

Allgemeines Verwaltungsrecht

von

Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann

Professoren an der Universität Zürich

6. vollständig überarbeitete Auflage



Inhaltsverzeichnis

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

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

1. Teil Grundlagen	5
---------------------------	---

<i>1. Kapitel Die Verwaltung</i>	7
----------------------------------	---

§ 1 Begriff und Arten der Verwaltung	7
---	---

I. Funktioneller und organisatorischer Begriff der Verwaltung	7
1. Funktioneller Begriff der Verwaltung: Die Verwaltungstätigkeit	7
2. Organisatorischer Begriff der Verwaltung: Die Verwaltungsbehörden	9
II. Arten der Verwaltungstätigkeit	9
1. Hoheitliche und nicht hoheitliche Verwaltungstätigkeit	9
2. Eingriffs- und Leistungsverwaltung	10
3. Erfüllungs- und Gewährleistungsverwaltung	11

§ 2 Das Verhältnis der Verwaltungsbehörden zu anderen Staatsorganen	13
--	----

I. Verwaltungsbehörden und Parlament	14
1. Kompetenzverteilung	14
2. Parlamentarische Aufsicht gegenüber den Verwaltungsbehörden	15
II. Verwaltungsbehörden und Justizbehörden	16
1. Kompetenzverteilung	16
2. Entscheid über Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden	16

3.	Gegenseitige Unabhängigkeit und Anerkennung	17
4.	Entscheid über Vorfragen	18
III.	Exkurs: Ombudsstellen (Ombudsmann)	22
1.	Begriff, Aufgaben und Stellung	22
2.	Verbreitung	22
 <i>2. Kapitel Das Verwaltungsrecht</i>		23
§ 3	Die Quellen des Verwaltungsrechts	23
I.	Begriff und Bedeutung des Verwaltungsrechts	24
II.	Die Verfassung	24
1.	Verfassungsgrundsätze	24
2.	Grundrechte	25
3.	Verfassungsrechtliche Kompetenzordnung	25
4.	Materielles Verwaltungsrecht in der Verfassung	25
III.	Gesetze	26
1.	Begriff	26
2.	Bedeutung der Gesetze für das Verwaltungsrecht	26
IV.	Verordnungen	27
1.	Begriff	27
2.	Arten von Verordnungen	27
3.	Bedeutung der Verordnungen für das Verwaltungsrecht	33
4.	Exkurs: Verordnungen und Richtlinien nach dem Recht der EU	33
V.	Autonome Satzungen und gesteuerte Selbstregulierung	35
VI.	Staatsverträge und innerstaatliche Vereinbarungen	36
1.	Staatsverträge	36
2.	Innerstaatliche Vereinbarungen	37
VII.	Allgemeine Rechtsgrundsätze	39
1.	Begriff	39
2.	Wichtige Anwendungsfälle	40
VIII.	Gewohnheitsrecht	42
1.	Begriff	42
2.	Voraussetzungen der Zulassung von Gewohnheitsrecht im Verwaltungsrecht	42

IX.	Richterliches Recht	43
1.	Begriff	43
2.	Bedeutung des richterlichen Rechts im Verwaltungsrecht	43
3.	Beispiele von richterlichem Recht im Verwaltungsrecht	44
§ 4	Die Auslegung des Verwaltungsrechts	45
I.	Aufgabe und Bedeutung der Auslegung im Verwaltungsrecht	45
II.	Anwendung der allgemeinen Auslegungsmethoden im Verwaltungsrecht	46
III.	Die Bedeutung von formalen Auslegungsregeln	47
1.	Vorrang der lex specialis und der lex posterior	47
2.	Umkehr- und Analogieschluss	48
3.	Verbot extensiver Auslegung von Polizei- und Ausnahmevorschriften («in dubio pro libertate»)	49
IV.	Verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung von Verwaltungsrecht	50
V.	Lückenfüllung im Verwaltungsrecht	51
§ 5	Verwaltungsrecht und Privatrecht	54
I.	Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Regelungen	55
1.	Allgemeines	55
2.	Abgrenzungskriterien	56
3.	Praktische Bedeutung der Zuordnung zum öffentlichen Recht	59
4.	Gemischte Normen (Doppelnormen)	59
II.	Zusammenhänge zwischen Verwaltungstätigkeit und Privatrecht	60
1.	Privatrechtliches Handeln des Staates	60
2.	Privatrechtliche Haftung des Staates	65
III.	Übernahme von Begriffen und Normen des Privatrechts ins Verwaltungsrecht	66
1.	Anknüpfung des Verwaltungsrechts an privatrechtliche Tatbestände	66
2.	Verweisung des Verwaltungsrechts auf Normen des Privatrechts	66
3.	Analoge Anwendung des Privatrechts zur Lückenfüllung im öffentlichen Recht	67

§ 6	Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich des Verwaltungsrechts	68
I.	Zeitlicher Geltungsbereich	68
1.	Inkrafttreten von Erlassen	68
2.	Ausserkrafttreten von Erlassen	69
3.	Anwendung von neuem Recht auf hängige Verfahren	69
4.	Rückwirkung	71
5.	Vorwirkung	76
II.	Räumlicher Geltungsbereich	78
1.	Das Territorialitätsprinzip	78
2.	Verschiedene Anknüpfungen	79
<i>3. Kapitel</i>	<i>Die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts</i>	81
	Vorbemerkung: Bedeutung der Grundprinzipien des Verwaltungsrechts	81
§ 7	Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung	83
I.	Sinn und Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips	84
1.	Allgemeines	84
2.	Die rechtsstaatlichen Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips	85
3.	Demokratische Funktion des Gesetzmässigkeitsprinzips	85
II.	Rechtsgrundlagen	86
III.	Allgemeine Umschreibung des Inhalts des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit	86
IV.	Erfordernis des Rechtssatzes	86
1.	Definition	86
2.	Der Begriff des Rechtssatzes	86
3.	Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes	87
V.	Erfordernis der Gesetzesform	89
1.	Definition	89
2.	Gesichtspunkte für die Bestimmung der Rechtssetzungsstufe	89
3.	Das Problem der Gesetzesdelegation	91
VI.	Geltungsbereich des Gesetzmässigkeitsprinzips	94
1.	Geltung für Eingriffs- und Leistungsverwaltung	95
2.	Geltung für Bund, Kantone und Gemeinden	95
3.	Geltung für alle Arten von Verwaltungstätigkeit	96

4.	Beschränkte Geltung des Gesetzmässigkeitsprinzips	96
VII.	Gesetzmässigkeit, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	98
1.	Allgemeines	98
2.	Offene Normen und Gesetzesdelegation	99
3.	Begriff und Arten des Ermessens	99
4.	Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	102
5.	Ermessensfehler	105
6.	Gerichtliche Beurteilung der Ermessensfehler	107
VIII.	Gesetzmässigkeitsprinzip und Sonderstatusverhältnis («Besonderes Rechtsverhältnis»)	109
1.	Begriff des Sonderstatusverhältnisses	109
2.	Anforderungen an die gesetzliche Grundlage	109
§ 8	Der Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot	111
I.	Rechtsgrundlage, Inhalt und Bedeutung des Gleichheitsprinzips	112
II.	Anspruch auf Gleichbehandlung	113
1.	Grundsatz	113
2.	Bedeutung bei der Rechtssetzung	114
3.	Bedeutung bei der Rechtsanwendung	116
III.	Willkürverbot	120
§ 9	Der Grundsatz des öffentlichen Interesses	124
I.	Der Begriff des öffentlichen Interesses	124
1.	Schwierigkeit einer allgemeinen Umschreibung	124
2.	Zeitliche und örtliche Wandelbarkeit	125
3.	Kasuistik	126
4.	Fiskalische Interessen	127
II.	Rechtsgrundlagen	127
III.	Geltungsbereich	128
IV.	Abwägung zwischen verschiedenen Interessen	129
1.	Allgemeines	129
2.	Abwägung zwischen öffentlichem und entgegenstehendem privatem Interesse	129
3.	Abwägung zwischen gegensätzlichen öffentlichen Interessen	130

§ 10	Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit	133
I.	Definition des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit	133
II.	Rechtsgrundlagen	133
III.	Geltungsbereich	134
IV.	Die drei Elemente des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit	134
1.	Eignung der Massnahme	135
2.	Erforderlichkeit der Massnahme	135
3.	Verhältnismässigkeit von Zweck und Wirkung der Massnahme («Zumutbarkeit»)	138
§ 11	Der Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht	140
I.	Begriff und Tragweite des Grundsatzes von Treu und Glauben im öffentlichen Recht	140
II.	Rechtsgrundlagen	141
III.	Grundsatz des Vertrauensschutzes	141
1.	Begriff des Vertrauensschutzes	141
2.	Verhältnis des Vertrauensschutzes zu anderen Verfassungsgrundsätzen	142
3.	Voraussetzungen des Vertrauensschutzes	142
4.	Unrichtige behördliche Auskünfte im Besonderen	151
5.	Rechtswirkungen des Vertrauensschutzes	157
IV.	Verbot widersprüchlichen Verhaltens	160
1.	Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Verwaltungsbehörden	160
2.	Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Privaten	161
V.	Verbot des Rechtsmissbrauchs durch zweckwidrige Verwendung eines Rechts	161

2. Teil	Verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen	165
<i>1. Kapitel</i>	<i>Pflichten und Rechte des Verwaltungsrechts</i>	167
§ 12	Formen des Verwaltungshandelns	167
I.	Funktionen der Handlungsformen	168
II.	Rechtliches Verwaltungshandeln (Rechtsakte)	169
III.	Tatsächliches Verwaltungshandeln (Realakte)	169
	1. Begriff und Arten	169
	2. Probleme der Rechtsbindung und des Rechtsschutzes	170
§ 13	Verwaltungsrechtsverhältnisse	173
I.	Begriff und Funktion des Verwaltungsrechtsverhältnisses	173
II.	Begriff der verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechte	174
	1. Die verwaltungsrechtlichen Pflichten	174
	2. Die verwaltungsrechtlichen Rechte	174
III.	Begründung von verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechten	175
	1. Begründung unmittelbar durch Rechtssatz	175
	2. Begründung durch allgemeinen Rechtsgrundsatz	175
	3. Begründung durch Verfügung	177
	4. Begründung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	177
IV.	Beendigung von verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechten	177
	1. Erfüllung	177
	2. Verjährung	178
	3. Verwirkung	182
	4. Verrechnung	183
	5. Verzicht	184
	6. Beendigung durch Rechtssatz und Verfügung	185
	7. Fristablauf bei Befristung	186
V.	Änderung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten	186
	1. Bei Begründung der Rechte und Pflichten durch Rechtssatz	186
	2. Bei Begründung der Rechte und Pflichten durch Verfügung	186
	3. Bei Begründung der Rechte und Pflichten durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	187

VI.	Übertragung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten	188
1.	Rechte und Pflichten des Gemeinwesens und seiner Organe	188
2.	Rechte und Pflichten der Privaten	188
VII.	Stellvertretung	191
 <i>2. Kapitel Die Verfügung</i>		192
§ 14	Begriff, Inhalt und Arten der Verfügung	193
I.	Begriff der Verfügung	193
1.	Definition und Funktion	193
2.	Elemente des Verfügungsbegriffs	194
3.	Abgrenzung zu Verwaltungshandlungen ohne Verfügungscharakter	196
II.	Form und Eröffnung der Verfügung	199
III.	Arten von Verfügungen	200
1.	Rechtsgestaltende, verweigernde und feststellende Verfügung	200
2.	Mitwirkungsbedürftige Verfügung	202
IV.	Nebenbestimmungen von Verfügungen	203
1.	Zweck von Nebenbestimmungen	203
2.	Arten von Nebenbestimmungen	203
3.	Voraussetzungen für den Erlass von Nebenbestimmungen	205
V.	Allgemeinverfügung	206
1.	Begriff	206
2.	Rechtsnatur	206
VI.	Der Raumplan	209
1.	Aufgabe der Raumplanung	209
2.	Arten von Raumplänen	209
3.	Rechtsnatur der Raumpläne	210
§ 15	Die fehlerhafte Verfügung	213
I.	Allgemeines	213
1.	Begriff der fehlerhaften Verfügung	213
2.	Übersicht über die möglichen Rechtsfolgen der Fehlerhaftigkeit einer Verfügung	213

II.	Regelfall der Anfechtbarkeit	214
1.	Begriff und Grundsatz der Anfechtbarkeit	214
2.	Revisionsbegehren	214
III.	Nichtigkeit als Ausnahme	215
1.	Bedeutung der Nichtigkeit	215
2.	Voraussetzungen der Nichtigkeit	215
3.	Nichtigkeitsgründe	216
4.	Teilnichtigkeit	218
IV.	Heilung von fehlerhaften Verfügungen	219
§ 16	Änderung von fehlerhaften Verfügungen	220
I.	Rechtskraft von Verfügungen	220
1.	Formelle Rechtskraft	220
2.	Materielle Rechtskraft	220
II.	Voraussetzungen der Änderung von Verfügungen	220
1.	Widerrufbarkeit der Verfügung	220
2.	Kriterien für die Widerrufbarkeit von Verfügungen	221
3.	Fallgruppen von grundsätzlich nicht widerrufbaren Verfügungen	222
4.	Weitere Beispiele zur Frage der Unwiderrufbarkeit von Verfügungen	229
III.	Arten der Änderung von Verfügungen	230
1.	Terminologie und Vorgehen	230
2.	Widerruf	231
3.	Revision (Wiederaufnahme)	232
4.	Wiedererwägung	232
5.	Berichtigung von Kanzleifehlern	233
IV.	Zeitpunkt der Wirkungen der Änderung von Verfügungen	234
<i>3. Kapitel</i>	<i>Der verwaltungsrechtliche Vertrag</i>	<i>235</i>
§ 17	Begriff, Zulässigkeit und Arten des verwaltungsrechtlichen Vertrages	236
I.	Der Begriff des verwaltungsrechtlichen Vertrages	236
1.	Definition	236
2.	Abgrenzung gegenüber anderen Rechtsinstituten	236

II.	Arten und Zulässigkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen	239
1.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen (Koordinationsrechtliche Verträge)	239
2.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen und Privaten (Subordinationsrechtliche Verträge)	239
3.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Privaten	249
III.	Entstehung und Auslegung von verwaltungsrechtlichen Verträgen	249
1.	Entstehung	249
2.	Auslegung	250
IV.	Der fehlerhafte verwaltungsrechtliche Vertrag	251
1.	Ursprünglich fehlerhafte Verträge	252
2.	Nachträglich fehlerhafte Verträge	254
3.	Rechtsschutz	257
V.	Beendigung des verwaltungsrechtlichen Vertrages	258
 <i>4. Kapitel Verwaltungsrechtliche Sanktionen</i>		 259
§ 18	Begriff und Arten von verwaltungsrechtlichen Sanktionen	260
I.	Allgemeines	260
1.	Begriff	260
2.	Arten	260
3.	Voraussetzungen	262
II.	Exekutorische Sanktionen	266
1.	Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen	266
2.	Ersatzvornahme	266
3.	Antizipierte Ersatzvornahme	267
4.	Unmittelbarer Zwang	268
III.	Repressive Sanktionen	269
1.	Verwaltungsstrafen, insbesondere Ordnungsbussen	269
2.	Bestrafung wegen Ungehorsams	271
3.	Disziplinarische Massnahmen	273
IV.	Administrative Rechtsnachteile	275
1.	Einziehung unrechtmässig erlangter Vorteile	275
2.	Verweigerung von Verwaltungsleistungen	276
3.	Widerruf von begünstigenden Verfügungen	278

3. Teil	Organisation der Verwaltungsbehörden	279
§ 19	Grundsätze der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsführung	281
I.	Die demokratische Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit	282
1.	Das Ziel der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit	282
2.	Elemente der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit	283
3.	Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung	283
II.	Die Hierarchie der Verwaltungsbehörden	283
1.	Begriff der Hierarchie	283
2.	Der Zweck der Hierarchie der Verwaltungsbehörden	284
3.	Auswirkungen des hierarchischen Aufbaus der Verwaltungsbehörden	284
III.	Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltungsbehörden	285
1.	Zentralisation	285
2.	Sachliche Dezentralisation (Dekonzentration)	285
3.	Örtliche Dezentralisation	286
4.	Das «4-Kreise-Modell»	287
IV.	Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und Privaten	288
1.	Das Ziel der Zusammenarbeit	288
2.	Die wichtigsten Formen der Zusammenarbeit	288
V.	Amtshilfe	290
1.	Begriff und Bedeutung	290
2.	Schranken	290
VI.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management, NPM)	291
1.	Grundgedanken	291
2.	Anpassungen der Rechtsordnung	292
3.	Legalitätsprinzip als Schranke der Wirkungsorientierung	293
4.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Geltendmachung der Verantwortlichkeit	293
5.	Frage der verfassungsrechtlichen Grenzen gewinnorientierten Verwaltungshandelns	294
§ 20	Zentralverwaltung und dezentralisierte Verwaltungsorganisation	296
I.	Die Zentralverwaltung	297
1.	Aufbau der Zentralverwaltung	297
2.	Kompetenzverteilung	297

II.	Öffentlich-rechtliche Körperschaften	299
1.	Begriff und Merkmale	299
2.	Arten und Beispiele	300
3.	Errichtung	300
4.	Autonomie	300
5.	Organisation	301
6.	Zwangsmitgliedschaft und freiwillige Mitgliedschaft	301
7.	Staatliche Aufsicht	301
8.	Rechtsschutz	302
III.	Öffentlich-rechtliche Anstalten	302
1.	Begriff und Merkmale	302
2.	Selbstständige und unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten	303
3.	Autonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalt	304
4.	Rechtsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlicher Anstalt und deren Benützern	304
5.	Monopol und Anstaltszwang	307
IV.	Öffentlich-rechtliche Stiftungen	307
1.	Begriff und Merkmale	307
2.	Abgrenzung gegenüber den privatrechtlichen Stiftungen mit öffentlichem Zweck	308
§ 21	Die Gemeinden	309
I.	Begriff und Bedeutung der Gemeinde	310
1.	Begriff und Merkmale	310
2.	Bedeutung der Gemeinden	311
II.	Arten von Gemeinden	312
1.	Vorbemerkung	312
2.	Allgemeine Gemeinde und Spezialgemeinde	312
3.	Einwohnergemeinde und übrige Gemeinden	313
4.	Überlagerung von verschiedenen Arten von Gemeinden	314
5.	Gemeindezersplitterung	314
III.	Die Gemeindeautonomie	315
1.	Rechtsgrundlagen der Gemeindeautonomie	315
2.	Autonomer und nicht autonomer Tätigkeitsbereich der Gemeinde	315
3.	Kriterien der Gemeindeautonomie	316
4.	Autonomie in Rechtssetzung und Rechtsanwendung	316
5.	Die wichtigsten Bereiche der Gemeindeautonomie	320

IV.	Organisation der Gemeinde	321
1.	Allgemeines	321
2.	Gesamtheit der Stimmberechtigten	322
3.	Gemeindeparlament	322
4.	Gemeindeexekutive	323
V.	Die Aufsicht über die Gemeinden	323
1.	Zweck der Aufsicht	323
2.	Rechts- und Ermessenskontrolle	324
3.	Aufsichtsorgane	324
4.	Aufsichtsmittel	324
VI.	Gemeindeverbände	327
1.	Begriff, Rechtsgrundlagen, Merkmale und Bedeutung	327
2.	Abgrenzung zu anderen Formen der Zusammenarbeit	327
3.	Gründe für den Zusammenschluss	328
4.	Verbandszweck	328
5.	Gründung und Organisation	329
6.	Mitgliedschaft	329
VII.	Rechtsschutz	330
1.	Kantonaler Rechtsschutz für die Gemeinden	330
2.	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht	331
§ 22	Privatrechtliche Verwaltungsträger	334
I.	Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform	335
1.	Begriff und Merkmale	335
2.	Voraussetzungen	335
II.	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	336
1.	Begriff und Merkmale	336
2.	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften des Bundes	336
3.	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften der Kantone nach Art. 763 OR	336
III.	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	337
1.	Begriff und Merkmale	337
2.	Rechtsform und Gründung	338
3.	Haftung für staatliche Vertreter	338
4.	Motive für die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen	338

IV.	Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private	339
1.	Begriff und Voraussetzungen	339
2.	Arten privater Rechtsträger	339
3.	Anwendbares Recht	342
V.	Bindung an die Grundrechte	342
1.	Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform	342
2.	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	343
3.	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	343
4.	Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private	344
VI.	Privatisierung	344
§ 23	Das Personal des öffentlichen Dienstes	346
I.	Begriff und Rechtsnatur des Dienstverhältnisses	347
1.	Beamtinnen und Beamte	347
2.	Das Dienstverhältnis als Sonderstatusverhältnis	348
3.	Dienstverhältnis und Privatrecht	349
II.	Begründung und Beendigung des Dienstverhältnisses	349
1.	Begründung des Dienstverhältnisses	349
2.	Beendigung des Dienstverhältnisses	350
III.	Pflichten und Rechte der Beamtinnen und Beamten	353
1.	Amtspflichten	353
2.	Treuepflicht	354
3.	Beschränkung der Freiheitsrechte	355
4.	Anspruch auf Besoldung, Pensions- und Versicherungsleistungen	359
5.	Mitbestimmungsrechte	359
6.	Gesamtarbeitsverträge	360
IV.	Verantwortlichkeit der Beamtinnen und Beamten	360
1.	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	360
2.	Disziplinarische Verantwortlichkeit	361
3.	Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit	361
V.	Rechtsschutz im Personalrecht	362
1.	Rechtsschutz gegen Verfügungen	362
2.	Rechtsweg	362
3.	Rechtsnatur der Streitigkeiten	363

4. Teil	Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege	365
§ 24	Grundsätze des Verwaltungsverfahrens	372
I.	Begriff, Anwendungsbereich und Bedeutung	372
1.	Nichtstreitiges und Streitiges Verwaltungsverfahren	372
2.	Anwendungsbereich und Bedeutung	373
II.	Rechtsgrundlagen	373
1.	Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden	373
2.	Kantonales Verwaltungsverfahren	373
3.	Für alle Verfahren massgebende Rechtsnormen	374
III.	Die einzelnen Grundsätze und Garantien für Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege	374
1.	Begriff und Bedeutung von Verfahrensgrundsätzen und -garantien	374
2.	Offizial- und Dispositionsprinzip	374
3.	Untersuchungs- und Verhandlungsprinzip	375
4.	Ermittlung des anzuwendenden Rechts von Amtes wegen	377
5.	Zuständigkeitsprüfung	377
6.	Eröffnung von Verfügungen	377
7.	Rechtsmittelbelehrung	378
8.	Fristen	380
9.	Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung im Verfahren	380
10.	Anspruch auf rechtliches Gehör	384
11.	Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege	392
12.	Recht auf eine wirksame Beschwerde	394
13.	Recht auf gerichtliche Beurteilung – Rechtsweggarantie	394
14.	Anspruch auf öffentliche Verhandlung und Urteilsverkündung	399
§ 25	Die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege	401
I.	Allgemeines	401
1.	Begriff der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege	401
2.	Träger der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege	401
3.	Bedeutung der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege	402
4.	Förmliche Rechtsmittel und formlose Rechtsbehelfe	402
II.	Die Beschwerde oder der Rekurs	403
1.	Begriff	403
2.	Terminologie	403
3.	Rechtsgrundlagen	403

4.	Voraussetzungen	404
5.	Wirkungen der Beschwerde	413
6.	Verfahren vor der Beschwerdeinstanz	415
7.	Gütliche Einigung und Mediation	415
8.	Beschwerdeentscheid	416
III.	Die Einsprache	417
1.	Begriff	417
2.	Anwendungsbereich	417
IV.	Das Revisionsgesuch	418
1.	Begriff	418
2.	Regelung im Bund	418
3.	Regelung in den Kantonen	419
V.	Das Wiedererwägungsgesuch	419
1.	Begriff	419
2.	Rechtsgrundlagen	420
3.	Anwendungsbereich	420
4.	Fehlen von formellen Voraussetzungen	420
5.	Behandlung des Wiedererwägungsgesuches	420
6.	Wirkung des Wiedererwägungsgesuches	421
VI.	Die Aufsichtsbeschwerde	422
1.	Begriff	422
2.	Adressat	422
3.	Rechtsgrundlagen	422
4.	Anwendungsbereich und Wirkung der Aufsichtsbeschwerde	422
5.	Legitimation	424
6.	Fehlen von formellen Voraussetzungen	424
VII.	Begehren um Erläuterung und Berichtigung von Redaktions- und Rechnungsfehlern	424
§ 26	Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	425
I.	Allgemeines	425
1.	Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit	425
2.	Arten von Verwaltungsgerichtsbarkeit	425
3.	Richterliche Unabhängigkeit	426
4.	Verhältnis von Verwaltungsgericht und Verwaltungsbehörden	427
5.	Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz	427

II.	Träger der Verwaltungsgerichtsbarkeit	429
1.	Allgemeines Verwaltungsgericht	429
2.	Spezialverwaltungsgericht	429
III.	Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte	430
1.	Umfang der sachlichen Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte	430
2.	Vorinstanzen	430
IV.	Verwaltungsgerichtsbeschwerde	433
1.	Begriff	433
2.	Voraussetzungen	433
3.	Wirkungen der Beschwerde	445
4.	Verfahren vor Verwaltungsgericht	445
5.	Beschwerdeentscheid	446
V.	Revisionsgesuch	447
VI.	Erläuterung und Berichtigung von Redaktions- und Rechnungsfehlern	447
VII.	Verwaltungsrechtliche Klage	447
1.	Begriff	447
2.	Natur der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit	448
3.	Sachliche Zuständigkeit	448
4.	Formelle Voraussetzungen für die Zulässigkeit der verwaltungsrechtlichen Klage	449
5.	Prüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts	449
6.	Verfahren vor Verwaltungsgericht	450
VIII.	Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit	450
1.	Begriffe	450
2.	Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit	450

5. Teil	Öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Eigentums	453
§ 27	Die Eigentumsgarantie	455
I.	Rechtsgrundlage und Bedeutung der Eigentumsgarantie	456
1.	Rechtsgrundlage	456
2.	Ausgestaltung der Eigentumsordnung durch Verfassung und Gesetzgebung	456
3.	Funktionen der Eigentumsgarantie	457
4.	Träger der Eigentumsgarantie	457
II.	Die Eigentumsgarantie als Institutsgarantie	457
III.	Die Eigentumsgarantie als Bestandes- und Wertgarantie	458
1.	Allgemeines	458
2.	Schutzobjekte	459
3.	Inhalt des Schutzes durch die Bestandesgarantie	462
4.	Inhalt des Schutzes durch die Wertgarantie	464
§ 28	Die formelle Enteignung	465
I.	Begriff und Rechtsgrundlagen	466
1.	Begriff und Rechtsnatur der formellen Enteignung	466
2.	Der Enteigner	466
3.	Das anwendbare Recht	468
II.	Die Objekte der Enteignung	468
1.	Grundeigentum	468
2.	Eigentum an beweglichen Sachen	469
3.	Beschränkte dingliche Rechte	469
4.	Nachbarrechte (Abwehrrechte des Nachbarrechtes)	469
5.	Obligatorische Rechte	471
6.	Wohlerworbene Rechte des öffentlichen Rechts	471
III.	Die Voraussetzungen der formellen Enteignung	472
1.	Gesetzliche Grundlage	472
2.	Öffentliche Interessen	472
3.	Verhältnismässigkeit	473
IV.	Die Entschädigung	474
1.	Geldleistung oder Realersatz?	474
2.	Höhe der Entschädigung	474

3.	Für die Berechnung massgeblicher Zeitpunkt	477
V.	Verfahren der Enteignung	477
1.	Entscheid über die Ausübung des Enteignungsrechts	477
2.	Planauflageverfahren	478
3.	Einigungsverfahren	479
4.	Entscheid über Einsprachen und Entschädigungen	480
5.	Vollzug	480
VI.	Der Enteignungsvertrag	481
VII.	Das Rückforderungsrecht	482
VIII.	Der Rechtsschutz	482
1.	Enteignung nach Bundesrecht	482
2.	Enteignung nach kantonalem Recht	483
3.	Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und von Art. 29a BV	483
§ 29	Die öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen	485
I.	Begriff der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung und der materiellen Enteignung	485
1.	Begriff der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung	485
2.	Überblick über die drei Arten von öffentlich-rechtlichen Eingriffen ins Eigentum	486
3.	Unterscheidungsmerkmale für die drei Arten von öffentlich-rechtlichen Eingriffen ins Eigentum	486
II.	Voraussetzungen der Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen	487
1.	Gesetzliche Grundlage	488
2.	Öffentliches Interesse	488
3.	Verhältnismässigkeit	488
III.	Voraussetzungen und Umfang der Entschädigungspflicht	490
1.	Voraussetzungen der Entschädigungspflicht (materielle Enteignung)	490
2.	Höhe der Entschädigung	496
3.	Für die Berechnung massgeblicher Zeitpunkt	496
4.	Rechtsschutz	497
IV.	Entschädigungslose öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen	497
1.	Allgemeines	497
2.	Anwendungsfälle	498
3.	Sonderfall der polizeilich motivierten Eigentumsbeschränkungen	498

6. Teil	Staats- und Beamtenhaftung	501
§ 30	Formen der öffentlich-rechtlichen Haftung	504
I.	Allgemeines	504
1.	Das Problem: Haftung für Schaden im öffentlichen Recht	504
2.	Rechtsgrundlagen	504
3.	Allgemeine und spezielle Haftungsregelung	505
II.	Die möglichen Regelungen der Haftung gegenüber Dritten	505
1.	Staats- und Beamtenhaftung	505
2.	Verschuldens- und Kausalhaftung	507
3.	Haftung für rechtmässig und rechtswidrig zugefügten Schaden	507
§ 31	Die Staatshaftung	508
I.	Haftungssubjekte	508
II.	Voraussetzungen der allgemeinen Staatshaftung	508
1.	Schaden	508
2.	Personen, für deren Verhalten der Staat haftbar werden kann	508
3.	Öffentlich-rechtlicher Tätigkeitsbereich	509
4.	Handlungen oder Unterlassungen in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit	510
5.	Widerrechtlichkeit	511
6.	Adäquater Kausalzusammenhang	513
7.	Verschulden	514
8.	Ausschluss der Überprüfung von formell rechtskräftigen Verfügungen, Entscheiden und Urteilen	514
9.	Reduktionsgründe bei der Schadenersatzbemessung	516
10.	Verjährung/Verwirkung	516
III.	Besondere Haftungsregelungen	516
1.	Haftung gemäss Privatrecht	516
2.	Haftung gemäss Spezialgesetz	519
3.	Exkurs: Haftung nach europäischem Gemeinschaftsrecht	521
IV.	Haftung für rechtmässig zugefügten Schaden	522
1.	Das Problem	522
2.	Spezialgesetzliche Regelungen	522
3.	Allgemeine Regelungen	523

V.	Rechtsschutz	524
1.	Rechtsschutz im Bund	524
2.	Rechtsschutz in den Kantonen	524
§ 32	Die Beamtenhaftung	525
I.	Die externe Beamtenhaftung	525
1.	Begriff	525
2.	Keine Beamtenhaftung bei ausschliesslicher Staatshaftung	525
3.	Primäre persönliche Haftung der Beamtinnen und Beamten	525
II.	Die interne Beamtenhaftung	525
1.	Begriff	525
2.	Die zwei Haftungsfälle	526
3.	Verschuldenshaftung	526
4.	Beteiligung mehrerer Amtspersonen	527
III.	Rechtsschutz	527
1.	Rechtsschutz im Bund	527
2.	Rechtsschutz in den Kantonen	528
7. Teil	Öffentliche Sachen und ihre Benutzung	529
§ 33	Begriff und Arten der öffentlichen Sachen	531
I.	Allgemeines	531
1.	Begriff der öffentlichen Sache i.w.S.	531
2.	Überblick über die Arten von öffentlichen Sachen	532
II.	Das Finanzvermögen	532
III.	Das Verwaltungsvermögen	533
1.	Begriff	533
2.	Nutzung	534
3.	Finanzreferendum	535
IV.	Die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	536
1.	Begriff	536
2.	Begründung des Gemeingebrauchs	536
3.	Träger der Herrschaft	537

V.	Anwendbares Recht	538
1.	Finanzvermögen	538
2.	Verwaltungsvermögen und öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	539
3.	Haftung für öffentliche Sachen	540
§ 34	Gebrauchsrechte an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	541
I.	Gemeingebrauch	541
1.	Begriff	541
2.	Voraussetzungen und Elemente	541
3.	Benutzungsordnung	543
4.	Anwendungsfälle	543
5.	Rechtsstellung des Anstössers	544
II.	Gesteigerter Gemeingebrauch	545
1.	Begriff	545
2.	Voraussetzungen und Elemente	545
3.	Anwendungsfälle	549
4.	Besonderheiten bei der Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund	549
III.	Sondernutzung	552
1.	Begriff	552
2.	Voraussetzungen und Elemente	552
3.	Sondernutzungskonzession	552
4.	Anwendungsfälle	553
8. Teil	Die Polizei	555
§ 35	Polizeiliche Massnahmen	557
I.	Begriff der polizeilichen Tätigkeit und der polizeilichen Güter	558
1.	Begriff der polizeilichen Tätigkeit	558
2.	Die polizeilichen Schutzgüter	558
3.	Schutz öffentlicher oder auch privater Interessen (Schutz vor sich selbst)?	559
4.	Ermächtigung oder Verpflichtung zu polizeilichem Handeln?	560
II.	Arten von polizeilichen Massnahmen	562
1.	Generelle polizeiliche Regelung	562
2.	Polizeiverfügung	562
3.	Polizeiliche Realakte ohne Verfügungscharakter	563

4.	Polizeiliche Bewilligungspflicht	563
5.	Polizeimonopol	563
III.	Voraussetzungen für polizeiliche Massnahmen	564
1.	Rechtliche Grundlage	564
2.	Öffentliches Interesse	567
3.	Verhältnismässigkeit	568
4.	Inanspruchnahme des Störers	569
IV.	Polizeinotstand	573
1.	Begriff	573
2.	Polizeiliche Notstandsmassnahmen	573
3.	Besonderheiten	575
§ 36	Die Polizeierlaubnis	576
I.	Begriff und Rechtsnatur	576
1.	Begriff	576
2.	Rechtsnatur	577
3.	Abgrenzung zu anderen Bewilligungen	577
II.	Voraussetzungen und Modalitäten der Erteilung einer Polizeierlaubnis	578
1.	Verfahrensmässige Voraussetzung	578
2.	Persönliche und sachliche Voraussetzungen	578
3.	Übertragbarkeit	579
4.	Anspruch auf Erteilung einer Polizeierlaubnis	579
III.	Die Ausnahmbewilligung	579
1.	Zweck	580
2.	Begriff	580
3.	Voraussetzungen	580
4.	Frage des Anspruches auf Erteilung einer Ausnahmbewilligung	581
5.	Anwendungsfälle	582
IV.	Die Widerrufbarkeit einer Polizeierlaubnis	583
1.	Ausdrückliche gesetzliche Regelung	583
2.	Widerruf bei Fehlen einer gesetzlichen Regelung	583
3.	Verweigerung einer Polizeierlaubnis	584

9. Teil	Monopole und Konzessionen	585
§ 37	Monopole	587
I.	Begriff und Terminologie	587
1.	Begriff	587
2.	Monopole und Regale	588
II.	Arten	588
1.	Unterscheidung nach rechtlicher Grundlage	588
2.	Unterscheidung nach Zielsetzung	590
III.	Verfassungsmässigkeit der rechtlichen Monopole	591
1.	Monopole des Bundes	591
2.	Kantonale Monopole	592
§ 38	Konzessionen	595
I.	Begriff und Rechtsnatur	595
1.	Begriff der Konzession	595
2.	Rechtsnatur der Konzessionserteilung	596
3.	Einräumung eines wohl erworbenen Rechts	596
4.	Frage des Anspruchs auf Erteilung der Konzession	597
II.	Arten von Konzessionen	598
1.	Monopolkonzession	598
2.	Sondernutzungskonzession	599
III.	Rechte und Pflichten des Konzessionärs	599
1.	Rechte	599
2.	Pflichten	599
IV.	Übertragbarkeit der Konzession	600
V.	Beendigung des Konzessionsverhältnisses	601
1.	Ablauf der Konzessionsdauer und Heimfall	601
2.	Rückkauf	601
3.	Verlust wegen schwerer Pflichtverletzung (Verwirkung)	601
4.	Verzicht	601
5.	Enteignung	601

10. Teil Die öffentlichen Abgaben	603
§ 39 Begriff, Arten und Voraussetzungen der Erhebung von öffentlichen Abgaben	606
I. Begriff und Einteilung	606
II. Arten und Bemessung von öffentlichen Abgaben	607
1. Kausalabgaben	607
2. Steuern	615
3. Gemengsteuern	620
4. Mehrwertabgaben	621
III. Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von öffentlichen Abgaben	621
1. Erfordernis des Rechtssatzes	622
2. Erfordernis der Gesetzesform	622
IV. Exkurs: Kautionen	627
1. Begriff	627
2. Rechtsnatur	627
3. Voraussetzungen und Bemessung	628
 Sachregister	 629