

STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT DES KANTONS ZÜRICH

von

Tobias Jaag

Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt,
Professor an der Universität Zürich

und

Markus Rüssli

Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt

unter Mitarbeit von lic. iur. Florian Fleischmann,
lic. iur. Valerio Priuli und MLaw Fränzi Ruff

4., überarbeitete Auflage

Schulthess § 2012

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Allgemeine Literatur zum Staats- und Verwaltungsrecht	XXXV
Wichtige Erlasse des zürcherischen Staats- und Verwaltungsrechts	XXXIX
Wichtige Erlasse des Bundes	XLV
Abkürzungsverzeichnis	XLIX
Wichtige Internet-Adressen	LXIII

1. Teil: Staatsrechtliche Grundlagen 1

1. Abschnitt: Der Kanton Zürich als Gliedstaat der Eidgenossenschaft 1

§ 1 Rechtsstellung des Kantons	1
I. Souveränität	2
II. Bundestreue	3
III. Mitwirkung des Kantons an der Willensbildung im Bund	3
A. Vertretung des Kantons in der Bundesversammlung	3
B. Mitwirkung an der Rechtsetzung des Bundes	3
C. Mitwirkung an der Aussenpolitik des Bundes	4
IV. Beziehungen zu den anderen Kantonen	4

§ 2 Kompetenzen von Bund und Kanton	6
I. Grundlagen	6
II. Eigene Aufgaben des Kantons	7
III. Umsetzung und Vollzug von Bundesrecht	8

2. Abschnitt: Rechtsquellen des zürcherischen Staats- und Verwaltungsrechts 10

§ 3 Kantonsverfassung	10
I. Einführung	11
II. Inhalt	11
A. Inhaltsübersicht	11
B. Würdigung	13
III. Umsetzung	13
IV. Revision	14

§ 4	Gesetze und Verordnungen	15
I.	Gesetze	15
II.	Verordnungen	16
	A. Begriffe	16
	B. Rechtsverordnung und Verwaltungsverordnung	17
	1. Rechtsverordnungen	17
	2. Verwaltungsverordnungen	18
	C. Selbständige und unselbständige Verordnung	18
	1. Grundsatz	18
	2. Selbständige Verordnungen	19
	3. Unselbständige Verordnungen	19
	a) Grundlagen	19
	b) Parlamentsverordnungen	20
	c) Verordnungen von Regierungsrat und Verwaltungsbehörden	20
	d) Verordnungen der Justiz	21
	4. Verfahren	21
III.	Autonome Satzungen	21
§ 5	Übrige Rechtsquellen	23
I.	Vertragliche Rechtsquellen	24
	A. Interkantonale Vereinbarungen (Konkordate)	24
	1. Grundlagen	24
	2. Arten und Inhalt	24
	3. Verfahren	25
	B. Staatsverträge	27
	C. Verwaltungsrechtliche Verträge rechtsetzender Natur	27
II.	Ungeschriebenes Recht	28
	A. Gewohnheitsrecht	28
	B. Gerichts- und Behördenpraxis	29
§ 6	Verfahren der Rechtsetzung	30
I.	Verfassungs- und Gesetzgebung	31
	A. Ausarbeitung von Erlassen	31
	1. Grundlagen	31
	2. Verwaltungsinternes Verfahren	32
	3. Vernehmlassungsverfahren	32
	4. Antrag und Weisung an den Kantonsrat	33
	B. Beratung und Beschlussfassung	33
	C. Publikation und Inkraftsetzung	33
II.	Erlass von Verordnungen	34
III.	Gesetzesevaluation	35

3. Abschnitt: Rechte der Einzelpersonen	36
§ 7 Grundrechte und Sozialziele	36
I. Das Grundrechtskapitel der Kantonsverfassung	36
II. Grundrechte der Bundesverfassung und der Menschenrechtskonventionen	37
III. Kantonale Grundrechte	38
IV. Geltungsbereich und Schranken der Grundrechte	40
V. Sozialziele	41
§ 8 Politische Rechte	43
I. Grundlagen	44
A. Kantonsverfassung	44
B. Gesetze	44
II. Stimm- und Wahlrecht	45
A. Voraussetzungen und Form	45
B. Wahl- und Abstimmungsfreiheit	45
III. Initiativrecht	46
A. Gegenstand	46
B. Volksinitiative	46
1. Formelle Anforderungen	46
2. Inhaltliche Anforderungen	47
3. Verfahren	47
C. Einzel- und Behördeninitiative	49
IV. Referendum	50
A. Obligatorisches Referendum	50
B. Fakultatives Referendum	50
1. Gegenstände	50
2. Anforderungen	51
3. Referendum mit Gegenvorschlag	51
C. Volksabstimmung	52
1. Abstimmung über Varianten	52
2. Dringlichkeitsrecht	52
3. Abstimmungstermin	53
V. Rechtsschutz	53
§ 9 Bürgerrecht	55
I. Grundlagen	56
II. Erwerb des Bürgerrechts	57
A. Voraussetzungen	57
1. Schweizer Bürgerinnen und Bürger	57
2. Ausländerinnen und Ausländer	57
B. Gebühren	58

C.	Zuständigkeit und Verfahren	59
1.	Ausgangspunkt	59
2.	Gemeindeversammlung	59
3.	Gemeindevorstand oder Einbürgerungskommission	60
D.	Rechtsschutz	60
III.	Verlust des Bürgerrechts	61
§ 10	Information und Datenschutz	62
I.	Grundlagen	63
A.	Datenschutz und Information	63
B.	Rechtsgrundlagen	63
C.	Begriffe	64
II.	Umgang mit Informationen	65
III.	Bekanntgabe von Informationen	66
IV.	Rechte der betroffenen Personen	66
V.	Behörden und Aufsicht	67
VI.	Datenschutz und Informatik	68
4. Abschnitt:	Staatsorganisation des Kantons Zürich	69
§ 11	Staatsorgane	69
I.	Grundlagen	71
A.	Rechtsgrundlagen	71
B.	Gewaltenteilung	71
C.	Wählbarkeit und Amtsdauer	72
D.	Amtszwang	73
E.	Rechtsstellung der Mitglieder der Staatsorgane	73
F.	Milizsystem	73
II.	Kantonsrat	74
A.	Zusammensetzung	74
B.	Wahl	74
1.	Verhältnismahlverfahren	74
2.	Vorbereitung und Durchführung der Wahl	75
3.	Ermittlung des Wahlergebnisses	75
a)	Ermittlung der Wählerzahlen der Listengruppen	75
b)	Oberzuteilung der Sitze	76
c)	Untorzuteilung der Sitze	76
d)	Ermittlung der Gewählten	77
4.	Würdigung	77
C.	Aufgaben	77

D.	Organisation und Verfahren	78
1.	Ratsbetrieb	78
2.	Organe	79
a)	Geschäftsleitung und Verwaltungskommission	79
b)	Kommissionen	79
c)	Fraktionen	80
E.	Stellung der Mitglieder	81
F.	Parlamentarisches Instrumentarium	81
1.	Motion und Postulat	81
2.	Parlamentarische Initiative	82
3.	Interpellation und Anfrage	83
III.	Verfassungsrat	83
IV.	Regierungsrat	83
A.	Zusammensetzung und Wahl	83
B.	Aufgaben	84
1.	Politische Führung und Planung	84
2.	Rechtsetzung und Vollzug	84
3.	Finanzen	85
4.	Weitere Aufgaben	85
C.	Organisation und Verfahren	85
1.	Konstituierung	85
2.	Geschäftsordnung	86
3.	Stellung des Regierungspräsidiums	86
D.	Rechtsstellung der Mitglieder	87
V.	Rechtspflege	87
VI.	Ombudsstelle	88
§ 12	Gliederung des Kantonsgebiets	90
I.	Grundlagen	90
II.	Bezirke	91
III.	Gemeinden	92
IV.	Weitere Formen örtlich dezentraler Verwaltungsorganisation	92
A.	Verwaltungskreise	92
B.	Zweckverbände	94
§ 13	Verhältnis zwischen Staat und Kirchen	95
I.	Grundlagen	96
II.	Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirchen im Kanton Zürich	96
III.	Evangelisch-reformierte Landeskirche und Römisch-katholische Körperschaft	97
A.	Stellung und Aufgaben	97

B.	Organisation	99
1.	Kantonalkirche und Kirchgemeinden	99
2.	Organe	99
a)	Stimm- und Wahlberechtigte	100
b)	Parlament	100
c)	Exekutive	101
d)	Rekurskommission	101
e)	Bezirkkirchenpflege	102
f)	Organe der Kirchgemeinden	102
3.	Aufsicht	102
C.	Finanzen	103
1.	Kirchensteuern	103
2.	Leistungen des Kantons	103
IV.	Weitere Religionsgemeinschaften	104
A.	Christkatholische Kirchgemeinde	104
B.	Anerkannte jüdische Gemeinden	104
C.	Nicht anerkannte Religionsgemeinschaften	105
 2. Teil: Verwaltungsorganisation und -verfahren		 107
1. Abschnitt: Die zürcherische Verwaltungsorganisation		107
§ 14 Organisations- und Führungsgrundsätze		107
I.	Grundlagen	108
II.	Zentralisation und Dezentralisation	108
III.	Hierarchischer Aufbau der Verwaltungsorganisation	109
IV.	Kollegialsystem und Departementalsystem	110
V.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	111
A.	Begriffe und Ziele wirkungsorientierter Verwaltungsführung	111
B.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Zürich	112
 § 15 Kantonale Zentralverwaltung		 114
I.	Grundlagen	114
II.	Regierungsrat	118
III.	Staatskanzlei	118
IV.	Direktionen	119
A.	Die sieben Direktionen	119
B.	Abteilungen und Ämter	119
V.	Koordinationsorgane	120

VI.	Ständige Kommissionen	121
	A. Arten von Kommissionen	121
	B. Kommissionen mit Entscheidungskompetenzen	121
	C. Beratende Kommissionen	122
§ 16	Bezirksverwaltung	123
	I. Grundlagen	123
	II. Bezirksrat	124
	A. Organisation und Wahl	124
	B. Aufgaben	124
	1. Aufsichts- und Rechtsmittelinstanz gegenüber Gemeinden	124
	2. Weitere Aufgaben	125
	III. Statthalter	126
	A. Stellung und Wahl	126
	B. Aufgaben	126
	IV. Weitere derzeitige und frühere Bezirksbehörden	127
§ 17	Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationen als Träger von Verwaltungsaufgaben	128
	I. Grundlagen	129
	II. Öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen	130
	A. Übersicht	130
	B. Öffentlich-rechtliche Körperschaften	131
	C. Öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen	131
	1. Öffentlich-rechtliche Anstalten	131
	2. Öffentlich-rechtliche Stiftungen	132
	III. Privatrechtlich organisierte Verwaltungsträger	133
	A. Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Verwaltungsträger	133
	B. Öffentliche Unternehmen in privatrechtlicher Form	133
	C. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	134
	D. Private	134
	IV. Grundrechtsbindung, Aufsicht und Rechtsschutz	135
§ 18	Verwaltungsaufsicht	136
	I. Verwaltungsinterne Aufsicht	136
	II. Verwaltungsexterne Aufsicht	137
	A. Rechts- und Billigkeitskontrolle durch die Ombudsstelle	137
	B. Politische Kontrolle durch den Kantonsrat	138
	C. Aufsicht durch Bundesbehörden	139

2. Abschnitt: Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege	140
§ 19 Verwaltungsverfahren	140
I. Grundlagen	141
II. Verfahren der Verwaltungsbehörden	141
A. Ausgangspunkt	141
B. Einleitung des Verfahrens	142
C. Ermittlung von Sachverhalt und Rechtslage	142
D. Entscheidung	142
E. Wiedererwägung	143
F. Vollstreckung	144
III. Kosten und Entschädigung	144
§ 20 Verwaltungsrechtspflege durch Behörden und Rekurskommissionen	145
I. Grundlagen	146
II. Verwaltungsinterne Rechtspflege	147
A. Rekurs	147
1. Rekursgegenstand	147
2. Rekursinstanzen	148
3. Rekurslegitimation	149
4. Rekuserhebung	150
5. Rekursbehandlung und -erledigung	151
6. Rekursbehandlung durch den Regierungsrat	152
B. Revision	153
C. Aufsichtsbeschwerde	153
D. Einsprache	154
III. Verwaltungsrechtspflege durch Rekurs- und Schätzungskommissionen	154
A. Rekurskommissionen	154
1. Derzeitige und frühere Rekurskommissionen	154
2. Wahl, Rechtsstellung und Verfahren	155
3. Weiterzug der Entscheide der Rekurskommissionen	155
B. Schätzungskommissionen	156
§ 21 Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	157
I. Grundlagen	158
II. Rechtspflege durch das Verwaltungsgericht	159
A. Zusammensetzung und Organisation des Verwaltungsgerichts	159

B.	Das Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz	160
1.	Beschwerdefälle	160
a)	Grundsatz	160
b)	Ausnahmen	161
2.	Beschwerdelegitimation	161
3.	Beschwerdeerhebung	162
4.	Beschwerdebehandlung und -erledigung	162
C.	Weitere Funktionen des Verwaltungsgerichts	164
1.	Verfassungsgericht	164
2.	Personal-, Steuer- und Enteignungsgericht	165
3.	Klage- und Revisionsinstanz	165
D.	Publikation der Urteile des Verwaltungsgerichts	166
III.	Verwaltungsrechtspflege durch andere Gerichte	166
A.	Sozialversicherungsgericht	166
B.	Baurekursgericht und Steuerrekursgericht	167
C.	Zivilgerichte	168
D.	Haftrichter	169
IV.	Weiterzug an das Bundesgericht	169
V.	Zusammenfassende Übersicht	170
3. Teil: Gemeinderecht		171
1. Abschnitt: Gemeinden und Zweckverbände		171
§ 22 Bestand und Einteilung der Gemeinden		171
I.	Entwicklung und heutige Bedeutung der Gemeinden im Kanton Zürich	172
A.	Allgemeine Entwicklung des Gemeindewesens	172
B.	Entwicklung im Kanton Zürich	173
C.	Heutige Stellung der Gemeinden	174
II.	Gemeindeeinteilung	175
A.	Begriff und Arten von Gemeinden	175
B.	Politische Gemeinden	175
1.	Zusammensetzung und Aufgaben	175
2.	Quartier- und Ortsteilkommissionen	176
C.	Schulgemeinden	176
1.	Arten von Schulgemeinden	176
2.	Zusammensetzung und Aufgaben	177
D.	Würdigung	178
III.	Bestand der Gemeinden	178
A.	Existenzgarantie (Bestandesgarantie)	178
B.	Änderungen im Bestand der Gemeinden	179
1.	Arten von Änderungen	179

2. Zuständigkeit	180
a) Vereinigung, Auflösung und Neubildung von Gemeinden	180
b) Andere Änderungen	180
3. Wirkungen der Änderungen	180
§ 23 Zusammenarbeit zwischen Gemeinden	182
I. Grundlagen	182
II. Formen der interkommunalen Zusammenarbeit	183
III. Interkommunale Körperschaften und Anstalten	183
A. Zweckverbände	183
1. Begriff und Arten von Zweckverbänden	183
2. Gründung von Zweckverbänden	184
3. Organisation von Zweckverbänden	185
4. Aufsicht und Rechtsschutz	185
B. Interkommunale Anstalten	186
2. Abschnitt: Gemeindeorganisationsrecht	187
§ 24 Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung	187
I. Grundlagen	188
A. Rechtsgrundlagen	188
B. Ordentliche und ausserordentliche Gemeindeorganisation	188
II. Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger	189
A. Stimm- und Wahlrecht	189
B. Initiativrecht	190
1. Gegenstand von Initiativen	190
2. Form und Behandlung von Initiativen	190
C. Anfragerecht	191
III. Gemeindeversammlung	191
A. Zusammensetzung und Einberufung	191
B. Verfahren	191
C. Aufgaben	192
IV. Urnenabstimmung	193
A. Der Urnenabstimmung unterliegende Geschäfte	193
B. Von der Urnenabstimmung ausgeschlossene Geschäfte	194
C. Vorberatung von Geschäften in der Gemeindeversammlung	194
V. Gemeindebehörden	195
A. Zusammensetzung und Aufgaben der Gemeindebehörden	195
1. Allgemeines	195
2. Gemeindevorstand	195

3.	Weitere Behörden	196
a)	Obligatorische Behörden	196
b)	Kommissionen mit selbständigen Verwaltungsbefugnissen	197
c)	Ausschüsse	197
B.	Wahl und Entlassung der Gemeindebehörden	198
1.	Wahl	198
2.	Entlassung aus dem Amt	198
C.	Konstituierung und Geschäftsführung der Gemeindebehörden	199
1.	Konstituierung	199
2.	Sitzungen	199
3.	Informations- und Publikationspflicht	200
VI.	Gemeindeverwaltung	201
A.	Verwaltungsorganisation	201
B.	Interkommunale Verwaltungsträger	201
C.	Gemeindepersonal	201
§ 25	Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament	203
I.	Grundlagen	203
A.	Ausgangspunkt	203
B.	Terminologie	204
C.	Voraussetzungen für die Einführung des Gemeindeparlaments	204
II.	Rechte der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger	205
A.	Stimm- und Wahlrecht	205
1.	Obligatorisches Referendum	205
2.	Fakultatives Referendum	205
a)	Grundsatz	205
b)	Ausschluss des Referendums	206
3.	Eventual-, Alternativ- und Konsultativabstimmung	206
4.	Wahlrecht	207
B.	Initiativrecht	207
1.	Inhalt und Arten von Initiativen	207
2.	Behandlung der Initiativen im Parlament	208
3.	Weiteres Verfahren	208
III.	Gemeindeparlament	209
A.	Zusammensetzung und Wahl	209
B.	Organisation	210
C.	Aufgaben	210
IV.	Stadtrat und übrige Gemeindebehörden	211

3. Abschnitt: Gemeindeaufgaben und Gemeindehaushalt	212
§ 26 Gemeindeautonomie und Gemeindeaufgaben	212
I. Grundlagen	213
II. Gemeindeautonomie	214
A. Begriff und Umfang der Gemeindeautonomie	214
B. Gemeindeautonomie im Kanton Zürich	215
1. Ausgangspunkt	215
2. Rechtsetzung	215
3. Rechtsanwendung	216
C. Exkurs: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	216
III. Wichtige Gemeindeaufgaben	217
A. Gemeindeorganisation und -finanzen	217
B. Polizei- und Bauwesen	218
C. Bildung, Kultur, Gesundheit und Fürsorge	219
D. Öffentliche Dienste und öffentlicher Verkehr	220
E. Weitere Aufgaben	220
§ 27 Gemeindehaushalt	222
I. Grundlagen	223
II. Gemeindevermögen	223
III. Finanzquellen der Gemeinde	224
A. Ertrag der Gemeindegüter	224
B. Steuern	224
C. Kausalabgaben	225
D. Finanz- und Lastenausgleich sowie Staatsbeiträge	226
IV. Ausgabenbewilligung	226
A. Einführung	226
B. Zuständigkeit	226
C. Gebundene und neue Ausgaben	227
V. Finanzkontrolle und -aufsicht	228
4. Abschnitt: Aufsicht und Rechtsschutz	229
§ 28 Aufsicht über die Gemeinden	229
I. Aufsichtsinstanzen	230
A. Allgemeine Aufsichtsinstanzen	230
B. Besondere Aufsichtsinstanzen	230
II. Präventive Aufsicht	231
A. Aufsichtsmittel	231
B. Kognition der Aufsichtsbehörden	232

III.	Repressive Aufsicht	232
	A. Subsidiarität des aufsichtsrechtlichen Einschreitens	232
	B. Aufsichtsmittel (Sanktionen)	233
§ 29	Rechtsschutz in Gemeindeangelegenheiten	235
I.	Rechtsschutz gegen Anordnungen der Gemeindeorgane und -behörden	236
	A. Rechtsmittel	236
	1. Grundlagen	236
	2. Gemeindebeschwerde	236
	3. Rekurs	237
	4. Stimmrechtsrekurs	237
	5. Einsprache gegen Anordnungen von Ausschüssen	237
	6. Aufsichtsbeschwerde	238
	B. Instanzenzug	238
	1. Allgemeine Angelegenheiten	238
	2. Sonderregelungen	238
	3. Übersicht über die Rechtspflege gegen Gemeindeanordnungen	239
II.	Rechtsschutz der Gemeinde gegen Anordnungen übergeordneter Instanzen	240
	A. Ausgangspunkt	240
	B. Kantonale Rechtsmittel	240
	C. Rechtsmittel des Bundes	241
III.	Rechtsschutz bei Streitigkeiten zwischen Gemeinden	242
4. Teil:	Mittel zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben	243
1. Abschnitt:	Personalrecht und Staatshaftung	243
§ 30	Öffentliches Personalrecht	243
I.	Grundlagen	245
	A. Rechtsgrundlagen	245
	1. Personalgesetz	245
	2. Verordnungen	246
	3. Bundesrecht	246
	B. Begriff und Arten öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse	247
	C. Privatrechtliches und öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis	248

II.	Begründung und Beendigung öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse	249
A.	Begründung des Arbeitsverhältnisses	249
1.	Stellenausschreibung	249
2.	Form der Anstellung	249
3.	Anstellungsvoraussetzungen	250
4.	Anstellungsbehörden	250
B.	Beendigung des Arbeitsverhältnisses	250
1.	Übersicht	250
2.	Kündigung von Anstellungsverhältnissen	251
a)	Kündigungsgründe	251
b)	Kündigungsfristen und -termine	252
c)	Freistellung und Kündigungsverbot	252
d)	Anspruch auf Dienstausbildung?	252
3.	Beendigung bei gewählten Angestellten	253
4.	Fristlose Auflösung des Arbeitsverhältnisses	253
5.	Altersrücktritt und -entlassung	254
6.	Abfindung und Sozialplan	254
III.	Rechte und Pflichten von öffentlichen Angestellten	255
A.	Pflichten	255
1.	Dienstplichten	255
2.	Treuepflicht	255
3.	Beschränkung von Grundrechten	256
B.	Rechte	257
1.	Lohn- und Ferienanspruch	257
a)	Grundsätze	257
b)	Lohnklassen und -stufen	258
c)	Ferien	258
2.	Ansprüche auf Leistungen aus der Versicherungskasse	259
3.	Mitarbeiterbeurteilung und Arbeitszeugnis	259
4.	Mitwirkungsrechte	259
IV.	Verantwortlichkeit	260
A.	Verantwortlichkeit der Angestellten im Allgemeinen	260
B.	Disziplinarische Verantwortlichkeit im Besonderen	261
V.	Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht	262
§ 31	Staats- und Beamtenhaftung	265
I.	Grundlagen	266
A.	Einführung	266
B.	Verhältnis zwischen eidgenössischem und kantonalem Haftungsrecht	267
II.	Haftung des Staates	268
A.	Ausschliessliche Staatshaftung	268
1.	Haftungssubjekte	268

2.	Voraussetzungen der Staatshaftung	268
	a) Grundsatz	268
	b) Schaden	268
	c) Schädigung durch Staatspersonal in Ausübung amtlicher Verrichtungen	269
	d) Widerrechtlichkeit	270
	e) Adäquater Kausalzusammenhang	270
	f) Verschulden?	270
3.	Verhältnis von Staatshaftung und Rechtsschutz	271
4.	Leistungen des Staates aus Staatshaftung	271
B.	Solidarische und subsidiäre Staatshaftung	271
C.	Privatrechtliche Haftung des Staates	272
D.	Staatshaftung für rechtmässige Amtshandlungen	272
III.	Haftung des Personals	273
	A. Externe Beamtenhaftung	273
	B. Interne Beamtenhaftung	273
IV.	Geltendmachung und Rechtsschutz	274
	A. Staatshaftung	274
	B. Interne Auseinandersetzung zwischen Staat und Angestellten	274
2. Abschnitt: Öffentliche Finanzen		276
§ 32 Kantonaler Finanzhaushalt		276
I.	Grundlagen	277
II.	Staatsvermögen	278
III.	Finanzplanung und Haushaltsführung	278
	A. Finanzplanung	278
	B. Haushaltsführung	279
IV.	Finanzquellen des Kantons	279
	A. Steuern und Kausalabgaben	279
	1. Steuern	279
	2. Weitere Abgaben	280
	B. Anteile an Einnahmen des Bundes und Bundesbeiträge	281
V.	Ausgabenbewilligung	282
	A. Begriff der Ausgabe	282
	B. Verpflichtungskredit	283
	1. Begriff und Arten	283
	2. Kompetenzordnung	283
	3. Neue und gebundene Ausgaben	283
	C. Budget	284
VI.	Rechnungslegung	284
VII.	Finanzkontrolle	285

§ 33	Finanzausgleich und Staatsbeiträge	286
I.	Grundlagen	286
II.	Finanzausgleich	287
A.	Einführung	287
B.	Ressourcenausgleich	288
C.	Sonderlastenausgleich	289
D.	Zentrumslastenausgleich der Städte Zürich und Winterthur	289
E.	Gemeinsame Bestimmungen	290
III.	Staatsbeiträge	290
A.	Grundlagen	290
B.	Beitragsberechtigung	291
 3. Abschnitt: Bestand und Erwerb öffentlicher Sachen		292
§ 34	Öffentliche Sachen	292
I.	Grundlagen	294
II.	Die kantonalen Boden-Regale	294
A.	Grundlagen	294
B.	Bergregal	295
C.	Salzregal	295
D.	Jagdregal	295
E.	Fischereiregal	296
III.	Öffentliche Gewässer	296
A.	Grundlagen	296
B.	Nutzung öffentlicher Gewässer	297
1.	Gemeingebrauch und Sondernutzung	297
2.	Wasserversorgung	298
C.	Hochwasserschutz und Wasserbaupolizei	298
D.	Schifffahrt	298
IV.	Öffentliche Strassen	299
A.	Grundlagen	299
B.	Bau und Unterhalt von Strassen	300
C.	Benutzung von Strassen	301
1.	Gemeingebrauch	301
2.	Gesteigerter Gemeingebrauch	301
3.	Sondernutzung	302
D.	Strassenverkehr	303
1.	Zuständigkeiten	303
2.	Verkehrsregelungsmassnahmen	303
3.	Verfahren	304
4.	Rechtsschutz	304
V.	Verwaltungsvermögen	305

§ 35	Öffentliches Beschaffungswesen	306
I.	Grundlagen	308
II.	Ziele und Verfahrensgrundsätze	309
III.	Verfahren und ihre Anwendungsbereiche	309
	A. Ausgangspunkt	309
	B. Auftragsarten	310
	C. Auftraggeberinnen und Auftraggeber	311
	D. Verfahrensarten	312
	1. Offenes und selektives Verfahren	312
	2. Einladungsverfahren	313
	3. Freihändiges Verfahren	313
	E. Schwellenwerte	313
IV.	Zuschlag	314
V.	Vollzug und Aufsicht	315
VI.	Rechtsschutz und Haftung	315
§ 36	Enteignungsrecht	317
I.	Grundlagen	318
II.	Formelle Enteignung	319
	A. Verhältnis zwischen eidgenössischem und kantonalem Enteignungsrecht	319
	B. Erteilung des Enteignungsrechts	319
	C. Enteignungsgegenstände	320
	1. Im Allgemeinen	320
	2. Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche im Besonderen	321
	D. Enteignungsentschädigung	322
	1. Bemessung	322
	2. Anrechnung von Vor- und Nachteilen	322
	3. Geld- oder Realersatz	323
	E. Enteignungsverfahren	323
	1. Überblick	323
	2. Administrativverfahren	324
	a) Erteilung des Enteignungsrechts	324
	b) Planauflageverfahren	324
	c) Einigungsverfahren	325
	3. Schätzungsverfahren	325
	a) Organisation	325
	b) Verfahren	326
	4. Vollzug der Abtretung	326
	5. Rückforderung der enteigneten Rechte	326
	6. Besonderheiten bei der nachträglichen Enteignung nachbarrechtlicher Abwehransprüche	327
	7. Zusammenfassende Übersicht über das Verfahren	328

III.	Materielle Enteignung	331
A.	Entschädigungsanspruch	331
B.	Verfahren und Rechtsschutz	331
C.	Rückforderung der Entschädigung	332
5. Teil:	Ausgewählte Verwaltungsaufgaben	333
1. Abschnitt:	Grundlagen	333
§ 37	Grundsätze der Erfüllung öffentlicher Aufgaben	333
I.	Übersicht	334
II.	Der Aufgabenkatalog der Kantonsverfassung	334
A.	Aufgabenbereiche	334
B.	Bedeutung	335
C.	Arten von Aufgaben	335
III.	Zuständigkeit	336
A.	Ausgangspunkt	336
B.	Subsidiarität	336
C.	Zuständigkeitsregelung	337
D.	Zusammenarbeit	337
2. Abschnitt:	Polizei und Wirtschaft	338
§ 38	Öffentliche Sicherheit	338
I.	Grundlagen	340
II.	Kriminal-, Verkehrs- und Sicherheitspolizei	340
A.	Rechtsgrundlagen	340
B.	Zuständigkeiten und Aufgaben	341
1.	Kantonspolizei	341
2.	Gemeindepolizei	342
3.	Forensisches Institut	343
4.	Private Sicherheitsdienste	343
C.	Grundsätze polizeilichen Handelns	344
D.	Polizeiliche Massnahmen	345
E.	Rechtsschutz	346
III.	Fremdenpolizei	346
IV.	Feuerpolizei und Feuerwehr	347
V.	Militär und Zivilschutz	347
VI.	Bevölkerungsschutz	348

§ 39	Wirtschaft	349
I.	Grundlagen	351
	A. Kantonale Kompetenzen zur Regelung der Wirtschaft	351
	1. Grundsätze	351
	2. Bundesrechtliche Vorgaben	352
	B. Kantonale und kommunale Monopole	352
	1. Arten und Zulässigkeit von Monopolen	352
	2. Kantonales Gebäudeversicherungsmonopol	353
II.	Handel	354
	A. Detailhandel	354
	1. Ladenöffnungszeiten	354
	2. Markt- und Reisengewerbe	355
	B. Handel mit Waffen und Munition	355
	C. Abbau technischer Handelshemmnisse	356
III.	Dienstleistungen	356
	A. Rechtsanwältinnen und -anwälte	356
	1. Grundlagen	356
	2. Zulassung zur Berufsausübung	356
	3. Anforderungen an die Berufsausübung	357
	4. Aufsicht und Rechtsschutz	358
	B. Geschäftsagenten, Liegenschaftsvermittler und Privatdetektive	358
IV.	Bank- und Börsenwesen	359
	A. Kreditwesen	359
	B. Zürcher Kantonalbank	360
	1. Rechtsnatur und Stellung	360
	2. Aufgaben	360
	3. Organisation	361
	4. Rechtsverhältnis zwischen der ZKB und ihren Kunden	361
	C. Börse	361
V.	Gastgewerbe	362
VI.	Unterhaltungs- und Kinogewerbe	363
	A. Unterhaltungsgewerbe	363
	B. Kinogewerbe	363
	C. Lotterien, Spiel und Wette	364
VII.	Landwirtschaft	365
VIII.	Massnahmen zur Revitalisierung der zürcherischen Wirtschaft	365

3. Abschnitt: Bildung, Kultur und Sport	367
§ 40 Bildung und Unterricht	367
I. Grundlagen	369
A. Bildungsverfassung	369
1. Bundesverfassung	369
2. Kantonsverfassung	370
B. Das Bildungswesen im Kanton Zürich	371
1. Rechtsgrundlagen	371
2. Ziele	371
3. Gliederung	372
C. Organe	373
1. Kantonale Organe	373
a) Kantonsrat und Regierungsrat	373
b) Bildungsrat, Universitätsrat, Fachhochschulrat und Bildungsdirektion	373
c) Schulsynode	374
2. Interkantonale Organe	374
D. Privatschulen	374
E. Rechtsstellung der Schülerinnen und Schüler	375
F. Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen	375
II. Volksschule	376
A. Aufgaben	376
B. Schulpflicht	376
C. Trägerschaft und Aufsicht	377
D. Schulorganisation	377
E. Lehrkräfte	378
1. Grundlagen	378
2. Aufgaben	378
3. Mitwirkungsrechte	379
III. Mittelschule	379
A. Grundlagen	379
B. Aufgaben	379
C. Trägerschaft und Schultypen	380
D. Organisation	380
E. Lehrkräfte	381
IV. Berufsbildung	381
A. Grundlagen	381
B. Aufgaben	381
C. Trägerschaft und Aufsicht	381
D. Lehrkräfte	382

V.	Hochschulen	382
	A. Universität Zürich	382
	1. Grundlagen	382
	2. Aufgaben	383
	3. Stellung und Finanzierung	383
	4. Organisation und Aufsicht	384
	a) Universitätsrat	384
	b) Universitätsinterne Organe	384
	c) Kantonale Behörden	385
	5. Lehrkräfte	385
	6. Studierende	386
	B. Fachhochschulen	386
	1. Grundlagen	386
	2. Aufgaben	386
	3. Schulstrukturen	387
	4. Organisation	387
	5. Lehrkräfte	388
	6. Finanzen	388
VI.	Rechtsschutz im Bildungswesen	388
	A. Kantonaler Rechtsmittelweg	388
	1. Rekurs	388
	2. Beschwerde an das Verwaltungsgericht	389
	3. Übersichten: Kantonaler Instanzenzug im Bildungsrecht	390
	a) Volksschule	390
	b) Kantonale Mittel- und Berufsfachschulen	390
	c) Kantonale Hochschulen	391
	B. Rechtsmittel des Bundes	391
§ 41	Kultur und Sport	392
I.	Kulturförderung	393
	A. Grundlagen	393
	B. Formen und Mittel der Kulturförderung	393
	C. Organisation und Verfahren	394
II.	Kulturelle Einrichtungen und Aktivitäten des Kantons	395
III.	Förderung des Sports	395
4. Abschnitt: Gesundheit und Soziales		397
§ 42	Gesundheitswesen	397
I.	Grundlagen	399
	A. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen	399
	B. Rechtsgrundlagen des kantonalen Gesundheitsrechts	400
	C. Kompetenzverteilung zwischen Kanton und Gemeinden	400

II.	Berufe im Gesundheitswesen	401
	A. Medizinische Berufe	401
	B. Weitere Berufe der Gesundheitspflege	402
III.	Spitäler	403
	A. Zuständigkeiten	403
	B. Kantonale Spitäler	403
	C. Kosten	404
	D. Stellung der Patientinnen und Patienten	405
	1. Allgemeine Rechtsstellung	405
	2. Aufnahme und Entlassung	405
	3. Aufklärung	406
	4. Medizinische Behandlung	406
	5. Obduktion und Transplantation	407
	E. Stellung der Ärztinnen und Ärzte	407
IV.	Pflegeeinrichtungen	408
V.	Heilmittel	408
VI.	Bekämpfung des Suchtmittelmissbrauchs	409
VII.	Bestattungswesen	410
VIII.	Rechtsschutz	410
§ 43	Sozialwesen	412
I.	Grundlagen	414
	A. Sozialverfassung	414
	B. Kompetenzen von Bund und Kanton	414
	C. Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeit	416
II.	Öffentliche Fürsorge	416
	A. Allgemeine Sozialhilfe	416
	B. Besondere Fürsorgeaufgaben	417
	1. Altersbetreuung	417
	2. Betreuung von Arbeitslosen	418
	3. Betreuung von Asylbewerbern	419
	4. Betreuung von Drogensüchtigen	419
III.	Kinder- und Jugendhilfe	420
IV.	Kindes- und Erwachsenenschutz	421
V.	Opferhilfe und Schutz bei häuslicher Gewalt	422
VI.	Wohnbau- und Wohneigentumsförderung	422
VII.	Sozialversicherung	423

5. Abschnitt: Raumplanung und Umweltschutz	425
§ 44 Raumplanung, Bauwesen und Geoinformation	425
I. Grundlagen	427
II. Raumplanung	428
A. Richtplanung	428
B. Nutzungsplanung	429
1. Grundsätze	429
2. Kantonale und regionale Nutzungsplanung	430
3. Kommunale Nutzungsplanung	430
C. Planungsverfahren	431
III. Öffentliches Baurecht	431
A. Materielles Baurecht	431
B. Baurechtliches Verfahren	432
IV. Natur- und Heimatschutz	434
V. Wald	435
VI. Finanzielle Folgen von Raumplanung sowie Natur- und Heimatschutz	435
VII. Geoinformation	436
VIII. Rechtsschutz	437
A. Kantonaler Instanzenzug	437
1. Raumplanungs- und Baurecht	437
a) Rechtsmittelinstanzen	437
b) Legitimation	438
c) Kantonaler Instanzenzug im Raumplanungs- und Baurecht	439
2. Entschädigungsfragen	439
B. Rechtsmittel des Bundes	439
§ 45 Umweltschutz und Gewässerschutz	440
I. Grundlagen	442
A. Bundesrecht	442
B. Kantonales Recht	442
II. Umweltschutz	443
A. Luftreinhaltung	443
B. Lärmschutz	444
C. Abfall	445
III. Gewässerschutz	446

6. Abschnitt: Energie und Verkehr	447
§ 46 Energie	447
I. Grundlagen	448
II. Energieplanung	449
III. Energiegewinnung	449
IV. Energieversorgung	450
A. Grundsätze	450
B. Elektrizitätswerke des Kantons Zürich	450
1. Rechtsstellung und Aufgaben	450
2. Organisation	451
C. Axpo AG	451
D. Marktöffnung im Elektrizitätsbereich	452
V. Energiesparen	452
§ 47 Öffentlicher Verkehr	454
I. Grundlagen	455
II. Verkehrsverbund Zürich	455
A. Stellung und Organisation	455
B. Auftrag und Finanzierung	455
C. Rechtsschutz	456
III. Güterverkehr mit der Bahn	456
IV. Flughafen Zürich	457
A. Grundlagen	457
B. Der Kanton als Aktionär der Flughafen Zürich AG	458
C. Betrieb des Flughafens	458
D. Fluglärm	459
Epilog	461
§ 48 Kantonales Staats- und Verwaltungsrecht im Wandel	461
I. Erneuerung der Rechtsquellen	461
A. Impulse	461
B. Ergebnisse	462
1. Inhalt	462
2. Form und Verfahren	462
3. Verjüngung der Rechtsgrundlagen	463
II. Erschliessung der Rechtsquellen und Materialien	464
III. Fazit	465
Sachregister	467