

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

Staatsrecht

Autorinnen und Autoren

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

Professorinnen und Professoren an der Universität Zürich

DIKE

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXXI
Allgemeines Literaturverzeichnis	XLIII
Materialienverzeichnis	XLVII

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	7
I. Begriff des Staates	7
1. Grundfragen	7
2. Klassische Definition: Dreielementenlehre	8
3. Formale und materielle Kriterien	8
4. Entstehung und Untergang von Staaten	9
a) Entstehung von Staaten	9
b) Untergang von Staaten	10
II. Elemente des Staates	10
1. Staatsvolk	10
a) Volk und Nation als politische Begriffe	11
b) Volk im Sinn der Staatsangehörigen	12
c) Volk im Sinn der Aktivbürgerinnen und Aktivbürger	13
2. Staatsgebiet	13
3. Staatsgewalt	14
a) Gebietshoheit	14
b) Souveränität und Gewaltmonopol	15
c) Souveränität in einem internationalisierten Umfeld	16
4. Legitimität staatlichen Handelns	18
a) Legitimität als Tatsache	18
b) Legalität und Legitimität	18
5. Souveränität, Legitimität und Verfassungsstaat	19
III. Staatsaufgaben	20
1. Bestimmung der Staatsaufgaben	20
2. Staatsaufgaben im Wandel	21
a) Entwicklung des Sozialstaates	22
b) Auswirkungen der Internationalisierung	24

IV. Verhältnis Staat — Individuum — Gesellschaft	25
1. Individuum und Staat	25
2. Stellung von Minderheiten	26
3. Staat und Gesellschaft	27
a) Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft	27
b) Staat und Kultur	28
c) Staat und Religion	29
d) Staat und Öffentlichkeit	30
4. Neue Entwicklungen	31
§ 3 Staatsformen	33
I. Kriterien für die Unterteilung der Staatsformen	33
1. Traditionelle Staatsformen	33
a) Klassische Staatsformen «Monarchie», «Aristokratie», «Volksherrschaft»	33
b) «Monarchie» und «Republik»	34
c) «Diktatorische» Regime	34
2. Moderne Staatsformen	35
II. Philosophische Grundlagen der modernen Demokratie	37
1. Erkenntnistheorie	37
2. Moderne Demokratietheorien	38
III. Vielfalt demokratischer Modelle	40
1. Prinzipien der Demokratie	40
2. Grundtypen der Demokratie	41
a) Repräsentative Demokratie	41
b) Direkte Demokratie	42
3. Halbdirekte Demokratie	43
a) Halbdirekte Demokratie als Mischform	43
b) Halbdirekte Demokratie in der Schweiz	44
IV. Geforderte und gefährdete Demokratie	46
1. Machtverteilung und -beschränkung	46
2. Sicherheit und Freiheit	46
3. Mehrheitsentscheide und ihre Grenzen	47
§ 4 Die Schweiz in der internationalen Gemeinschaft	48
I. Globalisiertes Umfeld	48
II. Einbettung der Schweiz	49
1. In Europa	49
a) Europarat	49
b) Beziehungen zur Europäischen Union	50
2. In der internationalen Gemeinschaft	52
a) Vereinte Nationen	52
b) GATT/WTO und Bretton-Woods-Institutionen	53
c) «Internationales» Genf	53

III.	Herausforderungen für das Staatsrecht	54
1.	Relativierung der Souveränität	54
2.	Zunehmende Bedeutung des Völkerrechts	55
3.	Einfluss auf den Föderalismus	55
4.	Auswirkung auf die demokratische Mitwirkung	55
IV.	Exkurs: Die dauernde Neutralität der Schweiz	56
§ 5	Staat - Recht - Gerechtigkeit	59
I.	Der Staat zwischen Macht und Recht	59
II.	Der Staat als Ordnung der Gerechtigkeit	60
1.	Frühe Beispiele und die Schwierigkeiten einer Idee	60
2.	Ein modernes Beispiel: Rawls	62
III.	Problemlagen der Gegenwart	63
§ 6	Der Staat im Spektrum der Wissenschaften	65
I.	Einige Perspektiven auf den Staat	65
1.	Der Staat als normative Ordnung	65
2.	Der Staat als material richtige Ordnung	66
3.	Der Staat als Produkt der Geschichte	67
4.	Der Staat als Gegenstand der Politik	67
5.	Der Staat als soziales Faktum	68
6.	Der Staat als Element der Wirtschaft	69
II.	Rechtswissenschaftliche Integration der Perspektiven	69
2.	Teil Verfassungsstaatlichkeit	
§ 7	Grundfragen und Herausforderungen	71
I.	Begriff und Funktionen der Verfassung	71
1.	Begriff der Verfassung	71
2.	Zentrale Verfassungsfunktionen	73
II.	Historische Entwicklung	73
III.	Normtypen und strukturprägende Prinzipien	75
1.	Normtypen im Überblick	75
2.	Verfassungsprägende Strukturprinzipien und Leitideen	77
IV.	Verfassungsgebung und Verfassungsfortbildung	79
1.	Die Lehre von der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes	79
2.	Verfassungsänderung: Verfahren und Organe	80
3.	Schranken der Verfassungsänderung	82
4.	Verfassungsauslegung sowie Verfassungsfortbildung ohne förmliche Verfassungsänderung	83
V.	Sicherungen zugunsten der Verfassung	84
1.	Problemstellung und Lösungsansätze	84
2.	Bewältigung ausserordentlicher Lagen	85
VI.	Ausblick	87

§ 8 Die Bundesverfassung	88
I. Die Schweizerische Eidgenossenschaft als Verfassungsstaat	88
II. Geschichtliche Entwicklung	88
1. Bundesstaatsgründung: die Bundesverfassung von 1848	88
2. Ausbau der Verfassungsordnung: die Bundesverfassung von 1874	91
3. Verfassungserneuerung: die Bundesverfassung von 1999	94
III. Kennzeichen schweizerischer Verfassungsstaatlichkeit	97
1. Die Bundesverfassung im Lichte der Verfassungsfunktionen	97
2. Verfassungsprägende Leitideen und Gehalte	98
3. Ausprägungen des demokratischen Prinzips	99
4. Ausprägungen der Rechts- und der Sozialstaatlichkeit	100
5. Ausprägungen der Bundesstaatlichkeit	102
§9 Die Verfassung im Normengefüge	104
I. Aufbau der Rechtsordnung und Hierarchie der Normen	104
1. Verfassung, Gesetz und Verordnung als Grundtypen	104
2. Variationen innerhalb der Grundtypen	105
3. Durchsetzung der Normenhierarchie im Konfliktfall	106
II. Bundesstaat und Normenhierarchie	107
III. Das Völkerrecht und sein Verhältnis zum Landesrecht	109
1. Grundfragen: Geltung, Anwendbarkeit, Rang, Durchsetzung	109
2. Geltung und Anwendbarkeit des Völkerrechts in der Schweiz	110
3. Die Rangfrage im Lichte der Bundesverfassung (Überblick)	110
4. Insbesondere der Konflikt Völkerrecht—Bundesgesetz	111
5. Insbesondere der Konflikt Völkerrecht—Bundesverfassung	113
3. Teil Bundesstaatlichkeit	
§10 Grundfragen der Bundesstaatlichkeit	115
I. Begriffe und Abgrenzungen	115
1. Die bündische Tradition der Schweiz	115
2. Bundesstaat und Staatenbund	116
3. Einheitsstaat und Regionalismus	117
II. Ideen und Motive des Föderalismus	119
1. Föderalismus und Bundesstaat	119
2. Gewährleistung der kulturellen Vielfalt	119
3. Subsidiaritätsprinzip	119
III. Ausprägung des Föderalismus	121
1. Grundmodelle	121
2. Der Vollzugsföderalismus in Europa	121
3. Der dezentralisierte Bundesvollzug in den USA	122
IV. Beziehungen zwischen Bund und Gliedstaaten	122
1. Arten der Kompetenzverteilung	122
2. Kollision zwischen Bundesrecht und dem Recht der Gliedstaaten	123

3.	Mitwirkung der Gliedstaaten bei der Willensbildung des Bundes	123
4.	Bundestreue	124
V.	Beziehungen zwischen den Gliedstaaten	125
§ 11	Entstehung und Ausgestaltung des schweizerischen Bundesstaates	127
I.	Vom Staatenbund zum Bundesstaat	127
1.	Staatenbundes 1848	127
2.	Gründung des Bundesstaates 1848	127
3.	Totalrevisionen der Bundesverfassung 1874 und 1999 sowie weitere Entwicklung	128
II.	Die Schweiz als Bundesstaat	130
III.	Kantone und Gemeinden	131
1.	Kantone und «Halbkantone»	131
a)	Gleichheit der Kantone	131
b)	«Halbkantone»	132
2.	«Souveränität» der Kantone	132
3.	Kantonsverfassungen	133
4.	Staatsorganisation der Kantone	133
5.	Gemeinden	134
a)	Körperschaften des kantonalen Rechts	134
b)	Gemeindeautonomie	135
c)	Städte und Agglomerationen	136
IV.	Bundesstaat und Globalisierung	137
§ 12	Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	138
I.	Die bundesstaatliche Kompetenzordnung	138
1.	Grundlagen	138
2.	Grundsätze der Kompetenzverteilung und-ausübung	140
II.	Kompetenzen des Bundes	140
1.	Kompetenzbereiche	140
2.	Umfang und Arten von Bundeskompetenzen	141
a)	Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen	142
b)	Umfassende und fragmentarische Kompetenzen	142
c)	Grundsatzgesetzgebungs- und ähnliche Kompetenzen	143
d)	Unterstützungs- und Förderungskompetenzen	144
3.	Auswirkungen der Bundeskompetenzen auf die Zuständigkeiten der Kantone	144
a)	Bundeskompetenzen mit nachträglich und ursprünglich derogatorischer Wirkung	144
b)	Parallele Kompetenzen von Bund und Kantonen	145
4.	Kompetenznormen mit und ohne inhaltliche Konkretisierungen	146
III.	Kompetenzen der Kantone	146
1.	Originäre kantonale Kompetenzen	146
2.	Vom Bund überlassene Kompetenzen	147
IV.	Würdigung	148

§ 13 Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund	149
I. Grundlagen	149
II. Mitwirkung an der Rechtsetzung	150
1. Standesinitiative	150
2. Vernehmlassung	150
3. Beratung und Beschlussfassung in der Bundesversammlung	151
4. Kantonsreferendum	151
5. Ständemehr	151
III. Mitwirkung an der Aussenpolitik	152
IV Würdigung	153
§ 14 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen	154
I. Grundlagen	154
II. Interkantonale Vereinbarungen	155
1. Begriff und Arten	155
2. Allgemeinverbindlicherklärung und Beitrittszwang	156
3. Stellung des interkantonalen Rechts	157
4. Problematik interkantonomer Vereinbarungen	158
III. Interkantonale Organe	158
1. Regierungskonferenzen	158
2. Weitere interkantonale Organe und Organisationen	159
§ 15 Gewährleistung der bundesstaatlichen Ordnung	161
I. Grundlagen	161
II. Bundesgarantien zugunsten der Kantone	161
1. Bestandes- und Gebietsgarantie	161
a) Änderungen im Bestand der Kantone	161
b) Änderungen im Gebiet der Kantone	162
2. Garantie der verfassungsmässigen Ordnung	163
III. Aufsicht des Bundes über die Kantone	163
1. Vorrang des Bundesrechts	163
2. Präventive Aufsichtsmittel	164
a) Grundlagen	164
b) Kreisschreiben	164
c) Genehmigungs- und Meldepflichten	165
aa) Gewährleistung der Kantonsverfassung	165
bb) Genehmigung von Verträgen der Kantone	166
cc) Genehmigung kantonaler Gesetze	166
dd) Genehmigung kantonaler Pläne und anderer Entscheide	167
d) Berichterstattungspflichten und Inspektionen	167
3. Repressive Aufsichtsmittel	167
a) Grundlagen	167
b) Anfechtung und Aufhebung kantonaler Regelungen	168
c) Sanktionen	169

IV. Konfliktlösung	169
1. Grundlagen	169
2. Arten von Streitigkeiten	170
3. Verfahren	170
§ 16 Bundesstaatliche Finanzordnung	171
I. Finanzkompetenzen von Bund und Kantonen	171
II. Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen	173
1. Ziele des bundesstaatlichen Finanzausgleichs	173
2. Das Instrumentarium des Finanzausgleichs im Überblick	174
4. Teil Demokratisch-rechtsstaatliche Staatsorganisation	
§17 Grundfragen und Herausforderungen	177
I. Macht und Machtbegrenzung im Verfassungsstaat	177
II. Theorie und Praxis der Gewaltenteilung	178
¹ 1. Das verfassungstheoretische Leitbild und seine Grenzen	178
2. Gewaltenteilung als Leitidee im Bund	180
III. Regierungsformen im gewaltenteiligen Verfassungsstaat	182
1. Überblick	182
2. Der Typus des parlamentarischen Regierungssystems	183
3. Der Typus des Präsidialsystems	184
4. Das schweizerische Regierungssystem	186
IV. Herausforderungen	187
§18 Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes	189
I. Stellung und Funktion	189
1. Begriff und Besonderheiten der legislativen Gewalt	189
2. Stellung der Bundesversammlung im gewaltenteiligen Gefüge	190
3. Ein- und Mehrkammersysteme	191
4. Berufs- oder Milizparlament	192
5. Entwicklung	192
II. Wahl	194
1. Grundlagen	194
2. Zusammensetzung und Wahl des Nationalrates	195
a) Sitze und Sitzverteilung	195
b) Wählbarkeit	196
c) Wahlverfahren	196
d) Gesamterneuerung und Legislatur	197
3. Zusammensetzung und Wahl des Ständerates	197
a) Sitze und Sitzverteilung, Wahlverfahren	197
b) Wählbarkeit	198
c) Amtsdauer	198
4. Unvereinbarkeiten	198

III. Aufgaben und Zuständigkeiten	199
1. Überblick	199
2. Rechtsetzung	200
3. Aussenpolitik	200
4. Weitere staatsleitende Aufgaben	201
a) Finanzen	201
b) Wahlen	201
c) Oberaufsicht	202
d) Wirksamkeitsprüfung und Aufträge an den Bundesrat	203
e) Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	204
f) Innere und äussere Sicherheit	205
g) Planung der Staatstätigkeit	205
h) Einzelakte	205
5. Weitere Entscheide	206
6. Erlassformen	207
IV. Organisation und Verfahren	208
1. Konstituierung und Sessionen	208
2. Organe der Bundesversammlung	208
a) Präsidien	208
b) Büro und Koordinationskonferenz	209
c) Kommissionen	209
d) Fraktionen	211
3. Parlamentsdienste	211
4. Grundsätze des parlamentarischen Verfahrens	212
a) Sitzungsordnung	212
b) Beratung und Beschlussfassung	213
c) Handlungsinstrumente	213
d) Insbesondere: Die Motion	214
V. Rechtsstellung der Mitglieder der Bundesversammlung	215
1. Freies Mandat	215
2. Immunität	215
3. Rechte	216
4. Pflichten	217
VI. Einbindungen und Kontrollen	217
1. Politische Verantwortlichkeit	217
2. Disziplinarische Verantwortlichkeit	218
3. Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit	218
§ 19 Der Bundesrat als Regierung des Bundes	219
I. Stellung und Aufgaben im Überblick	219
1. Die Regierung im Gewaltengefüge	219
2. Besonderheiten und Entwicklungstendenzen	220
II. Zusammensetzung und Wahl des Bundesrates	221
1. Zusammensetzung	221
2. Wahl	221
a) Verfassungsrechtlicher Rahmen	221

b) Wahlverfahren	223
c) Wahlpraxis	224
III. Aufgaben und Instrumente	225
1. Planungsfunktion und Initiativfunktion	225
2. Aufgaben und Instrumente im Bereich der Rechtsetzung	226
3. Pflege der Beziehungen zu den Kantonen	227
4. Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten	228
5. Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit	229
6. Weitere Aufgaben und Befugnisse	231
IV. Organisation und Arbeitsweise	232
1. Organisationsstrukturen im Überblick	232
2. Kollegialprinzip	232
3. Departementalprinzip	235
4. Der Bundespräsident als Vorsitzender des Bundesrates	235
5. Die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle der Regierung	236
6. Verfahren der Beschlussfassung	237
V. Zur Rechtsstellung der Mitglieder des Bundesrates	239
1. Politische und rechtliche Verantwortlichkeit	239
2. Unvereinbarkeiten und weitere Rahmenbedingungen	240
VI. Einbindungen und Kontrollen	241
VII. Ausblick: Reformbedarf und Reformdiskussion	242
§ 20 Die öffentliche Verwaltung im Staatsgefüge	244
I. Stellung und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung	244
II. Organisatorische Strukturen und Prinzipien	245
III. Zentrale und dezentrale Verwaltung des Bundes	246
IV. Weitere Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes	248
V. Einbindungen und Kontrollen	248
VI. Herausforderungen	249
§ 21 Das Bundesgericht und weitere richterliche Behörden	251
I. Stellung und Funktion	251
1. Entwicklung der richterlichen Gewalt	251
2. Begriffliche Grundlagen und Besonderheiten	251
3. Stellung der richterlichen Gewalt im gewaltenteiligen Gefüge	253
4. Richterliche Unabhängigkeit	255
5. Organisation der Gerichtsbarkeit	256
6. Entwicklung	258
II. Bestellung der Richterinnen und Richter	259
1. Wahlorgan	259
2. Wählbarkeit	260
3. Unvereinbarkeiten	261
4. Wahlverfahren	261
5. Amtsdauer	262
6. Problematik der Wahl	263

III. Aufgaben und Zuständigkeiten	264
1. Überblick	264
2. Rechtsprechungsbefugnisse	265
3. Insbesondere: Verfassungsgerichtsbarkeit	267
4. Verwaltungsbefugnisse	268
5. Rechtsetzungsbefugnisse	268
IV. Organisation und Verfahren	269
1. Sitz	269
2. Zahl der Richterinnen und Richter	269
3. Interne Organisation	270
4. Verfahren und Beschlussfassung	271
5. Besetzung der Spruchkörper und Geschäftszuteilung	273
6. Information der Öffentlichkeit	273
V. Rechtsstellung der Richterinnen und Richter	274
1. Rechtsstellung anlässlich der Wahl	274
2. Status und Besoldung	275
3. Rechtsstellung anlässlich der Wiederwahl	275
VI. Einbindungen und Kontrollen	276
1. Tragweite und Grenzen der (Ober-)Aufsicht	276
2. Verantwortlichkeiten und Sanktionen	278
a) Disziplinarische Verantwortlichkeit	278
b) Vermögensrechtliche und strafrechtliche Verantwortlichkeit	278
VII. Ausblick: Reformbedarf und Reformdiskussionen	279
5. Teil Demokratisch-rechtsstaatliche Prozesse	
§ 22 Grundfragen und Herausforderungen	281
I. Entscheidungszuständigkeit, Mitsprache und Kontrolle	281
II. Handlungsformen	282
III. Staatsleitung	282
IV. Rechtsetzungsbefugnisse	283
1. Verfassungsgebung	284
2. Gesetzgebung	284
3. Verordnungsgebung	285
a) Zuständigkeit zur Verordnungsgebung	285
b) Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen im Bund	287
c) Gerichtliche Durchsetzung der Delegationsregeln	288
V. Entscheidungsverfahren in Krisen- und Nodagen	289
§ 23 Rechtsetzung	290
I. Rechtsetzungsverfahren	290
II. Verfahren der Bundesgesetzgebung	291
1. Rechtsetzung durch die Bundesversammlung	291

2. Initiativrechte -	291
a) Bundesrat	291
b) Parlament	291
c) Kantone	293
d) Volk?	293
3. Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs	293
a) Ausarbeitung durch den Bundesrat	293
b) Ausarbeitung durch eine Parlamentskommission	294
c) Vernehmlassungsverfahren	295
4. Parlamentarisches Verfahren	296
5. Weiteres Verfahren	297
6. Besonderheiten bei dringlichen Bundesgesetzen	298
a) Begriff des dringlichen Bundesgesetzes	298
b) Arten dringlicher Bundesgesetze	299
c) Besonderheiten im parlamentarischen Verfahren	300
III. Verfahren der Verfassungsgebung	301
1. Verfassungsgebung durch Volk und Bundesversammlung	301
2. Schranken der Verfassungsrevision	301
a) Anerkannte Schranken der Verfassungsrevision	301
b) Weitere Schranken?	303
c) Durchsetzung der Schranken (Gültigkeitsprüfung)	303
3. Totalrevision und Teilrevision	304
4. Verfahren bei Teilrevision	305
a) Teilrevision auf Beschluss der Bundesversammlung	305
b) Formen und Verfahren der Volksinitiative auf Teilrevision	306
c) Allgemeine Anregung	307
d) Ausgearbeiteter Entwurf	308
e) Direkter Gegenentwurf	308
f) Indirekter Gegenvorschlag	309
5. Verfahren bei Totalrevision	309
6. Inkrafttreten von Verfassungsänderungen	310
IV. Verfahren der Verordnungsgebung	311
1. Verordnungsgebung im Bund	311
2. Verordnungen der Bundesversammlung	311
3. Verordnungen des Bundesrates und anderer Behörden	313
V. Abschluss völkerrechtlicher Verträge	314
1. Abschluss völkerrechtlicher Verträge als Teil der Rechtsetzung	314
2. Verhandlung und Unterzeichnung	315
3. Genehmigungserfordernis und Referendum	316
a) Genehmigung durch die Bundesversammlung	316
b) Referendum	317
c) Selbständiger Vertragsabschluss durch den Bundesrat	318
4. Ratifikation und Publikation	319

§ 24 Demokratisches Instrumentarium	321
I. Entwicklung der direkten Demokratie im Bund	321
1. Bundesverfassung von 1848	321
2. Bundesverfassung von 1874	321
3. Weitere Entwicklung	322
II. Referendum	324
1. Begriff	324
2. Obligatorisches und fakultatives Referendum	325
3. Rechtsnatur	326
4. Sachgegenstände des Referendums im Bund	327
a) Obligatorisches Referendum von Volk und Ständen	327
b) Obligatorisches Volksreferendum	328
c) Fakultatives Volksreferendum	328
d) Verwaltungsreferendum im Bund: Referendum über Bundesbeschlüsse	329
e) Das Referendum in den Kantonen	331
5. Politische Auswirkungen des Referendums	332
III. Volksinitiative	333
1. Begriff und Gegenstand	333
2. Materien des Initiativrechts	335
3. Formen des Initiativrechts im Bund	335
4. Politische Auswirkungen	336
IV. Nationalratswahlen	337
1. Bedeutung des Wahlsystems für die Demokratie	337
2. Verschiedene Wahlsysteme	338
a) Parlamentswahl als grundlegendes demokratisches Recht	338
b) Majorzwahl	339
c) Proporzwahl	339
d) Kombination von Majorz und Proporz bei der Ständerats- und Nationalratswahl	340
e) Traditionelle Arten von Proporzverfahren	340
3. Die Nationalratswahl nach dem Verfahren Hagenbach-Bischoff	341
4. Verfahren nach Friedrich Pukelsheim	343
§ 25 Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung	344
I. Weitere Dimensionen der Staatsleitung	344
II. Finanzhaushalt, Budget und Finanzplan	344
1. Praktische Bedeutung	344
2. Verfassungsrechtlicher Rahmen	345
3. Handhabung der verfassungsrechtlichen Vorgaben	346
4. Voranschlag (Budget)	346
5. Besondere Ausgabenbeschlüsse	347
6. Abnahme der Staatsrechnung	348

III. Politische Planung	348
IV. Staatliche Information	350
1. Allgemeiner Informationsauftrag	350
2. Information vor Abstimmungen	351
3. Staatliche Warnungen und Präventionskampagnen	353
V. Bewältigung ausserordentlicher Lagen	354
1. Probleme und Möglichkeiten der Bewältigung	354
2. Polizeiliche Generalklausel	354
3. Massnahmen der aussenpolitischen Interessenwahrung	355
4. Dringliche Krediterteilungen	356
5. Extrakonstitutionelles Staatsnotrecht, Armeeaufgebot	357
§ 26 Rechtsanwendung	359
I. Sachverhalt und Norm	359
II. Verfassungsrechtliche Einbettung der Rechtsanwendung durch Verwaltung und Gerichte	359
III. Grundfragen der Rechtsanwendung	361
1. Ermittlung des Normsinns (Auslegung)	361
a) Bedeutung der Auslegung	361
b) Auslegungselemente	361
c) Verhältnis der Auslegungselemente	362
d) Verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung	363
e) Bedeutung von Rechtsprechung und Lehre	363
2. Umgang mit «Lücken»	364
3. Interessenabwägung	364
4. Abweichen im Einzelfall?	365
§ 27 Rechtsschutz, insbesondere Verfassungsgerichtsbarkeit	366
I. Begriff, Funktion und Bedeutung des Rechtsschutzes	366
II. Grundlagen und Grundbegriffe	367
1. Rechtsmittel	367
a) Begriff des Rechtsmittels	367
b) Arten von Rechtsmitteln	368
c) Ursprüngliche und nachträgliche Gerichtsbarkeit	369
2. Verfassungsgerichtsbarkeit	369
a) Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtsschutz	369
b) Begriff und Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit	370
c) Abgrenzung zur Verwaltungsgerichtsbarkeit	371
d) Arten von Verfassungsgerichtsbarkeit	372
e) Verfassungsgerichtsbarkeit und Rechtsmittel	373
3. Normenkontrolle	374
a) Begriff und Abgrenzungen	374
b) Arten der Normenkontrolle	375
aa) Abstrakte Normenkontrolle	375
bb) Konkrete Normenkontrolle	376

c)	Entstehung der Normenkontrolle	376
d)	Normenkontrolle und verfassungskonforme Auslegung	377
e)	Normenkontrolle im Rahmen der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	378
f)	Abstrakte Normenkontrolle im Bund und in den Kantonen	378
III.	Ausgestaltung der Staats- und Verwaltungsrechtspflege im Überblick	380
1.	Überblick über das Rechtsmittelsystem	380
a)	Verwaltungsrechtspflege	380
b)	Staatsrechtspflege	381
c)	Sonderfall: Angelegenheiten des Stimm- und Wahlrechts	382
2.	Prozessvoraussetzungen	382
a)	Vorbemerkungen	382
b)	Prozessvoraussetzungen, die von vornherein erfüllt sein müssen	383
aa)	Anfechtungsobjekt	383
bb)	Persönliche Voraussetzungen	384
cc)	Beschwerdegrund	386
c)	Prozessvoraussetzungen, die der Beschwerdeführer selber aktiv erfüllen muss	386
aa)	Beschwerdefrist	386
bb)	Anforderungen an die Beschwerdeschrift	387
3.	Exkurs: Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte	387
IV.	«Massgeblichkeit» von Bundesgesetzen	389
1.	Hintergrund von Art. 190 BV	389
2.	Überprüfung von Bundesgesetzen	390
a)	Auf ihre Verfassungskonformität	390
b)	Auf ihre Völkerrechtskonformität	390
3.	Überprüfung von Verordnungen des Bundes	391
a)	Auf ihre Verfassungs- und Völkerrechtskonformität	391
b)	Auf ihre Gesetzeskonformität	392
4.	Überprüfung von kantonalem Recht	392
a)	Auf seine Bundesrechtskonformität	392
b)	Exkurs: Überprüfung von Kantonsverfassungen	393
V.	Würdigung und Reformbestrebungen	394

6. Teil Individuum und Staat

§ 28 Grundfragen und Herausforderungen 397

§ 29 Status des Individuums 399

I.	Verfassungsrechtliche Rechte und Pflichten des Einzelnen im Staat	399
1.	Grundrechte, Menschenrechte, verfassungsmässige Rechte	399
2.	«Bürgerrechte»	400
3.	Grundpflichten	400
4.	Widerstandsrecht?	401

II.	Schweizer Bürgerrecht	402
1.	Historische Entwicklung	402
2.	Grundsätze des Bürgerrechts	403
3.	Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts	404
4.	Verfahren der ordentlichen Einbürgerung	404
5.	Rechtsschutz	405
III.	Status der Ausländerinnen und Ausländer	407
1.	Rechte und Pflichten	407
2.	Aufenthalt und Niederlassung sowie Asyl	407
3.	Beendigung des Aufenthalts	408
4.	Anwesenheit ohne gültiges Aufenthaltsrecht	409
§ 30	Allgemeine Grundrechtslehren	410
I.	Entstehung und Bedeutung der Grundrechte	410
1.	Rechtliche Antwort auf besondere Bedrohungen des Menschen durch den Staat	410
2.	Grundrechte als besonders geschützte Rechtspositionen	411
II.	Arten von Grundrechten	412
1.	Begriff und Einteilung der Grundrechte	412
2.	Weitere verfassungsmässige Rechte	413
III.	Nationale und internationale Verankerung	415
1.	Nationale Rechtsquellen	415
a)	Bundesverfassung	415
b)	Kantonsverfassungen	416
2.	Internationale Garantien	417
3.	Insbesondere: Grundrechte der EMRK	418
IV.	Dimensionen von Grundrechten	420
1.	Überblick	420
2.	Grundrechte als subjektive Rechte	420
3.	Modalitäten der Grundrechtsgeltung	422
a)	Wirksamwerden in der gesamten Rechtsordnung	422
b)	Geltung für alle Träger staatlicher Aufgaben	422
c)	Mittelbare Wirkung unter Privaten (Drittwirkung)	424
V.	Persönlicher und sachlicher Schutzbereich	425
1.	Träger der Grundrechte (Persönlicher Schutzbereich)	425
a)	Natürliche Personen	425
b)	Exkurs: Grundrechtsmündigkeit	426
c)	Juristische Personen	426
2.	Sachlicher Schutzbereich und Kerngehalt	427
a)	Sachlicher Schutzbereich	427
b)	Kerngehalt	427
3.	Grundrechtskonkurrenz und Grundrechtskollisionen	428

VI. Einschränkungen von Grundrechten	429
1. Einschränkung im Allgemeinen	429
2. Grundrechtseingriff	432
3. Grundrechtsverzicht und Grundrechtsverwirkung	432
VII. Einschränkungsvoraussetzungen gemäss Art. 36 BV	433
1. Gesetzliche Grundlage	433
a) Bedeutung der gesetzlichen Grundlage	433
b) Anforderungen an Normstruktur und Normdichte	433
c) Anforderungen an die Normstufe	434
d) Polizeiliche Generalklausel	435
e) Gesetzliche Grundlage im besonderen Rechtsverhältnis	435
2. Rechtfertigende Eingriffsinteressen	436
3. Verhältnismässigkeit	437
4. Kerngehalt	438
VIII. Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen	439
§ 31 Schutz von Person und Persönlichkeit	440
I. Schutz der Menschenwürde	440
1. Grundlagen	440
2. Materieller Gehalt	440
3. Einschränkungen	441
II. Recht auf Leben	441
1. Grundlagen	441
2. Materieller Gehalt	442
a) Sachlicher Schutzbereich	442
b) Persönlicher Schutzbereich	442
c) Vermittelte Ansprüche	442
3. Einschränkungen	443
III. Persönliche Freiheit	444
1. Grundlagen	444
2. Materieller Gehalt	444
a) Sachlicher Schutzbereich	444
aa) Körperliche Unversehrtheit	445
bb) Geistige Unversehrtheit	445
cc) Bewegungsfreiheit	447
b) Persönlicher Schutzbereich	448
c) Vermittelte Ansprüche	448
3. Einschränkungen	448
IV. Schutz der Privatsphäre	449
1. Grundlagen	449
2. Materieller Gehalt	449
a) Sachlicher Schutzbereich	449
aa) Schutz des Privat- und Familienlebens	449
bb) Schutz der Wohnung	450

cc) Schutz des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs	451
dd) Datenschutz	451
b) Persönlicher Schutzbereich	451
c) Vermittelte Ansprüche	452
3. Einschränkungen	452
V. Recht auf Ehe und Familie	453
1. Grundlagen	453
2. Materieller Gehalt	453
a) Sachlicher Schutzbereich	453
b) Persönlicher Schutzbereich	454
c) Vermittelte Ansprüche	454
3. Einschränkungen	454
VI. Fazit: Umfassender verfassungsrechtlicher Persönlichkeitsschutz	455
§ 32 Glaubens- und Gewissensfreiheit	456
I. Grundlagen	456
II. Materieller Gehalt	456
1. Sachlicher Schutzbereich	456
2. Persönlicher Schutzbereich	458
3. Vermittelte Ansprüche	459
III. Einschränkungen	459
§ 33 Niederlassungsfreiheit; Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung	461
I. Niederlassungsfreiheit	461
1. Grundlagen	461
2. Materieller Gehalt	461
a) Sachlicher Schutzbereich	461
b) Persönlicher Schutzbereich	462
c) Vermittelte Ansprüche	462
3. Einschränkungen	462
II. Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung	463
§ 34 Schutz der Kommunikation	464
I. Grundlagen	464
II. Gemeinsame Grundsätze	465
1. Persönlicher Schutzbereich	465
2. Sachlicher Schutzbereich der Meinungsfreiheit und vermittelte Ansprüche	465
3. Besonderheiten bei der Einschränkung der Kommunikationsgrundrechte	467
4. Kommunikationsgrundrechte bei der Benützung des öffentlichen Grundes	467

III. Medienfreiheit	468
1. Grundlagen	468
2. Sachlicher Schutzbereich	468
3. Einschränkungen	469
IV. Informationsfreiheit	470
1. Grundlagen	470
2. Sachlicher Schutzbereich	470
3. Einschränkungen	472
4. Öffentlichkeit der Verwaltung	472
V. Wissenschaftsfreiheit	473
1. Grundlagen	473
2. Persönlicher Schutzbereich	473
3. Sachlicher Schutzbereich	474
4. Einschränkungen	474
VI. Kunstfreiheit	475
1. Grundlagen	475
2. Persönlicher und sachlicher Schutzbereich	476
3. Einschränkungen	476
VII. Versammlungsfreiheit	477
1. Grundlagen	477
2. Sachlicher Schutzbereich	477
VIII. Vereinigungsfreiheit	478
1. Grundlagen	478
2. Sachlicher Schutzbereich	478
3. Einschränkungen	479
IX. Petitionsrecht	479
X. Sprachenfreiheit	479
§ 35 Wirtschafts- und Eigentumsordnung	481
I. Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie im Überblick	481
II. Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie in der schweizerischen Wirtschaftsverfassung	482
1. Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit	482
2. Weitere Verfassungsnormen und ihr Verhältnis zu Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie	483
a) Überblick	483
b) Wettbewerbspolitik	483
c) Koalitionsfreiheit	484
d) Privatrecht und privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit	484
e) Geld, Währung, Konjunktur	485
f) Wirtschaftsaufsicht	485
g) Strukturpolitik	485
h) Binnenmarkt	486
i) Aussenwirtschaft	486

§ 36 Wirtschaftsfreiheit	487
I. Grundlagen	487
II. Sachlicher Schutzbereich	487
1. Privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit	487
a) Allgemeine Umschreibung	487
b) Erwerbstätigkeit	488
c) Privatwirtschaftliche Tätigkeit	488
2. Anspruch auf staatliche Leistungen?	489
a) Berufswahl- und Ausbildungsfreiheit	489
b) Öffentlicher Grund	490
c) «Faktische» Grundrechtseingriffe?	490
III. Persönlicher Schutzbereich	491
1. Natürliche und juristische Personen	491
2. Ausländerinnen und Ausländer	491
3. Träger von Staatsaufgaben?	491
IV. Gleichbehandlung der Konkurrentinnen und Konkurrenten	492
V. Einschränkungen und Kerngehalt	493
1. Grundsatzwidrige Massnahmen als Sonderproblem der Wirtschafts freiheit	493
2. Allgemeine Voraussetzungen für Einschränkungen	494
3. Monopole	495
4. Steuern und Abgaben	496
§ 37 Eigentumsgarantie	497
I. Grundlagen	497
II. Schutzbereich	498
1. Sachlicher Schutzbereich	498
a) Rechte des Privatrechts und wohlerworbene Rechte	498
b) Rechtswidrige Verwendung und faktische Nutzungsmöglichkeiten?	498
c) Vermögen?	499
2. Persönlicher Schutzbereich	499
III. Vermittelte Ansprüche	500
IV. Eigentumsbeschränkungen und Entschädigungspflicht	501
1. Bestandesgarantie	501
2. Wertgarantie	501
§ 38 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot	503
I. Grundfragen	503
1. Bedeutung und Herkunft	503
2. Internationale Verankerung	504
3. Teilgehalte nach schweizerischem Verfassungsrecht	505
4. Terminologie	505
5. Schutzkonzeption und Abgrenzung	507
6. Spezielles zum Adressaten und zur Durchsetzbarkeit	507

II.	Rechtsgleichheit	508
1.	Materieller Gehalt	508
a)	Umfang und Adressat	508
b)	In der Rechtsanwendung	508
c)	In der Rechtsetzung	509
2.	Relativierung	510
a)	Sachlicher und vernünftiger Grund	510
b)	Richterliche Zurückhaltung bei der Überprüfung	511
III.	Diskriminierungsverbot	512
1.	Bedeutung von Art. 8 Abs. 2 BV	512
2.	Anknüpfungskriterien	513
3.	Adressat	513
4.	Absoluter Charakter	514
IV.	Gleichstellung von Mann und Frau	514
1.	Verschiedene Teilgehalte in Art. 8 Abs. 3 BV	514
2.	Gleichberechtigung von Mann und Frau	515
3.	Gesetzgebungsauftrag	515
4.	Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit	516
5.	Relativierung	517
V.	Beseitigung von Benachteiligungen für Behinderte	517
VI.	Verhältnis zu anderen Bestimmungen der Bundesverfassung	518
§ 39	Willkürverbot sowie Treu und Glauben	520
I.	Grundlagen	520
II.	Willkürverbot	521
1.	Materieller Gehalt	521
a)	Im Allgemeinen	521
b)	In der Rechtsetzung	521
c)	In der Rechtsanwendung	521
2.	Absolute Geltung	522
3.	Durchsetzbarkeit	522
4.	Verhältnis zu anderen Bestimmungen der Bundesverfassung	523
III.	Treu und Glauben	524
1.	Materieller Gehalt	524
2.	Voraussetzungen des Vertrauensschutzes	524
3.	Typische Fälle	525
4.	Rechtsfolgen	526
5.	Verhältnis zu anderen Bestimmungen der Bundesverfassung	526
§ 40	Verfahrensgrundrechte	527
I.	Grundlage und Bedeutung der Verfahrensgrundrechte	527
II.	Anspruch auf Rechtsschutz	528
1.	„Rechtsweggarantie“	528
a)	Sachlicher Schutzbereich	528
b)	Persönlicher Schutzbereich	529
c)	Ausnahmen und Einschränkungen	529

2. Weitere Rechtsschutzgarantien	530
a) Anspruch auf höchstrichterlichen Rechtsschutz?	530
b) Internationale Garantien	530
III. Garantien im Verfahren (Verfahrensgarantien)	531
1. Allgemeines	531
2. Allgemeine Verfahrensgarantien	532
a) Faires Verfahren	532
b) Rechtliches Gehör	533
c) Unentgeltliche Rechtspflege	534
3. Gerichtliche Verfahren	534
a) Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht	534
b) Garantie des Wohnsitzgerichtsstandes	535
c) Öffentlichkeit des Verfahrens	536
4. Besondere Verfahren	536
a) Garantien bei Freiheitsentzug	536
b) Garantien im Strafverfahren	537
§ 41 Soziale Grundrechte	538
I. Funktion und Stellung	538
1. Funktion der sozialen Grundrechte	538
2. Verfassungsrechtliche Einbettung	539
3. Abgrenzung zu den Sozialzielen	540
4. Internationaler Rahmen	541
II. Recht auf Hilfe in Notlagen	542
1. Verfassungsrechtliche Verankerung	542
2. Schutzbereich	543
3. Einschränkung von Art. 12 BV?	544
4. Verschuldensunabhängigkeit und Rechtsmissbrauch	544
III. Anspruch auf Grundschulunterricht	545
1. Rechtliche Grundlagen	545
2. Schutzbereich	546
3. Einschränkung von Art. 19 BV?	547
IV. Schutz von Kindern und Jugendlichen	548
1. Rechtsnatur von Art. 11 BV	548
2. Schutzbereich	549
§ 42 Politische Rechte	551
I. Begriff	551
II. Historische Entwicklung	552
1. Alte Eidgenossenschaft (bis 1798)	552
2. Helvetik, Mediation, Restauration und Regeneration (1798-1848)	552
3. Bundesverfassung von 1848	553
4. Demokratische Bewegung (ab 1863) und weitere Entwicklungsstationen	553

III. Stimm- und Wahlrecht im Bund	554
1. Voraussetzungen	554
2. Schweizer Bürgerrecht	554
3. Vollendetes 18. Altersjahr	555
4. Keine Entmündigung	555
5. Rechtsfolge erfüllter Voraussetzungen: Registereintrag	556
IV. Besonderheiten in den Kantonen	556
V. Stimmrechtsausübung in Bund und Kantonen	558
1. Politischer Wohnsitz	558
2. Eintragung im Stimmregister	559
3. Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen von Bund und Kantonen	560
4. Stimmzwang und -pflicht	561
5. Stimmbeteiligung	562
6. Stimmrechtsausübung durch Auslandschweizer	562
VI. Wählbarkeit	563
VII. Schutz des Stimm- und Wahlrechts	565
1. Bestandteile der Wahl- und Abstimmungsfreiheit	565
2. Behördliche Interventionen in den Wahl- und Abstimmungskampf	567
3. Rechtsschutz	568
4. Strafrechtlicher Schutz des Stimmrechts	569
Sachregister	571