

# Allgemeines Verwaltungsrecht

von

**Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann**

Professoren an der Universität Zürich

5. vollständig überarbeitete Auflage

Schulthess

**DIKE**

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Literatur, amtliche Veröffentlichungen, Zeitschriften und Internet-Adressen zum Verwaltungsrecht	XXXVII
Abkürzungsverzeichnis	XLIII

<i>Einleitung</i> Welche Bedeutung hat das Allgemeine Verwaltungsrecht?	1
---	---

## 1. Teil Grundlagen 3

<i>1. Kapitel</i> Die Verwaltung	5
----------------------------------	---

### § 1 Begriff und Arten der Verwaltung 5

I. Funktioneller und organisatorischer Begriff der Verwaltung	5
1. Funktioneller Begriff der Verwaltung: Die Verwaltungstätigkeit	5
2. Organisatorischer Begriff der Verwaltung: Die Verwaltungsbehörden	6
II. Arten der Verwaltungstätigkeit	7
1. Hoheitliche und nicht hoheitliche Verwaltungstätigkeit	7
2. Eingriffs- und Leistungsverwaltung	8

### § 2 Das Verhältnis der Verwaltungsbehörden zu anderen Staatsorganen 10

I. Verwaltungsbehörden und Parlament	10
1. Kompetenzverteilung	10
2. Parlamentarische Aufsicht gegenüber den Verwaltungsbehörden	12
II. Verwaltungsbehörden und Justizbehörden	13
1. Kompetenzverteilung	13
2. Entscheid über Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden	13

3.	Gegenseitige Unabhängigkeit und Anerkennung	13
4.	Entscheid über Vorfragen	14
III.	Exkurs: Ombudsstellen (Ombudsmann)	18
1.	Begriff, Aufgaben und Stellung	18
2.	Übersicht über den Stand der Einführung	18
<b>2. Kapitel</b>	<b>Das Verwaltungsrecht</b>	19
<b>§ 3</b>	<b>Die Quellen des Verwaltungsrechts</b>	19
I.	Begriff und Bedeutung des Verwaltungsrechts	20
II.	Die Verfassung	21
1.	Verfassungsgrundsätze	21
2.	Grundrechte	21
3.	Verfassungsrechtliche Kompetenzordnung	21
4.	Materielles Verwaltungsrecht in der Verfassung	21
III.	Gesetze	22
1.	Begriff	22
2.	Bedeutung der Gesetze für das Verwaltungsrecht	22
IV.	Verordnungen	23
1.	Begriff	23
2.	Arten von Verordnungen	23
3.	Bedeutung der Verordnungen für das Verwaltungsrecht	29
4.	Exkurs: Verordnungen und Richtlinien nach dem Recht der EU	29
V.	Autonome Satzungen, insbesondere kommunales Recht	30
VI.	Staatsverträge und innerstaatliche Vereinbarungen	31
1.	Staatsverträge	31
2.	Innerstaatliche Vereinbarungen	33
VII.	Allgemeine Rechtsgrundsätze	35
1.	Begriff	35
2.	Wichtige Anwendungsfälle	35
VIII.	Gewohnheitsrecht	37
1.	Begriff	37
2.	Voraussetzungen der Zulassung von Gewohnheitsrecht im Verwaltungsrecht	37

IX.	Richterliches Recht	39
	1. Begriff	39
	2. Bedeutung des richterlichen Rechts im Verwaltungsrecht	39
	3. Beispiele von richterlichem Recht im Verwaltungsrecht	40
<b>§ 4</b>	<b>Die Auslegung des Verwaltungsrechts</b>	41
I.	Aufgabe und Bedeutung der Auslegung im Verwaltungsrecht	41
II.	Anwendung der allgemeinen Auslegungsmethoden im Verwaltungsrecht	42
III.	Die Bedeutung von formalen Auslegungsregeln	43
	1. Vorrang der <i>lex specialis</i> und der <i>lex posterior</i>	43
	2. Umkehr- und Analogieschluss	44
	3. Verbot extensiver Auslegung von Polizei- und Ausnahmenvorschriften («in dubio pro libertate»)	44
IV.	Verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung von Verwaltungsrecht	45
V.	Lückenfüllung im Verwaltungsrecht	46
<b>§ 5</b>	<b>Verwaltungsrecht und Privatrecht</b>	50
I.	Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Regelungen	51
	1. Allgemeines	51
	2. Abgrenzungskriterien	51
	3. Praktische Bedeutung der Zuordnung zum öffentlichen Recht	54
	4. Gemischte Normen (Doppelnormen)	55
II.	Zusammenhänge zwischen Verwaltungstätigkeit und Privatrecht	56
	1. Privatrechtliches Handeln des Staates	56
	2. Privatrechtliche Haftung des Staates	60
III.	Übernahme von Begriffen und Normen des Privatrechts ins Verwaltungsrecht	61
	1. Anknüpfung des Verwaltungsrechts an privatrechtliche Tatbestände	61
	2. Verweisung des Verwaltungsrechts auf Normen des Privatrechts	62
	3. Analoge Anwendung des Privatrechts zur Lückenfüllung im öffentlichen Recht	62

<b>§ 6</b>	<b>Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich des Verwaltungsrechts</b>	63
I.	Zeitlicher Geltungsbereich	63
1.	Inkrafttreten von Erlassen	63
2.	Ausserkrafttreten von Erlassen	64
3.	Anwendung von neuem Recht auf hängige Verfahren	64
4.	Rückwirkung	66
5.	Vorwirkung	71
II.	Räumlicher Geltungsbereich	72
1.	Das Territorialitätsprinzip	72
2.	Verschiedene Anknüpfungen	73
<i>3. Kapitel</i>	<i>Die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts</i>	75
	Vorbemerkung: Bedeutung der Grundprinzipien des Verwaltungsrechts	75
<b>§ 7</b>	<b>Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung</b>	77
I.	Sinn und Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips	78
1.	Allgemeines	78
2.	Die rechtsstaatlichen Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips	79
3.	Demokratische Funktion des Gesetzmässigkeitsprinzips	79
II.	Rechtsgrundlagen	80
III.	Allgemeine Umschreibung des Inhalts des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit	80
IV.	Erfordernis des Rechtssatzes	80
1.	Definition	80
2.	Der Begriff des Rechtssatzes	80
3.	Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes	81
V.	Erfordernis der Gesetzesform	83
1.	Definition	83
2.	Gesichtspunkte für die Bestimmung der Rechtssetzungsstufe	83
3.	Das Problem der Gesetzesdelegation	85
VI.	Geltungsbereich des Gesetzmässigkeitsprinzips	87
1.	Geltung für Eingriffs- und Leistungsverwaltung	87
2.	Geltung für Bund, Kantone und Gemeinden	88

3.	Geltung für alle Arten von Verwaltungstätigkeit	89
4.	Beschränkte Geltung des Gesetzmässigkeitsprinzips	89
VII.	<b>Gesetzmässigkeit, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff</b>	90
1.	Allgemeines	90
2.	Ermessen und Gesetzesdelegation	91
3.	Begriff und Arten des Ermessens	91
4.	Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	94
5.	Ermessensfehler	98
6.	Gerichtliche Beurteilung der Ermessensfehler	100
VIII.	<b>Gesetzmässigkeitsprinzip und Sonderstatusverhältnis («Besonderes Rechtsverhältnis»)</b>	101
1.	Begriff des Sonderstatusverhältnisses	101
2.	Anforderungen an die gesetzliche Grundlage	101
<b>§ 8</b>	<b>Der Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot</b>	103
I.	Rechtsgrundlage, Inhalt und Bedeutung des Gleichheitsprinzips	103
II.	Anspruch auf Gleichbehandlung	105
1.	Grundsatz	105
2.	Bedeutung bei der Rechtssetzung	106
3.	Bedeutung bei der Rechtsanwendung	107
III.	Willkürverbot	111
<b>§ 9</b>	<b>Der Grundsatz des öffentlichen Interesses</b>	114
I.	Der Begriff des öffentlichen Interesses	114
1.	Schwierigkeit einer allgemeinen Umschreibung	114
2.	Zeitliche und örtliche Wandelbarkeit	115
3.	Kasuitik	115
4.	Fiskalische Interessen	117
II.	Rechtsgrundlagen	117
III.	Geltungsbereich	117
IV.	Abwägung zwischen verschiedenen Interessen	119
1.	Allgemeines	119
2.	Abwägung zwischen öffentlichem und entgegenstehendem privatem Interesse	119
3.	Abwägung zwischen gegensätzlichen öffentlichen Interessen	119

<b>§ 10</b>	<b>Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit</b>	123
I.	Definition des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit	123
II.	Rechtsgrundlagen	123
III.	Geltungsbereich	124
IV.	Die drei Elemente des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit	124
	1. Eignung der Massnahme	124
	2. Erforderlichkeit der Massnahme	125
	3. Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung (Abwägung von öffentlichen und betroffenen privaten Interessen)	127
<b>§ 11</b>	<b>Der Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht</b>	130
I.	Begriff und Tragweite des Grundsatzes von Treu und Glauben im öffentlichen Recht	130
II.	Rechtsgrundlagen	131
III.	Grundsatz des Vertrauensschutzes	131
	1. Begriff des Vertrauensschutzes	131
	2. Verhältnis des Vertrauensschutzes zu anderen Verfassungsgrundsätzen	131
	3. Voraussetzungen des Vertrauensschutzes	132
	4. Unrichtige behördliche Auskünfte im Besonderen	140
	5. Rechtswirkungen des Vertrauensschutzes	146
IV.	Verbot widersprüchlichen Verhaltens	148
	1. Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Verwaltungsbehörden	148
	2. Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Privaten	149
V.	Verbot des Rechtsmissbrauchs durch zweckwidrige Verwendung eines Rechts	149

<b>2. Teil</b>	<b>Verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen</b>	153
<i>1. Kapitel</i>	<i>Pflichten und Rechte des Verwaltungsrechts</i>	155
<b>§ 12</b>	<b>Formen des Verwaltungshandelns</b>	155
I.	Rechtliches Verwaltungshandeln	156
II.	Tatsächliches Verwaltungshandeln	156
III.	Informelles Verwaltungshandeln	157
IV.	Probleme der Rechtsbindung und des Rechtsschutzes	158
<b>§ 13</b>	<b>Begriff, Begründung, Änderung, Beendigung und Übertragung von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten</b>	160
I.	Begriff der verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechte	160
1.	Die verwaltungsrechtlichen Pflichten	160
2.	Die verwaltungsrechtlichen Rechte	160
II.	Begründung von verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechten	162
1.	Begründung unmittelbar durch Rechtssatz	162
2.	Begründung durch allgemeinen Rechtsgrundsatz	162
3.	Begründung durch Verfügung	164
4.	Begründung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	164
III.	Beendigung von verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechten	164
1.	Erfüllung	164
2.	Verjährung	165
3.	Verwirkung	168
4.	Verrechnung	170
5.	Verzicht	171
6.	Beendigung durch Rechtssatz	172
7.	Fristablauf bei Befristung	172
IV.	Änderung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten	172
1.	Bei Begründung der Rechte und Pflichten durch Rechtssatz	172
2.	Bei Begründung der Rechte und Pflichten durch Verfügung	173
3.	Bei Begründung der Rechte und Pflichten durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	174

## XVIII

V.	Übertragung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten	174
1.	Rechte und Pflichten des Gemeinwesens und seiner Organe	174
2.	Rechte und Pflichten der Privaten	174
VI.	Stellvertretung	177
2. Kapitel	<i>Die Verfügung</i>	179
§ 14	<b>Begriff, Inhalt und Arten der Verfügung</b>	180
I.	Begriff der Verfügung	180
1.	Definition und Funktion	180
2.	Elemente des Begriffs der Verfügung	181
3.	Abgrenzung zu Verwaltungshandlungen ohne Verfügungscharakter	182
II.	Form und Eröffnung der Verfügung	186
III.	Arten von Verfügungen	187
1.	Rechtsgestaltende, verweigernde und feststellende Verfügung	187
2.	Mitwirkungsbedürftige Verfügung	188
IV.	Nebenbestimmungen von Verfügungen	189
1.	Zweck von Nebenbestimmungen	189
2.	Arten von Nebenbestimmungen	189
3.	Voraussetzungen für den Erlass von Nebenbestimmungen	191
V.	Allgemeinverfügung	192
1.	Begriff	192
2.	Rechtsnatur	193
VI.	Der Raumplan	195
1.	Aufgabe der Raumplanung	195
2.	Arten von Raumplänen	195
3.	Rechtsnatur der Raumpläne	196
§ 15	<b>Die fehlerhafte Verfügung</b>	199
I.	Allgemeines	199
1.	Begriff der fehlerhaften Verfügung	199
2.	Übersicht über die möglichen Rechtsfolgen der Fehlerhaftigkeit einer Verfügung	199

II.	Regelfall der Anfechtbarkeit	199
	1. Begriff und Grundsatz der Anfechtbarkeit	199
	2. Revisionsbegehren	200
III.	Nichtigkeit als Ausnahme	200
	1. Bedeutung der Nichtigkeit	200
	2. Voraussetzungen der Nichtigkeit	201
	3. Nichtigkeitsgründe	201
IV.	Heilung von fehlerhaften Verfügungen	204
V.	Teilnichtigkeit	205
<b>§ 16</b>	<b>Änderung von fehlerhaften Verfügungen</b>	<b>206</b>
I.	Rechtskraft von Verfügungen	206
	1. Formelle Rechtskraft	206
	2. Materielle Rechtskraft	206
II.	Voraussetzungen der Änderung von Verfügungen	206
	1. Widerrufbarkeit der Verfügung	206
	2. Kriterien für die Widerrufbarkeit von Verfügungen	207
	3. Fallgruppen von grundsätzlich nicht widerrufbaren Verfügungen	208
	4. Beispiele zur Frage der Unwiderrufbarkeit von Verfügungen	213
III.	Arten der Änderung von Verfügungen	215
	1. Terminologie und Vorgehen	215
	2. Widerruf	216
	3. Revision (Wiederaufnahme)	217
	4. Wiedererwägung	217
	5. Berichtigung von Kanzleifehlern	218
IV.	Zeitpunkt der Wirkungen der Änderung von Verfügungen	219
<b>3. Kapitel</b>	<b><i>Der verwaltungsrechtliche Vertrag</i></b>	<b>220</b>
<b>§ 17</b>	<b>Begriff, Zulässigkeit und Arten des verwaltungsrechtlichen Vertrages</b>	<b>221</b>
I.	Der Begriff des verwaltungsrechtlichen Vertrages	221
	1. Definition	221
	2. Abgrenzung gegenüber anderen Rechtsinstituten	221

II.	Arten und Zulässigkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen	223
1.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen (Koordinationsrechtliche Verträge)	223
2.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen und Privaten (Subordinationsrechtliche Verträge)	224
3.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Privaten	232
III.	Entstehung und Auslegung von verwaltungsrechtlichen Verträgen	233
1.	Entstehung	233
2.	Auslegung	233
IV.	Der fehlerhafte verwaltungsrechtliche Vertrag	235
1.	Ursprünglich fehlerhafte Verträge	235
2.	Nachträglich fehlerhafte Verträge	238
3.	Rechtsschutz	240
V.	Beendigung des verwaltungsrechtlichen Vertrages	241
 <i>4. Kapitel Verwaltungsrechtliche Sanktionen</i>		 242
<b>§ 18</b>	<b>Begriff und Arten von verwaltungsrechtlichen Sanktionen</b>	<b>243</b>
I.	Allgemeines	243
1.	Begriff	243
2.	Arten	243
3.	Voraussetzungen	245
II.	Exekutorische Sanktionen	248
1.	Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen	248
2.	Ersatzvornahme	248
3.	Antizipierte Ersatzvornahme	249
4.	Unmittelbarer Zwang	250
III.	Repressive Sanktionen	251
1.	Verwaltungsstrafen, insbesondere Ordnungsbussen	251
2.	Bestrafung wegen Ungehorsams	253
3.	Disziplinarische Massnahmen	254
IV.	Administrative Rechtsnachteile	257
1.	Einziehung unrechtmässig erlangter Vorteile	257
2.	Verweigerung von Verwaltungsleistungen	257
3.	Widerruf von begünstigenden Verfügungen	258

<b>3. Teil</b>	<b>Organisation der Verwaltungsbehörden</b>	261
<b>§ 19</b>	<b>Grundsätze der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsführung</b>	263
I.	Die demokratische Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit	264
1.	Das Ziel der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit	264
2.	Elemente der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit	265
II.	Die Hierarchie der Verwaltungsbehörden	265
1.	Begriff der Hierarchie	265
2.	Der Zweck der Hierarchie der Verwaltungsbehörden	265
3.	Auswirkungen des hierarchischen Aufbaus der Verwaltungsbehörden	266
III.	Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltungsbehörden	267
1.	Zentralisation	267
2.	Sachliche Dezentralisation (Dekonzentration)	267
3.	Örtliche Dezentralisation	268
IV.	Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und betroffenen Privaten	269
1.	Das Ziel der Zusammenarbeit	269
2.	Die wichtigsten Formen der Zusammenarbeit	269
V.	Amtshilfe	270
1.	Begriff und Bedeutung	270
2.	Schranken	271
VI.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management, NPM)	271
1.	Grundgedanken	271
2.	Anpassungen der Rechtsordnung	272
3.	Legalitätsprinzip als Schranke der Wirkungsorientierung	273
4.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Geltendmachung der Verantwortlichkeit	274
5.	Frage der verfassungsrechtlichen Grenzen gewinnorientierten Verwaltungshandelns	275
<b>§ 20</b>	<b>Zentralverwaltung und dezentralisierte Verwaltungsorganisation</b>	277
I.	Die Zentralverwaltung	278
1.	Aufbau der Zentralverwaltung	278
2.	Kompetenzverteilung	278

II.	Öffentlich-rechtliche Körperschaften	280
	1. Begriff und Merkmale	280
	2. Arten und Beispiele	280
	3. Errichtung	281
	4. Autonomie	281
	5. Organisation	281
	6. Zwangsmitgliedschaft und freiwillige Mitgliedschaft	282
	7. Staatliche Aufsicht	282
	8. Rechtsschutz	282
III.	Öffentlich-rechtliche Anstalten	283
	1. Begriff und Merkmale	283
	2. Selbstständige und unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten	284
	3. Autonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalt	285
	4. Rechtsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlicher Anstalt und deren Benützern	285
	5. Monopol und Anstaltszwang	287
IV.	Öffentlich-rechtliche Stiftungen	288
	1. Begriff und Merkmale	288
	2. Abgrenzung gegenüber den privatrechtlichen Stiftungen mit öffentlichem Zweck	289
<b>§ 21</b>	<b>Die Gemeinden</b>	290
I.	Begriff und Bedeutung der Gemeinde	291
	1. Begriff und Merkmale	291
	2. Bedeutung der Gemeinden	292
II.	Arten von Gemeinden	293
	1. Vorbemerkung	293
	2. Allgemeine Gemeinde und Spezialgemeinde	293
	3. Einwohnergemeinde und übrige Gemeinden	293
	4. Überlagerung von verschiedenen Arten von Gemeinden	294
	5. Gemeindezersplitterung	295
III.	Die Gemeindeautonomie	295
	1. Rechtsgrundlagen der Gemeindeautonomie	295
	2. Autonomer und nicht autonomer Tätigkeitsbereich der Gemeinde	296
	3. Kriterien der Gemeindeautonomie	296
	4. Autonomie in Rechtssetzung und Rechtsanwendung	297
	5. Die wichtigsten Bereiche der Gemeindeautonomie	300

IV.	Organisation der Gemeinde	302
	1. Allgemeines	302
	2. Gesamtheit der Stimmberechtigten	302
	3. Gemeindeparlament	303
	4. Gemeindeexekutive	303
V.	Die Aufsicht über die Gemeinden	304
	1. Zweck der Aufsicht	304
	2. Rechts- und Ermessenskontrolle	304
	3. Aufsichtsorgane	304
	4. Aufsichtsmittel	305
VI.	Gemeindeverbände	307
	1. Begriff, Rechtsgrundlagen, Merkmale und Bedeutung	307
	2. Abgrenzung zum Anschlussvertrag und zu privatrechtlichen Formen der Zusammenarbeit	307
	3. Gründe für den Zusammenschluss	308
	4. Verbandszweck	308
	5. Gründung und Organisation	309
	6. Mitgliedschaft	309
VII.	Rechtsschutz	309
	1. Kantonaler Rechtsschutz für die Gemeinden	310
	2. Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht	310
<b>§ 22</b>	<b>Privatrechtliche Verwaltungsträger</b>	<b>313</b>
I.	Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform	314
	1. Begriff und Merkmale	314
	2. Voraussetzungen	314
II.	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	315
	1. Begriff und Merkmale	315
	2. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften des Bundes	315
	3. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften der Kantone nach Art. 763 OR	315
III.	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	316
	1. Begriff und Merkmale	316
	2. Rechtsform und Gründung	317
	3. Haftung für staatliche Vertreter	317
	4. Motive für die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen	317

IV.	Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private	318
1.	Begriff und Voraussetzungen	318
2.	Arten privater Rechtsträger	318
3.	Anwendbares Recht	320
V.	Bindung an die Grundrechte	320
1.	Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform	320
2.	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	321
3.	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	321
4.	Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private	322
VI.	Privatisierung	323
<b>§ 23</b>	<b>Das Personal des öffentlichen Dienstes</b>	<b>324</b>
I.	Begriff und Rechtsnatur des Dienstverhältnisses	325
1.	Kategorien des Personals öffentlicher Dienste	325
2.	Das Dienstverhältnis als Sonderstatusverhältnis	327
II.	Begründung und Beendigung des Dienstverhältnisses	327
1.	Begründung des Dienstverhältnisses	327
2.	Beendigung des Dienstverhältnisses	328
III.	Pflichten und Rechte der Beamtinnen und Beamten	330
1.	Amtspflichten	330
2.	Treuepflicht	332
3.	Beschränkung der Freiheitsrechte	332
4.	Anspruch auf Besoldung, Pensions- und Versicherungsleistungen	336
5.	Mitbestimmungsrechte	337
6.	Gesamtarbeitsverträge	337
IV.	Verantwortlichkeit der Beamtinnen und Beamten	337
1.	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	337
2.	Disziplinarische Verantwortlichkeit	338
3.	Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit	338
V.	Rechtsschutz im Personalrecht	338
1.	Im Bund	338
2.	In den Kantonen	339
3.	Rechtsnatur der Streitigkeiten	339

<b>4. Teil</b>	<b>Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege</b>	341
<b>§ 24</b>	<b>Grundsätze des Verwaltungsverfahrens</b>	348
I.	Begriff, Anwendungsbereich und Bedeutung	348
	1. Nichtstreitiges und Streitiges Verwaltungsverfahren	348
	2. Anwendungsbereich und Bedeutung	349
II.	Rechtsgrundlagen	349
	1. Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden	349
	2. Kantonales Verwaltungsverfahren	349
	3. Für alle Verfahren massgebende Rechtsnormen	350
III.	Die einzelnen Grundsätze und Garantien für Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege	350
	1. Begriff und Bedeutung von Verfahrensgrundsätzen und -garantien	350
	2. Offizial- und Dispositionsprinzip	350
	3. Untersuchungs- und Verhandlungsprinzip	351
	4. Ermittlung des anzuwendenden Rechts von Amtes wegen	352
	5. Zuständigkeitsprüfung	353
	6. Eröffnung von Verfügungen	353
	7. Rechtsmittelbelehrung	354
	8. Fristen	355
	9. Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung im Verfahren	355
	10. Anspruch auf rechtliches Gehör	359
	11. Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege	366
	12. Recht auf eine wirksame Beschwerde	368
	13. Recht auf gerichtliche Beurteilung – Rechtsweggarantie	368
	14. Anspruch auf öffentliche Verhandlung und Urteilsverkündung	372
<b>§ 25</b>	<b>Die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege</b>	374
I.	Allgemeines	374
	1. Begriff der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege	374
	2. Träger der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege	374
	3. Bedeutung der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege	374
	4. Förmliche Rechtsmittel und formlose Rechtsbehelfe	375
II.	Die Beschwerde oder der Rekurs	376
	1. Begriff	376
	2. Terminologie	376
	3. Rechtsgrundlagen	376

4. Voraussetzungen	377
5. Wirkungen der Beschwerde	385
6. Verfahren vor der Beschwerdeinstanz	386
7. Gütliche Einigung und Mediation	387
8. Beschwerdeentscheid	387
<b>III. Die Einsprache</b>	<b>388</b>
1. Begriff	388
2. Anwendungsbereich	389
<b>IV. Das Revisionsgesuch</b>	<b>390</b>
1. Begriff	390
2. Regelung im Bund	390
3. Regelung in den Kantonen	391
<b>V. Das Wiedererwägungsgesuch</b>	<b>391</b>
1. Begriff	391
2. Rechtsgrundlagen	391
3. Anwendungsbereich	391
4. Fehlen von formellen Voraussetzungen	392
5. Behandlung des Wiedererwägungsgesuches	392
6. Wirkung des Wiedererwägungsgesuches	393
<b>VI. Die Aufsichtsbeschwerde</b>	<b>393</b>
1. Begriff	393
2. Adressat	393
3. Rechtsgrundlagen	394
4. Anwendungsbereich und Wirkung der Aufsichtsbeschwerde	394
5. Legitimation	395
6. Fehlen von formellen Voraussetzungen	395
<b>VII. Begehren um Erläuterung und Berichtigung von Redaktions- und Rechnungsfehlern</b>	<b>395</b>
<b>§ 26 Die Verwaltungsgerichtsbarkeit</b>	<b>397</b>
<b>I. Allgemeines</b>	<b>397</b>
1. Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit	397
2. Arten von Verwaltungsgerichtsbarkeit	397
3. Richterliche Unabhängigkeit	398
4. Verhältnis von Verwaltungsgericht und Verwaltungsbehörden	399
5. Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz	399

II.	Träger der Verwaltungsgerichtsbarkeit	402
	1. Allgemeines Verwaltungsgericht	402
	2. Spezialverwaltungsgericht	402
III.	Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte	402
	1. Umfang der sachlichen Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte	403
	2. Vorinstanzen	403
IV.	Verwaltungsgerichtsbeschwerde	405
	1. Begriff	405
	2. Voraussetzungen	406
	3. Wirkungen der Beschwerde	417
	4. Verfahren vor Verwaltungsgericht	417
	5. Beschwerdeentscheid	418
V.	Revisionsgesuch	419
VI.	Erläuterung und Berichtigung von Redaktions- und Rechnungsfehlern	419
VII.	Verwaltungsrechtliche Klage	419
	1. Begriff	419
	2. Natur der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit	419
	3. Sachliche Zuständigkeit	420
	4. Formelle Voraussetzungen für die Zulässigkeit der verwaltungsrechtlichen Klage	420
	5. Prüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts	421
	6. Verfahren vor Verwaltungsgericht	421
VIII.	Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit	421
	1. Begriffe	421
	2. Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit	422
<b>5. Teil</b>	<b>Öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Eigentums</b>	<b>425</b>
<b>§ 27</b>	<b>Die Eigentumsgarantie</b>	<b>427</b>
I.	Rechtsgrundlage und Bedeutung der Eigentumsgarantie	428
	1. Rechtsgrundlage	428
	2. Ausgestaltung der Eigentumsordnung durch Verfassung und Gesetzgebung	428

3.	Funktionen der Eigentumsgarantie	429
4.	Träger der Eigentumsgarantie	429
II.	Die Eigentumsgarantie als Institutsgarantie	429
III.	Die Eigentumsgarantie als Bestandes- und Wertgarantie	430
1.	Allgemeines	430
2.	Schutzobjekte	431
3.	Inhalt des Schutzes durch die Bestandesgarantie	433
4.	Inhalt des Schutzes durch die Wertgarantie	436
<b>§ 28</b>	<b>Die formelle Enteignung</b>	<b>437</b>
I.	Begriff und Rechtsgrundlagen	437
1.	Begriff und Rechtsnatur der formellen Enteignung	437
2.	Der Enteigner	438
3.	Das anwendbare Recht	439
II.	Die Objekte der Enteignung	440
1.	Grundeigentum	440
2.	Eigentum an beweglichen Sachen	440
3.	Beschränkte dingliche Rechte	440
4.	Nachbarrechte (Abwehrrechte des Nachbarrechtes)	440
5.	Obligatorische Rechte	442
6.	Wohlerworbene Rechte des öffentlichen Rechts	443
III.	Die Voraussetzungen der formellen Enteignung	443
1.	Gesetzliche Grundlage	443
2.	Öffentliche Interessen	444
3.	Verhältnismässigkeit	444
IV.	Die Entschädigung	445
1.	Geldleistung oder Realersatz?	445
2.	Höhe der Entschädigung	445
3.	Für die Berechnung massgeblicher Zeitpunkt	448
V.	Verfahren der Enteignung	448
1.	Entscheid über die Ausübung des Enteignungsrechts	448
2.	Planauflageverfahren	449
3.	Einigungsverfahren	450
4.	Entscheid über Einsprachen und Entschädigungen	451
5.	Vollzug	451
VI.	Der Enteignungsvertrag	452

VII.	Das Rückforderungsrecht	452
VIII.	Der Rechtsschutz	453
	1. Enteignung nach Bundesrecht	453
	2. Enteignung nach kantonalem Recht	453
	3. Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und von Art. 29a BV	454
<b>§ 29</b>	<b>Die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen</b>	<b>455</b>
I.	Begriff der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung und der materiellen Enteignung	455
	1. Begriff der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung	455
	2. Überblick über die drei Arten von öffentlich-rechtlichen Eingriffen ins Eigentum	456
	3. Unterscheidungsmerkmale für die drei Arten von öffentlich-rechtlichen Eingriffen ins Eigentum	456
II.	Voraussetzungen der Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen	457
	1. Gesetzliche Grundlage	457
	2. Öffentliches Interesse	458
	3. Verhältnismässigkeit	458
III.	Voraussetzungen und Umfang der Entschädigungspflicht	460
	1. Voraussetzungen der Entschädigungspflicht (materielle Enteignung)	460
	2. Höhe der Entschädigung	465
	3. Für die Berechnung massgeblicher Zeitpunkt	465
	4. Rechtsschutz	466
IV.	Entschädigungslose öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen	466
	1. Allgemeines	466
	2. Anwendungsfälle	467
	3. Sonderfall der polizeilich motivierten Eigentumsbeschränkungen	467
<b>6. Teil</b>	<b>Staats- und Beamtenhaftung</b>	<b>469</b>
<b>§ 30</b>	<b>Formen der öffentlich-rechtlichen Haftung</b>	<b>472</b>
I.	Allgemeines	472
	1. Das Problem: Haftung für Schaden im öffentlichen Recht	472
	2. Rechtsgrundlagen	472

3.	Allgemeine und spezielle Haftungsregelung	473
4.	Vorentwurf zur Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts	473
II.	Die möglichen Regelungen der Haftung gegenüber Dritten	474
1.	Staats- und Beamtenhaftung	474
2.	Verschuldens- und Kausalhaftung	475
3.	Haftung für rechtmässig und rechtswidrig zugefügten Schaden	475
<b>§ 31</b>	<b>Die Staatshaftung</b>	476
I.	Haftungssubjekte	476
II.	Voraussetzungen der allgemeinen Staatshaftung	476
1.	Schaden	476
2.	Personen, für deren Verhalten der Staat haftbar werden kann	476
3.	Öffentlich-rechtlicher Tätigkeitsbereich	477
4.	Handlungen oder Unterlassungen in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit	477
5.	Widerrechtlichkeit	478
6.	Adäquater Kausalzusammenhang	480
7.	Verschulden	481
8.	Ausschluss der Überprüfung von formell rechtskräftigen Verfügungen, Entscheiden und Urteilen	481
9.	Reduktionsgründe bei der Schadenersatzbemessung	482
10.	Verjährung/Verwirkung	483
III.	Besondere Haftungsregelungen	483
1.	Haftung gemäss Privatrecht	483
2.	Haftung gemäss Spezialgesetz	486
3.	Exkurs: Haftung nach europäischem Gemeinschaftsrecht	487
IV.	Haftung für rechtmässig zugefügten Schaden	488
1.	Das Problem	488
2.	Fälle mit gesetzlicher Regelung	488
3.	Fälle ohne gesetzliche Regelung	489
V.	Rechtsschutz	490
1.	Rechtsschutz im Bund	490
2.	Rechtsschutz in den Kantonen	490
<b>§ 32</b>	<b>Die Beamtenhaftung</b>	491
I.	Die externe Beamtenhaftung	491
1.	Begriff	491
2.	Keine Beamtenhaftung bei ausschliesslicher Staatshaftung	491
3.	Primäre persönliche Haftung der Beamtinnen und Beamten	491

II.	Die interne Beamtenhaftung	491
1.	Begriff	491
2.	Die zwei Haftungsfälle	492
3.	Verschuldenshaftung	492
4.	Beteiligung mehrerer Amtspersonen	493
III.	Rechtsschutz	493
1.	Rechtsschutz im Bund	493
2.	Rechtsschutz in den Kantonen	493
<b>7. Teil</b>	<b>Öffentliche Sachen und ihre Benutzung</b>	<b>495</b>
<b>§ 33</b>	<b>Begriff und Arten der öffentlichen Sachen</b>	<b>497</b>
I.	Allgemeines	497
1.	Begriff der öffentlichen Sache i.w.S.	497
2.	Überblick über die Arten von öffentlichen Sachen	498
II.	Das Finanzvermögen	498
III.	Das Verwaltungsvermögen	499
1.	Begriff	499
2.	Nutzung	500
3.	Finanzreferendum	501
IV.	Die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	502
1.	Begriff	502
2.	Begründung des Gemeingebrauchs	502
3.	Träger der Herrschaft	503
V.	Anwendbares Recht	504
1.	Finanzvermögen	504
2.	Verwaltungsvermögen und öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	505
3.	Haftung für öffentliche Sachen	506
<b>§ 34</b>	<b>Gebrauchsrechte an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch</b>	<b>507</b>
I.	Gemeingebrauch	507
1.	Begriff	507
2.	Voraussetzungen und Elemente	507
3.	Benutzungsordnung	509

4. Anwendungsfälle	509
5. Rechtsstellung des Anstössers	510
<b>II. Gesteigerter Gemeingebrauch</b>	<b>510</b>
1. Begriff	510
2. Voraussetzungen und Elemente	511
3. Anwendungsfälle	514
4. Besonderheiten bei der Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund	514
<b>III. Sondernutzung</b>	<b>517</b>
1. Begriff	517
2. Voraussetzungen und Elemente	517
3. Sondernutzungskonzession	517
4. Anwendungsfälle	518
<b>8. Teil Die Polizei</b>	<b>519</b>
<b>§ 35 Polizeiliche Massnahmen</b>	<b>521</b>
<b>I. Begriff der polizeilichen Tätigkeit und der polizeilichen Güter</b>	<b>521</b>
1. Begriff der polizeilichen Tätigkeit	521
2. Die polizeilichen Schutzgüter	522
3. Schutz öffentlicher oder auch privater Interessen (Schutz vor sich selbst)?	523
4. Ermächtigung oder Verpflichtung zu polizeilichem Handeln?	524
<b>II. Arten von polizeilichen Massnahmen</b>	<b>526</b>
1. Generelle polizeiliche Regelung	526
2. Polizeiverfügung	526
3. Polizeiliche Realakte ohne Verfügungscharakter	527
4. Polizeiliche Bewilligungspflicht	527
5. Polizeimonopol	527
<b>III. Voraussetzungen für polizeiliche Massnahmen</b>	<b>528</b>
1. Rechtliche Grundlage	528
2. Öffentliches Interesse	530
3. Verhältnismässigkeit	531
4. Inanspruchnahme des Störers	531

IV.	Polizeinotstand	535
1.	Begriff	535
2.	Polizeiliche Notstandsmassnahmen	535
3.	Besonderheiten	537
<b>§ 36</b>	<b>Die Polizeierlaubnis</b>	539
I.	Begriff und Rechtsnatur	539
1.	Begriff	539
2.	Rechtsnatur	540
3.	Abgrenzung zu anderen Bewilligungen	540
II.	Voraussetzungen und Modalitäten der Erteilung einer Polizeierlaubnis	540
1.	Verfahrensmässige Voraussetzung	541
2.	Persönliche und sachliche Voraussetzungen	541
3.	Übertragbarkeit	541
4.	Anspruch auf Erteilung einer Polizeierlaubnis	541
III.	Die Ausnahmegewilligung	542
1.	Zweck	542
2.	Begriff	542
3.	Voraussetzungen	543
4.	Frage des Anspruches auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung	544
5.	Anwendungsfälle	544
IV.	Die Widerrufbarkeit einer Polizeierlaubnis	545
1.	Ausdrückliche gesetzliche Regelung	545
2.	Widerruf bei Fehlen einer gesetzlichen Regelung	545
3.	Verweigerung einer Polizeierlaubnis	546
<b>9. Teil</b>	<b>Monopole und Konzessionen</b>	547
<b>§ 37</b>	<b>Monopole</b>	549
I.	Begriff und Terminologie	549
1.	Begriff	549
2.	Terminologie: Monopole und Regale	549
II.	Arten	550
1.	Rechtliches Monopol	550
2.	Faktisches Monopol	551

III.	Verfassungsmässigkeit der rechtlichen Monopole	552
1.	Monopole des Bundes	552
2.	Kantonale Monopole	553
<b>§ 38</b>	<b>Konzessionen</b>	556
I.	Begriff und Rechtsnatur	556
1.	Begriff der Konzession	556
2.	Rechtsnatur der Konzessionserteilung	556
3.	Einräumung eines wohlerworbenen Rechts	557
4.	Frage des Anspruchs auf Erteilung der Konzession	558
II.	Arten von Konzessionen	559
1.	Monopolkonzession	559
2.	Sondernutzungskonzession	559
III.	Rechte und Pflichten des Konzessionärs	559
1.	Rechte	559
2.	Pflichten	560
IV.	Übertragbarkeit der Konzession	560
V.	Beendigung des Konzessionsverhältnisses	561
1.	Ablauf der Konzessionsdauer und Heimfall	561
2.	Rückkauf	561
3.	Verlust wegen schwerer Pflichtverletzung (Verwirkung)	561
4.	Verzicht	561
5.	Enteignung	561
<b>10. Teil</b>	<b>Die öffentlichen Abgaben</b>	563
<b>§ 39</b>	<b>Begriff, Arten und Voraussetzungen der Erhebung von öffentlichen Abgaben</b>	566
I.	Begriff und Einteilung	566
II.	Arten und Bemessung von öffentlichen Abgaben	567
1.	Kausalabgaben	567
2.	Steuern	574
3.	Gemengsteuern	578
4.	Mehrwertabgaben	579

III.	Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von öffentlichen Abgaben	580
1.	Erfordernis des Rechtssatzes	580
2.	Erfordernis der Gesetzesform	580
IV.	Exkurs: Kautionen	584
1.	Begriff	584
2.	Rechtsnatur	585
3.	Voraussetzungen und Bemessung	585
	Sachregister	587