



## Die einzelnen Freiheitsrechte II

### Staatsrecht I



Vorlesung vom 21./24./28. Oktober 2008

Herbstsemester 2008  
Prof. Christine Kaufmann



## Ziele

- **Kenntnis**
  - Der Freiheitsrechte von Art. 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25 und 28 BV
- **Fähigkeit**
  - Den Schutzbereich zu bestimmen
  - Die Zulässigkeit einer bestimmten Einschränkung zu beurteilen

2

## Übersicht

- **Freiheit der Kommunikation**
  - Meinungsfreiheit
  - Informationsfreiheit
  - Medienfreiheit
  - Leges speciales: Wissenschaftsfreiheit und Kunstfreiheit
- **Versammlungsfreiheit, Demonstrationsfreiheit**
- **Vereinigungsfreiheit**
- **Koalitionsfreiheit (inklusive „Streikrecht“)**
- **Niederlassungsfreiheit**
- **Schutz vor Ausweisung/Auslieferung/Ausschaffung**

3

## Art. 16/17: Funktionen

- **Menschenrechtliche Funktion**

- Eine Meinung zu haben und sie zu äussern, ist elementarer Teil der Persönlichkeitsentfaltung

- **Demokratische Funktion**

- Ohne freie Meinungsäusserung kann eine Demokratie nicht funktionieren

4

## Meinungsfreiheit Art. 16 Abs. 1/2 BV (1/2)

- **Begriff der Meinung**

- Ideelle Meinungen
  - Weiter Begriff
  - Auch Werbung für ideelle Veranstaltungen
- Kommerzielle Meinungen?
  - Def. Ziel ist eine wirtschaftliche Transaktion
  - In der Schweiz Schutz durch Art. 27 BV
  - International Schutz durch Art. 10 EMRK und Art. 19 UNO-Pakt II

5

## Meinungsfreiheit Art. 16 Abs. 1/2 BV (2/2)

- **Schutzbereich**

- Freiheit, eine Meinung zu bilden
  - Bedingt Zugang zu Informationen
  - Bezüge zu Informations- und Medienfreiheit
- Freiheit, eine Meinung zu haben
  - Keine Anknüpfung von Sanktionen an das blosses Haben einer Meinung
  - Kein Zwang zur Äusserung der eigenen Meinung
- Freiheit, eine Meinung zu äussern und zu verbreiten

6

## Informationsfreiheit Art. 16 Abs. 1/3 BV (1/2)

- **Schutzbereich**

- Empfang und Beschaffung von Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen
- Verbreitung von Informationen
- Gebot rechtsgleicher und willkürfreier behördlicher Information

- **Sonderfragen**

- Öffentlichkeit der Verwaltung
  - Öffentlichkeitsgesetz: Öffentlichkeitsprinzip mit Ausnahmen
  - Art. 320 StGB: Strafbarkeit der Amtsgeheimnisverletzung

## Informationsfreiheit Art. 16 Abs. 1/3 BV (2/2)

- **Forts. Sonderfragen**

- Parlamentssitzungen
  - Grundsatz der Öffentlichkeit (Art. 4 ParlG)
  - Ausnahme: Kommissionssitzungen
- Gerichtsverhandlungen
  - Siehe Art. 30 Abs. 3 BV

8

## Medienfreiheit Art. 17 BV (1/2)

- **Schutzbereich**

- Öffentliche, technisch übertragbare Meinungsäußerung
  - Einmalige und periodische erscheinende Produkte
  - Technisches Mittel ist unerheblich
- Schutz von Marktzutritt, Recherche, Publikation und Verbreitung

9

## Medienfreiheit Art. 17 BV (2/2)

- **Forts. Schutzbereich**

- Erfasste Medien
  - Kein numerus clausus
  - Explizit: Presse (Pressefreiheit), Radio und Fernsehen
  - Andere Formen (z.B. online-Publikationen)
- Konkretisierung der Radio- und Fernsehfreiheit durch Art. 93 BV
  - Autonomie der Programmgestaltung im Rahmen Leistungsauftrags
  - Bundesgericht: Kein „Recht auf Antenne“
- Abs. 2: Verbot der Zensur
- Abs. 3: Redaktionsgeheimnis

10

## Art. 16/17: Träger

- **Natürliche Personen**

- Unabhängig von der Nationalität
- Bei Ausländerinnen und Ausländern sind jedoch nach Ansicht des Bundesrates Einschränkungen leichter möglich

- **Juristische Personen**

- Namentlich Parteien, Vereine
- Medienunternehmen

11

## Art. 16/17: Einschränkungen (1/2)

- **Gemäss Art. 36 BV zulässig**

- Gesetzliche Grundlage
- Öffentliches Interesse
- Verhältnismässigkeit i.w.S.
  - Eignung
  - Erforderlichkeit
  - Verhältnismässigkeit i.e.S. (Zumutbarkeit)
- Wahrung des Kerngehaltes

12

## Art. 16/17: Einschränkungen (2/2)

- **Einzelfragen zur Verhältnismässigkeit i.e.S.**

- Präventivmassnahmen sind unverhältnismässig (vgl. Art. 17 Abs. 2 BV für Zensur)
- Bei Beamten ist Treuepflicht zum Staat zu berücksichtigen
- Bei Personen des öffentlichen Lebens
  - Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu beachten
  - Insbesondere für die demokratische Entscheidungsfindung

13

## Art. 16/17: Verhältnis (1/2)

- **„Internes Verhältnis“:**

- Informationsfreiheit und Medienfreiheit gehen als *leges speciales* der Meinungsfreiheit vor

- **Verhältnis zu anderen Freiheitsrechten**

- Persönliche Freiheit
  - Art. 10 Abs. 2 BV ist subsidiär; Art. 16 und 17 gehen vor
- Glaubens- und Gewissensfreiheit
  - Art. 15 BV ist *lex specialis* und geht somit vor

14

## Art. 16/17: Verhältnis (2/2)

- **(Forts. Verhältnis zu anderen Freiheitsrechten)**

- Wissenschaftsfreiheit und Kunstfreiheit
  - Art. 20 und 21 BV gehen als *leges speciales* vor
- Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)
  - Schweizerische Regelung
    - Ideelle Äusserungen: Meinungs-/Informations-/Medienfreiheit
    - Kommerzielle Äusserungen: Wirtschaftsfreiheit
  - EMRK
    - Kein eigenes Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit
    - Meinungs-/Informations-/Medienfreiheit gelten auch für kommerzielle Äusserungen

15

## Art. 20: Wissenschaftsfreiheit

- **Rechtsgrundlagen**
  - Art. 20 BV
  - Art. 10 EMRK und Art. 19 UNO-Pakt II (beide zur Meinungsfreiheit) schützen auch die Wissenschaftsfreiheit
- **Schutzbereich**
  - Wissenschaftliche Lehre und Forschung
  - Nicht gewährleistet ist hingegen die Unterrichtsfreiheit
- **Träger**
  - Alle natürlichen und juristischen Personen
- **Einschränkungen**
  - Nach Art. 36 BV

16

## Art. 21: Kunstfreiheit

- **Rechtsgrundlagen**
  - Art. 21 BV
  - Art. 10 EMRK und Art. 19 UNO-Pakt II (beide zur Meinungsfreiheit) schützen auch die Kunstfreiheit
- **Schutzbereich**
  - „Kunst“
  - Abgrenzung zur Meinung z.T. dogmatisch schwierig, in der Praxis aber kaum von Relevanz
- **Träger**
  - Alle natürlichen und juristischen Personen
- **Einschränkungen**
  - Nach Art. 36 BV

17

## Art. 22: Versammlungsfreiheit (1/2)

- **Rechtsgrundlagen**
  - Art. 22 BV, Art. 11 EMRK, Art. 21 UNO-Pakt II
- **Schutzbereich**
  - Versammlungen – nur mit meinungsbildendem Zweck?
  - Organisation, Teilnahme, Fernbleiben
- **Träger**
  - Natürliche Personen (unabhängig von der Nationalität)
  - Juristische Personen (als Organisatorinnen von Versammlungen)

18

## Art. 22: Versammlungsfreiheit (2/2)

### • Einschränkungen

- Nach Art. 36 BV
- Unverhältnismässig sind i.d.R. Massnahmen, die sich nicht gegen den Störer richten

19

## Art. 16/22: „Demonstrationsfreiheit“

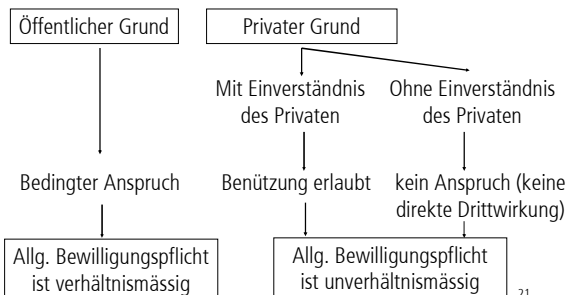
### • Demonstrationsfreiheit

- Nicht explizit in der BV verankert
- Aus Meinungs- und Versammlungsfreiheit hergeleitet
- Bedingter Anspruch auf Benutzung öffentlichen Grundes sowie von Gemeindesälen
  - Konstitutiv-institutionelles Grundrechtsverständnis
- Einschränkungen nach Art. 36 BV
  - Folge: Bewilligungspflicht benötigt eine gesetzliche Grundlage

20

## Demonstrationsfreiheit: Übersicht

Anspruch auf Benutzung fremden Eigentums zur Ausübung der Demonstrationsfreiheit (Art. 16 i.V.m. 22 BV)



21

## Art. 23: Vereinigungsfreiheit (1/3)

- **Rechtsgrundlagen**

- Art. 23 BV, Art. 11 EMRK und Art. 22 UNO-Pakt II

- **Schutzbereich**

- Zusammenschlüsse von Personen zu ideellem Zweck
- Abs. 2: Bildung, Beitritt, Zugehörigkeit, Tätigkeit
- Abs. 3: Nichtbeitritt, Nichtzugehörigkeit („negative Vereinigungsfreiheit“)
- Nicht aber: Recht auf Beitritt zu einem Verein

22

## Art. 23: Vereinigungsfreiheit (2/3)

- **Träger**

- Alle natürlichen und juristischen Personen
- A.M. in Bezug auf juristische Personen: BGE 100 Ia 277

- **Einschränkungen**

- Nach Art. 36 BV

23

## Art. 23: Vereinigungsfreiheit (3/3)

- **Einzelfragen**

- Sonderstatusverhältnisse
  - Bei der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen
- Zwangsmitgliedschaften
  - Nach h.L. nicht pauschal unzulässig
- Rechtswidriger Vereinszweck
  - Vereine, deren Ziel oder Tätigkeit rechtswidrig ist, können verboten werden

24



## Art. 28: Koalitionsfreiheit (1/2)

- **Rechtsgrundlagen**

- Art. 28 BV, Art. 11 EMRK, Art. 8 UNO-Pakt I und Art. 22 UNO-Pakt II

- **Schutzbereich**

- Abs. 1: Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände
  - Bildung, Beitritt, Fernbleiben
- Abs. 3: Recht zu Streik und Aussperrung, sofern
  - es um Arbeitsbeziehungen geht,
  - keine Friedenspflicht entgegensteht, und
  - kein Verbot nach Abs. 4 besteht

25

## Art. 28: Koalitionsfreiheit (2/2)

- **Träger**

- Natürliche und juristische Personen

- **Einschränkungen**

- Müssen Art. 36 und Art. 28 Abs. 4 BV genügen

- **Drittwirkung des Streikrechts**

- Rechtmässige Streiks verletzen keine arbeitsvertraglichen Pflichten und sind deshalb kein Kündigungsgrund

26

## Art. 24: Niederlassung (1/4)

- **Rechtsgrundlagen der Niederlassungsfreiheit**

- Art. 24 BV, Art. 12 UNO-Pakt II, Art. 4 ff. Freizügigkeitsabkommen

- **Historische Entwicklung auf Bundesebene**

- Vor 1848: Keine Niederlassungsfreiheit
- Vor 1866: Nicht für Juden
- Vor 1975: Einschränkungen für strafrechtlich Verurteilte und dauernd Unterstützungsbedürftige
- 1975: Wechsel vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip für die Unterstützungspflicht (heute: Art. 115 BV)
- 1999: Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft

27

## Art. 24: Niederlassung (2/4)

### • **Schutzbereich**

- Aufenthalt und Wohnsitz in beliebiger Schweizer Gemeinde
  - Inklusive bloss vorübergehendem Aufenthalt
  - Örtlicher Geltungsbereich: Inter- wie auch innerkantonale
- Ausreise aus der Schweiz und Einreise in die Schweiz
- Nicht aber: Absolute Gleichbehandlung von Aufenthaltlern mit Niedergelassenen
  - Kurtaxe ist nach Bundesgericht zulässig

28

## Art. 24: Niederlassung (3/4)

### • **Träger**

- Schweizerinnen und Schweizer
- Grundsätzlich nicht Ausländerinnen und Ausländer
  - Keine Ansprüche aus der BV
  - EU-Bürgerinnen und -Bürger haben aber bedingte Ansprüche aus Staatsverträgen („Bilaterale“)
- Keine Träger sind juristische Personen

29

## Art. 24: Niederlassung (4/4)

### • **Einschränkungen**

- Einschränkungen sind grundsätzlich unzulässig
- Ausnahmen einzig infolge Sonderstatusverhältnisses
  - Wohnsitzpflicht von Beamten am Arbeitsort
    - Aus zwingenden dienstlichen Gründen
    - Oder bei Erfordernis besonderer Verbundenheit zur Bevölkerung
  - Die Voraussetzungen von Art. 36 BV müssen erfüllt sein

30

## Ausweisung, Auslieferung, Ausschaffung

- **Rechtsgrundlagen**

- Art. 25 BV, Art. 3 EMRK, Art. 7 UNO-Pakt II, Art. 3 UNO-Übereinkommen gegen Folter

- **Schutzbereich**

- Ausweisung: Verpflichtung, das Staatsgebiet zu verlassen
- Auslieferung: Überstellen einer Person in ein Land, in dem sie gesucht wird
- Ausschaffung: Behördlicher Vollzug einer Ausreisepflicht

## Art. 25 BV: Übersicht

- **Abs. 1: Verbot der Ausweisung von Staatsangehörigen**
- **Abs. 2: Schutz von Flüchtlingen vor Verfolgung**
- **Abs. 3: Verbot der Auslieferung und Ausschaffung bei drohender Verletzung grundrechtlicher Kerngehalte**

32

## Ausweisungsverbot Art. 25 Abs. 1 BV

- **Träger**

- Schweizerinnen und Schweizer

- **Schutzbereich**

- Art. 25 Abs. 1, 1. Halbsatz: Absolutes Ausweisungsverbot
- Umfasst jede staatliche Handlung

- **Einschränkungen**

- Auslieferung von Schweizern an das Ausland
  - Art. 25 Abs. 1, 2. Halbsatz als Sonderfall der „Ausweisung“
  - Nur mit Zustimmung der Betroffenen zulässig (vgl. Art. 7 Abs. 2 IRSG)
- Überstellung von Schweizern an den ICC (mit unterschiedlicher Begründung) zulässig

33

## Schutz von Flüchtlingen Art. 25 Abs. 2 (1/2)

- **Grundlage**
  - Völkerrechtliches Gebot des non-refoulement
  - Ius cogens
- **Träger**
  - Flüchtlinge unabhängig von ihrem rechtlichen Status
  - Zwei Elemente: Verfolgung und Bruch mit dem Verfolgerstaat
- **Schutzbereich**
  - Schutz vor Auslieferung oder Ausschaffung an einen Verfolgerstaat
  - Schutz vor Überstellung an Drittstaat, wenn Gefahr dass dieser zur Ausreise in Verfolgerstaat zwingt.

34

## Schutz von Flüchtlingen Art. 25 Abs. 2 (2/2)

- **Einschränkungen (vgl. Art. 5 Abs. 2 AsylG)**
  - Nur gemäss Art. 33 Abs. 2 FK Flüchtlingskonvention
    - Flüchtling ist Gefahr für Sicherheit der Schweiz
    - Flüchtling erscheint gemeingefährlich, weil wegen schwerer Verbrechen oder Vergehen rechtskräftig verurteilt
  - Restriktive Auslegung
  - Falls ein Tatbestand gegeben, ist Art. 36 BV zu prüfen

35

## Schutz von Kerngehalten: Art. 25 Abs. 3 (1/2)

- **Völkerrechtliche Grundlagen**
  - Art. 3 EMRK
  - Art. 7 UNO-Pakt II, Art. 3 Folterkonvention
- **Träger**
  - Alle Menschen in der Schweiz
  - Unabhängig vom Aufenthaltsstatus
  - Unabhängig von Straffälligkeit (≠ Abs. 2)

36

## Schutz von Kerngehalten: Art. 25 Abs. 3 (2/2)

- **Schutzbereich**

- Schutz vor Folter oder anderer grausamer oder unmenschlicher Behandlung
  - Durch staatliche und nicht staatliche Organe
  - Auch im Rechtshilfverfahren: Problematik der Garantieerklärungen: vgl. BGE 134 IV 156
- Kerngehalt und Schutzbereich sind identisch

- **Einschränkungen sind unzulässig**

37