

Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener
(Hrsg.)

Staatsrecht

2., aktualisierte und ergänzte Auflage

Autorinnen und Autoren

Giovanni Biaggini Thomas Gächter Andreas Glaser
Alain Griffel Tobias Jaag Christine Kaufmann
Helen Keller Regina Kiener Andreas Kley
Matthias Mahlmann Felix Uhlmann

Professorinnen und Professoren an der Universität Zürich



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXXI
Allgemeines Literaturverzeichnis	XLIV
Materialienverzeichnis	XLVIII

1. Teil Grundlagen und Grundbegriffe

§ 1 Das Phänomen «Staat»	1
I. Menschenbild und Staatsverständnis	1
II. Organisation der Staatsgewalt	3
1. Grundfunktionen des Staates	3
2. Staatliche Akteure und Handlungsformen	5
§ 2 Der moderne Verfassungsstaat	8
I. Begriff des Staates	8
1. Grundfragen	8
2. Klassische Definition: Dreielementenlehre	9
3. Formale und materielle Kriterien	9
4. Entstehung und Untergang von Staaten	10
a) Entstehung von Staaten	11
b) Untergang von Staaten	11
II. Elemente des Staates	12
1. Staatsvolk	12
a) Volk und Nation als politische Begriffe	12
b) Volk im Sinn der Staatsangehörigen	14
c) Volk im Sinn der Aktivbürgerinnen und Aktivbürger	15
d) Volk im Sinn der Wohnbevölkerung	15
2. Staatsgebiet	15
3. Staatsgewalt	16
a) Gebietshoheit	16
b) Souveränität und Gewaltmonopol	17
c) Souveränität in einem internationalisierten Umfeld	18
4. Legitimität staatlichen Handelns	20
a) Legitimität als Tatsache	20
b) Legalität und Legitimität	21
5. Souveränität, Legitimität und Verfassungsstaat	22
III. Staatsaufgaben	22
1. Grundlagen	22
2. Begriff	23
3. Abgrenzung zur Zuständigkeit	24
4. Wandel der Staatsaufgaben	25
a) Bestand gegenwärtiger Staatsaufgaben	25

b)	Begründung neuer Staatsaufgaben	26
c)	Privatisierung von Staatsaufgaben	28
aa)	Begriff und Arten der Privatisierung	28
bb)	Rechtlicher Rahmen	29
cc)	Kritik an der Privatisierung	30
5.	Rechtliche Bedeutung: Grundrechtsbindung	31
IV.	Verhältnis Staat–Gesellschaft	31
1.	Staat und Wirtschaft	32
2.	Staat und Medien	32
3.	Staat und Parteien	33
4.	Staat und Kirchen	34
§ 3	Demokratie	35
I.	Begriff und Grundtypen der Demokratie	35
1.	Demokratie als Volksherrschaft	35
2.	Abgrenzung zu anderen Staatsformen	35
a)	Monarchie	35
b)	Aristokratie	36
c)	Bedeutung der Abgrenzung	36
3.	Grundtypen der Demokratie: Verhältnis Parlament–Regierung	37
a)	Parlamentarische Demokratie	37
b)	Präsidialdemokratie	38
c)	Mischformen	39
II.	Arten der Demokratie: Mitwirkung des Volkes	39
1.	Direkte Demokratie	39
2.	Repräsentative Demokratie	41
a)	Begriff	41
b)	Wahlberechtigung	41
c)	Wahlssysteme: Mehrheitswahl und Verhältniswahl	43
aa)	Wahlrechtsgrundsätze	43
bb)	Mehrheitswahlrecht	44
cc)	Verhältniswahlrecht	45
3.	Kombination direkter und repräsentativer Demokratie	46
III.	Entwicklung der direkten Demokratie im Bund	47
1.	Bundesverfassung von 1848	47
2.	Bundesverfassung von 1874	48
3.	Weitere Entwicklung	49
IV.	Grundzüge der schweizerischen Demokratie	51
1.	Normative Grundlagen	51
2.	Wahlen zu Repräsentationsorganen	52
3.	Direktdemokratische Abstimmungen	52
a)	Referenden	52
b)	Volksinitiativen	53
c)	Abberufungsrechte	54

§ 4 Die Schweiz in der internationalen Gemeinschaft	55
I. Globalisiertes Umfeld	55
II. Einbettung der Schweiz	56
1. In Europa	56
a) Europarat	56
b) Beziehungen zur Europäischen Union	57
2. In der internationalen Gemeinschaft	59
a) Vereinte Nationen	59
b) GATT/WTO und Bretton-Woods-Institutionen	60
c) «Internationales» Genf	61
III. Herausforderungen für das Staatsrecht	61
1. Relativierung der Souveränität	61
2. Zunehmende Bedeutung des Völkerrechts	62
3. Einfluss auf den Föderalismus	62
4. Auswirkung auf die demokratische Mitwirkung	63
IV. Exkurs: Die dauernde Neutralität der Schweiz	64
§ 5 Staat – Recht – Gerechtigkeit	66
I. Der Staat zwischen Macht und Recht	66
II. Der Staat als Ordnung der Gerechtigkeit	68
1. Frühe Beispiele und die Schwierigkeiten einer Idee	68
2. Ein modernes Beispiel: Rawls	70
III. Problemlagen der Gegenwart	71
§ 6 Der Staat im Spektrum der Wissenschaften	73
I. Einige Perspektiven auf den Staat	73
1. Der Staat als normative Ordnung	73
2. Der Staat als material richtige Ordnung	74
3. Der Staat als Produkt der Geschichte	75
4. Der Staat als Gegenstand der Politik	75
5. Der Staat als soziales Faktum	76
6. Staat, Ökonomie und Psychologie	77
II. Rechtswissenschaftliche Integration der Perspektiven	78
2. Teil Verfassungsstaatlichkeit	
§ 7 Grundfragen der Verfassungsstaatlichkeit	79
I. Begriff und Funktionen der Verfassung	79
1. Begriff der Verfassung	79
2. Zentrale Verfassungsfunktionen	81
II. Historische Entwicklung	81
III. Normtypen und strukturprägende Prinzipien	83
1. Normtypen im Überblick	83
2. Verfassungsprägende Strukturprinzipien und Leitideen	85

IV. Verfassungsgebung und Verfassungsfortbildung	86
1. Die Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes	86
2. Verfassungsänderung: Verfahren und Organe	88
3. Schranken der Verfassungsänderung	90
4. Verfassungsauslegung sowie Verfassungsfortbildung ohne förmliche Verfassungsänderung	90
V. Sicherungen zugunsten der Verfassung	92
1. Problemstellung und Lösungsansätze	92
2. Bewältigung ausserordentlicher Lagen	93
VI. Ausblick	95
§ 8 Die Bundesverfassung	96
I. Die Schweizerische Eidgenossenschaft als Verfassungsstaat	96
II. Geschichtliche Entwicklung	96
1. Bundesstaatsgründung: die Bundesverfassung von 1848	96
2. Ausbau der Verfassungsordnung: die Bundesverfassung von 1874	99
3. Verfassungserneuerung: die Bundesverfassung von 1999	102
III. Kennzeichen schweizerischer Verfassungsstaatlichkeit	105
1. Die Bundesverfassung im Lichte der Verfassungsfunktionen	105
2. Verfassungsprägende Leitideen und Gehalte	106
3. Ausprägungen des demokratischen Prinzips	107
4. Ausprägungen der Rechts- und der Sozialstaatlichkeit	109
5. Ausprägungen der Bundesstaatlichkeit	110
§ 9 Die Verfassung im Normengefüge	112
I. Aufbau der Rechtsordnung und Hierarchie der Normen	112
1. Verfassung, Gesetz und Verordnung als Grundtypen	112
2. Variationen innerhalb der Grundtypen	113
3. Durchsetzung der Normenhierarchie im Konfliktfall	115
II. Bundesstaat und Normenhierarchie	116
III. Das Völkerrecht und sein Verhältnis zum Landesrecht	117
1. Grundfragen: Geltung, Anwendbarkeit, Rang, Durchsetzung	117
2. Geltung und Anwendbarkeit des Völkerrechts in der Schweiz	118
3. Die Rangfrage im Lichte der Bundesverfassung (Überblick)	119
4. Insbesondere der Konflikt Völkerrecht–Bundesgesetz	120
5. Insbesondere der Konflikt Völkerrecht–Bundesverfassung	121
3. Teil Bundesstaatlichkeit	
§ 10 Grundfragen der Bundesstaatlichkeit	125
I. Begriffe und Abgrenzungen	125
1. Die bündische Tradition der Schweiz	125
2. Bundesstaat und Staatenbund	126
3. Einheitsstaat und Regionalismus	128

II.	Ideen und Motive des Föderalismus	129
1.	Föderalismus und Bundesstaat	129
2.	Gewährleistung der kulturellen Vielfalt	129
3.	Subsidiaritätsprinzip	130
III.	Ausprägung des Föderalismus	131
1.	Grundmodelle	131
2.	Der Vollzugsföderalismus in Europa	131
3.	Der dezentralisierte Bundesvollzug in den USA	132
IV.	Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten	132
1.	Arten der Kompetenzverteilung	132
2.	Kollision zwischen Bundesrecht und dem Recht der Gliedstaaten	133
3.	Mitwirkung der Gliedstaaten bei der Willensbildung des Bundes	134
4.	Bundestreue	135
V.	Beziehungen zwischen den Gliedstaaten	135
§ 11	Entstehung und Ausgestaltung des schweizerischen Bundesstaates	138
I.	Vom Staatenbund zum Bundesstaat	138
1.	Staatenbund bis 1848	138
2.	Gründung des Bundesstaates 1848	138
3.	Entwicklung des Verfassungsrechts seit 1874	139
II.	Die Schweiz als Bundesstaat	141
III.	Kantone und Gemeinden	142
1.	Kantone und «Halbkantone»	142
a)	Gleichheit der Kantone	142
b)	«Halbkantone»	143
2.	«Souveränität» der Kantone	143
3.	Kantonsverfassungen	144
4.	Staatsorganisation der Kantone	144
5.	Gemeinden	146
a)	Körperschaften des kantonalen Rechts	146
b)	Gemeindeautonomie	147
c)	Städte und Agglomerationen	148
IV.	Bundesstaat und Globalisierung	148
§ 12	Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	149
I.	Die bundesstaatliche Kompetenzordnung	149
1.	Grundlagen	149
2.	Grundsätze der Kompetenzverteilung und -ausübung	151
II.	Kompetenzen des Bundes	151
1.	Kompetenzbereiche	151
2.	Umfang und Arten von Bundeskompetenzen	153
a)	Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen	153
b)	Umfassende und fragmentarische Kompetenzen	153
c)	Grundsatzgesetzgebungs- und ähnliche Kompetenzen	154
d)	Unterstützungs- und Förderungskompetenzen	155

3.	Auswirkungen der Bundeskompetenzen auf die Zuständigkeiten der Kantone	155
a)	Bundeskompetenzen mit nachträglich und ursprünglich derogatorischer Wirkung	155
b)	Parallele Kompetenzen von Bund und Kantonen	156
4.	Kompetenznormen mit und ohne inhaltliche Konkretisierungen	157
III.	Kompetenzen der Kantone	157
1.	Originäre kantonale Kompetenzen	157
2.	Vom Bund überlassene Kompetenzen	158
IV.	Würdigung	159
§ 13	Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund	160
I.	Grundlagen	160
II.	Mitwirkung an der Rechtsetzung	161
1.	Standesinitiative	161
2.	Ausarbeitung von Erlassen	161
3.	Beratung und Beschlussfassung in der Bundesversammlung	162
4.	Kantonsreferendum	162
5.	Ständemehr	163
III.	Mitwirkung an der Aussenpolitik	163
IV.	Würdigung	164
§ 14	Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen	166
I.	Grundlagen	166
II.	Unterstützungs- und Beistandspflicht	167
III.	Interkantonale Vereinbarungen	168
1.	Begriff und Arten	168
2.	Allgemeinverbindlicherklärung und Beitrittszwang	169
3.	Stellung des interkantonalen Rechts	170
4.	Problematik interkantonomer Vereinbarungen	171
IV.	Interkantonale Organe	172
1.	Regierungskonferenzen	172
2.	Weitere interkantonale Organe und Organisationen	173
V.	Exkurs: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	173
§ 15	Gewährleistung der bundesstaatlichen Ordnung	175
I.	Grundlagen	175
II.	Bundesgarantien zugunsten der Kantone	175
1.	Bestandes- und Gebietsgarantie	175
a)	Änderungen im Bestand der Kantone	175
b)	Änderungen im Gebiet der Kantone	176
2.	Garantie der verfassungsmässigen Ordnung	177

III. Vorrang des Bundesrechts	177
IV. Aufsicht des Bundes über die Kantone	179
1. Präventive Aufsichtsmittel	179
a) Grundlagen	179
b) Kreisschreiben	179
c) Genehmigungs- und Meldepflichten	179
aa) Gewährleistung der Kantonsverfassung	180
bb) Genehmigung von Verträgen der Kantone	181
cc) Genehmigung kantonaler Erlasse	181
dd) Genehmigung kantonaler Pläne und Entscheide	182
d) Berichterstattungspflichten und Inspektionen	182
2. Repressive Aufsichtsmittel	182
a) Grundlagen	182
b) Anfechtung und Aufhebung kantonaler Regelungen	183
c) Weitere Sanktionen	184
V. Konfliktlösung	184
1. Grundlagen	184
2. Arten von Streitigkeiten	185
3. Verfahren	185
§ 16 Bundesstaatliche Finanzordnung	186
I. Finanzkompetenzen von Bund und Kantonen	186
II. Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen	188
1. Ziele des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	188
2. Das Instrumentarium des Finanzausgleichs im Überblick	189
4. Teil Demokratisch-rechtsstaatliche Staatsorganisation	
§ 17 Gewaltenteilung im Verfassungsstaat	193
I. Macht und Machtbegrenzung im Verfassungsstaat	193
II. Theorie und Praxis der Gewaltenteilung	194
1. Das verfassungstheoretische Leitbild und seine Grenzen	194
2. Gewaltenteilung als Leitidee im Bund	196
III. Regierungsformen im gewaltenteiligen Verfassungsstaat	198
1. Überblick	198
2. Der Typus des parlamentarischen Regierungssystems	199
3. Der Typus des Präsidialsystems	200
4. Das schweizerische Regierungssystem	202
IV. Herausforderungen	204
§ 18 Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes	206
I. Stellung und Funktion	206
1. Begriff und Besonderheiten der legislativen Gewalt	206
2. Stellung der Bundesversammlung im gewaltenteiligen Gefüge	207
3. Ein- und Mehrkammersysteme	208

4. Berufs- oder Milizparlament	209
5. Entwicklung	209
II. Wahl	211
1. Grundlagen	211
2. Zusammensetzung und Wahl des Nationalrats	213
a) Sitze und Sitzverteilung	213
b) Wählbarkeit	213
c) Wahlverfahren	214
d) Gesamterneuerung und Legislatur	214
3. Zusammensetzung und Wahl des Ständerats	214
a) Sitze und Sitzverteilung, Wahlverfahren	214
b) Wählbarkeit	215
c) Amtsdauer	215
4. Unvereinbarkeiten	216
III. Aufgaben und Zuständigkeiten	217
1. Überblick	217
2. Rechtsetzung	217
3. Aussenpolitik	217
4. Weitere staatsleitende Aufgaben	218
a) Finanzen	218
b) Wahlen	219
c) Oberaufsicht	219
d) Wirksamkeitsprüfung und Aufträge an den Bundesrat	221
e) Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	221
f) Innere und äussere Sicherheit	222
g) Planung der Staatstätigkeit	222
h) Einzelakte	223
5. Weitere Entscheide	223
6. Erlassformen	224
IV. Organisation und Verfahren	225
1. Konstituierung und Sessionen	225
2. Organe der Bundesversammlung	225
a) Präsidien	226
b) Büro und Koordinationskonferenz	226
c) Kommissionen	226
d) Fraktionen	228
3. Parlamentsdienste	229
4. Grundsätze des parlamentarischen Verfahrens	229
a) Sitzungsordnung	229
b) Beratung und Beschlussfassung	230
c) Handlungsinstrumente	231
d) Insbesondere: Die Motion	232
V. Rechtsstellung der Mitglieder der Bundesversammlung	232
1. Freies Mandat	232
2. Immunität	233

3. Rechte	234
4. Pflichten	234
VI. Einbindungen und Kontrollen	235
1. Politische Verantwortlichkeit	235
2. Disziplinarische Verantwortlichkeit	235
3. Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit	236
§ 19 Der Bundesrat als Regierung des Bundes	237
I. Stellung und Aufgaben im Überblick	237
1. Die Regierung im Gewaltengefüge	237
2. Besonderheiten und Entwicklungstendenzen	238
II. Zusammensetzung und Wahl des Bundesrates	239
1. Zusammensetzung	239
2. Wahl	239
a) Verfassungsrechtlicher Rahmen	239
b) Wahlverfahren	241
c) Wahlpraxis	242
III. Aufgaben und Instrumente	243
1. Planungsfunktion und Initiativfunktion	243
2. Aufgaben und Instrumente im Bereich der Rechtsetzung	244
3. Pflege der Beziehungen zu den Kantonen	246
4. Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten	246
5. Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit	248
6. Weitere Aufgaben und Befugnisse	249
IV. Organisation und Arbeitsweise	250
1. Organisationsstrukturen im Überblick	250
2. Kollegialprinzip	251
3. Departementalprinzip	253
4. Der Bundespräsident als Vorsitzender des Bundesrates	254
5. Die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle der Regierung	255
6. Verfahren der Beschlussfassung	256
V. Zur Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesrates	257
1. Politische und rechtliche Verantwortlichkeit	257
2. Unvereinbarkeiten und weitere Rahmenbedingungen	258
VI. Einbindungen und Kontrollen	260
VII. Ausblick: Reformbedarf und Reformdiskussion	260
§ 20 Die öffentliche Verwaltung im Staatsgefüge	262
I. Stellung und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung	262
II. Organisatorische Strukturen und Prinzipien	263
III. Zentrale und dezentrale Verwaltung des Bundes	264
IV. Weitere Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes	266
V. Einbindungen und Kontrollen	267
VI. Herausforderungen	267

§ 21 Das Bundesgericht und weitere richterliche Behörden	269
I. Stellung und Funktion	269
1. Entwicklung der richterlichen Gewalt	269
2. Begriffliche Grundlagen und Besonderheiten	269
3. Stellung der richterlichen Gewalt im gewaltenteiligen Gefüge	271
4. Richterliche Unabhängigkeit	273
5. Organisation der Gerichtsbarkeit	275
6. Entwicklung	276
II. Bestellung der Richterinnen und Richter	277
1. Wahlorgan	277
2. Wählbarkeit	278
3. Unvereinbarkeiten	279
4. Wahlverfahren	279
5. Amtsdauer	281
6. Problematik der Wahl	281
III. Aufgaben und Zuständigkeiten	282
1. Überblick	282
2. Rechtsprechungsbefugnisse	283
3. Insbesondere: Verfassungsgerichtsbarkeit	285
4. Verwaltungsbefugnisse	286
5. Rechtsetzungsbefugnisse	287
IV. Organisation und Verfahren	287
1. Sitz	287
2. Zahl der Richterinnen und Richter	288
3. Interne Organisation	288
4. Verfahren und Beschlussfassung	289
5. Besetzung der Spruchkörper und Geschäftszuteilung	291
6. Information der Öffentlichkeit	292
V. Rechtsstellung der Richterinnen und Richter	292
1. Rechtsstellung anlässlich der Wahl	292
2. Status und Besoldung	293
3. Rechtsstellung anlässlich der Wiederwahl	294
VI. Einbindungen und Kontrollen	295
1. Tragweite und Grenzen der (Ober-)Aufsicht	295
2. Verantwortlichkeiten und Sanktionen	296
a) Disziplinarische Verantwortlichkeit	296
b) Vermögensrechtliche und strafrechtliche Verantwortlichkeit	297
VII. Ausblick: Reformbedarf und Reformdiskussionen	298
5. Teil Demokratisch-rechtsstaatliche Prozesse	
§ 22 Überblick	299
I. Entscheidungszuständigkeit, Mitsprache und Kontrolle	299
II. Handlungsformen	300

III. Staatsleitung	300
IV. Rechtsetzungsbefugnisse	302
1. Verfassungsgebung	302
2. Gesetzgebung	302
3. Verordnungsgebung	303
a) Zuständigkeit zur Verordnungsgebung	303
b) Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen im Bund	305
c) Gerichtliche Durchsetzung der Delegationsregeln	306
V. Entscheidungsverfahren in Krisen- und Notlagen	307
§ 23 Rechtsetzung	308
I. Rechtsetzungsverfahren	308
II. Verfahren der Bundesgesetzgebung	309
1. Rechtsetzung durch die Bundesversammlung	309
2. Initiativrechte	309
a) Bundesrat	309
b) Parlament	310
c) Kantone	311
d) Volk?	311
3. Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs	311
a) Ausarbeitung durch den Bundesrat	312
b) Ausarbeitung durch eine Parlamentskommission	313
c) Vernehmlassungsverfahren	313
4. Parlamentarisches Verfahren	314
5. Weiteres Verfahren	315
6. Besonderheiten bei dringlichen Bundesgesetzen	317
a) Begriff des dringlichen Bundesgesetzes	317
b) Arten dringlicher Bundesgesetze	318
c) Besonderheiten im parlamentarischen Verfahren	319
III. Verfahren der Verfassungsgebung	319
1. Verfassungsgebung durch Volk und Bundesversammlung	319
2. Schranken der Verfassungsrevision	320
a) Anerkannte Schranken der Verfassungsrevision	320
b) Weitere Schranken?	322
c) Durchsetzung der Schranken (Gültigkeitsprüfung)	322
3. Totalrevision und Teilrevision	324
4. Verfahren bei Teilrevision	324
a) Teilrevision auf Beschluss der Bundesversammlung	324
b) Formen und Verfahren der Volksinitiative auf Teilrevision	325
c) Allgemeine Anregung	326
d) Ausgearbeiteter Entwurf	327
e) Direkter Gegenentwurf	327
f) Indirekter Gegenvorschlag	328
5. Verfahren bei Totalrevision	329
6. Inkrafttreten von Verfassungsänderungen	330

IV. Verfahren der Verordnungsgebung	330
1. Verordnungsgebung im Bund	330
2. Verordnungen der Bundesversammlung	331
3. Verordnungen des Bundesrates und anderer Behörden	332
V. Abschluss völkerrechtlicher Verträge	334
1. Abschluss völkerrechtlicher Verträge als Teil der Rechtsetzung	334
2. Verhandlung und Unterzeichnung	335
3. Genehmigungserfordernis und Referendum	335
a) Genehmigung durch die Bundesversammlung	335
b) Referendum	336
c) Selbständiger Vertragsabschluss durch den Bundesrat	338
4. Ratifikation und Publikation	339
§ 24 Demokratisches Instrumentarium	341
I. Scharnierfunktion der Bundesversammlung	341
II. Referendum	342
1. Begriff	342
2. Obligatorisches und fakultatives Referendum	343
3. Sachgegenstände des Referendums im Bund	344
a) Obligatorisches Referendum von Volk und Ständen	344
b) Obligatorisches Volksreferendum	345
c) Fakultatives Volksreferendum	345
d) Verwaltungsreferendum im Bund: Referendum über Bundesbeschlüsse	346
4. Verfahrensfragen	348
5. Das Referendum in den Kantonen	351
6. Politische Auswirkungen des Referendums	353
III. Volksinitiative	354
1. Begriff und Gegenstand	354
2. Materien des Initiativrechts	355
3. Formen des Initiativrechts im Bund	356
4. Verfahrensfragen	357
5. Politische Auswirkungen	358
IV. Nationalratswahlen	360
1. Bedeutung des Wahlsystems für die Demokratie	360
2. Verschiedene Wahlsysteme	361
a) Parlamentswahl als grundlegendes demokratisches Recht	361
b) Majorzwahl	361
c) Proporzwahl	361
d) Kombination von Majorz und Proporz bei der Ständerats- und Nationalratswahl	362
e) Traditionelle Arten von Proporzverfahren	363
3. Die Nationalratswahl nach dem Verfahren Hagenbach-Bischoff	364
4. Alternative Verfahren	366

§ 25 Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung	369
I. Weitere Dimensionen der Staatsleitung	369
II. Finanzhaushalt, Budget und Finanzplan	369
1. Praktische Bedeutung	369
2. Verfassungsrechtlicher Rahmen	370
3. Handhabung der verfassungsrechtlichen Vorgaben	371
4. Voranschlag (Budget)	371
5. Besondere Ausgabenbeschlüsse	372
6. Abnahme der Staatsrechnung	373
III. Politische Planung	373
IV. Staatliche Information	375
1. Allgemeiner Informationsauftrag	375
2. Information vor Abstimmungen	376
3. Staatliche Warnungen und Präventionskampagnen	378
V. Bewältigung ausserordentlicher Lagen	379
1. Probleme und Möglichkeiten der Bewältigung	379
2. Polizeiliche Generalklausel	379
3. Massnahmen der aussenpolitischen Interessenwahrung	381
4. Dringliche Krediterteilungen	381
5. Extrakonstitutionelles Staatsnotrecht, Armeeaufgebot	382
§ 26 Rechtsanwendung	384
I. Sachverhalt und Norm	384
II. Verfassungsrechtliche Einbettung der Rechtsanwendung durch Verwaltung und Gerichte	384
III. Grundfragen der Rechtsanwendung	386
1. Ermittlung des Normsinns (Auslegung)	386
a) Bedeutung der Auslegung	386
b) Auslegungselemente	386
c) Verhältnis der Auslegungselemente	387
d) Verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung	388
e) Bedeutung von Rechtsprechung und Lehre	388
2. Umgang mit «Lücken»	389
3. Interessenabwägung	389
4. Abweichen im Einzelfall?	390
§ 27 Rechtsschutz, insbesondere Verfassungsgerichtsbarkeit	392
I. Begriff, Funktion und Bedeutung des Rechtsschutzes	392
II. Grundlagen und Grundbegriffe	394
1. Rechtsmittel	394
a) Begriff des Rechtsmittels	394
b) Arten von Rechtsmitteln	395
c) Ursprüngliche und nachträgliche Gerichtsbarkeit	395
2. Verfassungsgerichtsbarkeit	396
a) Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtsschutz	396

b)	Begriff und Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit	396
c)	Abgrenzung zur Verwaltungsgerichtsbarkeit	397
d)	Arten von Verfassungsgerichtsbarkeit	398
e)	Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtsmittel	399
3.	Normenkontrolle	400
a)	Begriff und Abgrenzungen	400
b)	Arten der Normenkontrolle	401
aa)	Abstrakte Normenkontrolle	401
bb)	Konkrete Normenkontrolle	402
c)	Entstehung der Normenkontrolle	402
d)	Normenkontrolle und verfassungskonforme Auslegung	403
e)	Normenkontrolle im Rahmen der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	404
f)	Abstrakte Normenkontrolle im Bund und in den Kantonen	404
III.	Ausgestaltung der Staats- und Verwaltungsrechtspflege im Überblick	406
1.	Überblick über das Rechtsmittelsystem	406
a)	Verwaltungsrechtspflege	406
b)	Staatsrechtspflege	407
c)	Sonderfall: Angelegenheiten des Stimm- und Wahlrechts	408
2.	Prozessvoraussetzungen	409
a)	Vorbemerkungen	409
b)	Prozessvoraussetzungen, die von vornherein erfüllt sein müssen	409
aa)	Anfechtungsobjekt	409
bb)	Persönliche Voraussetzungen	410
cc)	Beschwerdegrund	412
c)	Prozessvoraussetzungen, die der Beschwerdeführer selber aktiv erfüllen muss	412
aa)	Beschwerdefrist	412
bb)	Anforderungen an die Beschwerdeschrift	413
3.	Exkurs: Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte	413
IV.	«Massgeblichkeit» von Bundesgesetzen	415
1.	Hintergrund von Art. 190 BV	415
2.	Überprüfung von Bundesgesetzen	416
a)	Auf ihre Verfassungskonformität	416
b)	Auf ihre Völkerrechtskonformität	416
3.	Überprüfung von Verordnungen des Bundes	417
a)	Auf ihre Verfassungs- und Völkerrechtskonformität	417
b)	Auf ihre Gesetzeskonformität	418
4.	Überprüfung von kantonalem Recht	419
a)	Auf seine Bundesrechtskonformität	419
b)	Exkurs: Überprüfung von Kantonsverfassungen	419
V.	Würdigung und Reformbestrebungen	420

6. Teil Individuum und Staat

§ 28 Grundfragen	423
§ 29 Status des Individuums	425
I. Verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten des Einzelnen im Staat	425
1. Grundrechte, Menschenrechte, verfassungsmässige Rechte	425
2. «Bürgerrechte»	426
3. Grundpflichten	426
4. Widerstandsrecht?	427
II. Schweizer Bürgerrecht	428
1. Historische Entwicklung	428
2. Grundsätze des Bürgerrechts	429
3. Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts	430
4. Verfahren der ordentlichen Einbürgerung	431
5. Rechtsschutz	432
III. Status der Ausländerinnen und Ausländer	433
1. Rechte und Pflichten	433
2. Aufenthalt und Niederlassung sowie Asyl	434
3. Beendigung des Aufenthalts	435
4. Anwesenheit ohne gültiges Aufenthaltsrecht	436
§ 30 Allgemeine Grundrechtslehren	437
I. Entstehung und Bedeutung der Grundrechte	437
1. Rechtliche Antwort auf besondere Bedrohungen des Menschen durch den Staat	437
2. Grundrechte als besonders geschützte Rechtspositionen	438
II. Arten von Grundrechten	439
1. Begriff und Einteilung der Grundrechte	439
2. Weitere verfassungsmässige Rechte	440
III. Nationale und internationale Verankerung	442
1. Nationale Rechtsquellen	442
a) Bundesverfassung	442
b) Kantonsverfassungen	443
2. Internationale Garantien	444
3. Insbesondere: Grundrechte der EMRK	445
IV. Dimensionen von Grundrechten	447
1. Überblick	447
2. Grundrechte als subjektive Rechte	447
3. Modalitäten der Grundrechtsgeltung	449
a) Wirksamwerden in der gesamten Rechtsordnung	449
b) Geltung für alle Träger staatlicher Aufgaben	450
c) Mittelbare Wirkung unter Privaten	451
V. Persönlicher und sachlicher Schutzbereich	452
1. Träger der Grundrechte (Persönlicher Schutzbereich)	452
a) Natürliche Personen	452

b) Exkurs: Grundrechtsmündigkeit	453
c) Juristische Personen	453
2. Sachlicher Schutzbereich und Kerngehalt	454
a) Sachlicher Schutzbereich	454
b) Kerngehalt	455
3. Grundrechtskonkurrenz und Grundrechtskollisionen	456
VI. Einschränkungen von Grundrechten	457
1. Einschränkung im Allgemeinen	457
2. Grundrechtseingriff	459
3. Grundrechtsverzicht und Grundrechtsverwirkung	460
VII. Einschränkungsvoraussetzungen gemäss Art. 36 BV	460
1. Gesetzliche Grundlage	460
a) Bedeutung der gesetzlichen Grundlage	460
b) Anforderungen an Normstruktur und Normdichte	461
c) Anforderungen an die Normstufe	462
d) Polizeiliche Generalklausel	462
e) Gesetzliche Grundlage im besonderen Rechtsverhältnis	463
2. Rechtfertigende Eingriffsinteressen	463
3. Verhältnismässigkeit	464
4. Kerngehalt	466
VIII. Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen	466
§ 31 Schutz von Person und Persönlichkeit	468
I. Schutz der Menschenwürde	468
1. Grundlagen	468
2. Materieller Gehalt	468
3. Einschränkungen	469
II. Recht auf Leben	469
1. Grundlagen	469
2. Materieller Gehalt	470
a) Sachlicher Schutzbereich	470
b) Persönlicher Schutzbereich	470
c) Vermittelte Ansprüche	470
3. Einschränkungen	471
III. Persönliche Freiheit	472
1. Grundlagen	472
2. Materieller Gehalt	473
a) Sachlicher Schutzbereich	473
aa) Körperliche Unversehrtheit	473
bb) Geistige Unversehrtheit	473
cc) Bewegungsfreiheit	475
b) Persönlicher Schutzbereich	476
c) Vermittelte Ansprüche	476
3. Einschränkungen	477

IV. Schutz der Privatsphäre	477
1. Grundlagen	477
2. Materieller Gehalt	478
a) Sachlicher Schutzbereich	478
aa) Schutz des Privat- und Familienlebens	478
bb) Schutz der Wohnung	479
cc) Schutz des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs	479
dd) Datenschutz	480
b) Persönlicher Schutzbereich	480
c) Vermittelte Ansprüche	480
3. Einschränkungen	481
V. Recht auf Ehe und Familie	482
1. Grundlagen	482
2. Materieller Gehalt	482
a) Sachlicher Schutzbereich	482
b) Persönlicher Schutzbereich	482
c) Vermittelte Ansprüche	483
3. Einschränkungen	483
VI. Fazit: Umfassender verfassungsrechtlicher Persönlichkeitsschutz	484
§ 32 Glaubens- und Gewissensfreiheit	485
I. Grundlagen	485
II. Materieller Gehalt	485
1. Sachlicher Schutzbereich	485
2. Persönlicher Schutzbereich	488
3. Vermittelte Ansprüche	488
III. Einschränkungen	489
§ 33 Niederlassungsfreiheit; Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung	490
I. Niederlassungsfreiheit	490
1. Grundlagen	490
2. Materieller Gehalt	490
a) Sachlicher Schutzbereich	490
b) Persönlicher Schutzbereich	491
c) Vermittelte Ansprüche	491
3. Einschränkungen	491
II. Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung	492
§ 34 Schutz der Kommunikation	494
I. Grundlagen	494
II. Gemeinsame Grundsätze	495
1. Persönlicher Schutzbereich	495
2. Sachlicher Schutzbereich der Meinungsfreiheit und vermittelte Ansprüche	495

3. Besonderheiten bei der Einschränkung der Kommunikationsgrundrechte	497
4. Kommunikationsgrundrechte bei der Benützung des öffentlichen Grundes	497
III. Medienfreiheit	498
1. Grundlagen	498
2. Sachlicher Schutzbereich	498
3. Einschränkungen	499
IV. Informationsfreiheit	500
1. Grundlagen	500
2. Sachlicher Schutzbereich	500
3. Öffentlichkeit der Verwaltung	502
4. Einschränkungen	502
V. Wissenschaftsfreiheit	503
1. Grundlagen	503
2. Persönlicher Schutzbereich	503
3. Sachlicher Schutzbereich	504
4. Einschränkungen	505
VI. Kunstfreiheit	505
1. Grundlagen	505
2. Persönlicher und sachlicher Schutzbereich	506
3. Einschränkungen	506
VII. Versammlungsfreiheit	507
1. Grundlagen	507
2. Sachlicher Schutzbereich	507
VIII. Vereinigungsfreiheit	508
1. Grundlagen	508
2. Sachlicher Schutzbereich	508
3. Einschränkungen	509
IX. Petitionsrecht	509
X. Sprachenfreiheit	509
§ 35 Wirtschafts- und Eigentumsordnung	511
I. Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie im Überblick	511
II. Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie in der schweizerischen Wirtschaftsverfassung	512
1. Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit	512
2. Weitere Verfassungsnormen und ihr Verhältnis zu Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie	513
a) Überblick	513
b) Wettbewerbspolitik	513
c) Koalitionsfreiheit	514
d) Privatrecht und privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit	514
e) Geld, Währung, Konjunktur	515

f) Wirtschaftsaufsicht	515
g) Strukturpolitik	515
h) Binnenmarkt	516
i) Aussenwirtschaft	516
§ 36 Wirtschaftsfreiheit	517
I. Grundlagen	517
II. Sachlicher Schutzbereich	517
1. Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit	517
a) Allgemeine Umschreibung	517
b) Erwerbstätigkeit	518
c) Privatwirtschaftliche Tätigkeit	518
2. Anspruch auf staatliche Leistungen?	519
a) Berufswahl- und Ausbildungsfreiheit	519
b) Öffentlicher Grund	520
c) «Faktische» Grundrechtseingriffe?	521
III. Persönlicher Schutzbereich	521
1. Natürliche und juristische Personen	521
2. Ausländerinnen und Ausländer	521
3. Träger von Staatsaufgaben?	522
IV. Gleichbehandlung der Konkurrentinnen und Konkurrenten	522
V. Einschränkungen und Kerngehalt	524
1. Grundsatzwidrige Massnahmen als Sonderproblem der Wirtschaftsfreiheit	524
2. Allgemeine Voraussetzungen für Einschränkungen	525
3. Monopole	526
4. Steuern und Abgaben	527
§ 37 Eigentumsgarantie	528
I. Grundlagen	528
II. Schutzbereich	529
1. Sachlicher Schutzbereich	529
a) Rechte des Privatrechts und wohlerworbene Rechte	529
b) Rechtswidrige Verwendung und faktische Nutzungsmöglichkeiten?	530
c) Vermögen?	530
2. Persönlicher Schutzbereich	531
III. Vermittelte Ansprüche	531
IV. Eigentumsbeschränkungen und Entschädigungspflicht	532
1. Bestandesgarantie	532
2. Wertgarantie	533
§ 38 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot	534
I. Grundfragen	534
1. Bedeutung und Herkunft	534
2. Internationale Verankerung	535

3.	Teilgehalte von Art. 8 BV	536
4.	Terminologie	536
5.	Schutzkonzeption und Abgrenzung	538
6.	Spezielles zum Adressaten und zur Durchsetzbarkeit	538
II.	Rechtsgleichheit	539
1.	Materieller Gehalt	539
a)	Umfang, Adressat und Grundrechtsträger	539
b)	In der Rechtsanwendung	539
c)	In der Rechtsetzung	540
2.	Relativierung	541
a)	Sachlicher und vernünftiger Grund	541
b)	Richterliche Zurückhaltung bei der Überprüfung	542
III.	Diskriminierungsverbot	543
1.	Bedeutung von Art. 8 Abs. 2 BV	543
2.	Anknüpfungskriterien	544
3.	Adressat und Grundrechtsträger	545
4.	Absoluter Charakter	545
IV.	Gleichstellung von Mann und Frau	546
1.	Verschiedene Teilgehalte in Art. 8 Abs. 3 BV	546
2.	Gleichberechtigung von Mann und Frau	546
3.	Gesetzgebungsauftrag	546
4.	Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit	548
5.	Relativierung	548
V.	Beseitigung von Benachteiligungen für Behinderte	549
VI.	Verhältnis zu anderen Bestimmungen der Bundesverfassung	550
§ 39	Willkürverbot sowie Treu und Glauben	552
I.	Grundlagen	552
II.	Willkürverbot	553
1.	Materieller Gehalt	553
a)	Im Allgemeinen	553
b)	In der Rechtsetzung	553
c)	In der Rechtsanwendung	553
2.	Absolute Geltung	554
3.	Durchsetzbarkeit	554
4.	Verhältnis zu anderen Bestimmungen der Bundesverfassung	555
III.	Treu und Glauben	556
1.	Materieller Gehalt	556
2.	Schutz des Vertrauens in behördliche Auskünfte und Zusicherungen	557
3.	Rechtsmissbrauchsverbot und Verbot widersprüchlichen Verhaltens	558
4.	Vertrauensschutz gegenüber dem Gesetzgeber	558
5.	Rechtsfolgen	559
6.	Verhältnis zu anderen Bestimmungen der Bundesverfassung	559

§ 40 Verfahrensgrundrechte	560
I. Grundlage und Bedeutung der Verfahrensgrundrechte	560
II. Anspruch auf Rechtsschutz	561
1. Rechtsweggarantie	561
a) Sachlicher Schutzbereich	561
b) Persönlicher Schutzbereich	562
c) Ausnahmen und Einschränkungen	562
2. Weitere Rechtsschutzgarantien	563
a) Anspruch auf höchstrichterlichen Rechtsschutz?	563
b) Internationale Garantien	563
III. Garantien im Verfahren (Verfahrensgarantien)	564
1. Allgemeines	564
2. Allgemeine Verfahrensgarantien	565
a) Faires Verfahren	565
b) Rechtliches Gehör	566
c) Unentgeltliche Rechtspflege	567
3. Gerichtliche Verfahren	568
a) Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht	568
b) Garantie des Wohnsitzgerichtsstandes	569
c) Öffentlichkeit des Verfahrens	569
4. Besondere Verfahren	570
a) Garantien bei Freiheitsentzug	570
b) Garantien im Strafverfahren	570
§ 41 Soziale Grundrechte	572
I. Funktion und rechtliche Bedeutung	572
1. Funktion der sozialen Grundrechte	572
2. Verfassungsrechtliche Einbettung	573
3. Abgrenzung zu den Sozialzielen	574
4. Internationaler Rahmen	575
II. Recht auf Hilfe in Notlagen	576
1. Rechtliche Verankerung	576
2. Schutzbereich	577
3. Einschränkbarkeit von Art. 12 BV?	578
4. Verschuldensunabhängigkeit und Rechtsmissbrauch	578
III. Anspruch auf Grundschulunterricht	579
1. Rechtliche Grundlagen	579
2. Schutzbereich	580
3. Einschränkbarkeit von Art. 19 BV?	582
IV. Schutz von Kindern und Jugendlichen	582
1. Rechtsnatur von Art. 11 BV	582
2. Schutzbereich	583

§ 42 Politische Rechte	585
I. Begriff	585
II. Entwicklung der politischen Rechte	586
III. Stimm- und Wahlrecht im Bund	588
1. Voraussetzungen	588
2. Schweizer Bürgerrecht	589
3. Vollendetes 18. Altersjahr	589
4. Keine umfassende Beistandschaft	590
5. Rechtsfolge erfüllter Voraussetzungen: Registereintrag	590
IV. Besonderheiten in den Kantonen	591
V. Stimmrechtsausübung in Bund und Kantonen	592
1. Politischer Wohnsitz	592
2. Eintragung im Stimmregister	594
3. Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen von Bund und Kantonen	594
4. Stimmzwang und -pflicht	596
5. Stimmbeteiligung	596
6. Stimmrechtsausübung durch Auslandschweizer	597
VI. Wählbarkeit	598
VII. Schutz der politischen Rechte	599
1. Allgemeine Gewährleistung der politischen Rechte	599
2. Wahl- und Abstimmungsfreiheit	601
3. Behördliche Interventionen in den Wahl- und Abstimmungskampf	603
4. Rechtsschutz	605
5. Strafrechtlicher Schutz des Stimmrechts	606
VIII. Bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Wahlrechtsgleichheit	607
1. Majorz	607
2. Proporz	609
 Sachregister	 613