

Axel Tschentscher

Prof. Dr. iur., LL.M.

Professor an der Universität Bern

Andreas Lienhard

Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt

Professor an der Universität Bern

Franziska Sprecher

Prof. Dr. iur., Rechtsanwältin

Professorin an der Universität Bern

Öffentliches Recht

Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht,
öffentliches Verfahrensrecht

2. Auflage

DIKE 

Inhaltsübersicht

Literaturverzeichnis	XXIX
Erlassverzeichnis	XXXIII
Abkürzungsverzeichnis	XLIII

Einleitung: Öffentliches Recht und Privatrecht	1
---	----------

1. Teil: Verfassungsrecht	11
--	-----------

A. Staatsorganisationsrecht	13
I. Demokratie	14
II. Rechtsstaatlichkeit	15
III. Bundesstaatlichkeit	23
IV. Bundesorgane und Organkompetenzen	29
V. Rechtsetzung	37
B. Allgemeine Grundrechtslehren	47
I. Grundrechte als besondere Rechtsgattung	47
II. Dimensionen der Grundrechte	53
III. Grundrechtsträgerschaft und -berechtigung	60
IV. Grundrechtsbindung	72
V. Prüfprogramme	76
C. Einzelne Grundrechte	97
I. Persönliche Integrität und Freiheit	97
II. Privatsphäre und Vertraulichkeit	108
III. Kommunikation	113
IV. Religion und Weltanschauung	124
V. Wirtschaft	127
VI. Gleichheitsrechte	132
VII. Verfahrensgrundrechte	135
VIII. Politische Rechte	139

2. Teil: Verwaltungsrecht	141
--	------------

A. Allgemeines Verwaltungsrecht	143
I. Grundlagen	143
II. Verwaltungsaufgaben und Aufgabenerfüllung	152
III. Verwaltungsorganisation	160
IV. Verwaltungsführung	173
V. Verwaltungshandeln	185
VI. Ausgewählte Verwaltungsrechtsverhältnisse	207
B. Besonderes Verwaltungsrecht	263
I. Grundlagen	263
II. Einzelne Rechtsgebiete	267

3. Teil: Öffentliches Verfahrensrecht	291
A. Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts	293
I. Begriffe und Grundlagen	293
II. Rechtsquellen des öffentlichen Verfahrensrechts	294
III. Verfahrensgrundsätze	297
IV. Rechtliches Gehör	297
B. Verwaltungsverfahren	300
I. Verfahren auf Erlass einer Verfügung	300
II. Phasen des Verwaltungsverfahrens	300
C. Rechtspflege	303
I. Grundlagen	303
II. Beschwerdeverfahren	307
III. Rechtsfolgen des Prozesses	313
IV. Spezielle Rechtsmittelverfahren	314
Stichwortverzeichnis	319

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	XXIX
Erlassverzeichnis	XXXIII
Abkürzungsverzeichnis	XLIII
Einleitung: Öffentliches Recht und Privatrecht	1
1. Abgrenzungstheorien	3
2. Rechtsverhältnisse	4
3. Gesamtstruktur des Rechts	5
4. Bedeutung und Koordination	6
5. Teilgebiete des öffentlichen Rechts	8
1. Teil: Verfassungsrecht	11
A. Staatsorganisationsrecht	13
I. Demokratie	14
1. Selbstverständlichkeit in der Schweiz	14
2. Besonderheiten der halbdirekten Demokratie	14
3. Legitimation durch potentielle Inhaltskontrolle	14
II. Rechtsstaatlichkeit	15
1. Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns	15
2. Ungeschriebene rechtsstaatliche Anforderungen	16
a) Methodik im Allgemeinen	16
b) Auslegung	16
c) Generalklauseln	17
d) Rechtsquellen	17
e) Rechtsfortbildung	18
3. Gewaltenteilung	18
a) Funktionen der Gewaltenteilung	18
b) Horizontale Gewaltenteilung	19
4. Vorrang des Bundesrechts	20
5. Verfassungsgerichtsbarkeit	21
6. Völkerrechtsgeltung	21
a) Monismus	21
b) Gemässigter Monismus	22
c) Durchsetzung des Völkerrechts	22

III. Bundesstaatlichkeit	23
1. Vertikale Gewaltenteilung	23
2. Kantonskompetenzen	23
a) Gestaltungsspielraum	23
b) Subsidiäre Generalermächtigung	24
c) Kompetenzarten	24
3. Gemeindeautonomie	25
4. Bundesgarantien	26
5. Sachkompetenzen	26
a) Bund	26
b) Kantone	27
c) Gemeinden	28
IV. Bundesorgane und Organkompetenzen	29
1. Bundesversammlung	29
a) Struktur	29
b) Wahl	30
(i) Wahlrechtsgrundsätze	30
(ii) Nationalrat	30
(iii) Ständerat	31
c) Zuständigkeit	32
d) Abgeordnetenrechte	33
2. Bundesrat	33
a) Struktur	33
b) Wahl	34
c) Zuständigkeit	34
3. Bundesgericht	35
a) Struktur	35
b) Wahl	36
(i) Wählbarkeit und Proporz	36
(ii) Unabhängigkeit und Wiederwahl	36
c) Zuständigkeit	36
V. Rechtsetzung	37
1. Vielfalt der Erlassformen	37
a) Materielle Gesetze	37
b) Formelle Gesetze	37
c) Bedeutung der Unterscheidung	37
d) Erlassformen	38
2. Gesetzgebung	39
a) Verfahrensphasen	39
b) Verfahrensvarianten	39
c) Vernehmlassung	40
d) Deliberation	40

e) Referendum	41
f) Dringlicherklärung	41
3. Verfassungsänderung	42
a) Ausdrückliche Schranken	42
b) Faktische Durchführbarkeit	42
c) Keine weiteren Schranken	43
d) Verfahren der Teilrevision	43
4. Verordnungsgebung	44
a) Parlamentsverordnung	44
b) Regierungsverordnung	44
c) Delegationsgrundsätze	45
d) Polizeinotverordnungen	46
5. Staatsvertragsabschluss	46
B. Allgemeine Grundrechtslehren	47
I. Grundrechte als besondere Rechtsgattung	47
1. Arten der Grundrechte	47
a) Freiheitsrechte	47
b) Gleichheitsrechte	47
c) Sozialrechte	48
d) Politische Rechte	48
e) Verfahrensrechte	48
2. Besonderer Charakter der Grundrechte	48
a) Rechtliche und moralische Ansprüche	48
b) Vorpositivität der Grundrechte	49
c) Kontingente Grundrechtsgewährleistungen	49
3. Rechtsquellen der Grundrechte	50
a) Ausdrückliche Gewährleistungen im Bund	50
b) Ausdrückliche Gewährleistungen der Kantone	50
c) Keine ungeschriebenen Grundrechte	51
d) Unbenannte Freiheitsrechte	51
e) Europäische Menschenrechtskonvention	52
f) Weitere internationale Instrumente	53
II. Dimensionen der Grundrechte	53
1. Subjektiv-rechtliche Dimension	53
2. Objektiv-rechtliche Dimension	54
a) Grundrechte als Verpflichtung des Staates	54
b) Grundrechtspflichten jenseits der Anspruchsdimension	55
c) Differenzierte Bindungsintensität	55
d) Grundrechtliche Schutzpflichten	56
(i) Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit	56
(ii) Schutz anderer Grundrechtsgüter	56

e)	Drittwirkung der Grundrechte	57
(i)	Mittelbare Drittwirkung	57
(ii)	Unmittelbare Drittwirkung	57
f)	Grundrechte als Verfahrensgarantien	58
g)	Grundrechte als Einrichtungsgarantien	58
(i)	Institutsgarantien	58
(ii)	Institutionelle Garantien	59
(iii)	Bestandsgarantie, nicht Änderungsverbot	59
III.	Grundrechtsträgerschaft und -berechtigung	60
1.	Natürliche Personen	60
a)	Bürgerrechte	60
b)	Bürgerpflichten	60
c)	Ausländerschutz	61
d)	Pränatale Grundrechtsträgerschaft	61
e)	Postmortale Grundrechtsträgerschaft	61
f)	Grundrechtsträgerschaft Minderjähriger	62
2.	Grundrechtsmündigkeit	62
a)	Grundrechtsspezifische Urteilsfähigkeit	62
b)	Verfassungskonformität fester Altersgrenzen	63
(i)	Religionsmündigkeit als Beispiel	63
(ii)	Feste Altersgrenzen als grundsätzliches Problem	63
(iii)	Typisierungsspielraum als Lösung	63
c)	Materielle Grundrechtsmündigkeit	64
d)	Prozessuale Grundrechtsmündigkeit	64
e)	Auseinanderfallen einzelner Aspekte	65
3.	Juristische Personen	65
a)	Juristische Personen des Privatrechts	65
b)	Grundrechtstypische Gefährdungslage	66
c)	Ausländische juristische Personen	66
d)	Juristische Personen des öffentlichen Rechts	67
4.	Grundrechtsverzicht	67
a)	Kein «Grundrechtsschutz gegen sich selbst» (Paternalismusverbot)	68
b)	Wirkungsweisen des Grundrechtsverzichts	68
c)	Nur erklärter, vorübergehender Ausübungsverzicht	69
d)	Kein «Verzicht» auf die Menschenwürde	70
(i)	Kollusives Handeln mit Privaten	70
(ii)	Kollusives Handeln mit Behörden	70
e)	Freiverantwortliche Entscheidung (Autonomie)	71
(i)	Urteilsfähigkeit bei Handlung, Einwilligung, Schutzverzicht	71
(ii)	Mindestmass an Informiertheit	71
(iii)	Im Zweifel Schutzpflicht	72
IV.	Grundrechtsbindung	72
1.	Alle Staatsgewalten	72
2.	Verfassungskonforme Auslegung	73

3. Sonderstatusverhältnisse	73
4. Legislativorgane	74
5. Anstalten und öffentliche Unternehmen	74
6. Zurechnung auch ausserhalb staatlicher Aufgabenerfüllung	74
7. Grundsätzlich nicht Private	75
V. Prüfprogramme	76
1. Prüfungsreihenfolge	76
a) Grundregeln	76
b) Grundrechtskollision und praktische Konkordanz	76
c) Grundrechtskonkurrenz und Subsidiarität	77
2. Abwehrrechtsprüfung	78
a) Schutzbereich	78
(i) Persönlicher Schutzbereich	78
(ii) Sachlicher Schutzbereich	79
(iii) Insbesondere auch negative Freiheit	79
b) Eingriff	80
(i) Klassischer Eingriffsbegriff	80
(ii) Faktische Beeinträchtigungen	80
(iii) Mittelbare Beeinträchtigungen	81
(iv) Kein Eingriff bei Grundrechtsverzicht	81
(v) Eingriffsintensität	82
c) Gesetzliche Grundlage	82
(i) Normdichte und Normstufe	82
(ii) Verfassungsunmittelbare Einschränkungen als Besonderheit	82
(iii) Formellgesetzliche Einschränkungen	83
(iv) Untergesetzliche Einschränkungen	84
(v) Polizeiliche Generalklausel als Ausnahme	84
(vi) Keine weiteren Ausnahmen	85
d) Öffentliches Interesse	85
(i) Bedeutung	85
(ii) Gemeinwohlbelange (öffentliche Interessen im engeren Sinn)	86
(iii) Grundrechte Dritter	86
(iv) Eigene Grundrechte als Ausnahmefall	86
e) Verhältnismässigkeit	86
(i) Eignung	87
(ii) Erforderlichkeit	87
(iii) Zumutbarkeit	88
f) Wahrung des Kerngehalts	88
(i) Konkretisierung des Kerngehalts	88
(ii) Unantastbarkeit als Rechtsfolge	89
3. Diskriminierungsverbote	89
a) Diskriminierung als Sonderfall der Persönlichkeitsverletzung	89
b) Prüfungsfolge	90
c) Mittelbare Diskriminierung	90
d) Fördermassnahmen als Besonderheit	91

4. Rechtsgleichheit	91
a) Zwei Besonderheiten des Gleichheitssatzes	91
b) Prüfungsfolge	92
(i) Vergleichbarkeit	92
(ii) Ungleichbehandlung	93
(iii) Sachliche Gründe und Verhältnismässigkeit	93
c) Gleichbehandlung der Konkurrenten	94
(i) Wirtschaftliche Vergleichsgruppen	94
(ii) Wirtschaftliche Ungleichbehandlung	94
(iii) Wettbewerbsneutrale Begründung	94
5. Schutzpflichtenprüfung	94
a) Konkretisierungsbedürftigkeit der Schutzpflicht	94
b) Terminologie der Schutzpflichtendogmatik	95
c) Genuin schutzrechtliche Konstellationen	95
d) Prüfungsfolge	96
C. Einzelne Grundrechte	97
I. Persönliche Integrität und Freiheit	97
1. Menschenwürde	97
a) Verfassungswandel trotz Universalität	97
b) Schutzbereich als Kernbereich	97
c) Egalität, Integrität und Individualität	98
d) Objektformel	99
e) Keine Beeinträchtigung bei freiverantwortlichem Handeln	99
2. Recht auf Hilfe in Notlagen	100
3. Lebensrecht	101
a) Lebensgefährdung als Beeinträchtigung	101
b) Rechtfertigung von Beeinträchtigungen	101
c) Verbot der Todesstrafe	101
4. Persönliche Freiheit	102
a) Grundtatbestand der persönlichen Freiheit	102
(i) Keine Allgemeine Handlungsfreiheit	102
(ii) Bagatellgrenze des Grundrechtsschutzes	102
b) Bewegungsfreiheit	103
(i) Wegbewegen von einem Ort	103
(ii) Nicht Hinbewegen zu einem Ort	103
c) Körperliche Unversehrtheit	103
d) Geistige Unversehrtheit	104
e) Grundrecht auf Privatautonomie	104
(i) Querschnittscharakter	104
(ii) Schutzbereich der Privatautonomie	105
f) Recht auf Risiko und Tod	105
(i) Recht auf den eigenen Tod	105
(ii) Paternalismusverbot	105
(iii) Schutzbereich des Rechts auf Risiko und Tod	106

5. Schutz von Kindern und Jugendlichen	106
a) Kinderschutzrecht	106
b) Programmatische Förderungspflicht	107
6. Weitere Integritätsrechte	107
II. Privatsphäre und Vertraulichkeit	108
1. Privatleben	108
a) Grundtatbestand des Rechts auf Privatsphäre	108
b) Schutzbereich der Privatsphäre	109
2. Recht auf informationelle Selbstbestimmung	109
a) Zielrichtung des Datenschutzgrundrechts	110
b) Schutz vor informationellen Eingriffen	110
c) Keine Beeinträchtigung bei Grundrechtsverzicht	110
3. Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	111
4. Wohnung	111
5. Familienleben	112
6. Weitere Vertraulichkeitsrechte	112
III. Kommunikation	113
1. Gemeinsamkeiten der Kommunikationsgrundrechte	113
a) Demokratiefunktionalität	113
b) Ideelle und kommerzielle Freiheitsgehalte	114
c) Inanspruchnahme öffentlichen Grundes	114
d) Schutz der Kommunikationsfreiheit gegenüber Privaten	114
2. Meinungsfreiheit	115
a) Auffanggrundrecht der äusseren Kommunikationsfreiheit	115
b) Primäres Grundrecht der inhaltlichen Kommunikationsfreiheit	115
c) Grundsätzliches Verbot der Inhaltskontrolle	115
d) Besonderheiten bei Tatsachenbehauptungen	116
3. Informationsfreiheit	116
a) Gesetzesgeprägter Schutzbereich	116
b) Grundrechtswirkung des Öffentlichkeitsprinzips	117
4. Versammlungsfreiheit	117
a) Abgrenzung von der Ansammlung	118
b) Virtuelle Versammlungen	118
c) Demonstrationsfreiheit als Grundrecht	118
d) Gewalt bei Demonstrationen	119
e) Demonstrationen auf öffentlichem Grund	119
5. Vereinigungsfreiheit	120
a) Ideelle und kommerzielle Vereinigungen	120
b) Negative Vereinigungsfreiheit	120

6. Medienfreiheit	121
a) Entwicklungsoffener Schutzbereich	121
b) Integrativer Schutzbereich	121
c) Ideelle und kommerzielle Medialität	121
d) Pressefreiheit	121
e) Radio- und Fernsehfreiheit	122
7. Kunstfreiheit	122
a) Offener Schutzbereich	122
b) Einschränkungen künstlerischen Handelns	123
8. Wissenschaftsfreiheit	123
a) Forschung und Lehre	123
b) Insbesondere Wirkungen auf die Hochschulen	124
9. Weitere Kommunikationsgrundrechte	124
IV. Religion und Weltanschauung	124
1. Glaubensfreiheit	124
a) Individualschützende Gehalte	124
b) Gemeinschaftsschützende Gehalte	125
c) Geschützte Einstellungen und Handlungsweisen	125
d) Religion in der Schule	126
2. Gewissensfreiheit	126
V. Wirtschaft	127
1. Wirtschaftsfreiheit	127
a) Herausragende Bedeutung in der Schweiz	127
b) Persönlicher Schutzbereich	127
(i) Differenzierung bei Ausländern	127
(ii) Ausländische juristische Personen	128
(iii) Fiskalverwaltung	128
c) Sachlicher Schutzbereich	128
d) Berufsfreiheit	129
e) Nutzung öffentlicher Einrichtungen	129
f) Gleichbehandlung der Konkurrenten	129
2. Eigentumsrecht	130
a) Verfassungsrechtlicher Eigentumsbegriff	130
b) Drei Teilgarantien des Eigentumsrechts	130
c) Formelle und materielle Enteignung	130
d) Eigentumsbeschränkung	131
3. Koalitionsfreiheit	131
a) Positive und negative, individuelle und kollektive Freiheit	131
b) Streikrecht und Aussperrungsfreiheit	132
VI. Gleichheitsrechte	132
1. Willkürverbot	132
2. Treu und Glauben	133

3. Rechtsgleichheit	133
a) Grundstruktur	133
b) Gleichbehandlung und Differenzierung	133
4. Gleichberechtigung	134
5. Diskriminierungsverbote	134
6. Weitere Gleichheitsrechte	135
VII. Verfahrensgrundrechte	135
1. Rechtsweggarantie	136
2. Anspruch auf den gesetzlichen Richter	137
3. Anspruch auf rechtliches Gehör	137
4. Weitere Verfahrensgarantien	138
VIII. Politische Rechte	139
1. Stimmrecht	139
2. Ungehinderter Zugang	139
3. Unverfälschte Äusserung	140
2. Teil: Verwaltungsrecht	141
A. Allgemeines Verwaltungsrecht	143
I. Grundlagen	143
1. Begriff der Verwaltung	143
a) Einordnung der Verwaltung im gewaltenteiligen System	143
b) Organisationelle und funktionelle Begriffsbestimmung der Verwaltung	143
c) Negative und positive Begriffsbestimmung der Verwaltungsfunktion	144
2. Verwaltungsrecht	145
3. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht	146
a) Einleitung	146
b) Abgrenzung	146
c) Weiterentwicklung der Systematik des Allgemeinen Verwaltungsrechts	149
4. Quellen des Verwaltungsrechts	149
5. Verfassungsgrundsätze des Verwaltungsrechts	150
II. Verwaltungsaufgaben und Aufgabenerfüllung	152
1. Systematik	152
2. Die Arten der Verwaltungsaufgaben	152
a) Einleitung	152
b) Unterscheidung nach der Zielsetzung der Aufgaben	152
(i) Ordnungsaufgaben	153
(ii) Sozialpolitische Aufgaben	153
(iii) Lenkungsaufgaben	153
(iv) Infrastrukturaufgaben	153

c)	Unterscheidung nach der Auslagerungsfähigkeit der Aufgaben	154
(i)	Vorbemerkung	154
(ii)	Ministerialaufgaben	154
(iii)	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	154
(iv)	Marktaufsicht	154
(v)	Dienstleistungen am Markt	154
d)	Unterscheidung nach der finanzpolitischen Bedeutung der Aufgaben	155
3.	Die Arten der Aufgabenerfüllung	156
a)	Einleitung	156
b)	Unterscheidung nach dem Zweck der Verwaltungstätigkeit	156
(i)	Unmittelbare Aufgabenerfüllung	156
(ii)	Bedarfsverwaltung	157
(iii)	Mittelbeschaffung	157
(iv)	Wirtschaftende Verwaltung	158
c)	Unterscheidung nach der Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit	159
(i)	Hoheitliche Verwaltung	159
(ii)	Nicht hoheitliche Verwaltung	159
d)	Unterscheidung nach der Wirkung der Verwaltungstätigkeit	159
(i)	Eingriffsverwaltung	159
(ii)	Leistungsverwaltung	160
III.	Verwaltungsorganisation	160
1.	Einführung	160
2.	Grundsätze	160
a)	Gesetzmissigkeit und Organisationsgewalt	160
b)	Hierarchie, Aufsicht und Verantwortung	161
c)	Organisationsvielfalt und Autonomie	161
d)	Zuständigkeit	162
3.	Zentralverwaltung	163
a)	Aufbauorganisation (Gliederung)	163
b)	Rechtliche Verankerung	166
4.	Dezentralisierte Verwaltung/Auslagerungen	167
a)	Grundlagen	167
b)	Staatsverständnis des Gewährleistungsstaates	167
c)	Public Corporate Governance	168
d)	Einzelne Organisationsformen	169
(i)	Öffentlich-rechtliche Anstalten	169
(ii)	Aktiengesellschaften	170
(iii)	Hinweis auf weitere Organisationsformen	170
5.	Privatisierung	170
a)	Begriff und Funktion	170
b)	Arten und Grade der Privatisierung	171
6.	Kooperationen	171
a)	Kooperationen zwischen Gemeinwesen	171
b)	Kooperationen zwischen Staat und Privaten: Public Private Partnership (PPP)	172

IV. Verwaltungsführung	173
1. Einleitung	173
2. Von der traditionellen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung	174
a) Ideengeschichtliche Hintergründe von NPM	174
b) Zielsetzungen und Instrumente	175
c) Dimension der Reform	175
d) Verbreitung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz ...	176
3. Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)	177
a) Konzeptionelle Grundlagen	177
b) Rechtliche Umsetzung	178
4. Instrumentarium im Einzelnen	179
a) Einleitung	179
b) Finale Gesetzgebung	179
c) Legislaturplan und Legislaturfinanzplan	180
d) Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)	181
e) Voranschlag mit Globalbudgets	181
f) Leistungsvereinbarung	182
g) Weisung	183
h) Controlling und Berichterstattung	184
V. Verwaltungshandeln	185
1. Grundlagen	185
a) Typologie von Handlungsformen der Verwaltung	185
b) Rechtsanwendung und Rechtsetzung	186
c) Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	186
d) Änderung, Übertragung und Beendigung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	187
2. Die Verfügung als zentrale Handlungsform	188
a) Funktion	188
b) Begriff	189
(i) Anordnung einer Behörde	189
(ii) Rechtsverhältnis	189
(iii) Einzelfall	190
(iv) Einseitigkeit	190
(v) Verbindlichkeit	191
(vi) Grundlage im öffentlichen Recht	191
c) Arten	191
(i) Individual- und Allgemeinverfügung	192
(ii) Positive, negative und feststellende Verfügung	192
(iii) Begünstigende und belastende Verfügung	192
(iv) Nicht mitwirkungsbedürftige, mitwirkungsbedürftige und ko-	
operative Verfügung	193
(v) Urteilsähnliche Verfügung und Dauerverfügung	193
(vi) End-, Teil- und Zwischenverfügung	194
(vii) Sach- und Vollstreckungsverfügung	194

d)	Form	194
(i)	Übersicht	194
(ii)	Bezeichnung als Verfügung	195
(iii)	Verfügende Behörde	195
(iv)	Verfügungsadressat	196
(v)	Verfügungsformel (Dispositiv)	196
(vi)	Begründung	197
(vii)	Ort, Datum und Unterschrift	197
(viii)	Form der Eröffnung	197
(ix)	Folgen von Formfehlern	198
e)	Nebenbestimmungen	199
f)	Rechtsbeständigkeit, Änderung und Nichtigkeit	199
(i)	Grundlagen	199
(ii)	Verfahren	200
(iii)	Nichtigkeit	200
3.	Der verwaltungsrechtliche Vertrag	201
a)	Einleitung	201
b)	Zulässigkeit der Vertragsform und des Vertragsinhalts	202
c)	Form, Auslegung, Leistungsstörungen und Rechtsbeständigkeit	203
d)	Verfahren	203
4.	Hinweise auf andere Handlungsformen der Verwaltung	204
a)	Vorbemerkung	204
b)	Einfaches Verwaltungshandeln/Realakte	204
c)	Rechtsverordnungen	205
d)	Pläne	205
e)	Privatrechtliche Verträge	206
f)	Dienstbefehle und Verwaltungsverordnungen	206
VI.	Ausgewählte Verwaltungsrechtsverhältnisse	207
1.	Einleitung	207
2.	Polizei	207
a)	Begriff und Funktion	207
b)	Die polizeilichen Schutzgüter	208
(i)	Öffentliche Ordnung	208
(ii)	Öffentliche Sicherheit	208
(iii)	Öffentliche Gesundheit	208
(iv)	Öffentliche Ruhe	208
(v)	Öffentliche Sittlichkeit	208
(vi)	Treu und Glauben im Geschäftsverkehr	209
c)	Die Abwehr von Gefahren und Störungen	209
d)	Arten von polizeilichen Regelungen	210
(i)	Allgemeine und besondere polizeiliche Regelungen	210
(ii)	Polizeiliche Verhaltensvorschriften	211
(iii)	Polizeiliche Bewilligungspflicht	211
(iv)	Polizeimonopol	211
(v)	Polizeiverbot	211

e)	Polizeiliche Handlungsformen im Vollzug	212
(i)	Polizeiverfügung	212
(ii)	Polizeiliche Realakte	212
f)	Polizeiliches Instrumentarium (Massnahmen und Zwangsmittel)	212
g)	Voraussetzungen für polizeiliches Handeln	213
(i)	Gesetzliche Grundlage	213
(ii)	Die polizeiliche Generalklausel	214
(iii)	Öffentliches Interesse	215
(iv)	Verhältnismässigkeit	215
(v)	Störerprinzip	216
(vi)	Verursacherprinzip	217
(vii)	Opportunitätsprinzip	217
3.	Öffentliche Sachen	218
a)	Begriff und Funktion	218
b)	Arten der öffentlichen Sachen	219
(i)	Überblick über die Arten von öffentlichen Sachen	219
(ii)	Das Finanzvermögen	219
(iii)	Das Verwaltungsvermögen	220
(iv)	Die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	220
(v)	Regalsachen	221
c)	Anwendbares Recht	222
d)	Öffentliche Sachen und Eigentum	222
e)	Beschaffung öffentlicher Sachen	223
f)	Nutzungsverhältnisse am Verwaltungsvermögen	223
g)	Nutzungsverhältnisse an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	224
(i)	Vorbemerkung	224
(ii)	Schlichter Gemeingebrauch	225
(iii)	Gesteigerter Gemeingebrauch	225
(iv)	Sondernutzung	226
h)	Nutzungsverhältnisse an Regalsachen	227
4.	Bewilligungen	227
a)	Begriff und Funktion	227
b)	Arten	228
(i)	Polizeibewilligung	228
(ii)	Wirtschaftspolitische Bewilligung	228
(iii)	Bewilligung für den gesteigerten Gemeingebrauch an öffentlichen Sachen	229
(iv)	Ausnahmebewilligung	229
c)	Zulässigkeit der Bewilligungspflicht	230
(i)	Vorbemerkung	230
(ii)	Gesetzliche Grundlage	230
(iii)	Öffentliches Interesse	231
(iv)	Verhältnismässigkeit	231
d)	Erteilung, Verlängerung und Übertragung von Bewilligungen	232
(i)	Erteilung von Bewilligungen	232
(ii)	Verlängerung von Bewilligungen	232
(iii)	Übertragung von Bewilligungen	233

5. Konzessionen	233
a) Begriff und Funktion	233
b) Staatliche Monopole	233
(i) Begriff und Funktion	233
(ii) Arten	234
(iii) Zulässigkeit von Monopolen	234
(iv) Rechtliche Monopole der Kantone	235
c) Arten von Konzessionen	235
(i) Vorbemerkung	235
(ii) Monopolkonzessionen	235
(iii) Sondernutzungskonzessionen	236
d) Rechte und Pflichten der Konzessionärin	236
(i) Rechte	236
(ii) Pflichten	236
e) Begründung, Übertragung und Beendigung von Konzessionsverhältnissen	237
(i) Begründung von Konzessionsverhältnissen	237
(ii) Übertragung von Konzessionsverhältnissen	237
(iii) Beendigung von Konzessionsverhältnissen	238
6. Subventionen	239
a) Begriff und Funktion	239
b) Arten	239
(i) Finanzhilfen und Abgeltungen (Zweck)	239
(ii) Anspruchssubvention und Ermessenssubvention (Handlungsspielraum der Behörde)	240
(iii) Förderungssubvention und Erhaltungssubvention (Zeitpunkt der Ausrichtung)	240
(iv) Koppelungssubvention	241
(v) Ausgaben- und einnahmeseitige Subventionen	241
(vi) Pauschalbeiträge und Globalbeiträge	241
c) Voraussetzungen für die Gewährung von Bundessubventionen	241
(i) Zuständigkeit des Bundes	241
(ii) Gesetzliche Grundlage	242
(iii) Beachtung weiterer verfassungs- sowie internationalrechtlicher Vorgaben	242
(iv) Budgetvorbehalt und Prioritätenordnung	243
d) Das Subventionsverhältnis	243
(i) Begründung des Subventionsverhältnisses	243
(ii) Rechte und Pflichten des Subventionsempfängers	244
(iii) Bemessung und periodische Prüfung der Subvention	245
(iv) Beendigung des Subventionsverhältnisses	245
7. Öffentliche Abgaben	246
a) Begriff und Funktion	246
b) Arten öffentlicher Abgaben	246
(i) Überblick über die Arten öffentlicher Abgaben	246
(ii) Steuern	247
(iii) Kausalabgaben	248
(iv) Reine Lenkungsabgaben	250
(v) Gemengsteuern	250

c)	Relevanz der Unterscheidung zwischen Steuern und Kausalabgaben	251
(i)	Interkantonaies Doppelbesteuerungsverbot	251
(ii)	Befreiung der Eidgenossenschaft von Steuern	251
(iii)	Abgabbeerhebung für den Gemeingebrauch	251
d)	Die Bemessung der öffentlichen Abgaben	251
(i)	Bemessung der Steuern	251
(ii)	Bemessung der Kausalabgaben	252
e)	Kompetenz zur Erhebung von öffentlichen Abgaben	253
f)	Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von öffentlichen Abgaben	254
(i)	Erfordernis des Rechtssatzes	254
(ii)	Erfordernis der Gesetzesform	254
(iii)	Geltung des Gesetzmässigkeitssprinzips bei Steuern	255
(iv)	Lockerung des Gesetzmässigkeitssprinzips bei Kausalabgaben	255
8.	Verwaltungszwang	255
a)	Begriff und Funktion	255
b)	Arten verwaltungsrechtlicher Zwangsmassnahmen	255
c)	Voraussetzungen für die Anordnung bzw. Anwendung von Verwaltungszwang	256
(i)	Vollstreckbarkeit	256
(ii)	Zuständigkeit	256
(iii)	Gesetzliche Grundlage	256
(iv)	Verhältnismässigkeit	257
(v)	Strafprozessuale Garantien	257
d)	Einzelne exekutorische Zwangsmassnahmen	257
(i)	Ersatzvornahme und «antizipierte Ersatzvornahme»	257
(ii)	Unmittelbarer Zwang	258
(iii)	Schuldbetreibung	258
e)	Einzelne repressive Zwangsmassnahmen	259
(i)	Administrative Rechtsnachteile	259
(ii)	Disziplinarische Massnahmen	259
(iii)	Verwaltungsstrafen	260
(iv)	Bestrafung wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen	261
f)	Frage der Kumulation von Zwangsmassnahmen	262
B.	Besonderes Verwaltungsrecht	263
I.	Grundlagen	263
1.	Begriff und Funktion	263
2.	Gegenstand und Systematik	263
3.	Typischer Aufbau eines Verwaltungsrechtserlasses	265
4.	Zusammenspiel zwischen dem Besonderen und dem Allgemeinen Verwaltungsrecht am Beispiel des Raumplanungsgesetzes	265

II. Einzelne Rechtsgebiete	267
1. Einleitung	267
2. Finanzen und Personal	267
a) Finanzrecht	267
(i) Gegenstand	267
(ii) Wichtigste Erlasse	268
b) Personalrecht	269
(i) Gegenstand	269
(ii) Wichtigste Erlasse	269
c) Verantwortlichkeit (Staats- und Beamtenhaftung)	270
(i) Gegenstand	270
(ii) Wichtigster Erlass	270
3. Geld, Wahrung und Konjunktur	270
a) Geld- und Wahrungswesen	270
(i) Gegenstand	270
(ii) Wichtigste Erlasse	271
b) Konjunkturrecht	271
(i) Gegenstand	271
(ii) Wichtigste Erlasse	271
4. Bildung, Forschung und Kultur	272
a) Bildungs- und Forschungsrecht	272
(i) Gegenstand	272
(ii) Wichtigste Erlasse	272
b) Kulturrecht	273
(i) Gegenstand	273
(ii) Wichtigste Erlasse	273
5. Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation	274
a) Verkehrsrecht	274
(i) Gegenstand	274
(ii) Wichtigste Erlasse	274
b) Energierecht	276
(i) Gegenstand	276
(ii) Wichtigste Erlasse	276
c) Kommunikationsrecht	277
(i) Gegenstand	277
(ii) Wichtigste Erlasse	277
d) Raumplanungs-, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzrecht	277
(i) Gegenstand	277
(ii) Wichtigste Erlasse	278
e) Enteignungsrecht	279
(i) Gegenstand	279
(ii) Wichtigster Erlass	279
6. Binnenmarkt, Wettbewerb und Konsumentenschutz	279
a) Binnenmarktrecht	279
(i) Gegenstand	279
(ii) Wichtigste Erlasse	280

b) Wettbewerbsrecht	280
(i) Gegenstand	280
(ii) Wichtigste Erlasse	280
c) Konsumentenschutz	280
(i) Gegenstand	280
(ii) Wichtigste Erlasse	281
7. Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftsförderung	282
a) Wirtschaftsaufsicht	282
(i) Gegenstand	282
(ii) Wichtigste Erlasse	282
b) Wirtschaftsförderung	283
(i) Gegenstand	283
(ii) Wichtigste Erlasse	283
8. Landwirtschaft und Landesversorgung	284
a) Landwirtschaftsrecht	284
(i) Gegenstand	284
(ii) Wichtigste Erlasse	284
b) Landesversorgung	285
(i) Gegenstand	285
(ii) Wichtigste Erlasse	285
9. Aussenwirtschaft und Ausländer	286
a) Aussenwirtschaftsrecht	286
(i) Gegenstand	286
(ii) Wichtigste Erlasse	286
b) Ausländerrecht	287
(i) Gegenstand	287
(ii) Wichtigste Erlasse	288
10. Sicherheit und Datenschutz	288
a) Sicherheitsrecht	288
(i) Gegenstand	288
(ii) Wichtigste Erlasse	289
b) Datenschutzrecht	290
(i) Gegenstand	290
(ii) Wichtigste Erlasse	290
3. Teil: Öffentliches Verfahrensrecht	291
A. Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts	293
I. Begriffe und Grundlagen	293
1. Verfahrensrecht	293
2. Funktion	293
3. Verwaltungsverfahren und Rechtsmittelverfahren	294

II.	Rechtsquellen des öffentlichen Verfahrensrechts	294
1.	Bundesverfassung	294
2.	Internationales Recht	295
3.	Bundesrecht	295
4.	Öffentliches Verfahrensrecht der Kantone	296
III.	Verfahrensgrundsätze	297
IV.	Rechtliches Gehör	297
1.	Begriff und Funktion	297
2.	Zeitpunkt und Form der Anhörung	298
3.	Folge von Gehörsverletzungen	299
B.	Verwaltungsverfahren	300
I.	Verfahren auf Erlass einer Verfügung	300
1.	Verfahrensrecht	300
2.	Rechtsgrundlagen	300
II.	Phasen des Verwaltungsverfahrens	300
1.	Übersicht	300
2.	Einleitungsphase	301
3.	Ermittlungsphase	301
4.	Entscheidungsphase	301
5.	Durchsetzungsphase	302
C.	Rechtspflege	303
I.	Grundlagen	303
1.	Verfahrensformen	303
a)	Ursprüngliche und nachträgliche Verwaltungsrechtspflege	303
b)	Interne und externe Verwaltungsrechtspflege	303
2.	Gerichtsorganisation	304
3.	Instanzenzug	305
4.	Phasen des Rechtsmittelverfahrens	305
II.	Beschwerdeverfahren	307
1.	Beschwerdetypen	307
2.	Eintretensvoraussetzungen	307
a)	Anfechtungsobjekt	308
(i)	Verfügung	308
(ii)	Erlasse	308
(iii)	Realakte, spezielle Anfechtungsobjekte	308
b)	Formelles und materielles Anfechtungsobjekt	308
c)	Vorinstanz	309
d)	Partei- und Prozessfähigkeit	309

e) Beschwerdelegitimation	309
(i) Voraussetzungen	310
(ii) Sonderkonstellationen	310
f) Beschwerdegründe	311
g) Form und Frist	311
3. Beschränkungen der Prüfung	312
a) Beschränkte Kognition	312
b) Weitere Prüfungsbeschränkungen	312
III. Rechtsfolgen des Prozesses	313
1. Formelle Rechtskraft	313
2. Materielle Rechtskraft	313
3. Vorsorgliche Massnahmen	314
IV. Spezielle Rechtsmittelverfahren	314
1. Beschwerde in Stimmrechtssachen	314
2. Subsidiäre Verfassungsbeschwerde	315
3. Normenkontrolle	316
4. Revision	316
Stichwortverzeichnis	319