

Schweizerisches Bundesstaatsrecht

von

Ulrich Häfelin

Professor em. der Universität Zürich

Walter Haller

Professor em. der Universität Zürich

Helen Keller

Professorin an der Universität Zürich und
Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

8., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage

Schulthess § 2012

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------|
| Amtliche Veröffentlichungen und Literatur zum schweizerischen Bundesstaatsrecht | LI |
| Abkürzungsverzeichnis | LVII |
| 1. Teil: Grundlagen | 1 |
| § 1 Charakterisierung der schweizerischen Bundesverfassung | 3 |
| I. Begriff und Gegenstand des schweizerischen Bundesstaatsrechts | 3 |
| II. Rechtsquellen des schweizerischen Bundesstaatsrechts | 4 |
| 1. Verfassungsrecht | 4 |
| 2. Völkerrecht | 4 |
| 3. Gesetzesrecht | 5 |
| 4. Verordnungsrecht | 5 |
| 5. Gewohnheitsrecht | 6 |
| 6. Rechtsprechung | 6 |
| III. Die Verfassung im formellen Sinn | 7 |
| IV. Die Verfassung im materiellen Sinn | 7 |
| 1. Begriff der Verfassung im materiellen Sinn | 7 |
| 2. Verschiedene Arten des Verfassungsverständnisses | 7 |
| 3. Rechtsstaatlich-demokratische Grundfunktionen der Verfassung | 8 |
| 4. Verhältnis von Verfassung im materiellen Sinn und Verfassung im formellen Sinn | 9 |
| V. Die erhöhte formelle Geltungskraft der Bundesverfassung | 9 |
| VI. Frage der Unabänderbarkeit von bestimmten Verfassungsnormen (materielle Schranken der Verfassungsrevision) | 10 |
| VII. Die Bundesverfassung als Verfassungskodifikation | 11 |
| VIII. Die Bundesverfassung als relativ starre Verfassung | 11 |
| IX. Systematische Gliederung der Bundesverfassung | 11 |
| § 2 Geschichte der Bundesverfassung | 12 |
| I. Die Schweiz vor 1798 | 13 |
| II. Helvetische Republik (1798–1803) | 13 |
| III. Mediation (1803–1813) | 14 |
| IV. Restauration und Regeneration (1814–1848) | 15 |

XII

| | |
|--|----|
| 1. Restauration (1814–1830) | 15 |
| 2. Regeneration (1830–1848) | 15 |
| V. Schaffung des Bundesstaates und der Bundesverfassung von 1848 | 16 |
| VI. Totalrevision von 1874 | 17 |
| VII. Die Verfassungsänderungen seit 1874 bis zur Totalrevision von 1999 | 19 |
| VIII. Totalrevision von 1999 | 20 |
| IX. Weitere Reformpakete | 23 |
| 1. Justizreform | 23 |
| 2. Reform der Volksrechte | 24 |
| 3. Staatsleitungsreform | 25 |
| 4. Föderalismusreform | 25 |
| § 3 Auslegung des öffentlichen Rechts | 26 |
| Vorbemerkung | 26 |
| I. Aufgabe der Auslegung | 27 |
| 1. Notwendigkeit der Auslegung | 27 |
| 2. Besonderheiten der Verfassungsauslegung | 27 |
| 3. Zielsetzung der Auslegung | 29 |
| 4. Tragweite und Problematik der Auslegung | 29 |
| 5. Auslegung – ein schöpferischer und wertender Vorgang | 30 |
| II. Die verschiedenen Auslegungsmethoden | 31 |
| 1. Die grammatikalische Auslegung | 31 |
| 2. Die systematische Auslegung | 32 |
| 3. Die historische Auslegung | 33 |
| a) Die subjektiv-historische Auslegung | 34 |
| b) Die objektiv-historische Auslegung | 35 |
| 4. Die zeitgemässe Auslegung | 36 |
| 5. Die teleologische Auslegung | 38 |
| III. Methodenpluralismus in der Auslegung | 40 |
| 1. Anwendung der allgemeinen Auslegungsregeln bei der Verfassungsauslegung | 40 |
| 2. Abwägende Kombination der verschiedenen Auslegungsmethoden | 40 |
| 3. Rücksichtnahme auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis | 42 |
| IV. Lückenfüllung im öffentlichen Recht | 42 |
| 1. Auslegung und Lückenfüllung | 42 |
| 2. Begriff der Gesetzeslücke | 43 |
| a) Herkömmliche Unterscheidung von echten und unechten Lücken | 43 |
| b) Gesetzeslücke als planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes | 43 |

| | |
|---|----|
| 3. Gesetzeslücke und qualifiziertes Schweigen des Gesetzes | 44 |
| 4. Lücken im Verfassungsrecht | 44 |
| 5. Vorgehen bei der Lückenfüllung | 44 |
| V. Verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen | 45 |
| 1. Aufgabe und Anwendungsbereich | 45 |
| 2. Voraussetzungen der Anwendung der verfassungskonformen Auslegung | 46 |
| a) Wahl zwischen mehreren Auslegungsergebnissen | 46 |
| b) Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen | 46 |
| 3. Grenzen der verfassungskonformen Auslegung | 46 |
| a) Wortlaut und Sinn der auszulegenden Gesetzesnorm | 46 |
| b) Gewaltenteilungsprinzip und Rechtssicherheit | 47 |
| c) Anwendungsgebot von Art. 190 BV | 48 |
| VI. Völkerrechtskonforme Auslegung des Landesrechts | 48 |
| § 4 Die tragenden Grundwerte der Bundesverfassung | 51 |
| I. Das rechtsstaatliche Element | 52 |
| 1. Der Rechtsstaat im formellen Sinn | 52 |
| 2. Der Rechtsstaat im materiellen Sinn | 53 |
| II. Das demokratische Element | 53 |
| III. Rechtsstaat und Demokratie: innerer Zusammenhang und Spannungsverhältnis | 54 |
| IV. Das föderalistische Element | 55 |
| V. Das sozialstaatliche Element | 56 |
| VI. Weitere Grundwerte, insbesondere der Grundsatz der Nachhaltigkeit | 56 |
| § 5 Verhältnis der Schweiz zur internationalen Gemeinschaft | 58 |
| I. Ausrichtung auf Europa | 60 |
| II. Mitwirkung an globalen Übereinkommen | 63 |
| III. Aussenpolitische Beziehungen in der neuen Bundesverfassung | 64 |
| IV. Exkurs: Die dauernde Neutralität der Schweiz | 64 |
| 2. Teil: Grundrechte | 67 |
| <i>1. Kapitel Grundrechte im Allgemeinen</i> | 69 |
| § 6 Begriff, rechtliche Grundlagen und Funktionen | 69 |
| I. Begriff | 70 |
| 1. Allgemeine Begriffsumschreibung | 70 |

| | | |
|------------|---|----|
| 2. | Verhältnis zur naturrechtlichen Lehre der Menschenrechte | 71 |
| 3. | Arten von Grundrechten | 71 |
| | a) Freiheitsrechte | 71 |
| | b) Rechtsgleichheit und rechtsstaatliche Garantien | 72 |
| | c) Soziale Grundrechte | 72 |
| 4. | Grundrechte als unmittelbar anwendbares Recht | 72 |
| 5. | Grundrechte als verfassungsmässige Individualrechte | 73 |
| II. | Rechtliche Grundlagen | 73 |
| | 1. Bundesverfassung | 73 |
| | a) Grundrechtskatalog | 73 |
| | b) Ungeschriebene Grundrechte | 74 |
| | 2. Kantonsverfassungen | 75 |
| | 3. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) | 76 |
| | a) Direkte Anwendbarkeit | 76 |
| | b) Verfahrensrechtliche Behandlung | 76 |
| | c) Verhältnis zu den Grundrechten der Bundesverfassung | 77 |
| | d) Übersicht über die von der EMRK geschützten Rechte | 79 |
| | 4. Andere Menschenrechtskonventionen | 80 |
| III. | Funktionen | 81 |
| | 1. Verschiedene Motivationen der Grundrechte | 81 |
| | 2. Grundrechtsverständnis im Wandel | 83 |
| | a) Freiheitsrechte als Abwehrrechte gegenüber dem Staat | 83 |
| | b) Konstitutives Grundrechtsverständnis | 83 |
| | 3. Folgen von Grundrechtsverletzungen | 86 |
| § 7 | Adressaten der Grundrechte | 87 |
| I. | Allgemeines | 87 |
| II. | Bindung der Staatsorgane | 87 |
| | 1. Gesetzgeber | 87 |
| | 2. Regierung und Verwaltung | 87 |
| | 3. Justiz | 88 |
| III. | Bindung aller Träger öffentlicher Funktionen | 88 |
| IV. | Frage der Drittwirkung | 89 |
| | 1. Problem | 89 |
| | 2. Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Drittwirkung | 90 |
| | 3. Bundesgerichtliche Praxis | 90 |
| | 4. Berücksichtigung der Drittwirkung in der neuen Bundesverfassung | 91 |
| § 8 | Träger der Grundrechte | 92 |
| I. | Natürliche und juristische Personen | 92 |
| | 1. Natürliche Personen | 92 |
| | 2. Juristische Personen | 94 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| II. | Schweizerische Staatsangehörige und Ausländer | 94 |
| III. | Sonderstatusverhältnisse | 95 |
| § 9 | Einschränkungen der Grundrechte | 96 |
| I. | Allgemeines | 96 |
| II. | Gesetzliche Grundlage | 100 |
| | 1. Erfordernis des Rechtssatzes | 100 |
| | 2. Erfordernis der Gesetzesform | 101 |
| | 3. Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel | 101 |
| III. | Öffentliches Interesse | 102 |
| | 1. Zum Begriff | 102 |
| | 2. Konkretisierung im Hinblick auf das in Frage stehende Grundrecht | 103 |
| | 3. Problematik bei «Grundrechtskonkurrenz» | 103 |
| | 4. «Herstellung praktischer Konkordanz» | 104 |
| IV. | Verhältnismässigkeit | 104 |
| | 1. Eignung («Geeignetheit») | 104 |
| | 2. Erforderlichkeit («geringstmöglicher Eingriff») | 105 |
| | 3. Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung (Abwägung von öffentlichem und betroffenem privatem Interesse) | 105 |
| V. | Absoluter Schutz des Kerngehalts | 106 |
| VI. | Freiheitsrechte und Sonderstatusverhältnis | 106 |
| | 1. Allgemeines | 106 |
| | 2. Gesetzliche Grundlage | 107 |
| | 3. Öffentliches Interesse | 107 |
| | 4. Verhältnismässigkeit | 107 |
| | 5. Problematik des Instituts des Sonderstatusverhältnisses | 108 |
| VII. | Grundrechtsverzicht | 108 |
| | | |
| | <i>2. Kapitel Freiheitsrechte</i> | 110 |
| | | |
| § 10 | Menschenwürde | 110 |
| I. | Rechtliche Grundlagen | 110 |
| II. | Inhalt | 111 |
| III. | Funktionen | 111 |
| | 1. Tragender Grundwert und Leitprinzip | 111 |
| | 2. Selbständiges Grundrecht | 112 |

| | |
|---|-----|
| § 11 Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit | 113 |
| I. Rechtliche Grundlagen | 113 |
| 1. Bundesverfassung | 113 |
| 2. Völkerrecht | 114 |
| II. Schutzobjekt | 115 |
| 1. Recht auf Leben | 115 |
| 2. Physische Freiheit | 116 |
| a) Körperliche Integrität | 116 |
| b) Bewegungsfreiheit | 117 |
| 3. Geistige Unversehrtheit | 118 |
| 4. Folterverbot | 120 |
| III. Rechtsträger | 122 |
| IV. Voraussetzungen für Einschränkungen | 122 |
| 1. Gesetzliche Grundlage | 122 |
| 2. Öffentliches Interesse | 123 |
| 3. Verhältnismässigkeit | 123 |
| 4. Absoluter Schutz des Kerngehalts | 124 |
| | |
| § 12 Schutz der Privatsphäre | 125 |
| I. Rechtliche Grundlagen | 125 |
| II. Schutzobjekte von Art. 13 BV | 126 |
| 1. Achtung des Privat- und Familienlebens | 126 |
| 2. Unverletzlichkeit der Wohnung | 127 |
| 3. Schutz des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs | 128 |
| 4. Datenschutz | 128 |
| | |
| § 13 Recht auf Ehe und Familie | 130 |
| I. Schutzobjekt | 130 |
| II. Einschränkungen | 131 |
| 1. Eehindernisse des ZGB | 131 |
| 2. Einschränkungen für Gefangene | 132 |
| | |
| § 14 Glaubens- und Gewissensfreiheit | 134 |
| I. Bedeutung und geschichtliche Entwicklung der Religions- freiheit | 135 |
| II. Glaubens- und Gewissensfreiheit | 136 |
| 1. Schutzobjekt | 136 |
| a) Recht auf Äusserung und Betätigung religiöser Überzeugungen | 136 |
| b) Kein staatlicher Zwang zur Zugehörigkeit zu einer Religions- gemeinschaft (Art. 15 Abs. 4 BV) | 137 |
| c) Kein staatlicher Zwang zur Vornahme einer religiösen Handlung (Art. 15 Abs. 4 BV) | 138 |

| | |
|---|-----|
| d) Kein obligatorischer Religionsunterricht an öffentlichen Schulen (Art. 15 Abs. 4 BV) | 138 |
| e) Beschränkung von Kultussteuern | 138 |
| f) Konfessionelle Neutralität öffentlicher Schulen | 139 |
| g) Schickliche Beerdigung | 140 |
| 2. Rechtsträger | 140 |
| 3. Einschränkungen | 141 |
| a) Strafrechtliche Schranken | 141 |
| b) Polizeiliche Einschränkungen | 141 |
| c) Schächtverbot | 142 |
| d) Minarettverbot | 142 |
| e) Weitere Einschränkungen | 143 |
| III. Verhältnis Kirche und Staat | 143 |
| § 15 Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit | 145 |
| I. Bedeutung | 146 |
| II. Rechtliche Grundlagen | 146 |
| III. Schutzobjekt | 148 |
| 1. Schutzobjekt im Allgemeinen | 148 |
| a) Begriff der Meinung | 148 |
| b) Geschützte Tätigkeit | 148 |
| c) Beispiele | 149 |
| d) Vermittelte Ansprüche | 149 |
| 2. Spezifische Schutzbereiche | 149 |
| a) Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV) | 151 |
| b) Demonstrationsfreiheit | 152 |
| c) Medienfreiheit (Art. 17 BV) | 153 |
| aa) Pressefreiheit | 154 |
| bb) Radio- und Fernsehfreiheit im Besonderen | 154 |
| cc) Redaktionsgeheimnis | 155 |
| IV. Rechtsträger | 156 |
| 1. Natürliche und juristische Personen | 156 |
| 2. Schweizerische Staatsangehörige und Ausländer | 156 |
| V. Einschränkungen | 156 |
| 1. Zivilrechtliche und strafrechtliche Verantwortlichkeit | 156 |
| 2. Allgemeine Voraussetzungen von Einschränkungen | 157 |
| 3. Verbot präventiver Massnahmen | 158 |
| 4. Besonderheiten bei der Beanspruchung von öffentlichem Grund | 159 |
| a) Gesteigerter Gemeingebrauch | 159 |
| b) Abgabe von Drucksachen | 160 |
| 5. Einschränkungen für Personen im Sonderstatusverhältnis | 162 |
| VI. Verhältnis zu anderen Freiheitsrechten | 162 |
| 1. Verhältnis zur Wirtschaftsfreiheit | 162 |

XVIII

| | |
|---|-----|
| 2. Verhältnis zur Glaubens- und Gewissensfreiheit | 163 |
| 3. Grundrechtskonkurrenz | 163 |
| § 16 Sprachenfreiheit | 164 |
| I. Rechtliche Grundlagen | 165 |
| II. Schutzobjekt | 165 |
| III. Rechtsträger | 166 |
| IV. Einschränkungen | 166 |
| V. Bundesgerichtliche Praxis zum Sprachenrecht | 167 |
| § 17 Wissenschafts- und Kunstfreiheit | 169 |
| I. Rechtliche Grundlagen | 169 |
| II. Wissenschaftsfreiheit (Art. 20 BV) | 170 |
| III. Kunstfreiheit (Art. 21 BV) | 171 |
| § 18 Versammlungsfreiheit | 172 |
| I. Schutzobjekt | 172 |
| II. Rechtsträger | 174 |
| III. Einschränkungen | 174 |
| 1. Allgemeine Voraussetzungen | 174 |
| 2. Nur gegen den Störer gerichtete Massnahmen | 175 |
| § 19 Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit | 177 |
| I. Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) | 177 |
| 1. Schutzobjekt | 177 |
| a) Geschützte Vereinigungen | 177 |
| b) Geschützte Tätigkeiten | 178 |
| 2. Rechtsträger | 178 |
| a) Schweizerische Staatsangehörige und Ausländer | 178 |
| b) Juristische Personen | 178 |
| 3. Einschränkungen | 179 |
| a) Im Allgemeinen | 179 |
| b) Einschränkungen für Personen im Sonderstatusverhältnis | 180 |
| c) Öffentlich-rechtliche Zwangsverbände | 180 |
| II. Koalitionsfreiheit (Art. 28 BV) | 180 |
| 1. Schutzobjekt | 180 |
| 2. Streik und Aussperrung | 181 |
| 3. Drittwirkung | 182 |

| | |
|--|-----|
| § 20 Niederlassungsfreiheit | 183 |
| I. Geschichtliche Entwicklung | 183 |
| II. Schutzobjekt | 184 |
| 1. Begriff | 184 |
| 2. Örtlicher Geltungsbereich | 184 |
| III. Einschränkungen | 185 |
| IV. Rechtsträger | 186 |
| V. Prinzip der wohnörtlichen Unterstützung | 186 |
| | |
| § 21 Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung | 187 |
| I. Allgemeiner Zweck und begriffliche Grundlagen | 187 |
| II. Schutz schweizerischer Staatsangehöriger gegen Ausweisung und Auslieferung | 188 |
| III. Schutz von Flüchtlingen gegen Ausschaffung oder Auslieferung an einen «Verfolgerstaat» | 189 |
| IV. Schutz aller Menschen vor Ausschaffung oder Auslieferung an einen «Folterstaat» | 190 |
| | |
| § 22 Eigentumsgarantie | 193 |
| I. Eigentumsgarantie als Institutsgarantie | 194 |
| 1. Schutzobjekt | 194 |
| 2. Anwendungsfälle | 194 |
| II. Eigentumsgarantie als Bestandes- und Wertgarantie | 195 |
| 1. Schutzobjekte | 195 |
| 2. Inhalt des Schutzes durch die Bestandesgarantie | 195 |
| a) Grundsatz | 195 |
| b) Voraussetzungen von Eingriffen | 196 |
| aa) Gesetzliche Grundlage | 196 |
| bb) Öffentliches Interesse | 196 |
| cc) Öffentliches Interesse im Fall von Grundrechtskonkurrenz | 197 |
| dd) Verhältnismässigkeit | 197 |
| 3. Inhalt des Schutzes durch die Wertgarantie | 197 |
| a) Formelle Enteignung | 198 |
| b) Materielle Enteignung | 198 |
| c) Entschädigungslose öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung | 199 |
| III. Rechtsträger | 199 |
| | |
| § 23 Wirtschaftsfreiheit | 200 |
| I. Historische Entwicklung und rechtliche Grundlagen | 201 |
| II. Wirtschaftsfreiheit und «Wirtschaftsverfassung» | 203 |

| | |
|--|-----|
| III. Schutzobjekt | 204 |
| 1. Begriff der Wirtschaftsfreiheit | 204 |
| 2. Zusammenhang mit Vertrags- und Eigentumsfreiheit | 204 |
| 3. Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit als Schutzobjekt | 205 |
| a) Schutz der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit | 205 |
| b) Schutz jeder auf Erwerb gerichteten Tätigkeit | 205 |
| c) Schutz auch der unselbständig Erwerbenden | 206 |
| d) Schutz aller Handlungen im Rahmen einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit | 206 |
| aa) Freie Wahl der privaten Erwerbstätigkeit und private Berufswahlfreiheit | 206 |
| bb) Freie Wahl bezüglich Ort und Zeit der privatwirtschaftlichen Tätigkeit | 207 |
| cc) Freie Wahl der sachlichen Mittel | 207 |
| dd) Freie Gestaltung der Geschäftsbeziehungen | 207 |
| ee) Organisatorische Freiheit | 207 |
| ff) Freie Werbung | 208 |
| gg) Benutzung von öffentlichem Grund | 208 |
| 4. Schutz nur vor Eingriffen des Staates | 208 |
| 5. Schutz auch vor allgemeinen, sich nicht besonders auf die Wirtschaftsfreiheit beziehenden Einschränkungen? | 209 |
| IV. Rechtsträger | 209 |
| 1. Natürliche Personen | 209 |
| 2. Juristische Personen des Privatrechts | 210 |
| V. Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit | 210 |
| 1. Der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit | 210 |
| 2. Grundsatzwidrige Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit | 211 |
| a) Zuständigkeit des Bundes zum Erlass von grundsatzwidrigen Massnahmen | 211 |
| b) Voraussetzungen für den Erlass grundsatzwidriger Massnahmen | 211 |
| aa) Besondere Ermächtigung der Bundesverfassung zur Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit (sog. Verfassungsvorbehalt) | 211 |
| bb) Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit nur «nötigenfalls» | 212 |
| cc) Subsidiaritätsprinzip (Art. 103 BV) | 212 |
| dd) Allgemeine Einschränkungsvoraussetzungen von Art. 36 BV | 212 |
| c) Inhalt grundsatzwidriger Massnahmen | 212 |
| 3. Grundsatzkonforme Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit | 212 |
| a) Zuständigkeit von Bund und Kanton | 212 |
| b) Einschränkungsvoraussetzungen gemäss Art. 36 BV | 212 |
| aa) Gesetzliche Grundlage | 213 |
| bb) Öffentliches Interesse | 213 |
| aaa) Polizeiliche Massnahmen als wichtigster Anwendungsfall grundsatzkonformer Einschränkungen | 213 |
| bbb) Weitere grundsatzkonforme öffentliche Interessen | 216 |

| | |
|--|-----|
| cc) Verhältnismässigkeit | 217 |
| dd) Gleichbehandlung der direkten Konkurrenten | 218 |
| ee) Kerngehalt | 220 |
| 4. Förderungsmassnahmen im Besonderen | 221 |
| a) Zuständigkeit von Bund und Kanton | 221 |
| b) Zulässige Massnahmen | 221 |
| 5. Prüfungsschema | 222 |
| VI. Staatliche Monopole | 222 |
| 1. Begriffliches | 222 |
| a) Allgemeiner Monopolbegriff | 222 |
| b) Staatliche Monopole | 222 |
| c) Monopolkonzession | 222 |
| d) Arten von staatlichen Monopolen: rechtliche und faktische Monopole | 224 |
| 2. Rechtsgrundlage in der Bundesverfassung | 224 |
| 3. Monopole des Bundes | 224 |
| 4. Regale und Monopole der Kantone | 226 |
| VII. Freizügigkeit der Berufstätigen | 226 |
| 1. Erfordernis eines Ausbildungsabschlusses | 226 |
| 2. Freizügigkeit | 227 |
| a) Marktzugang auf dem gesamten Gebiet der Schweiz | 227 |
| b) Anerkennung von Fähigkeitsausweisen gemäss Binnenmarktgesetz | 228 |
| c) Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte | 229 |
| | |
| <i>3. Kapitel Rechtsgleichheit und weitere rechtsstaatliche Garantien</i> | 230 |
| | |
| § 24 Rechtsgleichheit | 230 |
| I. Rechtliche Grundlagen | 231 |
| 1. Garantien der Bundesverfassung | 231 |
| 2. Garantien auf internationaler Ebene | 232 |
| II. Rechtsgleichheit und Freiheitsrechte | 234 |
| III. Umfassende Bedeutung der Rechtsgleichheit | 235 |
| 1. Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung | 235 |
| a) Geltungsbereich | 235 |
| b) Kriterien für die Gleichbehandlung | 235 |
| aa) Allgemeiner Grundsatz | 235 |
| bb) Sachlicher und vernünftiger Grund für rechtliche Unterscheidung | 236 |
| cc) Nach herrschender Rechtsauffassung erhebliche tatsächliche Unterschiede | 237 |
| c) Offensichtliche Verletzung des Gleichbehandlungsgebots als Voraussetzung für die Korrektur des Gesetzgebers durch das Bundesgericht | 238 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| 2. | Rechtsgleichheit in der Rechtsanwendung | 238 |
| a) | Grundsatz | 238 |
| b) | Zulässigkeit von Praxisänderungen | 239 |
| c) | Kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht | 239 |
| IV. | Diskriminierungsverbot | 240 |
| V. | Gleiche Rechte für Mann und Frau | 241 |
| 1. | Grundsatz der Gleichberechtigung (Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BV) | 242 |
| 2. | Gesetzgebungsauftrag (Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV) | 243 |
| 3. | Gleicher Lohn (Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV) | 246 |
| VI. | Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter | 247 |
| VII. | Gleichstellung von kantonsfremden Schweizer Bürgern und Kantonsbürgern | 247 |
| 1. | Grundsatz | 247 |
| a) | Inhalt und Umfang | 247 |
| b) | Verhältnis zum Rechtsgleichheitssatz von Art. 8 Abs. 1 BV | 248 |
| c) | Zulässigkeit der Differenzierung nach Wohnsitz | 248 |
| 2. | Ausnahmen | 248 |
| 3. | Rechtsträger | 248 |
| § 25 | Willkürverbot und Wahrung von Treu und Glauben | 249 |
| I. | Willkürverbot | 249 |
| 1. | Begriff | 249 |
| 2. | Bedeutung und sachlicher Geltungsbereich | 250 |
| 3. | Rechtliche Grundlage | 250 |
| 4. | Rechtsträger | 250 |
| 5. | Adressaten | 251 |
| a) | Rechtsetzende Behörden (Willkür in der Rechtsetzung) | 251 |
| b) | Rechtsanwendende Behörden (Willkürverbot in der Rechtsanwendung) | 251 |
| 6. | Abgrenzung von Willkürverbot und Gebot der Rechtsgleichheit | 252 |
| 7. | Die gerichtliche Durchsetzung des Anspruchs auf willkürfreies staatliches Handeln | 252 |
| II. | Die Wahrung von Treu und Glauben | 253 |
| 1. | Begriff und Bedeutung | 253 |
| 2. | Rechtsgrundlagen | 253 |
| 3. | Begriff und Voraussetzungen des Vertrauensschutzes | 254 |
| § 26 | Verfahrensgarantien | 256 |
| I. | Bedeutung der Verfahrensgarantien | 257 |
| II. | Allgemeine Verfahrensgarantien (Art. 29 BV) | 258 |
| 1. | Anspruch auf «gleiche und gerechte Behandlung» | 258 |

| | | |
|------|---|-----|
| 2. | Verbot der formellen Rechtsverweigerung | 259 |
| | a) Verbot der Verweigerung oder Verzögerung eines Rechtsanwendungsaktes (Art. 29 Abs. 1 BV) | 259 |
| | b) Verbot des überspitzten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV) | 260 |
| 3. | Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) | 260 |
| | a) Begriff | 260 |
| | b) Geltungsbereich | 261 |
| | c) Rechtsnatur, Einschränkung und Heilung | 262 |
| 4. | Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV) | 263 |
| | a) Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung (= unentgeltliche Rechtspflege i.e.S.) | 263 |
| | b) Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand | 263 |
| III. | Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) | 264 |
| | a) Funktion und Schutzbereich | 264 |
| | b) Rechtsträger | 265 |
| | c) Einschränkungen | 265 |
| IV. | Garantien im gerichtlichen Verfahren (Art. 30 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK) | 265 |
| | 1. Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 30 Abs. 1 BV) | 266 |
| | 2. Garantie des Wohnsitzrichters (Art. 30 Abs. 2 BV) | 269 |
| | 3. Grundsatz der Öffentlichkeit gerichtlicher Verfahren (Art. 30 Abs. 3 BV) | 269 |
| | a) Schutzobjekt | 269 |
| | b) Rechtsträger | 270 |
| | c) Einschränkungen und Ausnahmen | 270 |
| V. | Garantien bei Freiheitsentzug (Art. 31 BV und Art. 5 EMRK) | 270 |
| | 1. Funktion und Schutzbereich | 270 |
| | 2. Geschützte Ansprüche | 271 |
| | a) Schutz vor ungerechtfertigtem Freiheitsentzug (Art. 31 Abs. 1 BV) | 271 |
| | b) Recht auf unverzügliche Information über die Gründe der Verhaftung (Art. 31 Abs. 2 BV) | 272 |
| | c) Spezielle Garantien in Untersuchungshaft (Art. 31 Abs. 3 BV) | 273 |
| | d) Schadenersatzanspruch bei unrechtmässigem Freiheitsentzug | 273 |
| | e) Anspruch auf Anrufung des Gerichts beim Entzug der Freiheit (ausserhalb der Untersuchungshaft) | 274 |
| VI. | Strafverfahren (Art. 32 BV, Art. 6 Ziff. 2 und 3 EMRK) | 274 |
| | 1. Funktion und Schutzbereich | 274 |
| | 2. Geschützte Ansprüche | 275 |
| | a) Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV) | 275 |
| | b) Anspruch auf Unterrichtung (Art. 32 Abs. 2 Satz 1 BV) | 276 |
| | c) Verteidigungsrechte (Art. 32 Abs. 2 Satz 2 BV) | 277 |
| | d) Rechtsmittelgarantie für Verurteilte (Art. 32 Abs. 3 BV) | 279 |
| VII. | Einschränkungen der Verfahrensgarantien und sog. Heilung | 279 |

XXIV

| | |
|---|-----|
| § 27 Grundsätze der Besteuerung | 281 |
| I. Geltungsbereich | 281 |
| II. Legalitätsprinzip (Art. 127 Abs. 1 BV) | 282 |
| III. Allgemeinheit und Gleichheit der Besteuerung sowie Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips (Art. 127 Abs. 2 BV) | 282 |
| IV. Doppelbesteuerungsverbot (Art. 127 Abs. 3 BV) | 284 |
| 1. Konkretisierung durch die bisherige bundesgerichtliche Praxis | 284 |
| 2. Schutzobjekt und Geltungsbereich | 284 |
| 3. Bundesgerichtliche Kollisionsregeln | 285 |
| a) Allgemeines | 285 |
| b) Die wichtigsten Anknüpfungspunkte | 285 |
| V. Rechtsträger | 286 |
| § 28 Petitionsrecht | 287 |
| I. Schutzobjekt | 287 |
| 1. Begriff | 287 |
| 2. Gegenstand der Petition | 288 |
| 3. Adressaten und ihre Pflichten | 288 |
| II. Rechtsnatur | 289 |
| III. Rechtsträger | 289 |
| IV. Einschränkungen | 290 |
| | |
| 4. Kapitel Soziale Grundrechte | 291 |
| § 29 Rechtliche Struktur von sozialen Grundrechten und Sozialzielen | 291 |
| I. Soziale Grundrechte | 291 |
| II. Sozialziele | 292 |
| III. Einschränkbarkeit von sozialen Grundrechten? | 293 |
| | |
| § 30 Recht auf Hilfe in Notlagen | 294 |
| I. Herleitung als anspruchsbegründendes soziales Grundrecht | 294 |
| II. Schutzobjekt | 295 |
| III. Keine Einschränkbarkeit | 296 |
| | |
| § 31 Anspruch auf Grundschulunterricht | 297 |
| I. Anspruchsbegründendes soziales Grundrecht | 297 |

| | |
|--|------------|
| II. Rechtsträger | 298 |
| III. Schutzobjekt | 298 |
| IV. Einschränkungen | 300 |
| 3. Teil: Bund, Kantone und Gemeinden | 303 |
| <i>1. Kapitel Rechtsstellung von Bund und Kantonen</i> | <i>305</i> |
| § 32 Rechtsstellung des Bundes | 305 |
| I. Staatscharakter des Bundes | 305 |
| 1. Staatsbegriff | 305 |
| 2. Staatsvolk des Bundes | 306 |
| 3. Staatsgebiet des Bundes | 306 |
| 4. Staatsgewalt des Bundes | 306 |
| II. Bundesstaatlicher Charakter der Eidgenossenschaft | 307 |
| 1. Begriff des Bundesstaates | 307 |
| 2. Kennzeichen des schweizerischen Bundesstaates | 307 |
| 3. Gegensatz zum Staatenbund | 308 |
| § 33 Rechtsstellung der Kantone | 309 |
| I. Autonomie der Kantone | 310 |
| 1. Die beschränkte Staatsqualität der Kantone | 310 |
| 2. Inhalt der kantonalen Autonomie | 310 |
| a) Verfassungsautonomie | 311 |
| b) Gesetzgebungsautonomie | 311 |
| c) Bedeutung der kantonalen Autonomie | 311 |
| II. Mitwirkungsrechte der Kantone im Bund | 312 |
| 1. Obligatorisches Verfassungsreferendum (Art. 140 Abs. 1 lit. a und c und Art. 142 Abs. 2–4 BV) | 312 |
| 2. Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 115 ParlG) | 312 |
| 3. Obligatorisches Staatsvertragsreferendum (Art. 140 Abs. 1 lit. b BV) | 313 |
| 4. Fakultatives Referendum gegen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse (Art. 141 Abs. 1 lit. a, b und c BV) | 313 |
| 5. Fakultatives Staatsvertragsreferendum (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV) | 313 |
| 6. Wahl der Ständeräte (Art. 150 BV) | 314 |
| 7. Anhörungs- und Mitwirkungsrechte der Kantone bei der Rechtsetzung des Bundes (Art. 45 und Art. 147 BV) | 314 |
| 8. Mitwirkung der Kantone bei der Umsetzung des Bundes- rechts (Art. 46 BV) | 314 |
| 9. Konsultative Mitwirkung an der Aussenpolitik | 315 |

| | |
|--|-----|
| III. Gleichheit der Kantone | 315 |
| 1. Grundsatz der Gleichstellung | 315 |
| 2. Stellung der Kantone mit halber Ständesstimme | 315 |
| 3. Finanzausgleich | 316 |
| § 34 Gemeinden und Gemeindeautonomie | 317 |
| <i>2. Kapitel Bundesgarantien zu Gunsten der Kantone</i> | 320 |
| § 35 Bestandes- und Gebietsgarantie | 320 |
| I. Rechtsgrundlage (Art. 1 und 53 BV) | 321 |
| II. Bestandesgarantie | 322 |
| 1. Adressaten der Garantie | 322 |
| 2. Bedeutung der Bestandesgarantie | 322 |
| a) Keine Abtrennung eines Kantons ohne Verfassungsänderung | 322 |
| b) Keine Schaffung neuer Kantone ohne Verfassungsänderung | 323 |
| c) Keine Änderung des Status der Kantone mit halber Ständesstimme ohne Verfassungsänderung | 323 |
| III. Gebietsgarantie | 323 |
| 1. Adressaten der Garantie | 323 |
| 2. Bedeutung der Gebietsgarantie | 325 |
| a) Unzulässigkeit von Gebietsabtretungen an das Ausland | 325 |
| b) Besonderes Verfahren für Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen | 325 |
| c) Zulässigkeit von blossen Grenzbereinigungen | 325 |
| IV. Exkurs: Die Schaffung des Kantons Jura | 326 |
| 1. Bestandesänderungen unter der alten Bundesverfassung von 1874 | 326 |
| 2. Der Wunsch nach einem eigenen Kanton Jura | 326 |
| 3. Die verfahrensrechtliche Umsetzung | 327 |
| a) Verfahrensfragen bei der Verselbständigung des Juras | 327 |
| b) Die verschiedenen Schritte des Trennungsverfahrens | 328 |
| c) Der Anschluss des Laufentals an den Kanton Basel-Landschaft | 329 |
| § 36 Gewährleistung der Kantonsverfassungen und der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone | 330 |
| I. Funktion der Gewährleistung des Bundes | 330 |
| II. Inhaltliche Anforderungen an die Kantonsverfassungen | 331 |
| 1. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht (Art. 51 Abs. 2 Satz 2 BV) | 331 |
| 2. Demokratische Verfassung (Art. 51 Abs. 1 BV) | 332 |

| | | |
|--|--|---------|
| III. | Gewährleistungsverfahren (Art. 51 Abs. 2 BV) | 333 |
| 1. | Pflicht der Kantone | 333 |
| 2. | Zuständigkeit der Bundesversammlung | 333 |
| 3. | Umfang des Prüfungsrechts der Bundesversammlung | 334 |
| 4. | Rechtsform des Gewährleistungsbeschlusses | 334 |
| IV. | Rechtswirkung des Gewährleistungsbeschlusses | 334 |
| 1. | Bloss deklaratorische Wirkung der Gewährleistung | 334 |
| 2. | Widerrufbarkeit des Gewährleistungsbeschlusses | 335 |
| 3. | Frage der Bindung des Bundesgerichts | 335 |
| a) | Keine abstrakte Normenkontrolle | 335 |
| b) | Zulässigkeit einer akzessorischen Normenkontrolle unter bestimmten Voraussetzungen | 336 |
| V. | Schutz der verfassungsmässigen Ordnung der Kantone durch den Bund – Bundesintervention | 337 |
| 1. | Schutzpflichten des Bundes | 337 |
| 2. | Begriff und Voraussetzungen der Bundesintervention | 337 |
| a) | Begriff | 337 |
| b) | Voraussetzungen | 337 |
| 3. | Das Interventionsverfahren | 338 |
| a) | Zuständige Bundesbehörde | 338 |
| b) | Zulässige Massnahmen | 338 |
| c) | Kosten | 339 |
| 4. | Anwendungsfälle | 339 |
| 5. | Ordnungsdienst durch die Armee | 339 |
| <i>3. Kapitel Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen</i> | | 341 |
| § 37 Grundsätzliche Regelung der Kompetenzausscheidung | | 341 |
| I. | Grundsatz von Art. 3 BV | 342 |
| 1. | System der Einzelermächtigung des Bundes durch die Bundesverfassung | 342 |
| 2. | Erwähnung kantonaler Kompetenzen in der Bundesverfassung | 343 |
| 3. | Neu anfallende Staatsaufgaben | 343 |
| 4. | Abschliessende und lückenlose Kompetenzaufteilung | 343 |
| 5. | Erfordernis der Verfassungsrevision für neue Bundeskompetenzen | 344 |
| a) | Unzulässigkeit der Berufung auf Gewohnheitsrecht | 344 |
| b) | Unzulässigkeit der freiwilligen Kompetenzübertragung durch die Kantone | 345 |
| II. | Methode der Ermittlung der Bundeskompetenzen | 345 |
| 1. | Verfassungswortlaut und Auslegung | 345 |

| | | |
|---|---|------------|
| 2. | Ausdrückliche und stillschweigende Bundeskompetenzen | 346 |
| 3. | Kompetenz- und Verhaltensnormen der Bundesverfassung | 347 |
| 4. | Bedeutung des systematischen Aufbaus der Bundesverfassung | 347 |
| 5. | Frage des Gebotes der restriktiven Auslegung der Bundeskompetenzen | 348 |
| 6. | Bedeutung von Art. 2, 41 und 94 Abs. 2 BV | 348 |
| III. | Modus der Umschreibung der Bundeskompetenzen | 349 |
| 1. | Zuweisung nach geregelttem Sach- oder Rechtsbereich | 349 |
| 2. | Zuweisung nach einem in verschiedenen Sachbereichen auftretenden Problem | 350 |
| 3. | Zuweisung nach Staatsfunktionen | 350 |
| IV. | Umfang der Rechtsetzungskompetenzen des Bundes | 350 |
| 1. | Umfassende Rechtsetzungskompetenzen des Bundes | 351 |
| 2. | Fragmentarische Rechtsetzungskompetenzen des Bundes | 351 |
| 3. | Grundsatzgesetzgebungskompetenzen des Bundes | 351 |
| 4. | Förderungskompetenzen des Bundes | 352 |
| V. | Verhältnis der Bundeskompetenzen zu den kantonalen Kompetenzen | 352 |
| 1. | Regelfall: Bundeskompetenzen mit nachträglich derogatorischer Kraft (auch «konkurrierende Kompetenzen» genannt) | 353 |
| 2. | Ausnahme: Bundeskompetenzen mit ursprünglich derogatorischer Kraft (sog. ausschliessliche Bundeskompetenzen) | 354 |
| 3. | Parallele Kompetenzen | 354 |
| VI. | Verteilung von Gesetzgebung und Vollzug auf Bund und Kantone | 355 |
| VII. | Bundestreue | 356 |
| § 38 Überblick über die Kompetenzen des Bundes | | 358 |
| I. | Rechtsetzungskompetenzen des Bundes | 358 |
| 1. | Begriff der Rechtsetzung | 358 |
| 2. | Materielles und formelles Recht | 358 |
| 3. | Hauptgebiete der Rechtsetzungskompetenzen des Bundes | 359 |
| II. | Aussenpolitik und Abschluss von Staatsverträgen | 360 |
| 1. | Aussenpolitik | 360 |
| 2. | Abschluss von Staatsverträgen | 360 |
| a) | Staatsverträge des Bundes (Art. 54 Abs. 1 BV) | 360 |
| aa) | Begriff des Staatsvertrages | 360 |
| bb) | Umfassende Kompetenz des Bundes zum Abschluss von Staatsverträgen | 360 |

| | |
|---|-----|
| cc) Verfahren beim Abschluss von Staatsverträgen | 361 |
| dd) Vollzug von Staatsverträgen des Bundes | 361 |
| ee) Mitwirkung der Kantone an der ausserpolitischen Willensbildung des Bundes | 361 |
| b) Staatsverträge der Kantone (Art. 56 BV) | 362 |
| aa) Subsidiäre Kompetenz der Kantone zum Abschluss von Staatsverträgen | 362 |
| bb) Verhältnis der Staatsvertragskompetenz der Kantone zur Staatsvertragskompetenz des Bundes | 362 |
| cc) Verfahren beim Abschluss kantonalen Staatsverträge | 362 |
| dd) Bedeutung der kantonalen Staatsvertragskompetenz und neuere Entwicklungen | 363 |
| III. Finanzkompetenzen des Bundes | 363 |
| IV. Verwaltungskompetenzen des Bundes | 365 |
| 1. Allgemeines | 365 |
| 2. Verwaltungskompetenzen des Bundes kraft Bundesverfassung | 365 |
| 3. Verwaltungskompetenzen des Bundes kraft Bundesgesetzgebung | 366 |
| 4. Verfassungsvorbehalt zu Gunsten der Kantone | 366 |
| 5. Verbundaufgaben | 367 |
| 6. Vollzug von kantonalem Recht durch den Bund | 367 |
| V. Rechtsprechungskompetenzen des Bundes | 367 |
| § 39 Delegation von Bundeskompetenzen an die Kantone | 368 |
| I. Begriff und Zulässigkeit | 368 |
| 1. Begriff der Kompetenzdelegation | 368 |
| 2. Zulässigkeit der Kompetenzdelegation an die Kantone | 368 |
| II. Gesetzesdelegation an die Kantone | 369 |
| 1. Begriff | 369 |
| 2. Gründe für die Gesetzesdelegation an die Kantone | 369 |
| 3. Unterschied zur Gesetzesdelegation an Exekutive, Justiz und Parlament | 370 |
| 4. Echte und unechte Vorbehalte des kantonalen Rechts | 370 |
| 5. Arten der Gesetzesdelegation an die Kantone | 371 |
| a) Ergänzendes kantonales Recht | 371 |
| b) Abweichendes kantonales Recht | 371 |
| c) Kantonaler Entscheid über die Anwendbarkeit des Bundesrechts | 372 |
| III. Verwaltungsdelegationen an die Kantone | 372 |
| IV. Rechtsprechungsdelegationen an die Kantone | 372 |

| | |
|---|-----|
| § 40 Derogatorische Kraft des Bundesrechts | 374 |
| I. Kollision von Bundesrecht und kantonalem Recht | 374 |
| 1. Gründe für die Kollision von Bundesrecht und kantonalem Recht | 374 |
| 2. Normenkollision und Kompetenzkollision | 374 |
| II. Vorrang des Bundesrechts | 375 |
| 1. Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts | 375 |
| 2. Rechtsgrundlage | 375 |
| 3. Derogatorische Kraft des Bundesrechts als verfassungsmässiges Recht der Bürger | 375 |
| 4. Allfälliger Vorrang des EU-Rechts | 376 |
| III. Die verschiedenen Arten von Kollisionen und deren Regelung | 376 |
| 1. Materieller Widerspruch von kantonalem Recht zu kompetenzmässigem Bundesrecht | 376 |
| 2. Materieller Widerspruch von kantonalem Recht zu kompetenzwidrigem Bundesrecht | 377 |
| 3. Eingriff von kantonalem Recht in Bundeskompetenzen ohne materielle Kollision | 377 |
| a) Inhaltlich gleichlautendes Bundesrecht und kantonales Recht | 377 |
| b) Eingriff von kantonalem Recht in eine abschliessende bundesrechtliche Regelung | 378 |
| c) Das Verhältnis von Bundeszivilrecht und kantonalem öffentlichem Recht insbesondere | 379 |
| IV. Nichtanwendbarkeit des bundesrechtswidrigen kantonalen Rechts | 380 |
| 1. Grundsatz | 380 |
| 2. Älteres kantonales Recht | 380 |
| 3. Späteres kantonales Recht | 380 |
| 4. Blosser Anfechtbarkeit von Anwendungsakten | 381 |
| V. Rechtsschutz | 381 |
| 1. Anwendung von Amtes wegen | 381 |
| 2. Rechtsmittel | 382 |
| a) Ordentliche Rechtsmittel zur Anfechtung von Anwendungsakten | 382 |
| b) Beschwerde und subsidiäre Verfassungsbeschwerde | 382 |
| c) Klage von Bund und Kantonen | 382 |
| § 41 Bundesaufsicht und Bundesexekution | 383 |
| I. Bundesaufsicht | 383 |
| 1. Rechtsgrundlage und Zweck | 383 |
| 2. Gegenstand der Kontrolle | 383 |
| 3. Umfang der Überprüfungsbefugnis | 384 |
| 4. Aufsichtsorgane | 384 |

| | |
|---|-----|
| 5. Aufsichtsmittel | 385 |
| a) Konkrete Beanstandung | 385 |
| b) Generelle Weisung (Kreisschreiben) | 385 |
| c) Berichterstattung | 385 |
| d) Inspektion | 385 |
| e) Genehmigungs- und Meldepflichten | 386 |
| aa) Gegenstand | 386 |
| bb) Rechtswirkung der Genehmigung | 386 |
| f) Aufhebung von kantonalen Anwendungsakten | 387 |
| g) Bundesgerichtliche Entscheidung | 387 |
| II. Bundesexekution | 388 |
| 1. Begriff und Voraussetzungen | 388 |
| a) Begriff | 388 |
| b) Rechtsgrundlage und zuständige Bundesbehörden | 388 |
| c) Voraussetzungen der Bundesexekution | 388 |
| 2. Die Mittel der Bundesexekution | 389 |
| a) Ersatzvornahme | 389 |
| b) Sistierung von Subventionen | 389 |
| c) Militärisches Einschreiten | 390 |
| | |
| <i>4. Kapitel Zusammenwirken von Bund und Kantonen</i> | 391 |
| | |
| § 42 Kooperativer Föderalismus | 391 |
| I. Der Grundgedanke der Kooperation | 391 |
| II. Der horizontale kooperative Föderalismus | 392 |
| 1. Begriff | 392 |
| 2. Formen freiwilliger Zusammenarbeit | 392 |
| 3. Bundesrechtlich vorgeschriebene Zusammenarbeit | 393 |
| a) Verbot der Selbsthilfe (Art. 44 Abs. 3 BV) | 393 |
| b) Pflicht zur Hilfeleistung (Art. 44 Abs. 2 BV) | 393 |
| c) Amts- und Rechtshilfepflichten (Art. 44 Abs. 2 BV) | 394 |
| III. Der vertikale kooperative Föderalismus | 394 |
| 1. Begriff | 394 |
| 2. Formen | 394 |
| a) Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Rechtsetzung (Art. 45 BV) | 394 |
| b) Mitwirkung der Kantone bei der Umsetzung des Bundesrechts (Art. 46 BV) | 394 |
| c) Subventionen des Bundes an die Kantone | 394 |
| d) Verbundaufgaben | 395 |
| e) Verträge zwischen Bund und Kantonen | 395 |
| 3. Voraussetzungen | 395 |
| 4. Kombination mit horizontalem Föderalismus | 396 |
| IV. Bedeutung und Grenzen des kooperativen Föderalismus | 396 |
| V. Grenzüberschreitende Kooperationen | 397 |

| | |
|---|---------|
| § 43 Verträge zwischen den Kantonen | 398 |
| I. Grundlagen | 398 |
| 1. Begriff und Bedeutung | 398 |
| 2. Rechtsnatur | 399 |
| 3. Rechtsgrundlagen | 399 |
| II. Am Vertrag beteiligte Partner | 399 |
| 1. Kantone | 399 |
| 2. Beteiligung des Bundes | 400 |
| 3. Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht | 400 |
| III. Voraussetzungen und Grenzen der interkantonalen Verträge | 401 |
| 1. Einhaltung der Kompetenzordnung | 401 |
| 2. Verbot von politischen Verträgen | 401 |
| 3. Kein Widerspruch zu Bundesrecht und Bundesinteressen | 401 |
| 4. Kein Widerspruch zu Rechten anderer Kantone | 401 |
| IV. Arten von interkantonalen Verträgen | 402 |
| 1. Rechtsgeschäftliche Verträge | 402 |
| 2. Rechtsetzende Verträge | 402 |
| a) Unmittelbar rechtsetzende Verträge | 402 |
| b) Mittelbar rechtsetzende Verträge | 402 |
| 3. Mischform | 403 |
| 4. Bedeutung der rechtsetzenden Verträge | 403 |
| 5. Beispiele von interkantonalen Verträgen | 404 |
| V. Interkantonale Organe | 404 |
| VI. Abschluss und Auflösung | 405 |
| 1. Beitrittsverfahren | 405 |
| 2. Meldepflicht gegenüber dem Bund | 405 |
| 3. Kündigung | 406 |
| VII. Rechtsschutz | 406 |
| 1. Klage eines Kantons (Art. 120 Abs. 1 lit. b BGG) | 406 |
| 2. Beschwerde eines Bürgers (Art. 82 ff. und Art. 113 ff. BGG) | 406 |
| 4. Teil: Schweizer Bürgerrecht und politische Rechte | 409 |
| § 44 Schweizer Bürgerrecht | 411 |
| I. Allgemeines | 412 |
| 1. Bedeutung des Bürgerrechts | 412 |
| 2. Das dreifache Bürgerrecht und seine Einheit | 413 |
| 3. Inhalt des Schweizer Bürgerrechts | 413 |
| a) Rechte der Schweizer Bürger | 413 |
| b) Pflichten der Schweizer Bürger | 413 |
| c) Rechtsstellung der Ausländer | 413 |
| d) Rechtsfolgen des Kantons- und Gemeindebürgerrechts | 414 |

| | |
|--|-----|
| 4. Bundeskompetenzen und Umfang der Regelung durch das Bundesrecht | 414 |
| 5. Die tragenden Prinzipien | 416 |
| a) Grundsatz des ius sanguinis | 416 |
| b) Einheitliches Bürgerrecht für die Familie | 416 |
| c) Vermeidung von Staatenlosigkeit | 417 |
| d) Integration als Voraussetzung für die Einbürgerung (Art. 14 BüG) | 417 |
| 6. Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts: Übersicht | 417 |
| II. Erwerb des Bürgerrechts | 418 |
| 1. Erwerb von Gesetzes wegen (Art. 1–7 BüG) | 418 |
| a) Abstammung (Art. 1 BüG) | 418 |
| b) Adoption (Art. 7 BüG, Art. 267a ZGB) | 418 |
| 2. Erwerb durch Einbürgerung (Art. 12–41 BüG) | 418 |
| a) Ordentliche Einbürgerung (Art. 12–16 BüG) | 419 |
| aa) Einbürgerungsbewilligung des Bundes | 419 |
| bb) Einbürgerungsakt durch Kanton und Gemeinde (Art. 12 BüG) | 419 |
| b) Erleichterte Einbürgerung (Art. 26–32 BüG) | 422 |
| c) Wiedereinbürgerung (Art. 18–25 BüG) | 422 |
| d) Gemeinsame Bestimmungen (Art. 33–41 BüG) | 423 |
| aa) Einbezug von unmündigen Kindern | 423 |
| bb) Verfahrensvorschriften | 423 |
| cc) Nichtigerklärung der Einbürgerung (Art. 41 BüG) | 423 |
| III. Verlust des Bürgerrechts | 424 |
| 1. Verlust von Gesetzes wegen (Art. 8–11 BüG) | 424 |
| a) Verwirkung bei Auslandschweizern (Art. 10 BüG) | 424 |
| b) Adoption durch einen Ausländer (Art. 8a BüG) | 424 |
| c) Aufhebung des Kindesverhältnisses (Art. 8 BüG) | 424 |
| 2. Verlust durch behördlichen Beschluss (Art. 42–48 BüG) | 424 |
| a) Entlassung (Art. 42–47 BüG) | 424 |
| b) Entzug (Art. 48 BüG) | 425 |
| IV. Rechtsschutz | 425 |
| 1. Allgemeines | 425 |
| 2. Bei ordentlichen Einbürgerungsentscheiden | 425 |
| 3. Bei ausserordentlichen Einbürgerungsentscheiden | 427 |
| V. Würdigung | 427 |
| § 45 Politische Rechte | 429 |
| I. Begriff und Voraussetzungen des Stimmrechts | 431 |
| 1. Begriff | 431 |
| 2. Voraussetzungen des Stimmrechts bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen | 431 |
| a) Schweizer Bürgerrecht | 431 |
| b) Zurücklegung des 18. Altersjahres | 432 |

| | | |
|------|---|-----|
| c) | Kein Ausschluss vom Stimmrecht | 432 |
| d) | Politischer Wohnsitz | 432 |
| aa) | Wohnsitzprinzip | 432 |
| bb) | Begriff des politischen Wohnsitzes | 433 |
| cc) | Einheit des politischen Wohnsitzes | 433 |
| e) | Eintragung im Stimmregister | 433 |
| f) | Besonderheit für die Wählbarkeit | 434 |
| 3. | Stimmrecht in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten | 434 |
| a) | Grundsatz | 434 |
| b) | Bundesrechtliche Einschränkungen | 434 |
| aa) | Wohnsitzprinzip und Einheit des politischen Wohnsitzes | 434 |
| bb) | Karenzfrist | 434 |
| cc) | Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot – Frage der Zulässigkeit von Quotenregelungen | 435 |
| dd) | Erfolgswertgleichheit beim Proporzwahlverfahren | 435 |
| c) | Ausländerstimmrecht | 436 |
| 4. | Rechtsnatur des Stimmrechts | 437 |
| II. | Die einzelnen politischen Rechte im Bund: Überblick | 437 |
| 1. | Wahlrecht | 438 |
| a) | Aktives Wahlrecht | 438 |
| b) | Passives Wahlrecht | 438 |
| 2. | Abstimmungen | 438 |
| a) | Obligatorisches Referendum (Art. 58 BPR) | 438 |
| b) | Fakultatives Referendum | 438 |
| 3. | Unterzeichnung von Initiativen, Referendumsbegehren und Wahlvorschlägen | 438 |
| a) | Volksinitiative auf Teil- und Totalrevision der Bundesverfassung (Art. 138, 139, 193 Abs. 1 und 2 und 194 Abs. 1 BV; Art. 68 ff. BPR) | 438 |
| b) | Referendumsbegehren beim fakultativen Referendum (Art. 59a ff. BPR) | 439 |
| c) | Wahlvorschlag bei der Nationalratswahl (Art. 24 BPR) | 439 |
| III. | Zusätzliche politische Rechte in den Kantonen | 439 |
| IV. | Wahl- und Abstimmungsfreiheit | 440 |
| 1. | Grundsatz der Einheit der Materie | 441 |
| 2. | Information der Stimmberechtigten | 442 |
| a) | Abgabe der Stimm- und Wahlunterlagen | 442 |
| b) | Verbot der Irreführung der Stimmberechtigten | 443 |
| c) | Verbot behördlicher Propaganda | 444 |
| 3. | Grundsatz der geheimen Stimmabgabe | 445 |
| 4. | Korrekte Ermittlung des Wahl- oder Abstimmungsergebnisses | 446 |
| 5. | Grundsätze über die Aufhebung von Volksabstimmungen und -wahlen | 447 |

| | |
|--|-----|
| 6. Kein Anspruch auf Ungültigerklärung einer allenfalls bundesrechtswidrigen kantonalen Initiative | 447 |
| 7. Förderung und finanzielle Unterstützung von politischen Parteien | 448 |
| 5. Teil: Bundesbehörden | 451 |
| <i>1. Kapitel Allgemeines</i> | 453 |
| § 46 Gewaltenteilung, Aufgabenverflechtung und Regierungssystem | 453 |
| I. Die Gewaltenteilungslehre | 454 |
| 1. Dreiteilung der Staatsfunktionen und Grundsatz der Gewaltenteilung | 454 |
| 2. Organisatorische oder objektive Gewaltenteilung | 455 |
| 3. Personelle oder subjektive Gewaltenteilung | 455 |
| 4. Gegenseitige Gewaltenhemmung | 455 |
| 5. Kritik der klassischen Gewaltenteilungslehre | 455 |
| II. Das schweizerische Regierungssystem | 456 |
| III. Gewaltenteilung und Aufgabenverflechtung in der Bundesverfassung | 458 |
| 1. Organisatorische Gewaltenteilung | 459 |
| 2. Personelle Gewaltenteilung | 459 |
| 3. Gewaltenhemmung | 460 |
| a) Gewaltenhemmung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat | 460 |
| b) Gewaltenhemmung zwischen Bundesversammlung und Bundesgericht | 461 |
| c) Gewaltenhemmung zwischen Bundesrat und Bundesgericht | 461 |
| IV. Abweichungen von der organisatorischen Gewaltenteilung in der Bundesverfassung | 462 |
| 1. Allgemeines | 462 |
| 2. Regierungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen der Bundesversammlung | 462 |
| 3. Rechtsetzungs- und Rechtsprechungskompetenzen des Bundesrates | 462 |
| 4. Verwaltungs- und Rechtsetzungskompetenzen des Bundesgerichts | 463 |
| § 47 Bundesbehörden im Allgemeinen | 464 |
| I. Sitz der Bundesbehörden | 466 |
| 1. Allgemeines | 466 |
| 2. Sitz der Bundesversammlung | 466 |

| | |
|---|-----|
| 3. Sitz des Bundesrates und der Bundeskanzlei | 466 |
| 4. Sitz des Bundesgerichts | 466 |
| II. Verantwortlichkeit | 467 |
| 1. Grundsatz | 467 |
| 2. Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit | 467 |
| 3. Strafrechtliche Verantwortlichkeit | 467 |
| 4. Disziplinarische Verantwortlichkeit | 468 |
| 5. Politische Verantwortlichkeit | 468 |
| III. Ordensverbot | 468 |
| IV. Amtssprachen | 469 |
| | |
| <i>2. Kapitel Bundesversammlung</i> | 470 |
| | |
| § 48 Zweikammersystem | 470 |
| I. Herkommen und Funktion des Zweikammersystems | 471 |
| II. Elemente des Zweikammersystems in der Schweiz | 472 |
| 1. Unterschiedliche Zusammensetzung der beiden Kammern | 472 |
| 2. Gleichberechtigung der beiden Kammern | 473 |
| a) Gleiche Sachkompetenzen von Nationalrat und Ständerat | 473 |
| b) Gleichstellung im Geschäftsgang der Bundesversammlung | 473 |
| c) Erfordernis der Zustimmung beider Kammern für Beschlüsse | 474 |
| 3. Getrennte Beratung in beiden Kammern | 474 |
| | |
| § 49 Nationalrat | 475 |
| I. Zusammensetzung des Nationalrates | 475 |
| 1. Nationalrat als Volksvertretung | 475 |
| 2. Feste Zahl von 200 Sitzen (Art. 149 Abs. 1 BV) | 476 |
| 3. Verteilung der Sitze auf die Kantone (Art. 149 Abs. 4 BV; Art. 16 f. BPR) | 476 |
| II. Wahlberechtigung (Art. 136 BV) | 476 |
| III. Wählbarkeit (Art. 143 i.V.m. Art. 136 Abs. 1 BV) | 476 |
| IV. Unvereinbarkeit | 477 |
| 1. Unterschied zur fehlenden Wählbarkeit | 477 |
| 2. Unvereinbarkeit mit anderen Bundesämtern | 477 |
| 3. Bedeutung der Unvereinbarkeitsbestimmungen des kantonalen Rechts | 477 |
| V. Wahlverfahren | 478 |
| 1. Direkte Wahl (Art. 149 Abs. 2 BV) | 478 |
| 2. Verhältniswahlverfahren (Art. 149 Abs. 2 BV) | 478 |
| 3. Wahlkreise (Art. 149 Abs. 3 BV) | 479 |

| | |
|---|-----|
| 4. Wahlvorschläge (Art. 21–33 BPR) | 479 |
| 5. Wahlakt (Art. 34–38 BPR) | 480 |
| 6. Ermittlung der Ergebnisse | 481 |
| a) Ermittlung der Partei- oder Listenstimmen | 481 |
| b) Verteilung der Mandate auf die Parteien oder Listen (Art. 40–42 BPR) | 481 |
| c) Ermittlung der Gewählten und der Ersatzleute (Art. 43 BPR) | 482 |
| 7. Stille Wahl (Art. 45 BPR) | 482 |
| 8. Nachrücken (Art. 55 BPR) | 482 |
| 9. Ergänzungswahl (Art. 56 BPR) | 482 |
| 10. Wahl in Kantonen mit nur einem Mandat (Art. 47–51 BPR) | 483 |
| 11. Wahlbeschwerde | 483 |
| VI. Amtsdauer und Legislaturperiode (Art. 145 und 149 Abs. 2 Satz 2 BV) | 483 |
| VII. Konstituierung und Bestellung des Ratsbüros | 484 |
| § 50 Ständerat | 485 |
| I. Ständerat als «Repräsentation» der Kantone | 485 |
| II. Zusammensetzung des Ständerates (Art. 150 Abs. 1 und 2 BV) | 486 |
| III. Wahl der Ständeräte | 486 |
| IV. Unvereinbarkeit | 487 |
| 1. Bundesrechtliche Unvereinbarkeit mit anderen Bundesämtern | 487 |
| 2. Unvereinbarkeit gemäss kantonalem Recht | 487 |
| V. Amtsdauer | 488 |
| VI. Bestellung des Ratsbüros | 488 |
| § 51 Vereinigte Bundesversammlung | 489 |
| I. Organisation und Verfahren | 489 |
| II. Kompetenzen der Vereinigten Bundesversammlung | 489 |
| 1. Wahlen (Art. 157 Abs. 1 lit. a BV) | 490 |
| 2. Zuständigkeitskonflikte zwischen Bundesbehörden (Art. 157 Abs. 1 lit. b BV) | 490 |
| 3. Begnadigungen (Art. 157 Abs. 1 lit. c BV) | 490 |
| § 52 Kompetenzen der Bundesversammlung | 491 |
| I. Allgemeine Stellung der Bundesversammlung | 491 |
| II. Rechtsetzungskompetenzen | 492 |
| 1. Verfassungsgebung (Art. 192 BV) | 492 |
| 2. Einfache Gesetzgebung (Art. 163 ff. BV) | 493 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| III. | Aussenpolitische Kompetenzen | 493 |
| | 1. Beteiligung an der Gestaltung der Aussenpolitik (Art. 166 Abs. 1 BV) | 493 |
| | 2. Genehmigung von Staatsverträgen (Art. 166 Abs. 2 BV) | 493 |
| | 3. Wahrung der äusseren Sicherheit (Art. 173 Abs. 1 lit. a und d BV) | 494 |
| IV. | Regierungs- und Verwaltungskompetenzen | 494 |
| | 1. Finanzkompetenzen (Art. 167 BV) | 494 |
| | a) Voranschlag (Art. 167 BV; Art. 29 ff. FHG) | 495 |
| | b) Besondere Ausgabenbeschlüsse | 495 |
| | aa) Selbständige Ausgabenbeschlüsse | 495 |
| | bb) Nachtragskredite (Art. 33 f. FHG) | 496 |
| | cc) Verpflichtungskredite (Art. 21 ff. FHG) | 496 |
| | dd) Zahlungsrahmen (Art. 20 FHG) | 496 |
| | c) Abnahme der Staatsrechnung (Art. 167 BV; Art. 4 ff. FHG) | 496 |
| | 2. Wahl der anderen Bundesorgane (Art. 168 BV) | 497 |
| | 3. Oberaufsicht (Art. 169 BV) | 497 |
| | a) Prüfung der Geschäftsberichte | 497 |
| | b) Parlamentarische Vorstösse | 498 |
| | c) Parlamentarische Untersuchungskommission (Art. 163 ff. ParlG) | 498 |
| | d) Genehmigung von Verordnungen des Bundesrates | 499 |
| | e) Legislaturplanung (Art. 146 f. ParlG) | 499 |
| | f) Vorstösse zur Einführung einer Eidgenössischen Ombudsstelle | 499 |
| | g) Oberaufsicht über die Justiz im Besonderen | 500 |
| | 4. Wirksamkeitsprüfung (Art. 170 BV; Art. 27 ParlG) | 500 |
| | 5. Genehmigungskompetenzen gegenüber den Kantonen (Art. 172 Abs. 2 und 3 BV) | 500 |
| | 6. Weitere Aufgaben und Befugnisse (Art. 173 BV) | 501 |
| | a) Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Art. 173 Abs. 1 lit. b und c BV) | 501 |
| | b) Durchsetzung des Bundesrechts (Art. 173 Abs. 1 lit. e BV) | 501 |
| | c) Entscheid über die Gültigkeit von Volksinitiativen (Art. 173 Abs. 1 lit. f BV) | 501 |
| | d) Mitwirkung bei der Planung der Staatstätigkeit (Art. 173 Abs. 1 lit. g BV; Art. 28 ParlG) | 501 |
| | e) Einzelakte (Art. 173 Abs. 1 lit. h und Abs. 3 BV) | 502 |
| | f) Begnadigungen und Amnestie (Art. 173 Abs. 1 lit. k BV) | 502 |
| V. | Rechtsprechungskompetenzen | 502 |
| | 1. Zuständigkeitskonflikte (Art. 173 Abs. 1 lit. i BV) | 502 |
| | 2. Ermächtigung zur Strafverfolgung | 503 |
| § 53 | Geschäftsverkehr der Bundesversammlung | 504 |
| I. | Sitzungen von National- und Ständerat | 504 |
| | 1. Gleichzeitige Tagung, getrennte Beratung und Beschlussfassung | 504 |

| | |
|--|-----|
| 2. Sessionen | 505 |
| a) Ordentliche Sessionen | 505 |
| b) Ausserordentliche Sessionen | 505 |
| 3. Öffentlichkeit | 505 |
| 4. Anwesenheitsquorum | 506 |
| II. Organe von National- und Ständerat | 506 |
| 1. Vorsitz (Art. 152 BV; Art. 34 ParlG; Art. 6 ff. GRN; Art. 3 ff. GRS) | 506 |
| 2. Büro, Koordinationskonferenz und Verwaltungsdelegation (Art. 35, Art. 37 f. ParlG; Art. 8 f. GRN; Art. 5 f. GRS) | 506 |
| 3. Parlamentarische Kommissionen (Art. 153 BV; Art. 40, 40a, 42 ff. und 150 ff. ParlG; Art. 10 ff. GRN; Art. 7 ff. GRS) | 507 |
| 4. Fraktionen (Art. 154 BV; Art. 61 f. ParlG) | 509 |
| 5. Parlamentsdienste (Art. 155 BV; Art. 64 ff. ParlG) | 510 |
| III. Abstimmungen | 511 |
| 1. Erforderliches Mehr (Art. 159 Abs. 2 und 3 BV) | 511 |
| 2. Form der Abstimmung | 511 |
| 3. Arten der Abstimmung | 511 |
| IV. Wahlen (Art. 130 ff. ParlG) | 512 |
| V. Einbringen von Verhandlungsgegenständen | 512 |
| 1. Handlungsinstrumente der Parlamentarier | 512 |
| a) Motion und Postulat (Art. 171 BV; Art. 120 ff. ParlG; Art. 25 ff. GRN; Art. 21 ff. GRS) | 512 |
| b) Interpellation und Anfrage (Art. 125 ParlG) | 513 |
| c) Parlamentarische Initiative (Art. 160 Abs. 1 BV; Art. 107 ff. ParlG, Art. 25 ff. GNR; Art. 21 ff. GSR) | 513 |
| d) Empfehlung (Art. 158 ParlG) | 514 |
| e) Aufträge an den Bundesrat (Art. 171 BV) | 514 |
| 2. Einbringen von Verhandlungsgegenständen von Instanzen ausserhalb der Bundesversammlung | 514 |
| VI. Zusammenwirken der beiden Kammern | 515 |
| 1. Beschluss der Bundesversammlung | 515 |
| 2. Differenzbereinigungsverfahren (Art. 89 ff. ParlG) | 515 |
| 3. Vorgehen ohne Differenzbereinigungsverfahren (auch «ausserordentliches Differenzbereinigungsverfahren» genannt) (Art. 95 ParlG) | 515 |
| § 54 Rechtliche Stellung der Mitglieder der Bundesversammlung | 517 |
| I. Freies Mandat | 517 |
| II. Finanzielle Ansprüche der Parlamentarier | 518 |
| III. Absolute Immunität für Parlamentsvoten (Art. 162 Abs. 1 BV) | 518 |

XL

| | |
|---|-----|
| IV. Strafprozessuale Verfolgungsprivilegien | 519 |
| 1. Sessionsteilnahmegarantie | 519 |
| 2. Relative Immunität | 519 |
| V. Wehrprivileg | 521 |
| | |
| 3. Kapitel Bundesrat | 522 |
| | |
| § 55 Stellung, Wahl und Organisation des Bundesrates | 522 |
| I. Verfassungsrechtliche Stellung und Zusammensetzung des Bundesrates | 523 |
| II. Wahl des Bundesrates | 523 |
| 1. Wählbarkeit | 523 |
| 2. Unvereinbarkeit | 524 |
| 3. Wahlorgan | 524 |
| 4. Wahlverfahren | 524 |
| 5. Wahlpraxis | 525 |
| III. Amtsdauer | 527 |
| IV. Organisation des Bundesrates | 527 |
| 1. Kollegial- und Departementalprinzip (Art. 177 BV) | 527 |
| 2. Bundespräsident (Art. 176 BV) | 528 |
| a) Wahl und Amtsdauer (Art. 176 Abs. 2 und 3 BV) | 528 |
| b) Funktionen (Art. 176 Abs. 1 BV; Art. 25 ff. RVOG) | 529 |
| 3. Departemente und ihre Zuteilung | 529 |
| 4. Bundeskanzlei und Bundeskanzler (Art. 179 BV) | 529 |
| V. Verhandlungen des Bundesrates | 530 |
| VI. Rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesrates | 531 |
| 1. Politisches und bürgerliches Domizil sowie Steuerdomizil | 531 |
| 2. Immunität und Verantwortlichkeit | 531 |
| 3. Besoldung | 532 |
| VII. Regierungsreform | 532 |
| | |
| § 56 Kompetenzen des Bundesrates | 534 |
| I. Allgemeine Stellung des Bundesrates | 534 |
| II. Regierungskompetenzen | 535 |
| 1. Aussenpolitische Regierungskompetenzen | 535 |
| a) Beziehungen zum Ausland (Art. 184 BV) | 535 |
| b) Staatsverträge (Art. 184 Abs. 2 BV) | 535 |
| c) Sorge für äussere Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität (Art. 185 Abs. 1, 3 und 4 BV) | 536 |
| 2. Innenpolitische Regierungskompetenzen | 536 |
| a) Sorge für die innere Sicherheit (Art. 185 Abs. 2–4 BV) | 536 |

| | |
|---|---------|
| b) Leitung und Beaufsichtigung der Bundesverwaltung (Art. 178 Abs. 1, 187 Abs. 1 lit. a BV) | 536 |
| c) Finanzpolitische Aufgaben und Bericht über die Geschäftsführung (Art. 183, 187 Abs. 1 lit. b BV) | 536 |
| d) Wahlen (Art. 187 Abs. 1 lit. c BV) | 537 |
| 3. Öffentlichkeitsarbeit als Regierungsobliegenheit | 537 |
| III. Verwaltungskompetenzen | 537 |
| 1. Vollzug des Bundesrechts (Art. 182 Abs. 2 BV) | 537 |
| 2. Aufsicht über die Kantone (Art. 182 Abs. 2, 186 BV) | 538 |
| IV. Rechtsetzungskompetenzen | 538 |
| 1. Mitwirkung bei Verfassungsgebung und einfacher Gesetzgebung | 538 |
| a) Ausarbeiten von Entwürfen (Art. 181 BV; Art. 7 RVOG) | 538 |
| b) Leitung des Vorverfahrens der Gesetzgebung (Art. 7 RVOG) | 539 |
| c) Veröffentlichung und Inkraftsetzung der Rechtsetzungserlasse | 539 |
| 2. Verordnungsrecht des Bundesrates | 539 |
| V. Rechtsprechungskompetenzen | 540 |
| § 57 Bundesverwaltung | 541 |
| I. Träger der Verwaltungsaufgaben des Bundes | 542 |
| II. Bundesverwaltung | 542 |
| 1. Organisation | 542 |
| 2. Aufgaben und ihre Verteilung | 543 |
| 3. Bedeutung | 544 |
| III. Übertragung von Verwaltungsaufgaben des Bundes auf ausgelagerte Verwaltungseinheiten oder andere Aufgabenträger | 545 |
| <i>4. Kapitel Bundesgericht</i> | 547 |
| § 58 Stellung und Organisation des Bundesgerichts | 547 |
| I. Verfassungsrechtliche Stellung des Bundesgerichts | 548 |
| II. Wahl der Mitglieder des Bundesgerichts | 549 |
| 1. Wählbarkeit | 549 |
| 2. Unvereinbarkeit | 549 |
| 3. Wahlorgan | 550 |
| 4. Wahlpraxis | 550 |
| III. Amtsdauer | 550 |
| IV. Organisation des Bundesgerichts | 551 |
| 1. Anzahl der Mitglieder und nebenamtlichen Richter (Art. 1 BGG) | 551 |
| 2. Gesamtgericht (Art. 15 BGG) | 551 |

| | |
|---|-----|
| 3. Präsidium (Art. 14 BGG) | 551 |
| 4. Abteilungen des Bundesgerichts (Art. 18 BGG) | 552 |
| V. Verhandlungen des Bundesgerichts | 552 |
| 1. Besetzung (Art. 20 BGG) | 552 |
| 2. Abstimmungen (Art. 21 BGG) | 552 |
| 3. Verfahren und Öffentlichkeit (Art. 57 ff. BGG) | 553 |
| 4. Parteivertreter (Art. 40 BGG) | 553 |
| 5. Prozesssprache und Sprache der Entscheidungen (Art. 54 BGG) | 553 |
| VI. Rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesgerichts | 554 |
| VII. Weitere Gerichte des Bundes | 554 |
| § 59 Kompetenzen des Bundesgerichts | 555 |
| I. Rechtsprechungskompetenzen | 555 |
| 1. Rechtsprechung in Zivilsachen | 556 |
| 2. Rechtsprechung in Strafsachen | 556 |
| 3. Rechtsprechung in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten | 557 |
| II. Rechtsetzungskompetenzen | 558 |
| III. Verwaltungskompetenzen | 558 |
| 6. Teil: Rechtsetzung und Staatsverträge | 559 |
| § 60 Verfassungsgebung | 561 |
| I. Abänderbarkeit der Bundesverfassung und ihre Grenzen | 563 |
| 1. Jederzeitige Abänderbarkeit | 563 |
| 2. Voraussetzungen und Schranken der Verfassungsrevision | 563 |
| a) Durch die Verfassung festgelegte Voraussetzungen | 563 |
| b) Bindung an zwingende Bestimmungen des Völkerrechts | 563 |
| c) Faktische Durchführbarkeit | 566 |
| d) Weitere Schranken? | 566 |
| II. Unterscheidung von Total- und Teilrevision | 567 |
| System der Bundesverfassung | 567 |
| 1. Formelle Unterscheidung | 567 |
| 2. Materielle Unterscheidung | 568 |
| 3. Für die Bundesverfassung massgebendes Kriterium | 568 |
| III. Totalrevision der Bundesverfassung | 569 |
| 1. Initiativberechtigte | 569 |
| a) Bundesbehörden (Art. 193 Abs. 1, 160 Abs. 1, 181 BV) | 569 |
| b) Kanton (Art. 160 Abs. 1 BV) | 569 |
| c) Volk (Art. 193 Abs. 1, 138 BV) | 570 |

| | |
|--|-----|
| 2. Vorabstimmung (Art. 138 Abs. 2, 140 Abs. 2 lit. a und c, 193 Abs. 2 BV) | 570 |
| 3. Auflösung und Neuwahl der Bundesversammlung (Art. 193 Abs. 3 BV) | 570 |
| 4. Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs durch die Bundesversammlung | 570 |
| 5. Obligatorisches Volks- und Ständereferendum (Art. 140 Abs. 1 lit. a, 142, 195 BV) | 571 |
| 6. Schema zur Totalrevision | 572 |
| IV. Teilrevision der Bundesverfassung | 572 |
| 1. Initiativberechtigte | 572 |
| 2. Formulierte Volksinitiative auf Teilrevision und allgemeine Anregung | 573 |
| a) Inhalt | 573 |
| b) Verfahrensvorschriften (Art. 68 ff. BPR) | 573 |
| c) Rückzug der Initiative (Art. 73 BPR) | 573 |
| d) Form der Initiative | 574 |
| e) Prinzip der Einheit der Materie (vgl. N. 1388 ff.) | 574 |
| aa) Rechtliche Grundlagen | 574 |
| bb) Zweck | 574 |
| cc) Praxis | 574 |
| dd) Geltung auch für Verfassungsvorlagen der Bundes- versammlung | 575 |
| ee) Ungültigerklärung | 575 |
| ff) Keine Kontrolle durch das Bundesgericht | 576 |
| 3. Ausarbeitung eines Gegenentwurfs durch die Bundes- versammlung (Art. 139 Abs. 5 BV) | 576 |
| 4. Obligatorisches Volks- und Ständereferendum (Art. 140 Abs. 1 lit. a, 142 Abs. 2–4, 195 BV) | 576 |
| 5. Verfahren bei der Abstimmung über Initiative und Gegenvorschlag (Art. 139b BV) | 577 |
| 6. Totgeburt: allgemeine Volksinitiative | 577 |
| 7. Schema zur Teilrevision | 578 |
| V. Reform des Initiativrechts | 579 |
| 1. Zeitpunkt der Vorprüfung | 579 |
| 2. Prüfungsmassstab | 580 |
| 3. Zuständiges Organ | 581 |
| 4. Rechtswirkung und Rechtsschutz | 581 |
| 5. Kollisionsnorm | 582 |
| 6. Grundsätzliches zur Reformdebatte | 582 |
| VI. Notstandsrecht | 584 |

| | |
|--|---------|
| § 61 Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse | 586 |
| I. Verfahren der Gesetzgebung | 587 |
| 1. Gegenstand | 587 |
| 2. Initiative (Art. 160 Abs. 1, 181 BV; Art. 6, 45, 62 ParlG) | 587 |
| 3. Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs | 588 |
| a) Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung (Art. 7 RVOG) | 588 |
| b) Ausarbeitung durch Kommissionen des Parlaments | 588 |
| 4. Beratung und Verabschiedung in beiden Räten (Art. 71 ff. ParlG) | 589 |
| 5. Fakultatives Referendum (Art. 141 BV; Art. 59a–59c) | 589 |
| 6. Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung und in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (Art. 2–12 PublG) | 589 |
| 7. Inkrafttreten | 590 |
| II. Form der Beschlüsse der Bundesversammlung (Art. 140 und 141, 163–165 BV) | 590 |
| 1. Bundesgesetz (Art. 163–165 BV, Art. 22 ParlG) | 591 |
| 2. Dringliches Bundesgesetz (Art. 165, 140 Abs. 1 lit. c, 141 Abs. 1 lit. b BV) | 592 |
| a) Dringliches Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage (Art. 165 Abs. 1 und 2 BV) | 593 |
| b) Dringliches Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage (Art. 165 Abs. 1 und 3 BV) | 593 |
| 3. Verordnung (Art. 163 Abs. 1 BV, Art. 22 Abs. 2 ParlG) | 593 |
| 4. Bundesbeschluss (Art. 163 Abs. 2 BV, Art. 29 ParlG) | 594 |
| a) Einfacher Bundesbeschluss | 594 |
| b) Referendumpflichtiger Bundesbeschluss | 595 |
| III. Form der Beschlüsse der Bundesversammlung gemäss der Bundesverfassung von 1874 (Art. 89 und 89 ^{bis} aBV; aArt. 4–8 GVG) | 596 |
| 1. Bundesgesetz (aArt. 5 GVG) | 597 |
| 2. Nichtdringlicher allgemeinverbindlicher Bundes- beschluss (aArt. 6 GVG) | 597 |
| 3. Nicht referendumpflichtiger allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss (aArt. 7 GVG) | 597 |
| 4. Dringlicher Bundesbeschluss (Art. 89bis aBV) | 597 |
| 5. Einfacher Bundesbeschluss (aArt. 8 GVG) | 597 |
| IV. Fazit | 598 |
| § 62 Erlass von Verordnungen | 599 |
| I. Begriff, Elemente und Arten von Verordnungen | 600 |
| 1. Begriff | 600 |

| | |
|--|-----|
| 2. Elemente | 600 |
| a) Erlass von generell-abstrakten Rechtsnormen | 600 |
| b) Andere Erlassform als bei Verfassung und Gesetz | 600 |
| c) Erlassende Behörde | 600 |
| 3. Terminologie | 600 |
| 4. Arten von Verordnungen | 601 |
| a) Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen | 601 |
| b) Selbständige und unselbständige Verordnungen | 601 |
| c) Vollziehungsverordnungen und gesetzvertretende Verordnungen | 602 |
| II. Verordnungen des Bundesrates und anderer Exekutivbehörden | 602 |
| 1. Selbständige Verordnungen des Bundesrates | 603 |
| a) Vollziehungsverordnungen (Art. 182 Abs. 2 BV) | 603 |
| b) Polizeinotverordnungen (Art. 185 Abs. 3 BV) | 604 |
| c) Verordnungen zur Wahrung der äusseren Interessen der Schweiz (Art. 184 Abs. 3, 185 Abs. 3 BV) | 605 |
| d) Notverordnungs- und Notverfügungsrecht im Fall UBS | 606 |
| e) Weitere Verordnungskompetenzen kraft Bundesverfassung | 607 |
| 2. Unselbständige Verordnungen des Bundesrates | 607 |
| a) Allgemeines | 607 |
| b) Voraussetzungen der Zulässigkeit der Gesetzesdelegation | 608 |
| c) Subdelegation von Rechtsetzungsbefugnissen | 609 |
| d) Genehmigungsbedürftige Verordnungen | 610 |
| e) Verordnungen gestützt auf die so genannten «Vollmachtenbeschlüsse» | 610 |
| f) Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen | 610 |
| III. Verordnungen der Bundesversammlung | 611 |
| IV. Verordnungen des Bundesgerichts | 611 |
| V. Schema zu den Verordnungsarten | 612 |
| VI. Rechtsetzung durch Private? | 612 |
| § 63 Staatsverträge | 614 |
| I. Begriff und Arten des Staatsvertrages | 615 |
| 1. Begriff des Staatsvertrages | 615 |
| 2. Arten von Staatsverträgen | 615 |
| a) Rechtsgeschäftliche und rechtsetzende Staatsverträge | 615 |
| b) Unmittelbar und nicht unmittelbar anwendbare Staatsverträge | 616 |
| c) Bilaterale und multilaterale Staatsverträge | 616 |
| II. Zuständigkeit des Bundes zum Abschluss von Staatsverträgen | 616 |
| III. Verfahren beim Abschluss von Staatsverträgen | 617 |
| 1. Verhandlung und materieller Abschluss durch den Bundesrat | 617 |
| 2. Genehmigung durch die Bundesversammlung | 618 |
| a) Grundsatz der Genehmigungspflicht | 618 |

| | |
|---|-----|
| b) Ausnahmen von der Genehmigungspflicht | 618 |
| c) Bedeutung der Genehmigung durch die Bundesversammlung | 620 |
| d) Form des Genehmigungsbeschlusses | 620 |
| e) Vorläufige Anwendbarkeit | 620 |
| 3. Staatsvertragsreferendum | 620 |
| a) Fakultatives Staatsvertragsreferendum (Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 1–3 BV) | 621 |
| b) Obligatorisches Staatsvertragsreferendum (Art. 140 Abs. 1 lit. b BV) | 621 |
| 4. Ratifikation | 623 |
| 5. Innerstaatliche Geltung und Publikation in der Gesetzessammlung | 624 |
| IV. Verhältnis zwischen Staatsvertrag und innerstaatlichem Recht | 626 |
| 1. Staatsvertrag und Bundesverfassung | 627 |
| 2. Staatsvertrag und Bundesgesetz | 628 |
| 3. Staatsvertrag und übrige Bundeserlasse | 630 |
| 4. Staatsvertrag und kantonales Recht | 630 |

7. Teil: Verfassungsgerichtsbarkeit 631

**§ 64 Durchsetzung des Verfassungsrechts in Beschwerdeverfahren
vor Bundesgericht** 634

| | |
|--|-----|
| I. Allgemeines | 635 |
| 1. Begriff, Funktionen und Typen der Verfassungsgerichts- barkeit | 635 |
| 2. Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz auf Bundesebene | 636 |
| II. Voraussetzungen der Beschwerdeverfahren im Überblick | 638 |
| III. Die einzelnen Voraussetzungen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten | 638 |
| 1. Anfechtungsobjekt (Art. 82 BGG) | 638 |
| a) Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts | 639 |
| aa) Allgemeines | 639 |
| bb) Realakte | 640 |
| cc) Vollzugs- und Bestätigungsakte | 640 |
| dd) Teilentscheide; Vor- und Zwischenentscheide | 641 |
| ee) Raumpläne | 642 |
| ff) Ausnahmen | 642 |
| b) Kantonale Erlasse | 643 |
| aa) Allgemeines | 643 |
| bb) Kantonale Verfassungsnormen | 644 |
| cc) Genehmigungsbedürftige kantonale Erlasse | 644 |
| dd) Verwaltungsverordnungen | 644 |
| c) Stimmrechtssachen (sog. Stimmrechtsbeschwerde) | 645 |

| | |
|---|-----|
| 2. Vorinstanzen (Art. 86–88 BGG) | 646 |
| 3. Beschwerdegründe (Art. 95–98 BGG) | 647 |
| a) Bundesrecht | 647 |
| b) Völkerrecht | 648 |
| c) Verfassungsmässige Rechte im Besonderen | 648 |
| d) Gemeindeautonomie und andere Garantien der Kantone zu Gunsten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften | 650 |
| e) Kantonale Bestimmungen über die politische Stimmberechtig- tung und über Volkswahlen und -abstimmungen | 650 |
| f) Interkantonales Recht | 651 |
| g) Weitere Beschwerdegründe | 651 |
| 4. Beschwerderecht (Art. 89 BGG) | 652 |
| a) Parteifähigkeit | 652 |
| b) Prozessfähigkeit | 652 |
| c) Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren | 653 |
| d) Beschwerdelegitimation | 653 |
| aa) Beschwerden von Privaten | 654 |
| aaa) Im Allgemeinen | 654 |
| bbb) Legitimation zur Anfechtung von Entscheiden | 654 |
| ccc) Legitimation zur Anfechtung kantonaler Erlasse | 656 |
| ddd) Legitimation in Stimmrechtssachen | 656 |
| eee) Legitimation bei Verzögerung oder Verweigerung eines Erlasses | 657 |
| bb) Beschwerdelegitimation von Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften | 657 |
| cc) Beschwerden von Behörden | 658 |
| dd) Beschwerden von juristischen Personen, insbesondere Verbandsbeschwerden | 659 |
| 5. Beschwerdefrist (Art. 100 f. BGG) | 660 |
| 6. Form und Inhalt der Beschwerdeschrift (Art. 42 und 106 BGG) | 661 |
| IV. Die einzelnen Voraussetzungen der subsidiären Verfassungsbeschwerde | 661 |
| 1. Anfechtungsobjekt (Art. 113 Halbsatz 1 BGG) | 662 |
| 2. Subsidiarität (Art. 113 Halbsatz 2 BGG) | 662 |
| 3. Beschwerdegründe (Art. 116 BGG) | 663 |
| 4. Beschwerderecht (Art. 115 BGG) | 663 |
| 5. Beschwerdefrist (Art. 100 BGG) | 665 |
| 6. Form und Inhalt der Beschwerdeschrift (Art. 42 und 106 BGG) | 665 |
| V. Verfahren | 665 |
| 1. Eintreten | 665 |
| 2. Einschränkungen der richterlichen Rechtsanwendung von Amtes wegen durch das Rügeprinzip | 666 |
| 3. Verfahrensleitung | 667 |
| 4. Kognition | 667 |
| VI. Entscheidungen | 668 |

| | |
|---|---------|
| § 65 Durchsetzung des Verfassungsrechts mit Klage ans Bundesgericht | 670 |
| I. Allgemeines | 670 |
| II. Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen (Art. 120 Abs. 1 lit. a BGG) | 671 |
| 1. Begriff | 671 |
| 2. Arten von Kompetenzkonflikten | 672 |
| a) Kompetenzkonflikte in der Rechtsetzung und in der Rechtsanwendung | 672 |
| b) Positive und negative Kompetenzkonflikte | 672 |
| c) Kompetenzkonflikte über ergangene und in Vorbereitung stehende Akte | 672 |
| 3. Einschränkung des Klagegegenstandes durch Art. 190 BV | 673 |
| 4. Verfahrensrechtliche Besonderheiten | 673 |
| a) Parteien | 673 |
| b) Vorbehalt zu Gunsten einer spezialgesetzlichen Regelung | 673 |
| c) Fristen | 674 |
| d) Verfahren | 674 |
| e) Prüfungsbefugnis und Urteil | 674 |
| III. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Kantonen (Art. 120 Abs. 1 lit. b BGG) | 674 |
| 1. Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten | 674 |
| 2. Anwendbares Recht | 675 |
| 3. Parteien und Verfahren | 675 |
| IV. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen (Art. 120 Abs. 1 lit. b BGG) | 676 |
| § 66 Akzessorisches Prüfungsrecht | 677 |
| I. Begriff und Allgemeines | 677 |
| 1. Begriff und Rechtsnatur des akzessorischen Prüfungsrechts | 677 |
| 2. Rechtsgrundlage des akzessorischen Prüfungsrechts | 679 |
| 3. Verfahrensmässige Auslösung der akzessorischen Überprüfung | 679 |
| 4. Zur akzessorischen Überprüfung befugte Behörden | 679 |
| 5. Rechtswirkung eines negativen Prüfungsergebnisses | 680 |
| 6. Abgrenzung zu Rechtsmittelverfahren | 681 |
| II. Prüfungsrecht gegenüber Normen des kantonalen Rechts | 681 |
| 1. Prüfung der Übereinstimmung mit kantonalem Recht, insbesondere mit der kantonalen Verfassung | 681 |
| a) Überprüfung von kantonalen Gesetzen | 681 |
| aa) Prüfung durch Gerichte | 681 |
| bb) Prüfung durch Verwaltungsbehörden | 682 |
| b) Überprüfung von kantonalen Verordnungen | 682 |
| 2. Prüfung der Übereinstimmung mit dem Bundesrecht | 682 |

| | |
|--|------------|
| III. Prüfungsrecht gegenüber Normen des Bundesrechts | 683 |
| 1. Einschränkung des Prüfungsrechts durch Art. 190 BV | 683 |
| 2. Überprüfbare Normen des Bundesrechts | 685 |
| a) Bundesbeschlüsse | 685 |
| b) Verordnungen der Bundesversammlung | 685 |
| c) Verordnungen des Bundesrates und der Bundesverwaltung | 686 |
| aa) Allgemeines | 686 |
| bb) Selbständige Verordnungen des Bundesrates | 686 |
| cc) Unselbständige Verordnungen des Bundesrates | 687 |
| Sachregister | 689 |