

Fritz Gygi

Professor an der Universität Bern

# Verwaltungsrecht

*Eine Einführung*



Verlag Stämpfli & Cie AG Bern

1986

# Inhaltsverzeichnis

## I. Teil Grundlagen

1. Die öffentliche Verwaltung im sozialen Rechtsstaat	
1.1 Zum Begriff der Verwaltung	21
1.2 Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates	22
1.3 Sozial-rechtsstaatliche Verwaltung	23
1.3.1 Ordnungsrechtliche Verwaltungsaufgaben	24
1.3.2 Sozialpolitische Aufgaben	25
1.3.3 Lenkende und planende Verwaltungsaufgaben	26
1.3.4 Öffentliche Werke, Anstalten und Betriebe	29
1.3.5 Bedarfsverwaltung	29
1.3.6 Eingriffs-, Leistungs- und schlichte Verwaltung	30
1.4 Zusammenfassung	31
1.5 Folgerungen für die Verwaltungsrechtslehre	32
2. Das Recht der öffentlichen Verwaltung	
2.1 Das Verwaltungsrecht	33
2.2 Privatrecht in der öffentlichen Verwaltung	34
2.3 Die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht	36
2.4 Verallgemeinerungsfähige Unterscheidung	39
2.5 Verwaltungsprivatrecht	42
2.6 Doppelnormen	42
2.7 Die Verfügungsbefugnis der öffentlichen Verwaltung	42
2.8 Rückwirkungen des Verwaltungsrechts auf das Privatrecht	43
3. Das Organisationsrecht der öffentlichen Verwaltung	
3.1 Einleitung	43
3.2 Nach Verwaltungsträgern gegliederte Verwaltungsorganisation des Bundesstaates	45
3.3 Die öffentliche Anstalt	49
3.3.1 Ursprüngliche Bedeutung	49
3.3.2 Uneinheitlicher Sprachgebrauch über die Arten von Anstalten	49

3.3.3	Anstaltsautonomie	51
3.3.4	Beispiel SBB und PTT	52
3.3.5	Begriffliches und Zusammenfassung	53
3.4	Die öffentlichrechtlichen Körperschaften	54
3.5	Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private	56
3.6	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	59
3.7	Das öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform	61
3.8	Das Organisationsrecht der Zentralverwaltung	62
3.8.1	Hierarchische Struktur	63
3.8.2	Amt und Behörde	63
3.8.3	Die Zuständigkeit der Organe und das Organigramm der Zentralverwaltung	65
3.9	Die Gemeindeorganisation	68
3.9.1	Die Gemeindearten	68
3.9.2	Aufgaben und Autonomie der Einwohnergemeinde	69
3.9.3	Gemeindeorganisation	70
3.9.4	Aufsicht über die Gemeinden	71
3.9.5	Gemeindeverbände	72
3.10	Dienst- und Verbandsaufsicht	73
4.	Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung	
4.1	Bedeutung und Bedeutungswandel	75
4.2	Tragweite und Inhalt des Erfordernisses der gesetzlichen Grundlage	78
4.3	Einzelfragen	82
4.3.1	Gesetzeslücken	83
4.3.2	Ausnahmen vom Gesetz	85
5.	Die Verwaltungsrechtsquellen	
5.1	Kreis der Verwaltungsrechtserlasse	87
5.2	Gesetze im formellen Sinn mit Rechtssatzinhalt	89
5.3	Die Rechtsverordnungen	90
5.3.1	Allgemeines und Arten von Rechtsverordnungen	90
5.3.2	Vollziehungs-, Vollzugs-, Ausführungs- oder Durchführungsvsverordnungen	93
5.3.3	Gesetzesergänzende Rechtsverordnungen	95
5.3.4	Gesetzesvertretende Rechtsverordnungen	99
5.3.5	Organisationsverordnungen	100
5.4	Verwaltungsverordnungen	101
5.5	Die Rechtsquellen des Gemeinderechts	104
5.6	Zeitliche Geltung der Rechtssätze	107
5.6.1	Inkraftsetzen und Ausserkrafttreten des Rechts	107

5.6.2	Intertemporales Recht . . . . .	108
5.6.3	Nach-oder Weiterwirkung alten Rechts. . . . .	110
5.6.4	Echte und unechte Rückwirkung. . . . .	111
5.6.5	Rechtsänderung während des Verfahrens. . . . .	112
5.6.6	Vorauswirkung . . . . .	115
5.6.7	Anpassung bestehender Rechtsverhältnisse an neues Recht	115
5.7	Räumliche Geltung der Rechtssätze. . . . .	117
6. Die Entstehung von Verwaltungsrechtsverhältnissen		
6.1	Das Verwaltungsrechtsverhältnis. . . . .	117
6.2	Entstehungsarten von Verwaltungsrechtsverhältnissen. . . . .	119
6.3	Entstehung durch Verfügung . . . . .	120
6.3.1	Die Verfügungsbefugnis der Verwaltung. . . . .	120
6.3.2	Begriff der Verfügung. . . . .	121
6.3.3	Rechtsanwendungsakt und Anfechtungsobjekt. . . . .	123
6.3.4	Die Entstehung der Verfügung. . . . .	125
6.3.5	Form und Inhalt der Verfügung. . . . .	126
6.3.6	Verfügungsarten?. . . . .	126
6.3.7	Wirksamkeit und Rechtskraft der Verfügung. . . . .	128
6.3.8	Auslegung und Ergänzung der Verfügung. . . . .	129
7. Die Anwendung des Verwaltungsrechts		
7.1	Juristenhandwerk . . . . .	130
7.2	Rechtsanwendung. . . . .	131
7.3	Die Auslegung der Rechtssätze. . . . .	133
7.3.1	Gegenstand der Auslegung. . . . .	134
7.3.2	Auslegungsziel . . . . .	135
7.3.3	Authentische Interpretation. . . . .	136
7.4	Die Auslegungsmethoden. . . . .	137
7.4.1	Wortbedeutung. . . . .	138
7.4.2	Historische Auslegung. . . . .	139
7.4.3	Systematische Auslegung. . . . .	139
7.4.4	Teleologische Auslegung. . . . .	140
7.4.5	Logische Auslegung. . . . .	141
7.4.6	Vernunftgründe. . . . .	143
7.4.7	Praktikabilität . . . . .	143
7.4.8	Verfassungskonforme Auslegung. . . . .	144
7.4.9	Zusammenfassung. . . . .	144
7.5	Die Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe. . . . .	145
7.6	Das Rechtsfolgeermessen. . . . .	148
7.7	Der Beurteilungsspielraum der Verwaltung. . . . .	154

7.8	Verfassungsgrundsätze der Anwendung von Verwaltungsrecht. . .	156
7.8.1	Rechtsanwendungswillkür. . . . .	156
7.8.2	Rechtsungleiche Rechtsanwendung. . . . .	157
7.8.3	Praxisänderung. . . . .	158
7.8.4	Gleichbehandlung im Unrecht. . . . .	159
7.8.5	Rechtswidrige Auskünfte und Zusicherungen. . . . .	160
7.9	Subsumtion und Rechtsfolge. . . . .	161
II.	Teil Einzelne Rechtsverhältnisse	
8.	Rechtsverhältnisse im Verwaltungsrecht	
8.1	Begriffsmerkmale. . . . .	163
8.2	Subjektives öffentliches Recht. . . . .	164
8.3	Rechtsreflexe oder Reflexrechte. . . . .	166
8.4	Rechtsverhältnis statt Verfügung. . . . .	167
9.	Das polizeiliche Rechtsverhältnis	
9.1	Die polizeiliche Ordnung. . . . .	169
9.2	Die polizeilichen Schutzgüter. . . . .	171
9.3	Die Mittel zum Schutz der Polizeigüter. . . . .	173
9.4	Die Polizeibewilligung. . . . .	176
9.5	Zur Rechtsanwendung im Polizeirecht. . . . .	179
10.	Wirtschaftspolitische und ähnliche Rechtsverhältnisse	
10.1	Kontingente. . . . .	181
10.2	Privatrechtsgestaltendes Verwaltungsrecht. . . . .	187
10.3	Die wirtschaftspolitische Bedürfnisklausel. . . . .	189
10.4	Garantierter Absatz für Inlanderzeugnisse. . . . .	192
10.5	Die wirtschaftspolitische Verfügung. . . . .	194
11.	Die Konzessionen	
11.1	Abgrenzungen. . . . .	195
11.2	Konzessionen aus Rechtsanspruch und aus Ermessen. . . . .	198
11.3	Konzessionierte Unternehmen. . . . .	199
11.4	Die Rechtsbeziehungen des Verleihungsverhältnisses. . . . .	200
11.5	Erlöschen des Verleihungsverhältnisses. . . . .	202
11.6	Die Rechtsform und Rechtsbeständigkeit von Konzessionen . . . .	204
12.	Verwaltungsrechtliche Verträge	
12.1	Begriff und Entstehung im allgemeinen. . . . .	206

12.2	Abgrenzung zum privatrechtlichen Vertrag	207
12.3	Subordinationsrechtliche Verträge	207
12.4	Koordinationsrechtliche Verträge	212
13.	Subventionen	
13.1	Subventionsarten	214
13.2	Die Subvention als Rechtsverhältnis	217
13.3	Die Rechtsform der Subvention	219
13.4	Rechtsfolgen aus Subventionen	221
14.	Die Rechtsverhältnisse an öffentlichen Sachen	
14.1	Der Kreis der öffentlichen Sachen	223
14.2	Luftraum	224
14.3	Regalsachen	225
14.4	Kulturunfähiges Land	226
14.5	Öffentliche Wälder	226
14.6	Finanzvermögen	227
14.7	Verwaltungsvermögen	227
14.8	Anstaltssachen und Anstaltsbenutzung	228
14.8.1	Anstaltssachen	228
14.8.2	Anstaltsbenutzung	230
14.9	Strassen und Plätze im Gemeingebrauch	231
14.9.1	Die bundesstaatliche Strassenrechtsordnung	231
14.9.2	Gemeingebrauch	232
14.9.3	Gesteigerter Gemeingebrauch	235
14.9.4	Die Rechtsstellung des Strassenanliegers	238
14.9.5	Sondernutzungsrechte	239
14.9.6	Lärmeinwirkungen auf die Nachbarschaft	240
14.10	Die öffentlichen Gewässer	240
14.10.1	Das rechtliche Interesse an den Gewässern	240
14.10.2	Private Gewässer und private Grundwasservorkommen	241
14.10.3	Die Herrschaft des Gemeinwesens über die öffentlichen Gewässer	242
14.10.4	Abgrenzung der öffentlichen Gewässer von den Ufergrundstücken	243
14.10.5	Die oberirdischen öffentlichen Gewässer	244
14.10.6	Das öffentliche Grundwasser	246
15.	Die Schadenshaftung des Gemeinwesens	
15.1	Die Schadenshaftung des Bundes	248
15.1.1	Das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes	248

15.1.2	Andere bundesrechtliche Haftpflichtbestimmungen . . . . .	251
15.1.3	Richterliche Ergänzung von Haftungstatbeständen . . . . .	252
15.2	Die Schadenshaftung der Kantone und Gemeinden. . . . .	252
15.2.1	Bundesrechtliche Rahmenordnung . . . . .	252
15.2.2	Bundesrechtliche Regelung kantonaler Haftung . . . . .	255
15.2.3	Kantonale Systeme der Staats-und Gemeindehaftung . . . . .	255
15.3	Die Widerrechtlichkeit in der Staatshaftung . . . . .	256
16.	Die öffentlichen Abgaben	
16.1	Begriff und Arten . . . . .	262
16.2	Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für Verwaltungs- abgaben . . . . .	267
16.3	Die Gebühren als Kausalabgaben . . . . .	269
16.3.1	Die Verwaltungsgebühren . . . . .	269
16.3.2	Die Kanzleigebühren oder-taxen . . . . .	271
16.3.3	Die Benützungsgebühren . . . . .	271
16.3.4	Regal-, Monopol-und Sondernutzungsgebühren . . . . .	274
16.3.5	Zusammenfassend zum Gebührenrecht . . . . .	275
16.4	Vorzugslasten oder Mehrwertbeiträge . . . . .	279
16.5	Abgabe auf planungsbedingten Mehrwerten . . . . .	280
16.6	Die Ersatzabgaben . . . . .	280
16.7	Die Lenkungsabgaben . . . . .	282
III.	Teil Allgemeine Rechtsregeln im Verwaltungsrecht	
17.	Einzelne allgemeingültige Rechtsinstitute	
17.1	Fehlender allgemeiner Teil des Verwaltungsrechts. . . . .	285
17.2	Die Rückerstattung nicht geschuldeter Leistungen . . . . .	286
17.3	Bedingungen und Auflagen. . . . .	288
17.3.1	Suspensiv-und Resolutivbedingungen. . . . .	291
17.3.2	Zum Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für Bedingungen und Auflagen . . . . .	292
17.3.3	Der Widerrufsvorbehalt (Revers). . . . .	293
17.4	Rechts-und Pflichtennachfolge . . . . .	294
17.4.1	Übergang von Rechten . . . . .	295
17.4.2	Übergang von Verpflichtungen . . . . .	295
17.5	Die Verzinsung . . . . .	296
17.5.1	Verzugszins. . . . .	296
17.5.2	Vergütungszins. . . . .	297
17.6	Der Verzicht auf Ansprüche. . . . .	297

17.7	Die Verrechnung . . . . .	298
17.8	Die Verjährung . . . . .	299
17.9	Die Verwirkung . . . . .	301
18.	Die Rechtsbeständigkeit von Verwaltungsverfügungen	
18.1	Die Verbindlichkeitswirkung von Verwaltungsverfügungen . . . .	303
18.2	Materielle Rechtskraftwirkung oder Rechtsbeständigkeit von Verfügungen? . . . . .	304
18.3	Fehlerhafte und nichtige Verwaltungsverfügungen. . . . .	306
18.4	Die Aufhebung von formell rechtskräftigen Verwaltungsverfügungen. . . . .	307
18.4.1	Die Gründe für ein Zurückkommen . . . . .	308
18.4.2	Sonderfälle. . . . .	310
18.4.3	Die Gründe gegen ein Zurückkommen. . . . .	311
18.4.4	Abwägung zwischen Gesetzmässigkeit und Rechtssicherheit . . . . .	313
18.4.5	Das Zurückkommen auf Baubewilligungen vor Baubeginn. . . . .	315
18.4.6	Das Verfahren der Zurücknahme von Verfügungen . . . .	315
18.4.7	Die Wirkung des Zurückkommens. . . . .	316
18.5	Das Wiedererwägungsgesuch . . . . .	316
18.6	Die Berichtigung von Verfügungen . . . . .	317
19.	Die Durchsetzung der verwaltungsrechtlichen Ordnung	
19.1	Mittel und Wege. . . . .	318
19.2	Die Eintreibung von Geldforderungen und Verpflichtungen auf Sicherheitsleistung. . . . .	320
19.2.1	Das Gemeinwesen als Schuldner. . . . .	320
19.2.2	Öffentlichrechtliche Forderungen gegenüber Privaten . .	321
19.3	Vollstreckung von Verfügungen durch andere Zwangsmittel . . . .	322
19.3.1	Die Ersatzvornahme. . . . .	324
19.3.2	Die Zwangsausübung gegenüber Personen und ihren Sachen . . . . .	326
19.3.3	Die Beugestrafe wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen. . . . .	327
19.4	Unmittelbarer Vollzug der Verwaltungsrechtsordnung . . . .	329
19.5	Die administrativen Rechtsnachteile. . . . .	332
19.5.1	Die Disziplinar massnahmen. . . . .	333
19.6	Das Verwaltungsstrafrecht und das Verwaltungsstrafverfahren . .	336
19.6.1	Das Verwaltungsstrafrecht . . . . .	336
19.6.2	Das Verwaltungsstrafverfahren. . . . .	339
19.6.3	Die Abschöpfung widerrechtlicher Vermögensvorteile . .	340



IV. Teil Anhang

20. Planung und Pläne im Verwaltungsrecht	
20.1 Zum Werdegang der Planung im Recht . . . . .	343
20.2 Zum Verwaltungsrecht der Planung. . . . .	345
20.3 Pläne der Besiedlungsordnung und der Bodennutzung . . . . .	348
20.3.1 Der Richtplan . . . . .	348
20.3.2 Die Nutzungsplanung. . . . .	350
20.3.3 Die Pläne der Landumlegung. . . . .	354
20.3.4 Sachplanungen. . . . .	357
20.4 Die wirtschaftspolitische Planung . . . . .	358
20.4.1 Raum- und flächenbezügliche Pläne mit wirtschafts- politischem Zweck. . . . .	358
20.4.2 Wirtschaftsplanung aufgrund von Gesetz und Verordnung . . . . .	360
20.4.3 Einzelne Marktordnungen. . . . .	363
Sachregister. . . . .	369