeit
  - Formell-verfahrensmässige Elemente (Legalitätsprinzip, Rechtssicherheit, Rechtsschutz etc.)
  - Materielle Elemente (Grundrechte etc.)
- Demokratie
  - Volkssouveränität
  - Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozess
  - Allgemeines, gleiches, geheimes und freies Wahlrecht

Leitideen der Verfassung (2/2)

- Sozialstaatlichkeit
  - Chancengleichheit
  - Soziale Sicherheit
  - Gewisses Mass an Verteilgerechtigkeit
- In Bundesstaaten: Bundesstaatlichkeit
  - Kompetenz- und Aufgabenverteilung
  - Schutz der gliedstaatlichen Autonomie
  - Mitwirkung der Gliedstaaten auf Bundesebene
  - Gegenseitige Rücksichtnahme

Universität Zürich[UZH]
Institut für Völkerrecht

Ursprüngliche Verfassungsgebung

- Problematik
  - Wenn auf einem Gebiet zum ersten Mal eine Verfassung geschaffen wird, gibt es keine demokratischen Strukturen
  - Wie kann so eine legitime Verfassung entstehen?
- Lehre vom *pouvoir constituant* (Sieyès)
  - Verfassungsgebende Gewalt liegt beim Volk
  - Delegation an Repräsentativorgan ist möglich

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Verfassungsänderungen: Grundlagen

- Verfassungsänderung als abgeleitete Verfassungsgebung
  - Im Gegensatz zur ursprünglichen Verfassungsgebung
  - *Pouvoir constitué*
- Starre und flexible Verfassungen
  - Art. 79 Abs. 33 GG: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig."
  - Art. 192 BV

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Verfassungsänderungen: Schranken

- Revisionsvorschriften der jeweiligen Verfassung
  - Geschriebene und ungeschriebene Schranken
  - Heteronorme und autonome Schranken
  - „Obere" Schranken und „untere" Schranken
- Schranken der schweizerischen BV
  - Regelung in Art. 139, 193 und 194 BV
    - Einheit der Form
    - Einheit der Materie
    - Wahrung des zwingenden Völkerrechts
  - Streitig, ob auch ungeschriebene Schranken
    - Undurchführbarkeit von Volksinitiativen
    - Weitere?

Verfassungsauslegung

- Gleiche Methoden für BV-Auslegung wie für Gesetzesauslegung
  - Grammatikalische Methode
  - Teleologische Methode
  - Historische Methode
  - Systematische Methode
  - Völkerrechtskonforme Auslegung
- Besonderheit bei Grundrechten
  - Grundrechte sind besonders offen formulierte Normen
  - Deshalb steht die „Konkretisierung“ gegenüber der Auslegung im Vordergrund

Universität Zürich[UZH]
Institut für Völkerrecht

Verfassungsfortbildung

- Durch „schöpfende Interpretation“
  - Grenzen zwischen Auslegung und Anerkennung ungeschriebenen Verfassungsrechts sind fliessend
  - „Schöpfende Interpretation“ als Zwischenform
- Durch Anerkennung ungeschriebenen Verfassungsrechts
  - Z.B. Anerkennung ungeschriebener Grundrechte durch das Bundesgericht vor 1999
  - Weniger relevant bei jüngeren Verfassungstexten

Sicherung der Verfassung

- Problemstellung
  - Wie lässt sich die Beachtung der Verfassung sichern?
  - Und wer soll dies tun – wer ist «Hüter der Verfassung»?
- Instrumente zur Sicherung der Verfassung
  - Gewaltenteilung
  - Kollegialbehörden statt Einzelpersonen
  - Verfassungsmässigkeitskontrolle durch Gerichte
  - Verantwortlichkeit der Amtsträger
- Wer kann «Hüter der Verfassung» sein?
  - Alle Staatsorgane im Rahmen ihrer Tätigkeit
  - Daneben auch Dritte, insbesondere die Medien

Universität Zürich[UZH]
Institut für Völkerrecht

Bewältigung ausserordentlicher Lagen (1/2)

- Notstandsverfassung
  - Einige Staaten kennen ausdrückliche Regelungen für Staatsnotstand
  - Umstritten, ob ausdrückliche Regelung sinnvoll ist
    - Vorteil: Festgelegte Spielregeln für Krisenbewältigung
    - Gefahr: Missbräuchliche bzw. vorschnelle Anrufung dieser Klauseln
  - Schweiz
    - Nur Regelung in Art. 173, 184 und 185
    - Keine eigentliche Notstandsverfassung
    - Vollmachtenbeschlüsse hatten keine Verfassungsgrundlage
    - Siehe dazu Dok. 3 im Reader

Bewältigung ausserordentlicher Lagen (2/2)

- Typische Eigenschaften von Notstandsregelungen
  - Kompetenzverlagerungen
    - Von Parlament zu Regierung
    - Von Gliedstaaten zu Bund
  - Beschränkung von Individualrechten
    - Insbesondere der Medienfreiheit
    - Art. 15 EMRK erklärt gewisse Garantien für notstandsfest

Universität Zürich[UZH]
Institut für Völkerrecht

BV: Geschichtliche Entwicklung

- Dok. 2 im Reader: Ausführliche Verfassungschronologie
- Ausstellung im Schweizerischen Landesmuseum: Politikgeschichte – Durch Konflikt zur Konkordanz

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

BV: Verfassungsprägende Leitideen (1/3)

- Demokratieprinzip
  - Volkswahl des Parlaments
  - Direktdemokratische Rechte (Initiative, Referendum)
  - Praktische Folgen
    - «Referendumssichere», also möglichst breit abgestützte Gesetze
    - «Kontrolldualismus» durch Judikative und Volk

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

BV: Verfassungsprägende Leitideen (2/3)

- Rechtsstaatsprinzip
  - Grundrechtskatalog
  - Gesetzmässigkeits-, Verhältnismässigkeits- und Vertrauensschutzprinzip
  - Grundsatz der Gewaltenteilung (nur implizit in BV)
  - Unabhängige richterliche Kontrolle der anderen Staatsgewalten
  - Relativierung des Rechtsstaatsprinzips durch Art. 190 BV
- Sozialstaatsprinzip
  - Soziale Grundrechte
  - Sozialzielkatalog
  - Aufgabennormen im Sozialbereich (Art. 108 ff.)

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

BV: Verfassungsprägende Leitideen (3/3)

- Bundesstaatsprinzip
  - Art. 1 und 3 BV
  - Bestimmungen des 3. Titels («Bund, Kantone und Gemeinden»)
  - Gliedstaaten besitzen jeweils vollständige Staatsorganisationen
  - Relativ weit reichende Autonomie der Gliedstaaten
    - Verfassungsautonomie
    - Aufgabenautonomie
    - Finanzautonomie
  - «Horizontaler kooperativer Föderalismus»

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Aufbau der Rechtsordnung (1/2)

- Übersicht
  - Völkerrecht
  - Landesrecht
    - Verfassung (wichtigste Normen)
    - Gesetze (wichtige Normen)
    - Verordnungen (weniger wichtige Normen)
  - Kantonales Recht
  - Kommunales Recht

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Aufbau der Rechtsordnung (2/2)

- Normenhierarchie
  - Verfassung steht über Gesetzen, Gesetze über Verordnungen
  - Bundesrecht bricht kantonales Recht (Art. 49 Abs. 1)
  - Verhältnis Völkerrecht und Landesrecht?
- Erzeugungsverfahren des Landesrechts
  - Je höher die Norm, desto höher muss demokratische Legitimation sein
  - Verfassung: Parlament, Volk und Stände (obligatorisch)
  - Gesetze: Parlament, Volk (fakultativ)
  - Verordnungen: Regierung (meistens) oder Parlament (selten)

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Durchsetzung der Normenhierarchie (1/2)

- Rangfrage: Welche Norm steht höher?
- Durchsetzungsfrage: Welche Norm wird angewendet?
  - Meistens wird die ranghöhere Norm angewendet
  - Es gibt jedoch Ausnahmen
- Bundesrecht vs. kantonales Recht
  - Art. 49 Abs. 1: Bundesrecht geht vor
  - Relativierung durch Rügeprinzip (Art. 106 Abs. 2 BV)
- Interkantonales Recht vs. kantonales Recht
  - Art. 48 Abs. 5: Interkantonales Recht ist ranghöher
  - Interkantonales Recht geht vor
  - Ausnahme bei Konflikt zwischen interkantonalem Recht und KV?

Durchsetzung der Normenhierarchie (2/2)

- Verfassung vs. Bundesgesetze
  - Verfassung ist ranghöher
  - Aber: Gesetze werden angewendet (Art. 190 BV)
- Verfassung vs. Verordnungen
  - «Normalfall»: Hierarchie und Durchsetzung fallen zusammen
  - Verfassung ist ranghöher und geht auch vor
- Gesetzes vs. Verordnungen
  - «Normalfall»: Hierarchie und Durchsetzung fallen zusammen
  - Gesetze sind ranghöher und gehen auch vor

Universität Zürich[UZH]
Institut für Völkerrecht

Verhältnis Völkerrecht/Bundesrecht (1/4)

- Wichtigste Quellen des Völkerrechts
  - Völkerrechtliche Verträge
  - Völkergewohnheitsrecht
  - Allgemeine Rechtsgrundsätze
- Hierarchie innerhalb des Völkerrechts
  - *Ius cogens* (zwingendes Völkerrecht)
  - Spezieller Norm geht allgemeiner Norm vor (lex specialis)
  - Jüngere Norm geht der älteren vor (lex posterior)

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Verhältnis Völkerrecht/Bundesrecht (2/4)

- Geltung und Anwendbarkeit des Völkerrechts in der Schweiz
  - Monistische Theorie
  - Völkerrecht und Landesrecht als Teile einer einheitlichen Rechtsordnung
  - Unterscheidung innerstaatliche Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit
  - Eine Norm ist unmittelbar anwendbar, wenn sie
    - Genügend bestimmt und klar ist;
    - Rechte und Pflichten des Einzelnen enthält;
    - sich an die rechtsanwendenden Behörden richtet.

Universität Zürich[UZH]

Institut für Völkerrecht

Verhältnis Völkerrecht/Bundesrecht (3/4)

- Regelung der Rangfolge in der BV
  - Art. 5 Abs. 4: Verpflichtung von Bund und Kantonen, Völkerrecht zu beachten
    - Völkerrecht steht demnach über dem kantonalen Recht
    - Grundsätzlich steht es auch über dem Bundesrecht
  - Art. 139, 193, 194: Völkerrechtliches *ius cogens* als Schranke für Verfassungsrevisionen

Verhältnis Völkerrecht/Bundesrecht (4/4)

- Konflikt Völkerrecht vs. Bundesgesetz
  - Wechselvolle Rechtsprechung des Bundesgerichts
    - Bis 1933: Völkerrecht geht vor
    - 1933: Jeweils jüngere Norm hat Vorrang
    - 1973: Schubert-Praxis
      - Grundsätzlich geht Völkerrecht vor
      - Ausnahme, wenn bewussterr Widerspruch zum Völkerrecht
    - 1999: PKK-Urteil
      - Völkerrecht zum Schutz der Menschenrechte geht vor
      - Offen gelassen, ob in anderen Fällen Schubert-Praxis weiterhin gilt
- Konflikt Völkerrecht vs. Bundesverfassung