

Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts

Ulrich Zimmerli

Dr. iur., Professor an der Universität Bern

Walter Kälin

Dr. iur., Professor an der Universität Bern

Regina Kiener

Dr. iur., Professorin an der Universität Bern



INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort		V
Inhaltsverzeichnis		VII
Erlasse		XIII
Literatur, Materialien, amtliche Veröffentlichungen, Zeitschriften, Adressen		XV
TEIL 1	EINLEITUNG	1
	I. Gegenstand des öffentlichen Verfahrensrechts	3
	II. Funktion des öffentlichen Verfahrensrechts	4
	III. Rechtsquellen	5
	1. Verfassungsrecht	5
	2. Völkerrecht, insbesondere die EMRK	7
	3. Gesetzes- und Verordnungsrecht	8
	4. Richterrecht	8
	IV. Einteilungen und Begriffe	9
	1. Verfassungs-bzw. Staatsrechtspflege und Verwaltungsrechtspflege	9
	2. Streitige und nichtstreitige Verfahren (zugleich Verwaltungsverfahren und Rechtspflegeverfahren)	9
	3. Ursprüngliche und nachträgliche Rechtspflege	10
	4. Verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Rechtspflege	10
	V. Das System des öffentlichen Verfahrensrechts	12
	1. Grundsatz: Kein einheitliches System	12
	2. Verfassungsrechtspflege	12
	3. Verwaltungsrechtspflege	24
TEIL 2	BUNDESVERWALTUNGSRECHTSPFLEGE	31
1. Kapitel:	Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren	33
	I. Die Verfügung als typisches Anfechtungsobjekt	33
	1. Begriff	33
	2. Arten	37
	II. Andere Anfechtungsobjekte	44
	1. Allgemeines	44
	2. Spezialgesetzliche Anfechtungsobjekte	46
	3. Abgrenzungen	47
	III. Streitgegenstand	51
	1. Begriff	51
	2. Bedeutung	52
	3. Abgrenzung zum Anfechtungsobjekt	52
2. Kapitel:	Die Zuständigkeitsordnung im Beschwerdeverfahren	54
	I. Sachliche und örtliche Zuständigkeit	55
	1. Sachliche Zuständigkeit	55
	2. Örtliche Zuständigkeit	55

Inhaltsverzeichnis

II.	Funktionelle Zuständigkeit (Instanzenzug) im Allgemeinen	56
1.	Vollzug von Bundesverwaltungsrecht durch Bundesbehörden	57
2.	Vollzug von Bundesverwaltungsrecht durch die Kantone	62
3.	Besonderheit: Sprungrekurs	64
III.	Die Zuständigkeit des Bundesgerichts	65
1.	Die Generalklausel des Art. 97 OG	65
2.	Unechte Ausnahmen	67
3.	Echte Ausnahmen	68
4.	Gegenausnahmen	70
5.	Insbesondere die Zuständigkeitsordnung im Raumplanungsrecht	72
6.	Prüfprogramm	73
IV.	Die Zuständigkeit des Bundesrates	74
1.	Die allgemeine Regel von Art. 74 VwVG	74
2.	Die Zuständigkeit des Bundesrates kraft Sondernorm im Spezialgesetz	75
V.	Die Zuständigkeit der Schieds- und Rekurskommissionen	75
VI.	Die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden	75
3. Kapitel:	Beschwerdegründe und Kognition im Beschwerdeverfahren	77
I.	Allgemeines	77
1.	Beschwerdegründe, Kognition und ihr gegenseitiges Verhältnis	77
2.	Die gesetzliche Regelung	78
3.	Besonderheiten	78
II.	Verletzung von Bundesrecht	80
1.	Bundesrecht	80
2.	Rechtsverletzung	81
3.	Verletzung von kantonalem Recht?	83
III.	Unvollständige und unrichtige Feststellung des Sachverhalts	84
1.	Allgemeines	84
2.	Kognition im Verwaltungsbeschwerdeverfahren	85
3.	Kognition des Bundesgerichts (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)	86
4.	Die Folgen unrichtiger und unvollständiger Feststellung des Sachverhalts	88
IV.	Ermessen und Angemessenheit	89
1.	Grundlagen	89
2.	Die Prüfung des Verwaltungsermessens	90
3.	Angemessenheitskontrolle im Verwaltungsbeschwerdeverfahren	93
4.	Angemessenheitskontrolle im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde	93
4. Kapitel:	Verfahrensbeteiligte und Beschwerdelegitimation	95
I.	Verfahrensbeteiligte und Parteien	95
1.	Der Kreis der Verfahrensbeteiligten	95
2.	Parteien	96
II.	Beschwerdelegitimation	100
1.	Einleitung	100
2.	Die gesetzliche Regelung: Zwei Grundtypen der Legitimation	100
3.	Legitimation aufgrund eines schutzwürdigen Interesses (Art. 48 Bst. a VwVG, Art. 103 Bst. a OG)	102
4.	Legitimation ohne besonderes schützenswertes Interesse: Die besonderen Beschwerderechte	110

5. Kapitel:	Vorsorglicher Rechtsschutz im Beschwerdeverfahren	120
	I. Aufschiebende Wirkung	121
	1. Begriff und Bedeutung	121
	2. Gesetzliche Regelung	122
	II. Weitere vorsorgliche Massnahmen	124
	III. Haftung beim vorsorglichen Rechtsschutz	125
6. Kapitel:	Prozessinstruktion, Schluss des Beschwerdeverfahrens und Kosten	126
	I. Verlauf des Verfahrens und Prozessabschluss	126
	1. Vereinigung und Trennung von Verfahren	126
	2. Instruktion und Verhandlung	126
	3. Vereinfachtes Verfahren und Zirkulationsverfahren	127
	4. Urteil	128
	5. Prozessabschluss ohne Urteil	132
	II. Kosten	133
	1. Allgemeines	133
	2. Gerichts- und Verfahrenskosten	133
	3. Parteientschädigung	135
	4. Sicherstellung der Verfahrens- und Parteikosten	136
	5. Unentgeltliche Rechtspflege	137
TEIL 3	STAATSRECHTLICHE BESCHWERDE	139
1. Kapitel:	Arten und Merkmale der staatsrechtlichen Beschwerde	141
	I. Beschwerdearten	141
	II. Hauptmerkmale	142
	III. Ausserordentliches Rechtsmittel	142
2. Kapitel:	Beschwerdegründe	143
	I. Verletzung verfassungsmässiger Rechte	143
	1. Bedeutung	143
	2. Begriff	143
	3. Arten	145
	4. Kriterien des Bundesgerichts in Zweifelsfällen	147
	5. Die Verletzung verfassungsmässiger Rechte	148
	II. Konkordatsbeschwerde	148
	1. Begriff	148
	2. Funktion	149
	3. Beschränkung der Rügegründe	149
	III. Staatsvertragsbeschwerde	149
	1. Zum Begriff des Staatsvertrages	149
	2. Funktion	150
	3. Erfordernis des self-executing Charakters	150
	IV. Zuständigkeitsbeschwerde	151
	V. Autonomiebeschwerde	152

Inhaltsverzeichnis

VI.	Stimmrechtsbeschwerde	153
1.	Funktion	153
2.	Schutzobjekt, Anfechtungsobjekt und Rügen	154
3.	Hinweis: Folgen einer unzulässigen Einflussnahme	156
4.	Verhältnis zwischen Stimmrechts- und Verfassungsbeschwerde	157
5.	Exkurs: Der Schutz der politischen Rechte im Bund	158
VII.	Staatsrechtliche Beschwerde gemäss Bundesgesetz über das internationale Privatrecht (IPRG)	159
3. Kapitel:	Anfechtungsobjekt	161
I.	Kantonale Hoheitsakte	161
1.	Grundsätze	161
2.	Kategorien anfechtbarer Hoheitsakte	162
3.	Ausnahmen von der Anfechtbarkeit	166
4.	Sonderfall: Kantonsverfassungen	169
II.	Einzelaktkontrolle - abstrakte Normenkontrolle	171
1.	Abstrakte Normenkontrolle	171
2.	Einzelaktkontrolle	171
3.	Prozessuale Relevanz der Unterscheidung (Übersicht)	172
4.	Anfechtung von Nutzungsplänen	173
4. Kapitel:	Die Kognition des Bundesgerichts	175
I.	Grundlagen	175
1.	Begriffe	175
2.	Kognition als Aspekt der Zuständigkeitsordnung	176
3.	Exkurs: Inhalt des Willkürverbotes	177
II.	Die Kognitionsregeln im Überblick	178
1.	Vier Regeln	178
2.	Vier Ausnahmen	178
3.	Zwei Sonderfälle	179
III.	Die Kognition bei der Verfassungsbeschwerde	179
1.	Eintretensfragen	179
2.	Sachverhaltsabklärungen und Ermessensausübung	180
3.	Abstrakte Normenkontrolle	180
4.	Einzelaktkontrolle: Verstösse gegen Freiheitsrechte	182
5.	Andere Fälle der Einzelaktkontrolle	189
IV.	Die Kognition bei Staatsvertragsbeschwerden	192
V.	Die Kognition bei der Stimmrechtsbeschwerde	192
VI.	Prüfungsdichte	192
5. Kapitel:	Die Verfahrensbeteiligten	194
I.	Beschwerdeführerin/Beschwerdeführer	194
1.	Partei- und Prozessfähigkeit	194
2.	Sonderfälle	194
3.	Prozessuale Stellung der beschwerdeführenden Partei	197
II.	Gemeinwesen, gegen das sich die Beschwerde richtet	197
III.	Beschwerdegegner/innen und weitere Beteiligte	197

6. Kapitel:	Die Legitimation	198
	I. Begriff und Funktion	198
	II. Die Legitimation zur Anfechtung von Verfügungen und Entscheiden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte	199
	1. Drei Voraussetzungen	199
	2. Beeinträchtigung von Rechten und rechtlich geschützten Interessen	200
	III. Die Legitimation zur Anfechtung von Erlassen wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte	209
	1. Virtuelles Betroffensein	209
	2. Die Legitimation zur Anfechtung drittbegünstigender Erlasse	210
	IV. Sonderfälle	211
	1. Legitimation von Vereinigungen zur Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder	211
	2. Die Legitimation der Gemeinde	212
	3. Die Legitimation des Privaten zur Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie	214
	V. Die Legitimation zur Konkordats-, Staatsvertrags- und Stimmrechtsbeschwerde	214
	1. Konkordats- und Staatsvertragsbeschwerde	214
	2. Stimmrechtsbeschwerde	214
7. Kapitel:	Die absolute Subsidiarität	216
	I. Allgemeines	216
	1. Die Tragweite des Grundsatzes von Art. 84 Abs. 2 OG	216
	2. Teilung des Rechtsweges	216
	3. Falsche Bezeichnung des Rechtsmittels und Einreichung bei der falschen Behörde	217
	II. Das Verhältnis zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde	218
	III. Das Verhältnis zur Verwaltungsbeschwerde	218
	IV. Das Verhältnis zu den zivilrechtlichen Rechtsmitteln	218
	1. Berufung gemäss Art. 43 OG	218
	2. Zivilrechtliche Nichtigkeitsbeschwerde gemäss Art. 68 OG	219
	V. Das Verhältnis zur Nichtigkeitsbeschwerde in Strafsachen	219
	VI. Revision der Bundesrechtspflege	220
8. Kapitel:	Die relative Subsidiarität	221
	I. Allgemeines	221
	1. Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges	221
	2. Zweck der relativen Subsidiarität	221
	3. Mitanechtung von Hoheitsakten unterer Instanzen?	222
	II. Die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges als Normalfall	222
	1. Regel	222
	2. Ausnahmen	222
	III. Beschwerden gegen Vor- und Zwischenentscheide Art. 87 OG	223
	1. Grundsatz	223
	2. Zwischenentscheide	224

Inhaltsverzeichnis

9. Kapitel:	Das Verfahren vor Bundesgericht	226
	I. Zeitpunkt der Anfechtung	226
	1. Abstrakte Normenkontrolle	226
	2. Einzelaktkontrolle	227
	3. Stimmrechtsbeschwerde	227
	II. Die Beschwerde	229
	1. Form und Inhalt der Beschwerdeschrift	229
	2. Beschwerdeanträge	230
	3. Beschwerdebegründung	231
	4. Novenrecht	232
	III. Vorsorgliche Verfügungen	233
	IV. Verfahrensablauf	234
	1. Allgemeines	234
	2. Gegenstand und Umfang der bundesgerichtlichen Überprüfung	235
	3. Urteil	236
	4. Kosten	238
	 TEIL 4 ZUR ABGRENZUNG DER VERWALTUNGSGERICHTSBESCHWERDE VON DER STAATSRECHTLICHEN BESCHWERDE	239
1. Kapitel:	Das Problem	241
2. Kapitel:	Die wichtigsten Abgrenzungsregeln	244
Anhang:	Testfragen und Muster	247
	Anhang I: Arbeitsblätter	249
	Anhang II: Muster	257
	Anhang III: Prüfungsschema Gemeindeautonomie	266
	Stichwortverzeichnis	267