

# **Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts**

von

**Ulrich Häfelin und Georg Müller**

Professoren an der Universität Zürich

3., neu bearbeitete Auflage

Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1998

# Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Literatur, amtliche Veröffentlichungen und Zeitschriften zum Verwaltungsrecht	XXXVII
Abkürzungsverzeichnis	XLIII
<b>1. Teil</b>	
<b>Die Grundlagen</b>	<b>1</b>
<i>1. Kapitel Die Verwaltung</i>	<i>3</i>
§ 1 Begriff und Arten der Verwaltung	3
§ 2 Das Verhältnis der Verwaltungsbehörden zu anderen Staatsorganen	8
<i>2. Kapitel Das Verwaltungsrecht</i>	<i>18</i>
§ 3 Die Quellen des Verwaltungsrechts	18
§ 4 Die Auslegung des Verwaltungsrechts	40
§ 5 Verwaltungsrecht und Privatrecht	48
§ 6 Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich des Verwaltungsrechts	60
<i>3. Kapitel Die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts</i>	<i>71</i>
§ 7 Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung	72
§ 8 Der Grundsatz der Rechtsgleichheit	97
§ 9 Der Grundsatz des öffentlichen Interesses	111
§ 10 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit	119
§ 11 Der Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht	126
Exkurs zum 3. Kapitel: Vergleichende Hinweise zu den Rechtsgrundsätzen nach dem Recht der Europäischen Union	147
<b>2. Teil</b>	
<b>Begriff und Arten der verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehungen</b>	<b>151</b>
<i>4. Kapitel Pflichten und Rechte des Verwaltungsrechts</i>	<i>156</i>
§ 12 Begriff, Begründung, Änderung, Beendigung und Übertragung von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten	156

## VIII

<i>5. Kapitel</i>	<i>Die Verfügung</i>	174
§ 13	Begriff, Inhalt und Arten der Verfügung	175
§ 14	Die fehlerhafte Verfügung	194
§ 15	Änderung von fehlerhaften Verfügungen	200
<i>Ö.Kapitel</i>	<i>Der verwaltungsrechtliche Vertrag</i>	214
§ 16	Begriff, Zulässigkeit und Arten des verwaltungsrechtlichen Vertrages	215
<i>7. Kapitel</i>	<i>Verwaltungsrechtliche Sanktionen</i>	234
§ 17	Begriff und Arten von verwaltungsrechtlichen Sanktionen	235
<b>3. Teil</b>	<b>Organisation und Verfahren der Verwaltungsbehörden</b>	251
<i>8. Kapitel</i>	<i>Die Träger der Verwaltung</i>	253
§ 18	Grundsätze der Verwaltungsorganisation	253
§ 19	Formen der dezentralisierten Verwaltungsorganisation	266
§ 20	Die Gemeinden	278
§ 21	Privatrechtliche Verwaltungsträger	302
§ 22	Die Beamtinnen und Beamten	308
<i>9. Kapitel</i>	<i>Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege</i>	324
§ 23	Grundsätze des Verwaltungsverfahrens	328
§ 24	Die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege	346
§ 25	Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	365
<b>4. Teil</b>	<b>Öffentlichrechtliche Beschränkungen des Eigentums</b>	391
§ 26	Die Eigentumsgarantie	393
§ 27	Die formelle Enteignung	402
§ 28	Die öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen	419
<b>5. Teil</b>	<b>Staats- und Beamtenhaftung</b>	433
§ 29	Formen der öffentlichrechtlichen Haftung	436
§ 30	Die Staatshaftung	440
§ 31	Die Beamtenhaftung	453

	IX
<b>6. Teil Öffentliche Sachen und ihre Benutzung</b>	<b>457</b>
§ 32 Begriff und Arten der öffentlichen Sachen	459
§ 33 Gebrauchsrechte an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	468
<b>7. Teil Die Polizei</b>	<b>479</b>
§ 34 Begriff, Voraussetzungen und Arten von polizeilichen Massnahmen	481
§ 35 Die Polizeierlaubnis	497
<b>8. Teil Monopole und Konzessionen</b>	<b>505</b>
§ 36 Monopole	507
§ 37 Konzessionen	514
<b>9. Teil Die öffentlichen Abgaben</b>	<b>521</b>
§ 38 Begriff, Arten und Voraussetzungen der Erhebung von öffentlichen Abgaben	524
Sachregister	543

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Literatur, amtliche Veröffentlichungen und Zeitschriften zum Verwaltungsrecht	XXXVII
Abkürzungsverzeichnis	XLIII

## **1. TEIL    DIE GRUNDLAGEN** **1**

### *1. Kapitel    Die Verwaltung* 3

#### **§ 1    Begriff und Arten der Verwaltung** 3

##### **I.    Funktioneller und organisatorischer Begriff der Verwaltung** 3

1. Funktioneller Begriff der Verwaltung: Die Verwaltungstätigkeit 3
2. Organisatorischer Begriff der Verwaltung: Die Verwaltungsbehörden 5

##### **II.    Arten der Verwaltungstätigkeit** 5

1. Hoheitliche und nicht-hoheitliche Verwaltungstätigkeit 5
2. Eingriffs- und Leistungsverwaltung 6

#### **§ 2    Das Verhältnis der Verwaltungsbehörden zu anderen Staatsorganen** 8

##### **I.    Verwaltungsbehörden und Parlament** 9

1. Kompetenzverteilung 9
2. Parlamentarische Aufsicht gegenüber den Verwaltungsbehörden 10

##### **II.    Verwaltungsbehörden und Justizbehörden** 11

1. Kompetenzverteilung 11
2. Entscheid über Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungs-  
und Justizbehörden 11
3. Gegenseitige Unabhängigkeit und Anerkennung 12
4. Entscheid über Vorfragen 13

## XII

III.	Exkurs: Ombudsstellen (Ombudsmann)	16
	1. Begriff, Aufgaben und Stellung	16
	2. Übersicht über den Stand der Einführung	17
 <i>2. Kapitel Das Verwaltungsrecht</i>		 18
<b>§3</b>	<b>Die Quellen des Verwaltungsrechts</b>	18
I.	Der Begriff des Verwaltungsrechts	19
II.	Der Begriff der Rechtsquelle	20
III.	Die Verfassung	20
	1. Begriff	20
	2. Bedeutung der Verfassung für das Verwaltungsrecht	20
IV.	Gesetze	22
	1. Begriff	22
	2. Bedeutung der Gesetze im formellen Sinn für das Verwaltungsrecht	22
V.	Verordnungen	23
	1. Begriff	23
	2. Arten von Verordnungen	23
	3. Bedeutung der Verordnungen für das Verwaltungsrecht	28
	4. Verordnungen und Richtlinien nach dem Recht der EU	29
VI.	Autonome Satzungen, insbesondere kommunales Recht	30
VII.	Staatsverträge und innerstaatliche Vereinbarungen	30
	1. Staatsverträge	30
	2. Innerstaatliche Vereinbarungen	32
VIII.	Allgemeine Rechtsgrundsätze	34
	1. Begriff	34
	2. Wichtige Anwendungsfälle	34
IX.	Gewohnheitsrecht	36
	1. Begriff	36
	2. Voraussetzungen der Zulassung von Gewohnheitsrecht im Verwaltungsrecht	36
	3. Anwendungsfälle von Gewohnheitsrecht im Verwaltungsrecht	37

X.	Richterliches Recht	38
	1. Begriff	38
	2. Bedeutung des richterlichen Rechts im Verwaltungsrecht	38
	3. Beispiele von richterlichem Recht im Verwaltungsrecht	39
<b>§ 4</b>	<b>Die Auslegung des Verwaltungsrechts</b>	40
I.	Aufgabe und Bedeutung der Auslegung im Verwaltungsrecht	40
II.	Anwendung der allgemeinen Auslegungsmethoden im Verwaltungsrecht	41
III.	Die Bedeutung von formalen Auslegungsregeln	42
	1. Vorrang der lex specialis und der lex posterior	42
	2. Umkehr- und Analogieschluss	43
	3. Verbot extensiver Auslegung von Polizei- und Ausnahmevorschriften ("in dubio pro libertate")	43
IV.	Verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung von Verwaltungsrecht	44
V.	Lückenfüllung im Verwaltungsrecht	45
<b>§ 5</b>	<b>Verwaltungsrecht und Privatrecht</b>	48
I.	Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht	49
	1. Allgemeines	49
	2. Abgrenzungskriterien	49
	3. Praktische Bedeutung der Zuordnung zum öffentlichen Recht	51
	4. Gemischte Normen (Doppelnormen)	52
II.	Zusammenhänge zwischen Verwaltungstätigkeit und Privatrecht	53
	1. Privatrechtliches Handeln des Staates	53
	2. Privatrechtliche Haftung des Staates	57
III.	Übernahme von Begriffen und Normen des Privatrechts ins Verwaltungsrecht	58
	1. Anknüpfung des Verwaltungsrechts an privatrechtliche Tatbestände	58
	2. Verweisung des Verwaltungsrechts auf Normendes Privatrechts	58
	3. Analoge Anwendung des Privatrechts zur Lückenfüllung im öffentlichen Recht	58

## XIV

<b>§ 6</b>	<b>Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich des Verwaltungsrechts</b>	<b>60</b>
I.	Zeitlicher Geltungsbereich	60
1.	Inkrafttreten von Erlassen	60
2.	Ausserkrafttreten von Erlassen	61
3.	Anwendung von neuem Recht aufhängige Verfahren	62
4.	Rückwirkung	63
5.	Vorwirkung	67
II.	Räumlicher Geltungsbereich	69
1.	Das Territorialitätsprinzip	69
2.	Verschiedene Anknüpfungen	69
<b>3. Kapitel</b>	<b><i>Die Grundprinzipien des Verwaltungsrechts</i></b>	<b>71</b>
	Vorbemerkung: Bedeutung der Grundprinzipien des Verwaltungsrechts	71
<b>§ 7</b>	<b>Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung</b>	<b>72</b>
I.	Sinn und Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips	73
1.	Allgemeines	73
2.	Die rechtsstaatlichen Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips	74
3.	Demokratische Funktion des Gesetzmässigkeitsprinzips	74
II.	Rechtsgrundlage	75
III.	Allgemeine Umschreibung des Inhalts des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit	75
IV.	Erfordernis des Rechtssatzes	75
1.	Definition	75
2.	Der Begriff des Rechtssatzes	76
3.	Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes	76
V.	Erfordernis der Gesetzesform	78
1.	Definition	78
2.	Gesichtspunkte für die Bestimmung der Rechtssetzungsstufe	78
3.	Das Problem der Gesetzesdelegation	79



VI.	Geltungsbereich des Gesetzmässigkeitsprinzips	82
1.	Geltung für Eingriffs- und Leistungsverwaltung	82
2.	Geltung für Bund, Kantone und Gemeinden	82
3.	Geltung für alle Arten von Verwaltungstätigkeit	83
4.	Einschränkungen des Gesetzmässigkeitsprinzips	83
VII.	Gesetzmässigkeit, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	85
1.	Allgemeines	85
2.	Begriff und Arten des Ermessens	85
3.	Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	88
4.	Ermessensfehler	91
5.	Rechtliche Beurteilung der Ermessensfehler	93
6.	Ermessen und Gesetzesdelegation	94
VIII.	Gesetzmässigkeitsprinzip und Sonderstatusverhältnis ("Besonderes Rechtsverhältnis")	95
1.	Begriff des Sonderstatusverhältnisses	95
2.	Anforderungen an die gesetzliche Grundlage	95
<b>§ 8</b>	<b>Der Grundsatz der Rechtsgleichheit</b>	97
I.	Rechtsgrundlage, Inhalt und Bedeutung des Gleichheitsprinzips	98
II.	Anspruch auf Gleichbehandlung	99
1.	Grundsatz	99
2.	Bedeutung bei der Rechtssetzung	100
3.	Bedeutung bei der Rechtsanwendung	101
III.	Praxisänderung	103
IV.	Willkürverbot	105
V.	Verfahrensgarantien	107
1.	Grundsatz	107
2.	Verbot der Verweigerung oder Verzögerung eines Rechtsanwendungsaktes	107
3.	Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Behörde	108
4.	Anspruch auf rechtliches Gehör	109
5.	Verbot des überspitzten Formalismus	109
6.	Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege	110

<b>§ 9</b>	<b>Der Grundsatz des öffentlichen Interesses</b>	111
I.	Der Begriff des öffentlichen Interesses	111
	1. Schwierigkeit einer allgemeinen Umschreibung	111
	2. Zeitliche und örtliche Wandelbarkeit	112
	3. Kasuistik	112
	4. Fiskalische Interessen	113
II.	Rechtsgrundlage	114
III.	Geltungsbereich	114
IV.	Abwägung zwischen verschiedenen Interessen	115
	1. Allgemeines	115
	2. Abwägung zwischen öffentlichem und entgegenstehendem privatem Interesse	115
	3. Abwägung zwischen gegensätzlichen öffentlichen Interessen	116
<b>§ 10</b>	<b>Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit</b>	119
I.	Definition des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit	119
II.	Rechtsgrundlage	119
III.	Geltungsbereich	120
IV.	Die drei Elemente des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit	120
	1. Eignung der Massnahme ("Geeignetheit")	120
	2. Erforderlichkeit der Massnahme	121
	3. Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung (Abwägung von öffentlichen und betroffenen privaten Interessen)	123
<b>§ 11</b>	<b>Der Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht</b>	126
I.	Begriff und Tragweite des Grundsatzes von Treu und Glauben im öffentlichen Recht	126
II.	Rechtsgrundlagen	127

III.	Grundsatz des Vertrauensschutzes	128
	1. Begriff des Vertrauensschutzes	128
	2. Verhältnis des Vertrauensschutzes zu anderen Verfassungsgrundsätzen	128
	3. Voraussetzungen des Vertrauensschutzes	129
	4. Unrichtige behördliche Auskünfte im besonderen	136
	5. Rechtswirkungen des Vertrauensschutzes	142
IV.	Verbot widersprüchlichen Verhaltens	144
	1. Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Verwaltungsbehörden	144
	2. Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Privaten	145
V.	Verbot des Rechtsmissbrauchs	145
<b>Exkurs zum 3. Kapitel: Vergleichende Hinweise zu den Rechtsgrundsätzen nach dem Recht der Europäischen Union</b>		147
I.	Entwicklung und Bedeutung	147
II.	Einzelne wichtige Rechtsgrundsätze	148
	1. Grundsatz der Rechtmässigkeit	148
	2. Grundsatz der Rechtsgleichheit	148
	3. Grundsatz der Verhältnismässigkeit	149
	4. Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes	149
2. TEIL	<b>BEGRIFF UND ARTEN DER VERWALTUNGSRECHTLICHEN RECHTSBEZIEHUNGEN</b>	151
	Vorbemerkung: Formen des Verwaltungshandelns	153
	<i>4. Kapitel Pflichten und Rechte des Verwaltungsrechts</i>	156
§ 12	<b>Begriff, Begründung, Änderung, Beendigung und Übertragung von verwaltungsrechtlichen Rechten und Pflichten</b>	156
I.	Begriff der verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechte	157
	1. Die verwaltungsrechtlichen Pflichten	157
	2. Die verwaltungsrechtlichen Rechte	158

## XVIII

II.	Begründung von verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechten	160
1.	Begründung unmittelbar durch Rechtssatz	160
2.	Begründung durch Verfügung	160
3.	Begründung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	160
III.	Beendigung von verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechten	161
1.	Erfüllung	161
2.	Verjährung	161
3.	Verwirkung	164
4.	Verrechnung	165
5.	Verzicht	166
6.	Beendigung durch Rechtssatz	167
7.	Fristablauf bei Befristung	167
IV.	Änderung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten	168
1.	Bei Begründung der Rechte und Pflichten durch Rechtssatz	168
2.	Bei Begründung der Rechte und Pflichten durch Verfügung	168
3.	Bei Begründung der Rechte und Pflichten durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	169
V.	Übertragung verwaltungsrechtlicher Rechte und Pflichten	169
1.	Rechte und Pflichten des Gemeinwesens und seiner Organe	170
2.	Rechte und Pflichten der Privaten	170
VI.	Stellvertretung	173
 <i>5. Kapitel Die Verfügung</i>		 174
§ 13	<b>Begriff, Inhalt und Arten der Verfügung</b>	175
I.	Begriff der Verfügung	175
1.	Definition	175
2.	Elemente des Begriffs der Verfügung	176
3.	Abgrenzung zu Verwaltungshandlungen ohne Verfügungscharakter	177
II.	Form der Verfügung	181
III.	Arten von Verfügungen	183
1.	Rechtsgestaltende, verweigernde und feststellende Verfügung	183
2.	Mitwirkungsbedürftige Verfügung	184

IV.	Nebenbestimmungen von Verfügungen	184
	1. Zweck von Nebenbestimmungen	184
	2. Arten von Nebenbestimmungen	185
	3. Voraussetzungen für den Erlass von Nebenbestimmungen	186
V.	Allgemeinverfügung	187
	1. Begriff	187
	2. Rechtsnatur	187
VI.	Der Raumplan	190
	1. Aufgabe der Raumplanung	190
	2. Arten von Raumplänen	190
	3. Rechtsnatur der Raumpläne	191
<b>§ 14</b>	<b>Die fehlerhafte Verfügung</b>	194
I.	Allgemeines	194
	1. Begriff der fehlerhaften Verfügung	194
	2. Übersicht über die möglichen Rechtsfolgen der Fehlerhaftigkeit einer Verfügung	194
II.	Regelfall der Anfechtbarkeit	194
	1. Begriff und Grundsatz der Anfechtbarkeit	194
	2. Revisionsbegehren	195
III.	Nichtigkeit als Ausnahme	195
	1. Bedeutung der Nichtigkeit	195
	2. Voraussetzungen der Nichtigkeit	196
	3. Nichtigkeitsgründe	196
IV.	Heilung von fehlerhaften Verfügungen	199
V.	Teilnichtigkeit	199
<b>§15</b>	<b>Änderung von fehlerhaften Verfügungen</b>	200
I.	Rechtskraft von Verfügungen	200
	1. Formelle Rechtskraft	200
	2. Materielle Rechtskraft	200

## XX

II.	Voraussetzungen der Änderung von Verfügungen	200
1.	Widerrufbarkeit der Verfügung	200
2.	Kriterien für die Widerrufbarkeit von Verfügungen	201
3.	Fallgruppen von grundsätzlich nicht widerrufbaren Verfügungen	202
4.	Beispiele zur Frage der Unwiderrufbarkeit von Verfügungen	207
III.	Arten der Änderung von Verfügungen	209
1.	Widerruf	210
2.	Revision (Wiederaufnahme)	211
3.	Berichtigung von Kanzleifehlern	212
IV.	Zeitpunkt der Wirkungen der Änderung von Verfügungen	212
6. Kapitel	<i>Der verwaltungsrechtliche Vertrag</i>	214
§ 16	<b>Begriff, Zulässigkeit und Arten des verwaltungsrechtlichen Vertrages</b>	215
I.	Der Begriff des verwaltungsrechtlichen Vertrages	215
1.	Definition	215
2.	Abgrenzung gegenüber anderen Rechtsinstituten	215
II.	Arten und Zulässigkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen	217
1.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlichrechtlichen Organisationen (Koordinationsrechtliche Verträge)	217
2.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlichrechtlichen Organisationen und Privaten (Subordinationsrechtliche Verträge)	217
3.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Privaten	226
III.	Entstehung und Auslegung von verwaltungsrechtlichen Verträgen	226
1.	Entstehung	226
2.	Auslegung	227
IV.	Der fehlerhafte verwaltungsrechtliche Vertrag	228
1.	Ursprünglich fehlerhafte Verträge	228
2.	Nachträglich fehlerhafte Verträge	231
V.	Beendigung des verwaltungsrechtlichen Vertrages	233

7. Kapitel	<i>Verwaltungsrechtliche Sanktionen</i>	234
§ 17	<b>Begriff und Arten von verwaltungsrechtlichen Sanktionen</b>	235
I.	Allgemeines	235
	1. Begriff und Zweck	235
	2. Voraussetzungen	236
II.	Schuldbetreibung für öffentlichrechtliche Geldforderungen	238
III.	Ersatzvornahme	238
	1. Begriff	238
	2. Voraussetzungen	239
	3. Antizipierte Ersatzvornahme	239
IV.	Unmittelbarer Zwang	240
	1. Begriff	240
	2. Voraussetzungen	240
V.	Verwaltungsstrafen, insbesondere Ordnungsbussen	241
	1. Begriff	241
	2. Voraussetzungen	242
	3. Einsprache	242
VI.	Einziehung unrechtmässig erlangter Vorteile	243
VII.	Bestrafung wegen Ungehorsams	243
	1. Begriff	243
	2. Voraussetzungen	244
	3. Möglichkeit der wiederholten Androhung und Bestrafung	244
	4. Zuständigkeit und Prüfungsrecht des Strafrichters	244
VIII.	Disziplinarische Massnahmen	245
	1. Begriff	245
	2. Rechtsnatur	245
	3. Voraussetzungen	246
IX.	Verweigerung von Verwaltungsleistungen	247
	1. Problematik	247
	2. Voraussetzungen der Zulässigkeit	247
X.	Widerruf von begünstigenden Verfügungen	248

<b>3. TEIL</b>	<b>ORGANISATION UND VERFAHREN DER VERWALTUNGSBEHÖRDEN</b>	251
<i>8. Kapitel</i>	<i>Die Träger der Verwaltung</i>	253
<b>§ 18</b>	<b>Grundsätze der Verwaltungsorganisation</b>	253
I.	Die demokratische Ausgestaltung der Verwaltung	254
	1. Das Ziel der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltung	254
	2. Elemente der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltung	254
II.	Die Hierarchie der Verwaltungsbehörden	255
	1. Begriff der Hierarchie	255
	2. Der Zweck der Hierarchie der Verwaltungsbehörden	255
	3. Elemente des hierarchischen Aufbaus der Verwaltungsbehörden	256
III.	Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltungsbehörden	256
	1. Zentralisation	256
	2. Sachliche Dezentralisation (Dekonzentration)	256
	3. Örtliche Dezentralisation	257
IV.	Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und betroffenen Privaten	258
	1. Das Ziel der Zusammenarbeit	258
	2. Die wichtigsten Formen der Zusammenarbeit	258
V.	Amtshilfe	260
	1. Begriff und Bedeutung	260
	2. Schranken	260
VI.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management)	261
	1. Grundgedanken	261
	2. Anpassungen der Rechtsordnung	261
	3. Legalitätsprinzip als Schranke der Wirkungsorientierung	262
	4. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Geltendmachung der Verantwortlichkeit	263
	5. Frage der verfassungsrechtlichen Grenzen der fiskalischen Wettbewerbswirtschaft	264



<b>§ 19</b>	<b>Formen der dezentralisierten Verwaltungsorganisation</b>	266
I.	Die Zentralverwaltung	266
	1. Aufbau der Zentralverwaltung	267
	2. Kompetenzverteilung	267
II.	Öffentlichrechtliche Körperschaften	269
	1. Begriff und Merkmale	269
	2. Arten und Beispiele	269
	3. Errichtung	270
	4. Autonomie	270
	5. Organisation	270
	6. Zwangsmitgliedschaft und freiwillige Mitgliedschaft	271
	7. Staatliche Aufsicht	271
	8. Rechtsschutz	271
III.	Öffentlichrechtliche Anstalten	272
	1. Begriff und Merkmale	272
	2. Selbständige und unselbständige öffentlichrechtliche Anstalten	273
	3. Autonomie der öffentlichrechtlichen Anstalt	273
	4. Rechtsverhältnis zwischen öffentlichrechtlicher Anstalt und deren Benutzern	274
	5. Monopol und Anstaltszwang	276
IV.	Öffentlichrechtliche Stiftungen	276
	1. Begriff und Merkmale	276
	2. Abgrenzung gegenüber den privatrechtlichen Stiftungen mit öffentlichem Zweck	277
<b>§ 20</b>	<b>Die Gemeinden</b>	278
I.	Begriff und Bedeutung der Gemeinde	279
	1. Begriff und Merkmale	279
	2. Bedeutung der Gemeinden	280
II.	Arten von Gemeinden	281
	1. Vorbemerkung	281
	2. Allgemeine Gemeinde und Spezialgemeinde	281
	3. Einwohnergemeinde und übrige Gemeinden	282
	4. Überlagerung von verschiedenen Arten von Gemeinden	282
	5. Gemeindezersplitterung	283

III.	Die Gemeindeautonomie	283
	1. Rechtsgrundlage der Gemeindeautonomie	283
	2. Autonomer und nicht autonomer Tätigkeitsbereich der Gemeinde	284
	3. Kriterien der Gemeindeautonomie	284
	4. Autonomie in Rechtssetzung und Rechtsanwendung	285
	5. Die wichtigsten Bereiche der Gemeindeautonomie	289
IV.	Organisation der Gemeinde	291
	1. Allgemeines	291
	2. Gesamtheit der Stimmberechtigten	291
	3. Gemeindeparlament	292
	4. Gemeindeexekutive	292
V.	Die Aufsicht über die Gemeinden	293
	1. Zweck der Aufsicht	293
	2. Rechts- und Ermessenskontrolle	293
	3. Aufsichtsorgane	293
	4. Aufsichtsmittel	293
VI.	Gemeindeverbände	295
	1. Begriff, Rechtsgrundlage, Merkmale und Bedeutung	295
	2. Unterschied zum Anschlussvertrag	296
	3. Gründe für den Zusammenschluss	296
	4. Verbandszweck	297
	5. Gründung und Organisation	297
	6. Mitgliedschaft	298
VII.	Rechtsschutz	298
	1. Kantonaler Rechtsschutz für die Gemeinden	298
	2. Staatsrechtliche Beschwerde der Gemeinde	299
	3. Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Gemeinden an das Bundesgericht	301
<b>§ 21</b>	<b>Privatrechtliche Verwaltungsträger</b>	<b>302</b>
I.	Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform	302
II.	Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen	303
	1. Begriff und Merkmale	303
	2. Rechtsform und Gründung	303
	3. Anwendbares Recht	303
	4. Motive für die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen	304
	5. Anwendungsbereiche und Beispiele	304

III.	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften des Bundes	304
IV.	Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private	305
	1. Begriff und Voraussetzungen	305
	2. Arten privater Rechtsträger	305
	3. Anwendbares Recht	307
	4. Bindung an die Grundrechte	307
<b>§ 22</b>	<b>Die Beamtinnen und Beamten</b>	<b>308</b>
I.	Begriff und Rechtsnatur des Beamtenverhältnisses	309
	1. Begriff des Beamten bzw. der Beamtin	309
	2. Das Beamtenverhältnis als Sonderstatusverhältnis	310
II.	Begründung und Beendigung des Beamtenverhältnisses	311
	1. Begründung des Beamtenverhältnisses	311
	2. Beendigung des Beamtenverhältnisses	312
III.	Pflichten und Rechte der Beamtinnen und Beamten	315
	1. Dienstpflichten	315
	2. Treuepflicht	317
	3. Beschränkung der Freiheitsrechte	318
	4. Anspruch auf Besoldung, Pensions- und Versicherungsleistungen	320
	5. Anspruch auf Beförderung?	321
	6. Mitbestimmungsrechte	321
IV.	Verantwortlichkeit der Beamtinnen und Beamten	321
	1. Strafrechtliche Verantwortlichkeit	321
	2. Disziplinarische Verantwortlichkeit	322
	3. Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit	322
V.	Rechtsschutz im Beamtenrecht	322
	1. Im Bund	322
	2. In den Kantonen	323
	3. Rechtsnatur der Streitigkeiten	323

9. Kapitel	<i>Verwaltungsverfahren und</i>	<i>Verwaltungsrechtspflege</i>	324
<b>§ 23</b>	<b>Grundsätze des Verwaltungsverfahrens</b>		328
I.	Begriff, Anwendungsbereich und Bedeutung		328
	1. Nichtstreitiges und Streitiges Verwaltungsverfahren		328
	2. Anwendungsbereich und Bedeutung		329
II.	Rechtsgrundlagen		329
	1. Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden		329
	2. Kantonales Verwaltungsverfahren		329
III.	Die einzelnen Verfahrensgrundsätze für Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege		330
	1. Gegenstand und Adressaten der Verfahrensgrundsätze		330
	2. Zuständigkeitsprüfung		330
	3. Offizial- und Dispositionsprinzip		330
	4. Untersuchungs- und Verhandlungsprinzip		331
	5. Ermittlung des anzuwendenden Rechts von Amtes wegen		331
	6. Eröffnung von Verfügungen		332
	7. Begründung von Verfügungen		332
	8. Rechtsmittelbelehrung		333
	9. Anspruch auf rechtliches Gehör		335
	10. Mitwirkungspflicht der Parteien		341
	11. Fristen		341
	12. Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege		342
	13. Recht auf eine wirksame Beschwerde		343
	14. Recht auf gerichtliche Beurteilung		343
	15. Anspruch auf öffentliche Verhandlung		345
<b>§ 24</b>	<b>Die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege</b>		346
I.	Allgemeines		346
	1. Begriff der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege		346
	2. Träger der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege		346
	3. Bedeutung der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege		346
	4. Förmliche Rechtsmittel und formlose Rechtsbehelfe		347
II.	Die Beschwerde oder der Rekurs		347
	1. Begriff		347
	2. Terminologie		348
	3. Rechtsgrundlage		348
	4. Voraussetzungen		348
	5. Wirkungen der Beschwerde		355

6.	Verfahren vor der Beschwerdeinstanz	356
7.	Beschwerdeentscheid	357
III.	Die Einsprache	358
1.	Begriff	358
2.	Anwendungsbereich	358
IV.	Das Revisionsgesuch	359
1.	Begriff	359
2.	Regelung im Bund	359
3.	Regelung in den Kantonen	360
V.	Das Wiedererwägungsgesuch	360
1.	Begriff	360
2.	Rechtsgrundlagen	360
3.	Anwendungsbereich	360
4.	Fehlen von formellen Voraussetzungen	360
5.	Behandlung des Wiedererwägungsgesuches	361
6.	Wirkung des Wiedererwägungsgesuches	361
VI.	Die Aufsichtsbeschwerde	362
1.	Begriff	362
2.	Adressat	362
3.	Rechtsgrundlage	362
4.	Anwendungsbereich und Wirkung der Aufsichtsbeschwerde	362
5.	Legitimation	363
6.	Fehlen von formellen Voraussetzungen	364
VII.	Erläuterung und Berichtigung von Redaktions- und Rechnungsfehlern	364
§ 25	<b>Die Verwaltungsgerichtsbarkeit</b>	365
I.	Allgemeines	365
1.	Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit	365
2.	Arten von Verwaltungsgerichtsbarkeit	365
3.	Richterliche Unabhängigkeit	366
4.	Verhältnis von Verwaltungsgericht und Verwaltungsbehörden	367
5.	Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz	367
II.	Träger der Verwaltungsgerichtsbarkeit	369
1.	Allgemeines Verwaltungsgericht	369
2.	Spezialverwaltungsgericht	369

## XXVIII

III.	Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte	370
1.	Umfang der sachlichen Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte	370
2.	Gesetzestechische Methode der Umschreibung der Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte	371
3.	Vorinstanzen	372
IV.	Verwaltungsgerichtsbeschwerde	374
1.	Begriff	374
2.	Voraussetzungen	374
3.	Wirkungen der Beschwerde	385
4.	Verfahren vor Verwaltungsgericht	385
5.	Beschwerdeentscheid	386
V.	Revisionsgesuch	387
VI.	Erläuterung und Berichtigung von Redaktions- und Rechnungsfehlern	387
VII.	Verwaltungsrechtliche Klage	387
1.	Begriff	387
2.	Natur der ursprünglichen Verwaltungsgerichtsbarkeit	388
3.	Sachliche Zuständigkeit	388
4.	Formelle Voraussetzungen für die Zulässigkeit der verwaltungsrechtlichen Klage	389
5.	Prüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts	390
6.	Verfahren vor Verwaltungsgericht	390
<b>4. TEIL</b>	<b>OFFENTLICHRECHTLICHE BESCHRÄNKUNGEN DES EIGENTUMS</b>	<b>391</b>
<b>§ 26</b>	<b>Die Eigentumsgarantie</b>	<b>393</b>
I.	Rechtsgrundlage und Bedeutung der Eigentumsgarantie	393
1.	Rechtsgrundlage	393
2.	Ausgestaltung der Eigentumsordnung durch Verfassung und Gesetzgebung	394
3.	Funktionen der Eigentumsgarantie	394
4.	Träger der Eigentumsgarantie	395
II.	Die Eigentumsgarantie als Institutsgarantie	395

III.	Die Eigentumsgarantie als Bestandes- und Wertgarantie	396
	1. Schutzobjekte	396
	2. Inhalt des Schutzes durch die Bestandesgarantie	398
	3. Inhalt des Schutzes durch die Wertgarantie	400
<b>§ 27</b>	<b>Die formelle Enteignung</b>	402
I.	Begriff und Rechtsgrundlagen	402
	1. Begriff und Rechtsnatur der formellen Expropriation	402
	2. Der Expropriant	403
	3. Das anwendbare Recht	404
II.	Die Objekte der Expropriation	405
	1. Grundeigentum	405
	2. Eigentum an beweglichen Sachen	405
	3. Beschränkte dingliche Rechte	406
	4. Nachbarrechte (Abwehrrechte des Nachbarrechtes)	406
	5. Obligatorische Rechte	407
	6. Wohlerworbene Rechte des öffentlichen Rechts	407
III.	Die Voraussetzungen der formellen Enteignung	408
	1. Gesetzliche Grundlage	408
	2. Öffentliche Interessen	408
	3. Verhältnismässigkeit	409
IV.	Die Entschädigung	409
	1. Geldleistung oder Realersatz?	409
	2. Höhe der Entschädigung	410
	3. Für die Berechnung massgeblicher Zeitpunkt	412
V.	Verfahren der Enteignung	413
	1. Entscheid über die Ausübung des Expropriationsrechts	413
	2. Planauflageverfahren	414
	3. Einigungsverfahren	415
	4. Entscheid über Einsprachen und Entschädigungen	415
	5. Vollzug	415
VI.	Der Expropriationsvertrag	416
VII.	Das Rückforderungsrecht	417

VIII. Der Rechtsschutz	417
1. Enteignung nach Bundesrecht	417
2. Enteignung nach kantonalem Recht	418
3. Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK	418
<b>§ 28 Die öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen</b>	<b>419</b>
I. Begriff der öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkung und der materiellen Enteignung	420
1. Begriff der öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkung	420
2. Überblick über die drei Arten von öffentlichrechtlichen Eingriffen ins Eigentum	420
3. Unterscheidungsmerkmale für die drei Arten von öffentlichrechtlichen Eingriffen ins Eigentum	421
II. Voraussetzungen der Zulässigkeit von öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen	421
1. Gesetzliche Grundlage	422
2. Öffentliches Interesse	422
3. Verhältnismässigkeit	422
III. Voraussetzungen und Umfang der Entschädigungspflicht	424
1. Voraussetzungen der Entschädigungspflicht (materielle Enteignung)	424
2. Höhe der Entschädigung	429
3. Für die Berechnung massgeblicher Zeitpunkt	430
4. Rechtsschutz	430
IV. Entschädigungslose öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen	431
1. Allgemeines	431
2. Anwendungsfälle	431
3. Sonderfall der polizeilich motivierten Eigentumsbeschränkungen	431
 <b>5. TEIL STAATS- UND BEAMTENHAFTUNG</b>	 <b>433</b>
 <b>§ 29 Formen der öffentlichrechtlichen Haftung</b>	 <b>436</b>
I. Allgemeines	436
1. Das Problem: Haftung für Schaden im öffentlichen Recht	436
2. Rechtsgrundlagen	436
3. Allgemeine und spezielle Haftungsregelung	437



II.	Die möglichen Regelungen der Haftung gegenüber Dritten	437
1.	Staats-und Beamtenhaftung	437
2.	Verschuldens- und Kausalhaftung	439
3.	Haftung für rechtmässig und rechtswidrig zugefügten Schaden	439
<b>§ 30</b>	<b>Die Staatshaftung</b>	440
I.	Haftungssubjekte	440
II.	Voraussetzungen der allgemeinen Staatshaftung	440
1.	Personen, für deren Verhalten der Staat haftbar werden kann	440
2.	Öffentlichrechtlicher Tätigkeitsbereich	441
3.	Handlungen oder Unterlassungen in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit	441
4.	Widerrechtlichkeit	442
5.	Schaden	444
6.	Adäquater Kausalzusammenhang	444
7.	Verschulden	444
8.	Einschränkungen der Staatshaftung	444
III.	Besondere Haftungsregelungen	446
1.	Haftung gemäss Privatrecht	446
2.	Haftung gemäss Spezialgesetz	448
3.	Exkurs: Haftung nach europäischem Gemeinschaftsrecht	450
IV.	Haftung für rechtmässig zugefügten Schaden	450
1.	Das Problem	450
2.	Fälle mit gesetzlicher Regelung	451
3.	Fälle ohne gesetzliche Regelung	451
V.	Rechtsschutz	452
1.	Rechtsschutz im Bund	452
2.	Rechtsschutz in den Kantonen	452
<b>§ 31</b>	<b>Die Beamtenhaftung</b>	453
I.	Die externe Beamtenhaftung	453
1.	Begriff	453
2.	Keine Beamtenhaftung bei ausschliesslicher Staatshaftung	453
3.	Beamtenhaftung gemäss spezialgesetzlicher Regelung	453

II.	Die interne Beamtenhaftung	453
1.	Begriff	453
2.	Die zwei Haftungsfälle	454
3.	Verschuldenshaftung	454
4.	Beteiligung mehrerer Amtspersonen	455
III.	Rechtsschutz	455
1.	Rechtsschutz im Bunde	455
2.	Rechtsschutz in den Kantonen	455
3.	Zivilgerichtlicher Rechtsschutz für Personen im privatrechtlichen Dienstverhältnis	456
<b>6. TEIL</b>	<b>ÖFFENTLICHE SACHEN UND IHRE BENUTZUNG</b>	<b>457</b>
<b>§ 32</b>	<b>Begriff und Arten der öffentlichen Sachen</b>	<b>459</b>
I.	Allgemeines	459
1.	Begriff der öffentlichen Sache i.w.S.	459
2.	Überblick über die Arten von öffentlichen Sachen	460
II.	Das Finanzvermögen	460
III.	Das Verwaltungsvermögen	461
1.	Begriff	461
2.	Nutzung	461
3.	Finanzreferendum	462
IV.	Die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	463
1.	Begriff	463
2.	Begründung des Gemeingebrauchs	463
3.	Träger der Herrschaft	464
V.	Anwendbares Recht	465
1.	Finanzvermögen	465
2.	Verwaltungsvermögen und öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	466
3.	Haftung für öffentliche Sachen	467

<b>§ 33</b>	<b>Gebrauchsrechte an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch</b>	468
I.	Gemeingebrauch	468
	1. Begriff	468
	2. Voraussetzungen und Elemente	468
	3. Benutzungsordnung	469
	4. Anwendungsfälle	470
	5. Rechtsstellung des Anstössers	470
II.	Gesteigerter Gemeingebrauch	471
	1. Begriff	471
	2. Voraussetzungen und Elemente	471
	3. Anwendungsfälle	474
	4. Besonderheiten bei der Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund	475
III.	Sondernutzung	476
	1. Begriff	476
	2. Voraussetzungen und Elemente	477
	3. Sondernutzungskonzession	477
	4. Anwendungsfälle	478
<b>7. TEIL</b>	<b>DIE POLIZEI</b>	479
<b>§ 34</b>	<b>Begriff, Voraussetzungen und Arten von polizeilichen Massnahmen</b>	481
I.	Begriff der polizeilichen Tätigkeit und der polizeilichen Güter	481
	1. Begriff der polizeilichen Tätigkeit	481
	2. Die polizeilichen Schutzgüter	482
	3. Schutz öffentlicher oder auch privater Interessen (Schutz vor sich selbst)?	483
	4. Ermächtigung oder Verpflichtung zu polizeilichem Handeln?	484
II.	Voraussetzungen für polizeiliche Massnahmen	485
	1. Rechtliche Grundlage	485
	2. Öffentliches Interesse	487
	3. Verhältnismässigkeit	487
	4. Inanspruchnahme des Störers	488

III.	Arten von polizeilichen Massnahmen	491
	1. Generelle polizeiliche Regelung	491
	2. Polizeiverfügung (Polizeibefehl)	492
	3. Polizeiliche Bewilligungspflicht	492
	4. Polizeimonopol	493
IV.	Polizeinotstand	494
	1. Begriff	494
	2. Polizeiliche Notstandsmassnahmen	494
	3. Besonderheiten	496
<b>§ 35</b>	<b>Die Polizeierlaubnis</b>	<b>497</b>
I.	Begriff und Rechtsnatur	497
	1. Begriff	497
	2. Rechtsnatur	498
	3. Abgrenzung zu anderen Bewilligungen	498
II.	Voraussetzungen und Modalitäten der Erteilung einer Polizeierlaubnis	498
	1. Verfahrensmässige Voraussetzung	498
	2. Persönliche und sachliche Voraussetzungen	499
	3. Übertragbarkeit	499
	4. Anspruch auf Erteilung einer Polizeierlaubnis	500
III.	Die Ausnahmebewilligung	500
	1. Zweck	500
	2. Begriff	501
	3. Voraussetzungen	501
	4. Frage des Anspruches auf Erteilung einer Ausnahmebewilligung	502
	5. Anwendungsfälle	502
IV.	Die Widerrufbarkeit einer Polizeierlaubnis	503
	1. Ausdrückliche gesetzliche Regelung	503
	2. Widerruf bei Fehlen einer gesetzlichen Regelung	503
	3. Verweigerung einer Polizeierlaubnis	504

<b>8. TEIL</b>	<b>MONOPOLE UND KONZESSIONEN</b>	505
<b>§ 36</b>	<b>Monopole</b>	507
I.	Begriff und Terminologie	507
1.	Begriff	507
2.	Terminologie: Monopole und Regale	507
II.	Arten	508
1.	Rechtliches Monopol	508
2.	Faktisches Monopol	509
III.	Verfassungsmässigkeit der rechtlichen Monopole	509
1.	Monopole des Bundes	509
2.	Kantonale Monopole	510
IV.	Exkurs: Vereinbarkeit der Monopole mit dem Recht der EU	512
1.	Handelsmonopole	512
2.	Dienstleistungsmonopole	512
3.	Fiskalische Monopole (Finanzmonopole)	513
<b>§ 37</b>	<b>Konzessionen</b>	514
I.	Begriff und Rechtsnatur	514
1.	Begriff der Konzession	514
2.	Rechtsnatur der Konzessionserteilung	515
3.	Einräumung eines wohlerworbenen Rechts	515
4.	Frage des Anspruchs auf Erteilung der Konzession	516
II.	Arten von Konzessionen	517
1.	Monopolkonzession	517
2.	Sondernutzungskonzession	517
III.	Rechte und Pflichten des Konzessionärs	517
1.	Rechte	517
2.	Pflichten	518
IV.	Übertragbarkeit der Konzession	518

V.	Beendigung des Konzessionsverhältnisses	519
1.	Ablauf der Konzessionsdauer (Heimfall)	519
2.	Rückkauf	519
3.	Verlust wegen schwerer Pflichtverletzung (Verwirkung)	519
4.	Verzicht	519
5.	Enteignung	519
<b>9. TEIL</b>	<b>DIE ÖFFENTLICHEN ABGABEN</b>	<b>521</b>
<b>§ 38</b>	<b>Begriff, Arten und Voraussetzungen der Erhebung von öffentlichen Abgaben</b>	<b>524</b>
I.	Begriff und Einteilung	524
II.	Arten und Bemessung von öffentlichen Abgaben	525
1.	Kausalabgaben	525
2.	Steuern	531
3.	Gemengsteuern	534
4.	Mehrwertabgaben	535
III.	Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von öffentlichen Abgaben	535
1.	Erfordernis des Rechtssatzes	536
2.	Erfordernis der Gesetzesform	536
IV.	Exkurs: Kautionen	540
1.	Begriff	540
2.	Rechtsnatur	540
3.	Voraussetzungen und Bemessung	541
	Sachregister	543