

Pierre Tschannen
Ulrich Zimmerli
Markus Müller
Professoren an der Universität Bern

Allgemeines Verwaltungsrecht

4. Auflage

Stämpfli Verlag

INHALT

Einleitung	1
§ 1 Verwaltung, Verwaltungsrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht	1
I. Verwaltung	1
1. Eingrenzung auf die öffentliche Verwaltung	1
2. Einordnung in die Gewaltenteilung	2
3. Verwaltung im organisatorischen Sinn	2
4. Verwaltung im funktionellen Sinn	3
5. Unnötig: Verwaltung im formellen Sinn	6
II. Verwaltungsrecht	7
1. Begriff und Einordnung	7
2. Eigenarten des Verwaltungsrechts	9
III. Allgemeines Verwaltungsrecht	12
1. Begriff	12
2. Funktionen	13
3. Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht	13
4. Grundfragen zum Allgemeinen Verwaltungsrecht	14
1. Teil: Die Verwaltung	15
§ 2 Vorbemerkungen: Die Verwaltung im demokratischen, freiheitlichen und sozialen Bundesstaat	16
I. Verwaltung und Demokratieprinzip	16
II. Verwaltung und Rechtsstaatsprinzip	17
III. Verwaltung und Sozialstaatsprinzip	18
IV. Verwaltung und Bundesstaatsprinzip	18
	XI

1. Kapitel: Aufgaben der Verwaltung	19
§ 3 Arten der Verwaltungsaufgaben	20
I. Ordnungsaufgaben	20
II. Sozialpolitische Aufgaben	21
III. Lenkungsaufgaben	21
IV. Infrastrukturaufgaben	22
§ 4 Arten der Aufgabenerfüllung	23
I. Eingriffsverwaltung und Leistungsverwaltung	23
1. Begriff der Eingriffsverwaltung	23
2. Begriff der Leistungsverwaltung	24
3. Rechtliche Bedeutung	24
II. Bedarfsverwaltung	25
1. Begriff	25
2. Rechtliche Bedeutung	26
III. Wirtschaftende Verwaltung	27
1. Begriff	27
2. Rechtliche Bedeutung	28
2. Kapitel: Träger der Verwaltung	29
§ 5 Organisationsgrundsätze	30
I. Begriff und Funktion	30
II. Verwaltungsträger, Verwaltungseinheit, Verwaltungsfunktionär und Verwaltungshelfer	31
1. Verwaltungsträger	31
2. Verwaltungseinheit	32
3. Verwaltungsfunktionär	32
4. Verwaltungshelfer	32
III. Organisationsgewalt und Gesetzmässigkeit	33
1. Organisationsgewalt	33
2. Gesetzmässigkeit	34
IV. Zentralisation und Dezentralisation	34
1. Zentralisation	34
2. Dezentralisation	35

V.	Konzentration und Dekonzentration	39
	1. Konzentration	39
	2. Dekonzentration	39
VI.	Universalität und Spezialität	40
	1. Universalität	40
	2. Spezialität	40
VE.	Aufsicht und Autonomie	41
	1. Aufsicht	41
	2. Autonomie	42
Vm.	New Public Management	43
	1. Begriff und Funktion	43
	2. NPM im Bund	44
	3. Würdigung	45
§ 6	Zentralverwaltung	47
I.	Aufbau der Bundeszentralverwaltung	47
II.	Hierarchie der Verwaltungseinheiten	48
	1. Begriff und Funktionen	48
	2. Rechtliche Bedeutung	49
	3. Sonderfall: Weisungsfreie Verwaltungseinheiten	49
III.	Zuständigkeit der Verwaltungseinheiten	51
	1. Sachliche Zuständigkeit	52
	2. Örtliche Zuständigkeit	52
	3. Funktionelle Zuständigkeit	52
IV.	Führungsgrundsätze	52
§ 7	Öffentlichrechtliche Anstalten	54
I.	Begriff und Funktionen	54
	1. Begriff	54
	2. Funktionen	55
II.	Arten	56
	1. Rechtsfähige Anstalten und nicht rechtsfähige „Anstalten“	56
	2. Autonome und nicht autonome Anstalten	57
III.	Einzelne Begriffselemente	57
	1. Von einem oder mehreren Gemeinwesen getragen	57
	2. Organisatorisch ausgegliedert und rechtsfähig	58
	3. Mit persönlichen und sachlichen Mitteln ausgestattet	59
	4. Mit einer gewissen Autonomie versehen	59
	5. Zur dauernden Erfüllung einer Aufgabe des Trärgemeinwesens bestimmt	60

§ 8	Öffentlichrechtliche Körperschaften	62
I.	Begriff und Funktion	62
	1. Begriff	62
	2. Funktion	62
	3. Abgrenzung zur öffentlichrechtlichen Anstalt	62
II.	Arten	63
	1. Gebietskörperschaften	63
	2. Personalkörperschaften	63
	3. Realkörperschaften	64
III.	Einzelne Begriffselemente	65
	1. Durch staatlichen Hoheitsakt errichtet	65
	2. Rechtlich verselbständigt	66
	3. Mitgliedschaftlich verfasst	66
	4. Mit Autonomie versehen	66
	5. Zur selbständigen Erfüllung von (in der Regel übertragenen) Verwaltungsaufgaben bestimmt	67
IV.	Zur Zwangsmitgliedschaft insbesondere	67
	1. Verbreitung	67
	2. Zulässigkeit	68
	3. Exkurs: Zwangsmitgliedschaft der Studierenden an Universitäten	69
§ 9	Öffentlichrechtliche Stiftungen	72
§ 10	Öffentliche Unternehmen und beliehene Private	74
I.	Öffentliche Unternehmen	74
	1. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen	75
	2. Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform	76
	3. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	77
II.	Beliehene Private	79
III.	Voraussetzungen und Folgen der Aufgabenübertragung auf öffentliche Unternehmen und beliehene Private	81
	1. Gesetzliche Grundlage	81
	2. Anwendbares Recht im Verkehr mit Dritten	81
	3. Aufsicht und Haftung	82
	4. Grundrechtsbindung	83
	5. Insbesondere zur Zulässigkeit staatswirtschaftlichen Handelns	84
IV.	Exkurs: Zusammenarbeit mit Privaten	86

§ 11	Privatisierung	88
I.	Begriff und Funktionen	88
	1. Begriff	88
	2. Funktionen	89
II.	Arten der Privatisierung	89
III.	Grade der Aufgabenprivatisierung und Restverantwortungen des Staates	90
	1. Vollprivatisierung	91
	2. Teilprivatisierung	91
IV.	Voraussetzungen und Folgen der Aufgabenprivatisierung	92
	1. Gesetzliche Grundlage	92
	2. Anwendbares Recht im Verkehr mit Dritten	92
	3. Aufsicht und Haftung	93
	4. Grundrechtsbindung	93
2. Teil:	Die Rechtsbindungen der Verwaltung	95
§ 12	Vorbemerkungen: Verwaltung als rechtsgebundene Staatsfunktion	96
I.	„Alles Verwaltungshandeln ist Rechtshandeln“	96
II.	Zur Bedeutung der Grundrechte für das Verwaltungshandeln	97
1. Kapitel:	Rechtsquellen des Verwaltungsrechts	99
§ 13	Gesetz	100
I.	Begriff und Bedeutung	100
II.	Insbesondere: Begriff des Rechtssatzes	101
§ 14	Verordnung	103
I.	Begriff und Bedeutung	103
II.	Parlaments-, Gerichts- und Regierungsverordnung	103
	1. Parlamentsverordnung	104
	2. Gerichtsverordnung	104
	3. Regierungsverordnung	104

III.	Arten von Regierungsverordnungen	105
	1. Verwaltungsverordnung und Rechtsverordnung	105
	2. Selbständige und unselbständige Verordnung	106
	3. Vollziehungsverordnung und gesetzesvertretende Verordnung	107
IV.	Schematische Übersicht	110
§ 15	Erlasse autonomer Verwaltungsträger und Verwaltungseinheiten	111
I.	Begriff und Bedeutung	111
II.	Normsetzungsbefugnis	112
§ 16	Gewohnheitsrecht, Richterrecht, allgemeine Rechtsregeln	113
I.	Gewohnheitsrecht	113
II.	Richterrecht	115
ID.	Allgemeine Rechtsregeln	115
§ 17	Bedeutung von Verfassungsrecht, Völkerrecht und Europarecht für das Verwaltungsrecht	118
I.	Bedeutung des Verfassungsrechts für das Verwaltungsrecht	118
	1. Die Verfassung als Rechtsquelle von Verwaltungsrecht	119
	2. Die Verfassung als Grundlage, Direktive und Schranke bei Erlass und Anwendung von Verwaltungsrechtssätzen	120
II.	Bedeutung des Völkerrechts für das Verwaltungsrecht	121
III.	Bedeutung des Europarechts für das Verwaltungsrecht	122
	1. Rechtsquellen des Europarechts	122
	2. Auswirkungen des Europarechts auf das schweizerische Verwaltungsrecht	124
§ 18	Bedeutung von Zivilrecht und Strafrecht für das Verwaltungsrecht	127
I.	Bedeutung des Zivilrechts für das Verwaltungsrecht	127
	1. Abgrenzung von Verwaltungsrecht und Zivilrecht	127
	2. Materiellrechtliches Verhältnis von Verwaltungsrecht und Zivilrecht	129
	3. Verfahrensrechtliches Verhältnis von Verwaltungsrecht und Zivilrecht	131

II.	Bedeutung des Strafrechts für das Verwaltungsrecht	132
	1. Abgrenzung von Verwaltungsrecht und Strafrecht	132
	2. Materiellrechtliches Verhältnis von Verwaltungsrecht und Strafrecht	133
	3. Verfahrensrechtliches Verhältnis von Verwaltungsrecht und Strafrecht	134
2. Kapitel:	Verfassungsgrundsätze des Verwaltungsrechts	136
§ 19	Gesetzsmässigkeit	137
I.	Begriff	137
	1. Im Allgemeinen	137
	2. Leitsätze zum Legalitätsprinzip	138
	3. Terminologie	139
	4. Grenzen einer begrifflichen Erfassung	140
II.	Funktionen	141
	1. Demokratische Funktion des Gesetzsmässigkeitsprinzips	141
	2. Rechtsstaatliche Funktion des Gesetzsmässigkeitsprinzips	141
III.	Anforderungen an die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlage	142
	1. Erfordernis des Rechtssatzes	142
	2. Erfordernis der genügenden Normstufe	142
	3. Erfordernis der genügenden Normdichte (Bestimmtheitsgebot)	143
IV.	Geltungsbereich	144
	1. Vorweg: Zwei Vorbehalte	144
	2. Gesetzsmässigkeit der Verwaltungsorganisation	145
	3. Arten der Aufgabenerfüllung: Gesetzsmässigkeit von Eingriffs-, Leistungs-, Bedarfs- und wirtschaftender Verwaltung	145
	4. Formen der Aufgabenerfüllung: Gesetzsmässigkeit von Verfügung und Vertrag	148
V.	Einzelne Rechtsprechungslinien	148
	1. Übersicht und Verweisungen	148
	2. Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive	149
	3. Überprüfung von Bundesratsverordnungen insbesondere	150
	4. Beschränkung von Grundrechten	152
VI.	Gerichtliche Durchsetzung der Gesetzsmässigkeit	153

§ 20	Öffentliches Interesse	156
I.	Begriff und Funktion	156
II.	Bestimmung der öffentlichen Interessen	157
	1. Ursprünglich: Schutz der Polizeigüter	157
	2. Mittlerweile: Ausdehnung auf alle Staatsaufgaben	157
	3. Sonderfall: Fiskalische und wirtschaftspolitische Interessen	158
	4. Wandelbarkeit der öffentlichen Interessen	159
III.	Geltungsbereich	160
IV.	Öffentliches Interesse und Interessenabwägung	160
V.	Gerichtliche Durchsetzung des öffentlichen Interesses	161
§ 21	Verhältnismässigkeit	162
I.	Begriff und Funktion	162
II.	Teilgehalte der Verhältnismässigkeit	162
	1. Vorbemerkung zu den Teilgehalten	162
	2. Eignung	164
	3. Erforderlichkeit	165
	4. Zumutbarkeit	168
IE.	Geltungsbereich	169
IV.	Gerichtliche Durchsetzung der Verhältnismässigkeit	170
§ 22	Treu und Glauben	172
I.	Treu und Glauben als Gebot loyalen und vertrauenswürdigen Verhaltens im Rechtsverkehr	172
II.	Vertrauensschutz	172
	1. Begriff und Funktion	172
	2. Abgrenzung zur Rechtssicherheit	173
	3. Verhältnis zum Gesetzmässigkeitsprinzip	174
	4. Strukturmerkmale des Vertrauensschutzes	174
	5. Wichtigster Anwendungsfall: Auskünfte und Zusicherungen	176
III.	Verbot widersprüchlichen Verhaltens	180
	1. Behörden	180
	2. Private	181
IV.	Verbot des Rechtsmissbrauchs	182
V.	Gerichtliche Durchsetzung von Treu und Glauben	182

§ 23	Rechtsgleichheit und Willkürverbot	183
I.	Art. 8 BV als Grundlage der Rechtsstaatlichkeit	183
II.	Gleichbehandlungsgebot	184
	1. Begriff und Funktion	184
	2. Gleichbehandlungsgebot in der Rechtsetzung	185
	3. Gleichbehandlungsgebot in der Rechtsanwendung	187
III.	Willkürverbot	191
	1. Begriff und Funktion	191
	2. Willkürverbot in der Rechtsetzung	192
	3. Willkürverbot in der Rechtsanwendung	193
IV.	Gerichtliche Durchsetzung des Gleichbehandlungsgebots und des Willkürverbots	193
 3. Kapitel: Anwendung des Verwaltungsrechts		194
§ 24	Räumliche und zeitliche Geltung von Verwaltungsrechtssätzen	195
I.	Räumliche Geltung	195
	1. Regel: Territorialitätsprinzip	195
	2. Ausnahme: Personalitätsprinzip	197
II.	Zeitliche Geltung	197
	1. Grundsätze	197
	2. Übergangsrecht	199
	3. Rückwirkung	203
	4. Vorwirkung	205
§ 25	Auslegung und Lückenfüllung	208
I.	Ziel und Technik der Auslegung	208
II.	Besonderheiten bei der Auslegung von Verwaltungsrecht	209
III.	Lückenfüllung	210
	1. Begriff der Lücke	210
	2. Arten von Lücken und Lückenfüllung	211

§ 26	Ermessen und unbestimmter Gesetzesbegriff	213
I.	Ausgangspunkt: Offene Normen im Verwaltungsrecht	213
II.	Ermessen	213
	1. Begriff	213
	2. Arten	215
	3. Grundsätze der Ermessensausübung	216
	4. Fehler der Ermessensausübung	217
	5. Gerichtliche Überprüfung der Ermessensausübung	219
III.	Unbestimmter Gesetzesbegriff	221
	1. Begriff	221
	2. Abgrenzung zum Ermessen	222
	3. Gerichtliche Überprüfung der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe	222
IV.	Exkurs: Zum einheitlichen Ermessensbegriff	224
V.	Interessenabwägung insbesondere	225
	1. Ausgangspunkt: Verwaltungsrechtsbereiche mit besonders hohem Anteil an offenen Normen	225
	2. Grundsatz: Interessenabwägung als Technik der argumentativ kontrollierten Konkretisierung offener Normen	226
	3. Schritte der Interessenabwägung	226
	4. Offenlegung der Abwägungsschritte in der Entscheidbegründung	227
	5. Rechtsfehler der Interessenabwägung	227
	6. Gerichtliche Überprüfung der Interessenabwägung	229
3. Teil:	Das Handeln der Verwaltung	231
§ 27	Vorbemerkungen: Die Handlungsformen der Verwaltung und der Vorrang der Verfügung	232
I.	Formen und Inhalte des Verwaltungshandelns	232
II.	Begriff und Funktionen der Handlungsformen	232
III.	Schematische Übersicht	235
IV.	Vorrang der Verfügung	237

1. Kapitel: Die Verfügung	238
§ 28 Begriff, Funktionen und Arten der Verfügung	239
I. Begriff	239
II. Funktionen	240
1. Verwaltungsökonomische Funktion	240
2. Materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Funktion	240
3. Demokratische und rechtsstaatliche Funktion	241
III. Einzelne Begriffselemente	243
1. Anordnung einer Behörde – Verfügungsbefugnis	244
2. Einzelfall	245
3. Regelung eines Rechtsverhältnisses	245
4. Einseitigkeit	248
5. Verbindlichkeit	248
6. Abstützung im öffentlichen Recht des Bundes	249
7. Rückblick: Verfügungsbegriff und Rechtsschutzinteresse	250
IV. Arten	253
1. Nach dem Adressatenkreis: Individualverfügung und Allgemeinverfügung	253
2. Nach dem Inhalt: Positive, feststellende und negative Verfügung	257
3. Nach der materiellen Rechtswirkung: Begünstigende und belastende Verfügung	259
4. Nach dem Partizipationsanteil: Mitwirkungsbedürftige und ‚gewöhnliche‘ Verfügung	260
5. Nach der zeitlichen Geltung des Rechtsverhältnisses: Urteilsähnliche Verfügung und Dauerverfügung	262
6. Nach der instanzabschliessenden Wirkung: Endverfügung und Zwischenverfügung	262
7. Nach der Art der Erfüllung: Sachverfügung und Vollstreckungsverfügung	264
V. Nebenbestimmungen zur Verfügung	265
1. Begriff und Funktion	265
2. Arten von Nebenbestimmungen	265
3. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen	266
§ 29 Form der Verfügung	268
I. Begriff und Funktion der Formvorschriften	268
II. Schriftlichkeit und Sprache	269
1. Schriftlichkeit	269
2. Sprache	270
III. Formelle Elemente im Überblick	271

IV. Begründung insbesondere	272
V. Verfügungsformel insbesondere	273
VI. Folgen von Formmängeln	275
1. Unterlassene oder nicht formgerechte Eröffnung	276
2. Fehlende oder fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung	276
§ 30 Verfahren auf Erlass einer Verfügung	278
I. Begriff	278
II. Rechtsgrundlagen	278
1. Im Allgemeinen	278
2. Geltungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes	279
III. Verfahrensmaximen	282
1. Schriftlichkeit – Mündlichkeit	282
2. Öffentlichkeit	283
3. Offizialmaxime – Dispositionsmaxime	284
4. Untersuchungsmaxime – Verhandlungsmaxime	285
5. Rechtsanwendung von Amtes wegen	286
IV. Übersicht über das Verfahren	286
1. Einleitungsphase	287
2. Ermittlungsphase	288
3. Entscheidungsphase	288
4. Durchsetzungsphase	288
V. Rechtliches Gehör insbesondere	289
1. Begriff und Funktionen	289
2. Rechtsgrundlage	289
3. Geltungsbereich	290
4. Zeitpunkt und Form der Anhörung insbesondere	290
5. Folge von Gehörsverletzungen	291
VI. Einsprache	292
1. Einsprache ohne Rechtsmittelfunktion (Einwendung)	292
2. Einsprache mit Rechtsmittelfunktion	293
VII. Verfahrensrechtliche Besonderheiten der Allgemeinverfügung	294
1. Grundsätzlich: Behandlung der Allgemeinverfügung als gewöhnliche Verfügung	294
2. Rechtliches Gehör	294
3. Eröffnung	295
4. Anfechtbarkeit	296

§ 31	Verbindlichkeit, Fehlerhaftigkeit und Änderung von Verfügungen	297
I.	Verbindlichkeit von Verfügungen	297
	1. Rechtswirksamkeit	297
	2. Formelle Rechtskraft	298
	3. Rechtsbeständigkeit	299
II.	Fehlerhaftigkeit von Verfügungen	299
	1. Begriff und Arten der Fehlerhaftigkeit	299
	2. Folgen der Fehlerhaftigkeit	300
III.	Änderung formell rechtskräftiger Verfügungen im Allgemeinen	302
	1. Ausgangslage und Problem	302
	2. Grundsätzliche Abänderbarkeit formell rechtskräftiger Verfügungen: Wiedererwägung und Widerruf	303
	3. Erschwerte Abänderbarkeit formell rechtskräftiger Beschwerdeentscheide: Revision	304
	4. Prüfprogramm zu Wiedererwägung und Widerruf	305
IV.	Einzelfragen der Wiedererwägung und des Widerrufs	307
	1. Typische Rückkommensgründe (erster Gedankenschritt)	307
	2. Insbesondere das Rückkommen aufgrund eines Wiedererwägungsgesuchs	310
	3. Typische Änderungsgründe (zweiter Gedankenschritt)	311
	4. Wirkungen der neuen Verfügung	314
§ 32	Durchsetzung der Verfügung und Verwaltungszwang	315
I.	Pflicht zur Durchsetzung des Verwaltungsrechts und Grundsatz der Realerfüllung	315
II.	Begriff und Funktion des Verwaltungszwangs	315
III.	Arten verwaltungsrechtlicher Zwangsmassnahmen	316
	1. Exekutorische Zwangsmassnahmen	316
	2. Repressive Zwangsmassnahmen	317
IV.	Allgemeine Grundsätze des Verwaltungszwangs	317
	1. Voraussetzungen	317
	2. Vorgehen bei exekutorischen Zwangsmassnahmen	319
	3. Vorgehen bei repressiven Zwangsmassnahmen	321
	4. Kumulation von Zwangsmassnahmen	322
V.	Einzelne exekutorische Zwangsmassnahmen	323
	1. Ersatzvornahme	323
	2. „Antizipierte Ersatzvornahme“	324
	3. Unmittelbarer Zwang gegen Personen oder an Sachen	326
	4. Schuldbetreibung	328

VI.	Einzelne repressive Zwangsmassnahmen	328
1.	Administrative Rechtsnachteile	328
2.	Disziplinarische Massnahmen	331
3.	Verwaltungsstrafen	334
4.	Insbesondere: Bestrafung wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen	337
VII.	Rechtsschutz bei der Vollstreckung von Verfügungen	339
1.	Grundsätze	339
2.	Rechtsschutz gegen Vollstreckungsverfügungen	340
3.	Rechtsschutz gegen Kostenverfügungen	341
4.	Rechtsschutz gegen durchgeführte Zwangsmassnahmen	342
2. Kapitel:	Der verwaltungsrechtliche Vertrag	343
§ 33	Begriff, Funktion und Arten des verwaltungsrechtlichen Vertrags	343
I.	Begriff und Funktion	344
II.	Abgrenzungen	344
1.	Abgrenzung zur Verfügung	344
2.	Abgrenzung zum zivilrechtlichen Vertrag	345
III.	Arten	347
1.	Koordinationsrechtliche Verträge	348
2.	Subordinationsrechtliche Verträge	348
IV.	Zulässigkeit des subordinationsrechtlichen Vertrags	349
1.	Zulässigkeit der Vertragsform	350
2.	Sachliche Gründe für die Wahl der Vertragsform	351
3.	Rechtmässigkeit des Vertragsinhalts	352
§ 34	Verfahrensfragen des verwaltungsrechtlichen Vertrags	353
I.	Entstehung des verwaltungsrechtlichen Vertrags	353
II.	Streitigkeiten im Zusammenhang mit verwaltungsrechtlichen Verträgen	354
1.	Beim Vertragsschluss	354
2.	Nach dem Vertragsschluss	355
III.	Beendigung des verwaltungsrechtlichen Vertrags	355

§ 35	Auslegung, Rechtsbeständigkeit und Durchsetzung des verwaltungsrechtlichen Vertrags	356
I.	Auslegung des verwaltungsrechtlichen Vertrags	356
II.	Rechtsbeständigkeit des verwaltungsrechtlichen Vertrags	357
	1. Ursprünglich fehlerhafter verwaltungsrechtlicher Vertrag	357
	2. Nachträglich fehlerhafter verwaltungsrechtlicher Vertrag	358
m.	Durchsetzung des verwaltungsrechtlichen Vertrags	359
3. Kapitel: Der Plan		360
§ 36	Begriff, Funktionen und Arten des Plans	360
I.	Planung und Plan	360
	1. Begriff und Funktionen der Planung	361
	2. Begriff und Funktion des Plans	362
	3. Arten von Plänen	362
II.	Rechtsnatur des Plans	363
	Raumpläne insbesondere	364
I.	Aufgabe der Raumplanung und Planungspflicht	364
II.	Richtplan	365
	1. Begriff	365
	2. Funktion	365
	3. Rechtsnatur	366
	4. Verfahrensrechtliche Konsequenzen	367
III.	Nutzungsplan	369
	1. Begriff	369
	2. Funktion	369
	3. Rechtsnatur	369
	4. Verfahrensrechtliche Konsequenzen	370
IV.	Sachplan und Konzept	373
4. Kapitel: Der Realakt		374
§ 38	Begriff, Funktionen und Arten des Realakts	374
I.	Begriff und Funktionen	374
	1. Begriff	374
	2. Abgrenzung zum Rechtsakt	374

3. Funktionen	376
II. Arten	376
1. Unterteilung nach Typen	376
2. Unterteilung nach dem Verhältnis zur Verfügung	378
III. Rechtliche Bedeutung	380
IV. Rechtsschutz	380
§ 39 Warnungen, Empfehlungen und informelle Absprachen insbesondere	382
I. Warnungen und Empfehlungen	382
1. Begriff und Funktion	382
2. Rechtliche Bedeutung	383
II. Informelle Absprachen	384
1. Begriff und Funktion	384
2. Rechtliche Bedeutung	384
5. Kapitel: Weitere Formen des Verwaltungshandelns	386
§ 40 Rechtsverordnung als Form des Verwaltungshandelns	386
§ 41 Dienstbefehl und Verwaltungsverordnung	387
I. Dienstbefehl	387
1. Begriff und Funktion	387
2. Abgrenzung zur Verfügung	387
3. Rechtsschutz	389
II. Verwaltungsverordnung	390
1. Begriff und Funktion	390
2. Abgrenzung zur Rechtsverordnung	392
3. Rechtsschutz	393
III. Exkurs: Zur Kritik an Dienstbefehl und Verwaltungsverordnung als Akte des Innenrechts	396
§ 42 Zivilrechtliches Handeln	398
I. Grundsatz: Vorrang des öffentlichen Rechts	398
1. Zivilrechtliches Handeln zur unmittelbaren Erfüllung von Verwaltungsaufgaben	398
2. Zivilrechtliches Handeln bei übriger Verwaltungstätigkeit	399
II. Zivilrechtliches Handeln und Grundrechtsbindung	400

4. Teil: Verwaltungsrechtsverhältnisse	401
§ 43 Vorbemerkungen: Das Verwaltungsrechtsverhältnis im Allgemeinen	402
I. Begriff und Funktionen	402
1. Begriff	402
2. Funktionen	403
II. Arten von Verwaltungsrechtsverhältnissen	404
1. Unterteilung nach Typen	404
2. Unterteilung nach formellen Gesichtspunkten	404
3. Unterteilung nach der Beziehung zur Staatsgewalt	406
III. Entstehung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	407
IV. Änderung, Übertragung und Beendigung von Verwaltungsrechtsverhältnissen	408
V. Das „besondere Rechtsverhältnis“	408
1. Die Rechtsfigur gestern und heute	408
2. Die doppelte Besonderheit	409
<i>1. Kapitel: Bewilligungen, Konzessionen, Subventionen</i>	413
§ 44 Bewilligungen	414
I. Begriff, Funktion und Arten	414
1. Begriff und Funktion	414
2. Arten	414
3. Abgrenzung zur Meldepflicht	415
4. Alte und neue Bewilligungserfordernisse	416
II. Zulässigkeit der Bewilligungspflicht	416
1. Gesetzliche Grundlage	417
2. Öffentliches Interesse	417
3. Verhältnismässigkeit	418
III. Erteilung, Verlängerung und Übertragung der Bewilligung	419
1. Erteilung	419
2. Verlängerung befristeter Bewilligungen	419
3. Übertragung	421
4. Änderung	421
IV. Die Polizeibewilligung (Kontrolleraubnis)	421
1. Begriff und Funktion	421
2. Rechtliche Bedeutung	422

3. Voraussetzungen der Bewilligungserteilung	424
V. Die wirtschaftspolitische Bewilligung	424
1. Begriff und Funktion	424
2. Rechtliche Bedeutung	425
3. Voraussetzungen der Bewilligungserteilung	425
VI. Die Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch	426
1. Begriff und Funktion	426
2. Rechtliche Bedeutung	426
3. Voraussetzungen der Bewilligungserteilung	426
VII. Die Ausnahmegewilligung	426
1. Begriff und Funktion	426
2. Rechtliche Bedeutung	427
3. Voraussetzungen zur Erteilung von Ausnahmegewilligungen	428
VIII. Koordination von Bewilligungsverfahren	430
1. Ausgangslage	430
2. Die Praxis des Bundesgerichts	431
3. Die Lösungen des Gesetzgebers	431
§ 45 Konzessionen	434
I. Ausgangslage	434
II. Staatliche Monopole	434
1. Begriff und Funktion	434
2. Arten	435
3. Zulässigkeit	436
III. Konzessionen	440
1. Begriff und Funktion	440
2. Arten	441
3. Begründung des Konzessionsverhältnisses	444
4. Ausgestaltung des Konzessionsverhältnisses	445
5. Übertragung von Konzessionen	447
6. Beendigung des Konzessionsverhältnisses	448
IV. Wohlerworbene Rechte	449
1. Begriff	449
2. Konzessionsrechte als „wohlerworbene“ Rechte	450
3. Der Schutz „wohlerworbener“ Konzessionsrechte	450
§ 46 Subventionen	452
I. Begriff und Funktion	452
II. Arten	453
1. Nach dem Zweck: Finanzhilfen und Abgeltungen	453

2.	Nach dem Handlungsspielraum der Behörde: Anspruchssubvention und Ermessenssubvention	454
3.	Nach dem Zeitpunkt der Ausrichtung: Förderungssubvention und Erhaltungssubvention	455
4.	Sonderfall: Koppelungssubvention	456
III.	Gesetzmässigkeit von Subventionen	456
1.	Tragweite des Gesetzmässigkeitsprinzips	456
2.	Das Subventionsgesetz des Bundes als Rahmenerlass	457
3.	Budgetvorbehalt	458
IV.	Das Subventionsverhältnis	459
1.	Begründung des Subventionsverhältnisses	459
2.	Ausgestaltung des Subventionsverhältnisses	460
3.	Beendigung des Subventionsverhältnisses	461
 2. Kapitel: System des öffentlichen Sachenrechts		462
§ 47	Öffentliches Sachenrecht	463
I.	Eine Ergänzung zum Zivilrecht	463
II.	System des modifizierten Privateigentums	463
III.	Aufgaben des öffentlichen Sachenrechts	464
§ 48	Die öffentlichen Sachen	465
I.	Begriff und Funktion der öffentlichen Sachen	465
II.	Entstehung öffentlicher Sachen	465
1.	Natürliche Sachen	465
2.	Künstliche Sachen	465
III.	Arten der öffentlichen Sachen im Allgemeinen	467
1.	Schematische Übersicht	467
2.	Finanzvermögen	467
3.	Verwaltungsvermögen	468
4.	Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	469
5.	Regalsachen	469
IV.	Zuordnungsprobleme	469
1.	Bedeutung für das Finanzreferendum	469
2.	Staatliche Unternehmensbeteiligungen	470
3.	Wälder	471
§ 49	Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Zuordnung	472
I.	Grundsätze	472
1.	Allgemeines	472

2. (Ir)Relevanz der Eigentümerstellung	472
II. Finanzvermögen	473
III. Öffentliche Sachen (im engeren Sinn)	474
1. Unpfändbarkeit	474
2. Nachbarrecht und Haftung	474
§ 50 Nutzungsverhältnisse am Verwaltungsvermögen	476
I. Zweckverwirklichung als Regel	476
II. Nutzung durch Dritte als Ausnahme	476
III. Besonderheiten der Nutzung von Betriebsachen	477
1. Betriebs- oder Hausordnung	477
2. Öffentlichrechtliche oder privatrechtliche Regelung der Nutzung?	480
§ 51 Nutzungsverhältnisse an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	482
I. Arten von Gebrauchsrechten	482
1. Tabellarische Übersicht	482
2. Schlichter Gemeingebrauch	483
3. Gesteigerter Gemeingebrauch	484
4. Sondernutzung	487
II. Öffentliche Strassen und Plätze	488
1. Begriff der öffentlichen Strasse	488
2. Strassenhoheit der Kantone und Verkehrsregeln des Bundes	489
3. Gemeingebrauch an öffentlichen Strassen	492
4. Gesteigerter Gemeingebrauch an öffentlichen Strassen	493
5. Das Problem der Parkgebühren	496
6. Die Rechtsstellung des Strassenanliegers	497
III. Öffentliche Gewässer	498
1. Begriff der öffentlichen Gewässer	498
2. Gewässerhoheit der Kantone und Verkehrsregeln des Bundes	499
3. Gemeingebrauch an öffentlichen Gewässern	500
4. Gesteigerter Gemeingebrauch an öffentlichen Gewässern	501
5. Sondernutzung an öffentlichen Gewässern	501
6. Die Rechtsstellung des Seeanliegers	501
IV. Die übrigen öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	502
1. Wälder	502
2. Luftraum	503
3. Kulturunfähiges Land	504

§ 52	Nutzungsverhältnisse an Regalsachen	505
I.	Bergregal	505
II.	Fischereiregal	505
III.	Jagdregal	506
3. Kapitel:	Polizei	507
§ 53	Polizeibegriff und Polizeirechtsverhältnis	508
I.	Begriff der Polizei	508
	1. Funktioneller Polizeibegriff	508
	2. Organisatorischer Polizeibegriff	509
	3. Weitere aufgabenspezifische Polizeibegriffe	510
II.	Polizeiliche Verwaltungsrechtsverhältnisse	512
§ 54	Die Polizeiaufgaben	514
I.	Schutz der Polizeigüter...	514
	1. Vorbemerkung: Polizeiliche Schutzgüter im Wandel der Zeit	514
	2. Oberbegriff: Öffentliche Sicherheit und Ordnung	515
	3. Einzelne polizeiliche Schutzgüter	517
II.	... vor Gefahren und Störungen	519
	1. Allgemeine und besondere Gefahrenabwehr	519
	2. Primäre Gefahrenabwehr	520
	3. Subsidiäre Gefahrenabwehr	521
III.	Art und Weise der polizeilichen Aufgabenerfüllung	323
	1. Bundesstaatliche Zuständigkeitsverteilung	523
	2. Auslagerung polizeilicher Aufgaben vs. Gewaltmonopol	524
	3. Repression und Prävention	525
§ 55	Das Handeln der Polizei	527
I.	Polizeiliche Handlungsmöglichkeiten	527
	1. Vier Grundformen	527
	2. Kombinationen	528
II.	Rechtliche Handlungsformen	529
III.	Polizeiliche Massnahmen	530
	1. Anhaltung und Identitätsfeststellung	530
	2. Erkennungsdienstliche Massnahmen	530
	3. Wegweisung, Fernhaltung	531
	4. Polizeilicher Gewahrsam	532

5. Durchsuchen von Personen, Sachen und Räumen	533
6. Sicherstellung	534
7. Neue Gefahren, neue Massnahmen?	535
IV. Polizeiliche Zwangsmittel	535
§ 56 Grundsätze des polizeilichen Handelns	537
I. Gesetzmässigkeit	537
1. Allgemeine Polizeigesetze	537
2. Polizeiliche Generalklausel	538
3. Polizeinotstand	540
II. Öffentliches Interesse	540
III. Verhältnismässigkeit	541
IV. Opportunitätsprinzip	542
1. Begriff und Funktion	542
2. Pflicht zur Interessenabwägung	543
V. Störerprinzip	544
1. Begriff und Funktion	544
2. Arten von Störern	545
3. Mehrzahl von Störern	547
VI. Verursacherprinzip	547
1. Begriff und Funktion	547
2. Verhältnis zum Störerprinzip	548
3. Mehrzahl von Verursachern	549
4. Kapitel: Öffentliche Abgaben	550
§ 57 Das System der öffentlichen Abgaben	551
I. Begriff und Funktion der öffentlichen Abgaben	551
II. Arten von öffentlichen Abgaben im Allgemeinen	552
1. Schematische Übersicht	552
2. Rechtliche Bedeutung	552
III. Die öffentlichen Abgaben im Einzelne	554
1. Steuern	554
2. Kausalabgaben	557
3. Gemengsteuern	562
§ 58 Die Bemessung der öffentlichen Abgaben	563
I. Bemessung der Steuern	563
1. Allgemeines	563

2.	Grundsätze der Steuerbemessung	563
3.	Verbot konfiskatorischer oder prohibitiver Besteuerung	564
II.	Bemessung der Kausalabgaben	566
1.	Allgemeines	566
2.	Kostendeckungsprinzip	567
3.	Aquivalenzprinzip	569
§ 59	Die Gesetzmässigkeit der öffentlichen Abgaben	572
I.	Grundsatz	572
II.	Lockerungen des Grundsatzes	573
1.	Steuern	573
2.	Kausalabgaben	573
3.	Verzugszinspflicht	577
5. Teil:	Das öffentliche Entschädigungsrecht	579
§ 60	Vorbemerkungen: System des öffentlichen Entschädigungsrechts	580
I.	Fehlende Kohärenz	580
II.	Arten öffentlichrechtlicher Entschädigungen	581
1.	Mögliche Einteilungskriterien	581
2.	Schematische Übersicht	582
III.	Ein Kern gemeinsamer Voraussetzungen?	582
1.	Gemeinsame Voraussetzungen	582
2.	Keine gemeinsamen Voraussetzungen	585
1. Kapitel:	Staats- und Beamtenhaftung	587
§ 61	Die Staats- und Beamtenhaftung im Allgemeinen	588
I.	Begriff der Staats- und Beamtenhaftung	588
1.	Haftungssubjekt	588
2.	Haftungsform	589
3.	Haftungsgrund	591
II.	Rechtsquellen der Staats- und Beamtenhaftung	592
1.	Bundesverfassung	593
2.	Staatshaftungsgesetze von Bund und Kantonen	593
3.	Zivilrechtliche und spezialgesetzliche Haftungsnormen	594

§ 62 Die Staats- und Beamtenhaftung im Bund	596
I. System der Staats- und Beamtenhaftung im Bund	596
1. Das eidgenössische Verantwortlichkeitsgesetz	596
2. Prüfprogramm im Allgemeinen	598
3. Schematische Übersicht	599
II. Die einzelnen Haftungsvoraussetzungen	600
1. Kein „gewerbliches“ Handeln als Subjekt des Zivilrechts	600
2. Fehlen spezialgesetzlicher Haftungsnormen	600
3. Schaden	601
4. Adäquate Kausalität	602
5. Beamter	603
6. Zusammenhang mit amtlicher Tätigkeit	604
7. Widerrechtlichkeit	606
III. Haftung für rechtmässiges Staatshandeln?	612
IV. Verfahrensfragen	614
1. Staatshaftung nach allgemeiner Haftungsregelung	614
2. Staatshaftung nach vorgehendem Sonderrecht	616
3. Interne Beamtenhaftung	616
2. Kapitel: Enteignung	617
§ 63 Eigentumsgarantie	618
I. Begriff und Teilgehalte	618
1. Begriff	618
2. Drei Teilgehalte	618
II. Schutzbereich der Eigentumsgarantie	620
1. Persönlicher Schutzbereich	620
2. Sachlicher Schutzbereich	620
m. Einschränkungen der Eigentumsgarantie	621
1. Zwei Hauptkategorien	621
2. Voraussetzungen der öffentlichrechtlichen Eingriffe in das Eigentum	622
§ 64 Formelle Enteignung	624
I. Begriff und Funktion	624
1. Begriff	624
2. Funktion	624
II. Träger des Enteignungsrechts	625
III. Voraussetzungen der formellen Enteignung	625

IV.	Gegenstand der formellen Enteignung	626
	1. Grundsatz	626
	2. Sonderfall 1: Enteignung von Nachbarrechten	626
	3. Sonderfall 2: Enteignung von wohlerworbenen Rechten	629
V.	Entschädigung	629
	1. Volle Entschädigung	629
	2. Geldersatz vor Realersatz	630
	3. Bemessung der Entschädigung im Einzelnen	630
	4. Massgeblicher Zeitpunkt	633
VI.	Verfahrensfragen	634
	1. Anwendbares Recht	634
	2. Verfahren nach Bundesrecht	634
	3. Verfahren nach kantonalem Recht	636
§ 65	Materielle Enteignung	638
I.	Begriff und Funktion	638
	1. Begriff	638
	2. Funktion	638
	3. Abgrenzung zur formellen Enteignung	639
II.	Einzelne Begriffselemente	639
	1. Überblick	639
	2. Art des Eingriffs	641
	3. Art des eingeschränkten Eigentumsgebrauchs	643
	4. Prüfprogramm	646
III.	Sonderfall: Polizeilich motivierte Eigentumsbeschränkungen	647
	1. Grundsatz: Entschädigungslosigkeit bei rein polizeilicher Motivation	647
	2. Ausnahme: Entschädigung bei gemischter Motivation	648
IV.	Entschädigung	649
	1. Volle Entschädigung	649
	2. Ersatz von Projektierungskosten	649
	3. Massgeblicher Zeitpunkt	649
	4. Verzinsung der Entschädigung	650
	5. Entschädigungsschuldner	650
V.	Verfahrensfragen	651
	1. Verfahrensdualismus	651
	2. Anwendbares Recht	651