



Staatsrecht I

Gruppe 2

Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.

Dienstag, 24. Oktober 2017, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

Lektion 11 Gewaltenteilung im Verfassungsstaat



Repetitionsfragen

1. Wie lassen sich Kollisionen zwischen Landes- und Völkerrecht üblicherweise vermeiden?
2. Was versteht man unter der «Schubert-Rechtsprechung», was unter der «PKK-Rechtsprechung»?
3. In welchem Rangverhältnis stehen die Bundesverfassung und Normen des Völkerrechts?
4. Welche Rechte und Prinzipien werden den «zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts» im Sinne der Bundesverfassung zugerechnet?



Lernziele

1. Zweck und Grenzen des Konzepts der Gewaltenteilung verstehen.
2. Prämissen des Konzepts der Gewaltenteilung kennen und kritisch hinterfragen können.
3. Gerichtliche Durchsetzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung an einem konkreten Beispiel erklären können.
4. Vor- und Nachteile eines parlamentarischen Vetos gegen Bundesratsverordnungen informiert abwägen können.



Programm

1. Repetitionsfragen
2. Lernziele
3. Grundlagen: Macht, Machtbegrenzung und Gewaltenteilung
4. Normative Grundlagen und Elemente der Gewaltenteilung
 - a. Normative Grundlagen
 - b. Elemente der Gewaltenteilung
 - c. Prämissen und Kritik
5. Gerichtliche Durchsetzung (Fallbeispiel)
6. Rekapitulation



Macht, Machtbegrenzung und Gewaltenteilung



«*Macht* bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht. *Herrschaft* soll heissen die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.»

Max WEBER

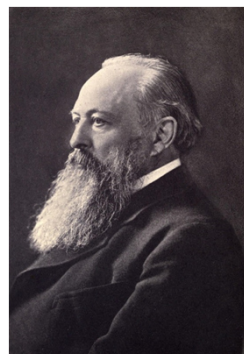
(*1864; † 1920)

Wirtschaft und Gesellschaft
(1919-1921), in:
Gesamtausgabe Bd.23/I,
Tübingen 2013, § 16/S. A 210

Seite 5



Macht, Machtbegrenzung und Gewaltenteilung



«Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men (...).»

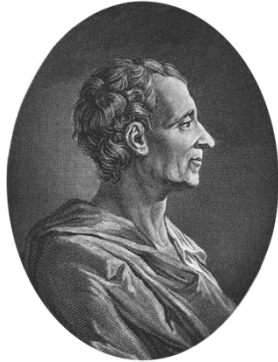
**John DALBERG-ACTON,
1st Baron Acton**
(*1834; † 1902)

Letter to Archbishop
Mandell Creighton (1887)

Seite 6



Macht, Machtbegrenzung und Gewaltenteilung



«[C]'est un expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; (...). Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que (...) le pouvoir arrête le pouvoir.»

**Charles DE SECONDAT,
BARON DE MONTESQUIEU**
(*1689; † 1755)
De l'esprit des lois (1748),
Livre XI/Chapitre IV

Seite 7



Gewaltenteilung: normative Grundlagen

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005
(KV ZH; SR 131.211)

Art. 3 Gewaltenteilung

- ¹ Der Aufbau des Staates und die Ausübung staatlicher Macht beruhen auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung.**
- ² Niemand darf staatliche Macht unkontrolliert oder unbegrenzt ausüben.**

Seite 8



Gewaltenteilung: Vorbedingungen

- **Prämisse**
 - **jede staatliche Tätigkeit lässt sich einer der drei Staatsfunktionen zuordnen**
 - **Rechtsetzung**
 - herausgehobene Stellung der Rechtsetzung, da diese den Rahmen setzt für
 - Regierung/Verwaltung
 - Rechtsprechung
 - **Regierung/Verwaltung**
 - **Rechtsprechung**
- **Umsetzung durch die Bundesverfassung?**
- **Einwände/Kritik**

Seite 9



Gewaltenteilung: Vorbedingungen



Hans KELSEN
(*1881; † 1973)

Reine Rechtslehre,
2. A. (1960), Wien 2000
(Nachdruck), S. 240

«Rechtsanwendung ist zugleich Rechtserzeugung. Diese beiden Begriffe stellen nicht, wie von der traditionellen Theorie angenommen, einen absoluten Gegensatz dar. Es ist unzutreffend, zwischen rechtserzeugenden und rechtsanwendenden Akten zu unterscheiden. Denn wenn man von den Grenzfällen (...) absieht (...), ist jeder Rechtsakt zugleich die Anwendung einer höheren Norm und die durch diese Norm bestimmte Erzeugung einer niederen Norm.»

Seite 10



Grundsatz der Gewaltenteilung: Elemente

1. **funktionelle Gewaltenteilung**
 - jede Staatstätigkeit wird einer Funktion zugeordnet
2. **organisatorische Gewaltenteilung**
 - jede Staatsfunktion wird von einem bestimmten Organ («Gewalt»; «*branch of government*») unabhängig wahrgenommen (Stammfunktion)
 - Gesetzgebung: Art. 163-165 BV
 - Staatsleitung und Vollzug: Art. 174 BV
 - Rechtsprechung: Art. 188 BV
3. **personelle Gewaltenteilung**
 - Staatsorgane mit ihren Stammfunktionen werden mit Personen besetzt, die voneinander unabhängig sind (Unvereinbarkeiten)
4. **gegenseitige Hemmung der Staatsgewalten**
 - Hemmung der Gewalten durch Kontrollinstrumente



Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung: Elemente



«The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny.»

James MADISON

(*1751; † 1836)

The Federalist Papers: No. 47 (February 1, 1788) [= Reader Dok. 4 im Original und in dt. Übersetzung]



Aktualität: Einführung eines Verordnungsvetos?

14.422 PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

Einführung des Verordnungsvetos

Eingereicht von:	 AESCHI THOMAS Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Schweizerische Volkspartei
Eingereicht am:	16.06.2014
Eingereicht in:	Nationalrat
Stand der Beratungen:	Folge gegeben

ALLES ZUKLAPPEN
 EINGEREICHTER TEXT

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 157 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein.
Es werden die entsprechenden Gesetzesänderungen vorgenommen, damit die eidgenössischen Räte zu bundesrätlichen Verordnungen ein einfaches Veto, ohne Möglichkeit auf Abänderung, einlegen können. Das Verordnungsveto orientiert sich an den folgenden Grundsätzen:

14.421 PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

Genehmigung bundesrätlicher Verordnungen durch das Parlament

Eingereicht von:	 FOURNIER JEAN-RENÉ CVP-Fraktion Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
Eingereicht am:	11.06.2014
Stand der Beratungen:	Erledigt

ALLES ZUKLAPPEN
 EINGEREICHTER TEXT

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 3 der Bundesverfassung und auf Artikel 157 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein.
Das Parlament wird dazu aufgefordert, entsprechende Gesetzesänderungen vorzunehmen, damit bundesrätliche Ausführungsverordnungen nur nachfolgenden Fällen durch die eidgenössischen Räte genehmigt werden können. Das Parlament muss sich in beiden Entwürfen das Recht vorbehalten, wenn dies den die Zuständigkeiten ordnenden des Bundesgesetz zur Genehmigung vorgelegt werden. Unter Achtung des Prinzips der Gewaltenteilung erfolgt diese Genehmigung ohne Möglichkeit der Abänderung und nicht durch eine eingehende Prüfung der verschiedenen Ausführungsverordnungen.

Curia Vista – Geschäftsdatenbank des Parlaments

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista>

Seite 13



Gewaltenteilung: Fallbeispiel



BGE 121 I 22

vom 27. Januar 1995 i.S. Anouk Hasler et al. gegen Regierungsrat des Kantons Zürich

Sachverhalt

- 10. August 1994: Regierungsrat des Kantons Zürich beschliesst Zulassungsbeschränkung zum Medizinstudium an der Universität Zürich
- max. 400 Studienplätze/Jahr in Human-, Zahn- und Veterinärmedizin
- Beschwerde, mit der u.a. die Verletzung des «Grundsatzes der Gewaltenteilung» gerügt wird

Seite 14



Gewaltenteilung: Fallbeispiel

«Seit jeher hat das Bundesgericht aber das durch sämtliche Kantonsverfassungen gewährleistete Prinzip der Gewaltentrennung als Individualrecht der Bürger anerkannt (...). Sein Inhalt ergibt sich jeweils aus dem kantonalen Recht (...). »

BGE 121 I 22 E. 3a S. 25 (Anouk Hasler et al.)



Gewaltenteilung: Fallbeispiel

«Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (...) gelten als verfassungsmässige Rechte Verfassungsbestimmungen, die dem Bürger einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichern wollen oder welche, obwohl vorwiegend im öffentlichen Interesse erlassen, daneben auch noch individuelle Interessen schützen (...). Bei der Bestimmung des Vorliegens von verfassungsmässigen Rechten stellt das Bundesgericht insbesondere auf das Rechtsschutzbedürfnis und die Justiziabilität ab (...). Nach der Doktrin gelten als verfassungsmässige Rechte justiziable Rechtsansprüche, die nicht ausschliesslich öffentliche Interessen, sondern auch Interessen und Schutzbedürfnisse des Einzelnen betreffen und deren Gewicht so gross ist, dass sie nach dem Willen des demokratischen Verfassungsgebers verfassungsrechtlichen Schutzes bedürfen»

BGE 131 I 366 E. 2.2 S. 368 (SVP Solothurn)



Gewaltenteilung: Fallbeispiel

«Gesetzgebende Gewalt im Kanton Zürich ist gemäss Art. 28 [a]KV das Volk unter Mitwirkung des Kantonsrats. Weder Erlasse, die vom Kantonsrat in eigener Kompetenz verabschiedet werden, noch Verordnungen der Exekutive oder der Justiz sind Gesetze im formellen Sinn (...). Ein selbständiges verfassungsmässiges Verordnungsrecht steht dem Regierungsrat nur zum Erlass von Vollzugsverordnungen und Polizeinotrecht zu. Aus Art. 28 [a]KV ergibt sich insbesondere, dass der Regierung kein allgemeines, unmittelbar auf die Verfassung gestütztes Recht zum Erlass gesetzesvertretender Verordnungen zukommt; (...). (...) Der angefochtene Beschluss des Regierungsrats hält demnach vor dem Prinzip der Gewaltentrennung nur stand, wenn es sich dabei um eine Vollzugsbestimmung (...) oder eine Polizeinotregelung (...) handelt.»
BGE 121 I 22 E. 3c S. 26 (Anouk Hasler)

Seite 17



Gewaltenteilung: Fallbeispiel

- **Beschluss des Regierungsrates ist keine Vollzugsbestimmung des Unterrichtsgesetzes**
 - «Das Zürcher Unterrichtsgesetz enthält aber weder eine Delegationsnorm an den Regierungsrat, die Zulassung zur Universität mit Blick auf quantitative Vorgaben zu regeln, noch die hierbei zu beachtenden Richtlinien.»
- **Beschluss des Regierungsrates ist keine «Polizeinotregelung»**
 - «Dem Regierungsrat steht zwar ein selbständiges Notverordnungs- bzw. -verfügungsrecht zu. Die Kompetenz zum Erlass von Polizeinotrecht setzt jedoch eine schwere und unmittelbar drohende Gefahr für die öffentliche Ordnung voraus, der nicht mit anderen gesetzlichen Mitteln beizukommen ist; (...).»
 - «Die Überlastung der medizinischen Studieneinrichtungen ist seit Jahren bekannt und hat immer wieder zu Diskussionen um Zugangsbeschränkungen geführt.»

Seite 18



Gewaltenteilung: Verfassungsvergleichung

- **Idealtypen von Regierungsformen und Gewaltenteilung**
 - **parlamentarisches Regierungssystem**
 - Beispiel Vereinigtes Königreich
 - **präsidiales System**
 - Beispiel Vereinigte Staaten
- **Regierungsform schweizerischen Zuschnitts (Bund)**
 - kollegiale (≠ monokratische) Regierung (Exekutive) gleichberechtigter Mitglieder mit eigener Legitimationsbasis ohne gesondertes Staatsoberhaupt
 - Gewaltenhemmung durch Zusammenwirken von Bundesrat und Bundesversammlung
 - «Staatsleitung» als gemeinsame Aufgabe von Bundesrat und Bundesversammlung
 - direktdemokratische Partizipation
 - Konkordanzdemokratie



Rekapitulation

1. Gewaltenteilung soll Akkumulation und Missbrauch von Macht verhindern. Gewaltenhemmung zielt auf die gegenseitige Kontrolle der Gewalten.
2. «Teilung» der Gewalten suggeriert (fälschlicherweise), dass sich Staatstätigkeiten präzise einer Staatsfunktion und damit einer «Gewalt» (*branch of government*) als «Stammfunktion» zuordnen lassen.
3. Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist ein verfassungsmässiges Recht (Grundlage: Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BV).
4. Vor- und Nachteile eines parlamentarischen Vetos gegenüber Verordnungen des Bundesrates sind wesentlich von der konkreten Ausgestaltung abhängig. Gesichtspunkte können sein: Kontrolle der Exekutive; Verhinderung der Verlagerung materieller Rechtsetzung in den «Vollzug»; Eingriff in die «Stammfunktion» der Exekutive; «Verwischung» von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen; Kompromissdruck; zeitliche Verzögerungen; Überforderung des Parlaments; Anreize zu unsorgfältiger Bundesgesetzgebung.



Ausblick: Lektion vom Freitag, 27. Oktober 2017

- **Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes:
Stellung und Funktion**
 - **Themen**
 - Bundesversammlung als «oberste Gewalt im Bund»
 - Wahl, Zusammensetzung, Unvereinbarkeiten
 - **Pflichtlektüre**
 - § 18 des Lehrbuchs
 - Dok. 5 und 6 des Begleitbandes (Reader)



Vielen Dank!

Prof. Dr. Johannes Reich

Universität Zürich
Rechtswissenschaftliches Institut
Rämistrasse 74/8
8001 Zürich

Büro: RAI F-007

Email: Johannes.Reich@rwi.uzh.ch