

# Allgemeines Verwaltungsrecht

Bernhard Waldmann

René Wiederkehr

Schulthess § 2019

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Kapitel: Verwaltungsrecht</b> .....	<b>1</b>
A. Einstieg .....	1
Inhaltsübersicht .....	1
Lernziele .....	1
Literaturhinweise .....	2
Einführungsfall .....	4
B. Begriff und Wesenszüge des Verwaltungsrechts .....	5
I. Begriff .....	5
II. Begriffselemente .....	6
III. Wesenszüge .....	8
C. Herkunft und Entwicklung der allgemeinen Verwaltungs- rechtslehre .....	10
D. Rechtsquellen .....	11
I. Verfassung .....	12
II. Gesetz .....	13
III. Verordnung .....	13
IV. Autonome Satzungen .....	14
V. Staatsverträge und innerstaatliche Vereinbarungen ....	15
VI. Allgemeine Rechtsgrundsätze, Gewohnheitsrecht und Richterrecht .....	16
E. Stellung und Bedeutung innerhalb der Rechtsordnung .....	18
I. Verhältnis zum Verfassungsrecht .....	18
II. Verhältnis zum Privatrecht .....	19
1. Abgrenzung von Verwaltungsrecht und Privatrecht .	19
2. Bedeutung des Privatrechts für das Verwaltungsrecht	21
III. Verhältnis zum Strafrecht .....	23
F. Anwendung des Verwaltungsrechts .....	25
I. Anwendbares Recht .....	25
1. In räumlicher Hinsicht .....	25
2. In sachlicher und persönlicher Hinsicht .....	27
3. In zeitlicher Hinsicht .....	27
a) Grundsatz .....	27

b)	Inkrafttreten von neuem Recht in hängigem Verfahren .....	27
c)	Anwendung künftigen Rechts («Vorwirkung») ...	29
d)	Anwendung geltenden Rechts auf frühere Sachverhalte («Rückwirkung») .....	30
II.	Auslegung .....	31
III.	Lückenfüllung .....	34
G.	Vertiefungsfragen .....	35
<b>2.</b>	<b>Kapitel: Verwaltungsaufgaben und Instrumente des Verwaltungsrechts .....</b>	<b>39</b>
A.	Einstieg .....	39
Inhaltsübersicht .....	39	
Lernziele .....	39	
Literaturhinweise .....	40	
Einführungsfall .....	42	
B.	Verwaltungsaufgaben .....	43
I.	Begriff .....	43
II.	Arten .....	44
III.	Mittelbare Aufgabenerfüllung .....	48
C.	Instrumente des Verwaltungsrechts .....	49
I.	Verbote und Gebote .....	50
II.	Bewilligung .....	51
1.	Begriff und Rechtsnatur .....	51
2.	Zulässigkeit .....	52
3.	Arten .....	52
a)	Ordentliche und Ausnahmbewilligungen .....	52
b)	Nach dem Regelungskontext .....	53
c)	Personen- und sachbezogene Bewilligungen .....	55
III.	Monopole .....	55
1.	Begriff .....	55
2.	Arten und Zulässigkeit .....	55
a)	Historisches Monopol .....	55
b)	Rechtliches Monopol .....	56
c)	Faktisches Monopol .....	58
IV.	Konzessionen .....	59
1.	Begriff und Arten .....	60

a) Begriff .....	60
b) Arten .....	61
2. Konzessionsordnung .....	63
a) Erteilung der Konzession .....	63
b) Rechte des Konzessionärs .....	64
c) Pflichten des Konzessionärs .....	65
d) Dauer, Änderung und Beendigung des Konzessionsverhältnisses .....	66
V. Pläne .....	68
VI. Subventionen .....	71
1. Begriff und Arten .....	71
a) Begriff .....	71
b) Arten .....	72
2. Voraussetzungen .....	74
3. Subventionsverhältnis .....	76
a) Begründung .....	77
b) Rechte und Pflichten .....	78
c) Beendigung .....	79
VII. Lenkungsabgaben .....	80
VIII. Informationen, Warnungen und Empfehlungen .....	80
1. Begriff, Funktionen und Arten .....	80
2. Rechtsnatur .....	81
3. Voraussetzungen .....	82
D. Vertiefungsfragen .....	83
<b>3. Kapitel: Verwaltungsorganisation .....</b>	<b>85</b>
A. Einstieg .....	85
Inhaltsübersicht .....	85
Lernziele .....	86
Rechtsgrundlagen .....	86
Literaturhinweise .....	87
Einführungsfall .....	88
B. Grundlagen .....	89
I. Begriffliches .....	89
II. Organisationsgewalt .....	90
III. Organisationsgrundsätze .....	91
1. Verfassungsrechtliche Leitlinien und Grundsätze ...	91

2. Konzeptionelle Maximen .....	92
a) Zentralisation/Dezentralisation .....	93
b) Hierarchie/Autonomie .....	94
c) Führungsgrundsätze .....	95
IV. Verwaltungsträger und Verwaltungseinheiten .....	96
V. Gliederung der Verwaltung .....	97
C. Zentralverwaltung .....	99
I. Zusammensetzung und Aufbau .....	99
II. Wesensmerkmale .....	100
D. Dezentrale Verwaltung .....	102
I. Örtliche Dezentralisation .....	102
1. Kantone .....	102
2. Gemeinden .....	103
3. (Amts-)Bezirke .....	103
II. Sachliche Dezentralisation .....	104
1. Allgemeines .....	104
2. Organisationsformen des öffentlichen Rechts .....	106
a) Öffentlich-rechtliche Körperschaften .....	106
b) Öffentlich-rechtliche Anstalten .....	109
c) Öffentlich-rechtliche Stiftungen .....	111
d) Spezialgesetzliche Gesellschaften .....	112
e) Verwaltungs- und Behördenkommissionen .....	114
3. Organisationsformen des Privatrechts .....	115
a) Im Allgemeinen .....	115
b) Gemischtwirtschaftliche Einrichtungen im Besonderen .....	117
E. Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private .....	118
I. Begriff und Wesensmerkmale .....	118
II. Voraussetzungen .....	121
III. Folgen .....	122
1. Im Verhältnis zum Staat .....	122
2. Im Verhältnis zu anderen Privaten .....	122
F. Vertiefungsfragen .....	124
<b>4. Kapitel: Handlungsformen .....</b>	<b>125</b>
A. Einstieg .....	125
Inhaltsübersicht .....	125

Lernziele .....	125
Rechtsgrundlagen .....	126
Literaturhinweise .....	126
Einführungsfall .....	128
B. Überblick .....	129
I. Ausgangslage und Fragestellung .....	129
II. Kategorisierungen des Verwaltungshandelns .....	131
1. Kriterien für eine Kategorisierung .....	131
2. Die Handlungsformen im Überblick .....	133
III. Wahlfreiheit? .....	134
C. Verfügung .....	135
I. Begriff und Abgrenzungen .....	135
1. Legaldefinitionen .....	135
2. Definition und Begriffselemente .....	135
3. Abgrenzungen .....	138
II. Funktionen .....	140
1. Hauptfunktionen .....	140
2. Sekundäre Funktionen .....	141
III. Arten .....	142
1. Nach dem Adressatenkreis .....	142
2. Nach dem Inhalt .....	143
3. Nach den Wirkungen .....	145
4. Nach den verfahrensmässigen Aspekten .....	145
5. Sonderarten .....	148
IV. Zustandekommen und Eröffnung .....	148
1. Allgemeines .....	148
2. Verfahrensgrundsätze .....	150
a) Offizial- und Dispositionsmaxime .....	150
b) Untersuchungsmaxime .....	150
c) Iura novit curia .....	151
3. Parteien .....	151
4. Verfahrensablauf (im Überblick) .....	152
a) Einleitungsphase .....	152
b) Ermittlungsphase .....	154
c) Entscheidungsphase und Eröffnung .....	157
5. Eröffnung .....	157
a) Begriff und Funktion .....	157

b) Form der Eröffnung .....	158
c) Aufbau und Inhalt der Verfügung .....	159
i. Elemente einer Verfügung .....	159
ii. Nebenbestimmungen im Besonderen .....	161
6. Sonderfälle .....	163
7. Verfahrensfehler .....	164
a) Im Allgemeinen .....	164
b) Eröffnungsfehler im Besonderen .....	165
V. Wirkungen .....	167
1. Der «Normalfall» .....	167
2. Die «fehlerhafte» Verfügung .....	168
a) Begriff .....	168
b) Folgen .....	169
i. Regelfall: Anfechtbarkeit und Widerruf .....	169
ii. Ausnahme I: Nichtigkeit .....	170
iii. Ausnahme II: Berichtigung .....	170
3. Im Fokus: Der Widerruf von Verfügungen .....	171
a) Begriffliches .....	171
b) Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	172
i. Spezialgesetzliche Regelung .....	172
ii. Allgemeine Kriterien .....	173
c) Wirkungen der neuen Verfügung .....	177
VI. Rechtsschutz .....	177
1. Verfügungen von Bundesbehörden .....	177
a) Ordentliche Rechtsmittel .....	177
b) Ausserordentliche Rechtsmittel .....	178
2. Verfügungen von kantonalen Behörden .....	179
VII. Durchsetzung und Vollstreckung .....	180
1. Allgemeines .....	180
2. Voraussetzungen für Vollstreckungsmassnahmen ...	182
a) Vollstreckbarkeit der Verfügung .....	183
b) Zuständigkeit .....	183
c) Rechtsgrundlage .....	183
d) Verhältnismässigkeit .....	185
i. Im Allgemeinen .....	185
ii. Vorgängige Zwangsandrohung .....	186
e) Besondere Voraussetzungen .....	187

---

3. Rechtsschutz .....	187
D. Öffentlich-rechtlicher Vertrag .....	188
I. Begriff .....	188
II. Arten und Abgrenzungen .....	190
1. Subordinationsrechtliche Verträge .....	190
2. Koordinationsrechtliche Verträge .....	192
III. Zulässigkeit .....	194
1. Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags .....	194
a) Subordinationsrechtliche Verträge .....	194
b) Koordinationsrechtliche Verträge .....	196
2. Vertragsinhalt .....	196
IV. Das öffentliche Vertragsrecht .....	198
1. Subordinationsrechtliche Verträge .....	198
a) Spezialgesetzliche Vorschriften .....	199
b) Vertraglich vereinbarte Regeln .....	199
c) Allgemeine Rechtsgrundsätze .....	200
2. Koordinationsrechtliche Verträge .....	201
V. Wirkungen .....	201
1. Bindungswirkung .....	201
a) Primäre Ansprüche .....	201
b) Sekundäre Ansprüche .....	202
i. Spezialgesetzliche Regelung .....	202
ii. Vertragliche Regelung .....	202
iii. Allgemeine Rechtsgrundsätze .....	202
2. Rechtswirkungen von fehlerhaften Verträgen .....	204
a) Ursprüngliche Fehlerhaftigkeit .....	204
b) Nachträgliche Fehlerhaftigkeit .....	205
VI. Zustandekommen und Beendigung .....	207
1. Verhandlungen und Vertragsabschluss .....	207
2. Beendigung .....	208
VII. Rechtsschutz .....	208
1. Vertragsparteien .....	208
2. Dritte .....	209
VIII. Durchsetzung und Vollzug .....	211
E. Privatrechtliches Handeln .....	211
I. Zulässigkeit .....	211
II. Einfluss des öffentlichen Rechts .....	214

F. Realakte .....	215
I. Begriff und Arten .....	215
1. Begriff .....	215
2. Arten .....	215
II. Rechtliche Anforderungen und Folgen .....	217
III. Zustandekommen .....	218
IV. Rechtsschutz .....	219
1. Ausgangslage .....	219
2. Verfügung über Realakte (Art. 25a VwVG) .....	220
a) Allgemeines .....	220
b) Anspruchsvoraussetzungen .....	221
3. Andere Instrumente .....	224
G. Verwaltungssinnenakte .....	224
I. Begriff .....	224
II. Verwaltungsverordnung .....	225
1. Begriff und Funktionen .....	225
2. Zulässigkeit .....	227
3. Wirkungen .....	227
4. Rechtsschutz .....	228
III. Dienstbefehl .....	229
1. Begriff und Abgrenzung .....	229
2. Funktionen und Zulässigkeit .....	230
3. Wirkungen .....	231
4. Rechtsschutz .....	231
H. Vertiefungsfragen .....	232
<b>5. Kapitel: Grundsätze rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns</b> .....	<b>237</b>
A. Einstieg .....	237
Inhaltsübersicht .....	237
Lernziele .....	238
Rechtsgrundlagen .....	238
Literaturhinweise .....	239
Einführungsfall .....	240
B. Überblick .....	242
C. Gesetzmässigkeit .....	243
I. Begriff .....	243
II. Funktionen .....	244

III. Geltungsbereich .....	245
IV. Anforderungen .....	246
1. Allgemeines .....	246
2. Rechtssatz .....	247
3. Normdichte .....	249
4. Normstufe .....	251
V. Offene Normen .....	254
1. Unbestimmter Rechtsbegriff .....	254
2. Ermessen .....	256
a) Begriff und Arten .....	256
b) Pflichtgemässes Ermessen .....	257
c) Ermessensfehler .....	257
d) Ermessenskontrolle .....	259
3. Abgrenzung .....	260
VI. Ausnahmen und Relativierungen .....	261
1. Ausnahmen .....	261
a) Polizeigeneralklausel .....	261
b) Sachherrschaft .....	263
2. Relativierungen .....	263
a) Handlungsbereiche .....	263
b) Handlungsformen .....	267
D. Öffentliches Interesse .....	268
I. Ausgangslage .....	268
II. Interessenabwägung .....	271
E. Verhältnismässigkeit .....	272
I. Ausgangslage .....	272
II. Eignung .....	274
III. Erforderlichkeit .....	275
IV. Zumutbarkeit .....	277
V. Exkurs: Störerprinzip .....	278
F. Rechtsgleichheit .....	280
I. Ausgangslage .....	280
II. Rechtsetzung .....	282
III. Rechtsanwendung .....	284
1. Allgemeines .....	284
2. Praxisänderung .....	285
3. Gleichbehandlung im Unrecht .....	286

G. Willkürverbot .....	287
I. Ausgangslage .....	287
II. Rechtsetzung .....	289
III. Rechtsanwendung .....	289
H. Treu und Glauben .....	292
I. Ausgangslage .....	292
II. Vertrauensschutz .....	293
1. Begriff und Voraussetzungen .....	293
2. Vertrauensgrundlage .....	294
3. Gutgläubigkeit .....	296
4. Vertrauensbetätigung .....	297
5. Interessenabwägung .....	297
6. Rechtsfolgen .....	298
III. Verbot widersprüchlichen Verhaltens .....	299
IV. Verbot des Rechtsmissbrauchs .....	301
V. Wohlerworbene Rechte (Exkurs) .....	302
I. Weitere Grundsätze (Hinweise) .....	303
J. Vertiefungsfragen .....	304
<b>6. Kapitel: Zwangsmassnahmen .....</b>	<b>307</b>
A. Einstieg .....	307
Inhaltsübersicht .....	307
Lernziele .....	307
Rechtsgrundlagen .....	308
Literaturhinweise .....	308
Einführungsfall .....	310
B. Überblick .....	311
C. Grundsätze .....	313
D. Verfahren .....	316
E. Exekutorische Zwangsmassnahmen .....	318
I. Schuldbetreibung .....	318
II. Ersatzvornahme .....	320
III. Antizipierte Ersatzvornahme .....	322
IV. Unmittelbarer Zwang .....	323
F. Repressive Zwangsmassnahmen .....	325
I. Disziplinarische Massnahmen .....	325
II. Verwaltungsstrafen .....	327

---

III. Bestrafung wegen Ungehorsams .....	329
G. Administrative Rechtsnachteile .....	332
H. Vertiefungsfragen .....	334
<b>7. Kapitel: Öffentliche Sachen .....</b>	<b>337</b>
A. Einstieg .....	337
Inhaltsübersicht .....	337
Lernziele .....	337
Literaturhinweise .....	338
Einführungsfall .....	340
B. Überblick .....	342
C. Finanzvermögen .....	344
I. Begriff .....	344
II. Anwendbares Recht .....	345
D. Verwaltungsvermögen .....	346
I. Begriff und Arten .....	346
II. Anwendbares Recht .....	348
III. Nutzung .....	349
IV. Finanzreferendum .....	351
E. Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch .....	353
I. Begriff .....	353
II. Anwendbares Recht .....	354
III. Nutzung .....	354
1. Ausgangslage .....	354
2. Schlichter Gemeingebrauch .....	356
3. Gesteigerter Gemeingebrauch .....	358
a) Begriff .....	358
b) Bewilligung .....	359
c) Benutzungsgebühr .....	362
4. Sondernutzung .....	362
a) Begriff .....	362
b) Konzession .....	363
c) Konzessionsgebühr .....	366
F. Vertiefungsfragen .....	367

<b>8. Kapitel: Öffentliche Abgaben</b> .....	369
A. Einstieg .....	369
Inhaltsübersicht .....	369
Lernziele .....	370
Rechtsgrundlagen .....	370
Literaturhinweise .....	370
Einführungsfall .....	372
B. Überblick .....	373
C. Steuern .....	376
I. Begriff .....	376
II. Arten .....	377
III. Legalitätsprinzip .....	379
IV. Bemessungsgrundsätze .....	379
D. Kausalabgaben .....	381
I. Begriff .....	381
II. Arten .....	382
1. Gebühren .....	382
2. Vorzugslasten (Beiträge) .....	383
3. Ersatzabgaben .....	384
III. Legalitätsprinzip .....	384
1. Allgemeines .....	384
2. Normdichte .....	385
3. Normstufe .....	386
IV. Bemessungsgrundsätze .....	388
1. Äquivalenzprinzip .....	388
2. Kostendeckungsprinzip .....	391
E. Sonderabgaben .....	393
I. Ausgangslage .....	393
II. Aufsichtsabgaben .....	395
III. Gemengsteuern .....	396
IV. Lenkungsabgaben .....	397
V. Mehrwertabgaben .....	399
F. Vertiefungsfragen .....	400
<b>9. Kapitel: Staatshaftung</b> .....	403
A. Einstieg .....	403

Inhaltsübersicht .....	403
Lernziele .....	404
Rechtsgrundlagen .....	404
Literaturhinweise .....	405
Einführungsfall .....	407
B. Überblick .....	409
C. Rechtsquellen .....	412
I. Ausgangslage .....	412
II. Bundesebene .....	413
III. Kantonale Ebene .....	415
D. Haftungssubjekte .....	416
E. Voraussetzungen .....	418
I. Ausgangslage .....	418
II. Amtsperson in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit ....	419
III. Schaden .....	421
IV. Widerrechtlichkeit .....	422
V. Kausalität .....	426
VI. Verschulden .....	428
VII. Einmaligkeit des Rechtsschutzes bei Rechtsakten ....	429
VIII. Verwirkung und Verjährung .....	431
F. Verfahren und Rechtsschutz .....	432
I. Allgemeines .....	432
II. Bund .....	432
III. Kantone .....	434
G. Vertiefungsfragen .....	435
<b>10. Kapitel: Fälle und Fragen .....</b>	<b>437</b>
A. Fall 1: Schliessung einer Abfallsammelstelle .....	437
I. Sachverhalt .....	437
II. Fragen .....	437
B. Fall 2: Marktstände .....	438
I. Sachverhalt .....	438
II. Fragen .....	438
C. Fall 3: Glarnersach .....	439
I. Sachverhalt .....	439
II. Fragen .....	441
Sachregister .....	443