

Alain Griffel

Prof. Dr. iur.

Professor an der Universität Zürich

Allgemeines

Verwaltungsrecht

im Spiegel der

Rechtsprechung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------------------|------|
| Vorwort | V |
| Inhaltsübersicht | VII |
| Literaturverzeichnis | XIX |
| Abkürzungsverzeichnis | XXI |
| Entscheidungsverzeichnis..... | XXIX |

1. Teil: Grundlagen 1

| | | |
|---|--|-----------|
| § 1 | Einführung | 3 |
| | I. Was bedeutet «Verwaltungsrecht»? | 3 |
| | II. Was bedeutet «Allgemeines» Verwaltungsrecht? | 5 |
| | III. Stellenwert des Allgemeinen Verwaltungsrechts | 5 |
| | IV. Geschichte des Allgemeinen Verwaltungsrechts..... | 6 |
| | V. Entwicklungsstand des Allgemeinen Verwaltungsrechts | 7 |
| | VI. Methodischer Ansatz des vorliegenden Lehrmittels | 8 |
| 1. Abschnitt: Handlungsformen der Verwaltung | | 11 |
| § 2 | Die Verfügung..... | 11 |
| | I. Materielle rechtliche und prozessuale Bedeutung der Verfügung | 11 |
| | A. Verfügung als zentrale materielle rechtliche Handlungsform | 11 |
| | 1. Externes und internes Verwaltungshandeln | 11 |
| | 2. Formelles und informelles Verwaltungshandeln | 11 |
| | 3. Verfügung als Rechtsanwendungsakt..... | 12 |
| | 4. Verfügungsbegriff | 12 |
| | a) Allgemein | 12 |
| | b) Verfügung im Sinn von Art. 5 VwVG..... | 14 |
| | B. Verfügung als «Scharnier» zwischen materiellem Recht und Prozessrecht | 15 |
| | II. Form der Verfügung | 17 |
| | A. Formale Anforderungen und Aufbau einer Verfügung..... | 17 |
| | B. Formmängel | 19 |
| | III. Gestaltungsverfügung und Feststellungsverfügung | 22 |
| | IV. Sachverfügung und Vollzugs-/Vollstreckungsverfügung | 23 |
| | V. Allgemeinverfügung..... | 24 |

| | | |
|--|---|-----------|
| § 3 | Der Realakt | 29 |
| | I. Realakt als formungebundenes Verwaltungshandeln | 29 |
| | II. Rechtsschutz gegen Realakte..... | 31 |
| § 4 | Der verwaltungsrechtliche Vertrag | 33 |
| | I. Entwicklung, Bedeutung und Problematik..... | 33 |
| | II. Begriff und Arten von verwaltungsrechtlichen Verträgen..... | 34 |
| | III. Zulässigkeitsvoraussetzungen und Gestaltungsspielraum | 34 |
| | A. Zulässigkeitsvoraussetzungen | 37 |
| | B. Gestaltungsspielraum | 38 |
| | C. Kritische Würdigung..... | 38 |
| | IV. Abgrenzung zum privatrechtlichen Vertrag..... | 40 |
| | V. Abgrenzung zur Verfügung | 44 |
| | VI. Entstehung, Auslegung, Mängel, Leistungsstörungen, Änderung der Verhältnisse..... | 46 |
| | VII. Rechtsschutz | 47 |
| 2. Abschnitt: Verfassungsgrundsätze, die das Verwaltungsrecht beherrschen | | 49 |
| § 5 | Das Legalitätsprinzip | 49 |
| | I. Funktionen des Legalitätsprinzips | 49 |
| | II. Anforderungen des Legalitätsprinzips | 50 |
| | A. Generell-abstrakte Struktur | 50 |
| | B. Genügende Normdichte..... | 52 |
| | C. Genügende Normstufe | 56 |
| | III. Normtypen | 60 |
| | IV. Arten von Verordnungen..... | 60 |
| | A. Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretende Verordnungen..... | 61 |
| | B. Selbständige und unselbständige Verordnungen | 67 |
| | C. Abgrenzung der Verordnung | 68 |
| | 1. Von der Verwaltungsverordnung | 68 |
| | 2. Von Richtlinien und Vollzugshilfen..... | 71 |
| | V. Kommunales Recht..... | 73 |
| | VI. Allgemeine Rechtsgrundsätze | 74 |
| | VII. Ausnahmen vom Legalitätsprinzip | 75 |
| | A. Polizeiliche Generalklausel | 75 |
| | B. Benutzung öffentlicher Sachen im Gemeingebrauch | 78 |
| | VIII. Modifikationen des Legalitätsprinzips | 79 |
| | A. Abgaberecht | 79 |
| | B. Sonderstatusverhältnisse (besondere Rechtsverhältnisse)..... | 79 |
| | C. Leistungsverwaltung..... | 82 |
| | IX. Exkurs: Der Raumplan | 83 |
| § 6 | Das Verhältnismässigkeitsprinzip | 85 |
| | I. Entwicklung und Anwendungsbereich | 85 |

| | | |
|--|--|------------|
| II. | Teilgehalte des Verhältnismässigkeitsprinzips | 89 |
| A. | Eignung..... | 89 |
| B. | Erforderlichkeit..... | 90 |
| C. | Zumutbarkeit..... | 92 |
| III. | Gesetzliche Konkretisierungen des Verhältnismässigkeitsprinzips | 94 |
| IV. | Verhältnismässigkeitsprinzip und Legalitätsprinzip | 95 |
| § 7 | Der Grundsatz von Treu und Glauben | 99 |
| I. | Vertrauensschutz | 99 |
| A. | Voraussetzungen | 99 |
| 1. | Vertrauensgrundlage..... | 99 |
| a) | Existenz einer Vertrauensgrundlage..... | 99 |
| b) | Individualisierung der Vertrauensgrundlage | 101 |
| c) | Fehlende Erkennbarkeit des Mangels..... | 101 |
| 2. | Vertrauensbetätigung..... | 102 |
| a) | Dispositionen | 102 |
| b) | Kausalzusammenhang..... | 102 |
| B. | Rechtswirkungen | 102 |
| a) | Bindung an die Vertrauensgrundlage..... | 102 |
| b) | Keine Bindung an die Vertrauensgrundlage; Schadenersatz | 103 |
| II. | Verbot widersprüchlichen Verhaltens..... | 105 |
| III. | Verbot des Rechtsmissbrauchs | 106 |
| IV. | Weitere Fallgruppen | 109 |
| 3. Abschnitt: Weitere Grundsätze des Verwaltungsrechts..... | | 111 |
| § 8 | Der «Grundsatz des öffentlichen Interesses» | 111 |
| § 9 | Das Störer- und das Verursacherprinzip..... | 113 |
| I. | Das Störerprinzip | 113 |
| II. | Das Verursacherprinzip..... | 116 |
| 4. Abschnitt: Handlungsformen der Verwaltung (Fortsetzung)..... | | 121 |
| § 10 | Die fehlerhafte Verfügung..... | 121 |
| I. | Ursprüngliche und nachträgliche Fehlerhaftigkeit von Verfügungen | 121 |
| II. | Anfechtbarkeit und Nichtigkeit von Verfügungen | 122 |
| A. | Regel: Anfechtbarkeit..... | 122 |
| B. | Ausnahme: Nichtigkeit..... | 122 |
| III. | Änderung von Verfügungen..... | 126 |
| A. | Rechtskraft von Verfügungen..... | 126 |
| B. | Widerruf und Wiedererwägung von Verfügungen..... | 126 |
| 1. | Vorbemerkungen zur Terminologie | 126 |
| 2. | Widerruf fehlerhafter Verfügungen | 127 |
| 3. | Wiedererwägung von Verfügungen..... | 130 |
| a) | Regel: kein Anspruch auf Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch..... | 130 |
| b) | Ausnahme: Anspruch auf Eintreten auf ein Wiedererwägungsgesuch | 131 |

| | | |
|------|---|-----|
| § 17 | Das Monopol | 225 |
| | I. Begriff, Ausübung und Abgrenzung des Monopols..... | 225 |
| | II. Arten von Monopolen | 226 |
| | A. Unterscheidung nach der Grundlage des Monopols..... | 226 |
| | 1. Rechtliches Monopol | 226 |
| | a) Unmittelbar rechtliches Monopol..... | 226 |
| | b) Mittelbar rechtliches Monopol..... | 226 |
| | 2. Faktisches Monopol..... | 226 |
| | B. Unterscheidung nach dem Motiv des Monopols..... | 228 |
| | III. Zulässigkeit von Monopolen..... | 229 |
| | IV. Träger von Monopolen..... | 237 |
| | A. Bund | 237 |
| | B. Kantone | 239 |
| § 18 | Die Konzession | 243 |
| | I. Begriff der Konzession | 243 |
| | II. Arten von Konzessionen | 243 |
| | A. Monopolkonzession..... | 243 |
| | B. Sondernutzungskonzession..... | 243 |
| | C. Konzession des öffentlichen Dienstes | 244 |
| | III. Rechtsnatur des Konzessionsverhältnisses..... | 247 |
| | IV. Wirkungen des Konzessionsverhältnisses | 248 |
| | A. Allgemein..... | 248 |
| | B. Insbesondere: Begründung «wohlerworbener Rechte»..... | 249 |
| | 1. Tragweite und Entwicklung | 249 |
| | 2. Kritische Würdigung | 250 |
| | V. Modalitäten des Konzessionsverhältnisses | 252 |
| § 19 | Öffentliches Sachenrecht | 259 |
| | I. Privateigentum und öffentliche Sachen | 259 |
| | II. Öffentliche Sachen: Übersicht..... | 261 |
| | III. Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch | 261 |
| | A. Begriff | 261 |
| | B. Nutzungsintensität | 261 |
| | 1. Schlichter Gemeingebrauch | 261 |
| | 2. Gesteigerter Gemeingebrauch..... | 264 |
| | 3. Sondernutzung..... | 267 |
| | IV. Verwaltungsvermögen..... | 268 |
| | A. Begriff | 268 |
| | B. Nutzungsintensität | 268 |
| | 1. Intensitätsstufen | 268 |
| | 2. Ausserordentliche Nutzung von Verwaltungsvermögen insbesondere | 268 |
| | V. Finanzvermögen | 274 |

| | | |
|------|--|-----|
| § 20 | Die Enteignung | 281 |
| | I. Eigentumsgarantie als Instituts-, Bestandes- und Wertgarantie | 281 |
| | II. Formelle und materielle Enteignung | 281 |
| | A. Entwicklung | 281 |
| | B. Formelle Enteignung..... | 282 |
| | 1. Elemente | 282 |
| | 2. Berechnung der Entschädigung..... | 283 |
| | 3. Enteignungsverfahren | 286 |
| | C. Materielle Enteignung..... | 286 |
| | 1. Begriff..... | 286 |
| | 2. Konkretisierungen in der Praxis..... | 287 |
| | 3. Abgrenzung zur formellen Enteignung | 288 |
| | 4. Grundsatz der vollen Entschädigung..... | 288 |
| | 5. Entschädigungsverfahren..... | 289 |
| | III. Sonderfälle | 293 |
| | A. Enteignung von Nachbarrechten | 293 |
| | 1. Immissionen öffentlicher Werke | 293 |
| | 2. Besondere Entschädigungsvoraussetzungen | 294 |
| | a) Unvorhersehbarkeit der Immissionen | 294 |
| | b) «Spezialität» der Immissionen..... | 295 |
| | c) Schwerer Schaden | 295 |
| | 3. Formelle oder materielle Enteignung?..... | 296 |
| | 4. Kritische Würdigung | 296 |
| | B. Polizeilich motivierte Eigentumsbeschränkungen | 300 |
| § 21 | Öffentliche Abgaben | 303 |
| | I. Begriff und Funktionen öffentlicher Abgaben | 303 |
| | II. Unterscheidung Steuern – Kausalabgaben | 303 |
| | A. Begriffe | 303 |
| | B. Tragweite der Unterscheidung..... | 304 |
| | 1. Kompetenzgrundlage | 304 |
| | 2. Besonderheiten bei Kausalabgaben | 304 |
| | 3. Besonderheiten bei Steuern | 304 |
| | 4. Neuere Entwicklungen..... | 307 |
| | III. Besonderheiten des Legalitätsprinzips im Abgaberecht | 307 |
| | A. Erhöhte Anforderungen an die Normstufe | 307 |
| | B. Tiefere Anforderungen an die Normdichte..... | 310 |
| | 1. Tragweite | 310 |
| | 2. Kostendeckungsprinzip | 311 |
| | 3. Äquivalenzprinzip..... | 312 |
| | IV. Arten von Kausalabgaben | 317 |
| | A. Gebühren..... | 317 |
| | 1. Verwaltungsgebühren | 317 |
| | 2. Benutzungsgebühren | 318 |
| | 3. Konzessionsgebühren | 319 |

| | | |
|------|---|-----|
| | B. Beiträge (Vorzugslasten) | 320 |
| | C. Ersatzabgaben | 322 |
| V. | Mischformen; besondere Arten öffentlicher Abgaben..... | 326 |
| | A. Gemengsteuern | 326 |
| | B. Kostenanlastungssteuern | 327 |
| | C. Lenkungsabgaben..... | 329 |
| | D. Mehrwertabgaben..... | 330 |
| § 22 | Die Subvention | 333 |
| | I. Begriff der Subvention..... | 333 |
| | II. Bedeutung und Funktionen von Subventionen | 333 |
| | III. Rechtsgrundlagen auf Bundesebene | 334 |
| | IV. Unterscheidungen von Subventionen | 334 |
| | A. Nach dem Zweck der Subvention..... | 334 |
| | 1. Finanzhilfen..... | 334 |
| | 2. Abgeltungen | 335 |
| | B. Nach dem Handlungsspielraum der Behörden | 336 |
| | 1. Ermessenssubventionen..... | 336 |
| | 2. Anspruchssubventionen | 336 |
| | 3. Bedeutung der Unterscheidung | 336 |
| | V. Begründung, Ausgestaltung und Beendigung des Subventionsverhältnisses..... | 339 |
| § 23 | Staats- und Beamtenhaftung | 343 |
| | I. Begriffe und Rechtsgrundlagen..... | 343 |
| | A. Anwendbares Recht | 343 |
| | 1. Bundesrecht | 343 |
| | 2. Kantonales Recht | 343 |
| | B. Staatshaftung | 344 |
| | C. Beamtenhaftung..... | 344 |
| | II. Typische Haftungsvoraussetzungen | 346 |
| | A. Schaden..... | 347 |
| | B. Ausübung einer amtlichen Tätigkeit | 347 |
| | C. Adäquater Kausalzusammenhang | 350 |
| | D. Widerrechtlichkeit..... | 351 |
| | E. Grundsätzlich nicht: Verschulden..... | 351 |
| | III. Prinzip des einmaligen Rechtsschutzes..... | 354 |
| | IV. Privatrechtliche Haftung des Gemeinwesens..... | 354 |
| | V. Verfahren..... | 355 |
| § 24 | Verwaltungsrechtliche Sanktionen..... | 357 |
| | I. Übersicht und Generelles | 357 |
| | II. Exekutorische Sanktionen..... | 358 |
| | A. Ersatzvornahme | 358 |
| | B. Antizipierte Ersatzvornahme (unmittelbarer Vollzug) | 360 |

| | |
|---|-----|
| C. Unmittelbarer Zwang..... | 365 |
| D. Schuldbetreibung | 368 |
| III. Repressive Sanktionen | 370 |
| A. Disziplinarmaßnahmen..... | 370 |
| B. Verwaltungsstrafen..... | 376 |
| C. Bestrafung wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen | 378 |
| IV. Administrative Rechtsnachteile | 379 |
| V. Prozessuale Behandlung von Vollzugs-/Vollstreckungsverfügungen | 381 |

3. Teil: Verwaltungsorganisationsrecht 383

| | |
|---|-----|
| § 25 Grundlagen der Verwaltungsorganisation | 385 |
| I. Verwaltung im funktionalen und im organisatorischen Sinn | 385 |
| II. Zentrale und dezentrale Verwaltungsorganisation..... | 386 |
| A. Zentralverwaltung | 386 |
| B. Dezentrale Verwaltungsorganisation | 387 |
| 1. Örtliche Dezentralisation..... | 387 |
| 2. Sachliche Dezentralisation | 388 |
| III. Aufsicht..... | 389 |
| A. Dienstaufsicht..... | 389 |
| B. Verbandsaufsicht, Organisationsaufsicht..... | 390 |
| IV. Öffentlichkeitsprinzip | 390 |
| V. Öffentliches Personalrecht..... | 391 |
| § 26 Rechtsformen dezentraler Verwaltungsträger..... | 393 |
| I. Öffentlichrechtliche Körperschaft..... | 393 |
| A. Öffentlichrechtliche Körperschaften im Allgemeinen..... | 393 |
| 1. Merkmale..... | 393 |
| 2. Arten..... | 394 |
| a) Gebietskörperschaften..... | 394 |
| b) Personalkörperschaften..... | 394 |
| c) Realkörperschaften..... | 394 |
| B. Gemeinden im Besonderen..... | 394 |
| 1. Entwicklung..... | 394 |
| 2. Arten von Gemeinden | 395 |
| 3. Organisation der Gemeinden..... | 396 |
| 4. Kooperation zwischen Gemeinden | 397 |
| a) Kooperationsformen | 397 |
| b) Zweckverband (Gemeindeverband) insbesondere..... | 398 |
| 5. Gemeindeautonomie..... | 398 |
| II. Öffentlichrechtliche Anstalt..... | 400 |
| III. Öffentlichrechtliche Stiftung | 404 |

| | |
|--|-----|
| IV. Öffentliches Unternehmen in Privatrechtsform | 405 |
| V. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft | 405 |
| VI. Gemischtwirtschaftliches Unternehmen | 407 |
| VII. Private | 408 |
| § 27 Übertragung und Privatisierung von Verwaltungsaufgaben..... | 409 |
| I. Übertragung von Verwaltungsaufgaben..... | 409 |
| A. Voraussetzungen | 409 |
| B. Rechtsfolgen | 409 |
| 1. Verfügungsbefugnis; Ausführungsvorschriften | 409 |
| 2. Grundrechtsbindung | 412 |
| 3. Keine Grundrechtsträgerschaft..... | 415 |
| 4. Aufsicht des Gemeinwesens | 417 |
| 5. Haftung..... | 417 |
| 6. Dienstverhältnis | 418 |
| C. Kritische Würdigung..... | 418 |
| D. Die «Beleihung» Privater insbesondere | 419 |
| II. Privatisierung von Verwaltungsaufgaben..... | 421 |
| A. Begriff und Arten der Privatisierung..... | 421 |
| 1. Privatisierung und Deregulierung..... | 421 |
| 2. Organisationsprivatisierung | 422 |
| 3. Aufgabenprivatisierung | 422 |
| B. Voraussetzungen und Folgen der Aufgabenprivatisierung..... | 422 |
| Sachregister..... | 425 |