

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) | Gesetzmassigkeit 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 |