

WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ

ALLGEMEINES STAATSRECHT

ZWEITE AUFLAGE

ZUSAMMENFASSUNG

2002/2003

TEILWEISE WORTWÖRTLICHE TEXTÜBERNAHME DES BUCHES SOWIE
DER BEREITS BESTEHENDEN ZUSAMMENFASSUNG VON KAYHAN KAYAR

INHALTSVERZEICHNIS

ENTWICKLUNG UND BEGRIFF DES STAATES	4
HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES STAATES	4
Antike, die griechischen Stadtstaaten („Polis“)	4
Der römische Staat	4
Mittelalter	4
18. Jahrhundert, Absolutismus	4
Hobbes, Bodin, Locke, Rousseau und Montesquieu	5
BEGRIFF UND WESEN DES STAATES	5
Dreielementen-Lehre	5
Volk	5
Gebietshoheit	5
Staatsgewalt	5
Souveränität	5
Legitimität	6
Staatliche Legitimität und Legalität	6
STAAT UND GESELLSCHAFT	6
Liberaler Staat	7
Totalitärer Staat	7
Moderne Demokratien	7
DER STAAT ALS GEGENSTAND DER WISSENSCHAFT	7
ÜBERSICHT ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER LEHRE VOM STAAT	7
Politikwissenschaften	7
Staatsphilosophie	8
Verfassungsgeschichte und –vergleichung	8
DIE STAATSFORMEN	8
ZUR UNTERSCHIEDUNG DER VERSCHIEDENEN STAATSFORMEN	8
Die gemischten Staatsformen	9
Die Zweiteilung der Staatsform	10
Monokratien	10
Konstitutionalismus	10
Parlamentarische Monarchie	11
Diktaturen	11
Oligarchie und Aristokratie	11
Demokratie	12
Antike	12
Mittelalter	12
Reformation	12
Jean Calvin	12
Johannes Althusius	13
Aufklärung	13
Jean Jacques Rousseau	13
Antoine, Marquis de Condorcet	13
Montesquieu	14
Die Prinzipien und Voraussetzungen der Demokratie	14
Die Freiheits- und Menschenrechte in der Demokratie	15
Zaccaria Giacometti	15

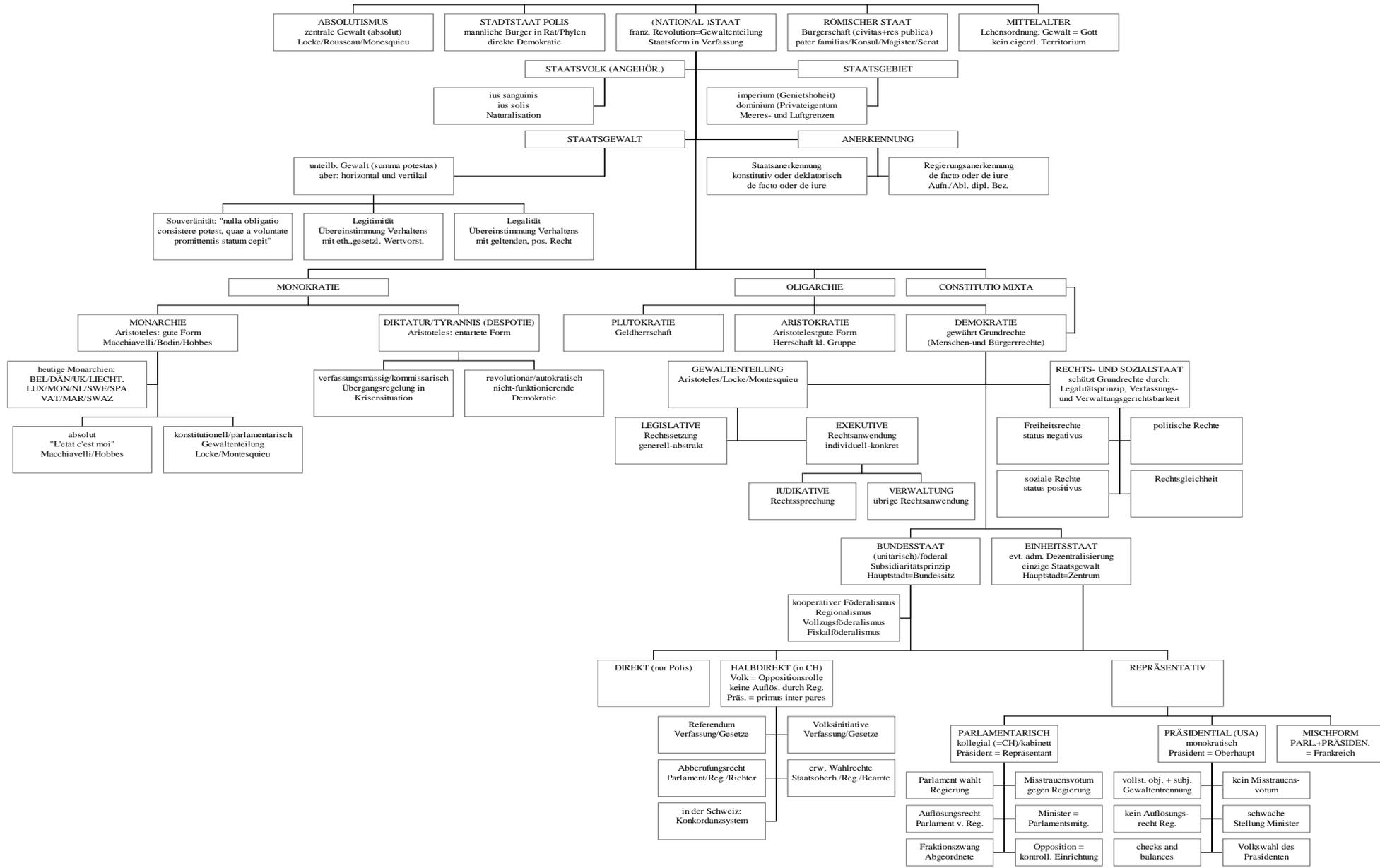
Direkte Demokratie	15
Plebiszitäre Demokratie	15
Repräsentative oder indirekte Demokratie	16
Liberale Auffassung	16
Moderne parteienstaatliche Demokratie	16
Referendumsdemokratie oder halbdirekte Demokratie	16
Referendum	16
Volksinitiative	17
Abberufungsrecht	18
Erweiterte Wahlrechte	18
DIE VERFASSUNG	18
BEGRIFF UND FUNKTIONEN DER VERFASSUNG	18
Begriff der Verfassung	18
Die Verfassung im formellen Sinn	19
Die Verfassung im materiellen Sinn	19
Verhältnis zwischen formeller und materieller Verfassung	19
Funktionen der Verfassung (Verfassungsverständnis)	19
Instrumentales und Materielles Verfassungsverständnis	20
GESCHICHTE DER GESCHRIEBENEN VERFASSUNG	20
Verfassung als Vertrag	20
Verfassung als einseitiger Akt des Monarchen	20
Verfassung als qualifiziertes Gesetz	21
Die Verfassung der Europäischen Union	21
VERFASSUNGSGEBUNG UND VERFASSUNGSÄNDERUNG	21
Begriffliche Unterscheidung	21
Verfassungsgebende Gewalt, „pouvoir constituant“	21
Abbé Sieyès	22
Teiländerung und Gesamtänderung der Verfassung	22
Flexible und starre Verfassungen	22
Organe der Verfassungsgebung	22
Schranken der Verfassungsänderung	23
Durch die Verfassung selbst festgelegte Schranken	23
Inhaltliche Schranken	23
Zeitliche Schranken	23
Formelle Schranken	23
Verfassungsimmanente Schranken	23
FORTBILDUNG DER VERFASSUNG OHNE VERFASSUNGSREVISION	24
Gewohnheitsrecht und Übung	24
Auslegungspraxis der Behörden – allgemeine Rechtsgrundsätze	24
SCHUTZ DER VERFASSUNG	25
Begriff und Haupttypen	25
Historische Perspektive	25
Johann Gottlieb Fichte, Jean Jacques Rousseau und Abbé Sieyès	25
Träger des Verfassungsschutzes im modernen Staat	25
DAS NOTSTANDSRECHT	26
Begriff des Staatsnotstandes	26
Merkmale der Notstandverfassung	26
Intrakonstitutionelles und extrakonstitutionelles Notstandsrecht	26

RECHTSSTAAT UND SOZIALSTAAT	27
DER RECHTSSTAAT	27
Geschichte des Rechtsstaatsbegriffs	27
Der liberale Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts	28
Der heutige erweiterte Rechtsstaatsbegriff	28
Formelle und materielle Elemente des Rechtsstaates	28
Zaccaria Giacometti und die formellen und materiellen Elemente des Rechtsstaats	28
Rechtsstaat und Demokratie	29
Gefahr der Verengung des Rechtsstaatsbegriffs	29
DER SOZIALSTAAT	29
Entwicklung des Sozialstaates	29
Der soziale Rechtsstaat	30
EINHEITSSTAAT UND BUNDESSTAAT	31
BEGRIFF UND WESEN DES EINHEITSSTAATES	31
BEGRIFF UND WESEN DES BUNDESSTAATES	32
Voraussetzungen für das Funktionieren des Bundesstaates	33
Der europäische und der amerikanische Bundesstaats-Typ	33
Der Europäische Vollzugsföderalismus (Gesetze erlassen)	33
Der dezentralisierte Bundesvollzug in den USA	34
Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten	34
Methoden der Kompetenzverteilung	34
Kategorien von Bundeskompetenzen	34
Schema der Kategorien von Rechtsetzungskompetenzen des Bundes	35
Bundesstaatliche Treuepflicht („Bundestreue“)	35
Walther Burckhardt	36
Staatsgebiet und Änderung im Bestand der Gliedstaaten	36
FÖDERALISMUS	37
Föderalismus und Subsidiarität	37
Föderalismus und Bundesstaat	38
Neuere Entwicklungen des Föderalismus	38
STAATSFUNKTION,GEWALTENTEIL,REGIERUNGSSYSTEM	39
URSPRUNG DER LEHRE DER GEWALTENTEILUNG	39
Antike	39
Die Entwicklung der Gewaltenteilung in der Neuzeit	39
LEHRE VON DER GEWALTENTEILUNG UND DEN STAATSFUNKTIONEN	40
Die klassische Dreiteilung der Gewalten im Staat	40
Andere Gewaltenteilungsmodelle	41
DIE GEWALTENTEILUNGSIDEE IM ÜBERBLICK	41
Die traditionellen Elemente des Gewaltenteilungsprinzips	41
GEWALTENTEILUNGSMODELLE UND POLITISCHEN SYSTEME	42
Das parlamentarische Regierungssystem	42
Hauptmerkmale	42
Beispiele parlamentarischer Regierungssysteme	43
Grossbritannien	43
Deutschland	43
Italien	44
Japan	44
Israel	44

Würdigung des parlamentarischen Regierungssystems	45
Das präsidentiale Regierungssystem	45
Hauptmerkmale	45
Das Regierungssystem der Vereinigten Staaten von Amerika	45
Mischformen parlamentarischer und präsidentialer Systeme	46
Hauptmerkmale	46
Beispiele gemischter Regierungssysteme	47
Das schweizerische Regierungssystem	48
Hauptmerkmale	48
Stellung von Parlament und Regierung	48
Das Regierungssystem der Europäischen Union	48
DIE GESETZGEBENDE GEWALT, DAS PARLAMENT	49
GESCHICHTE DES DEMOKRATISCH GEWÄHLTEN PARLAMENTES	49
Entstehung des Parlamentes als staatliche Institution	49
Die Demokratisierung des Parlamentes	50
FUNKTIONEN DES PARLAMENTES	50
Die wichtigsten Funktionen	50
Die Gesetzgebung	50
WAHL DES PARLAMENTES	52
Die Rechtsnatur des Wahlrechts	52
Die Wahlrechtsgrundsätze	52
Die Wahlsysteme	52
Die Mehrheitswahl („Majorzwahl“)	52
Die Verhältniswahl („Proporzwahl“)	53
Kombination von Majorz- und Proporzahlen	54
Das Prinzip der auftragsfreien Repräsentation	54
EIN- UND MEHRKAMMERSYSTEM	54
Das Einkammersystem	54
Das Zweikammersystem	54
Gründe für das Zweikammersystem	55
Ausgestaltung des Zweikammersystems	55
Grundsätzliche Gleichstellung der beiden Kammern	55
Übergewicht der zweiten Kammer bzw. der Gliedstaatenkammer	55
Übergewicht der ersten Kammer bzw. der Volksvertretung	55
DIE REGIERUNG (EXEKUTIVE) UND DIE VERWALTUNG	56
FORMEN DER REGIERUNGSORGANISATION	56
Monokratische Regierung	56
Kabinettsregierung	56
Kollegialregierung	57
DIE VERWALTUNG	57
Allgemein	57
Verwaltungshierarchie	58
Politische Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament	58
Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentlichkeit	58
Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger	59
Dezentralisation der Verwaltung	59
DIE RICHERLICHE GEWALT	59
BEGRIFF DER RICHTERLICHEN GEWALT	59

UND BEDEUTUNG DER RICHTERLICHEN UNABHÄNGIGKEIT	59
Begriff	59
Vollziehungs- oder Verwaltungsfunktionen	60
Rechtsetzungsaufgaben und Rechtspflege durch nichtrichterliche Staatsorgane	60
Richterliche Unabhängigkeit	60
Bindung an die generell-abstrakten Normen und richterliche Unabhängigkeit	60
DIE GERICHTSORGANISATION	61
Ordentliche Gerichte, Spezialgerichte, Ausnahmegerichte	61
Instanzenzug	61
BESTELLUNG DER RICHTER	61
Wählbarkeitsvoraussetzungen	61
Unvereinbarkeitsbestimmungen	62
Wahlorgan	62
Amtsdauer	62
DIE VERFASSUNGSGERICHTBARKEIT	62
Begriff	62
Ursprung und Verbreitung	63
Haupttypen	63
Abstrakte Normenkontrolle	63
Präventive Normenkontrolle	63
Repressive Normenkontrolle	63
Konkrete Normenkontrolle	64
Diffuses System	64
Konzentriertes System	64
Verfassungsbeschwerde	64
Besondere Fälle	64
Grundproblematik der Verfassungsgerichtsbarkeit	64
DIE VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT	65
Begriff	65
Funktionen und Bedeutung	65
Unterscheidung „ursprünglicher“ und „nachträglicher“ Verwaltungsgerichtsbarkeit	65
Träger	65
EXKURS: DER OMBUDSMAN (BÜRGERBEAUFTRAGTER)	66
Begriff	66
Organisatorische Stellung	66
Funktionen	66
Verbreitung	66
DIE GRUNDRECHTE	67
BEGRIFF UND ARTEN	67
Begriff	67
Menschenrechte und Bürgerrechte	67
Arten von Grundrechten des Einzelnen: Übersicht	67
GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG	68
Überblick	68
Gewährleistung von Grundrechten in den nordamerikanischen Verfassungen	68
Bedeutung der Französischen Revolution für die Entwicklung der Grundrechte	68
Seitherige Entwicklung	69
DIE FREIHEITSRECHTE	69
Die einzelnen Freiheitsrechte	69
Träger der Freiheitsrechte	69
Negatorisches und konstitutiv-institutionelles Verständnis der Grundrechte	70

Das Problem der Drittwirkung	70
Schranken der Freiheitsrechte	70
Allgemeine immanente Schranken	70
Voraussetzungen für die Einschränkung	70
Ausschaltung von Freiheitsrechten auf Grund besondere Verfassungsbestimmungen	71
DIE RECHTSGLEICHHEIT	71
Tragweite	71
Träger und Adressaten	71
Verhältnis zur Freiheit	71
DIE POLITISCHEN UND SOZIALEN RECHTE	72
Die politischen Rechte	72
Die sozialen Rechte	72
DIE GRUNDRECHTE AUF INTERNATIONALER EBENE	72
Die Vereinten Nationen („UNO“)	72
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa („OSZE“)	72
Europarat („ER“)	73
Die Europäische Union („EU“)	73
WIDERSTANDSRECHT BEI GRUNDRECHTSVERLETZUNGEN?	74
Begriff	74
Begründung des Widerstandsrechts	74
Widerstandsrecht im demokratischen Rechtsstaat?	74
POLITISCHE PARTEIEN, VERBÄNDE, MASSEN MEDIEN	75
Begriff	75
Parteiensysteme	75
Funktionen	75
Im Mehrparteiensystem	75
Im Einparteiensystem	75
Gesetzliche Regelung des Parteiwesens	76
DIE VERBÄNDE	76
Begriff	76
Einfluss der Verbände auf den Staat	77
Einfluss auf die Parlamentswahlen	77
Einfluss auf die Rechtssetzung	77
Einfluss auf den Vollzug und die Rechtsprechung	77
DIE MASSEN MEDIEN	78
Arten	78
Betrieb von Radio und Fernsehen durch den Staat	78
Privatwirtschaftliches System	78
Konkurrenz von staatlichen und privaten Sendern	78
Gefahren des Internets	78



ENTWICKLUNG UND BEGRIFF DES STAATES

HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES STAATES

Antike, die griechischen Stadtstaaten („Polis“)

Der Staat wird in der Antike als „Zusammenschluss von gemeinsamen Interessen“ betrachtet, was sich hauptsächlich in den Landwirtschaftsinteressen (Ackerbau) niederschlägt. Die Zerrissenheit Griechenlands in viele Landschaftsbecken förderte die Bildung von sog. „Stadtstaaten“ („Polis“), die ihrerseits die individuellen Interessen ihrer Bürger, durch den Einsatz einer direkten Demokratie („Personalitätsprinzip“), einsetzten. Die Beteiligung am Politgeschehen manifestierte sich in Volksversammlungen (Volk ist hier die gesetzgebende Gewalt), wobei unter dem Begriff „Volk“ nur männliche Bürger (keine Sklaven) verstanden werden.

Der römische Staat

Der römische Staat ging aus einem Stadtstaat hervor, dessen Grundpfeiler die Bürgerschaft „civitas“ bildete. Im römischen Staat wurde das Familien- vom Staatsgeschehen getrennt (privates und öffentliches Recht). Die römische Staatsorganisation wurde von Konsuln (innere und äussere Politik und Militäroberbefehl) – in Notzeiten wurden Diktatoren eingesetzt – und von Volksversammlungen geprägt. In den Volksversammlungen wurden die obersten Magistraten gewählt, welche die Legislative und die Judikative ausübten.

Mittelalter

Ogleich das römische und das griechische Prinzip eines Staates immer wieder als Beispiel dargestellt werden, lässt sich ein solcher Staatsbegriff im Mittelalter nicht finden. Nicht allein eine fehlende einheitliche Staatsgewalt mit einem Gewaltmonopol über ein festes Territorium, sondern das bestehende Lehnrecht und die Ableitung aller Staatsgewalt von Gott, verhinderten die Bildung eines Staates im Sinne der römischen oder griechischen Lehre.

18. Jahrhundert, Absolutismus

Erst im späten 18 Jh. konnte durch den sich einsetzenden Absolutismus, also durch konzentrierte Macht auf den Monarchen und der Schwächung der Stände sich die Idee einer Staatseinheit, eines modernen Staates entwickeln.

Hobbes, Bodin, Locke, Rousseau und Montesquieu

Dieser Staatsgedanke wurde durch Hobbes, Bodin, Locke (Staat hat Freiheit des Einzelnen zu erhalten, Staatsgewalt muss begrenzt werden), Montesquieu (Gewaltenteilung) sowie Rousseau (Volkssouveränität) gefördert. Ende des 18. Jh. setzte sich in den USA der Gedanke Montesquieus, dann in Frankreich durch die Französische Revolution derjenige Rousseaus durch, wobei sich nicht allein der Begriff eines Staates, aber – durch das wachsende Zusammengehörigkeitsgefühl - mehrheitlich der eines Nationalstaates herausbildete.

BEGRIFF UND WESEN DES STAATES

Dreielementen-Lehre

Volk

Der Begriff des „Volkes“ lässt sich durch Staatsangehörigkeit - Geburt („ius sanguinis“/„ius soli“) oder Einbürgerung (Naturalisation) - beschreiben. Andererseits kann „Volk“ im Sinne von (politischen) „Aktivbürgern“ und „Gesamtheit der Menschen einer Staatsgewalt“ verstanden werden.

Gebietshoheit

Völkerrechtlich lässt sich das Staatsgebiet durch die Gebietshoheit („imperium“≠„dominium“: Privateigentum) beschreiben, das sich sowohl durch Landes-, durch Meeres- und Luftraumgrenzen einschränken lässt. Die „Genfer Übereinkommen“ von 1958 und die „UNO-Seerechtskonventionen“ von 1973-1982 sowie die „Vereinbarungen über den Durchflug im internationalen Fluglinienverkehr“ und die „Vereinbarungen der Internationale Zivilluftfahrt“ von 1944, beschreiben die „Meeresgrenze“ auf 12 Meilen von der Staatsküste entfernt, die Luftlinie als diejenige über der jeweiligen Gebietshoheit des Staates inkl. Meereshoheit.

Staatsgewalt

Souveränität

Der Begriff der Souveränität hat seinen Vorläufer im lat. „summa potestas“, (höchsten Gewalt) und wurde erstmals von Jean Bodin verwendet und massgeblich entwickelt. Danach wird Souveränität als „unbeschränkte, unteilbare, zeitlich unbegrenzte Gewalt nach innen und aussen“ verstanden, wobei sie gegenüber dem natürlichen und göttlichen Recht abhängig bleibt („*Nulla obligatio consistere potest, quae a voluntate promittentis statum cepit*“).

Während im absolutistischen Zeitalter der Monarch oder auch der Fürst Träger der Souveränität darstellten, wird in der heutigen Zeit von einer „Volkssouveränität“ oder „Staatsouveränität“ ausgegangen (Art. 2 UNO-Charta). Die Souveränität eines Staates wird durch die Souveränität eines anderen beschränkt. Kein Staat hat folglich das Recht einem anderen unterworfen/übergeordnet zu sein. In der heutigen Zeit haben die Staaten an Souveränität eingebüsst, was durch Zusammenschlüsse von Staaten zu wirtschaftlichen, militärischen aber auch politischen Organisationen zur Geltung kommt.

Legitimität

Die Legitimität stellt die Innenseite der Souveränitätsfrage dar; staatliches (souveränes) Handeln ist dann legitim, „wenn es mit den bei der betreffenden Bevölkerung vorherrschenden ethischen, übergesetzlichen Wertvorstellung im Einklang steht“ (Halle/Kölz 199:15). Max Weber unterschied drei Idealtypen der Herrschaft, die sich in einer legalen (bürokratischen Verwaltungsstab), traditionellen und charismatischen Herrschaft auszeichneten. Die legale Herrschaft beruht auf der Geltung von Regeln und Gesetz (Demokratie), während sich die traditionale Herrschaft auf den Glauben und seinen Ordnungen stützt (Päpste, Monarchen). Die charismatische Herrschaft bezieht sich auf eine „aussergewöhnlich“ Qualität einer Persönlichkeit („Führer und Anhänger“).

Staatliche Legitimität und Legalität

Während sich Legitimität auf die Übereinstimmung eines „Verhaltens mit ethischen, übergesetzlichen Wertvorstellungen“ in Verbindung bringen lässt (Naturrecht), bezieht sich Legalität auf die „Übereinstimmung eines Verhaltens mit einer Gesetzmässigkeit“ (positives Recht). Positives Recht kann dann ungerecht sein wenn seine Theorien Recht und Moral trennen und die Legitimität somit nicht einschliessen. Legitimität schliesst ein gewisses demokratisches Moment in sich ein, da es in der Legitimitätsfrage um das Ausmass innerer Zustimmung der Einzelnen zu den sie betreffenden Ordnungen geht.

STAAT UND GESELLSCHAFT

Durch den Absolutismus ging eine starke Forderung nach einer Unterscheidung von Staat und Gesellschaft einher. Mit dem Begriff „Gesellschaft“ werden alle nichtstaatlichen Organisationsformen menschlichen Zusammenlebens auf der Ebene des „privaten Rechts“ erfasst. Alle staatlichen Organisationsformen hingegen werden dem „öffentlichen Recht“ zugeschrieben.

Liberaler Staat

Eine starke Trennung zwischen Gesellschaft und Staat. Durch eine „laisser-faire“ Politik kann auch von einer „Selbstregulierung“ der Gesellschaft in einem Staat die Rede sein. Obschon sich der liberale Staat grösstenteils durch positive Aspekte, wie die Entwicklung der Freiheit des Individuums auszeichnet, kann ein Nichteingreifen des Staates zu Ausbeutungen (Kinderarbeit) oder zu nicht obligatorischen Verpflichtungen (Schulen) führen. Eine Selbstregulierung der Gesellschaft ist folglich nicht zu empfehlen. Eine Rücknahme der staatlichen Macht lässt sich durch das Subsidiaritätsprinzip erreichen.

Totalitärer Staat

Keine Trennung der Gesellschaft und des Staates sieht ein totalitäres Staatssystem vor (kommunistischer, marxistisch-leninistischer Staat). In der heutigen Zeit lassen sich China und Kuba noch als totalitäre Staaten nennen.

Moderne Demokratien

In den modernen Demokratien sind Staat und Gesellschaft stark miteinander verflochten. Während der Staat regulierend in das gesellschaftliche Leben (Raumplanung, Umweltschutz, Gesamtverkehrskonzept) ordnend eingreift, sind (politische) gesellschaftliche Parteien an der Gestaltung des Staates beteiligt. Der Staat ermöglicht der Gesellschaft und dem Individuum Freiheiten, ohne auf ein Minimum an Sicherheit durch staatliche Regulierung zu verzichten.

DER STAAT ALS GEGENSTAND DER WISSENSCHAFT

ÜBERSICHT ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER LEHRE VOM STAAT

Politikwissenschaften

In der Politikwissenschaft („Sein“) geht es um die Analyse politischer Ordnungen aufgrund empirischer Bestandesaufnahme. Während die Befunde der Analysen in der Innenpolitik eine Parallele zum Staatsrecht („Sollen“) bilden, kann im Bereich der Analysen internationaler Politik im allgemeinen Staatsrecht hergestellt werden.

Staatsphilosophie

Die Staatsphilosophie („ideelle Sollen“) hingegen entfernt sich von einem empirischen Erklärungsansatz und hinterfragt die ideale Ausgestaltung eines Staates, wobei sie Schwergewicht auf die ethischen Wertungen legt.

Verfassungsgeschichte und –vergleichung

Weitere Untersuchungen lassen sich im Bereich der Verfassungsgeschichte und –vergleichung finden. Während in der Verfassungsgeschichte die Entstehung und die Weiterentwicklung der Verfassungen einzelner Staaten untersucht werden, werden in der Verfassungsvergleichung verschiedene staatliche Verfassungsordnungen zueinander in Bezug gesetzt. Die Vor- und Nachteile verschiedener Lösungen werden gegeneinander abgewägt.

DIE STAATSFORMEN

ZUR UNTERSCHIEDUNG DER VERSCHIEDENEN STAATSFORMEN

Unter „Staatsform“ wird grundsätzlich nach der „Art und Weise“, wie die Staatsgewalt ausgeübt wird (staatliche Herrschaft/Regierungsform), gefragt. Früher wurde das Gewicht stärker auf die organisatorische Ausgestaltung gelegt, während heute im Wesentlichen danach gefragt wird, wer „de facto“ Träger der staatlichen Willensbildung und damit der Macht ist. In den meisten Staaten lässt sich die Staatsform durch die Verfassungen ermitteln. Nur schwer aber lassen sich dadurch Schlüsselstellungen von Mehrheitsparteien (Wirtschaftsverbänden) interpretieren. Durch die „Lehre der Regierungssysteme“ kann eine differenziertere Methode zur Eruierung von Staatsformen angestrebt werden, indem nicht allein nach dem Träger der Macht, aber auch nach der Art und Weise der Ausgestaltung der Regierung und ihr Verhältnis zu anderen Staatsorganen gefragt wird.

Aristoteles und Herodot befassten sich mit der Ermittlung von Staatsformen, indem sie sich für die Anzahl der Herrschenden in einem Staat interessierten (noch heute ein massgebendes Kriterium für die Unterscheidung der Staatsformen). Aristoteles ging noch einen Schritt weiter, indem er die Staatsformen in gute und entartete (schlechte) Formen einteilte. Die Monarchie, die Aristokratie und die Politie (Demokratie) sind dabei der guten, die Tyrannis (Despotie; Regime der Angst), die Oligarchie und die Demokratie (Ochlokratie; Pöbelherrschaft) der schlechten Staatsform einzuteilen.

Die gemischten Staatsformen

Die Unterscheidung der einen oder anderen Form des Staates erfolgt grundsätzlich auf dem Prinzip, ob die Staatsform zum eigenen oder aber zu demjenigen Vorteil der anderen ausgeübt wird. Eine gute Staatsform kann dann zur schlechten wandeln, indem man die guten Prinzipien übertreibt. Aristoteles bezeichnet die Demokratie als Beispiel einer schlechten Staatsform, indem Habgier und Genussucht der Demagogen Veränderungen der demokratischen Staatsform auslösen (schlechter Form). Grundsätzlich ist gem. Aristoteles eine Mitte der guten und der entarteten Staatsformen zu wählen, da eine jede Staatsform ihre Vorzüge aufzuweisen hat („*In medio stat virtus*“). Neben Aristoteles sprachen sich für die Staatsform der „Mitte“ auch Platon, Cicero und Polybios aus. Alle „reinen“ Formen von Staatsformen weisen Mängel auf und unterliegen der Gefahr, in eine entartete Form umzuschlagen, bzw. „*kein Teil unangemessen wachse und zu dem in ihm von Natur angelegten Übel entarte oder aus der Balance gerate*“ (Polybios: Historien). Auf der Lehre der gemischten Staatsform und auf dem Prinzip der Gewaltenteilung beruht ebenfalls Perenthalers anschauliche Einteilung der Staatsformen nach dem Kriterium des „pouvoir constituant“ (Träger der Verfassungshoheit im Staate). Cicero tritt dafür ein, dass nicht alleine eine „mittlere“, sondern gerade zu eine gemischte Staatsform, die sog. „*constitutio mixta*“, „vierte Staatsform“ (Römische Republik und ihre drei klassischen Staatsformen Monarchie; Konsuln, Aristokratie; Senat und Demokratie) die ideale Form der Regierung darstellt. Eine gemischte Staatsform sorgt für einen Kräfteausgleich und verhindert die Entartung derselben.

Auch Machiavelli hält eine Verbindung der drei klassischen Staatsformen für notwendig. Er unterscheidet die Staatsform nicht allein nach dem Kriterium, wer Staatsoberhaupt ist, sondern auch danach, wie ein Staatsoberhaupt in sein Amt gelangt (Monarchie: Staatsoberhaupt durch Erbfolge; Republik: Staatsoberhaupt durch Wahl). Eine Monarchie kann sowohl durch religiöse Herkunft als auch durch charismatische Vorstellungen und Erbrecht gerechtfertigt werden, wobei letzteres entweder durch freie oder durch bedingte Wahlen geschieht. Im heutigen Sprachgebrauch kommt der Unterscheidung der Monarchie und der Republik wenig Bedeutung zu. Einerseits steht den Monarchen heute kein absolutes Machtverständnis zu, indem die meisten noch bestehenden Monarchien meist parlamentarisch regiert werden. Andererseits hat sich der Begriffs „Republik“ stark verändert: Es werden sowohl Staaten, die sich durch kommunistische Prinzipien auszeichnen, als auch Staaten, deren Staatsformen auf demokratische Strukturen ausgerichtet sind als „Republik“ bezeichnet. In demokratischen Staaten werden die Begriffe Demokratie und Republik zusammengefasst, wobei unter Republik all jene Staatsformen verstanden werden, die keine Monarchien sind.

Die Zweiteilung der Staatsform

Platon („Nomoi“, Die Gesetze, S. 693 ff.) und Loewenstein (Verfassungslehre, 1975:26) gehen prinzipiell von einer „Zweiteilung“ der Staatsformen aus. Platon stellt eine gerechte Mischung zwischen der Monokratie und Demokratie her, Loewenstein stützt sich auf die Aufteilung einer Autokratie (autoritäre und totalitäre Regime) und eines Konstitutionalismus (mehrere unabhängige Machträger).

Die gemischte Staatsform stellt den Ursprung der neuzeitlichen Gewaltenteilungslehre dar, was sich in den „Prinzipien“ von Montesquieu niederschlägt. Jeder Staatsform muss ein Prinzip zugrunde liegen, das in den menschlichen Eigenschaften zu suchen sei. Diese Prinzipien sind für die Demokratie die Tugend (la vertu), für die Aristokratie die Mässigung („la modération“) und für die Monarchie die Ehre („l’honneur“). Demgegenüber liegt der Despotie die Furcht („la crainte“) zugrunde.

Monokratien

Der Begriff der „Monokratie“ setzt sich aus den Wortstämmen „mono“ und „kratein“ zusammen, was für eine „Alleinherrschaft“ steht. Monokratien weisen verschiedene Formen auf, die sich durch absolutistische, theokratische, plebiszitäre, konstitutionelle, parlamentarische Merkmale aber auch solche einer Lehensordnung auszeichnen, wobei besonders die absolutistische, parlamentarische und konstitutionelle Monarchie relevante Ausprägungen zur Interpretation von Monarchien im heutigen Sprachgebrauch aufweisen. In der absolutistische Form steht das Volk als politisch rechtlose Masse (Untertanen) unter dem Monarchen (Alleinherrscher; „L’état c’est moi“). Eine solche Darstellung wird bspw. durch Machiavellis Werk „Il Principe“ wiedergegeben. Seine theoretische Grundlage erhielt der Absolutismus durch Bodin, deren Kernbegriffe die Ideen der Souveränität und der Staatsräson bildeten, und durch Hobbes („Gesellschaftsvertrag“).

Konstitutionalismus

Der Ursprung des Konstitutionalismus liegt in den staatsrechtlichen Theorien von Locke und Montesquieu, die in Anlehnung an die Machstellung des englischen Parlaments entwickelt wurden. Grundlegend war die Lehre der Gewaltenteilung, wodurch die Macht der Monarchen stärker aber nicht ganz eingeschränkt wurde und der heutigen parlamentarischen Monarchie ähnlich sieht. Das konstitutionelle System wurde erstmals in England auf der Grundlage der „Bill of Rights“ (1689), dann durch die Französische Revolution in Frankreich (1789) und in ganz Kontinentaleuropa (Deutsches Reich von 1871-1918) eingeführt.

Parlamentarische Monarchie

Die parlamentarische Monarchie ist zwar ebenfalls eine konstitutionelle Monarchie, sie unterscheidet sich aber dadurch von der letzteren, dass die Kompetenzhoheit beinahe vollständig auf das Volk übergegangen ist, welche Inhaber der Staatsgewalt und Träger der Souveränität darstellt. Auch die Gesetzgebung und die vollziehende Gewalt liegt beim Parlament und der von ihr abhängigen Regierung. Die Unterzeichnung von Gesetzen durch den Monarchen ist in der Regel eine reine Formsache. Bei einer parlamentarischen Monarchie handelt es sich materiell um eine Demokratie und nur formell um eine Monarchie (UK).

Diktaturen

Die Monopolisierung der Staatsgewalt liegt bei einer einzelnen Person (Diktatur) oder bei einer Gruppe (Militär „Junta“). Nebst der Monopolisierung der Macht geht auch eine Unterdrückung der Opposition und des politischen und gesellschaftlichen Pluralismus, eine Instrumentalisierung der Bürokratie zur Überwachung, Ausschaltung und/oder Behinderung der Öffentlichkeit in ihrer Kontrollfunktion gegenüber politischen Machthabern und weitgehende oder gänzliche Einschränkungen der Menschen- und Bürgerrechte einher (Pinochet).

In einer revolutionären oder autokratischen Diktatur reißt der Herrscher die Macht an sich selbst. Oft ist eine nicht funktionierende Demokratie ein Entstehungsgrund einer solchen Staatsform. Eine Verfassungsmässige oder kommissarische Diktatur wird insbesondere in innen- oder aussenpolitischen Krisensituationen eingesetzt. Die Bestimmung eines Diktators oder einer diktatorischen Regierung führt zu raschem und effizientem politischen Handeln. Der Einsatz einer Diktatur in Notzeiten wird ebenfalls in demokratischen Verfassungen vorgesehen.

Oligarchie und Aristokratie

Die Oligarchie und Aristokratie bezeichnen die Herrschaft einer kleinen Gruppe. Während unter einer Aristokratie die „Herrschaft der Adligen“ für das allgemeine Wohl in den Vordergrund tritt, wird die Oligarchie gem. Aristoteles als entartete Form der Aristokratie und somit als schlechte Herrschaftsform der Wenigen bezeichnet (Willkürherrschaft). Die Herrschaft der Oligarchen vertritt eine Gruppe, die ihre Macht hauptsächlich zu eigennützigen Interessen gebraucht. Eine Sonderform der Oligarchie ist die Plutokratie, worunter die Geldherrschaft in einem Staat zu verstehen ist. In modernen Gesellschaften ist es aus Gründen der Arbeitsteilung unvermeidlich, dass sich oligarchische Strukturen bilden.

Demokratie

Die Demokratie bildet sich aus den Wortstämmen des „demos“ (Volk) und „kratein“ (Herrschaft) was „Volksherrschaft“ bedeutet. Tatsächlich steht die Demokratie für eine dem allgemeinen Wohl dienende Staatsform. Demokratie steht als „*Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk*“ (*Lincoln: Government of the people, by the people, for the people*). Grundgedanke ist die „Volkssouveränität“ und Gleichberechtigung aller Bürger, was eine Teilhabe aller an der Erfüllung der politischen Aufgaben in einem Staat ermöglicht. Heute wird die Demokratie als Gegensatz zur Diktatur verwendet.

Antike

In „Volksversammlungen“ berieten alle männlichen Bürger über wichtige (politischen) Fragen. Die Regierungsgeschäfte wurden durch den „Rat der Fünfhundert“ geführt (Abteilungen von je 50 Mitgliedern („Phylen“)). Die Mitglieder des Rats wurden durch das Los bestimmt, obschon dadurch auch unfähige Menschen in das politische Amt gewählt wurden. Die Wahl der Mitglieder des Volksgerichts hingegen wurde durch die Volksversammlung bestimmt. Dem Adel („Archontenamt“) wurde der militärische Oberbefehl zugeteilt.

Mittelalter

Im Mittelalter lassen sich in Zusammenschlüssen wirtschaftlicher bzw. berufsbedingter Gruppen („Zünfte“) Züge demokratischer Strukturen erkennen. Diesbezüglich kam es immer wieder zu blutigen Aufständen von „nicht-privilegierten“ Bürgern, die für die Erhaltung ihrer Rechte des spätmittelalterlichen „Conseil général“ (Bürgerversammlung) eintraten. Sog. „Schweizerischen Landsgemeindedemokratien“ zeichneten sich durch die in den Landsgemeinden stattfindenden Volksversammlungen nur bedingt durch demokratische Ansätze aus, indem nur die sich im Besitz des Landesrechts befindliche Männer an den Volksversammlungen teilnahmeberechtigt waren.

Reformation

Jean Calvin

Durch seine Lehre, dass alle Menschen vor Gott gleich seien, entwickelte Calvin zwar die Idee einer egalitären Demokratie, trug durch seine „Prädestinationslehre“ aber dazu bei, dass der Mensch durch wirtschaftlichen Erfolg Gnade und Erwähltheit vor Gott, die Idee des Kapitalismus, fortführte. Die gesellschaftliche Dominanz des Besitzbürgertums wurde durch angeeignetes Kapital gerechtfertigt, was Gott gefallen sollte. Die Weiterentwicklung des Calvinismus endete in der Auswanderung vieler Calvinisten (Puritaner) in die USA.

Johannes Althusius

Erst durch Althusius wurde der Calvinismus im positiven Sinn für die Weiterentwicklung der Demokratie genutzt. Er war der Auffassung, dass die Menschen erst durch einen sog. „Gesellschaftsvertrag“ friedliches Zusammensein schaffen und Gott gefallen konnten. Die Konsequenz dieser Vertragslehre sah er in der Volkssouveränität als unverzichtbares Recht des Volkes und als Grundprinzip für die Gestaltung des Staates.

Aufklärung

Jean Jacques Rousseau

Mit seinem Werk „Der Gesellschaftsvertrag“ schuf Rousseau die fundamentalste Demokratietheorie der Aufklärung. Zentraler Punkt liegt im Schutz der Freiheit und Gleichheit der Menschen durch den Staat und die Legitimation der staatlichen Macht. Souverän ist die Gesamtheit der Menschen in einem Staat. Dabei kann die Souveränität weder veräußert noch geteilt werden. Das Volk soll seinen souveränen Willen an Volksversammlungen kundtun. Der Staat wird durch den auf das Gemeinwohl gerichtete Allgemeinwillen („volonté générale“) bestimmt. Das Individuum hat das Recht sich an dieser Willensbildung zu beteiligen. Folglich ist nur dann ein Konsens der Individuen gefunden, wenn an einer Volksversammlung eine volonté générale zustande kommt. Zu unterscheiden davon ist die „volonté de tous“, die sich aus der Summe der „volontés particulières“ zusammensetzt und den selbstsüchtigen Einzelwillen beschreibt. Ein Allgemeinwillen oder auch Gesamtwille aber kann nur dort entstehen, wo der Einzelwille aufgehoben wird und man sich der volonté générale fügt. Dieser Gesamtwille führt dazu, dass jedes Gesetz, das nicht durch die Volksversammlung zustande gekommen ist nichtig ist. Der volonté particulières werden auch alle Parteien (intermediäre Gruppen, „sociétés partielles“) eingeschlossen, da solche den Gemeinwillen nur stören können. Eine solche Gefahr nimmt zu, desto grösser der Staat ist. Rousseaus Modell des Gesellschaftsvertrages und seiner volonté générale lässt sich am ehesten in kleinen Staaten ausführen.

Antoine, Marquis de Condorcet

Wenngleich Condorcet mit Rousseau bezüglich der Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung übereinstimmt, verwirft er Rousseau Meinung, dass ein System der direkten Demokratie einzig in kleinen Staaten zu bewältigen sei. Diese Ansicht rechtfertigt er damit, dem Volk nicht die alleinige volonté zur Gesetzesbildung zu überlassen, sondern eine volonté délégués und eine volonté retenus zu bestimmen. Dabei handelt es sich darum, einzelne „pouvoirs“ an Delegierte zu übermitteln (zur Redaktion der Gesetzestexte), andere beim Volk selbst zurück zu halten (zur Mitwirkung der Rechte).

Montesquieu

Im Gegensatz zu Rousseau vertat Montesquieu die Ansicht, dass das Volk nicht über die Gesetze zu bestimmen habe, also nicht Kraft der Legislative innehaben könnten. Stattdessen sollten sich Repräsentanten mit der Gesetzgebung befassen, was besonders in einem System der Gewaltenteilung am ehesten zustande kommen könnte. Seine Meinung gerechtfertigte Montesquieu genau aus dem Grund der *volontés particulières*, indem der Mensch nie zu einem Gesamtwillen gelangen könne und sich deshalb Repräsentanten zu bemächtigen habe.

Die Prinzipien und Voraussetzungen der Demokratie

Beim heutigen Demokratieverständnis handelt es sich um eine sog. „Teil-Demokratie“ indem das Volk einzig an der Gesetzgebung (durch das Parlament) beteiligt ist. Für die Schaffung und Erhaltung einer gerechten Gesellschaft bedarf es einen ständigen Einbezug alle von staatlichen Massnahmen Betroffener, Volk. Demokratischen Entscheidungen besitzen nur dann die für ihre Akzeptanz, Durchsetzbarkeit und Dauerhaftigkeit notwendigen Eigenschaften, wenn sie legitim und sachgerecht zustande gekommen sind. Wie der Sachentscheid dann schliesslich ausfällt, hängt von Mehrheitsentscheiden ab, der aber nicht als absolut gelten kann, wenn die zu entscheidende Sachlage nicht mit vorhandenen ethischen oder aber moralischen Vorstellungen übereinstimmt. Sachgerechte demokratische Entscheidungen setzen ein hohes Mass an Öffentlichkeit staatlicher Institutionen voraus. Auch soll sich der Stimmberechtigte über alle Themen in den Medien informieren können. Durch diesen sog. „Relativismus der Weltanschauung“ besteht ein Funktionieren der Demokratie („Minimaler Grund- oder Basiskonsens“). Individuelle Moral- aber auch Religionsvorstellungen führen aber oftmals dazu, dass nur im Bereich sekundärer Fragen ein Relativismus zustande kommen kann (oberflächliches Phänomen). Zum Schutze der ethischen aber auch der moralischen Vorstellungen in einem Staat bedarf es sowohl an Regeln und Gesetze aber auch an gewisser Bildung eines jeden Bürgers (Montesquieus und Rousseaus „vertu“).

In einer Demokratie besteht allgemeines, gleiches, freies und geheimes Wahlrecht. Die Stimmberechtigten müssen in der Lage sein, den von ihnen Gewählten nach Ablauf einer gewissen Zeit das Vertrauen zu entziehen und andere Personen zu wählen. Der Gedanke der politischen Verantwortlichkeit der Parlamentsmitglieder und der Magistraten gegenüber ihren Wählern äussert sich im politischen, disziplinären, strafrechtlichen und vermögensrechtlichen Misstrauensvotum.

Die Freiheits- und Menschenrechte in der Demokratie

Zaccaria Giacometti

1954 legte Giacometti in seiner Rektoratsrede das Ziel der Freiheit als Teil der Demokratie-Idee dar und entwickelte die Voraussetzungen, unter denen die Demokratie Hüterin der Menschenrechte sein kann. Ein politisch reifes Volk wählt nicht nur ein Parlament, welches die Freiheitsrechte schützt. Es kann auch selbst, mittel des Referendums seine Freiheit verteidigen, was einer Selbstbestimmung des Einzelnen im Staate nahe kommt. Tatsächlich stellt der Einzelne somit nicht nur Normunterwerfener dar, sondern Miterzeuger der staatlichen Normen. Giacometti zitiert dabei auch die Französische Erklärung der Menschenrechte von 1789, die sich hier auch auf die politischen Freiheiten der Menschen bezieht. Somit soll das Volk, Wächter der Freiheitsrechte, aber allgemein auch der Menschenrechte sein. Giacometti setzt dennoch voraus, dass ein Volk nur dann Wächter der eigenen Rechte sein kann, wenn es politisch reif ist. Die politische Reife aber kann nur dann erreicht werden, wenn das Volk eine freiheitliche politische Überzeugung, Überlieferung, Erziehung, Erfahrung und Bewährung aufweist. Treten solche Voraussetzungen nicht in Kraft, d.h. weist ein Volk diese Merkmale politischer Reife nicht auf, dann kann es nicht Wächter der Menschenrechte sein, folglich können die Rechte eingeschränkt sein.

Direkte Demokratie

In einer direkten Demokratie trifft das Volk selber alle Gesetze, Verwaltungsmassnahmen, wählt Exekutive und Richter und behält sich vor alle Befugnisse auch selbst anzunehmen, weshalb die direkte Demokratie kein Parlament kennt. Die direkte Demokratie ist ein nirgends verwirklichter Idealtypus des Wortgebrauchs einer Demokratie.

Plebiszitäre Demokratie

Der Staatspräsident führt in der Regel eine Volksabstimmung über einen von ihm gewählten Gegenstand durch. Die Volksabstimmung steht dabei für eine Vertrauensabstimmung des Präsidenten; Lehnt das Volk die Vorlage ab, dann tritt das Staatsoberhaupt zurück (Bsp.: De Gaulle 1969). Das Problem liegt darin, dass das Volk keine Möglichkeit hat, ein von ihm selbst gewähltes Oppositionsinstrument gegen die Regierung aufzustellen und wird somit nicht selbst aktiv. Eine plebiszitäre Demokratie wurde durch Hitler missbraucht.

Repräsentative oder indirekte Demokratie

Im Gegensatz zur direkten Demokratie ist das Volk in einer repräsentativen Demokratie nur noch theoretisch Inhaber der Staatsgewalt (Parlament).

Liberale Auffassung

Die liberale Auffassung schloss mittellose Bevölkerungskreise ganz vom Wahlrecht aus. Einzig ehrenamtlich benannte Repräsentanten bildeten das Parlament. Das Volk hatte einzig die Möglichkeit durch Meinungsgruppierungen in der Politikbildung mitzumachen.

Moderne parteienstaatliche Demokratie

Diese heute herrschende Ausprägung des Repräsentativprinzips basiert auf dem allgemeinen, gleichen, freien und geheimen Wahlrecht. Die Parlamentsmitglieder sind stark in die Partei eingebunden, welche als Sprachrohr der verschiedenen Bevölkerungsgruppen fungieren. In gewissen Staaten (Frankreich, Italien, Dänemark) wird das Repräsentativsystem durch Referendumsэлеmente ergänzt, ohne dass man sie als halbdirekte Demokratien bezeichnet. Der Einfluss des Volkes ist dort von den Verfassungen bewusst gering gehalten.

Referendumsdemokratie oder halbdirekte Demokratie

Bei der halbdirekten Demokratie handelt es sich um eine Kombination von Elementen der repräsentativen und der direkten Demokratie. Das Volk nimmt dabei direkt Einfluss auf die politischen Entscheidungen und erreicht mit Initiative und Referendum, dass gewisse Sachfragen der Volksabstimmung unterstellt werden. Ausserdem ist das Volk befugt, das Parlament, die Regierung oder den Richter abzuberufen. Folgende Erläuterungen aber zeigen auf, dass auch in halbdirekten Demokratien nicht alle Sachbereiche mit Referenden oder Initiativen angegangen werden können.

Referendum

Mit Hilfe des Referendum kann das Volk das Inkrafttreten eines Gesetzes oder Beschlusses des Parlaments verhindern („suspensiv“) oder einen in Kraft stehenden Beschluss nachträglich ganz oder teilweise aufheben („abrogativ“). Findet die Volksabstimmung laut den Bestimmungen der Verfassung statt, dann handelt es sich um ein obligatorisches Referendum. Bedarf es für den Volksentscheid einer speziellen Auslösung (mittels Unterschriften), so handelt es sich um ein fakultatives Referendum.

- Mit dem *Verfassungsreferendum* kann das Volk über eine vom Parlament beschlossene Teil- oder Gesamtänderung der Verfassung abstimmen. In der Schweiz ist das Verfassungsreferendum seit 1848 obligatorisch, in Österreich fakultativ.

- Mit dem *Gesetzesreferendum* kann das Volk über eine vom Parlament beschlossene Teil- oder Gesamtänderung eines Gesetzes oder über ein neues Gesetz abstimmen. Das suspensive Gesetzesreferendum findet bspw. in der Schweiz seit 1874 und in den USA, das abrogative Gesetzesreferendum bspw. in Italien Anwendung (dem Gesetz wird Gelegenheit zur Bewährung gegeben und im Falle eines „Nichtbestehens“ wird das Parlament zu Reformen veranlasst). Im Gesetzesreferendum lässt sich auch eine konstruktive Form nennen (Kombination eines fak. Gesetzesreferendum mit Gesetzesinitiative):
Nebst den Referenden können auch Initiativen zur Änderung von Gesetzen oder zur Aufstellung neuer Gesetze lanciert werden (Einreichung eines neuen Gesetzestextes). Ein Gesetzesreferendum kann in denjenigen Staaten, die ein solches Verfahren anwenden, nur dann als gültig angesehen werden, wenn die Stimmbeteiligung einem sog. „Beteiligungsquorum“ entspricht (nehmen weniger als die entsprechende Quote an der Abstimmung teil, dann kann das Gesetz nicht angenommen werden).
- Das *Staatsvertragsreferendum* bezieht sich auf die Abstimmung von bilateralen, aber auch multilateralen Verträgen. Es kann sowohl fakultativ oder aber auch obligatorisch sein. In der Schweiz ist es normalerweise fakultativ (Ausnahme: Im Falle der Abstimmung zum Völkerbund von 1920 sowie zum Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum 1992 wurde ein obligatorisches Referendum angeordnet). Das Staatsvertragsreferendum besteht in der Schweiz seit 1921; im Jahre 1977 wurde der Ausbau des Staatsvertragsreferendums angenommen. Entweder entspricht das Staatsvertragsreferendum also der Verfassung oder aber kraft des Mehrheitsbeschlusses des entsprechenden Parlamentes.
- Mit dem *Verwaltungsreferendum* kann das Volk über wichtige, die Staatsverwaltung betreffende Beschlüsse des Parlamentes entscheiden (Bsp. Bau neuer Verkehrswege, öffentlicher Gebäude etc.). Im Bereich der Ausgabe grosser finanzieller Tragweiten besteht in den Schweizer Kantonen das sog. Finanzreferendum.

Volksinitiative

Mit der Volksinitiative kann eine bestimmte Anzahl Stimmberechtigter (Unterschriftensammlung) eine Rechtsänderung oder einen Beschluss auf Vornahme einer Verwaltungsmassnahme verlangen. Die Initiative richtet sich an das Parlament. Wird sie von diesem abgelehnt, dann gelangt sie (wie es mehrheitlich passiert) vors Volk zur Abstimmung. Enthält die Initiative bereits festgelegte Artikel, dann spricht man auch von einer ausformulierten Initiative. Handelt es sich hingegen nur um einen bestimmten Bereich, der nicht spezifisch erläutert wurde, dann fällt die Initiative unter die Bezeichnung einer allgemeinen Anregung. Oftmals wird die Initiative auch als die Möglichkeit von Minderheiten in einem Staat, ihre Anliegen vors Volks zu bringen, bezeichnet.

- Die *Verfassungsinitiative* erlaubt dem Volk eine Änderung oder eine Aufhebung einzelner Verfassungsbestimmungen, was einer Teilrevision entspricht (in der Schweiz besteht die Verfassungsinitiative auf Partialrevision seit 1891). Das Volk hat die Möglichkeit eine Totalrevision der Verfassung anzustreben. Wird eine solche vom Volk angenommen, dann haben sich in der Schweiz die beiden Parlamentskammern unverzüglich neu zu bilden und die Verfassung neu zu formulieren.
- Einem ähnlichen Muster folgen die *Gesetzes- und die Verwaltungsinitiative*. Während letztere aber in der ganzen Schweiz verwirklicht ist, wird die Gesetzesinitiative nur von einzelnen Kantonen in der Schweiz wahrgenommen (Bsp. Zürich). Beim Bund besteht keine Gesetzesinitiative!

Abberufungsrecht

Mit dem Abberufungsrecht kann eine bestimmte Zahl von Stimmberechtigten das Begehren stellen, volksgewählte Behörden oder Behördenmitglieder während der ordentlichen Amtsdauer ihrer Funktion zu entheben. Daraufhin sind unverzüglich Neuwahlen durchzuführen. Das Abberufungsrecht stellt ein Misstrauensinstrument des Volkes gegen die Staatsgewalt – gleich dem Misstrauensvotum des Parlamentes gegen die Regierung – dar. In der Schweiz richtet sich das Abberufungsrecht nur gegen ganz Behörden („Kollegialsystem“!), also nur gegen das Parlament, gegen die Regierung oder gegen beide. Auch in den USA besteht das Abberufungsrecht, das sog. "recall", das in verschiedenen Gliedstaaten und Städten zur Anwendung kommt.

Erweiterte Wahlrechte

Erweiterte Wahlrechte bestehen in allen Kantonen der Schweiz, indem die kantonalen (aber nicht die bundesstaatlichen) Regierungen, erstinstanzliche Richter, teilweise oberste kantonale Gerichte und Beamte direkt vom Volk gewählt werden. Erweiterte Wahlrechte finden aber auch in nicht-halbdirekten Demokratien Anwendung. So bspw. in Frankreich, Österreich und Finnland.

DIE VERFASSUNG

BEGRIFF UND FUNKTIONEN DER VERFASSUNG

Begriff der Verfassung

Die Verfassung ist die rechtliche Grundordnung des Staates und umfasst die obersten Rechtsnormen eines Staates.

Die Verfassung im formellen Sinn

Dieser Verfassungsbegriff fragt nach der Form, in welcher die Rechtsnormen erlassen wurden (normalerweise in einem qualifizierten Verfahren, das gegenüber der Gesetzgebung erschwerte Abänderbarkeit aufweist).¹ Für den Erlass und die Änderung einer Verfassung im formellen Sinn ist die pouvoir constituant, die verfassungsgebende Gewalt (in der Schweiz Legislative, Exekutive und Judikative) zuständig (siehe unten). In der Schweiz steht die Verfassung an oberster Stelle der Rechtsquellen. Es folgt erst dann das Gesetz und weiter unten die Verfahren. In anderen Ländern gelten andere Sitten. So existiert in Grossbritannien und Israel keine Verfassung, die formell gesehen, als oberste Rechtsquelle Geltung hat. Das „constitutional law“ in GB bezieht sich hauptsächlich auf die Rechtsquellen (ist aber nicht verbindlich) und in Israel ist das „basic law“ vorherrschend und im Gegensatz zu GB verbindlich.

Die Verfassung im materiellen Sinn

Dieser Verfassungsbegriff fragt danach, was in der Verfassung enthalten ist, und zwar werden die grundlegenden Normen über den Staat und sein Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern zugerechnet. Es wird nach dem Inhalt gefragt (Organisation und Zuständigkeit der Staatsorgane, Grundrechte, Verfahren der Verfassungsänderung und Kompetenzen des Bundes/Gliedstaaten).

Verhältnis zwischen formeller und materieller Verfassung

Wenn die Verfassung im formellen und materiellen Sinn übereinstimmt, dann ist es einfacher, die grundlegenden Bestimmungen (Verfassung im materiellen Sinn) in die Verfassungsform einzuordnen. Besteht bspw. eine veraltete Form der Verfassung, aus welcher viele Geltungsbereiche nicht klar ersichtlich sind, die Normen der materiellen Verfassung aber spezifischer ausgeführt sind, dann überschneiden sich die beiden Verfassungen nicht. In der Schweiz wurde die Verfassung derart reformiert, dass jegliche Neuerungen der materiellen Verfassung auf einfachem Weg in die formelle Verfassung eingefügt werden können und sich diese beiden Kreise überschneiden.

Funktionen der Verfassung (Verfassungsverständnis)

Die Verfassung als rechtliche Grundordnung bindet die staatliche Macht an generelle Rechtsnormen und beschränkt dadurch ihre Machtkontrollfunktion zum Schutze der Freiheit des Einzelnen. Beim Verfassungsverständnis wird unterschieden in „instrumentales“ und „materielles“ Verständnis. Instrumentales Verfassungsverständnis kann aber nicht ausreichen, um staatliches Handeln zu steuern und zu begrenzen.

¹ Verfahren der Verfassungsgebung (in der Schweiz obligatorisches Referendum) und Verfahren der einfachen Gesetzgebung (in der Schweiz fakultatives Referendum).

Im Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung von 1977 ist ersichtlich, dass „staatliche Zielsetzungen (...) in der Verfassung erkennbar sein [müssen]“. Schliesslich kann eine Verfassung nicht alleine „sachlich-nüchterne Elemente“ enthalten, sondern ebenfalls „suggestive“ (Vorschläge für mögliche Zielsetzungen).

Instrumentales und Materielles Verfassungsverständnis

Das instrumentale Verfassungsverständnis geht davon aus, dass sich die Verfassung darauf beschränkt, Organe einzusetzen sowie Zuständigkeiten und Verfahren festzulegen. Das materielle Verfassungsverständnis hingegen fordert zusätzlich die Verankerung einer inhaltlichen Werteordnung, welche die grundlegenden Normen über das Verhältnis des Einzelnen zum Staat (Grundrechte, Wirtschafts- und Sozialordnung) aber auch Staatsziele und Grundsätze staatlichen Handelns festlegt. Weitere Unterscheidungen ergeben sich zudem in „streng verbindlichen oder bloss proklamatorischen Verfassungen“, „ausführlichen oder knappen Verfassungen“ und/oder „abschliessenden oder offenen Verfassungen“. Dabei lässt sich festhalten, dass sich das Schweizer Bundesverfassungsverständnis auf ein materielle, Mischung von streng verbindlichen und programmatischen, ausführlichen und einer Mischung aus abschliessenden und offenen Bereichen zusammensetzt.

GESCHICHTE DER GESCHRIEBENEN VERFASSUNG

Verfassung als Vertrag

Grundsätzlich bildeten Verträge einen ersten Schritt zur Eindämmung der Rechte eines Monarchen oder Staatsoberhauptes. Hier können sicherlich Verträge, die zur Basis die Magna Charta aus dem Jahre 1215 hatten, genannte werden. Eigentlicher Vorläufer aber zum heutigen Begriffsverständnis einer Verfassung bildeten die sog. Siedlungsverträge (Gesellschaftsverträge etc.), welche die im 17. Jh. nach Amerika ausgewanderten Puritaner (siehe oben unter Calvin) miteinander abschlossen. Besondere Bedeutung erlangten dabei die „Fundamental Orders of Connecticut“ (1639). In vielen europäischen Staaten entstanden im selben Jahrhundert auch Ordnungen, die Regel vom Monarchen aus, enthielten.

Verfassung als einseitiger Akt des Monarchen

Im 19. Jh. erliessen die Monarchen einseitige Akte (sog. oktroyierte Verfassungen), in welchen die Monarchen zwar ihre Macht beschränkten, die eigenen Regeln aber grösstenteils nicht einhielten oder die Regeln gar rückgängig machten.

Verfassung als qualifiziertes Gesetz

Heute stellen die Verfassungen qualifiziertes Recht dar, indem sie über den einfachen Gesetzen stehen und selbst für den Gesetzgeber bindend sind. Wenngleich schon Mitte 17. Jh. eine Idee einer über den Gesetzen stehende Verfassung bestand,² konnte die Idee einer solchen Verfassung erst im letzten Vierte des 18. Jh., verwirklicht werden. Im Jahre 1776 in den amerikanischen Kolonien verwirklicht werden (Kolonien erklärten sich von Amerika unabhängig und erliessen je einen „verfassungsgebenden Konvent“). In Europa nahm die Entwicklung einer geschriebenen Verfassung nach der Französische Revolution 1791 ihren Anfang. In fast allen Staaten der Welt wird über eine Verfassung verfügt. Einzig Grossbritannien, Israel und Neuseeland bilden die Ausnahme.

Die Verfassung der Europäischen Union

Das europäische Gemeinschaftsrecht besteht aus den Verträgen über die drei Europäischen Gemeinschaften („Europäische Gemeinschaft“, „Europäische Atomgemeinschaft“ und „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“), dem „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV, Vertrag von Maastricht) und dem „Änderungsvertrag zum EUV und den EU-Verträgen“ (Vertrag von Amsterdam). Die Gemeinschaftsverträge sind neben dem allg. Rechtsgrundsätzen Bestandteil des primären Gemeinschaftsrechts und können, das sie sich als qualifizierte Rechtsnormen (Normenhierarchie und erschwertes Verfahren der Vertragsänderung) auszeichnen, als eine Art Verfassung der Europäischen Union angesehen werden. Gegen eine Verfassung aber spricht sich die Tatsache aus, dass die europäische Verfassung nicht über die nationalen Verfassungen gestellt wird und somit nicht als Oberverfassung gilt.

VERFASSUNGSGEBUNG UND VERFASSUNGSÄNDERUNG

Begriffliche Unterscheidung

Verfassungsgebende Gewalt, „pouvoir constituant“

Die verfassungsgebende Gewalt ist diejenige Instanz, die für den Erlass bzw. die Änderung der Verfassung (im formellen Sinn) zuständig ist. Somit handelt es sich um die oberste Rechtsautorität.

² Oliver Cromwell unternahm 1653 mit seinem „Instrument of Government“ einen Versuch, eine über den Gesetzen stehende Verfassung zu erlassen.

Abbé Sieyès

Sieyès nennt drei mögliche Verfassungsgebungen, die das *pouvoir constituant* erklären. Es handelt sich dabei um die ursprüngliche Verfassungsgebung, die „*pouvoir constituant*“ (Verfassungsgebung geht mit Staatsgründung oder mit Revolution einher). Die abgeleitete Verfassungsgebung, die „*pouvoir constituant institué*“ (die Verfassung wird aufgrund einer Teil- oder einer Totalrevision geändert) und die durch die Verfassung eingesetzten Gewalten, „*pouvoir constitué*“ (in einem gewaltenteiligen Staat handelt es sich dabei um die klassischen Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative).

Teiländerung und Gesamtänderung der Verfassung

Von Verfassungsänderung wird gesprochen, wenn der Text der Verfassung in einem geregelten Verfahren revidiert wird; „*partial*“ (teil) oder „*gesamt*“ (total).

Flexible und starre Verfassungen

Flexibel ist eine Verfassung, wenn sie gleich einem Gesetz abänderbar ist. Ist die Verfassung (wie es oft auch der Fall ist) nur in einem erschwerten Verfahren abänderbar, dann spricht man von einer relativ starren Verfassung. Von einer absolut starren Verfassung aber ist die Rede, wenn eine Verfassung unter keinen Umständen revidiert werden darf. Flexible und absolut starre Verfassung sind äussert selten (Ausnahme: Die USA besitzen eine sehr starre Verfassung, die zwar etwa 20 revidiert aber seit 200 Jahren immer noch dieselbe ist).Hauptsächlich lassen sich relativ starre Verfassungen vorfinden, die sich durch erschwerte Verfahren, wie obligatorisches Referendum oder Abstimmungsquote manifestieren.

Organe der Verfassungsgebung

In einer Demokratie ist das Volk durch das Parlament unmittelbar an der Verfassungsgebung beteiligt. Manchmal wird auch ein besonderer Verfassungsrat eingesetzt (Frankreich oder auch einzelne Schweizer Kantone). Die Berner Kantonsverfassung bspw. gilt als eine der modernsten überhaupt, da nicht nur der Verfassungsrat, aber grundsätzlich Expertengruppen zur Verfassungsgebung einbezogen werden. Tatsächlich trägt ein Zusammenwirken mehrerer Organe dazu bei, dass die Stabilität sowie allenfalls auch die föderalistische oder dezentralistische Legitimität der Verfassung erhöht wird (USA: 2/3-Mehrheit im Repräsentantenhaus und Senat; Schweiz und Australien: Parlament, Volk und Gliedstaaten wirken zusammen; Österreich: hier muss jede Gesamtänderung vom Volk angenommen werden).

Schranken der Verfassungsänderung

Durch die Verfassung selbst festgelegte Schranken

Inhaltliche Schranken

Eine Verfassung kann ausdrücklich vorsehen, dass bestimmte Grundsätze oder Einzelregelungen der Verfassung nicht aufgehoben oder abgeändert werden dürfen („absolut starr“). Bspw. kann es hier um Völkerrecht, Menschenrecht, Staatssystem, Moral gehen. Gleichfalls geht auch die BV davon aus, dass die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts sowohl bei einer Total- als auch bei einer Teilrevision nicht verletzt werden dürfen (Art 193 Abs. 4; Art 194 Abs. 2 BV).

Zeitliche Schranken

Eine Verfassung kann festlegen, dass einzelne Artikel, oder die Verfassung als ganzes während einer bestimmten Zeit nicht abgeändert werden dürfen („Rigiditätsklauseln“).

Formelle Schranken

Bei einer Verfassungsänderung sind die in der Verfassung vorgesehenen Revisionsvorschriften einzuhalten, indem bspw. in der Schweiz die Einheit der Materie und die Einheit der Form (Art. 194 Abs. 2 und 3 BV) eingehalten werden müssen. „Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich in der Form der allg. Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurf gestellt ist“ (Art. 75 Abs. 3 BG über die politischen Rechte).

Verfassungsimmanente Schranken

Verfassungsimmanente Schranken beziehen sich auf solche Schranken, die nicht in der Verfassung ausdrücklich verankert, angegeben worden sind, sondern als ihr stillschweigend enthalten angesehen werden. Kurz gesagt handelt es sich um die stillschweigenden Anforderungen an den Inhalt der Verfassung. In der Schweiz geht es grundsätzlich darum, dem zwingenden („ius cogens“) Völkerrecht zu entsprechen und keinen unmöglichen Inhalt aufzuweisen.

Umstritten sind in der Schweiz solche Anforderungen, die den Kerngehalt von Demokratie und Rechtsstaat, generell-abstrakte Normen und einem Rückwirkungsverbot fordern, da noch heute keine einheitliche Definition darüber vorliegt, was eine Schranke ist und was nicht. Hier kommt wiederum eine starke Auseinandersetzung des Positivismus mit dem Naturrecht zur Geltung.

FORTBILDUNG DER VERFASSUNG OHNE VERFASSUNGSREVISION

Gewohnheitsrecht und Übung

Das Gewohnheitsrecht stellt ungeschriebene Rechtsnormen dar, die als verbindliches Recht Geltung erlangen, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) Die gewohnheitsrechtliche Norm beruht auf einer langdauernden ununterbrochenen und einheitlichen Praxis der Behörden („consuetudo inveterata“ oder „diuturnitas“).
- b) Es besteht in der Rechtsüberzeugung der Behörden und der Bürger, die von der Norm betroffen sind, dass diese als geltendes Recht zu beachten ist („opinio iuris necessitatis“).
- c) Es liegt eine Lücke im geschriebenen Recht vor.

Infolge dieser strengen Voraussetzungen kommt es in den modernen Staaten auf der Stufe der Verfassung nur selten zur Bildung von Gewohnheitsrecht. In der Schweiz kann als Gewohnheitsrecht eine Übertragung von Rechtsbefugnissen vom Gesetzgeber an die Exekutive angesehen werden (Delegationsmöglichkeit, Art 164 Abs. 2 BV). Die sog. „Zauberformel“ in der Schweiz kann aufgrund, dass sie einzig eine Übung, also nur der Voraussetzung einer consuetudo inveterata gleichkommt, nicht als Gewohnheitsrecht angesehen werden. Sie gilt als eine der freiwilligen Spielregeln, die die Vereinigte Bundesversammlung bei der Auswahl der Bundesräte beachtet.

Auslegungspraxis der Behörden – allgemeine Rechtsgrundsätze

Die Verfassung wird auch durch die Praxis der Behörden fortgebildet, insbesondere durch die Rechtsprechung der Gerichte, die über die Auslegung der Verfassung und über die Verfassungsmässigkeit staatlicher Akte zu entscheiden haben. Je offener eine Verfassung, desto grösser ist auch die Bedeutung der Auslegung und umso mehr wird die Auslegung zu einer Form schöpferischer Verfassungsbildung, was besonders in den USA zur Geltung kommt, indem viele Änderungen durch die Rechtsprechung des Supreme Court bewirkt werden.

Auch in der Schweiz hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung die Verfassung fortgebildet. Dies vor allem im Bereich der Grund- bzw. der ungeschriebenen Freiheitsrechte³. Durch die Gerichtspraxis wurden sie in den geschriebenen Verfassungstext überführt.

³ Persönliche Freiheit, die Sprachen-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit.

SCHUTZ DER VERFASSUNG

Begriff und Haupttypen

Unter „Schutz der Verfassung“ fassen wir diejenigen Institutionen zusammen, welche die Rechtsordnung vorsieht, um die Einhaltung der Verfassung zu gewährleisten. Vorkehrungen zum Schutz der Verfassung können entweder gegen Träger staatlicher Ämter oder gegen staatliche Akte gerichtet sein (z.B. „Impeachmentverfahren“). Von viel grösserer praktischer Bedeutung ist die Kontrolle staatlicher Akte auf ihre Verfassungsmässigkeit (z.B. Gesetz). Je nach dem Zeitpunkt, in dem die Prüfung erfolgt, wird zwischen präventiver (vor Inkrafttreten des Erlasse, z.B. durch den „Conseil Constitutionnel“) und repressiver Kontrolle (nach Inkrafttreten des Erlasses, z.B. durch das Verfassungsgericht) unterschieden.

Historische Perspektive

In der Antike war das bekannteste Kontrollorgan das spartanische „Ephorat“. Im römischen Reich nahmen die „Volkstribunen“ weitgehende Kontrollrechte wahr. Aber auch dem Senat kam eine gewisse Bedeutung als „Hüter der Verfassung“ zu. Im Chinesischen Reich unterstand die Amtsführung der Beamten einer intensiven Aufsicht durch das „Zensorat“.

Johann Gottlieb Fichte, Jean Jacques Rousseau und Abbé Sieyès

Während Fichte den Gedanken des spartanischen Ephorats wieder aufnahm, schuf Rousseau mit seinem „tribunat“ eine Synthese zwischen spartanischem Ephorat und dem römischen Volkstribut wie aber auch dem venezianischen „Zehnerrat“. Sieyès hingegen schlug die Bildung einer „Jurie constitutionnaire“ vor (Rede vor französischer Nationalversammlung 1795).

Träger des Verfassungsschutzes im modernen Staat

Der Schutz der Verfassung kann durch folgende „Gewalten“ bewältigt werden:

- a) Richterliche (Verfassungsgerichte, Oberster Gerichtshof oder Verwaltungsgericht)
- b) Gesetzgebende (In der Schweiz wird die Bundesversammlung mit der Aufgabe betraut, ob bspw. Initiativen gültig sind, ob Kantonsverfassungen mit dem Bundesrecht übereinstimmen)
- c) Exekutive (Die Regierungen sorgen mit Weisungen und Kontrollen („soft law“) dafür, dass die ihnen unterstellten Verwaltungen die Verfassung und die Gesetze einhalten)
- d) Staatsoberhaupt (In Deutschland bestimmt Art. 82 Abs. 1 Satz 1, dass Vorschriften des Grundgesetzes durch den Staatspräsidenten ausgefertigt und verkündet werden)

DAS NOTSTANDSRECHT

Begriff des Staatsnotstandes

Ein Staatsnotstand (auch Ausnahmezustand) liegt vor, wenn die Existenz eines Staates oder die staatliche Aufgabenerfüllung durch schwerwiegende Gefahren bedroht wird, deren Abwehr mit dem ordentlichen Instrumentarium des Rechts nicht möglich ist. Hauptanwendungsfälle sind Krieg und Naturkatastrophen (Erdbeben, Überschwemmungen oder Vulkanausbrüche). Statt der ordentlichen Verfassung gilt dann eine „Notstandsklausel“.

Merkmale der Notstandverfassung

Die Merkmale einer Notstandverfassung lassen sich insbesondere durch die Kompetenzverlagerung definieren. So findet eine solche Verlagerung von der Legislative auf die Exekutive und/oder von den Gliedstaaten auf den Bund in Bundesstaaten statt. Auch lässt sich eine Beschränkung oder vorübergehende Ausserkraftsetzung von Grundrechten vorfinden, die sich z.B. in einschneidenden Pressezensurmassnahmen oder in eine beschränkte Wirtschaftsfreiheit manifestiert. Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) geht davon aus, dass im Falle eines Notstands bestimmte Grundrechte der Konvention ausser Kraft gesetzt werden können (Art 15 EMRK).

Intrakonstitutionelles und extrakonstitutionelles Notstandsrecht

Verschiedene Verfassungen treffen spezifische Regelungen für den Fall des Notstandes, während andere darauf verzichten. Teilweise wird geltend gemacht, dass die Positivierung des Notstandsrechts eine Gefahr für den Rechtsstaat darstelle, weil sie als Instrumentarium der Machtergreifung missbraucht werden könne. Im Falle eines intrakonstitutionelles Notstandsrechts sieht die Verfassung vor, dass in Notzeiten von ihr abgewichen werden darf. Die Schweiz sieht kein intrakonstitutionelles Notstandsrecht vor. Zur Behebung eines Notstandes werden im Bereich des extrakonstitutionellen Notstandsrechts Massnahmen ergriffen, die nicht in der Verfassung vorgeschrieben sind. Extrakonstitutionelles Notstandsrecht kommt allerdings nur dann in Frage, wenn dem Gemeinwesen eine geradezu existenzielle Gefahr droht, wenn also der Bestand des Staates oder die Wahrnehmung elementarer Staatsaufgaben ernsthaft gefährdet sind und wenn es zudem unmöglich ist, die unerlässlichen Massnahmen in den in der Verfassung vorgesehenen Verfahren zu treffen. Da es der BV an intrakonstitutionellen Notstandsrechten fehlt, sieht die Schweiz in besonderen Fällen (Zweiter Weltkrieg) extrakonstitutionelles Notstandsrecht vor.

RECHTSSTAAT UND SOZIALSTAAT

DER RECHTSSTAAT

Kern des Rechtsstaatsgedanken ist die Eindämmung der staatlichen Macht zugunsten der Freiheit des Einzelnen. Grundlegende Voraussetzungen dafür ist der Vorrang des Rechts, die Bindung aller staatlichen Gewalt an das Recht („Legalitätsprinzip“), das einen Obergriff der Gewaltenteilung und Grundrechte darstellt.

Geschichte des Rechtsstaatsbegriffs

Eine „Herrschaft die auf Gesetze beruht“ findet sich sowohl bei Platon („Nomoi“), als auch bei Marsilius von Padua – wonach sich gem. Aristoteles - das Gesetz auf Vernunft und auf langjährige Erfahrungen basiert.

Erstmals wurde der Vorrang des Rechts in der „Petition of Rights von 1628 formuliert, die sowohl auf der „Magna Charta“ von 1215 und auf den später entwickelten Grundsatz der „Rule of Law“ basierte, die die Beschränkung der königlichen Macht, die Rechte der Vasallen, ein feudales Widerstandsrecht sowie den Schutz vor willkürlichen Verhaftungen verbriefte. Die Petition of Rights wurde – gem. den Ansprüchen der Magna Charta - durch den obersten englischen Richter, Edward Coke, der sich gegen die Souveränitätsansprüche und der Errichtung eines absolutistischen Systems der Könige aus dem Hause Stuart setzte, weiterentwickelt und erfasste folgende Elemente: Den Vorrang des Rechts und den Ausschluss staatlicher Willkür, den Schutz des Einzelnen durch die Gleichheit vor dem Gesetz, die Geltung gewisser Grundrechte und Verfahrensgarantien sowie die Unabhängigkeit der Justiz als der Hüterin dieser Werte.

Die Petition of Rights erhielt erst nach dem Sieg des Parlamentes über die Stuart-Könige in der „Glorious Revolution“ deklatorischen Charakter und führte 1689 zur Verankerung der konstitutionellen Monarchie in der „Bill of Rights“ und zur Unabhängigkeit der Richter im „Act of Settlement“ von 1701. Diesen Institutionen lag die Idee von der Gewaltenteilung zugrunde, die später von Montesquieu weiterentwickelt werden sollte.

Der liberale Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts

Im Gegensatz zur Rule of Law schafft der Rechtsstaat keine Weiterentwicklung des Rechts aus sich selber, sondern ein System, das auf die Entfaltung des Rechts im gesamten Staatsgefüge ausgerichtet ist. Erstmals taucht der Begriff des „Rechtsstaats“ in Deutschland als liberale, bürgerliche Theorie auf und bezeichnete einen Staat, welcher auf die freien Individuen bezogen war und welcher die Freiheit und Sicherheit der Person sowie das Eigentum garantierte. Er stand als Gegenteil der Tyrannei und forderte vollkommene Gesetzmässigkeit. Der Begriff des Rechtsstaats aber wurde falsch interpretiert und umgesetzt, so dass sich der Staat als sog. „Nachtwächterstaat“ nicht genügend in die Belange des Einzelnen, als in seine Freiheiten, einmischte. Es bildete sich einen nicht tieferen Schlucht zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern, die keinen staatlichen Ausgleich sozialer und wirtschaftlicher Unterschiede erfahren konnten.

Der heutige erweiterte Rechtsstaatsbegriff

Der Zweck des Rechtsstaates, nämlich die Sicherung der Menschenwürde und der Freiheit des Einzelnen, ist auch im modernen Verständnis derselbe geblieben (Legalitätsanspruch). Differenzierter aber ist das Verständnis der einzelnen formellen und materiellen Elemente des Rechtsstaates zu sehen.

Formelle und materielle Elemente des Rechtsstaates

Die formellen Elemente bilden sich aus dem Legalitätsprinzip, der Verfassungs- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Gewaltenteilung, die grundsätzlich eine Bindung der staatlichen Macht an das Recht gewährleisten. Bestand des formellen Rechtsstaates bilden das Gewaltentrennungsprinzip und der Grundsatz der Kompetenzmässigkeit. Die materiellen Elemente setzen sich aus den Grundrechten und dem sozialen Ausgleich zusammen. Sie bieten genau den Schutz, der aus dem ehemaligen liberalen Rechtsverständnis nicht zur Geltung gekommen ist und folglich den Nachtwächterstaat gerechtfertigte. Ein Rechtsstaat kann sich nicht alleine auf formellen Elementen stützen. Die Verbindung formeller und materieller Elemente ist in einer modernen Demokratie unerlässlich.

Zaccaria Giacometti und die formellen und materiellen Elemente des Rechtsstaats

Der formelle Rechtsstaat will den Einzelnen gegen Missbrauch und Willkürakte der staatlichen Organe schützen während der materielle Rechtsstaat die Persönlichkeit des Individuums in der staatlichen Kollektivität sicherstellt. Der materielle Rechtsstaat begrenzt somit die staatliche Wirksamkeit und der formelle Rechtsstaat ordnet sie durch Rechtssätze.

Rechtsstaat und Demokratie

Demokratie und Rechtsstaat sind einander zugeordnet, indem sie beide von der Menschenwürde ausgehen und deren Bewahrung bezwecken. Sie bedingen sich beide von ihren Grundlagen her, stehen aber dennoch in einem Spannungsverhältnis zueinander und bedürfen des ständigen Ausgleichs. Einfach ausgedrückt beziehen sich die Rechte einer Demokratie grundsätzlich auf die Gewährung der Mitbestimmungs- und Selbstbestimmungsrechte (Mehrheitsprinzip) der Individuen und auf die Bewahrung der Menschenwürde. Der Rechtsstaat hingegen schützt das Mehrheitsprinzip durch seine formellen und materiellen Elemente und erzwingt dadurch staatliche Wirksamkeit. Ist ein Staat folglich stark demokratisch konzipiert, dann ist sein System stärker darauf ausgerichtet, das Mehrheitsprinzip und die Menschenwürde zu gewähren, als ein stark ausgebauter Rechtsstaat, der sich durch materielle und formelle Elemente auszeichnet. In Deutschland bspw. ist der Rechtsstaat stärker ausgebaut, was sich in der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit und in der minimalen Beteiligung des Volkes auf Bundesebene manifestiert. In der Schweiz besteht eine sog. Harmonisierung des Rechtsstaates mit der Demokratie, indem sowohl die Gewährung des Mehrheitsprinzips, als auch der Schutz der materiellen und formellen Elemente angestrebt wird.

Gefahr der Verengung des Rechtsstaatsbegriffs

Der Rechtsstaatsbegriff ist daher noch immer sehr umstritten, da er in starkem Masse dem wechselnden Zeitgeist ausgesetzt ist und für eine praktische Anwendung oftmals ungeeignet ist. Der Begriff des Rechtsstaats schützt nicht vor, sondern fördert die Gefahr von Missbräuchen. In politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Krisensituationen kann er bspw. leicht auf die Formel „law and order“ im Sinne eines undifferenzierten Schlagwortes reduziert werden, zum Nachteil der Grundrechte der Menschen.

DER SOZIALSTAAT

Entwicklung des Sozialstaates

Der Sozialstaat hat sich aus einer Verpflichtung des Staates gegenüber seinen Bürgern betreffend der „sozialen Frage“ heraus gebildet. Die zunehmende Verelendung der Arbeiterschicht, die sich grundsätzlich aus dem System des oben bereits erläuterten „Nachtwächterstaat“ entwickelt hatte, forderte ein System sozialer Befürwortung. Bismarcks Sozialgesetzgebung von 1881 trug bereits zur Hebung der Lebensumstände der benachteiligten Schichten und damit zur Sicherung des „Sozialen Friedens“ im deutschen Kaiserreich bei.

Erst nach dem Ersten Weltkrieg fanden sozialstaatliche Einrichtungen Verbreitung, das sich aufgrund des Kriegselends und des zunehmenden demokratischen Zeitgeistes nach dem Zusammenbruch der alten Monarchien durchsetzte. In den USA bildete vor allen die Wirtschaftskrise von 1929 bis 1935 den Anlass für eine innovative Sozialgesetzgebung („Social Security“ von 1935). Das deutsche Grundgesetz von 1949 schrieb die Sozialstaatlichkeit gar als unabänderbarer Grundsatz in der Verfassung fest. Auf internationaler Ebene bestehen heute Konventionen, wie der „UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ von 1966 und die „Europäische Sozialcharta“ von 1961.

Der soziale Rechtsstaat

Der Sozialstaat hat Voraussetzungen zu schaffen, damit Arbeitsfähige von ihrer Arbeit leben können und die von einem sozialen Risiko betroffenen wirtschaftlich gesichert sind, dass ihnen ein Leben in Würde möglich ist. Die Absicherung erfolgt in der Regel durch ein Obligatorium der Versicherung der ganzen Bevölkerung. In Staaten, wie Italien, in denen kein Obligatorium vorhanden ist, besteht ein stark ausgebauter materieller Rechtsstaat, der sich für die sozialen Grundrechte seiner Bürger kümmert. Besteht kein Versicherungsprinzip (Beitragspflicht von Versicherten) kann durchaus der Staat nach dem Versorgungsprinzip dem sozialen Gedanken durch Verwendung von allg. oder zweckgebundenen Staatsmitteln, nachgekommen werden.

In diesem Fall besteht zwischen dem materiellen Rechtsstaat und einem Sozialstaat eine starke Verflechtung, die nicht notwendigerweise einen ausgebauten Sozialstaat oder ein Obligatorium an Versicherungen, voraussetzt, was auch einem ausgleichenden System zwischen dem Sozialstaat und einer Selbstverantwortung des Individuums gleichkommt. Der Staat darf sich nicht vollkommen der sozialen Verantwortung entziehen, er darf aber auch nicht die Schaffung eines umfassenden Wohlfahrts- oder Versorgungsstaates anstreben („*Jede Person nimmt die Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben im Staat und Gesellschaft bei*“ Art 6 BV). Wichtig ist es ein Mindestmass an sozialem Ausgleich zu gewährleisten, damit der Einzelne die Ansprüche überhaupt geltend machen kann.

EINHEITSSTAAT UND BUNDESSTAAT

Der *Staatenbund* stellt eine dauernde, auf einem völkerrechtlichen Vertrag (Rechtsgrundlage) beruhende Verbindung unabhängiger Staaten zu gemeinsamen politischen Zwecken dar. Die verbündeten Staaten übertragen einen begrenzten Teil ihrer Aufgaben an eine gemeinsame Organisation zur Realisierung der Bundeszwecke. Er bildet keinen Staat! Alle Mitgliedstaaten behalten ihre Souveränität! Bsp. Sind die konföderierten Staaten der USA oder aber auch die Schweizer Konföderation von 1798 und 1815 bis 1848.

Der *Bundesstaat* ist eine Staatsform zwischen einem Staatenbund und einem Einheitsstaat. In einer Gesamtverfassung (Rechtsgrundlage) werden die staatlichen Kompetenzen zwischen den Gliedstaaten und dem Zentralstaat aufgeteilt, wodurch den Gliedstaaten Einfluss- und Mitbestimmungsmöglichkeiten gegeben werden.

In einem *Einheitsstaat* gibt es keine Gliederung in autonome territoriale Einheiten. Die Rechtsgrundlage bildet eine einzelne Verfassung. Dezentrale Organisationen dienen einzig der Verteilung von Verwaltungsaufgaben und der Ausübung einiger Justizfunktionen. Die Nachteile eines Einheitsstaates liegen im Fehlen einer vertikalen Gewaltentrennung sowie in der mangelnden Berücksichtigung regionaler Interessen und Verschiedenheiten.

BEGRIFF UND WESEN DES EINHEITSSTAATES

Die überwiegende Mehrheit der Staaten auf der Welt sind Einheitsstaaten. Darunter zählen bspw. Frankreich, Italien, Grossbritannien, Spanien, Portugal, die Niederlande und die skandinavischen Staaten. Der Einheitsstaat weist sich durch eine einzige Staatsgewalt aus, und verfügt über keine Mitwirkungsrechte dezentralisierter Einheiten, folglich der Regionen oder der Gliedstaaten. Voraussetzungen oder Entstehungsgrund von Einheitsstaaten sind Tradition (Monarchie) und einheitliche Sprache und Kultur (Religion). Der Einheitsstaat entspringt sowohl einem „historisch-monarchischen“, als auch einem „egalitär-demokratischen“ Charakter. Während die mittelalterlichen und neuzeitlichen Monarchien zentral geleitet wurden, bildete sich in der Folge – durch demokratische Revolutionen – eine Zentralisierung zugunsten von Individuen.

Der Einheitsstaat wurde dabei als „volonté général“ verstanden und entsprach dem Modell einer Demokratie und seiner Volkssouveränität. Folge dieses rationalistischen Denkens war unter anderem das Einkammer-Parlament (alle verfügen über die gleiche Stimmkraft), bspw. in Frankreich, oder das Zweikammer-Parlament, das sich durch unterschiedliche Gewichtung der Stimmen auszeichnet.

Die Einheitsstaaten verfügen über eine Hauptstadt („Kapitale“), die das politische, kulturelle und wirtschaftliche Zentrum des Landes bilden. Demgegenüber hat die Schweiz als Bundesstaat mit Bern nicht eine Hauptstadt, sondern nur einen Bundessitz. Infolge der Machtkonzentration in Einheitsstaaten ist die Gefahr von Krisensituationen stärker ausgeprägt als in Bundesstaaten. Einheitsstaaten haben daher versucht, die Probleme mit der Bildung autonomer Regionen oder Gemeinschaften (Frankreich, Italien, Spanien) zu lösen. Diese Regionen besitzen eigenen Kompetenzen, eigenen Willensbildungsorgane und eine gewisse Finanzautonomie. Diesbezüglich kann in der heutigen Zeit nicht mehr direkt zentralisierten, sondern oftmals von regionalisierten bzw. dezentralisierten Einheitsstaaten die Rede sein.

BEGRIFF UND WESEN DES BUNDESSTAATES

Die Staaten der Welt, die als Bundesstaaten gelten, sind unter anderem die Schweiz, Deutschland, Österreich, Belgien, USA und unter anderem auch Kanada. Bei den meisten heute existierenden Bundesstaaten lassen sich mehrere Gründe für die Wahl dieser Form anführen. Nebst den historischen und militärischen, Zusammenschluss vorbestehender Staaten erkennen lassen (USA, Schweiz), ist die Organisation von riesigen Gebieten, die Aussenpolitik, ein festerer Zusammenschluss von Staatenbünden um Zuge der Nationalstaatsbewegungen des 19. Jh., die Bewahrung der Einheit, eine grössere Stabilität einer freiheitlich-demokratischen Ordnung aber auch eine grössere Selbständigkeit an verschiedenen Sprachgruppen zu nennen. Zur Erklärung des Bundesstaates wird heute Gewicht auf das funktionale Zusammenwirken der Gliedstaaten und des Zentralstaates bei der Erfüllung der Staatsaufgaben gelegt. Betont wird dabei nach welchem inneren Kriterium im Bundesstaat die lokale und die zentrale Rechtssphäre voneinander geschieden sind und wie sich die lokalen Körperschaften als Ganzes in die bundesstaatliche Föderation eingliedern (Max Imboden).

Die Entstehung des Bundesstaates lässt sich mit der Souveränitätsaufteilung in Verbindung bringen. Danach kommt dem Bund Souveränität für die Angelegenheiten der Bundeskompetenzen zu und in gleicher Weise den Gliedstaaten für die ihnen verbleibenden Aufgaben. Dem Bund obliegt folglich alleinige Kompetenz und alleinige Souveränität über den Gliedstaaten („Kompetenz-Kompetenz“).

Zaccaria Giacometti geht davon aus, dass die Kantone, wie der Bund ein Volk, ein Gebiet und eine Herrschaft sowie eine Verfassung besitzen, was sie zwar zu Herrschaftsverbänden macht, sie aber nicht dazu befähigt, gegenüber dem Bund souverän aufzutreten, da sie der Bundesverfassung unterzuordnen sind. Kelsen und Nawiasky schliesslich gehen von einer „Dreigliedrigkeitslehre“⁴ aus, wonach der Bund in zwei Elemente aufzuteilen ist: dem Gesamtstaat („Eidgenossenschaft“) und dem Zentralstaat („Bund“). Der Gesamtstaat bildet als selbständiges Rechtssubjekt das rechtliche Band, die Gesamtverfassung, welche das Verhältnis zwischen den Gliedstaaten und dem Zentralstaat, ihr Zusammenwirken und ihre eigenen Zuständigkeitsbereiche („Kompetenzaufteilung“) bestimmt.

Voraussetzungen für das Funktionieren des Bundesstaates

Als Voraussetzung zum Funktionieren eines Bundesstaates muss ein Gleichgewicht zwischen den Kräften der Gliedstaaten vorhanden sein. Zu unterscheiden sind dabei einigende (zentripetale) und auseinanderstrebende (zentrifugale) Kräfte. Ungleichgewichte lassen sich wirtschaftlicher Art bspw. in den USA zwischen den Nord- und Südstaaten im Sezessionskrieg (1861-1865) oder jenes im ehemaligen Jugoslawien nennen. Ausserdem spielt die Grösse und Zahl der Gliedstaaten und das Vorhandensein einer gebietsmässigen Verbindung eine grosse Rolle beim Funktionieren des Gleichgewichtes zwischen den Gliedstaaten: Sog. „Homogenitätsklauseln“ beziehen sich dabei hauptsächlich auf die Staatsform und das Regierungssystem.

Der europäische und der amerikanische Bundesstaats-Typ

Der Europäische Vollzugsföderalismus (Gesetze erlassen)

In den europäischen Bundesstaaten werden die Gliedstaaten zum Vollzug von Bundesrecht verpflichtet, was auch als „Vollzug von Bundesrecht durch Gliedstaaten“ bezeichnet werden kann. Die Gliedstaaten vollziehen das Recht, das sie nicht selbst erlassen haben und handeln als Organe des Bundes, der dadurch auf eine eigene Vollzugsadministration verzichten kann. Das Verfahren des delegierten Vollzugs verlangt ein kooperatives Verhältnis zwischen Bund und Gliedstaaten. In der Schweiz legen Bundesverfassung und Bundesgesetze fest, wie der Vollzug von Bundesrecht geregelt werden soll. Nachteile aber, die sich durch den Vollzugsföderalismus ergeben, beziehen sich hauptsächlich auf die finanzielle und administrative Überforderung der Gliedstaaten. Ausserdem erfolgt der Vollzug von Gliedstaat zu Gliedstaat in unterschiedlicher Weise. Der amerikanische unmittelbare Bundesvollzug bietet in dieser Hinsicht gegenüber dem europäischen Vollzugsföderalismus Vorteile.

⁴ Der gliedstaatlichen Teilordnung (kantonaales Recht), der zentralstaatlichen Teilordnung und dem Gesamtstaat mit der Gesamtverfassung.

Der dezentralisierte Bundesvollzug in den USA

Die Form des Vollzugs von Bundesrecht in den USA wurde lange als „Administrativer Dualismus“ bezeichnet. Mit Dualismus ist gemeint, dass der Vollzug von Bundesrecht durch eine eigene, bundesstaatliche Verwaltungsorganisation geregelt wird, also nicht durch die Gliedstaaten selber, wie in der Schweiz oder in Deutschland. Der Vollzug des Bundesrechts verläuft also durch separate Bundesverwaltungsbehörden. Nach dem Verfassungsverständnis von 1787 haben die Bundesstaaten nur eine bedingte Verpflichtung, am Vollzug von Bundesrecht teilzunehmen. Eine Pflicht lässt sich vom Grundsatz der Überordnung des Bundesrechts als „supreme law“, der in der Bundesverfassung verankert ist, ableiten. Im Laufe der Jahre aber hat sich der Amerikanische Dualismus in eine Kooperation („direct federalism“) zwischen Bund und Gliedstaaten gewendet; bei dieser Praxis beteiligen sich die Gliedstaaten freiwillig am Vollzug von Bundesrecht, was durch eine für die Gliedstaaten attraktive Finanzhilfegesetzgebung abgegolten wird. In den USA kann der Vollzug von Bundesrecht auch an private Institutionen abgegeben werden („private federalism“)

Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten

Methoden der Kompetenzverteilung

- a) Kompetenzen von Bund und Gliedstaaten
- b) Bundeskompetenzen und Restkompetenzen der Gliedstaaten
- c) Gliedstaatliche Kompetenz, Restkompetenz des Bundes

Kategorien von Bundeskompetenzen

Eine Bundeskompetenz kann entweder die Zuständigkeit des Bundes zur Rechtsetzung und zum Vollzug in einem bestimmten Sachbereich oder lediglich die Befugnis zur Rechtsetzung enthalten. Es gibt aber eine Reihe von Gegenständen, die typischerweise in die Kompetenz des Bundes beziehungsweise in diejenige der Gliedstaaten fallen:

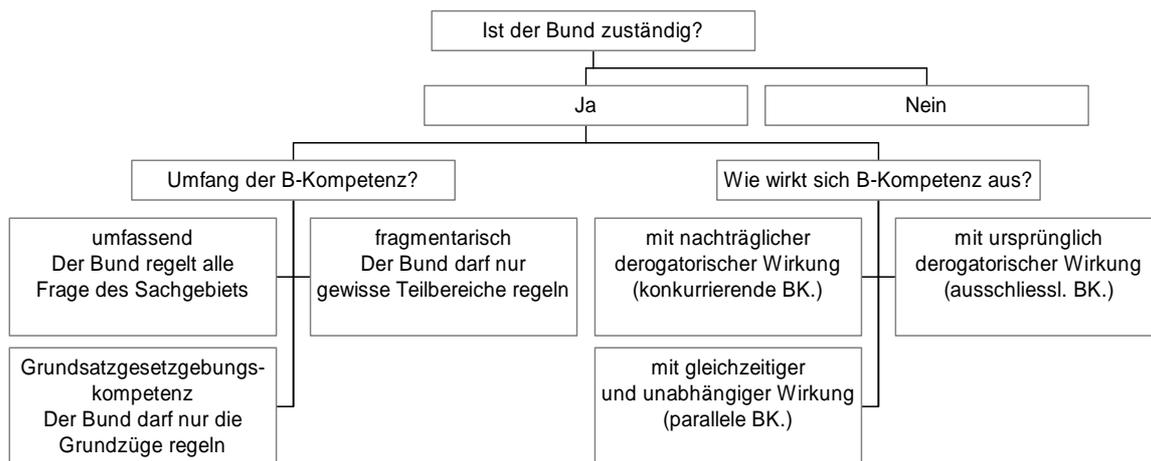
Gegenstände, die allg. dem Bund zugeschrieben werden:

Aussenpolitik, Militär, Wirtschafts-, Sozial-, Währungs- und Konjunkturpolitik, Zollwesen, Öffentlicher Verkehr und Post und Luftfahrt, Ausländerrecht, Umweltschutz und Energie sowie die Gesetzgebung im Bereich des Zivil- und Strafrechts

Gegenstände, die allg. den Gliedstaaten zugeschrieben werden:

Schul- und Kirchenwesen, Polizei, Kultur, Justizmässiger Vollzug des Bundeszivil- und Strafrechts, Vollzug von Bundesverwaltungsrecht, Wasser- und Energieversorgung, Organisation der gliedstaatlichen Behörden

Schema der Kategorien von Rechtsetzungskompetenzen des Bundes



Häufig sind gewisse Gegenstände weder dem Bund noch den Gliedstaaten zugeordnet, sondern aufgeteilt. In besonderem Masse ist dies bei Finanzkompetenzen der Fall. Um dem Bund wie auch den Gliedstaaten die Finanzierung ihrer Behördenorganisation zu ermöglichen, verfügen Bund und Gliedstaaten über eigene Einnahmequellen. Die Gemeinden verfügen nur dann über eine eigene Finanzkompetenz, wo eine substantielle Gemeindeautonomie besteht (aufgrund der gliedstaatlichen Verfassung). Fehlt eine solche Gemeindeautonomie, wird in der Verfassung eine Kompetenzausscheidung vorgenommen.

Bundesstaatliche Treuepflicht („Bundestreue“)

Bund und Kantone haben in der Ausübung ihrer Befugnisse Rücksicht aufeinander zu nehmen. Sie sollen folglich miteinander verhandeln und nicht davor scheuen, Kompromisse einzugehen. „Bundestreue“ bedeutet eine den Ländern und Kantonen auferlegte Pflicht, die über die geschriebene Verfassung geht.

Walther Burckhardt

Es ist die Pflicht des Bundes, in der Ausübung seiner Verwaltungstätigkeit, auf die Bedürfnisse der kantonalen Verwaltungen Rücksicht zu nehmen. Die Kantone ihrerseits müssen in der Durchführung ihrer politischen Bereiche die Bedürfnisse der eidgenössischen Verwaltung in Betracht ziehen.

Bei der bundesstaatlichen Treuepflicht handelt es sich um die Anwendung des allg. Rechtsgrundsatzes von Treu und Glauben, wobei sie grundsätzlich eine politische und administrative Verhaltensmaxime darstellt. Es geht um ausserordentliche Mittel, die zusätzlich zu den Rechtsnormen, insbesondere den Zuständigkeitsnormen, für ein gedeihliches Verhältnis zwischen den Gliedern des Bundesstaates sorgen. Letztendlich liegt die staatsrechtliche Bedeutung der bundesstaatlichen Treuepflicht in einer Beschränkung des Handelns durch das Rechtsmissbrauchsverbot, das sich auf ein Verbot missbräuchlichen Kompetenzgebrauchs durch Bund und Gliedstaaten, also um eine Art Missbrauch- oder Exzessverbot bei der Ausschöpfung eigener Kompetenzen handelt. Die Bundestreue aber obliegt keinen spezifischen Verfassungsartikel. Einzig Art. 44 BV bezieht sich im Hinblick auf das Zusammenwirken von Bund und Kantonen einzig auf Grundsätze.

Staatsgebiet und Änderung im Bestand der Gliedstaaten

Das Staatsgebiet ist der räumliche Geltungsbereich einer staatlichen Rechtsordnung. In einem Bundesstaat bildet im Normalfall die Summe des Staatsgebiets der Gliedstaaten das Staatsgebiet des Bundes. In der Schweiz gibt es folglich kein Staatsgebiet, welches nicht gleichzeitig Staatsgebiet der Kantone und des Bundes ist („doppelte Gebietshoheit“), was aber nicht für die Hauptstadt oder den Bundessitz Geltung erlangt.⁵

Wird das Staatsgebiet der Gliedstaaten ohne eine Veränderung des nationalen Staatsgebiets verändert, spricht man von einer inneren Bestandesänderung (Bsp.: Gründung des schweizerischen Kantons Jura durch Abspaltung der nordjurassischen Bezirke vom Kanton Bern). Eine innere Bestandesänderung aber untersteht der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung (Art 54 BV). Die Vereinigung von Gliedstaaten richtet sich nach den gleichen Grundsätzen wie die Teilung. In der Schweiz wird sporadisch die Wiedervereinigung der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Land diskutiert.

Gebietsveränderungen, welche das nationale Staatsgebiet betreffen unterstehen dem Völkerrecht und werden durch Verträge geregelt. In der Schweiz ist es seit 1848 nicht zur Aufnahme weiterer Glied-

⁵ In Australien befindet sich solches sog. „bundesunmittelbare“ Gebiet mit dem Capital Territory in der Hauptstadt Canberra. Des Weiteren befindet sich auch die indische Bundeshauptstadt New Dehli in einem Bundesterritorium. Indien ist seit 1949 Bundesstaat.

staaten gekommen, trotz der Anschlussbewegung in Vorarlberg nach dem Ersten Weltkrieg. Nach der herrschenden Lehre dürfen Gliedstaaten nicht aus dem Bund austreten, weil ihr Beitritt als unabänderlich gilt. Der Austritt ist nur mit Zustimmung des Bundesverfassungsgebers zulässig. Sezessionen von Gliedstaaten richten sich allerdings meist sehr nach politischen Vorgängen als nach staatsrechtlichen Prinzipien.⁶

FÖDERALISMUS

Föderalismus und Subsidiarität

Der Föderalismus wird häufig mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang gebracht, welches seinen Ursprung im Naturrecht hat und von Papst Pius XI in seiner Enzyklika „Quadragesimo anno“ (1931) derart formuliert wird, dass was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf. Bezogen auf den Staat soll dies folglich heissen, dass diejenigen Kompetenzen, die ein Gliedstaat ohne Hilfe des Zentralstaates leisten kann, auch selbst erledigen soll. Es sollen nur solche Aufgaben an den Zentralstaat abgegeben werden, die ein Gliedstaat nicht selbst bewältigen kann.

In der Europäischen Union ist das Subsidiaritätsprinzip seit den Beschlüssen von Maastricht ausdrücklich verankert, nämlich im Vertrag von Maastricht über die Europäische Union von 1992 und im revidierten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, wo es nun in Art. 3b definiert wird. Der Föderalismus lässt sich als eine Funktion der Gewaltenteilung auffassen; durch ihn tritt neben die horizontale eine „vertikale“ Gewaltenteilung. Indem staatliche Macht auf verschiedenen Stufen verteilt wird, werden neue Mittel zu ihrer Kontrolle und Hemmung geschaffen.

Einerseits können politische Minderheiten in das System einbezogen werden und andererseits können Machtwechsel auf der Ebene des Gesamtstaates vorbereitet werden, indem die im Gesamtstaat in der Opposition befindlichen Parteien sich durch valable Regierungsarbeit auf den unteren Stufen als glaubwürdige Alternative zur Mehrheit profilieren oder neue Koalitionen zunächst im Kleinen erprobt werden können. In der Schweiz ist der Föderalismus dreistufig aufgebaut: Die Gemeinden bilden unterhalb vom Bund und Kantonen eine dritte politische Ebene (Art. 50 BV).

⁶ Moderne Beispiele sind das Auseinanderbrechen des jugoslawischen Bundesstaates und die Sezessionsbestrebungen in Quebec (Kanada).

Föderalismus und Bundesstaat

Föderalismus verbessert die Möglichkeiten demokratischer Teilnahme, da überschaubare Lebens- und Funktionsbereiche geschaffen werden. Die Bürger können dadurch vermehrt über Angelegenheiten, die sie direkt betreffen, mitbestimmen. Von der Ebene des Gesamtstaates her gesehen, stellt der Föderalismus allerdings eine Schranke des Mehrheitsprinzips dar. Da der Föderalismus Strukturen schafft, die widerstrebende Interessen von Minderheiten in einem Staat berücksichtigt, ist der Föderalismus durchaus ein Mittel, um die Einheit des Gesamtstaates zu bewahren.

Neuere Entwicklungen des Föderalismus

In den letzten Jahrzehnten hat – durch die wirtschaftlich-technische Entwicklung in den Gliedstaaten - in den meisten Bundesstaaten ein zunehmende Unifizierung, also Rechtsvereinheitlichung, eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund stattgefunden. Insbesondere die Gesetzgebung für Wirtschaft, Sozialwesen und Technik übertrug man den Bund, um die Gliedstaaten zu entlasten. Auch führten vielfach ökonomische Probleme der Gliedstaaten zu einer Zentralisierung der Gesetzgebung.

Der Begriff des kooperativen Föderalismus bezeichnet alle Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gliedstaaten (horizontal) oder zwischen Gliedstaaten und Bund (vertikaler kooperativer Föderalismus). Dem kooperativen Föderalismus sind relativ enge Grenzen gesetzt, die nicht die gewünschten Mitwirkungsbereiche der Gliedstaaten erbringen.

In vielen europäischen Einheitsstaaten steht „Regionalismus“ für eine indirekte Art einer Dezentralisierung des Staates. Dabei lassen sich zwar keine eigentlichen Formen des Föderalismus finden, dennoch besteht die Möglichkeit, dass Regionen in gewissen politischen Bereichen autonome Befugnisse zugestanden werden. Möglich aber ist auch eine „grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ zwischen Regionen aus verschiedenen Staaten der Welt. Die Europäische Union hat für die bessere Berücksichtigung der Bedürfnisse der Regionen einen besonderen „Ausschuss der Regionen“ geschaffen.

Der Abschluss von Staatsverträgen und die Erweiterung von Gemeinschaftsabkommen durch die Bundesregierungen und durch die Bundesparlamente können zu einer Aushöhlung gliedstaatlicher Kompetenzen führen, was sich besonders im Verhältnis der europäischen Bundesstaaten gegenüber der Europäischen Union manifestiert. Deutschland bspw. Umgang diese Gefahr, indem es eine Gesetzesänderung zugunsten von Mitwirkungsrechten der Ländervertretungen erweitert hat. Betrifft folglich neues Gemeinschaftsrecht (EU) die Gesetzesbefugnisse der Gliedstaaten, dann soll die Wahrnehmung der Rechte des Bundes einem vom Bundesrat benannten Vertreter der Gliedstaaten übertragen werden. In der Schweiz besteht noch keine solche Gesetzesgrundlage.

STAATSFUNKTION,GEWALTENTEIL,REGIERUNGSSYSTEM

URSPRUNG DER LEHRE DER GEWALTENTEILUNG

Antike

Die Gewaltenteilungslehre geht auf Aristoteles zurück. Er teilte die Staatsorgane, die er in den griechischen Stadtstaaten vorfand, in drei Kategorien ein:

- a) Das über die höchsten Staatsangelegenheiten beschliessende Staatsorgan, aus der Gesamtheit der Bürger (Legislative; Beschlussfassung);
- b) Die Verwaltungsämter oder Staatsämter, welche durch Wahl oder Los bestellt werden (Exekutive; Vollzug);
- c) Die Gerichte, in welchen die Richter durch Wahl oder Los bestellt werden (Legislative; Rechtsprechung).

Polybios geht davon aus, dass keine der drei Gewalten jeweils Übergewicht erhält, sondern dass sie sich im Gleichgewicht gegenseitig aufheben und der Verfassungszustand dadurch lange erhalten bleibt.

Die Entwicklung der Gewaltenteilung in der Neuzeit

Die moderne Gewaltenteilung geht auf John Locke zurück. Er entwickelte sie vor dem Hintergrund und als theoretisches Fundament des Sieges des englischen Parlaments über die Krone in der „Glorious Revolution“ (1688). Locke unterschied dabei drei Staatsgewalten:

- a) Die Gesetzgebung (Legislative);
- b) Den Vollzug (Exekutive) und
- c) Die sog. „auswärtige Gewalt“ oder Aussenpolitik („federative power“), worunter er den Entscheid über Bündnisse, Krieg und Frieden verstand.

Die Gesetzgebung und der Vollzug sollen in verschiedene Hände gelegt werden um den Machtmissbrauch zu verhindern. Locke hat damit die Grundlage des liberalen Staatsverständnisses formuliert („Zwei Abhandlungen über die Regierung“). Locke beeinflusste im Wesentlichen das Staatssystem Grossbritanniens.

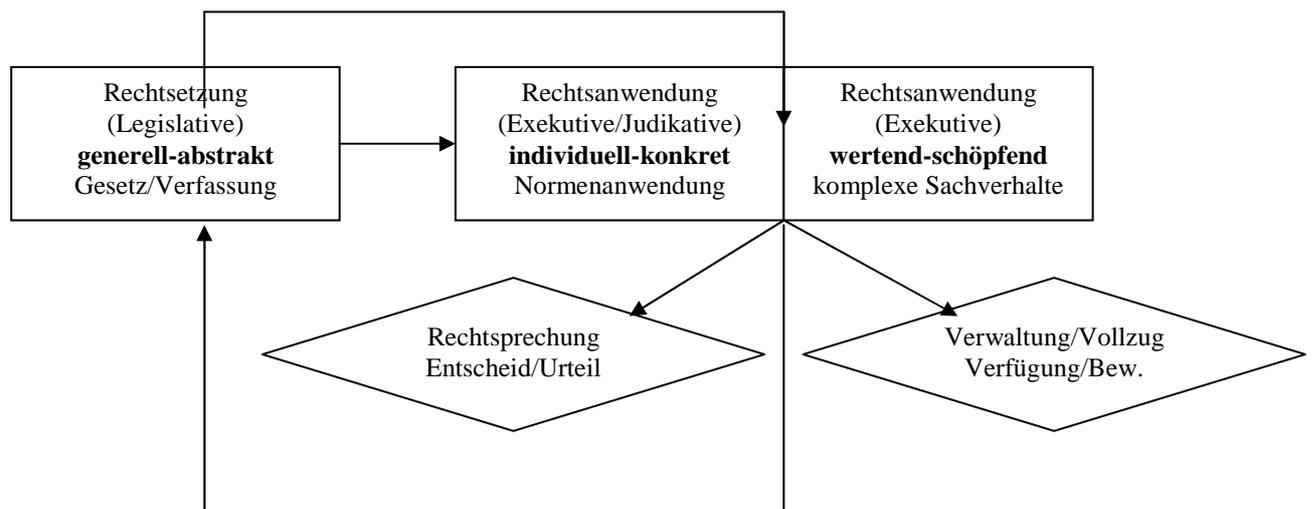
Als Urheber der klassischen Gewaltenteilung, also diejenige die wir heute kennen, (Gesetzgebung, Vollzug und Rechtsprechung) gilt Montesquieu. Er orientierte sich dabei am englischen Verfassungsleben seiner Zeit, der konstitutionellen Monarchie. Auch bei Montesquieu lässt sich der Gedanke der Gewaltenteilung zur Verhinderung des Machtmissbrauchs finden. Ein freier Mensch sollte ihm gemäss sich selber regieren können, weshalb die gesetzgebende Gewalt beim Volk liegen musste. Das Volk seinerseits aber delegiert diese Macht an Repräsentanten weiter, weshalb für die gesetzgebenden Gewalt ein Parlament entstehen muss. Das Parlament sollte folglich „Volkskammer“, eine ihr zur Seite stehende Gruppe von Adligen „Adelskammer“ benannt werden. Montesquieus Modell der Gewaltenteilung entspricht der gemischten Staatsform. Montesquieu beeinflusste das Staatssystem der Vereinigten Staaten von Amerika.

Im Gegensatz zu Montesquieu entwarf Rousseau das Modell einer Gewaltenteilung, in dem sich das Volk selbst die Gesetze gab, also ihre Gewalt nicht an ein Parlament delegierten. Für den Vollzug der Gesetze musste Rousseau aber ein Organ einsetzen, die Regierung. Diese gestaltete er indessen ausgesprochen schwach aus, ähnlich der griechischen Verwaltungsämter. In Frankreich wurde zwar eine von Rousseaus Gedankengut beeinflusste Verfassung angenommen, die jedoch nicht in Kraft trat („Montagnard-Verfassung“ von 1793). Rousseau Staatssystem lässt sich in der Beeinflussung des schweizerischen und des französischen Staatsmodells wiedererkennen.

LEHRE VON DER GEWALTENTEILUNG UND DEN STAATSFUNKTIONEN

Die klassische Dreiteilung der Gewalten im Staat

Der Staat handelt durch seine Organe, „Staatsorgane“ (Parlament, Regierung, Gerichte), die sich Personen oder Personenmehrheiten definieren lassen. Die klassische Gewaltenteilung ordnet jedem Organ eine Staatsfunktion zu. So übt die Rechtsetzung die Legislative, der Vollzug die Exekutive und die Rechtsprechung die Judikative aus. Die Rechtsetzung befindet sich auf einer anderen Ebene als die sog. „Rechtsanwendung“ (Rechtsvollzug und Rechtsprechung). In der Wirklichkeit aber kann keine spezifische Trennung zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung gemacht werden; Vielmehr üben auch die rechtsanwendenden Staatsorgane im Rahmen und in Konkretisierung von Verfassung und Gesetzen funktional eine Tätigkeit aus, die nicht einfach eine formale „Ableitung“ vom generell-abstrakten auf das individuell-konkrete ist. Rechtsanwendung ist auch „wertend-schöpferisch“, was besonders komplexe Sachverhalte betrifft. Es bedarf einer staatlichen Zusammenarbeit der Gewalten, was aber weniger für die Judikative und mehr für die Legislative und Exekutive gilt.



Andere Gewaltenteilungsmodelle

Neben der klassischen Lehre der Dreiteilung der Gewalten wurden andere Modelle entwickelt, die sich nicht in gleicher Masse durchsetzen konnten, obwohl sie wichtige Aspekte betonten, wie bspw. vertikale Gewaltenteilung („pouvoir municipale“). Für Kelsen hingegen geht es in der Gewaltenteilung rein um eine Rechtschöpfung und um eine Rechtsanwendung, wobei die letztere die Anwendung der Verfassung, die aus der Schöpfung entstanden ist, darstellt. Auch Loewenstein unterschied die Gewaltenteilung, indem er die politische Entscheidungsfindung, „Grundentscheidung“, durch Parlament und Regierung von der Ausführung der Grundentscheidung durch Verwaltung und Gerichte unterschied. Ergänzend zu diesen Gewalten sah er eine politische Kontrolle vor. Ein weiterer Ansatz versuchte eine „Vierte Staatsfunktion“ zu umschreiben, die sich grundsätzlich mit individuell-konkreten Akten der obersten Staatsorgane der Regierung und dem Parlament, also der Aussenpolitik befassen.

DIE GEWALTENTEILUNGSDIEE IM ÜBERBLICK

Die traditionellen Elemente des Gewaltenteilungsprinzips

Die grundlegende „klassische“ Gewaltenteilung beruht auf der organisatorischen oder objektiven Gewaltenteilung. Dies bedeutet, dass die drei Staatsfunktionen auf drei verschiedene, voneinander unabhängige Organe mit eigenen Behördenapparaten und mit eigener Finanzrechnung übertragen werden. Jedes der drei Organe hat sich auf die Ausübung der ihm in Verfassung und Gesetz zugewiesenen Funktionen zu beschränken.

Die personelle oder subjektive Gewaltenteilung verbietet persönliche Verbindungen zwischen den drei Staatsorganen. So darf ein und dieselbe Person nicht gleichzeitig in mehreren Staatsorganen tätig sein. In Bundesstaaten besteht im vertikalen Verhältnis keine subjektive Gewaltenteilung, solange es in den Verfassungen der Gliedstaaten nicht explizit verboten wird (in Deutschland ist eine solche Ausübung zulässig)! Zusätzlich zur organisatorischen und subjektiven Gewaltenteilung dienen die Instrumente der Gewaltenhemmung der gegenseitigen Kontrolle und Beschränkung der Gewalten.

- a) Kontrolle der Regierung durch das Parlament (Misstrauensvotum)
- b) Einfluss der Regierung auf das Parlament (Vetorecht des Präsidenten im Präsidialsystem)
- c) Kontrolle von Parlament und Regierung durch Gerichte
- d) Einfluss von Parlament und Regierung auf die Gerichte

Die Gewaltenteilung lässt sich innerhalb der Legislative und der Exekutive finden. Dabei lässt sich in ersteren die Teilung zwischen Parlament und Volk, Verfassung und Gesetz (das erschwerte Verfahren der Verfassungsänderung), Zweikammersystem. In der Teilung bei der Exekutiven hingegen lässt sich eine Teilung bei der Regierung und dem Staatsoberhaupt (Interventionsmöglichkeiten), der Regierung und der Verwaltung und bei Kollegialsystem finden. Des Weiteren schränkt sich die Gewaltenteilung durch Amtsdauer, Föderalismus und Dezentralismus, durch Gemeindeautonomie, Völkerrecht, Mehrparteiensysteme, Beschränkung staatlichen Handelns durch Grundrechte ein.

GEWALTENTEILUNGSMODELLE UND POLITISCHEN SYSTEME

Das parlamentarische Regierungssystem

Hauptmerkmale

- Regierungschef wird von Parlamentsmehrheit gewählt
- Regierung ist vom Vertrauen des Parlaments abhängig (Misstrauensvotum)
- Regierungschef hat Parlamentsauflösungsrecht
- Abgeordnete, die Minister werden, bleiben weiterhin Parlamentsmitglieder
- Weitgehender Fraktionszwang der Abgeordneten
- Opposition als anerkannte, die Regierung kontrollierende Einrichtung
- Staatsoberhaupt hat wenig Machtbefugnisse

Das parlamentarische Regierungssystem ist das in Europa am meisten verbreitete System. Ausser Frankreich kennen es alle Staaten der EU sowie zahlreiche Staaten Ostmitteleuropas, Australien, Indien, Pakistan und Kanada. Die Grundidee besteht darin, dass das Parlament die Regierung konstituiert und kontrolliert. Die Regierung ist von der Unterstützung der Parlamentsmehrheit abhängig und wird aus Persönlichkeiten gebildet, die das Vertrauen dieser Mehrheit geniessen und in der Regel selbst dem Parlament angehören. Da die stärkste Partei oft keine absolute Parlamentsmehrheit hat, muss eine Koalitionsregierung aus zwei oder mehr Parteien gebildet werden, wobei die stärkste Partei in der Regel den Premierminister stellt. Die Opposition agiert mit den parlamentarischen Mitteln der Minderheit und übt im Parlament die eigentliche Kontrollfunktion aus über die Regierung aus. Erhält die Regierung nicht das Vertrauen einer Mehrheit im Parlament, so ist sie zum Rücktritt gezwungen. Die Funktionen von Regierungschef und Staatsoberhaupt sind getrennt.

Beispiele parlamentarischer Regierungssysteme

Grossbritannien

Das Kabinett bestimmt, zu welchem Zeitpunkt welche Geschäfte beraten und verabschiedet werden. Regierung und Parlamentsmehrheit bilden eine Einheit. Die Königin als Staatsoberhaupt ist noch Trägerin der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt und Teil des Parlamentes. Gemäss Verfassungsgewohnheitsrecht kommen ihr jedoch keine eigentlichen politischen und richterlichen Entscheidungsbefugnisse mehr zu. Der Premierminister besitzt hingegen eine starke Stellung. Er ist nicht nur "Leader" der Mehrheit im Parlament und bestimmt die gesamte Regierungspolitik, sondern er beruft und entlässt die Kabinettsmitglieder und führt das Kabinett.

Deutschland

Der Bundestag erhielt das Wahlrecht für den Bundeskanzler, der eine starke Stellung einnimmt. Er bestimmt die Minister, die Richtlinien der Politik und leitet die Bundesregierung. Der Kanzler kann vom Bundestag nur dann abberufen werden, wenn gleichzeitig ein neuer Kanzler gewählt wird. Der Bundespräsident erhielt praktisch nur repräsentative Aufgaben und nur wenige politische Kompetenzen. Der parlamentarischen Opposition verbleiben Handlungsmöglichkeiten, um wichtige Beschlüsse der Bundesregierung zu verhindern.

Italien

Die Regierung ist stark vom Parlament abhängig, welches eine dominierende Stellung innehat. Die Regierung ist vom Vertrauen beider Kammern abhängig. Beide Parlamentskammern sind in Italien absolut gleichgestellt. Bereits eine einfache Mehrheit der Anwesenden in einer Kammer genügt, um der Regierung das Vertrauen zu entziehen. Dies macht die Regierung anfällig für Regierungskrisen. Der auf sieben Jahre gewählte Präsident der Republik ist in erster Linie Repräsentant der nationalen Einheit, nicht auch Regierungschef. Das Parlamentsauflösungsrecht ist kein politisches Macht- und Steuerungsmittel in der Hand des Präsidenten. Das Auflösungsrecht dient dazu, Regierungskrisen mittels Neuwahl einer oder beider Kammern zu bewältigen. Vor der Auflösung des Parlamentes muss der Präsident die Präsidenten beider Kammern anhören.

Japan

Ist eine parlamentarische Monarchie. Der Kaiser ist Symbol des Staates und hat repräsentative Aufgaben. Gesetzgebungsorgan und zugleich höchstes Staatsorgan ist ein Parlament, bestehend aus einem Unter- und Oberhaus, die beide vom Volk gewählt werden. Der Ministerpräsident wird durch Beschluss des Parlaments aus der Mitte der Parlamentsmitglieder bestimmt. Das Kabinett besteht aus dem Ministerpräsidenten und den von diesem ernannten Ministern.

Israel

Wegen der Zersplitterung der politischen Kräfte wurde der Staat seit der Gründung stets von Koalitionsregierungen geführt, in denen die Stellung des Premiers gegenüber seinen Koalitionspartnern schwach war und in denen vor allem die kleinen religiösen Parteien sich durchsetzen konnten. Es wurde daher 1992 in Abweichung vom klassischen parlamentarischen System die direkte Volkswahl des Premierministers eingeführt, welche erstmals 1996 zur Anwendung gelangte. Die Stellung des Premierministers wird nun durch die Volkswahl gestärkt. Der mit repräsentativen Befugnissen ausgestattete Staatspräsident wird dagegen weiterhin von der Knesset (Parlament) gewählt. Die Zusammensetzung des Kabinetts muss von der Knesset genehmigt werden; auch sind die typischen Instrumente des Misstrauensvotums durch die Knesset und der Parlamentsauflösung durch den Premierminister gegeben - sie haben hier aber nun die Neuwahl sowohl der Knesset wie des Premiers durch das Volk zur Folge. Bei der erstmaligen Anwendung des neuen Wahlverfahrens siegte 1996 der Führer des rechtsgerichteten Likud-Blocks, Netanyahu.

Würdigung des parlamentarischen Regierungssystems

Das parlamentarische Regierungssystem ist ein bewährtes System für gefestigte Demokratien. Es führt zu einer sog. „Gewaltenvermischung“ zwischen Parlament und Regierung. Der Parlamentsminderheit kommt als Opposition eine grosse Bedeutung zu, da sie die Regierungsmehrheit kontrolliert und mit Minderheitenrechten deren Politik korrigieren kann. Die politische Verantwortung ist transparent und für die Wähler überschaubar, vor allem dann, wenn das politische System von zwei bis vier Parteien beherrscht wird. Bei zu vielen Parteien im Parlament wirkt sich das parlamentarische System negativ auf die Stabilität der Regierung aus. Sie sieht sich häufig mit Misstrauensvoten konfrontiert, muss zurücktreten oder ist handlungsunfähig (Italien).

Das präsidentiale Regierungssystem

Hauptmerkmale

- Vollständig objektive und subjektive Gewaltentrennung
- Keine Abhängigkeit des Präsidenten vom Vertrauen des Parlaments
- Kein Parlamentsauflösungsrecht des Präsidenten
- Der Präsident ist zugleich Regierungschef und Staatspräsident
- Schwache Stellung der Minister
- Volkswahl des Präsidenten auf feste Amtsdauer
- Gegenseitige Hemmung der drei Gewalten "checks and balances"

Das Regierungssystem der Vereinigten Staaten von Amerika

Legislative und Exekutive sind institutionell und personell voneinander getrennt. Sie erhalten ihre Legitimation unabhängig voneinander durch Volkswahlen. Die 435 Vertreter des Repräsentantenhauses werden auf zwei Jahre gewählt. Die Amtszeit der Senatoren beträgt sechs Jahre. Neuwahlen finden alle zwei Jahre für 1/3 der Sitze statt, womit Stabilität garantiert werden soll. Der Präsident ist auf eine feste Amtszeit von 4 Jahren und durch Elektoren (Wahlmänner) gewählt, also durch eine indirekte Volkswahl. Alle Elektorenstimmen eines Staates gehen an dem in diesen Staat siegreichen Kandidaten nach dem Prinzip des "the winner takes all". Für schwerwiegende Rechtsverletzung gibt ein Abberufungsverfahren („Impeachment-Verfahren“), das in den USA dreimal gegen einen Präsidenten eingeleitet wurde (Johnson 1867, Nixon 1974, Clinton 1999). Als Machtschranke für die Präsidenten dient neben der vierjährigen Amtszeit der Ausschluss der Wiederwahl nach zwei Amtsdauern.

Die Ernennung der Richter in den „Supreme Court“ erfolgt durch den Präsidenten mit Zustimmung des Senates auf Lebenszeit. Kontrollmittel des Kongresses über die Exekutive ist neben der Legislativfunktion vor allem das klassische parlamentarische Recht der Budgetgenehmigung. Daneben ist die Zustimmung des Senats erforderlich für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge und bei der Ernennung wichtiger Amtsträger, besonders der Staatssekretäre, Botschafter, Konsul und Richter. Kontrolle der Regierung erfolgt ferner durch parlamentarische Untersuchungskommissionen und mit dem Impeachment-Verfahren.

Im Gegenzug ist der Präsident am Gesetzgebungsverfahren beteiligt und hat ein suspensives Vetorecht gegen Gesetze und Beschlüsse des Kongresses, das nur von einer 2/3 Mehrheit in beiden Kammern überstimmt werden kann. Das Regierungssystem der 50 amerikanischen Gliedstaaten entspricht dem der Union. Ausser Nebraska haben alle Gliedstaaten ein Zweikammern Parlament. Als Exekutive amtiert ein direkt vom Volk auf eine feste Amtsdauer gewählter Gouverneur, dessen Vetorecht demjenigen des Präsidenten gleichkommt. Im Präsidialsystem ist die Regierungsgewalt bei einer Einzelperson, dem Staatspräsidenten, konzentriert. Der Präsident ist zugleich Regierungschef und Staatsoberhaupt, neben ihm gibt es keine aus dem Parlament gebildete Regierung. Der Vizepräsident hat im Normalfall nur geringe politische Bedeutung. Er übernimmt aber das Präsidentenamt, wenn der Präsident an dessen Ausübung verhindert ist. Das System erträgt weder ein Vakuum, noch mehrere Personen an der Spitze. Auch das Präsidialsystem ist auf die Delegation der Leitung einzelner Verwaltungszweige an Departementchefs („Secretaries“) angewiesen; diese bilden eine Art Kabinett. Die Departementchefs sind nur Berater des Präsidenten, ihm allein sind sie politisch verantwortlich, er kann sie jederzeit entlassen.

Mischformen parlamentarischer und präsidialer Systeme

Hauptmerkmale

- Volkswahl des Präsidenten auf feste Amtsdauer
- Weitreichende Ernennungsrechte des Präsidenten (Premierminister, Minister, Richter)
- Trennung von Präsident und Regierung
- Abhängigkeit Regierung vom Vertrauen des Parlaments: Vertrauensfrage/Misstrauensvotum
- Parlamentsauflösungsrecht des Präsidenten
- Regierungsmitglieder dürfen nicht Parlamentsmitglieder sein
- Plebiszitäre Züge

Beispiele gemischter Regierungssysteme

Frankreich

Finnland

Russland.

Das schweizerische Regierungssystem

Hauptmerkmale

- Das Volk kann mittels direkt-demokratischer Rechte Oppositionsrolle wahrnehmen
- Wahl der Regierung durch Parlament auf feste Amtsdauer, keine vorzeitige Abwahl
- Keine Auflösung des Parlaments durch die Regierung
- Kollegialregierung
- Kein Staatsoberhaupt
- Vielparteienregierung (Konkordanzsystem)

Stellung von Parlament und Regierung

Die Regierung besteht aus sieben Bundesräten, die von der Vereinigten Bundesversammlung einzeln auf die Dauer von vier Jahren gewählt werden und ein gleichberechtigtes Kollegium bilden. Das Parlament hat bis zur Wiederwahl der Bundesräte kein politisches Mittel, um das ganze Kollegium oder eines der Regierungsmitglieder zum Rücktritt zu zwingen. Allerdings hat der Fall Kopp (1989) gezeigt, dass durch öffentlichen politischen Druck ein "freiwilliger" Rücktritt erzeugt werden kann. Die Bundesräte, die meistens aus den Reihen der Parlamentarier gewählt werden, müssen nach ihrer Wahl auf ihren Parlamentssitz verzichten. Wegen des Kollegialprinzips haften die Bundesräte einzeln nur sehr bedingt für ihre Politik, sind aber strafrechtlich verantwortlich. In solchen Fällen kann die BV die Immunität eines Regierungsmitgliedes aufheben. Keine strenge politische Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Der Bundesrat ist verpflichtet, jährlich über seine Tätigkeiten Rechenschaft abzulegen, die Staatsrechnung genehmigen zu lassen und parlamentarische Vorstösse zu behandeln. Grossen Einfluss auf die Regierungspolitik kann das Parlament auch mit dem Budgetrecht nehmen. Das Parlament kann ferner eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) einsetzen, wofür allerdings Mehrheiten in beiden Kammern nötig sind. (Tabellen S.213-220)

Das Regierungssystem der Europäischen Union

1. Europäische Gemeinschaft
 - Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl EGKS
 - Europäische Atomgemeinschaft EURATOM
2. Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik GASP
3. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

DIE GESETZGEBENDE GEWALT, DAS PARLAMENT

GESCHICHTE DES DEMOKRATISCH GEWÄHLTEN PARLAMENTES

Entstehung des Parlamentes als staatliche Institution

Die Entwicklung des Parlamentes zu einer staatlichen Institution findet ihren Anfang in den ständischen Versammlungen des europäischen Mittelalters, sowohl im „Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation“ und in den Landtagen der deutschen Territorien, als auch in den niederländischen „Generalstaaten“, den französischen Generalständen, den „Cortes“ von Portugal, und unter anderem auch in der Tagsatzung der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Die Geschichte des modernen Parlamentes ist eng mit der englischen Verfassungsgeschichte verknüpft. Während die „Magna Charta“ dem entmachteten Adel das Bewilligungsrecht als Beratungs- und Rechtsprechungsfunktion bereits Kompetenzen zuteilte, entstanden durch den aufständischen Baronen Simon Montfort 1258 erste Versammlungen des niederen Landadels als sog. „parliaments“ (später das Unterhaus in Grossbritannien). Das System Montforts fand auch in der Nachfolge an Bedeutung wobei nebst dem Beratergremium des niederen Adels, also des Unterhauses, auch der höhere Adel eingesetzt wurde, aus denen sich nachher auch das sog. „House of Lords“, bzw. das „House of Common“ bildete. Das Parlament eignete sich im Laufe der Zeit immer mehr Kompetenzen an, beeinflusste die Gesetzgebung des Königs mit Hilfe von Bittschriften („Petitions“), überwachte zunehmend die Finanzen des königlichen Staatshaushaltes, wirkte immer stärker bei der Auswahl der Minister mit und zog königliche Minister vermehrt auch zur Verantwortung.

Im 17. Jh. gewann das Parlament die entscheidenden Machtproben gegen den König und stellte sich über die Krone. Mit der „Declaration of Rights“ statuierte die Bildung der Krone die Einwilligung des Parlamentes bei der Ausschreibung von Steuern und der Aufhebung der Gesetze, bestimmte die häufige Einberufung des Parlamentes und gewährleistete die parlamentarische Redefreiheit („parliamentary supremacy“). Parallel zu Grossbritannien stellte sich auch in Frankreich immer stärker ein parlamentarisches System ein; Insbesondere nach der Französischen Revolution und dem Sturm der Bastille anerkannte der König eine neu formierte Nationalversammlung, womit die erste Nationalrepräsentation in Europa konstituiert wurde.

Die Demokratisierung des Parlamentes

Nach der Französischen Revolution wurde die Idee eines auch die bürgerlichen Schichten repräsentierenden Parlamentes und eines nicht gebundenen Mandates der Parlamentarier zum Leitbild der staatlichen Reformen in- und ausserhalb Europas. Erst in einer Zweiten Phase aber wurde das Parlament weiter demokratisiert, indem auch untere Schichten Zugang zum aktiven und passiven Wahlrecht erlangten. Sowohl die Französische, als auch die amerikanische Unabhängigkeitserklärung hatten gleichsam die Vorstellung der Zusammengehörigkeit von Freiheit und Gleichheit geweckt und gefestigt. Durch seine immer stärker werdende demokratische Legitimation wurde das Parlament zum Integrationsinstrument moderner Verfassungsstaaten. Es etablierten sich teilweise eigentliche Parliamentsherrschaften, bspw. in der „Dritten Republik Frankreichs“ (1870-1940).

In der Zwischenkriegszeit aber, vor allem in den Dreissigerjahren, erlebte der Parlamentarismus europaweit seine schwerste ideelle und politische Krise seit der Restaurationszeit; Machtmissbräuche von Parlamentariern, wirtschaftliche und soziale Krisen sowie Propagandaschriften antidemokratischer Staatsdenker untergruben die Legitimation der Parlamente und damit auch der Demokratie so stark, dass auch ausserhalb Deutschlands und Italiens diktatorische, autoritäre Regimes entstanden, die sich auf die Exekutivmacht stützten (Bsp.: Franco-Regime in Spanien).

FUNKTIONEN DES PARLAMENTES

Die wichtigsten Funktionen

Die Gesetzgebung

Man unterscheidet zwischen formeller und materieller Gesetzgebung. Im materiellen Sinn ist die Setzung von generell-abstrakten Normen. Darunter fallen sowohl Gesetze wie auch Verordnungen. Diese Gesetzgebung erfolgt nicht allein durch die Legislative (Parlament); andere Organe wie die Exekutive werden wegen ihrer sachlichen Qualifikation oft auch mit dem Erlass von Gesetzen im materiellen Sinn betraut. Unter Gesetzgebung im formellen Sinn versteht man diejenigen staatlichen Akte, die auf dem Weg des formellen Gesetzgebungsverfahrens in Form von Gesetzen erlassen werden. Die hier gesetzgeberische Gewalt ist das Parlament. In der Referendumsdemokratie liegt die Gesetzgebung beim Parlament und beim Volk.

Im demokratischen Verfassungsstaat ist das Gesetz das wichtigste Steuerungsmittel des Staates. Dementsprechend hat das Gesetzgebungsverfahren eine besondere Funktion: Einerseits sollte es möglichst viele politischen Interessen einbinden (demokratisch), andererseits darf es der politisch stärksten Kraft im Parlament die politische Verantwortung nicht entziehen. In der Regel geht die Initiative für die Gesetzgebung von der Exekutiven aus („Gesetzesinitiativrecht“). In der Schweiz stehen jedem Kanton sog. „Standesinitiative“ zu. In einer ersten Phase gilt es ein Gesetz zu initiieren. Das Gesetzesinitiativrecht kann, wie oben beschrieben, von allen schweizerischen Kantonen wahrgenommen werden. Allgemein lancieren das Volk, das Parlament, die Exekutive oder aber auch der Gliedstaat selbst die Initiative. Unterschieden werden kann dabei in einem „ausgearbeiteten“ oder in einer „Anregung zu einem Gesetzesentwurf“. Ein Gesetzesentwurf gelangt, falls er dies bei seiner Initiierung noch nicht war, zur Ausarbeitung in das Parlament oder in die Exekutive. Eine vorbereitende Kommission stellt Antrag auf das Eintreten und/oder auf Änderungen des ausgearbeiteten Entwurfs. In der selben Phase wird eine Beratung und Beschlussfassung im Plenum angehalten.

Es wird eine Eintretensfrage, eine Detailberatung und eine Gesamtabstimmung (durch Anwesenheits-, Beschlussquorum oder durch Eventualabstimmung⁷) und letztlich einer Schlussabstimmung abgehalten. In einer 4. Phase kann entweder ein Referendum durch das Volk, eine präventive Verfassungsgerichtsbarkeit, ein Veto der Exekutiven oder aber eine Zustimmung bzw. Gegenzeichnung des Staatsoberhauptes eintreten. Die 5. Phase wird durch die Publikation des Gesetzes geprägt.

Nebst der Gesetzgebung liegen dem Parlament weitere wichtige Funktionen zu. Im Bereich des Budgetrechts setzt das Parlament den Haushaltsplan verbindlich für alle staatlichen Organe fest und korrigiert so zu einem grossen Teil die Regierungspolitik. Des Weiteren liegt dem Parlament die Kontrolle über die Exekutive und die Oberaufsicht über die Justiz zu, wobei die Mittel die Genehmigung der Staatsrechnung und des Geschäftsberichts sowie die parlamentarischen Informations- und Untersuchungsrechte wie z.B. die Interpellation und die parlamentarischen Untersuchungskommissionen sind. Ausserdem wählt das Parlament anderer Staatsorgane oder bestätigt wichtige Ernennungen, genehmigt die durch den Bund ratifizierten Staatsverträge (Genehmigung wichtiger völkerrechtlicher Vereinbarungen) und entscheiden auch über die Gültigkeit bereits zustandesgekommener Volksinitiativen.

⁷ Zunächst wird über die am wenigsten bedeutsamen Fragen einer Gesetzesänderung eventualiter abgestimmt. Es ist jeweils über Anträge anzustimmen, die auf der gleichen Sachebene liegen. Schrittweise ist mittels Eventualabstimmungen auf die bedeutsamere Fragen überzugehen, bis am Schluss noch die Alternative bestehender Rechtslage übrigbleibt.

WAHL DES PARLAMENTES

Die Rechtsnatur des Wahlrechts

Die politischen Rechte haben zwei Seiten: eine subjektive (individualistische) und eine objektive (organschaftliche). Was die subjektive Seite betrifft, so verkörpern sie einen subjektiv jedem Stimmberechtigten zustehenden Anspruch, ein individuelles Recht auf Mitbestimmung. Betrachtet man hingegen das politische Recht aus dem Blickwinkel des Staates (objektive Rechte), dann stellen die politischen Rechte eine Kompetenz des Volkes dar, die es als oberstes Staatsorgan wahrnimmt. In einem engen Zusammenhang mit der Rechtsnatur des Wahlrechts steht der Stimmzwang. Von der Organfunktion der Stimmbürger ausgehend lässt sich ein Stimmzwang grundsätzlich bejahen, weil die Nichtwahrnehmung der politischen Rechte durch das Volk als das kompetente Staatsorgan den demokratischen Staat in seinem Fundament aushöhlen würde. Die Organfunktion des Stimmberechtigten ist als Bürgerpflicht erzwingbar. Staaten, die den Stimmzwang kennen, sind z.B. Griechenland oder der Schweizer Kanton Schaffhausen.

Die Wahlrechtsgrundsätze

Die Parlamente müssen den vier Wahlrechtsgrundsätzen entsprechend gewählt werden. Dies bedeuten, dass die entsprechenden Wahlen allgemein, gleich, frei und geheim sind.

Die Wahlsysteme

Die Mehrheitswahl („Majorzwahl“)

Nach dem Mehrheitswahlrecht ist von mehreren Kandidaten in einem Wahlkreis derjenige gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Es gibt dabei zwei verschiedenen Arten, das erforderliche Mehr zu erreichen:

- a) Das absolute Mehr: Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhält (Prozentualer Anteil)
- b) Das relative Mehr: Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält, ohne Rücksicht auf den prozentualen Anteil an den abgegebenen Stimmen.

Das Majorzsystem fördert die Bildung von klaren Mehrheiten im Parlament und begünstigt das Zweiparteiensystem. Die vom Parlament gewählten Regierungen können eine stabile Regierungspolitik ausüben. Dagegen haben kleinere Parteien wenig Chancen im Parlament vertreten zu sein. Die Hürde des absoluten oder relativen Mehres kann nur von Parteikandidaten übersprungen werden, die einen grossen Anteil der Wahlbevölkerung hinter sich haben. Die meisten Mehrheitswahlen finden in Einwahlkreisen statt. Typisches Bsp. ist Grossbritannien, indem das ganz Land in so vielen Wahlkreisen aufgeteilt ist (659), so viele Abgeordnete zu wählen sind. Auch Frankreich kennt ein System mit Einwahlkreisen. Noch heute aber stellt das System der Wahlkreise ein Problem dar, indem die Festlegung nicht nach einheitlichen Gesichtspunkten vorgenommen werden kann.⁸

Die Verhältniswahl („Proporzwahl“)

Das Verhältniswahlsystem geht von der Idee aus, dass sich in den Wahlen die politischen Anschauungen des Volkes niederschlagen und infolgedessen die politischen Richtungen im Parlament im gleichen Verhältnis vertreten sein müssen, wie sie in der Wahl zum Ausdruck kommen. Den Parteien werden die Sitze im Parlament im Verhältnis zu den von ihnen erreichten Stimmen zugeteilt (Partei A: 60% = 60 Sitze, Partei B: 30% = 3 Sitze, Partei C: 10% = 1 Sitz). Der Wähler entscheidet sich primär für einen seiner politischen Weltanschauungen entsprechende Partei und legt die jeweilige Parteiliste mit den von der Partei vorgeschlagenen Kandidaten in die Urne. Dem Wähler stehen verschiedene Listen zur Wahl zur Verfügung. So kann er die Liste nicht abändern, wenn eine gebundene Form vorliegt. Auf freien Listen hingegen, hat der Wähler die Möglichkeit, die Parteivorschläge auf der Liste durch „Streichung“, „Kumulation“ (den Kandidaten mehrfach aufführen) oder durch „Panaschierung“ (einen Kandidaten aus einer anderen Partei setzen) abändern. Interessen von Minderheiten können durch die Proporzwahl besser vertreten werden. Die Gefahr aber liegt in einer Parteienzersplitterung, die in Ländern mit parlamentarischen Regierungssystemen zu labilen Regierungen führen kann. Die Parlamentsmitglieder sind bei der Proporzwahl stark an die Faktionsbeschlüsse gebunden, ganz besonders in den parlamentarisch regierten Systemen. Eine Parteienzersplitterung aber kann sowohl durch das sog. „System d’Hondt“ als auch durch das „System Hagenbach-Bischoff“ vermindert oder gar verhindert werden, indem im ersteren System nach dem Verhältnis der Parteien zur Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen Sitze verteilt werden. In letzterem System eine Teilung der Gesamtstimmenzahl durch die Sitzzahl +1 erfolgt. Dieses System findet Verwendung für die Nationalratswahlen in der Schweiz sowie für die Parlamentswahlen in den schweizerischen Kantonen.

⁸ Man versuchte diesem Problem entgegenzuwirken, indem man zwischen einer aktiven und passiven Wahlkreisgeometrie unterschied: Während bei der aktiven Wahlkreisgeometrie die Wahlkreise nach willkürlichen Gesichtspunkten gestaltet werden, liegt eine passive Wahlkreisgeometrie dann vor, wenn von einer Neueinteilung der Wahlkreise Abstand genommen wird, obwohl durch Bevölkerungsverschiebungen eine oder mehrere Parteien übermässig bevorteilt werden.

Kombination von Majorz- und Proporzahlen

Um die Vorteile aus beiden oben genannten Systemen zu nutzen und deren Nachteil zu vermeiden oder zumindest zu vermindern, hat sich das Bundeswahlgesetz in Deutschland zu einem Kombinationssystem beider Wahlsysteme entschlossen.

Das Prinzip der auftragsfreien Repräsentation

Grundsätzlich geht es bei diesem Prinzip darum, den Abgeordneten des Parlamentes trotz Verhältniswahlsystemen in ihrem Stimmverhalten Freiheit zu gewährend, weil die Regierung nicht auf eine Parlamentsmehrheit angewiesen ist. Die Volksvertretung kann nicht einzig als „Summe individueller Interessen und Meinungen“ stehen. Die Volksvertretung muss für den Staat handeln und sich davon leiten lassen, was dem Gemeinwohl dienlich ist, ohne dass sie verpflichtet ist, dauernd bei ihrem Wahlvolk Rücksprache zu halten. Diese Notwendigkeit einer auftragsfreien Repräsentation wurde in der liberalen Staatsphilosophie vor allem durch Burke, Sieyès und Concocet vertreten und ist für die Schweiz in der Bundesverfassung (Art. 161 Abs. 1) verankert.

EIN- UND MEHRKAMMERSYSTEM

Das Einkammersystem

Im demokratischen Verfassungsstaat mit einem Einkammer-Parlament werden die Aufgaben des Parlamentes nur durch die Volksvertretung wahrgenommen. In dieser sind die Bürger alle gleich vertreten. Die Gesetzgebung ist hier also konsequenter demokratisch legitimiert als beim Zweikammersystem. Im Einkammersystem können die Aufgaben mit einer grösseren Effizienz wahrgenommen werden, weil es keine Differenzen mit einer zweiten Kammer zu bereinigen gibt. Verwirklicht in; Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland, Staaten Afrikas und der Nahe Osten. Die Gliedstaaten der Bundesstaaten haben auch ebenfalls das Einkammersystem verwirklicht, so in der Schweiz, Deutschland und in Österreich, während die Gliedstaaten der USA das Zweikammersystem kennen.

Das Zweikammersystem

Das Zweikammersystem lässt sich als diejenige Organisationsform des Parlamentes definieren, bei der die Aufgaben des Parlamentes ganz oder teilweise von zwei zusammenwirkenden Kammern ausgeübt werden. Manchmal kann man es auch so verstehen, dass ein Zweikammersystem nur dann vorliegt, wenn für die Gesetzgebung immer die Zustimmung beider Kammern notwendig ist.

GB, F, und D sind nicht als zweikammrig im engeren Sinn zu verstehen, weil ihre zweite Kammer von der ersten Kammer überstimmt werden kann.

Gründe für das Zweikammersystem

- a) Historische Mischung von Aristokratie und Demokratie
- b) Die zweite Kammer als Ausdruck territorialer Dezentralisation
- c) Die zweite Kammer dient auch der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative. Sie soll der Volkammer, die man sich als von der rasch wechselnden Volksmeinung geprägt und deshalb zu überstürzten Innovationen neigend vorstellt, ein hemmendes, konservatives Element entgegensetzen.

Ausgestaltung des Zweikammersystems

Grundsätzliche Gleichstellung der beiden Kammern

Die BV der Schweiz ist als Zweikammersystem mit gleichberechtigten Kammern organisiert. Für alle wichtigen Kompetenzen wie Gesetzgebung, Bundeskompetenz etc. gilt, dass jede Kammer getrennt verhandelt und entscheidet. Durchbrochen wird dieses Prinzip nur für die Wahlen der Bundesräte, Bundesrichter, General sowie für Rechtsprechung und Begnadigungen.

Übergewicht der zweiten Kammer bzw. der Gliedstaatenkammer

In den USA sind beide Kammern hinsichtlich der Rechtsetzungsaufgaben, Finanzbefugnisse und Regierungskontrollaufgaben gleichberechtigt. Dem Senat als Gliedstaatenkammer kommt aber wegen seiner zusätzlichen, wesentlichen Kompetenzen gegenüber dem Repräsentantenhaus ein Übergewicht zu: Ernennungen von Richtern, Ministern und hohen Beamten des Präsidenten bedürfen der Bestätigung durch den Senat. Im Impeachment-Verfahren übt der Senat Richterfunktion aus, während das Repräsentantenhaus als Ankläger agiert.

Übergewicht der ersten Kammer bzw. der Volksvertretung

Die Volksvertretung als demokratisch stärker legitimierte erste Kammer genießt heute praktisch in den meisten Verfassungen eine gewisse Vorrangstellung. Im Parlamentarischem Regierungssystem erhält die erste Kammer allein schon durch die Aufgabe, die Regierung zu wählen, ein bedeutendes Machtübergewicht (GB, D, A).

DIE REGIERUNG (EXEKUTIVE) UND DIE VERWALTUNG

Die Regierung vollzieht nicht nur Gesetze, sondern sie bereitet die Gesetzgebung vor, plant das staatliche Handeln, leitet und beaufsichtigt die Verwaltung, leitet die Aussenpolitik, repräsentiert den Staat, verwaltet das staatliche Vermögen und informiert regelmässig die Öffentlichkeit. Die grosse Macht der Regierung rührt daher, dass sie mit Hilfe des ihr unterstellten Behördenapparates über mehr Fachkenntnis verfügt als das Parlament. Aufgrund der geringeren Grösse des Regierungsgremiums kann sie schneller und sachgerechter entscheiden. Regierung nimmt vor allem die staatsleitende Funktion wahr, wie Tätigkeiten der Aussenpolitik, Anerkennung von Staaten oder der Abbruch der diplomatischen Beziehungen, die Entscheidung über Krieg und Frieden und das Aushandeln von Abkommen mit anderen Staaten. Staatsleitende innenpolitische Funktionen sind etwa die Entscheidung über den Ausnahmezustand, die Verfügung über die Streitkräfte, die Ausübung der Gesetzesinitiative und die politische Planung. Diese staatsleitenden Akte werden teils von der Regierung allein, teils in Verbindung mit dem Parlament getroffen.

FORMEN DER REGIERUNGSORGANISATION

Monokratische Regierung

Eine monokratische Form der Regierung besteht im Präsidialsystem, wo der Präsident als Einzelperson Träger der Exekutive ist. Er ist während seiner Amtszeit dem Parlament politisch nicht verantwortlich. Die zentrale Stellung des Präsidenten als Inhaber der Regierungsmacht wird noch durch die Tatsache verstärkt, dass er kraft Verfassung gleichzeitig auch Staatsoberhaupt ist und mit seiner Person den Staat nach Aussen und Innen repräsentiert.

Kabinettsregierung

In den parlamentarisch regierten Staaten besteht die Regierung aus einem Kollegium aller Minister unter dem Vorsitz des Premierministers, Ministerpräsident oder Bundeskanzlers. Getrennt davon existiert ein Staatsoberhaupt in der Person eines Staatspräsidenten oder Monarchen, welcher repräsentative Funktionen ausübt. Die Kabinettsregierung bezieht die Legitimation ihrer Macht daraus, dass sie von der Parlamentsmehrheit gebildet wird. GB verfügt über eine solche Kabinettsregierung. Der Premierminister wird von der Krone ernannt und ist in Regel Führer der Mehrheitspartei im Unterhaus. Das Kabinett besteht nur aus einem Teil aller Minister.

Kollegialregierung

Bei der Kollegialregierung werden alle wichtigen Fragen gemeinsam von allen Regierungsmitgliedern nach dem Mehrheitsprinzip entschieden. Mit der Kollegialregierung soll der Gedanke der Aufteilung der Macht auf mehrere Amtsträger und deren gegenseitige Hemmung verwirklicht werden. Die Schweiz bietet das einzige Beispiel einer Kollegialregierung. Die Regierungsmitglieder, die sieben Bundesräte, werden vom Parlament auf eine feste Amtsdauer gewählt. Einen eigentlichen Staatspräsidenten mit besonderen Vetorechten gibt es nicht in der CH. Das Kollegialprinzip verlangt vom Bundesrat, dass er alle wichtigen Geschäfte als Gremium beschliesst (Art. 177 BV; Kollegial- und Departementprinzip).

1. Der Bundesrat entscheidet als Kollegium
2. Für die Vorbereitung und Vollzug werden die Geschäfte des Bundesrates nach Departement auf die einzelnen Mitglieder verteilt
3. Den Departments werden Geschäfte zur selbstständigen Erledigung übertragen.

DIE VERWALTUNG

Allgemein

Die Verwaltungstätigkeit lässt sich schwer umschreiben. Allgemein kann unter „Verwaltungstätigkeit“ diejenige staatliche Tätigkeit verstanden werden, die nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung ist. Hingegen bildet der Gesetzesvollzug das Haupttätigkeitsfeld der Verwaltung. Sie nimmt aber noch andere Aufgabenbereiche, wie die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen zuhanden von Regierung und Parlament wahr. Die neueren Verwaltungstätigkeiten beschäftigen sich ausserdem mit Problemen der Daseinsvorsorge (Renten der Sozialversicherung, Schulen, Transporte, Subventionen), weshalb die Verwaltung diesbezüglich auch mit dem Begriff der „Leistungsverwaltung“ in Verbindung gebracht wird.

Mit den zunehmenden Aufgabenbereich der Verwaltung und der diesbezüglichen kaum mehr von einem Organ zu übernehmenden Funktionen, wurden viele Verwaltungstechnischen Aufgabenbereiche an Private gegeben, wie sich das bspw. in der Abfallbeseitigung, der Strassenreinigung etc. manifestiert. Im Zeichen wachsender, staatlicher Defizite wird zusätzlich immer wieder nach weiteren Mitteln gesucht, um die in den Verwaltungen tätigen Personen zu höheren Leistungen bei tieferen Kosten zu veranlassen.

Gleichzeitig soll damit die „Bürgerfreundlichkeit“ bzw. „Kundenfreundlichkeit“ verbessert werden. Diese alten Forderungen sollen mit der Anwendung privatwirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher Prinzipien und Verfahren auf die Verwaltung durchgesetzt werden und mit dem Begriff des „New Public Managements“ umschrieben.

Trotz den Umschreibungen von Verwaltungen lasse sich diese heute kaum mehr schematisieren oder quantifizieren, wenngleich zahlreiche Gesetze Leitlinien und Schranken zu beachten und durchzusetzen sind. Der Rückzug des Staates auf den Erlass von Rahmengesetzen und Zielbestimmungen aber könnte in vielen Sachbereichen ein gefährliches Vakuum schaffen und die Verwaltungswillkür fördern.

Verwaltungshierarchie

Jede Verwaltungsinstanz unterliegt der Aufsicht durch die nächsthöhere Instanz. An der Spitze der Hierarchie steht die Regierung. Wichtigstes Mittel der Aufsicht, auch „Dienstaufsicht“ genannt, ist das administrative Weisungsrecht der höheren gegenüber der tieferen Instanz. Werden solche Weisungen nicht oder nicht richtig befolgt, so kann die weisungsverpflichtete Behörde mit disziplinarischen Sanktionen belegt werden (Disziplinarische Strafen, Strafrechtliche Sanktionen, Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit).

Politische Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament

Da das Parlament kein Weisungsrecht gegenüber der Regierung besitzt, kann es keine konkreten Verwaltungsentscheidungen verlangen oder aufheben. Aber ein wirksames Kontrollinstrument bildet die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen, sog. „PUK“. Diese verfügen das Recht auf Einsichtnahme in Akten der Verwaltung. In der halbdirekten Demokratie der schweizerischen Kantone kontrolliert das Volk teilweise selber die Verwaltung und zwar mit Hilfe des Verwaltungsreferendums, insbesondere des Finanzreferendums, dem Kredite für grössere Einzelvorhaben (Bauten) unterliegen.

Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentlichkeit

In erster Linie mit Hilfe der Medien. Ein Haupthindernis für diese Art der Verwaltungskontrolle bildet das Prinzip, wonach die Verwaltungstätigkeit nicht öffentlich ist, die bei der Verwaltung liegenden Informationen geheim sind. Es besteht die Gefahr, dass bei "dunkeln" Vorgängen der Verwaltung nicht, nicht richtig oder unvollständig informiert wird. Tendenz geht daher dahin, dass Geheimhaltungsprinzip zur Ausnahme zu machen.

Dies schützt aber nicht legitime Interessen, wie der Schutz Privater vor Preisgabe persönlicher Daten, die Geheimhaltung von polizeilichen Ermittlungsakten oder von militärischen Sachverhalten. Bürger können eine Beschwerde an ein von der Verwaltung unabhängiges Verwaltungsgericht einreichen. Eine bloße Beschwerde an die nächsthöhere Verwaltungsinstanz bringt nicht viel.

Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger

Mit Hilfe von formellen Beschwerdemöglichkeiten sollen die Bürgerinnen und Bürger vor ungesetzmäßigen Übergriffen der Verwaltung geschützt werden. Ein bewährtes Mittel der Verwaltungskontrolle bildet schliesslich auch die Einsetzung von Ombudspersonen (schwedisch: Rechtshelfer).

Dezentralisation der Verwaltung

Es gibt mehrere Gründe der Regierung direkt unterstellte Verwaltungskomplexe mittels Dezentralisierung zu verkleinern. Als erstes ist das Bestreben zu nennen, „bürgernah“ zu verwalten.

Das bedeutet für die grossen, traditionell zentralistisch regierten Flächenstaaten wie Frankreich, Grossbritannien und Italien, dass die politischen Entscheidungen zwar in der Hauptstadt gefällt, deren Vollzug aber örtlich ausgelagert wird. In Bundesstaaten drängen sich die Gliedstaaten als Träger der administrativen Dezentralisation vom Bund auf, weshalb man diese Form von Dezentralisierung auch „Vollzugsföderalismus“ nennt.

DIE RICHERLICHE GEWALT

BEGRIFF DER RICHTERLICHEN GEWALT

UND BEDEUTUNG DER RICHTERLICHEN UNABHÄNGIGKEIT

Begriff

Als „richterliche Gewalt“ oder „Justiz“ werden diejenigen Staatsorgane bezeichnet, deren Hauptfunktion die Rechtsprechung ist. Anders als die anderen Staatsorgane nehmen sie nur in sehr geringem Umfang Staatsfunktionen ausserhalb ihrer angestammten Funktion wahr.

Vollziehungs- oder Verwaltungsfunktionen

Die Gerichte konstituieren sich in der Regel selber, sie entscheiden über die Zusammensetzung ihrer Kammern, wählen ihr eigenes Personal und beaufsichtigen untere Gerichte bezüglich des Geschäftsganges. Für die Verwaltungstätigkeit der Gerichte wird der Ausdruck Justizverwaltung verwendet.

Rechtsetzungsaufgaben und Rechtspflege durch nichtrichterliche Staatsorgane

Ausnahmsweise werden den höheren Gerichten Rechtsetzungsaufgaben im Zusammenhang mit der Justizverwaltung zugewiesen. Gerichte haben kein Rechtsprechungsmonopol, denn Parlament und Regierung nehmen in beachtlichem Umfang Rechtsprechungsfunktionen wahr.

Richterliche Unabhängigkeit

Gemäss einem fundamentalen Grundsatz des Rechtsstaates sind die Gerichte in bezug auf ihre Rechtsprechungsfunktion nur an das Recht gebunden und im übrigen unabhängig: Die Rechtsprechung muss unparteiisch, objektiv und allein am Recht ausgerichtet sein. Ihrer Bedeutung entsprechend gehört die richterliche Unabhängigkeit zur Verfassung im materiellen Sinn.

Bindung an die generell-abstrakten Normen und richterliche Unabhängigkeit

Richterliche Unabhängigkeit bindet den Richter an die generell-abstrakten Rechtssätze, d.h. an die Verfassung und die gestützt darauf erlassenen Gesetze und Verordnungen. Materiell sind die Gerichte grundsätzlich an in Kraft stehenden Rechtsnormen gebunden.

Verfahrensmässig ist der Richter an die einschlägigen Prozessgesetze und an die grundrechtlichen Verfahrensgarantien der Verfassung und der EMRK, vor allem an deren Art. 6 gebunden.

Unabhängigkeit erfährt der Richter in den von Kurt Eichenberger unterschiedenen 5 Aspekten der richterlichen Unabhängigkeit gegenüber

- a) anderen Staatsorganen
- b) höheren Gerichten
- c) sozialen Mächten (politische Verbände und Parteien)
- d) Prozessparteien (keine Bevorzugung)
- e) Innere Freiheiten des Richters (objektive Rechtsfindung u.a. bei öffentlichen Stellungnahmen politischer Meinungsäusserung).

DIE GERICHTSORGANISATION

Ordentliche Gerichte, Spezialgerichte, Ausnahmegerichte

Ordentliche Gerichte befassen sich mit der Beurteilung von Zivilstreitigkeiten. Spezialgerichte (Sondergerichte; Bsp.: Ständiger Internationaler Strafgerichtshof in Den Haag) sind gesetzlich vorgesehene Gerichte, die über Streitigkeiten entscheiden, welche sich auf besondere Sachgebiete oder Personenkreise beziehen (Bsp.: Handels-, Mieter-, Arbeits- und Militärgerichte). Ausnahmegerichte sind ad hoc gebildete Gerichte (Internationaler Strafgerichtshof). Sie beruhen nicht auf gesetzlich geregelte Zuständigkeit, sondern werden im Widerspruch zu geltenden Recht fallweise eingesetzt. In der Schweiz sind solche Gerichte verboten (Art. 30 Abs. 1 Satz 2 BV).

Instanzenzug

Entscheidungen unterer Gerichte können im Rahmen der anwendbaren Prozessordnung mit Rechtsmitteln (Berufung, Rekurs) bei übergeordneten Gerichtsinstanzen angefochten werden. Solange ein Prozess bei einem unteren Gerichte anhängig ist, darf kein übergeordnetes Gericht durch Anweisungen auf dessen Rechtsfindung einwirken. In Bundesstaaten gibt es verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung des Instanzenzuges:

- a) Der Bund setzt die oberste Gerichtsinstanz ein
- b) Es bestehen nebeneinander zwei mehrstufige Gerichtshierarchien
- c) Alle Gerichte sind Bundesgerichte

BESTELLUNG DER RICHTER

Wählbarkeitsvoraussetzungen

In der Schweiz wird zur Wahl als Richter ans Bundesgericht und an die Hälfte der kantonalen Gerichte kein abgeschlossenes juristisches Studium vorausgesetzt. Demgegenüber werden in den angrenzenden Staaten nur ausgebildete Juristen zu den Richterstellen zugelassen.

Unvereinbarkeitsbestimmungen

Im Sinne der subjektiven Gewaltentrennung ist das Amt des schweizerischen Bundesrichters mit der Mitgliedschaft in einer anderen Behörde oder einem anderen Amt des Bundes unvereinbar. Eine Besonderheit gilt für den britischen Lord Chancellor, der als oberster Richter fungiert und gleichzeitig Mitglied des Kabinetts ist.

Wahlorgan

In 18 Schweizer Kantonen erfolgt die Wahl der Richter durch das Volk. Die Mitglieder des Bundesgerichts werden die Richter durch den Einfluss der Parteien gewählt. Die Wahl der Richter durch die Exekutive ist weit verbreitet und erfolgt meist durch eine Wahl eines Richterausschusses. In verschiedenen romanischen Staaten besteht ausserdem ein Oberster Rat des Richterstandes (Italien: „Consiglio superiore della magistratura“), der auf die Auswahl und Beförderung der Richter einen entscheidenden Einfluss ausübt. In Italien setzt sich dieses Gremium zu zwei Dritteln aus Richtern zusammen, so dass beinahe von einer sog. „Kooptation“ (Selbsternennung) ausgegangen werden kann.

Amtsduer

In der CH werden die Richter auf Amtsdauern drei bis zehn Jahren gewählt mit Wiederwahlmöglichkeit. In den USA werden die Bundesrichter auf Lebzeiten gewählt und können nur wegen strafbaren Handlungen durch ein Impeachment-Verfahren abgesetzt werden.

DIE VERFASSUNGSGERICHTBARKEIT

Begriff

Verfassungsgerichtsbarkeit ist die Überprüfung staatlichen Handelns auf seine Übereinstimmung mit der Verfassung durch unabhängige Gerichte. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist die wirksamste Form des Verfassungsschutzes. Dabei beinhaltet sie zwei Funktionen:

- a) Subjektiv dient sie dem Rechtsschutz des Einzelnen, vor allem vor staatlichen Verletzungen der verfassungsmässig garantieren Grundrechte des Individuums.
- b) Objektiv schützt sie die verfassungsmässige Ordnung und stellt die erhöhte Geltungskraft der Verfassung im Stufenbau der Rechtsordnung sicher. In der CH ist das Bundesgericht als oberstes Gericht für die Beurteilung zivil-, straf-, verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Streitigkeiten zuständig.

Ursprung und Verbreitung

Als Geburtsstunde der Verfassungsgerichtsbarkeit wird jeweils der von Chief Justice Marshall verfasste Entscheid Marbury v. Madison von 1803 bezeichnet. William Marbury wurde vom noch Präsidenten John Adams an seinem letzten Amtstag als einen von 42 Friedensrichtern ernannt. Adams konnte zwar die Urkunden unterschreiben aber nach seinem Amtabtritt nicht mehr aushändigen. Der neue Präsident Jefferson wies nach seinem Amtsantritt den neu ernannten Staatssekretär Madison an, nur 25 der 42 Urkunden auszuhändigen. Madison hatte seine Urkunde aber nicht erhalten. Somit klagte er beim Obersten Gerichtshof der USA mit der Begründung, dass Madison verpflichtet gewesen sei, ihm die Urkunde auszuhändigen. Ein Bundesgesetz sah vor, dass der Oberste Gerichtshof solche Vollzugsbefehle an Behörden erlassen konnte. Der Gerichtshof kam zum Schluss, dass solche Bestimmungen des Bundesgesetzes verfassungswidrig seien, weil die Verfassung es nicht erlaube, dem Gerichtshof eine solche Kompetenz zu übertragen. Der Gerichtshof verneinte die Kompetenz in diesem Fall.

Haupttypen

Abstrakte Normenkontrolle

Ein Erlass wird ohne Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsfall durch ein Gericht auf seine Verfassungsmässigkeit überprüft. Wird er als verfassungswidrig befunden, so wird er nicht in Kraft gesetzt oder aufgehoben.

Präventive Normenkontrolle

Ein Rechtssatz wird vor seinem Inkrafttreten einer richterlichen Kontrolle unterstellt. Dadurch soll verhindert werden, dass ein verfassungswidriges Gesetz überhaupt in Kraft treten kann.

Repressive Normenkontrolle

Ein bereits in Kraft gesetzter Rechtssatz wird direkt, unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall, durch ein Gericht überprüft. Vorausgesetzt ist eine gerichtliche Anfechtung des Erlasses innerhalb einer bestimmten Frist nach seiner Publikation in der Gesetzessammlung.

Konkrete Normenkontrolle

Diffuses System

Die Gerichte sind berechtigt oder sogar verpflichtet, die Vereinbarkeit von Rechtsnormen mit der Verfassung zu überprüfen und verfassungswidrigen Normen die Anwendung zu versagen. Die als verfassungswidrig befundenen Normen werden jedoch nicht formell aufgehoben, sondern nur im konkret zu beurteilenden Fall nicht angewendet. Faktisch wirkt die Nichtanwendung im Einzelfall für künftige analoge Fälle gleich wie eine formelle Aufhebung.

Konzentriertes System

Im konzentrierten System ist bloss ein einziges Gericht (in der Regel ein besonderes Verfassungsgericht) befugt, Gesetzesnormen auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung zu überprüfen und im Falle der Verfassungswidrigkeit nicht anzuwenden oder nichtig zu erklären.

Verfassungsbeschwerde

Eine Verfassungsbeschwerde ist ein Rechtsmittel, mit dem Bürgerinnen und Bürger einen Erlass oder eine Verfügung wegen Verfassungs-, insbesondere Grundrechtsverletzungen, bei einem Gericht anfechten können.

Besondere Fälle

Anklagen gegen oberste Staatsorgane, Organstreitigkeiten, Kompetenzstreitigkeiten und die Kontrolle der Rechtmässigkeit von Volkswahlen und –abstimmungen.

Grundproblematik der Verfassungsgerichtsbarkeit

Im Entscheid *Marbury v. Madison* begründet der Chief Justice John Marshall die Kompetenz des Richters, die Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen, im Wesentlichen mit dem Vorrang der Verfassung vor dem Gesetz. Die Frage ist aber, ob der Gesetzgeber oder aber der Richter tatsächlich das letzte Wort in einem solchen Fall haben kann? Rechtsprechung bedeutet nicht alleine Rechtsanwendung aber auch Rechtserzeugung, wie man den Quellen des Völkerrechtes auch entnehmen kann. Die Verfassungsgerichtsbarkeit stellt somit einen Schnittpunkt von Recht und Politik dar. Um einer adäquaten Verteilung der Verantwortlichkeit zwischen Gerichten und politischen Organen gerecht zu werden, hat der amerikanische Supreme Court aus fehlenden Beurteilungsmassstäben in der Verfassung schon mehrmals eine nicht gerichtliche entscheidbare „political question“ angenommen.

DIE VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Begriff

Unter Verwaltungsrechtsprechung versteht man die Entscheidung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten (streitige Rechtsverhältnisse aus dem Gebiet des Verwaltungsrechts wie bspw. Baurecht, Steuerrecht usw.). Es wird z.B. überprüft, ob eine Baubewilligung gestützt auf das Baugesetz zu Recht erteilt oder verweigert wurde. Sofern die Entscheidung einer verwaltungsrechtlichen Streitigkeit durch ein Gericht erfolgt, spricht man von Verwaltungsgerichtsbarkeit. Er lässt dagegen eine hierarchisch übergeordnete Verwaltungsinstanz einen Rechtsmittelentscheid, handelt es sich um verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege.

Funktionen und Bedeutung

Die Schaffung von Verwaltungsgerichten, die organisatorisch und personell von Legislative und Exekutive getrennt und unabhängig von deren Weisungen urteilen, bezweckt eine Verbesserung des Rechtsschutzes der Individuen gegenüber der Verwaltung. Verwaltungsgerichte erfüllen darüber hinaus auch wichtige objektive Funktionen, nämlich die Sicherstellung der Gesetzmässigkeit des Verwaltungshandelns sowie die Rechtsfortbildung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat für den Einzelnen grössere Bedeutung als die Verfassungsgerichtsbarkeit. Mit ihrer Hilfe können fast alle Verwaltungsentscheidungen wie etwa über Steuern, Gebühren, wirtschaftliche Bewilligungen, Baubewilligungen und Schulen einer gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden.

Unterscheidung „ursprünglicher“ und „nachträglicher“ Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die nachträgliche Verwaltungsgerichtsbarkeit behandelt einen Rechtsstreit über eine bereits ergangene Verfügung, während die ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit sich mit erstinstanzlichen Fällen auseinandersetzt. Von der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit wird zunehmend Abstand genommen. In der Schweiz ist sie durch die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege im Jahre 1991 auf wenige Fälle beschränkt worden.

Träger

- a) Allgemeine Verwaltungsgerichte
- b) Spezialverwaltungsgerichte (Eidg. Versicherungsgericht Luzern, Asylrekurskommission)
- c) Ordentliche Gerichte (Zivilgerichte)

EXKURS: DER OMBUDSMAN (BÜRGERBEAUFTRAGTER)

Begriff

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird Ombudsmann als staatliches Organ gehandelt, das ausserhalb der Verwaltung steht und vornehmlich auf Anstoss betroffener Bürgerinnen und Bürger tätig wird und auf Rechtmässigkeit und Fairness des Verwaltungshandelns hinwirkt.

Organisatorische Stellung

Die Ombudsperson ist eine von anderen Staatsorganen unabhängiges staatliches Organ. Er schuldet dem Parlament Rechenschaft über seine Amtsführung. Er ist nicht in die Verwaltungshierarchie eingliedert. Er wird meist durch das Parlament gewählt.

Funktionen

Der Ombudsmann hilft dem Bürger im Verkehr mit der Verwaltung und wirkt hin auf die Rechtmässigkeit und Korrektheit administrativen Handelns. Er hilft dem Bürger sich zu orientieren.

Verbreitung

Ombudspersonen sind auf nationaler, gliedstaatlicher und kommunaler Ebene tätig; zudem gibt es Ombudsstellen für spezifische Sachgebiete wie Gesundheitswesen, Militär, Datenschutz oder Geschlechtergleichbehandlung. Der Grund für die weltweite Verbreitung liegt im Bedürfnis der Bürger nach einer leicht ansprechbaren und gleichzeitig unabhängigen Instanz, wenn sie sich im Verkehr mit der Verwaltung nicht zurechtfinden. Die herkömmlichen Rechtsschutzbehelfe vermögen bei weitem nicht allen Rechtsschutzbedürfnissen in eine stark expandierenden Staat gerecht zu werden. Es gibt seit 1995 – gestützt auf den Maastricht Vertrag - auch einen Europäischen Ombudsmann.

DIE GRUNDRECHTE

BEGRIFF UND ARTEN

Begriff

Grundrechte sind die inhaltlichen grundlegenden Rechte des Einzelnen oder einer Gruppe gegenüber dem Staat. Das zentrale inhaltliche Element der Grundrechte umfasst die Würde und Freiheit der menschlichen Person. Neben dem Begriff der „Grundrechte“ wird in der Schweiz auch von sog. „verfassungsmässigen Rechten“ gesprochen, welche alle Rechte, deren Verletzung mit einer staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht gerügt werden können, beinhaltet (Art. 189 Abs. 1 lit a BV).

Menschenrechte und Bürgerrechte

Menschenrechte stehen jedem Menschen kraft seines Menschseins zu. Sie sind unabhängig von der Staatsangehörigkeit und lassen sich dem Naturrecht einordnen. Zu den Menschenrechten werden die meisten Freiheitsrechte gezählt. Typische Menschenrechte sind die persönliche Freiheit und die Religionsfreiheit. Umstritten ist, ob auch soziale und wirtschaftliche Grundrechte dazugehören. Bürgerrechte stehen nur den Bürgern des jeweiligen Staates zu und knüpfen somit an die Staatsangehörigkeit. Hauptbeispiel sind die politischen Rechte.

Arten von Grundrechten des Einzelnen: Übersicht

Freiheitsrechte sind Rechte des Einzelnen gegenüber dem Staat auf Gewährung einer bestimmten Sphäre, in der der Staat nicht eingreifen darf (Jellinek: „status negativus“; der Staat darf nicht eingreifen. Bsp.: Pressefreiheit). *Politische Rechte* sind Rechte des Einzelnen auf (aktive) Teilnahme an der politischen Willensbildung („status activus“). *Soziale Grundrechte* sind verfassungsrechtlich verbürgte Ansprüche des Einzelnen auf (positive) staatliche Leistungen („status positivus“; der Staat hat einzugreifen, indem er für Leistungen sorgt). Ähnlich den sozialen Grundrechten können auch die vom Staat *garantierten Grundpflichten* angesehen werden. Hier aber hat der Staat eher eine passive gegenüber seinen Bürgern einzunehmen, welche als Hauptakteure die Grundpflichten zu erledigen haben („status passiv“). Rechtsgleichheit ist der Anspruch des Einzelnen gegenüber dem Staat auf rechtsgleiche Behandlung.

GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG

Überblick

In der Antike hatten die Menschen bereits Mitwirkungsrechte in der Politik, was politischen Rechten sicherlich nahe kommt; dennoch existierten noch keine ausdefinierten Menschenrechte, was sich einerseits durch in der Haltung von Sklaven, andererseits in den Nichtwirkungsrechten der Frauen in der Politik beschreiben lässt.

Im Mittelalter trat der Gedanke der Bindung des Herrschers an das Recht stärker hervor. Indes kann die Magna Charta von 1215 nicht als Menschenrechtserklärung angesehen werden, wenngleich sie bereits auf diese eingegangen ist. Es ging hier grundsätzlich einzig um die Zugeständnisse des Königs an den Adel. In der Petition of Rights von 1628 bestätigte König Karl I. dem Parlament und indirekt auch dem Volk bestehende Rechte und Freiheiten, vor allem Steuerbewilligungsrecht und Schutz vor willkürlicher Verhaftung. In der gleichen Zeit traten durch die Naturrechtslehre die Menschenrechte zwar in den Vordergrund, indem jeder Mensch unveräußerliche Rechte hatte, die vorstaatliche Geltung beanspruchen konnten (John Locke „Two Treatises of Government“). Mittelbar kamen die Volksrechte zwar allen Bürgern zugute, dennoch handelte es sich nicht um Grundrechte sondern um bloße Rechte des Parlamentes und der in ihnen vertretenen Stände.

Gewährleistung von Grundrechten in den nordamerikanischen Verfassungen

Die vom späten Präsidenten Thomas Jefferson entworfene amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776, deren zentrale Stellen an John Lockes „Second Treatise of Government“ erinnerte, brachte den Gedanken der Menschenrechte als etwas Vorgegebenes zum Ausdruck. Darin wurde erklärt, dass alle Menschen vom Schöpfer mit unveräußerlichen Rechten ausgestattet seien, zu denen Leben, Freiheit und das Streben nach Glückseligkeit gehörten. Erst die Verfassung von Virginia aber, eine „Bill of Rights“, stellt die erstmalige Verankerung von Menschenrechten als positives, auch an das Parlament bindende Verfassungsrecht dar. Leider kamen diese Grundsätze in der damaligen Zeit der schwarzen Bevölkerung nicht zugute, was sich noch bis ins frühe 20. Jh. fortsetzte.

Bedeutung der Französischen Revolution für die Entwicklung der Grundrechte

Schon bald nach dem Ausbruch der Französischen Revolution folgte der Ausruf von Grundrechten, der Proklamation von Menschen- und Bürgerrechten („Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789“). Eine in Anlehnung an Rousseau ist in der Formulierung, dass das Gesetz Ausdruck der „volonté générale“ sei unverkennbar. Die Menschenrechtserklärung von 1789 stellt in Frankreich heute noch geltendes Verfassungsrecht dar.

Seitherige Entwicklung

Die französische Deklaration inspirierte auch die Verfassungsgebung in anderen Ländern. Die Schweiz erhielt die ersten geschriebenen Grundrechte durch die von Frankreich aufgedoktrierte erste Helvetische Verfassung von 1789. In der Regeneration wurden aufgrund einer liberalen Bewegung zahlreiche Freiheitsrechte in kantonalen Verfassungen aufgenommen. Um zu beurteilen aber, ob ein Staat die Grundrechte achtet, kann nicht einzig auf den Verfassungstext zurückgegriffen werden. Nicht selten besteht eine grosse Diskrepanz zwischen eindrucksvollen Bekenntnissen des Verfassungsgebers zu Menschenrechten und der gelebten Verfassungswirklichkeit.

DIE FREIHEITSRECHTE

Die einzelnen Freiheitsrechte

- ◆ Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit
- ◆ Die Bewegungsfreiheit
- ◆ Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit
- ◆ Die Religionsfreiheit
- ◆ Die Ehefreiheit
- ◆ Die Meinungsäusserungsfreiheit, einschliesslich Pressefreiheit
- ◆ Das Petitionsrecht (Unterbreitungsrecht von Bitten, Vorschlägen und Kritiken)
- ◆ Die Vereinigungsfreiheit
- ◆ Die Versammlungsfreiheit
- ◆ Die Eigentumsgarantie
- ◆ Die Wirtschaftsfreiheit (freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsplatzes)

Träger der Freiheitsrechte

Freiheitsrechte stehen grundsätzlich jedem Menschen und nicht nur den Staatsangehörigen zu. Als Träger von Freiheitsrechten kommen auch juristische Personen des Privatrechts in Frage, soweit das betreffende Freiheitsrecht seiner Natur nach einer juristischen Person überhaupt zustehen kann.

Negatorisches und konstitutiv-institutionelles Verständnis der Grundrechte

Die Freiheitsrechte werden als „status negativus“, als Abwehrrechte des Individuums gegen Beeinträchtigung der Freiheit und des Eigentum durch den Staat verstanden. Die Grundrechte stellen nicht alleine individuelle Abwehrrechte dar, sondern bilden Leitgrundsätze für die Gestaltung der staatlichen Ordnung („status positivus“).

Das Problem der Drittwirkung

Nach traditioneller Auffassung ist der Staat Adressat der in den Grundrechten liegenden Verpflichtungen zu einem Dulden oder Unterlassen. Heute aber kann dieses positive Grundrecht nicht alleine in der Beziehung zwischen Staat und Bürger gesehen werden. Vielmehr haben sich die Bürger auch untereinander nach einem status positivus Prinzip zu verhalten. Es kommt hier also eine sog. „Drittwirkung“ oder „Horizontalwirkung“ zum Zug. Die Verflechtung staatlicher und gesellschaftlicher Belange im modernen Staat hat das Problem der Bindung „sozialer Gewalten“ an die Grundrechte aktuell werden lassen. Direkte Drittwirkung versteht dabei eine unmittelbare Bindung auch der Privaten an die Grundrechte, eine indirekte Drittwirkung besteht in einer Grundrechtskonformen Auslegung von Gesetzen. Die Verfassung kann eine direkte Drittwirkung vorsehen. Indirekte Drittwirkung lässt sich hingegen durch eine Interpretationshilfe bei der Auslegung stark konkretisierungsbedürftiger Rechtsnormen erzielen.

Schranken der Freiheitsrechte

Allgemeine immanente Schranken

Freiheitsrechte werden beschränkt zur Verhinderung von exzessiven Gebrauch.

Voraussetzungen für die Einschränkung

In der Schweiz wird ein Freiheitsrecht dann beschränkt wenn gegeben sind:

- a) gesetzliche Grundlage (Einschränkung müssen in einem generell-abstrakten Erlass vorgesehen sein, d.h. in einem Gesetz oder in einer Verordnung)
- b) ein öffentliches Interesse (polizeiliche Interessen wie Sicherheit, Ruhe und Ordnung)
- c) Wahrung der Verhältnismässigkeit (Ein Eingriff in ein Freiheitsrecht muss geeignet sein, den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck herbeizuführen)
- d) Respektierung des Kerngehalts des betroffenen Grundrechts

Ausschaltung von Freiheitsrechten auf Grund besondere Verfassungsbestimmungen

Aus gewissen Verfassungsbestimmungen ergibt sich, dass ein Grundrecht in bestimmten Bereichen nicht gilt. Mit einem Monopol behält sich der Staat eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit vor. Damit ist die Wirtschaftsfreiheit im betreffenden Sektor gleichsam ausgeschaltet.

DIE RECHTSGLEICHHEIT

Tragweite

Das Gebot der Rechtsgleichheit verpflichtet den Staat alle Menschen in ihrer einzigartigen Persönlichkeit als gleichwertig anzuerkennen und dementsprechend gleich zu behandeln.

Aristoteles unterschied dabei zwei Formen:

- a) ausgleichende Gerechtigkeit: „jedem das Gleiche“
- b) austeilende Gerechtigkeit: „jedem das Seine“

Träger und Adressaten

Träger sind die einzelnen Menschen, also auch die ausländischen Staatsangehörigen. Adressat der Rechtsgleichheit ist grundsätzlich der Staat, indem er sich bei der Ausübung sämtlicher Tätigkeit an die Rechtsgleichheit halten muss.

Verhältnis zur Freiheit

Die Rechtsgleichheit steht in einem Spannungsverhältnis zu den Freiheitsrechten: *„Freiheit erzeugt zwangsläufig Ungleichheit und Gleichheit notwendig Unfreiheit. Je freier ein Mensch, desto ungleicher wird er. Je mehr der Mensch dagegen im radikal-demokratischen Sinne egalisiert wird, desto unfreier gestaltet sich sein Leben“* (Leibholz). Diese Spannungsverhältnis von Freiheit und Gleichheit zu lösen ist ein Grundproblem der modernen Staaten.

DIE POLITISCHEN UND SOZIALEN RECHTE

Die politischen Rechte

Durch die politischen Rechte nehmen die Bürgerinnen und Bürger aktiv an der staatlichen Willensbildung teil, indem sie abstimmen und wählen. Der Umfang bezieht sich jeweils auf die im Staat festgelegte Referenden und Initiativen auf bestimmten Gebieten. Die Ausübung politischer Recht kann am besten durch unabhängige Gerichte kontrolliert werden. Zu den politischen Rechten wird folglich auch das Wahlrecht gezählt, das üblicherweise von der Staatsbürgerschaft, einem Mindestalter und der Urteilsfähigkeit abhängt. Das aktive Wahlrecht bezieht sich auf die Teilnahme der Bestellung von Staatsorganen. Das passive Wahlrecht hingegen ist das Recht, in ein Amt gewählt zu werden.

Die sozialen Rechte

Soziale Grundrechte sind verfassungsrechtlich verbürgte Ansprüche des Einzelnen auf (positive) staatliche Leistungen.

DIE GRUNDRECHTE AUF INTERNATIONALER EBENE

Die Vereinten Nationen („UNO“)

Die UNO-Menschenrechtserklärung ist eine blosser Proklamation und rechtlich nicht durchsetzbar. Menschenrechtspakte der UNO: Mit den Menschenrechtspakten wurde das Programm der UNO-Menschenrechtserklärung in völkerrechtlich verbindliche Übereinkommen überführt. Ist von allen staatlichen Instanzen anzuwenden, und der Einzelne kann sich darauf berufen. Im Übrigen sind die Vertragsstaaten verpflichtet, über die Verwirklichung der in diesen Paketen enthaltenen Rechte und die dabei erzielten Fortschritte zuhanden der UNO periodisch Bericht zu erstatten.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa („OSZE“)

Vor allem westeuropäische Staaten (über 50 Mitglieder), USA, Kanada und Nachfolgestaaten der UDSSR. Hauptziele sind: Fragen der Sicherheit in Europa, Zusammenarbeit in Wissenschaft, Technik, Wirtschaft und Umwelt, Zusammenarbeit in humanitären Bereichen. Folgen der Konferenz: Die dabei entstandenen OSZE-Verpflichtungen sind grösstenteils nur politisch verbindlich. Die OSZE-Konferenzen können nur einstimmig Beschlüsse fassen

Europarat („ER“)

Die Wahrung und Weiterentwicklung der Menschenrechte und allgemein die Verbesserung der Lebensbedingungen spielen eine zentrale Rolle. Die wichtigsten Abkommen, die im Rahmen des Europarates ausgearbeitet wurden, sind die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Sozialcharta.

Europäische Menschenrechtskonvention:

- ◆ Recht auf Leben
- ◆ Verbot der Folter
- ◆ Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit
- ◆ Recht auf Freiheit und Sicherheit
- ◆ Recht auf ein Faires Gerichtsverfahren
- ◆ Grundsatz "nulla poena sine lege"
- ◆ Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens
- ◆ Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
- ◆ Meinungsäusserungsfreiheit
- ◆ Versammlungs- und Vereinsfreiheit
- ◆ Ehefreiheit
- ◆ Recht auf eine wirksame Beschwerde bei Konventionsverletzungen

In der CH sind die Grundrechte der EMRK unmittelbar anwendbar. Sie binden alle staatlichen Instanzen in Bund, Kantonen und Gemeinden. Bürger können sich z.B. In einem Gerichtsverfahren direkt darauf berufen. Ein Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte („EGMR“) entscheidet über Individual- und Staatsbeschwerden. Damit übernimmt der EGMR sämtliche Rechtsprechungsaufgaben, die bislang auf Kommission, Ministerkomitee und Gerichtshof verteilt waren.

Die Europäische Union („EU“)

Die EU hat die Europäische Menschenrechtskonvention („EMRK“) bis jetzt nicht ratifiziert. Da aber alle EU Mitgliedstaaten der EMRK angehören, fliessen die materiellen Grundrechtsgehalte der EMRK wegen ihrer innerstaatlichen Geltung in den jeweiligen Mitgliedstaaten ins Gemeinschaftsrecht als allgemeine Rechtsgrundsätze ein und werden vom Europäischen Gerichtshof („EuGH“) bei der Konkretisierung und Fortbildung gemeinschaftlicher Grundfreiheiten regelmässig berücksichtigt.

WIDERSTANDSRECHT BEI GRUNDRECHTSVERLETZUNGEN?

Begriff

Widerstandsrecht ist das Recht des Einzelnen, einer Gruppe oder eines Volkes, der Staatsgewalt, die ihre Macht missbraucht und dabei elementare Rechte der Bürger offenkundig und in schwerwiegender Weise verletzt, den Gehorsam zu verweigern oder sogar aktiv zur Zerstörung des staatlichen Machapparates beizutragen. Die Inanspruchnahme des Widerstandsrechts setzt jedoch immer voraus, dass die Ausschöpfung der von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Mittel das vom Staat begangene Unrecht nicht zu beseitigen vermag. Zudem muss die Widerstandshandlung im Hinblick auf die Schwere der staatlichen Rechtsgutverletzung als verhältnismässig erscheinen. Bereits in der Antike erschienen z.B. Tyrannenmord, oder im 2. Weltkrieg Attentat auf Hitler "Bruch der Legalität im Namen der Legitimität"

Begründung des Widerstandsrechts

Das Widerstandsrecht wird naturrechtlich, unter Berufung auf dem positiven Recht übergeordneter Werte begründet. John Locke leitete das Widerstandsrecht im wesentlichen von der auf dem staatsbegründenden Gesellschaftsvertrag Freiheit ab. Ziel des Widerstandsrechts ist es, im Falle eines Konfliktes zwischen Legalität und Legitimität, d.h. zwischen dem positiven Recht und elementaren Gerechtigkeitsvorstellungen letzteren zum Durchbruch zu verhelfen. Widerstandsrechts kann daher nicht juristisch, aber einzig metaphysisch begründet werden, mit dem Glauben an das „oberste Prinzip des Rechts auf der Basis der Legitimität“. Siehe hierzu auch die bedeutenden sog. „Fünf Minuten“ von Gustav Radbruch, wobei besonders die „Fünfte Minute“ Geltung erlangt und aussagt, dass es „Rechte gibt, die naturrechtlich begründet sind, die aber nicht mit dem Positivismus erklärbar sind“.

Widerstandsrecht im demokratischen Rechtsstaat?

Widerstandsrecht kann dann Legalität erlangen, solange die Handlungen friedlich getätigt werden, wie bspw. durch eine Demonstration erlangt werden kann.

POLITISCHE PARTEIEN, VERBÄNDE, MASSEN MEDIEN

Begriff

Politische Parteien sind grundsätzlich auf Dauer angelegte Vereinigungen von Personen mit gemeinsamen Vorstellungen, die den Zweck verfolgen, durch Beteiligung an Wahlen und Stellungnahmen zu allen wichtigen Sachfragen Einfluss auf die Führung des Staates zu gewinnen. Von den Verbänden unterscheiden sich die Parteien dadurch, dass sie sich nicht nur für die Wahrung ganz spezifischer Interessen einsetzen, sondern eine Mitverantwortung bei der Entscheidung aller wichtigen politischen Fragen anstreben.

Parteiensysteme

- ◆ Zweiparteiensystem: England Konservative & Labour, USA Republikaner & Demokraten, Deutschland CDU & SPD.
- ◆ Vielparteiensystem: Typisch für die meisten westlichen Demokratien. Ein Vielparteiensystem wird durch die Proporzwahl begünstigt.
- ◆ Einparteiensystem: Bestehen nur in Staaten, die keine Parteienfreiheit kennen (kommunistische Staaten, einzelne Entwicklungsländer).

Funktionen

Im Mehrparteiensystem

Die Parteien schliessen die Wählerinnen und Wähler zu „politisch aktionsfähigen Gruppen“ zusammen. Sie sind ein unerlässliches Bindeglied zwischen Volk und politischer Führung. In repräsentativen Demokratien mit parlamentarischem Regierungssystem ist diese Funktion besonders ausgeprägt. In Präsidialsystemen und im schweizerischen Regierungssystem ist die Stellung der Parteien hingegen schwächer vorhanden, da die Regierung nicht vom Vertrauen des Parlamentes abhängig ist (USA, Schweiz).

Im Einparteiensystem

Grundidee der Einparteiensysteme besteht darin, das Bedürfnis nach starker nationaler Einheit zu gewahren. Diesbezüglich kann selten von einem Funktionsverständnis von Parteien, wie es in westlichen Demokratien verstanden wird, die Rede sein.

Gesetzliche Regelung des Parteiwesens

Parteien können individuell in Verfassungen erwähnt werden. In den USA bspw. haben die Parteien keine verfassungsrechtliche Grundlage. In der Schweiz hingegen werden die Parteien in Art. 137 und Art. 147 BV erwähnt. Nicht erwähnt in der Verfassung aber sind die Bestimmungen über die Aufstellung von Kandidaten der Parteien. Grundsätzlich regeln die Gliedstaaten durch Gesetze das Verfahren zur Bestellung der Kandidaten. Sowohl dieses Verfahren, als auch die Bildung von Parteien und ihre Innere Ordnung, müssen dem Grundsatz der Demokratie entsprechen. Verfassungswidrige Parteien haben kein Recht sich als Partei zu verständigen.

Die Parteien können ihre Aktivitäten nicht alleine durch die Mitgliederbeiträge finanzieren. Dadurch besteht die Gefahr, dass sie durch finanzkräftige Institutionen manipuliert werden. Es gibt daher verschiedene Formen staatlicher Unterstützung und Subventionen. In der CH ist es so, dass aufgrund der geringeren Bedeutung und der schwächeren Stellung der Parteien, dass sie keine Staatsmittel erhalten. Es werden nur Fraktionen subventioniert. In Grossbritannien wird der Führer der Opposition staatlich besoldet. Ferner werden die im Unterhaus vertretenen Oppositionsparteien vom Staat unterstützt. Denkbar sind in der CH Steuerbefreiungen und/oder Steuererleichterungen für politische Parteien.

DIE VERBÄNDE

Begriff

Verbände sind privatrechtliche Organisationen, die sich in der Öffentlichkeit und gegenüber den Behörden für bestimmte Interessen einsetzen. Häufig geht es dabei um wirtschaftliche Interessen. Der Umstand, dass Verbände oft einen erheblichen Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben, wird mit dem Schlagwort "Verbandsdemokratie" ausgesprochen. In der Schweiz gibt es über 1000 Verbände, die wirtschaftliche und berufliche Interessen vertreten. Eine zentrale Stellung kommt dabei bspw. folgenden Spitzenverbänden zu:

- der Schweizerische Handels- und Industrieverein
- der Schweizerische Gewerkschaftsbund
- der Schweizerische Bauernverband
- der Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen
- der Schweizerische Hauseigentümerverband
- der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband

Den Verbänden fällt die Rekrutierung von Mitgliedern und die Beschaffung von Geldmitteln oft leichter als den Parteien, weil sie einen direkteren Beitrag zur Verwirklichung spezifischer Gruppeninteressen leisten. Ihre Zielsetzungen sind konkreter als Parteiprogramme. Zudem pflegen sie ihren Mitgliedern nützliche Dienstleistungen anzubieten.

Einfluss der Verbände auf den Staat

- Die Verbände artikulieren wichtige Gruppeninteressen und mobilisieren Anhänger.
- Dank ihrer Finanzkraft können sie in erheblichem Umfang Propaganda bei Wahlen und Abstimmungen finanzieren und auf Nichtmitglieder einwirken.
- Ihre Vertreter verfügen über grosse Sachkunde auf spezifischen Sachgebieten.

Einfluss auf die Parlamentswahlen

Verbände wollen Parlamentsabgeordnete für ihre Interessen gewinnen. In den USA hat sich dafür der Ausdruck Lobbyismus herausgebildet. Durch die Empfehlung von Kandidaten, die einem wichtigen Verband angehören, können grössere Wählerkreise angesprochen werden.

Einfluss auf die Rechtssetzung

Dank ihrer Finanzkraft und ihren oft sehr grossen Mitgliederzahlen sind Spitzenverbände eher als Parteien in der Lage, eine erfolgreiche Initiative zu lancieren. Zwar gibt es auf Bundesebene keine Gesetzesinitiative, doch können auch Verfassungsinitiativen als Druckmittel benutzt werden, um den Gesetzgeber zum Handeln zu veranlassen. Sind wichtige Verbände mit dem vom Parlament getroffenen Entscheid nicht zufrieden, so können sie glaubwürdig mit der Ergreifung des Referendums drohen. Dies hat zur Folge, dass Verbandsvertreter in das Vorverfahren der Gesetzgebung einbezogen werden und ist in den Expertenkommissionen vertreten. In den Parlamentsberatungen kommen wiederum Verbandsvertreter zu Wort.

Einfluss auf den Vollzug und die Rechtsprechung

Häufig sind Verbände an der Ausarbeitung von Vollzugsbestimmungen beteiligt. Ferner können Verbände mit der Durchführung gesetzlich vorgesehener Kontrollen oder mit der Abnahme von Fachprüfungen betraut werden, die der Staat für die Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit verlangt. Manchmal dürfen Verbände fachkundige Vertreter in Spezialgerichte entsenden.

DIE MASSEN MEDIEN

Arten

Die wichtigsten Medien sind:

- Presse
- Radio
- Fernsehen
- Internet

Betrieb von Radio und Fernsehen durch den Staat

Diese Ordnung besteht in kommunistischen und anderen diktatorisch regierten Staaten. Sie birgt die Gefahr einer starken staatlichen Indoktrinierung sowie des Mangels an Kontrolle staatlicher Tätigkeit in sich.

Privatwirtschaftliches System

USA - Der Staat selbst betreibt kein Fernsehen. Die Federal Communications Commission („FCC“) erteilt die Bewilligungen zum Betrieb eines Rundfunksenders an private Gesellschaften. In diesem System besteht die Gefahr einer zu starken Einflussnahme durch die Wirtschaft und einer Vermarktung politischer Fragen.

Konkurrenz von staatlichen und privaten Sendern

Kennen die meisten europäischen Staaten. Italien ist ein gutes Beispiel dafür, dass dieses System auch zu Machtakkumulationen führen kann, wie es Silvio Berlusconi gezeigt hat, der über 3 private Fernsehkanäle kontrolliert und somit die öffentliche Meinung beeinflussen konnte.

Gefahren des Internets

Es besteht grundsätzlich die Gefahr, dass die Informationsgesellschaft neue Ungleichheiten schafft, bzw. schon bestehende Ungleichgewichte noch zementiert. Insbesondere sozial benachteiligte nutzen das Internet weniger als Personen mit höherem Schulabschluss.