

**Axel Tschentscher**  
Professor Dr. iur., LL.M.

**Andreas Lienhard**  
Professor Dr. iur., Rechtsanwalt

# Öffentliches Recht

Ein Grundriss

**DIKE**

# Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	XXVII
Normenverzeichnis	XXX
Abkürzungsverzeichnis	XXXIII
1. Teil: Verfassungsrecht	1
A. Staatsorganisationsrecht	3
<b>I. Staatsstrukturprinzipien</b>	3
1. Demokratie	4
a) Selbstverständlichkeit in der Schweiz	4
b) Besonderheiten der halbdirekten Demokratie	4
c) Legitimation durch potentielle Inhaltskontrolle	5
2. Rechtsstaatlichkeit	5
a) Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns	5
b) Ungeschriebene rechtsstaatliche Anforderungen	6
(i) Methodik im Allgemeinen	6
(ii) Auslegung	6
(iii) Generalklauseln	7
(iv) Rechtsquellen	7
(v) Rechtsfortbildung	8
c) Gewaltenteilung	8
(i) Funktionen der Gewaltenteilung	8
(ii) Horizontale Gewaltenteilung	9
d) Vorrang des Bundesrechts	10
e) Verfassungsgerichtsbarkeit	11
f) Völkerrechtsgeltung	11
(i) Monismus	11
(ii) Gemässigter Monismus	12
(iii) Durchsetzung des Völkerrechts	13
3. Bundesstaatlichkeit	13
a) Vertikale Gewaltenteilung	13
b) Kantonskompetenzen	14
(i) Gestaltungsspielraum	14
(ii) Subsidiäre Generalermächtigung	14
(iii) Kompetenzarten	15
c) Gemeindeautonomie	15
d) Bundesgarantien	16

## Inhaltsverzeichnis

<b>II. Gemeinwesen und Sachkompetenzen</b>	17
1. Bund	17
2. Kantone	18
3. Gemeinden	19
<b>III. Bundesorgane und Organkompetenzen</b>	19
1. Bundesversammlung	20
a) Struktur	20
b) Wahl	21
(i) Wahlrechtsgrundsätze	21
(ii) Nationalrat	21
(iii) Ständerat	22
c) Zuständigkeit	23
d) Abgeordnetenrechte	24
2. Bundesrat	24
a) Struktur	24
b) Wahl	25
c) Zuständigkeit	25
3. Bundesgericht	26
a) Struktur	26
b) Wahl	27
(i) Wählbarkeit und Proporz	27
(ii) Unabhängigkeit und Wiederwahl	27
c) Zuständigkeit	27
<b>IV. Rechtsetzung</b>	28
1. Vielfalt der Erlassformen	28
a) Materielle Gesetze	28
b) Formelle Gesetze	28
c) Bedeutung der Unterscheidung	29
d) Erlassformen	29
2. Gesetzgebung	30
a) Verfahrensphasen	30
b) Verfahrensvarianten	31
c) Vernehmlassung	31
d) Deliberation	32
e) Referendum	32
f) Dringlicherklärung	32
3. Verfassungsänderung	33
a) Ausdrückliche Schranken	33
b) Faktische Durchführbarkeit	34
c) Keine weiteren Schranken	34
d) Verfahren der Teilrevision	35

4.	Verordnungsgebung	36
a)	Parlamentsverordnung	36
b)	Regierungsverordnung	36
c)	Delegationsgrundsätze	37
d)	Polizeinotverordnungen	37
5.	Staatsvertragsabschluss	38
<b>B.</b>	<b>Allgemeine Grundrechtslehren</b>	<b>39</b>
<b>I.</b>	<b>Grundrechte zwischen Universalität und Partikularität</b>	<b>39</b>
1.	Rechtliche und moralische Ansprüche	39
2.	Vorpositivität der Grundrechte	39
3.	Kontingente Grundrechtsgewährleistungen	40
4.	Rechtsquellen der Grundrechte	41
a)	Ausdrückliche Gewährleistungen im Bund	41
b)	Ausdrückliche Gewährleistungen der Kantone	41
c)	Keine ungeschriebenen Grundrechte	41
d)	Unbenannte Freiheitsrechte	42
e)	Europäische Menschenrechtskonvention	43
f)	Weitere internationale Instrumente	43
<b>II.</b>	<b>Dimensionen der Grundrechte</b>	<b>44</b>
1.	Grundrechtsfunktionen nach der Statuslehre	44
a)	Status negativus	44
b)	Status positivus	45
c)	Status activus	45
d)	Vor- und Nachteile der Statuslehre	45
2.	Subjektiv-rechtliche Dimension	45
a)	Abwehrrechte	46
b)	Leistungsrechte	46
(i)	Originäre Leistungsrechte	46
(ii)	Derivative Leistungsrechte	46
c)	Gleichbehandlungsrechte	47
d)	Schutzrechte und Einrichtungsansprüche	47
3.	Objektiv-rechtliche Dimension	48
a)	Grundrechte als Verpflichtung des Staates	48
b)	Grundrechtspflichten jenseits der Anspruchsdimension	48
c)	Differenzierte Bindungsintensität	49
d)	Grundrechtliche Schutzpflichten	49
(i)	Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit	49
(ii)	Schutz anderer Grundrechtsgüter	50
e)	Drittwirkung der Grundrechte	50
(i)	Mittelbare Drittwirkung	50
(ii)	Unmittelbare Drittwirkung	51

## Inhaltsverzeichnis

f) Grundrechte als Verfahrensgarantien	51
g) Grundrechte als Einrichtungsgarantien	52
(i) Institutsgarantien	52
(ii) Institutionelle Garantien	52
(iii) Bestandsgarantie, nicht Änderungsverbot	53
<b>III. Grundrechtsträgerschaft und -berechtigung</b>	<b>53</b>
1. Natürliche Personen	53
a) Bürgerrechte	53
b) Bürgerpflichten	54
c) Ausländerschutz	54
d) Pränatale Grundrechtsträgerschaft	54
e) Postmortale Grundrechtsträgerschaft	55
f) Grundrechtsträgerschaft Minderjähriger	55
2. Grundrechtsmündigkeit	56
a) Grundrechtsspezifische Urteilsfähigkeit	56
b) Verfassungskonformität fester Altersgrenzen	56
(i) Religionsmündigkeit als Beispiel	56
(ii) Feste Altersgrenzen als grundsätzliches Problem	57
(iii) Typisierungsspielraum als Lösung	57
c) Materielle Grundrechtsmündigkeit	57
d) Prozessuale Grundrechtsmündigkeit	58
e) Auseinanderfallen einzelner Aspekte	58
3. Juristische Personen	59
a) Juristische Personen des Privatrechts	59
b) Grundrechtstypische Gefährdungslage	60
c) Ausländische juristische Personen	60
d) Juristische Personen des öffentlichen Rechts	61
4. Grundrechtsverzicht	61
a) Kein «Grundrechtsschutz gegen sich selbst» (Paternalismusverbot)	62
b) Wirkungsweisen des Grundrechtsverzichts	62
c) Nur erklärter, vorübergehender Ausübungsverzicht	63
d) Kein «Verzicht» auf die Menschenwürde	64
(i) Kollusives Handeln mit Privaten	64
(ii) Kollusives Handeln mit Behörden	64
e) Freiverantwortliche Entscheidung (Autonomie)	65
(i) Urteilsfähigkeit bei Handlung, Einwilligung, Schutzverzicht	65
(ii) Mindestmass an Informiertheit	65
(iii) Im Zweifel Schutzpflicht	66
<b>IV. Grundrechtsbindung</b>	<b>66</b>
1. Alle Staatsgewalten	67
2. Verfassungskonforme Auslegung	67

3.	Auch in Sonderstatusverhältnissen	67
4.	Insbesondere auch die Legislativorgane	68
5.	Insbesondere auch Anstalten und öffentliche Unternehmen	68
6.	Zurechnung auch ausserhalb staatlicher Aufgabenerfüllung	69
7.	Grundsätzlich nicht Private	69
V.	Prüfprogramme	70
1.	Prüfungsreihenfolge	70
a)	Grundregeln	70
b)	Grundrechtskollision und praktische Konkordanz	70
c)	Grundrechtskonkurrenz und Subsidiarität	71
2.	Abwehrrechtsprüfung	72
a)	Schutzbereich	73
(i)	Persönlicher Schutzbereich	73
(ii)	Sachlicher Schutzbereich	73
(iii)	Insbesondere die geschützte Sphäre	74
(iv)	Insbesondere auch negative Freiheit	74
b)	Eingriff	75
(i)	Klassischer Eingriffsbegriff	75
(ii)	Faktische Beeinträchtigungen	75
(iii)	Mittelbare Beeinträchtigungen	75
(iv)	Kein Eingriff bei Grundrechtsverzicht	76
(v)	Eingriffsintensität	76
c)	Gesetzliche Grundlage	77
(i)	Normdichte und Normstufe	77
(ii)	Verfassungsunmittelbare Einschränkungen als Besonderheit	77
(iii)	Formellgesetzliche Einschränkungen	78
(iv)	Untergesetzliche Einschränkungen	79
(v)	Polizeiliche Generalklausel als Ausnahme	79
(vi)	Keine weiteren Ausnahmen	80
d)	Öffentliches Interesse	80
(i)	Bedeutung	80
(ii)	Gemeinwohlbelange (öffentliche Interessen im engeren Sinn)	80
(iii)	Grundrechte Dritter	81
(iv)	Eigene Grundrechte als Ausnahmefall	81
e)	Verhältnismässigkeit	81
(i)	Eignung	82
(ii)	Erforderlichkeit	82
(iii)	Zumutbarkeit	83
f)	Wahrung des Kerngehalts	83
(i)	Konkretisierung des Kerngehalts	83
(ii)	Unantastbarkeit als Rechtsfolge	84
3.	Diskriminierungsverbote	84
a)	Diskriminierung als Sonderfall der Persönlichkeitsverletzung	84

## Inhaltsverzeichnis

b)	Prüfungsfolge	85
c)	Mittelbare Diskriminierung	85
d)	Fördermassnahmen als Besonderheit	86
4.	Rechtsgleichheit	86
a)	Zwei Besonderheiten des Gleichheitssatzes	86
b)	Prüfungsfolge	87
(i)	Vergleichbarkeit	87
(ii)	Ungleichbehandlung	88
(iii)	Sachliche Gründe und Verhältnismässigkeit	88
c)	Gleichbehandlung der Konkurrenten	89
(i)	Wirtschaftliche Vergleichsgruppen	89
(ii)	Wirtschaftliche Ungleichbehandlung	89
(iii)	Wettbewerbsneutrale Begründung	89
5.	Schutzpflichtenprüfung	89
a)	Konkretisierungsbedürftigkeit der Schutzpflicht	89
b)	Terminologie der Schutzpflichtendogmatik	90
c)	Genuin schutzrechtliche Konstellationen	90
d)	Prüfungsfolge	91
(i)	Schutzbereich	91
(ii)	Übergreif	91
(iii)	Schutzgesetz	91
(iv)	Öffentliches Interesse	91
(v)	Untermassverbot	92
C.	Einzelne Grundrechte	95
<b>I.</b>	<b>Persönliche Integrität und Freiheit</b>	95
1.	Menschenwürde	95
a)	Verfassungswandel trotz Universalität	95
b)	Schutzbereich als Kernbereich	95
c)	Egalität, Integrität und Individualität	96
d)	Objektformel	97
e)	Keine Beeinträchtigung bei freiverantwortlichem Handeln	97
2.	Recht auf Hilfe in Notlagen	98
3.	Lebensrecht	99
a)	Lebensgefährdung als Beeinträchtigung	99
b)	Rechtfertigung von Beeinträchtigungen	99
c)	Verbot der Todesstrafe	100
4.	Persönliche Freiheit	100
a)	Grundtatbestand der persönlichen Freiheit	100
(i)	Keine Allgemeine Handlungsfreiheit	100
(ii)	Bagatellgrenze des Grundrechtsschutzes	101
b)	Bewegungsfreiheit	101
(i)	Wegbewegen von einem Ort	101

(ii) Nicht Hinbewegen zu einem Ort	101
c) Körperliche Unversehrtheit	102
d) Geistige Unversehrtheit	103
e) Grundrecht auf Privatautonomie	103
(i) Querschnittscharakter	103
(ii) Schutzbereich der Privatautonomie	103
f) Recht auf Risiko und Tod	104
(i) Recht auf den eigenen Tod	104
(ii) Paternalismusverbot	104
(iii) Schutzbereich des Rechts auf Risiko und Tod	104
5. Schutz von Kindern und Jugendlichen	105
a) Kinderschutzrecht	105
b) Programmatische Förderungspflicht	105
6. Weitere Integritätsrechte	106
<b>II. Privatsphäre und Vertraulichkeit</b>	107
1. Privatleben	107
a) Grundtatbestand des Rechts auf Privatsphäre	107
b) Schutzbereich der Privatsphäre	108
2. Recht auf informationelle Selbstbestimmung	108
a) Zielrichtung des Datenschutzgrundrechts	108
b) Schutz vor informationellen Eingriffen	109
c) Keine Beeinträchtigung bei Grundrechtsverzicht	109
3. Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	110
4. Wohnung	110
5. Familienleben	110
6. Weitere Vertraulichkeitsrechte	111
<b>III. Kommunikation</b>	112
1. Gemeinsamkeiten der Kommunikationsgrundrechte	112
a) Demokratiefunktionalität	112
b) Ideelle und kommerzielle Freiheitsgehalte	113
c) Inanspruchnahme öffentlichen Grundes	113
d) Schutz der Kommunikationsfreiheit gegenüber Privaten	113
2. Meinungsfreiheit	114
a) Auffanggrundrecht der äusseren Kommunikationsfreiheit	114
b) Primäres Grundrecht der inhaltlichen Kommunikationsfreiheit	114
c) Grundsätzliches Verbot der Inhaltskontrolle	114
d) Besonderheiten bei Tatsachenbehauptungen	115
3. Informationsfreiheit	115
a) Gesetzesgeprägter Schutzbereich	115
b) Grundrechtswirkung des Öffentlichkeitsprinzips	116
4. Versammlungsfreiheit	117
a) Abgrenzung von der Ansammlung	117



## Inhaltsverzeichnis

b)	Virtuelle Versammlungen	117
c)	Demonstrationsfreiheit als Grundrecht	118
d)	Gewalt bei Demonstrationen	118
e)	Demonstrationen auf öffentlichem Grund	119
5.	Vereinigungsfreiheit	119
a)	Ideelle und kommerzielle Vereinigungen	119
b)	Negative Vereinigungsfreiheit	120
6.	Medienfreiheit	120
a)	Entwicklungsoffener Schutzbereich	120
b)	Integrativer Schutzbereich	120
c)	. Ideelle und kommerzielle Medialität	121
d)	Pressefreiheit	121
e)	Radio- und Fernsehfreiheit	121
7.	Kunstfreiheit	122
a)	Offener Schutzbereich	122
b)	Einschränkungen künstlerischen Handelns	122
8.	Wissenschaftsfreiheit	123
a)	Forschung und Lehre	123
b)	Insbesondere Wirkungen auf die Hochschulen	123
9.	Weitere Kommunikationsgrundrechte	123
<b>IV.</b>	<b>Religion und Weltanschauung</b>	124
1.	Glaubensfreiheit	124
a)	Individualschützende Gehalte	124
b)	Gemeinschaftsschützende Gehalte	124
c)	Geschützte Einstellungen und Handlungsweisen	125
d)	Religion in der Schule	125
2.	Gewissensfreiheit	126
<b>V.</b>	<b>Wirtschaft</b>	126
1.	Wirtschaftsfreiheit	126
a)	Herausragende Bedeutung in der Schweiz	126
b)	Persönlicher Schutzbereich	127
(i)	Differenzierung bei Ausländern	127
(ii)	Ausländische juristische Personen	127
(iii)	Fiskalverwaltung	128
c)	Sachlicher Schutzbereich	128
d)	Berufsfreiheit	128
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	131
<b>VI. Gleichheitsrechte</b>	132
1. Willkürverbot	132
2. Treu und Glauben	132
3. Rechtsgleichheit	133
a) Grundstruktur	133
b) Gleichbehandlung und Differenzierung	133
4. Gleichberechtigung	134
5. Diskriminierungsverböte	134
6. Weitere Gleichheitsrechte	135
<b>VII. Verfahrensgrundrechte</b>	135
1. Rechtsweggarantie	136
2. Anspruch auf den gesetzlichen Richter	137
3. Anspruch auf rechtliches Gehör	137
4. Weitere Verfahrensgarantien	138
<b>VIII. Politische Rechte</b>	139
1. Stimmrecht	139
2. Ungehinderter Zugang	139
3. Unverfälschte Äusserung	140
 2. Teil: Verwaltungsrecht	 141
 A. Allgemeines Verwaltungsrecht	 143
<b>I. Grundlagen</b>	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) Eigenheiten und Abgrenzung	146
b) Gegenstand des Allgemeinen Verwaltungsrechts	147
c) Weiterentwicklung der Systematik des Allgemeinen Verwaltungsrechts	149
4. Quellen des Verwaltungsrechts	149
5. Grundprinzipien des Verwaltungsrechts	150
<b>II. Verwaltungsaufgaben und Aufgabenerfüllung</b>	151
1. Verwaltungsaufgaben	151

a)	Einleitung	151
b)	Unterscheidung nach der Zielsetzung der Aufgaben	151
(i)	Ordnungsaufgaben	151
(ii)	Sozialpolitische Aufgaben	151
(iii)	Lenkungsarbeiten	151
(iv)	Infrastrukturaufgaben	152
c)	Unterscheidung nach der Auslagerungsfähigkeit der Aufgaben	152
(i)	Ministerialaufgaben	153
(ii)	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	153
(iii)	Marktaufsicht	153
(iv)	Dienstleistungen am Markt	153
d)	Unterscheidung nach der finanzpolitischen Bedeutung der Aufgaben	153
2.	Aufgabenerfüllung	155
a)	Unterscheidung nach dem Zweck der Verwaltungstätigkeit	155
(i)	Unmittelbare Aufgabenerfüllung	155
(ii)	Bedarfsverwaltung	155
(iii)	Mittelbeschaffung	156
(iv)	Wirtschaftende Verwaltung	157
b)	Unterscheidung nach der Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit	157
(i)	Hoheitliche Verwaltung	157
(ii)	Nicht hoheitliche Verwaltung	157
c)	Unterscheidung nach der Wirkung der Verwaltungstätigkeit	158
(i)	Eingriffsverwaltung	158
(ii)	Leistungsverwaltung	158
III.	Verwaltungsorganisation	158
1.	Grundsätze	159
a)	Gesetzsmässigkeit und Organisationsgewalt	159
b)	Hierarchie, Aufsicht und Verantwortung	159
c)	Organisationsvielfalt und Autonomie	160
d)	Zuständigkeit	160
2.	Zentralverwaltung	161
a)	Aufbauorganisation (Gliederung)	161
b)	Rechtliche Verankerung	163
3.	Dezentralisierte Verwaltung/Auslagerungen	164
a)	Grundlagen	164
b)	Staatsverständnis des Gewährleistungsstaates	165
c)	Public Corporate Governance	165
d)	Einzelne Organisationsformen	167
(i)	Öffentlich-rechtliche Anstalt	167
(ii)	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft	167
(iii)	Hinweis auf weitere Organisationsformen	167
4.	Privatisierung	168
a)	Begriff und Funktion	168

b) Arten und Grade der Privatisierung	168
5. Kooperationen	169
a) Kooperationen zwischen Gemeinwesen	169
b) Kooperationen zwischen Staat und Privaten: Public Private Partnership (PPP)	169
<b>IV. Verwaltungsführung</b>	170
1. Einleitung	170
2. Von der traditionellen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung	171
a) Ideengeschichtliche Hintergründe von NPM	171
b) Zielsetzungen und Instrumente	172
c) Verbreitung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz	172
d) Bisherige Erfahrungen mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Schweiz	173
e) Dimension der Reform	173
3. Das Modell FLAG auf Bundesebene	175
a) Konzeptionelle Grundlagen	175
b) Evaluationen	176
c) Weiterentwicklung	177
4. Steuerungsinstrumentarium	178
a) Einleitung	178
b) Das Gesetz	178
c) Der (Aufgaben-) und Finanzplan	179
d) Das (Global-) Budget	180
e) Der Leistungsauftrag	182
f) Berichterstattung und Controlling	183
g) Die Weisung	183
<b>V. Verwaltungshandeln</b>	184
1. Grundlagen	184
a) Typologie von Handlungsformen der Verwaltung	184
b) Rechtsanwendung und Rechtsetzung	185
c) Begründung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	186
d) Änderung, Übertragung und Beendigung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	186
2. Die Verfügung als zentrale Handlungsform	188
a) Funktion	188
b) Begriff	188
(i) Anordnung einer Behörde	188
(ii) Rechtsverhältnis	189
(iii) Einzelfall	189
(iv) Einseitigkeit	189
(v) Verbindlichkeit	190

## Inhaltsverzeichnis

(vi) Grundlage im öffentlichen Recht	190
c) Arten	191
(i) Individual- und Allgemeinverfügung	191
(ii) Positive, negative und feststellende Verfügung	191
(iii) Begünstigende und belastende Verfügung	192
(iv) Nicht mitwirkungsbedürftige, mitwirkungsbedürftige und kooperative Verfügung	192
(v) Urteilsähnliche Verfügung und Dauerverfügung	193
(vi) End-, Teil- und Zwischenverfügung	193
(vii) Sach- und Vollstreckungsverfügung	193
d) Form	193
e) Übersicht	193
(i) Bezeichnung als Verfügung	196
(ii) Verfügende Behörde	196
(iii) Verfügungsadressat	196
(iv) Verfügungsformel (Dispositiv)	196
(v) Begründung	197
(vi) Ort, Datum und Unterschrift	198
(vii) Form der Eröffnung	198
(viii) Folgen von Formfehlern	198
f) Nebenbestimmungen	199
g) Rechtsbeständigkeit, Änderung und Nichtigkeit	199
(i) Grundlagen	199
(ii) Verfahren	200
(ii) Nichtigkeit	200
3. Der verwaltungsrechtliche Vertrag	201
a) Einleitung	201
b) Zulässigkeit der Vertragsform und des Vertragsinhalts	201
c) Form, Auslegung, Leistungsstörungen und Rechtsbeständigkeit	202
d) Verfahren	203
4. Hinweise auf andere Handlungsformen der Verwaltung	203
a) Einfaches Verwaltungshandeln/Realakte	203
b) Rechtsverordnungen	204
c) Pläne	205
d) Privatrechtliche Verträge	205
e) Dienstbefehle und Verwaltungsverordnungen	206
<b>VI. Ausgewählte Verwaltungsrechtsverhältnisse</b>	<b>206</b>
1. Einleitung	206
2. Polizei	206
a) Begriff und Funktion	206
b) Die polizeilichen Schutzgüter	207
(i) Öffentliche Ordnung	207
(ii) Öffentliche Sicherheit	207

(iii) Öffentliche Gesundheit	207
(iv) Öffentliche Ruhe	208
(v) Öffentliche Sittlichkeit	208
(vi) Treu und Glauben im Geschäftsverkehr	208
(vii) Die Abwehr von Gefahren im öffentlichen Interesse	208
c) Die polizeilichen Massnahmen	210
(i) Allgemeine und besondere polizeiliche Regelung	210
(ii) Polizeiliche Bewilligungspflicht	210
(iii) Polizeimonopol	210
(iv) Polizeiverfügung	211
(v) Polizeiliche Realakte	211
(vi) Polizeiliche Massnahmen und Zwangsmittel	211
d) Voraussetzungen für polizeiliche Massnahmen	212
(i) Gesetzliche Grundlage	212
(ii) Die polizeiliche Generalklausel	212
(iii) Öffentliches Interesse	213
(iv) Verhältnismässigkeit	214
(v) Störerprinzip	214
(vi) Verursacherprinzip	215
(vii) Opportunitätsprinzip	215
3. Öffentliche Sachen	216
a) Begriff und Funktion	216
b) Arten der öffentlichen Sachen	216
(i) Überblick über die Arten von öffentlichen Sachen	216
(ii) Das Finanzvermögen	217
(iii) Das Verwaltungsvermögen	217
(iv) Die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	217
(v) Regalsachen	219
c) Anwendbares Recht	219
d) Öffentliche Sachen und Eigentum	219
e) Beschaffung öffentlicher Sachen	220
f) Nutzungsverhältnisse am Verwaltungsvermögen	220
g) Nutzungsverhältnisse an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	221
(i) Schlichter Gemeingebrauch	221
(ii) Gesteigerter Gemeingebrauch	222
(iii) Sondernutzung	223
4. Bewilligungen	223
a) Begriff und Funktion	223
b) Arten	224
(i) Polizeibewilligung	224
(ii) Wirtschaftspolitische Bewilligung	224
(iii) Bewilligung für den gesteigerten Gemeingebrauch an öffentlichen Sachen	225
(iv) Ausnahmbewilligungen	225

## Inhaltsverzeichnis

c)	Zulässigkeit der Bewilligungspflicht	226
(i)	Gesetzliche Grundlage	226
(ii)	Öffentliches Interesse	226
(iii)	Verhältnismässigkeit	227
d)	Erteilung, Verlängerung und Übertragung von Bewilligungen	227
(i)	Erteilung von Bewilligungen	227
(ii)	Verlängerung von Bewilligungen	228
(iii)	Übertragung von Bewilligungen	228
5.	Konzessionen	228
a)	Begriff und Funktion	228
b)	Staatliche Monopole	229
(i)	Begriff und Funktion	229
(ii)	Arten	229
(iii)	Zulässigkeit von Monopolen	230
(iv)	Rechtliche Monopole der Kantone	230
c)	Arten von Konzessionen	231
(i)	Monopolkonzessionen	231
(ii)	Sondernutzungskonzessionen	231
d)	Rechte und Pflichten der Konzessionärin	232
(i)	Rechte	232
(ii)	Pflichten	232
e)	Begründung, Übertragung und Beendigung von Konzessionsverhältnissen	232
(i)	Begründung von Konzessionsverhältnissen	232
(ii)	Übertragung von Konzessionsverhältnissen	233
(iii)	Beendigung von Konzessionsverhältnissen	233
6.	Subventionen	234
a)	Begriff und Funktion	234
b)	Arten	234
(i)	Finanzhilfen und Abgeltungen (Zweck)	234
(ii)	Anspruchssubvention und Ermessenssubvention (Handlungsspielraum der Behörde)	235
(iii)	Förderungssubvention und Erhaltungssubvention (Zeitpunkt der Ausrichtung)	235
(iv)	Koppelungssubvention (Sonderfall)	235
c)	Voraussetzungen für die Gewährung von Bundessubventionen	235
(i)	Zuständigkeit des Bundes	235
(ii)	Gesetzliche Grundlage	236
(iii)	Bewilligung des erforderlichen Kredits	236
d)	Das Subventionsverhältnis	237
(i)	Begründung des Subventionsverhältnisses	237
(ii)	Rechte und Pflichten des Subventionsempfängers	237
(iii)	Bemessung und periodische Prüfung der Subvention	238

(iv) Beendigung des Subventionsverhältnisses	239
7. Abgaben	239
a) Begriff und Funktion	239
b) Arten öffentlicher Abgaben	240
(i) Überblick über die Arten öffentlicher Abgaben	240
(ii) Steuern	240
(iii) Kausalabgaben	242
(iv) Reine Lenkungsabgaben	243
(v) Gemengsteuern	244
c) Relevanz der Unterscheidung zwischen Steuern und Kausalabgaben	244
(i) Interkantonales Doppelbesteuerungsverbot	244
(ii) Befreiung der Eidgenossenschaft von Steuern	244
(iii) Abgabenerhebung für den Gemeingebrauch	244
d) Die Bemessung der öffentlichen Abgaben	245
e) Bemessung der Steuern	245
(i) Bemessung der Kausalabgaben	245
f) Kompetenz zur Erhebung von öffentlichen Abgaben	246
g) Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von öffentlichen Abgaben	247
(i) Erfordernis des Rechtssatzes	247
(ii) Erfordernis der Gesetzesform	247
(iii) Geltung des Gesetzmässigkeitsprinzips bei Steuern	248
(iv) Lockerung des Gesetzmässigkeitsprinzips bei Kausalabgaben	248
8. Verwaltungszwang	248
a) Begriff und Funktion	248
b) Arten verwaltungsrechtlicher Zwangsmassnahmen	249
c) Voraussetzungen für die Anordnung bzw. Anwendung von Verwaltungszwang	249
(i) Vollstreckbarkeit	249
(ii) Zuständigkeit	249
(iii) Gesetzliche Grundlage	249
(iv) Verhältnismässigkeit	250
d) Einzelne exekutorische Zwangsmassnahmen	250
(i) Ersatzvornahme und «antizipierte Ersatzvornahme»	250
(ii) Zwangsmassnahmen	251
(iii) Schuldbetreibung	251
e) Einzelne repressive Zwangsmassnahmen	252
(i) Administrative Rechtsnachteile	252
(ii) Disziplinarische Massnahmen	252
(iii) Verwaltungsstrafen	253
(iv) Bestrafung wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen	254
f) Frage der Kumulation von Zwangsmassnahmen	254



## Inhaltsverzeichnis

<b>B. Besonderes Verwaltungsrecht</b>	256
<b>I. Grundlagen</b>	256
1. Begriff und Funktion	256
2. Gegenstand	257
3. Typischer Aufbau eines Verwaltungsrechtserlasses	257
4. Zusammenspiel zwischen dem Besonderen und dem Allgemeinen Verwaltungsrechts am Beispiel des Raumplanungsgesetzes	258
<b>II. Einzelne Rechtsgebiete</b>	259
1. Einleitung	259
2. Personalrecht	260
a) Gegenstand	260
b) Wichtigste Erlasse	260
3. Verantwortlichkeit (Staats- und Beamtenhaftung)	260
a) Gegenstand	260
b) Wichtigster Erlass	261
4. Enteignungsrecht	261
a) Gegenstand	261
b) Wichtigster Erlass	261
5. Finanzrecht	261
a) Gegenstand	261
b) Wichtigste Erlasse	262
6. Geld- und Währungswesen	263
a) Gegenstand	263
b) Wichtigste Erlasse	263
7. Konjunkturrecht	264
a) Gegenstand	264
b) Wichtigste Erlasse	264
8. Ausländerrecht	264
a) Gegenstand	264
b) Wichtigste Erlasse	265
9. Sicherheitsrecht	265
a) Gegenstand	265
b) Wichtigste Erlasse	265
10. Datenschutzrecht	266
a) Gegenstand	266
b) Wichtigste Erlasse	266
11. Bildungsrecht	267
a) Gegenstand	267
b) Wichtigste Erlasse	267
12. Kulturrecht	268
a) Gegenstand	268
b) Wichtigste Erlasse	268

13. Verkehrsrecht	269
a) Gegenstand	269
b) Wichtigste Erlasse	269
14. Kommunikationsrecht	270
a) Gegenstand	270
b) Wichtigste Erlasse	271
15. Energierecht	271
a) Gegenstand	271
b) Wichtigste Erlasse	271
16. Raumplanungs-, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzrecht	272
a) Gegenstand	272
b) Wichtigste Erlasse	272
17. Aussenwirtschaftsrecht	273
a) Gegenstand	273
b) Wichtigste Erlasse	273
18. Binnenmarktrecht	274
a) Gegenstand	274
b) Wichtigste Erlasse	274
19. Wettbewerbsrecht	275
a) Gegenstand	275
b) Wichtigste Erlasse	275
20. Konsumentenschutz	275
a) Gegenstand	275
b) Wichtigste Erlasse	275
21. Landwirtschaftsrecht	276
a) Gegenstand	276
b) Wichtigste Erlasse	276
22. Landesversorgung	277
a) Gegenstand	277
b) Wichtigste Erlasse	277
23. Wirtschaftspolizei und -aufsicht	277
a) Gegenstand	277
b) Wichtigste Erlasse	278
24. Wirtschaftsförderung	278
a) Gegenstand	278
b) Wichtigste Erlasse	279
3. Teil: Öffentliches Verfahrensrecht	281
A. Verwaltungsverfahren	283
<b>I. Einleitung</b>	283
1. (Rechts-)Grundlagen	283
2. Verfahrensmaximen	283

Inhaltsverzeichnis	
3. Verfahrensphasen (Übersicht)	284
<b>II. Verfahrensphasen im Einzelnen</b>	284
1. Einleitungsphase	284
2. Ermittlungsphase	284
3. Entscheidphase	285
4. Durchsetzungsphase	285
<b>III. Rechtliches Gehör</b>	286
1. Begriff und Funktion	286
2. Zeitpunkt und Form der Anhörung	287
3. Folge von Gehörsverletzungen	287
B. Gerichtsorganisation	289
C. Rechtspflege	291
<b>I. Instanzenzug</b>	291
<b>II. Eintretensvoraussetzungen</b>	291
1. Anfechtungsobjekt	292
a) Verfügung, Realakt, Erlass	292
b) Formelles und materielles Anfechtungsobjekt	292
2. Vorinstanz	293
3. Partei- und Prozessfähigkeit	293
4. Beschwerdelegitimation	293
a) Drei Voraussetzungen	293
b) Drei Sonderkonstellationen	294
5. Beschwerdegründe	295
6. Form und Frist	295
<b>III. Beschränkungen der Prüfung</b>	295
1. Beschränkte Kognition	295
2. Weitere Prüfungsbeschränkungen	296
<b>IV. Rechtsfolgen des Prozesses</b>	296
1. Formelle Rechtskraft	296
2. Materielle Rechtskraft	297
3. Vorsorgliche Massnahmen	298
<b>Sachverzeichnis</b>	299