

•
•
•
•
•
•
•
•
•
•
•

Die einzelnen Freiheitsrechte II

Staatsrecht I

Vorlesungen 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

Übersicht

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

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

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

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 blosse Haben einer Meinung
 - Kein Zwang zur Äusserung der eigenen Meinung
- Freiheit, eine Meinung zu äussern und zu verbreiten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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)

Art. 22: Versammlungsfreiheit (2/2)

- **Einschränkungen**

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

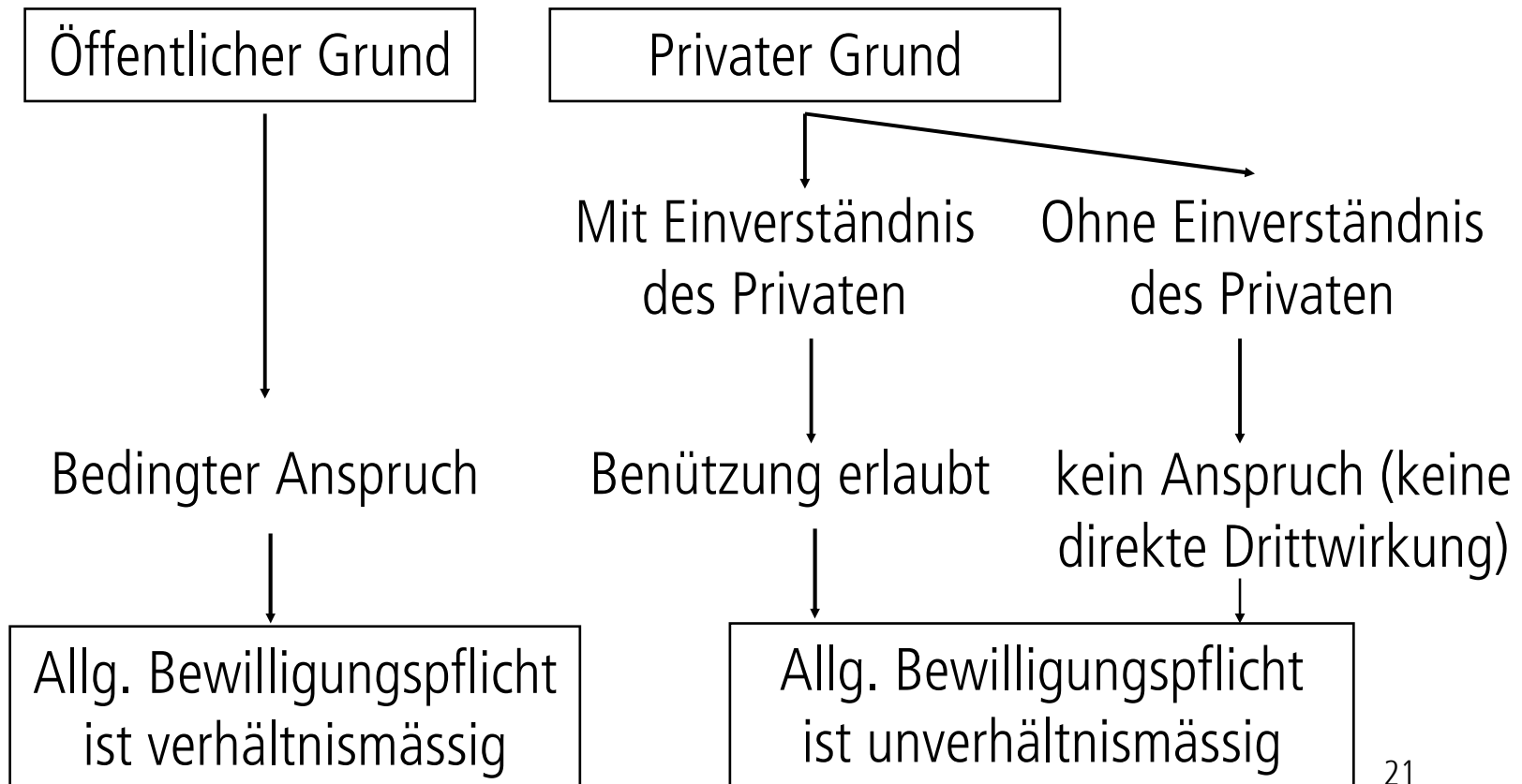
Art. 16/22: „Demonstrationsfreiheit“

- **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

Demonstrationsfreiheit: Übersicht

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



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

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

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

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

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

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

Art. 24: Niederlassung (2/4)

- **Schutzbereich**

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

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

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

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**

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

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.

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

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 (\neq Abs. 2)

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 Rechtshilfeverfahren: Problematik der Garantieerklärungen: vgl. BGE 134 IV 156

- Kerngehalt und Schutzbereich sind identisch

- **Einschränkungen sind unzulässig**