

orell füssli

Martin Kayser
Michèle Guth



4., überarbeitete Auflage

Repetitorium Staatsrecht

Kayser, Guth

Staatsrecht

Martin Kayser / Michèle Guth

Repetitorium Staatsrecht

Kurz gefasste Darstellung mit
Schemata, Übungen und Lösungen

4., überarbeitete Auflage

orell füssli
verlag

4., überarbeitete Auflage 2021
Orell Füssli Verlag, www.ofv.ch

Allfällige nachträglich bekannt gewordene Fehler werden in einer Korrigenda publiziert unter
www.ofv.ch/504486

© 2021 Orell Füssli AG, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Nachdruck, Übersetzung oder Vervielfältigung auf anderen Wegen sowie elektronische Speicherung und Wiedergabe bleiben vorbehalten, auch bei nur auszugsweiser Verwertung wie Entnahme von Abbildungen und Tabellen. Soweit Vervielfältigungen des Werks oder Teilen davon im Einzelfall und in den Grenzen der Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes zulässig sind, sind diese grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen werden straf- und zivilrechtlich verfolgt.

ISBN 978-3-280-07045-1 Print
ISBN 978-3-280-09462-4 E-Book

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

«Ganze Flotten von Wörtern hatte er auswendig gelernt, und Batterien von Antworten, um sich zu rüsten.» STEN NADOLNY, Die Entdeckung der Langsamkeit, München 2012, 57

Die Repetitorien Recht basieren auf einem Lernkonzept, das durch die erfahrenen Lehrmittel-spezialisten der Compendio Bildungsmedien entwickelt wurde. Die Reihe will und kann nicht Ersatz für die Vorlesung, das Studium der einschlägigen Literatur und die Auseinandersetzung mit der Gerichtspraxis sein, sondern ist lediglich als Ergänzung dazu gedacht.

Im Vordergrund stehen folgende Ziele:

- Repetition vor Prüfungen: Die systematische Kurzdarstellung des Stoffs wird ergänzt mit zahlreichen Beispielen, Grafiken, Verweisen auf die Gerichtspraxis (zum Teil mit Kurzbeschreibungen) sowie Übungsfällen mit Lösungsskizzen.
- Evaluation von allfälligen Wissens- und Verständnislücken, die dank Verweisen auf die Fachliteratur zielgerichtet geschlossen werden können.
- Vorbereitung auf Vorlesungen, Literaturstudium und Arbeit an Falllösungen dank kurzem, klar strukturiertem Überblick.

Das vorliegende Repetitorium ermöglicht durch seine kompakte Darstellung die rasche Aufarbeitung des schweizerischen Verfassungsrechts. Wir möchten Sie damit bei der Vorbereitung auf die Bachelor-, Master- und die Anwaltsprüfung unterstützen. Wir konzentrieren uns dabei auf die Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts, des Organisationsrechts, des Verfahrensrechts und des Grundrechtsschutzes. Sie werden Ihre Prüfung mit Erfolg bestehen, wenn Sie für die Eigenheiten dieser Materien ein Verständnis entwickelt haben. Das erfordert mehr als blosses Auswendiglernen.

Mit unserem Repetitorium möchten wir Sie somit dazu anregen, auf die grossen Linien zu fokussieren. «Ganze Flotten von Wörtern» auswendig zu lernen, bringt für die Prüfung nichts. Unser Repetitorium ist *Lernbuch* und nur das. Es ist kein Lehrbuch, kein Handbuch und schon gar kein Nachschlagewerk. Details finden Sie anderswo; wir behandeln hier allein das, was prüfungsrelevant ist.

Die grafischen Übersichten, Übungsfälle, Beispiele und Gerichtsentscheide haben wir an verschiedenen Hochschulen erprobt. Wir danken unseren Studierenden für ihre Rückmeldungen. Dank schulden wir auch unseren Kolleginnen und Kollegen, für diese Auflage im Speziellen Julian Beriger und Patricia Egli. Was an Unzulänglichkeiten übrig blieb, haben allein wir zu verantworten.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

Wir hoffen, dass Sie mit unserem Buch bei der Prüfungsvorbereitung gute Erfahrungen machen, und freuen uns auf Ihre Anregungen:

(martin.kayser@unisg.ch bzw. michele.guth@bs.ch).

Basel und Zürich, im März 2021

Michèle Guth und Martin Kayser

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Inhaltsübersicht	6
Inhaltsverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	19
Literaturverzeichnis	25
1. Teil Grundlagen	27
2. Teil Bundesstaat	57
3. Teil Rechtsetzung	97
4. Teil Bundesbehörden	127
5. Teil Grundrechte	165
Lösungen	294
Konkordanztafel EMRK – UNO-Pakte – BV	319
Stichwortverzeichnis	321

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsübersicht	6
Inhaltsverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	19
Literaturverzeichnis	25
1. Teil Grundlagen	26
A Staatsrecht	27
1 Gegenstand	27
1.1 Staatsrecht der Eidgenossenschaft	27
1.2 Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht	27
1.3 Staats- und Verwaltungsrecht	27
1.4 Regelung in der BV	28
1.5 Regelung in Gesetzen und Verordnungen	28
1.6 Einfluss des Völkerrechts	29
2 Staats- und Verfassungsrecht	29
2.1 Verfassungsrecht im formellen und im materiellen Sinne	29
2.2 Ungeschriebenes Verfassungsrecht	30
2.3 Verfassungskonventionen	31
3 Staatsrecht und benachbarte Rechtsgebiete	32
B Die Schweiz	32
1 Die Schweiz als Staat	32
1.1 Drei-Elemente-Lehre	32
1.2 Staatsrechtliche Sicht	33
1.3 Die Schweiz als Staat	33
2 Schweizerische Staatsangehörigkeit	34
2.1 Bedeutung	34
2.2 Besondere Rechte und Pflichten für Ausländer	34
2.3 Bundesstaatliche Regelung des Bürgerrechts	34
2.4 Erwerb des Bürgerrechts	35
2.5 Nichtigerklärung	36
2.6 Verlust des Bürgerrechts	36
2.7 Rechtsschutz	37
C Bundesverfassung	38
1 Aufbau	38
1.1 Inhalt der BV	38
1.2 Vergleich der Bundesverfassungen von 1999 und 1874	38
1.3 Zu den Reformpaketen seit 1999	39
2 Strukturprinzipien	39
2.1 Übersicht	39
2.2 Demokratieprinzip	40
2.3 Rechtsstaatsprinzip	42
2.4 Sozialstaatsprinzip	43
2.5 Bundesstaatsprinzip	43

3	Verfassungsauslegung	46
3.1	Methoden der Gesetzesauslegung	46
3.2	Besonderheiten der Verfassungsauslegung	46
3.3	Ausnahmsweises Abweichen vom klaren Wortlaut	48
D	Völkerrecht und Landesrecht	49
1	Gegenstand und Quellen des Völkerrechts	49
1.1	Gegenstand des Völkerrechts	49
1.2	Quellen des Völkerrechts	49
2	Einheit von Völkerrecht und Landesrecht	49
2.1	Monistische Rechtsordnung	49
2.2	Unmittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge	50
3	Rang des Völkerrechts	52
3.1	Grundsätze	52
3.2	Verhältnis zum Verfassungsrecht	52
3.3	Verhältnis zum Gesetzesrecht	53
E	Übungen zum 1. Teil	54
2. Teil	Bundesstaat	57
A	Grundlagen	57
1	Übersicht	57
1.1	Regelung in der BV	57
1.2	Zwischen Eigenständigkeit und Integration	58
2	Gleichheit der Kantone	60
2.1	Übersicht	60
2.2	Absolute Gleichheit	60
2.3	Unterschiedliche Behandlung aufgrund struktureller Unterschiede	60
2.4	Unterschiedliche Behandlung aufgrund der Einwohnerzahl	61
B	Zuständigkeiten	61
1	Ermittlung der Bundeskompetenzen	61
1.1	Übersicht	61
1.2	Subsidiäre Generalkompetenz zugunsten der Kantone	62
1.3	Grundlagen für Bundeskompetenzen	62
2	Reichweite der Rechtsetzungskompetenzen	64
2.1	Übersicht	64
2.2	Umfassende Kompetenz	65
2.3	Grundsatzgesetzgebungskompetenz	65
2.4	Förderungskompetenz	66
3	Zeitliche Geltung von Bundeskompetenzen	66
3.1	Nachträglich derogatorische Wirkung als Regel	66
3.2	Parallele Kompetenzen als Ausnahme	66
3.3	Ursprünglich derogatorische Kompetenzen	67
4	Vollzug	67
4.1	Eigener und delegierter Wirkungsbereich der Kantone	67
4.2	Delegation des Vollzugs an die Kantone als Regel	68
4.3	Ausnahmsweiser Vollzug durch den Bund	69
C	Konflikte zwischen Bundes- und kantonalem Recht	70
1	Grundlagen	70
2	Vorrang des Bundesrechts	70
2.1	Grundsätze	70
2.2	Durchsetzung im Beschwerdeverfahren	70
2.3	Konfliktarten	71

	2.4 Zivilrecht und kantonales öffentliches Recht als Sonderfall	72
3	Bundesaufsicht	73
	3.1 Grundlagen	73
	3.2 Unterschiedliche Wahrnehmung je nach Wirkungsbereich	73
	3.3 Ausübung der Bundesaufsicht	74
	3.4 Übersicht über die Mittel der Bundesaufsicht	74
	3.5 Ordentliche Mittel der Bundesaufsicht	75
	3.6 Ausserordentliche Mittel der Bundesaufsicht (Bundesexekution)	75
4	Klage bei Konflikten zwischen Bund und Kantonen	76
	4.1 Übersicht	76
	4.2 Verfahren	76
	4.3 Inhalt der Klage	77
	4.4 Positiver Kompetenzkonflikt	77
	4.5 Negativer Kompetenzkonflikt	78
D	Zusammenwirken von Bund und Kantonen	78
1	Übersicht	78
	1.1 Bundesstaatliche Treuepflicht als Ausgangspunkt	78
	1.2 Übersicht zum kooperativen Föderalismus	79
	1.3 Vertikale Kooperation zwischen Bund und Kantonen	79
	1.4 Horizontale Kooperation zwischen den Kantonen	79
	1.5 Vorgeschriebene Zusammenarbeit	80
2	Konflikte zwischen den Kantonen	80
	2.1 Verbot der Selbsthilfe	80
	2.2 Klage eines Kantons gegen einen anderen Kanton	81
3	Interkantonale Verträge	81
	3.1 Begriff und Funktion	81
	3.2 Natur der Bestimmungen	82
	3.3 Rechtsgeschäftliche Bestimmungen	82
	3.4 Rechtsetzende Bestimmungen	82
	3.5 Rechtsschutz	83
	3.6 Verfahren und inhaltliche Schranken	83
	3.7 Rechtsetzung durch gemeinsame Organe	84
	3.8 Zwangsweise Beteiligung und Allgemeinverbindlicherklärung	84
	3.9 Beteiligung des Bundes	85
E	Bundesgarantien	86
1	Genehmigung von Kantonsverfassungen	86
	1.1 Voraussetzungen	86
	1.2 Verfahren	88
	1.3 Eingeschränkter Rechtsschutz	88
2	Schutz der kantonalen Verfassungsordnung	89
	2.1 Voraussetzungen	89
	2.2 Bundesintervention	90
3	Schutz von Bestand und Gebiet der Kantone	90
	3.1 Massnahmen zum Schutz der territorialen Grundordnung	90
	3.2 Bestandes- und Gebietsänderungen	91
	3.3 Grenzbereinigungen	92
F	Gemeinden	92
1	Einordnung	92
2	Gemeindeautonomie	92
	2.1 Grundlagen	92
	2.2 Autonomie bei der Setzung und Anwendung kommunalen Rechts	92

	2.3 Autonomie bei der Anwendung kantonalen und eidgenössischen Rechts	93
G	Übungen zum 2. Teil	94
	3. Teil Rechtsetzung	97
A	Grundlagen	97
	1 Übersicht	97
	1.1 Subjekte und Objekte der Rechtsetzung	97
	1.2 Ort der Regelung	97
	1.3 Normenhierarchie	98
	1.4 Mitwirkung des Volks	99
	2 Inkrafttreten von Erlassen	99
	2.1 Verzögertes Inkrafttreten als Regelfall	99
	2.2 Dringlichkeitsrecht als Ausnahme	100
	3 Grenzen der Rechtsetzung im Staatsnotstand	100
B	Verfassungsgebung	101
	1 Übersicht	101
	1.1 Verfassungsänderungen	101
	1.2 Unterscheidung von Total- und Teilrevision	101
	2 Volksinitiativen	102
	2.1 Verfahren	102
	2.2 Hürdenlauf mit vier Hindernissen	103
	3 Behördeninitiativen	104
	3.1 Anstoss zu Verfassungsänderungen	104
	3.2 Total- und Teilrevisionen	104
	4 Schranken der Verfassungsrevision	104
	4.1 Übersicht	104
	4.2 Einheit der Materie	104
	4.3 Einheit der Form	105
	4.4 Zwingendes Völkerrecht	105
	4.5 Faktische Undurchführbarkeit	107
	4.6 Keine weiteren («impliziten») Schranken	107
C	Rechtsetzung durch das Parlament	108
	1 Übersicht	108
	1.1 Gesetze im formellen und materiellen Sinne	108
	1.2 Formen parlamentarischer Rechtsetzung	108
	2 Bundesgesetze	109
	2.1 Inhalt	109
	2.2 Gesetzgebungsverfahren	110
	2.3 Dringliche Bundesgesetze	111
	3 Parlamentsverordnungen	112
	3.1 Funktion	112
	3.2 Unselbstständige Verordnungen	112
	3.3 Selbstständige Verordnungen	113
D	Rechtsetzung durch die Exekutive	113
	1 Übersicht	113
	1.1 Rechtsverordnungen des Bundesrats	113
	1.2 Verfahren	114
	2 Unselbstständige Verordnungen	114
	2.1 Funktion	114
	2.2 Gesetzesvertretende Verordnungsbestimmungen	114
	2.3 Vollziehungsverordnungen	115

3	Selbstständige Verordnungen	115
3.1	Übersicht	115
3.2	Polizeinotverordnungen	115
3.3	Verordnungen zur aussenpolitischen Interessenwahrung	116
3.4	Übergangsverordnungen	117
E	Völkerrechtliche Verträge	117
1	Übersicht	117
2	Völkerrechtliche Verträge des Bundes	118
2.1	Umfassende Zuständigkeit	118
2.2	Überblick zum Vertragsschlussverfahren	119
2.3	Innerstaatliche Unterscheidung völkerrechtlicher Verträge	120
2.4	Selbstständige Vertragsschlusskompetenz des Bundesrats	120
2.5	Referendumsfähige Verträge	121
2.6	Referendumpflichtige Verträge	122
3	Völkerrechtliche Verträge der Kantone	122
3.1	Eingeschränkte Zuständigkeit	122
3.2	Verfahren	122
F	Zusammenfassung	123
G	Übungen zum 3. Teil	125
4. Teil	Bundesbehörden	127
A	Grundprinzipien der Bundesbehörden	127
1	Übersicht	127
1.1	Regelung in der BV	127
1.2	Grundprinzipien	127
2	Gewaltenteilung	127
2.1	Funktion	127
2.2	Organisatorische Gewaltenteilung	128
2.3	Personelle Gewaltenteilung	129
2.4	Gewaltenhemmung	130
3	Verantwortlichkeit	132
3.1	Politische Verantwortlichkeit	132
3.2	Verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit	132
3.3	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	133
3.4	Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit: Staatshaftung	134
4	Öffentlichkeit	134
4.1	Funktion	134
4.2	Ausprägungen in der BV	134
5	Bedeutung der Parteien für die Zusammensetzung der Staatsorgane	135
5.1	Grundlagen	135
5.2	Merkmale politischer Parteien	135
5.3	Parteien und Verbände	136
5.4	Fehlen einer staatlichen Parteienfinanzierung	136
B	Bundesversammlung	136
1	Rechtsstellung und Funktion	136
1.1	Funktion	136
1.2	Zweikammersystem	137
1.3	Auf dem Weg zum Berufsparlament	138
1.4	Übersicht zum Wahlverfahren	138
2	Wahl des Nationalrats	139
2.1	Grundsatz des Proporzverfahrens	139

2.2	Phase vor der Wahl	139
2.3	Phase nach der Wahl	140
3	Wahl des Ständerats	141
3.1	Grundsatz des Mehrheitswahlverfahrens	141
3.2	Phase vor der Wahl	141
3.3	Phase nach der Wahl	141
4	Zuständigkeiten der Bundesversammlung	142
4.1	Übersicht	142
4.2	Verschränkte Zuständigkeiten von Bundesrat und Parlament	143
4.3	Rechtsanwendung durch Bundesbeschlüsse	144
5	Verhandlungen der Bundesversammlung	145
5.1	Überblick	145
5.2	Sessionen	146
5.3	Grundsatz der getrennten Verhandlungen	146
5.4	Öffentlichkeit	146
5.5	Beschlussfassung	147
6	Organe und Handlungsinstrumente	147
6.1	Organe	147
6.2	Parlamentarische Instrumente	148
7	Oberaufsicht des Parlaments	149
7.1	Wesen	149
7.2	Aufsicht über Bundesrat und Bundesverwaltung	150
7.3	Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte	151
C	Bundesrat und Bundesverwaltung	151
1	Rechtsstellung und Funktion des Bundesrats	151
1.1	Regierung des Bundes	151
1.2	Kollegial- und Departementalprinzip	152
2	Zusammensetzung und Wahl	152
2.1	Verfassungsrecht und (gesetzliche) Praxis	152
2.2	Wahlverfahren	154
3	Zuständigkeiten des Bundesrats	155
3.1	Regierung als Stammfunktion	155
3.2	Weitere Funktionen	156
4	Organisation	156
4.1	Bundespräsident	156
4.2	Bundesratssitzungen	156
4.3	Bundeskanzlei als Stabsstelle des Bundesrats	156
5	Bundesverwaltung	157
5.1	Funktion	157
5.2	Gliederung	157
5.3	Führung	158
D	Bundesgericht	158
1	Grundlagen	158
1.1	Oberstes Gericht mit relativ umfassender Zuständigkeit	158
1.2	Stellung gegenüber den übrigen Staatsorganen	159
2	Zusammensetzung und Wahl	159
2.1	Zusammensetzung	159
2.2	Wahl	159
2.3	Zur Problematik der Wiederwahl	160
3	Organisation und Verhandlungen	160
3.1	Organisation	160

	3.2 Verhandlungen	160
	3.3 Urteile	160
E	Zusammenfassung	161
F	Übungen zum 4. Teil	162
5. Teil	Grundrechte	165
A	Grundlagen	165
1	Einteilung der Grundrechte	165
1.1	Übersicht	165
1.2	Freiheitsrechte	165
1.3	Rechtsstaatliche Garantien	166
1.4	Verfahrensgrundrechte	166
1.5	Soziale Grundrechte	166
1.6	Politische Rechte	166
2	Quellen der Grundrechte	167
2.1	Übersicht	167
2.2	Bundesverfassung	167
2.3	Internationale Menschenrechtsgarantien	167
2.4	Kantonsverfassungen	168
2.5	Ungeschriebene Grundrechte	169
2.6	Justiziabilität	169
3	Grundrechtsträger	170
3.1	Grundsätze	170
3.2	Ausländer	170
3.3	Juristische Personen	170
3.4	Juristische Personen des öffentlichen Rechts	171
4	Verwirklichung der Grundrechte	171
4.1	Funktionen von Grundrechten	171
4.2	Grundrechtsverpflichtete	172
4.3	Schutzpflichten	173
4.4	Drittwirkung	174
B	Rechtsschutz	175
1	Grundlagen	175
1.1	Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit	175
1.2	Instanzenzug	175
1.3	Abstrakte und konkrete Normenkontrolle	176
1.4	Beschwerdearten	177
1.5	Prüfungsschema bei Beschwerden	178
2	Ordentliche Beschwerde gegen Verfügungen	178
2.1	Übersicht	178
2.2	Entscheide als Beschwerdeobjekte	179
2.3	Beschwerdegründe	180
2.4	Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs	180
2.5	Partei- und Prozessfähigkeit	180
2.6	Legitimation	181
2.7	Frist	182
2.8	Form	182
3	Ordentliche Beschwerde gegen Erlasse	182
3.1	Funktion	182
3.2	Erlasse als Beschwerdeobjekte	183
3.3	Legitimation	183

	3.4	Besonderheiten bei Beschwerden von Vereinigungen	183
	3.5	Beginn des Fristenlaufs	184
	4	Subsidiäre Verfassungsbeschwerde	184
C		Materielle Prüfung im Allgemeinen	185
	1	Anwendbarkeit von BV 36	185
	1.1	Anwendung auf Freiheitsrechte	185
	1.2	Ausnahmsweise analoge Anwendung in anderen Fällen	186
	2	Grundrechtskonkurrenz	186
	2.1	Echte Grundrechtskonkurrenz	186
	2.2	Unechte Grundrechtskonkurrenz	187
D		Einschränkung von Freiheitsrechten	187
	1	Übersicht	187
	2	Gesetzliche Grundlage	188
	2.1	Erfordernis des Rechtssatzes	188
	2.2	Erfordernis der Gesetzesform	188
	2.3	Polizeiliche Generalklausel als Ausnahme	189
	3	Zulässiges Eingriffsmotiv	190
	3.1	Öffentliches Interesse	190
	3.2	Schutz von Grundrechten Dritter	191
	4	Verhältnismässigkeit	191
	4.1	Eignung	191
	4.2	Erforderlichkeit	191
	4.3	Zumutbarkeit	192
	5	Kerngehalt	193
E		Verfassungsrechtlicher Persönlichkeitsschutz	194
	1	Übersicht	194
	2	Menschenwürde	194
	2.1	Programmatische Schicht	194
	2.2	Anspruchsbegründender Gehalt	195
	3	Persönliche Freiheit	196
	3.1	Übersicht	196
	3.2	Garantie körperlicher Unversehrtheit	196
	3.3	Garantie geistiger Unversehrtheit	196
	3.4	Garantie elementarer persönlicher Entfaltung	197
	3.5	Bewegungsfreiheit	198
	3.6	Besonderheiten für Kinder und Jugendliche	198
	4	Kerngehalte der persönlichen Freiheit	199
	4.1	Übersicht	199
	4.2	Verbot von Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung	199
	4.3	Ausschaffungsverbote	200
	4.4	Recht auf Leben	200
	4.5	Verbot der Todesstrafe	201
	5	Schutz der Privatsphäre	201
	5.1	Übersicht	201
	5.2	Achtung des Privatlebens	201
	5.3	Achtung des Familienlebens	202
	5.4	Unverletzlichkeit der Wohnung	203
	5.5	Achtung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses	203
	5.6	Recht auf informationelle Selbstbestimmung	204
F		Freiheitsrechte zum Schutz der Lebensgestaltung	205
	1	Übersicht	205

2	Niederlassungsfreiheit und Schutz vor Auslieferung	205
2.1	Verwandtschaft der Grundrechte	205
2.2	Niederlassungsfreiheit	206
2.3	Recht auf Verbleib in der Schweiz	207
3	Recht auf Ehe und Familie	207
3.1	Ehefreiheit	207
3.2	Recht auf Familie	207
4	Sprachenfreiheit	208
4.1	Funktion der Sprachenfreiheit	208
4.2	Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip	208
5	Religionsfreiheit	209
5.1	Einordnung	209
5.2	Schutzobjekt	209
5.3	Äussere und innere Aspekte	210
5.4	Gewissensfreiheit	210
5.5	Positive Ausprägungen der äusseren Religionsfreiheit	210
5.6	Schutz vor staatlichem Zwang	211
5.7	Anspruch auf religiöse Neutralität des Staats	211
5.8	Anspruch auf religiös neutralen Schulunterricht	212
G	Freiheitsrechte zum Schutz der Kommunikation	214
1	Übersicht	214
2	Allgemeine und spezifische Garantien der Meinungsäusserung	214
2.1	Funktion der Kommunikationsgrundrechte	214
2.2	Meinungsäusserungsfreiheit als umfassendes Auffanggrundrecht	214
2.3	Spezifischere Grundrechte aufgrund der Form der Äusserung	215
2.4	Spezifischere Grundrechte aufgrund des Inhalts der Äusserung	216
2.5	Abschreckende Wirkung bei indirekten Eingriffen	217
2.6	Informationsfreiheit als Voraussetzung der Meinungsbildung	217
2.7	Kerngehalt	218
3	Versammlungsfreiheit	219
3.1	Funktion	219
3.2	Schutzbereich	219
3.3	Bewilligungspflicht von Versammlungen	220
4	Besonderheiten der Medienfreiheit	221
4.1	Schutzbereich	221
4.2	Leistungsauftrag von Radio und Fernsehen	221
4.3	Werbung in Radio und Fernsehen	221
4.4	Quellenschutz für Medienschaffende	222
5	Spezialfall Petitionsrecht	222
5.1	Funktion	222
5.2	Schutzbereich	223
6	Vereinigungsfreiheit	223
6.1	Übersicht	223
6.2	Gründung legaler Vereinigungen mit ideellem Zweck	224
6.3	Zugehörigkeit zu Vereinigungen	224
6.4	Austritt aus Vereinigungen	225
H	Freiheitsrechte und Wirtschaftsordnung	226
1	Übersicht	226
2	Koalitionsfreiheit und Streikrecht	226
2.1	Übersicht	226
2.2	Koalitionsfreiheit	227

	2.3 Streikrecht	227
3	Wirtschaftsfreiheit	228
	3.1 Funktionen der Wirtschaftsfreiheit	228
	3.2 Schutzbereich	228
	3.3 Zu den Teilgehalten im Einzelnen	229
	3.4 Besonderes Prüfprogramm	230
	3.5 Prüfung der Grundsatzkonformität	230
	3.6 Prüfung der Ermächtigung für grundsatzwidrige Massnahmen	232
	3.7 Prüfung des Gebots der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten	233
	3.8 Prüfung der allgemeinen Einschränkungsvoraussetzungen	233
4	Eigentumsgarantie	233
	4.1 Schutzbereich	233
	4.2 Besonderes Prüfprogramm	234
	4.3 Institutsgarantie	235
	4.4 Bestandesgarantie	235
	4.5 Wertgarantie	236
I	Rechtsstaatliche Garantien	237
	1 Überblick	237
	2 Rechtsgleichheit	238
	2.1 Überblick	238
	2.2 Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung	239
	2.3 Rechtsgleichheit in der Rechtsanwendung	240
	2.4 Praxisänderungen	241
	2.5 Gleichbehandlung im Unrecht	242
	3 Diskriminierungsverbote	242
	3.1 Anknüpfung an ein verpöhtes Merkmal bei direkter Diskriminierung	242
	3.2 Fehlender Rechtfertigungsgrund für direkte Ungleichbehandlung	243
	3.3 Qualifizierte Rechtfertigungsgründe für direkte Ungleichbehandlung	245
	3.4 Merkmale indirekter Diskriminierungen	245
	3.5 Rechtfertigungsgründe für indirekte Ungleichbehandlungen	246
	3.6 Gesetzgebungsauftrag	246
	4 Willkürverbot	247
	4.1 Überblick	247
	4.2 Willkür in der Rechtsanwendung	247
	4.3 Willkür in der Rechtsetzung	248
	5 Treu und Glauben	248
	5.1 Überblick	248
	5.2 Grundsatz von Treu und Glauben	248
	5.3 Vertrauensschutz	249
	5.4 Verbot widersprüchlichen Verhaltens	249
J	Verfahrensgrundrechte	250
	1 Grundlagen	250
	1.1 Übersicht	250
	1.2 Historische Entwicklung	251
	2 Übersicht zu den allgemeinen Verfahrensgarantien	252
	2.1 Einteilung	252
	2.2 Geltungsbereich	252
	2.3 Formelle Natur	252
	3 Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung	253
	3.1 Verbot der formellen Rechtsverweigerung	253
	3.2 Verbot der materiellen Rechtsverweigerung	253

3.3	Verbot der Rechtsverzögerung	253
3.4	Anspruch auf korrekte Zusammensetzung der Behörde	254
3.5	Anspruch auf Vertretung	254
3.6	Waffengleichheit	254
4	Anspruch auf rechtliches Gehör	255
4.1	Grundlagen	255
4.2	Anspruch auf Anhörung	255
4.3	Anspruch auf Orientierung über den Verfahrensgang	255
4.4	Anspruch auf Mitwirkung	255
4.5	Akteneinsichtsrecht	255
4.6	Anspruch auf Entscheidungsbegründung	256
5	Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege	256
5.1	Überblick	256
5.2	Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung	256
5.3	Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand	257
6	Rechtsweggarantie	257
6.1	Rechtsweggarantie in der EMRK	257
6.2	Rechtsweggarantie in der BV	257
6.3	Ausnahmen von der verfassungsrechtlichen Rechtsweggarantie	258
6.4	Genereller Ausschluss für Akte des Parlaments und der Regierung	259
7	Ansprüche in gerichtlichen Verfahren	260
7.1	Funktion	260
7.2	Anwendbarkeit von BV 30	260
7.3	Übersicht über die gerichtlichen Verfahrensgarantien	260
7.4	Anspruch auf ein gesetzlich bestimmtes Gericht	260
7.5	Verbot von Ausnahmegerichten	261
7.6	Anspruch auf ein unabhängiges Gericht	261
7.7	Anspruch auf unparteiische Richter	261
7.8	Anspruch auf Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung	263
7.9	Anspruch auf Öffentlichkeit der Urteilsverkündung	264
8	Garantien im Strafverfahren	264
8.1	Überblick	264
8.2	Unschuldsvermutung	265
8.3	Recht auf Orientierung über die erhobenen Vorwürfe	265
8.4	Verteidigungsrechte	265
8.5	Keine Strafe ohne Gesetz	266
8.6	Verbot der Doppelverfolgung	266
8.7	Rechtsmittelgarantie	266
9	Garantien beim Freiheitsentzug	266
9.1	Wesen des Freiheitsentzugs	266
9.2	Übersicht zu den Garantien beim Freiheitsentzug	267
9.3	Gesetzliche Grundlage	267
9.4	Recht auf Information	268
9.5	Recht auf einen Haftrichter	268
9.6	Recht auf gerichtliche Überprüfung	268
9.7	Recht auf ein Urteil innerhalb angemessener Frist	268
9.8	Recht auf Entschädigung	268
K	Soziale Grundrechte	269
1	Übersicht	269
2	Recht auf Hilfe in Notlagen	269
2.1	Funktion	269

	2.2	Schutzbereich	269
3		Anspruch auf Grundschulunterricht	270
	3.1	Übersicht über die Rechte im Schulbereich	270
	3.2	Recht auf ausreichenden Grundschulunterricht	271
	3.3	Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht	272
	3.4	Privatschulfreiheit	272
L		Politische Rechte	273
	1	Überblick	273
	1.1	Politische Rechte im System der Grundrechte	273
	1.2	Quellen des Stimm- und Wahlrechts	273
	2	Ausübung der politischen Rechte als Schutzobjekt	274
	2.1	Ausübung eidgenössischer politischer Rechte	274
	2.2	Ausübung kantonaler politischer Rechte	274
	2.3	Geltung der politischen Rechte	274
	2.4	Ausübung der politischen Rechte	274
	3	Ansprüche aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit	275
	3.1	Vorbereitung von Volksabstimmungen	275
	3.2	Behördliche Interventionen in den Abstimmungskampf	277
	3.3	Durchführung von Abstimmungen	279
	3.4	Grundsätze für Wahlen	280
	4	Rechtsschutz bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen	281
	4.1	Übersicht	281
	4.2	Stimmrechtsbeschwerde	281
	4.3	Abstimmungsbeschwerde	282
	4.4	Wahlbeschwerde	282
	4.5	Kantonsübergreifende Unregelmässigkeiten	283
	4.6	Mängel des Rechtsschutzes	283
	5	Rechtsschutz bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen	284
	5.1	Übersicht	284
	5.2	Besonderheiten beim Instanzenzug	284
	5.3	Besonderheiten des Beschwerdeobjekts	284
	5.4	Zulässige Rügen	284
	5.5	Besonderheiten für die Legitimation	285
	5.6	Besonderheiten für den Fristenlauf	285
	5.7	Konsequenzen festgestellter Unregelmässigkeiten	286
M		Zusammenfassung	286
N		Übungen zum 5. Teil	288
		Lösungen	294
		Lösungen zum 1. Teil	294
		Lösungen zum 2. Teil	297
		Lösungen zum 3. Teil	301
		Lösungen zum 4. Teil	305
		Lösungen zum 5. Teil	308
		Konkordanztabelle EMRK – UNO-Pakte – BV	319
		Stichwortverzeichnis	320

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 [nicht mehr in Kraft]
a.E.	am Ende
AG	Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AIDS	Akquiriertes Immun-Defizienz-Syndrom (Acquired Immune Deficiency Syndrome)
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20)
a.M.	am Main
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964 (SR 822.11)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASG	Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Ausland- schweizergesetz) vom 26. September 2014 (SR 195.1)
AsylV 1	Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen vom 11. August 1999 (SR 142.311)
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (SR 830.1)
Aufl.	Auflage
AufRBGer	Reglement des Bundesgerichts betreffend die Aufsicht über das Bundesstraf- gericht, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundespatentgericht (Aufsichts- reglement des Bundesgerichts) vom 11. September 2006 (SR 173.110.132)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BehiG	Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung (Behindertengleichstellungsgesetz) vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3)
BG	Bundesgesetz
BGBM	Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz) vom 6. Oktober 1995 (SR 943.02)
BGE	in der Amtlichen Sammlung publizierter Entscheid des Schweizerischen Bundes- gerichts (Bundesgerichtsentscheid)
BGer	(nicht in der amtlichen Ausgabe publizierter) Bundesgerichtsentscheid
BGerR	Reglement für das Bundesgericht vom 20. November 2006 (SR 173.110.131)
BGFA	Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsge- setz) vom 23. Juni 2000 (SR 935.61)

BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BGMK	Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes vom 22. Dezember 1999 (SR 138.1)
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3)
BJM	Basler Juristische Mitteilungen (Basel)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BüG	Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz) vom 20. Juni 2014 (SR 141.0)
BüV	Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung) vom 17. Juni 2016 (SR 141.01)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVerfGE	Entscheidungen des deutschen Bundesverfassungsgerichts
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120)
bzgl.	bezüglich
BZP	Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 (SR 273)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
Covid-19	Coronavirus Disease 2019 (Coronavirus-Krankheit-2019)
d.h.	das heisst
DNA	Deoxyribonucleic Acid (Desoxyribonukleinsäure)
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (SR 235.1)
E.	Erwägung
ECHR	Reports and Judgements of the European Court of Human Rights
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
eidg.	eidgenössisch
EmbG	Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz) vom 22. März 2002 (SR 946.231)
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) vom 4. November 1950 (SR 0.101)
EntG	Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930 (SR 711)

EOG	Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz) vom 25. September 1952 (SR 834.1)
EpG	Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz) 28. September 2012 (SR 818.101)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EU	Europäische Union
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
evtl.	eventuell
f./ff.	und (fort)folgende/r (Seite[n], Randnummer[n] usw.)
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz (FDP, die Liberalen)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (SR 0.142.112.681)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
ggf.	gegebenenfalls
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz) vom 24. März 1995 (SR 151.1)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPS	Global Positioning System (Globales Positionsbestimmungssystem)
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (SR 171.14)
GSoA	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
HarmoS-Konkordat	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
IGH-Statut	Statut des Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juni 1945 (SR 0.193.501)
insb.	insbesondere
i.S.(v.)	im Sinne (von)
i.V.m.	in Verbindung mit
IWF	Internationaler Währungsfonds
Jh.	Jahrhundert
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KG	Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) vom 6. Oktober 1995 (SR 251)
kg	Kilogramm
km	Kilometer
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107)

KV	Kantonsverfassung
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
LGV	Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 16. Dezember 2016 (SR 817.02)
LMG	Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz) vom 20. Juni 2014 (SR 817.0)
LugÜ	Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen) vom 30. Oktober 2007 (SR 0.275.12)
m	Meter
m.a.W.	mit anderen Worten
max.	maximal
MedBG	Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (Medizinalberufegesetz) vom 23. Juni 2006 (SR 811.11)
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz) vom 3. Februar 1995 (SR 510.10)
Mia.	Milliarde
mind.	mindestens
Mio.	Million
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Organisation des Nordatlantikvertrags)
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz) vom 23. März 2007 (SR 312.5)
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries (Organisation Erdöl exportierender Staaten)
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (Parlamentsverwaltungsverordnung) vom 3. Oktober 2003 (SR 171.115)
PKK	Partiya Karkerên Kurdistanê (Arbeiterpartei Kurdistans)
Pra	Die Praxis des Bundesgerichts (Basel)
Prot.	Protokoll, Zusatzprotokoll
PublG	Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz) vom 18. Juni 2004 (SR 170.512)
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
recht	recht, Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis (Bern)

RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SR 281.1)
SEM	Staatssekretariat für Migration
SNB	Schweizerische Nationalbank
sog.	sogenannt
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSV	Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21)
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz) vom 19. März 2010 (SR 173.71)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
str.	strittig
Suva	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
TSchG	Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (SR 455)
u.a.	und andere / unter anderem
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNO	United Nations Organisation (Vereinte Nationen)
UNO-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
US	United States Supreme Court Reports (Amtliche Entscheidsammlung des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten)
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz) vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v.a.	vor allem
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
v.Chr.	vor Christus

VG	Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 14. März 1958 (SR 170.32)
VGer	Verwaltungsgericht
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005 (SR 173.32)
vgl.	vergleiche
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Bern)
VPM	Verein für Psychologische Menschenkenntnis
VRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Vertragsrechtskonvention) vom 23. Mai 1969 (SR 0.111)
vs.	versus
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz) vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 20. Juni 2014 (SR 419.1)
WEF	World Economic Forum (Weltwirtschaftsforum)
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz) vom 20. März 2008 (SR 364)
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins (Bern)
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Zürich)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZGB-SchIT	Schlusstitel zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung) vom 19. Dezember 2008 (SR 272)
z.T.	zum Teil

Die aufgeführten Werke werden – sofern nicht anders aufgeführt – mit dem Namen der Autoren, der Seitenzahl, dem Paragraphen und/oder der Randnote zitiert.

Lehrbücher, Handbücher und Kommentare

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse*, Bd. 2, 3. Aufl., Bern 2013.

BIAGGINI GIOVANNI, *BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Zürich 2017.

BIAGGINI GIOVANNI/GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015.

DIGGELMANN OLIVER/HERTIG RANDALL MAYA/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 3 Bände, Zürich 2020 (zit. *Verfassungsrecht der Schweiz*).

EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 2 Bände, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. *St. Galler Kommentar BV*).

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10. Aufl., Zürich 2020.

HALLER WALTER/KÖLZ ALFRED/GÄCHTER THOMAS, *Allgemeines Staatsrecht*, 6. Aufl., Zürich 2020.

JAAG TOBIAS/BUCHER LAURA/HÄGGI FURRER RETO, *Staatsrecht der Schweiz in a nutshell*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016.

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTEBACH JUDITH, *Grundrechte*, 3. Aufl., Bern 2018.

KRIELE MARTIN, *Einführung in die Staatslehre*, 6. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln 2003.

MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, *Grundrechte in der Schweiz*, 4. Aufl., Bern 2008.

RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., Basel 2016.

TSCHANNEN PIERRE, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 4. Aufl., Bern 2016.

WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), *Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basler Kommentar*, Basel 2015 (zit. *Basler Kommentar*).

Fall- und Erlasssammlungen

BIAGGINI GIOVANNI/EHRENZELLER BERNHARD (Hrsg.), *Textausgabe Öffentliches Recht*, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019.

GUTH MICHÈLE/KAYSER MARTIN, *Übungsbuch Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich 2020.

HÄNNI PETER/BELSER WYSS EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), *Öffentliches Recht I: Staats- und Verfassungsrecht, Organisationsrecht, Verfahrensrecht, Ausländerrecht, Sicherheitsrecht, Finanzhaushaltsrecht, Textausgabe*, 5. Aufl., Basel 2020.

WIECZOREK NUSCHA/STÄMPFLI SANDRA (Hrsg.), *Fallübungen im schweizerischen Staatsrecht*, Bern 2010.

1. Teil Grundlagen

A Staatsrecht

1 Gegenstand

1.1 Staatsrecht der Eidgenossenschaft

Das Staatsrecht umfasst die Gesamtheit aller Rechtsnormen, ...

... die die Aufgaben und die Organisation des Staats und das Verfahren der obersten Staatsorgane sowie die grundlegenden Rechte und Pflichten Einzelner zum Gegenstand haben. Es stellt sicher, dass die Staatsorgane in geregelter Weise zusammenarbeiten, deren Macht begrenzt wird, unterschiedliche Auffassungen in den politischen Prozess Eingang finden und staatliche Entscheidungen zu möglichst annehmbaren Lösungen führen. Statt von Staatsrecht spricht man zuweilen auch von Verfassungsrecht im materiellen Sinne.

Gegenstand des vorliegenden Repetitoriums ist das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, d.h. das Organisationsrecht, der Grundrechtsschutz, das öffentliche Verfahrensrecht sowie die Grundzüge der allgemeinen Staatslehre. Das Staatsrecht der Kantone wird nur im Zusammenhang mit den politischen Rechten sowie den Vorgaben des Bundesrechts für das kantonale Verfassungsrecht gestreift.

1.2 Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht

Das Staatsrecht ist ein Teilgebiet des öffentlichen Rechts. Rechtsnormen gehören entweder zum öffentlichen Recht oder zum Privatrecht. Die Unterscheidung ist wichtig, weil öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Bestimmungen in unterschiedlichen Verfahren durchgesetzt werden.

Zum öffentlichen Recht gehören:

- Staats- und Verwaltungsrecht;
- öffentliches Prozessrecht, d.h. die Regelung der Staats- und Verwaltungsrechtspflege;
- Straf- und Strafprozessrecht;
- Zivilprozessrecht und Schuldbetreibungs- und Konkursrecht.

Das öffentliche Recht kann vom Privatrecht nicht immer trennscharf abgegrenzt werden. Für die Einordnung kann auf verschiedene Theorien abgestellt werden, wobei das Bundesgericht keiner der Theorien den Vorrang gibt. Das öffentliche Recht regelt die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Privaten (Subjektstheorie), wobei der Staat den Privaten hoheitlich gegenübertritt (Subordinationstheorie). Das Privatrecht regelt dagegen die Rechtsbeziehungen unter Gleichgestellten. Der Ort einer Regelung sagt dabei noch nichts über die Art der Regelung aus (öffentlich- oder privatrechtlich).

Beispiel

Die fürsorgliche Unterbringung ist im ZGB geregelt, mithin einem privatrechtlichen Erlass (ZGB 426–439). Dort gehört sie aber streng genommen nicht hin, denn es geht um die Voraussetzungen und das Verfahren eines Freiheitsentzugs (i.d.R. Einweisung in eine psychiatrische Klinik), also um das Verhältnis zwischen Staat und Bürger und folglich um eine öffentlich-rechtliche Materie.

1.3 Staats- und Verwaltungsrecht

Staats- und Verwaltungsrecht beschäftigen sich mit verschiedenen Dingen. Während die Verfassung regelt, welche Aufgaben der Staat zu erfüllen hat, beschäftigt sich Verwaltungsrecht mit der Frage, *in welcher Weise* dies geschehen soll.

Verwaltungsrecht umfasst die Gesamtheit aller Rechtssätze, ...

... welche die Verwaltungstätigkeit, die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsverfahren zum Gegenstand haben. Verwaltung wird dabei verstanden als die Besorgung gesetzlich übertragener Staatsaufgaben durch das Gemeinwesen (vgl. FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, 21).

Beispiel

Die kantonale Wehrpflichtersatzverwaltung erlässt eine Verfügung, wonach Wehrpflichtersatz in bestimmter Höhe zu bezahlen ist.

- Unter *verwaltungsrechtlichen* Gesichtspunkten ist v.a. nach der Zuständigkeit, den Rechtsgrundlagen und dem Verfahren zu fragen, ebenso nach der Form der Verfügung.
- Aus *staatsrechtlicher* Sicht ist dagegen v.a. die verfassungsrechtliche Grundlage interessant (BV 59 Abs. 3: «Schweizer, die weder Militär- noch Ersatzdienst leisten, schulden eine Abgabe»). Weiter interessiert etwa die Frage, ob diese Verfassungsnorm diskriminierend ist und damit mit anderen Verfassungsnormen oder dem Völkerrecht in Konflikt geraten kann.

Beachte

Beim Studium des Verfassungsrechts sollte jeweils im Auge behalten werden, dass Probleme im Rechtsalltag zunächst stets unter verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten angegangen werden. Bei der im soeben angeführten Beispiel erwähnten Verfügung interessiert demnach in erster Linie, ob die Abgabenhöhe richtig berechnet wurde, ob die zuständige Behörde die Verfahrensbestimmungen einhielt und ggf. welches Rechtsmittel gegen die Verfügung ergriffen werden kann. Die Prüfung beginnt somit stets mit *Gesetz und Verordnung*. In vielen Fällen ist die praktische Arbeit damit abgeschlossen. Erst wenn Zweifel an der Rechtskonformität der staatlichen Anordnung verbleiben, wendet sich der Praktiker verfassungsrechtlichen Fragen zu. Für die Studierenden werden Prüfungsfälle im Staatsrecht demgegenüber so formuliert, dass die *verfassungsrechtlichen* Fragen im Vordergrund stehen. Diese sind zwar eine wichtige Grundlage, um im weiteren Verlauf des Studiums verwaltungsrechtliche Problemstellungen korrekt einordnen zu können. Mit den Kenntnissen des Staatsrechts allein lassen sich Fälle im Rechtsalltag allerdings nicht bewältigen. Das Studium des Staatsrechts ist damit Arbeit an den Grundlagen im eigentlichen Sinne.

1.4 Regelung in der BV

Hauptgegenstand des Staatsrechts ist das Verfassungsrecht im materiellen Sinne. Es geht dabei um die wesentlichen Teile des eidgenössischen Verfassungsrechts. Sie werden in der BV geregelt. Diese gliedert sich in fünf Titel:

1. Im 1. Titel (BV 1–6) werden die Grundprinzipien der BV angesprochen, nämlich Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, bundesstaatlicher Aufbau und Sozialstaatlichkeit. Sie finden sich auch in der Präambel und durchziehen letztlich die gesamte BV.
2. Die Grundrechte im 2. Titel (BV 7–41) schützen Private vor ungerechtfertigten Übergriffen der Behörden.
3. Der 3. Titel (BV 42–135) regelt den dreistufigen Aufbau der Eidgenossenschaft. Im Zentrum steht die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen; daneben wird auch die Gemeindeautonomie erwähnt.
4. Der 4. Titel (BV 136–142) regelt die Mitwirkungsrechte des Volks an der Verfassungs- und Gesetzgebung. Bestimmungen über die Rechtsetzung finden sich auch im 5. Titel.
5. Der 5. Titel (BV 143–191c) regelt Organisation und Verfahren der obersten drei Bundesbehörden Bundesrat, Parlament und Bundesgericht. Er beantwortet, wer wofür zuständig ist, wer wen auf welche Art und Weise kontrolliert und wie Entscheidungen zustande kommen.

1.5 Regelung in Gesetzen und Verordnungen

Die BV kann das Staatsrecht nur in den Grundzügen regeln. Das Fach Staatsrecht beschäftigt sich deshalb auch mit grundlegenden Regelungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Diese stehen zwar formell gesehen unter der BV. Da sie aber von grundlegender Bedeutung sind, zählt man sie zum Verfassungsrecht im materiellen Sinne:

Beispiele

- Die BV regelt das Referendum gegen Bundesgesetze bloss in seinen Grundzügen, so insb. die Frist sowie den Beginn des Fristenlaufs (BV 141 Abs. 1). Sie enthält dagegen keine Regelung darüber, wie die Frist einzuhalten ist. Dazu muss das BPR konsultiert werden. Gemäss BPR 59a müssen die 50'000 Unterschriften samt Stimmrechtsbescheinigung der Kantone innerhalb der Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eintreffen.

- Ebenfalls erwähnt die BV nur, dass die wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind (BV 164 Abs. 1). Die BV enthält demgegenüber keine Definition rechtsetzender Bestimmungen, sondern überlässt dies vielmehr ParlG 22 Abs. 4 (zum Inhalt dieser Norm hinten, S. 97).
- Weitere wichtige Regelungen finden sich in den folgenden Erlassen: ASG, AIG, BGBM, BGG, BGÖ, BPR, BüG, ParlG, RVOG, VG und VwVG.

1.6 Einfluss des Völkerrechts

Völkerrecht ist aufgrund des Grundsatzes der monistischen Rechtsordnung umfassender Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung. Das innerstaatliche Verfassungsrecht kann ohne grundlegende Kenntnisse völkerrechtlicher Normen nur unzureichend erfasst werden. Auf der einen Seite müssen rechtsanwendende und rechtsetzende Behörden dem Völkerrecht die notwendige Beachtung schenken (BV 5 Abs. 4). Auf der anderen Seite umschliesst das Völkerrecht Normen, die nicht oder jedenfalls nicht explizit in der BV enthalten sind.

Beispiele

- Bei der Auslegung von Grundrechten ist stets die Rechtsprechung des EGMR zu den parallelen EMRK-Garantien zu beachten, ebenso die Rechtsprechung zu den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen.
- Bei der innerstaatlichen Regelung des Abschlusses von Staatsverträgen muss die VRK berücksichtigt werden.
- Bei der Ausgestaltung innerstaatlicher Rechtsmittelwege ist den Verfahrensgarantien in völkerrechtlichen Verträgen, insb. EMRK 6, Rechnung zu tragen.
- Wenn eine schweizerische Behörde eine Verfügung einer Person mit Wohnsitz im Ausland zustellen will, muss sie dem völkerrechtlichen Grundsatz der Staatensouveränität Rechnung tragen. Danach kann eine staatliche Behörde nur auf ihrem eigenen Territorium einen Hoheitsakt gültig eröffnen. Die Zustellung einer Verfügung in einen Drittstaat über den Postweg vermag daher grundsätzlich keine Rechtswirkungen zu entfalten. Vorbehaltlich einschlägiger internationaler Abkommen hat die Zustellung daher auf dem diplomatischen Weg zu erfolgen.

2 Staats- und Verfassungsrecht

2.1 Verfassungsrecht im formellen und im materiellen Sinne

Zum Verfassungsrecht im formellen Sinne zählen jene Normen, die tatsächlich in der BV verankert *sind*, mithin aufgrund des besonderen Verfahrens der Verfassungsgebung in die Verfassungsurkunde aufgenommen wurden. Damit wird es vom Verfassungsrecht im materiellen Sinne abgegrenzt, das alle Normen enthält, die auf Verfassungsstufe geregelt werden *sollten* (vgl. vorne, S. 27).

Verfassungsrecht im formellen und im materiellen Sinne überschneiden sich zu einem grossen Teil. Dann gibt es allerdings auch Normen, die in der Verfassung als Resultat politischer Auseinandersetzungen verankert wurden, jedoch keinen grundlegenden staatsrechtlichen Charakter haben. Sie zählen zwar zum Verfassungsrecht im formellen, nicht jedoch im materiellen Sinne.

Beispiele

Detailregelungen, die dem Gesetz- bzw. Verordnungsgeber Vorgaben machen, finden sich in den folgenden Bestimmungen:

- alpenquerender Transitverkehr (BV 84);
- Benzinsteuern (BV 86 Abs. 3);
- Vergütung von Verwaltungsräten (BV 95 Abs. 3);
- Forschung am Menschen (BV 118b Abs. 2);
- Fortpflanzungsmedizin (BV 119 Abs. 2);
- direkte Bundessteuer (BV 128);
- Mehrwertsteuer (BV 130 und 196 Ziff. 14).