

# Allgemeines Verwaltungsrecht

von

**Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann**

Professoren an der Universität Zürich

7. vollständig überarbeitete Auflage

**DIKE**

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	XI
Literatur, amtliche Veröffentlichungen, Zeitschriften und Internet Adressen zum Verwaltungsrecht	XXXIII
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>XLI</b>
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>1. Teil Grundlagen</b>	<b>5</b>
<b>1. Kapitel Verwaltung</b>	<b>7</b>
§ 1 Begriff und Arten der Verwaltung	7
<b>2. Kapitel Verwaltungsrecht</b>	<b>14</b>
§ 2 Quellen des Verwaltungsrechts	14
§ 3 Auslegung des Verwaltungsrechts	39
§ 4 Verwaltungsrecht und Privatrecht	50
§ 5 Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich des Verwaltungsrechts	60
<b>3. Kapitel Grundsätze des rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns</b>	<b>74</b>
Vorbemerkung	74
§ 6 Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung	76
§ 7 Grundsatz des öffentlichen Interesses	107
§ 8 Grundsatz der Verhältnismässigkeit	118
§ 9 Rechtsgleichheit und Willkürverbot	128
§ 10 Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht	141
<b>2. Teil Verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen</b>	<b>167</b>
<b>1. Kapitel Grundlagen</b>	<b>169</b>
§ 11 Verwaltungsrechtsverhältnisse	169
§ 12 Formen des Verwaltungshandelns: Überblick und Bedeutung	187

<b>2. Kapitel</b>	<b>Verfügung</b>	190
	Vorbemerkung	190
§ 13	Begriff, Inhalt und Arten der Verfügung	190
§ 14	Verfahren auf Erlass einer Verfügung (Verwaltungsverfahren)	212
§ 15	Fehlerhafte Verfügung	237
§ 16	Anfechtung fehlerhafter Verfügungen im Rechtsmittelverfahren	245
§ 17	Änderung rechtskräftiger Verfügungen	261
<b>3. Kapitel</b>	<b>Weitere Formen des Verwaltungshandelns</b>	278
§ 18	Verwaltungsrechtlicher Vertrag	278
§ 19	Zusammenhänge zwischen Verwaltungstätigkeit und Privatrecht	304
§ 20	Tatsächliches Verwaltungshandeln (Realakte)	312
<b>4. Kapitel</b>	<b>Verwaltungsrechtliche Sanktionen</b>	320
§ 21	Begriff und Arten von verwaltungsrechtlichen Sanktionen	320
<b>3. Teil</b>	<b>Verwaltungsorganisation</b>	34i
<b>1. Kapitel</b>	<b>Grundsätze und Formen der Verwaltungsorganisation</b>	343
§ 22	Grundsätze der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsführung	343
§ 23	Zentrale und dezentrale Verwaltungsorganisation	356
§ 24	Organisationsformen	364
<b>2. Kapitel</b>	<b>Verhältnis der Verwaltungsbehörden zu anderen Behörden und zu Privaten</b>	379
§ 25	Verhältnis zu anderen Behörden	379
§ 26	Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und Privaten	394
<b>3. Kapitel</b>	<b>Gemeinden</b>	411
§ 27	Gemeinden	411
<b>4. Kapitel</b>	<b>Personalrecht</b>	437
§ 28	Personal des öffentlichen Dienstes	437

Inhaltsübersicht	IX
<b>4. Teil        Staats- und Beamtenhaftung</b>	459
§ 29    Formen der öffentlich-rechtlichen Haftung	462
§ 30    Staatshaftung	467
§ 31    Beamtenhaftung	484
<b>5. Teil        Öffentliche Sachen und ihre Benutzung</b>	487
§ 32    Begriff und Arten der öffentlichen Sachen	490
§ 33    Gebrauchsrechte an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	499
<b>6. Teil        Öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Eigentums</b>	515
§ 34    Eigentumsgarantie	517
§ 35    Formelle Enteignung	528
§ 36    Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen und materielle Enteignung	548
<b>7. Teil        Subventionen</b>	563
§ 37    Subventionen	565
<b>8. Teil        Polizei</b>	573
§ 38    Polizeiliche Massnahmen	575
§ 39    Polizeierlaubnis	597
<b>9. Teil        Monopole und Konzessionen</b>	607
§ 40    Monopole	609
§ 41    Konzessionen	617
<b>10. Teil      Öffentliche Abgaben</b>	625
§ 42    Begriffe und Übersicht	628
§ 43    Gebühren	632
§ 44    Beiträge (Vorzugslasten)	643
§ 45    Steuern	646
§ 46    Besondere Abgaben und Mischformen	652
<b>Sachregister</b>	659

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	1
<b>1. Teil Grundlagen</b>	5
<b>1. Kapitel Verwaltung</b>	7
<b>§ 1 Begriff und Arten der Verwaltung</b>	7
1. Funktioneller und organisatorischer Begriff der Verwaltung	7
1. Funktioneller Begriff der Verwaltung: Verwaltungstätigkeit	7
2. Organisatorischer Begriff der Verwaltung: Verwaltungsbehörden	9
II. Begriff und Arten der Verwaltungsaufgabe	10
1. Begriff der Verwaltungsaufgabe	10
2. Arten der Verwaltungsaufgabe	10
3. Formen der Verwaltungstätigkeit	10
4. Erfüllungs- und Gewährleistungsverwaltung	13
<b>2. Kapitel Verwaltungsrecht</b>	14
<b>§ 2 Quellen des Verwaltungsrechts</b>	14
I. Begriff und Bedeutung des Verwaltungsrechts	15
II. Verfassung	15
1. Verfassungsgrundsätze	15
2. Grundrechte	16
3. Verfassungsrechtliche Kompetenzordnung	16
4. Materielles Verwaltungsrecht in der Verfassung	16
III. Gesetze	17
1. Begriff	17
2. Bedeutung der Gesetze für das Verwaltungsrecht	17
IV. Verordnungen	18
1. Begriff und Bedeutung	18
2. Erlassende Behörde	18
3. Arten von Verordnungen	19
4. Exkurs: Verordnungen und Richtlinien nach dem Recht der EU	25
V. Autonome Satzungen und gesteuerte Selbstregulierung	26
1. Autonome Satzungen	26
2. Selbstregulierung	26
VI. Völkerrechtliche Verträge und innerstaatliche Vereinbarungen	27
1. Völkerrechtliche Verträge	27
2. Innerstaatliche Vereinbarungen	30

VII. Allgemeine Rechtsgrundsätze	32
1. Begriff	32
2. Wichtige Anwendungsfälle	33
VIII. Gewohnheitsrecht	35
1. Begriff	35
2. Voraussetzungen der Zulassung von Gewohnheitsrecht im Verwaltungsrecht	36
IX. Richterliches Recht	37
1. Begriff	37
2. Bedeutung des richterlichen Rechts im Verwaltungsrecht	37
3. Beispiele von richterlichem Recht im Verwaltungsrecht	38
<b>§ 3 Auslegung des Verwaltungsrechts</b>	<b>39</b>
I. Aufgabe und Bedeutung der Auslegung im Verwaltungsrecht	39
II. Anwendung der allgemeinen Auslegungsmethoden im Verwaltungsrecht	40
III. Bedeutung formaler Auslegungsregeln	41
1. Vorrang der lex specialis und der lex posterior	42
2. Umkehr- und Analogieschluss	43
3. Verbot extensiver Auslegung von Polizei- und Ausnahmenvorschriften («in dubio pro libertate»)	43
IV. Verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung von Verwaltungsrecht	45
1. Verfassungskonforme Auslegung	45
2. Völkerrechtskonforme Auslegung	45
3. Europarechtskonforme Auslegung	46
V. Lückenfüllung im Verwaltungsrecht	47
<b>§ 4 Verwaltungsrecht und Privatrecht</b>	<b>50</b>
I. Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Regelungen	51
1. Allgemeines	51
2. Abgrenzungskriterien	51
3. Praktische Bedeutung der Zuordnung zum öffentlichen Recht	55
4. Gemischte Normen (Doppelnormen)	56
II. Übernahme von Begriffen und Normen des Privatrechts ins Verwaltungsrecht	57
1. Anknüpfung des Verwaltungsrechts an privatrechtliche Tatbestände	57
2. Verweisung des Verwaltungsrechts auf Normen des Privatrechts	57
3. Analoge Anwendung des Privatrechts zur Lückenfüllung im öffentlichen Recht	58
<b>§ 5 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. Rückwirkung	61
4. Zeitlicher Geltungsbereich und Verfahrensrecht	67
5. Vorwirkung	69

II. Räumlicher Geltungsbereich	71
1. Territorialitätsprinzip	71
2. Verschiedene Anknüpfungen	72
<b>3. Kapitel Grundsätze des rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns</b>	<b>74</b>
Vorbemerkung	74
<b>§ 6 Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung</b>	<b>76</b>
I. Sinn und Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips	77
1. Allgemeines	77
2. Rechtsstaatliche Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips	78
3. Demokratische Funktion des Gesetzmässigkeitsprinzips	78
II. Rechtsgrundlagen	79
III. Allgemeine Umschreibung des Inhalts des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit	79
IV. Erfordernis des Rechtssatzes	79
1. Definition	79
2. Begriff des Rechtssatzes	80
3. Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes	80
V. Erfordernis der Gesetzesform	82
1. Definition	82
2. Gesichtspunkte für die Bestimmung der Rechtssetzungsstufe	83
3. Problem der Gesetzesdelegation	85
VI. Geltungsbereich des Gesetzmässigkeitsprinzips	90
1. Geltung für Eingriffs- und Leistungsverwaltung	90
2. Geltung für Bund, Kantone und Gemeinden	90
3. Geltung für alle Arten von Verwaltungstätigkeit	91
4. Beschränkte Geltung des Gesetzmässigkeitsprinzips	91
VII. Gesetzmässigkeit, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	93
1. Allgemeines	93
2. Offene Normen und Gesetzesdelegation	94
3. Begriff und Arten des Ermessens	94
4. Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	97
5. Ermessensfehler	100
6. Gerichtliche Beurteilung der Ermessensfehler	103
VIII. Gesetzmässigkeitsprinzip und Sonderstatusverhältnis («Besonderes Rechtsverhältnis»)	105
1. Begriff des Sonderstatusverhältnisses	105
2. Anforderungen an die gesetzliche Grundlage	105
<b>§ 7 Grundsatz des öffentlichen Interesses</b>	<b>107</b>
I. Begriff des öffentlichen Interesses	107
1. Schwierigkeit einer allgemeinen Umschreibung	107
2. Zeitliche und örtliche Wandelbarkeit	108

3.	Kasuistik	109
4.	Fiskalische Interessen	111
II.	Rechtsgrundlagen	112
III.	Geltungsbereich	112
IV.	Abwägung zwischen verschiedenen Interessen	114
1.	Allgemeines	114
2.	Abwägung zwischen öffentlichem und entgegenstehendem privatem Interesse	114
3.	Abwägung zwischen gegensätzlichen öffentlichen Interessen	115
<b>§8</b>	<b>Grundsatz der Verhältnismässigkeit</b>	118
I.	Definition des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit	118
II.	Rechtsgrundlagen	119
III.	Geltungsbereich	120
IV.	Die drei Elemente des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit	120
1.	Eignung der Massnahme	121
2.	Erforderlichkeit der Massnahme	122
3.	Verhältnismässigkeit von Zweck und Wirkung der Massnahme («Zumutbarkeit»)	125
<b>§9</b>	<b>Rechtsgleichheit und Willkürverbot</b>	128
I.	Rechtsgrundlage, Inhalt und Bedeutung des Gleichheitsprinzips	129
II.	Anspruch auf Gleichbehandlung	130
1.	Grundsatz	130
2.	Bedeutung bei der Rechtssetzung	131
3.	Bedeutung bei der Rechtsanwendung	133
III.	Willkürverbot	137
1.	Inhalt	137
2.	Prozessuale Behandlung	139
<b>§ 10</b>	<b>Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht</b>	141
I.	Begriff und Tragweite des Grundsatzes von Treu und Glauben im öffentlichen Recht	141
II.	Rechtsgrundlagen	142
III.	Grundsatz des Vertrauensschutzes	142
1.	Begriff des Vertrauensschutzes	142
2.	Verhältnis des Vertrauensschutzes zu anderen Verfassungsgrundsätzen	143
3.	Voraussetzungen des Vertrauensschutzes	143
4.	Unrichtige behördliche Auskünfte im Besonderen	152
5.	Rechtswirkungen des Vertrauensschutzes	158
IV.	Verbot widersprüchlichen Verhaltens	162
1.	Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Verwaltungsbehörden	162
2.	Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Privaten	162



Inhaltsverzeichnis	XV
V. Verbot des Rechtsmissbrauchs durch zweckwidrige Verwendung eines Rechts	163
VI. Exkurs: Rulings	166
<b>2. Teil      Verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen</b>	<b>167</b>
<b>1. Kapitel    Grundlagen</b>	<b>169</b>
<b>§ 11 Verwaltungsrechtsverhältnisse</b>	<b>169</b>
I. Begriff und Funktion des Verwaltungsrechtsverhältnisses	169
II. Begriff der verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechte	170
1. Verwaltungsrechtliche Pflichten	170
2. Verwaltungsrechtliche Rechte	170
III. Begründung von verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechten	171
1. Begründung unmittelbar durch Rechtssatz	171
2. Begründung durch allgemeinen Rechtsgrundsatz	172
3. Begründung durch Verfügung	172
4. Begründung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	172
IV. Beendigung von verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechten	172
1. Erfüllung	172
2. Verjährung	173
3. Verwirkung	176
4. Verrechnung	178
5. Verzicht	179
6. Beendigung durch Rechtssatz und Verfügung	180
7. Fristablauf bei Befristung	180
V. Änderung verwaltungsrechtlicher Pflichten und Rechte	180
1. Bei Begründung der Pflichten und Rechte durch Rechtssatz	181
2. Bei Begründung der Pflichten und Rechte durch Verfügung	181
3. Bei Begründung der Pflichten und Rechte durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	182
VI. Übertragung verwaltungsrechtlicher Pflichten und Rechte	182
1. Pflichten und Rechte des Gemeinwesens und seiner Organe	182
2. Pflichten und Rechte der Privaten	183
VII. Stellvertretung	185
<b>§ 12 Formen des Verwaltungshandelns: Überblick und Bedeutung</b>	<b>187</b>
I. Funktionen der Handlungsformen	187
II. Rechtliches Verwaltungshandeln (Rechtsakte)	188
III. Tatsächliches Verwaltungshandeln (Realakte)	189
<b>2. Kapitel    Verfügung</b>	<b>190</b>
Vorbemerkung	190

<b>§ 13 Begriff, Inhalt und Arten der Verfügung</b>	190
I. Begriff der Verfügung	191
1. Definition und Funktion	191
2. Elemente des Verfügungsbegriffs	192
3. Form?	195
4. Abgrenzung zu Verwaltungshandlungen ohne Verfügungscharakter	195
II. Arten von Verfügungen	197
1. Rechtsgestaltende, verweigernde und feststellende Verfügung	197
2. Mitwirkungsbedürftige Verfügung	199
3. Bewilligungen und Meldepflichten	199
4. Plangenehmigung	200
III. Nebenbestimmungen von Verfügungen	201
1. Zweck von Nebenbestimmungen	201
2. Arten von Nebenbestimmungen	201
3. Voraussetzungen für den Erlass von Nebenbestimmungen	203
IV. Allgemeinverfügung	205
1. Begriff	205
2. Rechtsnatur	205
3. Verfahrensrechtliche Behandlung	206
V. Plan	208
1. Aufgabe der Raumplanung	208
2. Arten von Raumplänen	208
3. Rechtsnatur der Raumpläne	209
<b>§ 14 Verfahren auf Erlass einer Verfügung (Verwaltungsverfahren)</b>	212
I. Förmlichkeit der Verfügung und des Verwaltungsverfahrens	212
II. Verfahrensstadien	213
1. Nichtstreitiges Verwaltungsverfahren	213
2. Streitiges Verwaltungsverfahren	214
III. Rechtsgrundlagen	214
1. Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden	214
2. Kantonales Verwaltungsverfahren	214
3. Für alle Verfahren massgebende Rechtsnormen	215
IV. Grundsätze des Verwaltungsverfahrens	215
1. Zuständigkeit und richtige Zusammensetzung der Behörde	215
2. Prinzipien der Durchführung des Verfahrens	216
3. Anspruch auf rechtliches Gehör	219
4. Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung im Verfahren	227
5. Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege	229
V. Eröffnung der Verfügung	231
1. Form	231
2. Begründung	233

3. Rechtsmittelbelehrung	234
4. Formfehler	234
<b>§ 15 Fehlerhafte Verfügung</b>	237
I. Allgemeines	237
1. Begriff der fehlerhaften Verfügung	237
2. Übersicht über die möglichen Rechtsfolgen der Fehlerhaftigkeit einer Verfügung	237
II. Regelfall der Anfechtbarkeit	238
1. Begriff und Grundsatz der Anfechtbarkeit	238
2. Formelle und materielle Rechtskraft	239
III. Nichtigkeit als Ausnahme	240
1. Bedeutung der Nichtigkeit	240
2. Voraussetzungen der Nichtigkeit	240
3. Verfahrensfragen	241
4. Nichtigkeitsgründe	241
5. Teilnichtigkeit	244
<b>§ 16 Anfechtung fehlerhafter Verfügungen im Rechtsmittelverfahren</b>	245
I. Rechtsmittel und Rechtsbehelfe	245
II. Beschwerde und Rekurs	246
1. Begriff	246
2. Voraussetzungen	246
3. Wirkungen der Beschwerde	250
4. Verfahren vor der Beschwerdeinstanz	251
5. Beschwerdeentscheid	252
III. Besonderheiten der verwaltungsinternen Rechtspflege und der verwaltungsgerichtlichen Rechtspflege	254
1. Verwaltungsinterne Rechtspflege	254
2. Verwaltungsgerichtliche Rechtspflege	254
IV. Weitere Rechtsmittel und Rechtsbehelfe	257
1. Einsprache	257
2. Aufsichtsbeschwerde	258
3. Begehren um Erläuterung und Berichtigung von Redaktions- und Rechnungsfehlern	260
<b>§ 17 Änderung rechtskräftiger Verfügungen</b>	261
I. Arten der Änderung von Verfügungen	261
1. Terminologie	261
2. Widerruf	262
3. Revision	263
4. Wiedererwägung	263
5. Berichtigung von Kanzleifehlern	263
II. Voraussetzungen des Widerrufs	264
1. Widerrufbarkeit der Verfügung	264
2. Kriterien für die Widerrufbarkeit von Verfügungen	264

3.	Fallgruppen von grundsätzlich nicht widerrufbaren Verfügungen	265
4.	Weitere Beispiele zur Frage der Unwiderrufbarkeit von Verfügungen	272
III.	Revision und Wiedererwägung	273
1.	Revision	273
2.	Wiedererwägung	274
IV.	Zeitpunkt der Wirkungen der Änderung von Verfügungen	277
<b>3. Kapitel</b>	<b>Weitere Formen des Verwaltungshandelns</b>	<b>278</b>
<b>§ 18</b>	<b>Verwaltungsrechtlicher Vertrag</b>	<b>278</b>
I.	Begriff des verwaltungsrechtlichen Vertrages	279
1.	Definition	279
2.	Abgrenzung gegenüber der Verfügung und dem privatrechtlichen Vertrag	279
3.	Weiter^Abgrenzungen	283
II.	Arten und Zulässigkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen	284
1.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen (koordinationsrechtliche Verträge)	284
2.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen und Privaten (subordinationsrechtliche Verträge)	285
3.	Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Privaten	294
III.	Entstehung und Auslegung von verwaltungsrechtlichen Verträgen	294
1.	Entstehung	294
2.	Auslegung	294
IV.	Fehlerhafte verwaltungsrechtliche Verträge	296
1.	Ursprünglich fehlerhafte Verträge	297
2.	Nachträglich fehlerhafte Verträge	299
3.	Rechtsschutz	302
V.	Beendigung des verwaltungsrechtlichen Vertrages	303
<b>§ 19</b>	<b>Zusammenhänge zwischen Verwaltungstätigkeit und Privatrecht</b>	<b>304</b>
I.	Zulässigkeit und Arten des privatrechtlichen Handelns des Staates	305
1.	Verbot der privatrechtlichen Betätigung des Staates im öffentlich-rechtlich geregelten Bereich	305
2.	Fälle zulässigen privatrechtlichen Handelns des Staates	306
II.	Einbindung des privatrechtlichen Handelns ins öffentliche Recht	307
1.	Problemstellung	307
2.	Zweistufentheorie	307
3.	Öffentliches Beschaffungsrecht (Submissionen)	308
4.	Zweistufentheorie ausserhalb des öffentlichen Beschaffungsrechts?	309
5.	Bindung des privatrechtlich handelnden Gemeinwesens an die Grundrechte	310
III.	Privatrechtliche Haftung des Staates	310

<b>§ 20 Tatsächliches Verwaltungshandeln (Realakte)</b>	312
I. Begriff	313
II. Arten von Realakten	313
1. Unmittelbare Erfüllung von Verwaltungsaufgaben	313
2. Vollstreckungshandlungen	313
3. Auskünfte, Belehrungen, Warnungen, Empfehlungen, Rechnungsstellungen und Ermahnungen gegenüber Privaten	314
4. Amtliche Berichte und Vernehmlassungen	314
5. Informelles Verwaltungshandeln	315
III. Probleme des Rechtsschutzes	316
1. Rechtsschutzdefizit	316
2. Verfügung über Realakte (Art. 25a VwVG)	317
3. Weitere Verfahrensfragen	319
<b>4. Kapitel Verwaltungsrechtliche Sanktionen</b>	320
<b>§ 21 Begriff und Arten von verwaltungsrechtlichen Sanktionen</b>	320
I. Allgemeines	321
1. Begriff	321
2. Arten	321
3. Voraussetzungen	323
II. Exekutorische Sanktionen	326
1. Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen	326
2. Ersatzvornahme	327
3. Antizipierte Ersatzvornahme	328
4. Unmittelbarer Zwang	328
III. Repressive Sanktionen	330
1. Verwaltungsstrafen, insbesondere Ordnungsbussen	330
2. Bestrafung wegen Ungehorsams	332
3. Disziplinarische Massnahmen	333
IV. Administrative Rechtsnachteile	335
1. Einziehung unrechtmässig erlangter Vorteile	335
2. Verweigerung von Verwaltungsleistungen	336
3. Widerruf von begünstigenden Verfügungen	337
V. Exkurs: Anwendbarkeit strafprozessualer Verfahrensgarantien auf Verwaltungssanktionen	338

<b>3. Teil</b>	<b>Verwaltungsorganisation</b>	341
<b>1. Kapitel</b>	<b>Grundsätze und Formen der Verwaltungsorganisation</b>	343
<b>§ 22</b>	<b>Grundsätze der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsführung</b>	343
I.	Demokratische Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation	345
1.	Ziel der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit	345
2.	Elemente der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation	345
II.	Rechtsstaatliche Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation	345
1.	Gesetzliche Grundlagen der Verwaltungsorganisation	345
2.	Umgang der Verwaltung mit Informationen (Akten der Verwaltung)	346
III.	Hierarchie der Verwaltungsbehörden	349
1.	Begriff der Hierarchie	349
2.	Zweck der Hierarchie	350
3.	Auswirkungen des hierarchischen Aufbaus	350
IV.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management, NPM)	351
1.	Grundgedanken	351
2.	Anpassungen der Rechtsordnung	352
3.	Legalitätsprinzip als Schranke der Wirkungsorientierung	353
4.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Geltendmachung der Verantwortlichkeit	354
5.	Gewinnorientierung	355
<b>§ 23</b>	<b>Zentrale und dezentrale Verwaltungsorganisation</b>	356
I.	Begriffe	357
1.	Zentralisation	357
2.	(Sachliche) Dezentralisation	357
3.	Örtliche Dezentralisation	358
4.	Sachliche und örtliche Dezentralisation	358
II.	Gründe für eine dezentrale Verwaltungsorganisation	359
1.	Politische Unabhängigkeit	359
2.	Fachliche Unabhängigkeit	359
3.	Wirtschaftliche Unabhängigkeit	359
4.	Föderalismus	360
5.	(Bürger-)Nähe	360
6.	Vermeidung von Interessenkonflikten	361
III.	Folgen der dezentralen Verwaltungsorganisation	361
1.	Auswahl und Schaffung eines dezentralen Verwaltungsträgers	361
2.	Steuerung und Kontrolle	361
3.	Verwaltungsrechtliche Rechtsfolgen	362
4.	Gelockerte Grundrechtsbindung?	363
IV.	«4-Kreise-Modell»	363

<b>§ 24 Organisationsformen</b>	364
I. Zentralverwaltung	364
1. Aufbau der Zentralverwaltung	364
2. Kompetenzverteilung	364
II. Öffentlich-rechtliche Körperschaften	366
1. Begriff und Merkmale	366
2. Arten und Beispiele	367
3. Errichtung	367
4. Autonomie	367
5. Organisation	368
6. Zwangsmitgliedschaft und freiwillige Mitgliedschaft	368
7. Staatliche Aufsicht	369
8. Rechtsschutz	369
III. Öffentlich-rechtliche Anstalten	369
1. Begriff und Merkmale	369
2. Selbstständige und unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten	370
3. Autonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalt	371
4. Rechtsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlicher Anstalt und deren Benutzern	371
5. Monopol und Anstaltszwang	373
IV. Öffentlich-rechtliche Stiftungen	373
1. Begriff und Merkmale	373
2. Abgrenzung gegenüber den privatrechtlichen Stiftungen mit öffentlichem Zweck	374
V. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	375
1. Begriff und Merkmale	375
2. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften des Bundes	375
3. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften der Kantone nach Art. 763 OR	376
VI. Genossenschaften des öffentlichen Rechts (Art. 829 OR)	376
VII. Privatrechtliche Organisationsformen	376
VIII. Kommissionen	377
<b>2. Kapitel Verhältnis der Verwaltungsbehörden zu anderen Behörden und zu Privaten</b>	379
<b>§ 25 Verhältnis zu anderen Behörden</b>	379
I. Verwaltungsbehörden und Parlament	380
1. Kompetenzverteilung	380
2. Parlamentarische Oberaufsicht gegenüber den Verwaltungsbehörden	381
II. Verwaltungsbehörden und Justizbehörden	383
1. Kompetenzverteilung	383
2. Entscheid über Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden	383
3. Gegenseitige Unabhängigkeit und Anerkennung	383
4. Entscheid über Vorfragen	384

III.	Ombudsstellen (Ombudsperson)	388
1.	Begriff, Aufgaben und Stellung	388
2.	Verbreitung	389
IV.	Verhältnis von Verwaltungsbehörden untereinander	389
1.	Koordination im hierarchischen Verwaltungsaufbau	389
2.	Koordination im Entscheidverfahren	389
3.	Kooperation	391
4.	Amts- und Rechtshilfe	391
<b>§ 26</b>	<b>Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und Privaten</b>	<b>394</b>
I.	Allgemeines	396
1.	Ziel der Zusammenarbeit	396
2.	Formen der Zusammenarbeit im Überblick	396
II.	Schaffung eines gemeinsamen Verwaltungsträgers (Gemischtwirtschaftliche Unternehmen)	398
1.	Begriff und Merkmale	398
2.	Rechtsform und Gründung	399
3.	Haftung für staatliche Vertreter	399
4.	Motive für die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen	400
III.	Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private	400
1.	Begriff und Voraussetzungen	400
2.	Typische Formen der Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private	400
3.	Anwendbares Recht	405
IV.	Fragen der Grundrechtsbindung und der Grundrechtsberechtigung	405
1.	Grundrechtsbindung	405
2.	Grundrechtsberechtigung	408
V.	Privatisierung	409
<b>3. Kapitel</b>	<b>Gemeinden</b>	<b>411</b>
<b>§ 27</b>	<b>Gemeinden</b>	<b>411</b>
I.	Begriff und Bedeutung der Gemeinde	413
1.	Begriff und Merkmale	413
2.	Bedeutung der Gemeinden	414
II.	Arten von Gemeinden	414
1.	Vorbemerkung	414
2.	Allgemeine Gemeinde und Spezialgemeinde	415
3.	Einwohnergemeinde und übrige Gemeinden	415
4.	Überlagerung von verschiedenen Arten von Gemeinden	416
5.	Gemeindezersplitterung	416
6.	Gemeindefusionen	417
III.	Gemeindeautonomie	417
1.	Rechtsgrundlagen der Gemeindeautonomie	417
2.	Autonomer und nicht autonomer Tätigkeitsbereich der Gemeinde	417



3. Kriterien der Gemeindeautonomie	418
4. Autonomie in Rechtssetzung und Rechtsanwendung	419
5. Wichtigste Bereiche der Gemeindeautonomie	423
IV. Organisation der Gemeinde	424
1. Allgemeines	424
2. Gesamtheit der Stimmberechtigten	425
3. Gemeindeparlament	426
4. Gemeindeexekutive	426
V. Aufsicht über die Gemeinden	427
1. Zweck der Aufsicht	427
2. Rechts- und Ermessenskontrolle	427
3. Aufsichtsorgane	427
4. Aufsichtsmittel	428
VI. Gemeindeverbände	430
1. Begriff, Rechtsgrundlagen, Merkmale und Bedeutung	430
2. Abgrenzung zu anderen Formen der Zusammenarbeit	430
3. Gründe für den Zusammenschluss	431
4. Verbandszweck	431
5. Gründung und Organisation	432
6. Mitgliedschaft	432
VII. Rechtsschutz	433
1. Kantonaler Rechtsschutz für die Gemeinden	433
2. Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht	433
<b>4. Kapitel Personalrecht</b>	437
<b>§ 28 Personal des öffentlichen Dienstes</b>	437
I. Begriff und Rechtsnatur des Dienstverhältnisses	439
1. Beamtinnen und Beamte	439
2. Dienstverhältnis als Sonderstatusverhältnis	439
3. Dienstverhältnis und Privatrecht	440
II. Begründung und Beendigung des Dienstverhältnisses	441
1. Begründung des Dienstverhältnisses	441
2. Beendigung des Dienstverhältnisses	442
III. Pflichten und Rechte der Angestellten	445
1. Amtspflichten	445
2. Treuepflicht	447
3. Beschränkung der Freiheitsrechte	448
4. Anspruch auf Besoldung, Pensions- und Versicherungsleistungen	452
5. Mitbestimmungsrechte	453
6. Gesamtarbeitsverträge	453
IV. Verantwortlichkeit der Angestellten	454
1. Strafrechtliche Verantwortlichkeit	454

2.	Disziplinarische Verantwortlichkeit	454
3.	Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit	455
V.	Rechtsschutz im Personalrecht	455
1.	Rechtsschutz gegen Verfügungen	455
2.	Rechtsweg	456
3.	Rechtsnatur der Streitigkeiten	457
<b>4. Teil</b>	<b>Staats- und Beamtenhaftung</b>	<b>459</b>
<b>§ 29</b>	<b>Formen der öffentlich-rechtlichen Haftung</b>	<b>462</b>
I.	Allgemeines	462
1.	Problemstellung: Haftung für Schaden im öffentlichen Recht	462
2.	Rechtsgrundlagen	463
3.	Allgemeine und spezielle Haftungsregelung	464
II.	Mögliche Regelungen der Haftung gegenüber Dritten	464
1.	Staats- und Beamtenhaftung	464
2.	Verschuldens- und Kausalhaftung	465
3.	Haftung für rechtmässig und rechtswidrig zugefügten Schaden	466
<b>§ 30</b>	<b>Staatshaftung</b>	<b>467</b>
I.	Haftungssubjekte	467
II.	Voraussetzungen der allgemeinen Staatshaftung	467
1.	Schaden	467
2.	Personen, für deren Verhalten der Staat haftbar werden kann	467
3.	Öffentlich-rechtlicher Tätigkeitsbereich	468
4.	Handlungen oder Unterlassungen in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit	468
5.	Widerrechtlichkeit	469
6.	Natürlicher und adäquater Kausalzusammenhang	472
7.	Verschulden	473
8.	Ausschluss der Überprüfung von formell rechtskräftigen Verfügungen, Entscheiden und Urteilen	473
9.	Reduktionsgründe bei der Schadenersatzbemessung	475
10.	Verjährung/Verwirkung	475
III.	Besondere Haftungsregelungen	476
1.	Haftung für privatrechtliche und gewerbliche Tätigkeiten des Staates (Art. 41 ff. OR, Art. 61 Abs. 2 OR)	476
2.	Spezialgesetzliche Haftungsregeln für amtliche Tätigkeit	477
3.	Exkurs: Haftung der Mitgliedstaaten nach dem Recht der Europäischen Union (EU-Recht)	480
IV.	Haftung für rechtmässig zugefügten Schaden	481
1.	Problemstellung	481
2.	Spezialgesetzliche Regelungen	482
3.	Allgemeine Regelungen	482

Inhaltsverzeichnis	XXV
V. Rechtsschutz	483
1. Rechtsschutz im Bund	483
2. Rechtsschutz in den Kantonen	483
<b>§ 31 Beamtenhaftung</b>	484
I. Externe Beamtenhaftung	484
1. Begriff	484
2. Keine Beamtenhaftung bei ausschliesslicher Staatshaftung	484
3. Primäre persönliche Haftung der Angestellten	484
II. Interne Beamtenhaftung	484
1. Begriff	484
2. Zwei Haftungstalle	484
3. Verschuldenshaftung	485
4. Beteiligung mehrerer Amtspersonen	486
III. Rechtsschutz	486
1. Rechtsschutz im Bund	486
2. Rechtsschutz in den Kantonen	486
<b>5. Teil      Öffentliche Sachen und ihre Benutzung</b>	487
<b>§ 32 Begriff und Arten der öffentlichen Sachen</b>	490
I. Allgemeines	490
1. Begriff der öffentlichen Sache i.w.S.	490
2. Überblick über die Arten von öffentlichen Sachen	490
II. Finanzvermögen	491
III. Verwaltungsvermögen	491
1. Begriff	491
2. Nutzung	492
3. Finanzreferendum	493
IV. Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	494
1. Begriff	494
2. Begründung des Gemeingebrauchs	494
3. Träger der Herrschaft	495
V. Anwendbares Recht	496
1. Finanzvermögen	496
2. Verwaltungsvermögen und öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	497
3. Haftung für öffentliche Sachen	498
<b>§ 33 Gebrauchsrechte an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch</b>	499
I. Gemeingebrauch	499
1. Begriff	499
2. Voraussetzungen und Elemente	499

3. Benutzungsordnung	501
4. Anwendungsfälle	501
5. Rechtsstellung des Anstößers	502
II. Gesteigerter Gemeingebrauch	503
1. Begriff	503
2. Voraussetzungen und Elemente	503
3. Anwendungsfälle	507
4. Besonderheiten bei der Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund	508
III. Sondernutzung	512
1. Begriff	512
2. Voraussetzungen und Elemente	512
3. Sondernutzungskonzession	512
4. Anwendungsfälle	513

a.

## **6. Teil      Öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Eigentums** **515**

<b>§ 34 Eigentumsgarantie</b>	517
I. Rechtsgrundlage	518
II. Eigentumsgarantie als Institutsgarantie	518
III. Eigentumsgarantie als Bestandes- und Wertgarantie	519
1. Allgemeines	519
2. Unterscheidung zwischen den drei Arten von öffentlich-rechtlichen Eingriffen ins Eigentum	519
3. Schutzobjekte	521
4. Inhalt des Schutzes durch die Bestandesgarantie	524
5. Inhalt des Schutzes durch die Wertgarantie	527
<b>§ 35 Formelle Enteignung</b>	528
I. Begriff und Rechtsgrundlagen	529
1. Begriff und Rechtsnatur der formellen Enteignung	529
2. Enteigner	529
3. Anwendbares Recht	530
II. Objekte der Enteignung	531
1. Grundeigentum	531
2. Eigentum an beweglichen Sachen	532
3. Beschränkte dingliche Rechte	532
4. Obligatorische Rechte	532
5. Wohlerworbene Rechte des öffentlichen Rechts	533
III. Abwehrrechte des Nachbarrechts und Enteignung	533
1. Zivilrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Immissionsschutz?	533
2. Voraussetzungen der Enteignung von Nachbarrechten nach der Praxis des Bundesgerichts	534

IV.	Voraussetzungen der formellen Enteignung	536
1.	Gesetzliche Grundlage	536
2.	Öffentliche Interessen	536
3.	Verhältnismässigkeit	537
V.	Entschädigung	538
1.	Geldleistung oder Realersatz?	538
2.	Höhe der Entschädigung	538
3.	Für die Berechnung massgeblicher Zeitpunkt	541
VI.	Verfahren der Enteignung	541
1.	Entscheid über die Ausübung des Enteignungsrechts	541
2.	Planauflageverfahren	542
3.	Einigungsverfahren	543
4.	Entscheid über Einsprachen und Entschädigungen	544
5.	Vollzug	544
VII.	Enteignungsvertrag	545
VIII.	Rückförderungsrecht	545
IX.	Rechtsschutz	546
1.	Enteignung nach Bundesrecht	546
2.	Enteignung nach kantonalem Recht	546
3.	Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und von Art. 29a BV	547
<b>§ 36</b>	<b>Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen und materielle Enteignung</b>	<b>548</b>
I.	Begriff der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung und der materiellen Enteignung	548
II.	Voraussetzungen der Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen	549
1.	Gesetzliche Grundlage	549
2.	Öffentliches Interesse	549
3.	Verhältnismässigkeit	550
III.	Voraussetzungen und Umfang der Entschädigungspflicht	552
1.	Voraussetzungen der Entschädigungspflicht (materielle Enteignung)	552
2.	Höhe der Entschädigung	558
3.	Für die Berechnung massgeblicher Zeitpunkt	558
4.	Rechtsschutz	559
IV.	Entschädigungslose öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen	559
1.	Allgemeines	559
2.	Anwendungsfälle	560
3.	Sonderfall der polizeilich motivierten Eigentumsbeschränkungen	560

<b>7. Teil</b>	<b>Subventionen</b>	563
<b>§ 37</b>	<b>Subventionen</b>	565
I.	Begriff und Funktionen	565
II.	Arten	566
	1. Einmalige und wiederkehrende Subventionen	566
	2. Anspruchs- und Ermessenssubventionen	566
	3. Ex-ante-Subventionen und ex-post-Subventionen	567
	4. Direkte und indirekte Subventionen	567
III.	Voraussetzungen für die Zusprechung von Subventionen	568
	1. Zuständigkeit des Gemeinwesens und gesetzliche Grundlage	568
	2. Bewilligung des erforderlichen Kredits	568
IV.	Subventionsverhältnis	569
	1. Begründung	569
	2. Beendigung	570
	3. Rechtsschutz	571
<b>8. Teil</b>	<b>Polizei</b>	573
<b>§ 38</b>	<b>Polizeiliche Massnahmen</b>	575
I.	Begriff der polizeilichen Tätigkeit und der polizeilichen Güter	577
	1. Begriff der polizeilichen Tätigkeit	577
	2. Polizeiliche Schutzgüter	577
	3. Schutz öffentlicher oder auch privater Interessen (Schutz vor sich selbst)?	578
	4. Ermächtigung oder Verpflichtung zu polizeilichem Handeln?	580
II.	Formen und Instrumente des polizeilichen Handelns	581
	1. Generelle polizeiliche Regelung	581
	2. Polizeiverfügung	582
	3. Polizeiliche Realakte ohne Verfügungscharakter	582
	4. Polizeiliche Bewilligungspflicht	583
	5. Polizeimonopol	583
III.	Voraussetzungen für polizeiliche Massnahmen	584
	1. Rechtliche Grundlage	584
	2. Öffentliches Interesse	587
	3. Verhältnismässigkeit	588
	4. Inanspruchnahme des Störers	589
IV.	Polizeinotstand	593
	1. Begriff	593
	2. Polizeiliche Notstandsmassnahmen	593
	3. Besonderheiten	595

<b>§ 39 Polizeierlaubnis</b>	597
I. Begriff und Rechtsnatur	597
1. Begriff	597
2. Rechtsnatur	598
3. Abgrenzung zu anderen Bewilligungen	598
II. Voraussetzungen und Modalitäten der Erteilung einer Polizeierlaubnis	599
1. Verfahrensmässige Voraussetzung	599
2. Persönliche und sachliche Voraussetzungen	599
3. Übertragbarkeit	600
4. Anspruch auf Erteilung einer Polizeierlaubnis	600
III. Ausnahmegewilligung	600
1. Zweck	601
2. Begriff	601
3. Voraussetzungen	601
4. Frage des Anspruchs auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung	602
5. Anwendungsfälle	602
IV. Widerrufbarkeit einer Polizeierlaubnis	603
1. Ausdrückliche gesetzliche Regelung	603
2. Widerruf bei Fehlen einer gesetzlichen Regelung	604
3. Verweigerung einer Polizeierlaubnis	605
<b>9. Teil      Monopole und Konzessionen</b>	607
<b>§ 40 Monopole</b>	609
I. Begriff und Terminologie	609
1. Begriff	609
2. Terminologie: Monopole und Regale	610
II. Arten	610
1. Unterscheidung nach rechtlicher Grundlage	610
2. Unterscheidung nach Zielsetzung	612
III. Verfassungsmässigkeit der rechtlichen Monopole	613
1. Monopole des Bundes	613
2. Kantonale Monopole	614
<b>§ 41 Konzessionen</b>	617
I. Begriff und Rechtsnatur	617
1. Begriff der Konzession	617
2. Rechtsnatur der Konzessionserteilung	618
3. Einräumung eines wohl erworbenen Rechts	618
4. Frage des Anspruchs auf Erteilung der Konzession	619
II. Arten von Konzessionen	621
1. Monopolkonzession	621
2. Sondernutzungskonzession	621

III.	Rechte und Pflichten des Konzessionärs	621
1.	Rechte	621
2.	Pflichten	622
IV.	Übertragbarkeit der Konzession	622
V.	Beendigung des Konzessionsverhältnisses	623
1.	Ablauf der Konzessionsdauer und Heimfall	623
2.	Rückkauf	623
3.	Verlust wegen schwerer Pflichtverletzung (Verwirkung)	623
4.	Verzicht	623
5.	Enteignung	623
<b>10. Teil</b>	<b>Öffentliche Abgaben</b>	<b>625</b>
<b>§ 42</b>	<b>Begriffe und Übersicht</b>	<b>628</b>
I.	Begriffe	628
II.	Einteilung	629
III.	Begriff, Funktion und Grundprinzipien des Kausalabgabenrechts	630
1.	Begriff und Arten der Kausalabgaben	630
2.	Funktion und Prinzipien der Bemessung der Kausalabgaben	630
3.	Gesetzmässigkeitsprinzip	630
<b>§ 43</b>	<b>Gebühren</b>	<b>632</b>
I.	Begriff	632
II.	Arten	632
1.	Verwaltungsgebühren	632
2.	Benutzungsgebühren	632
3.	Konzessionsgebühren	633
4.	Aufsichtsabgaben	633
III.	Bemessung	634
1.	Kostendeckungsprinzip	634
2.	Äquivalenzprinzip	636
IV.	Gesetzmässigkeit	638
1.	Erfordernis des Rechtssatzes	638
2.	Erfordernis der Gesetzesform	638
<b>§ 44</b>	<b>Beiträge (Vorzugslasten)</b>	<b>643</b>
I.	Begriff	643
II.	Bemessung	643
1.	Kostendeckungsprinzip	644
2.	Äquivalenzprinzip	644
III.	Gesetzmässigkeit	645



<b>§ 45 Steuern</b>	646
I. Begriff	646
II. Arten	646
1. Direkte und indirekte Steuern	646
2. Zwecksteuern, Kostenanlastungssteuern	647
3. Lenkungssteuern	647
4. Gemengsteuern	648
III. Allgemeinheit und Gleichmässigkeit	648
IV. Bemessung	648
V. Gesetzmässigkeit	649
VI. Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie	649
VII. Interkantonales Doppelbesteuerungsverbot (Art. 127 Abs. 3 BV)	650
1. Grundsatz	650
2. Geltungsbereich	650
3. Kollisionsregeln	650
<b>§ 46 Besondere Abgaben und Mischformen</b>	652
I. Ersatzabgaben	652
1. Begriff	652
2. Bemessung	652
3. Gesetzmässigkeit	653
II. Gemengsteuern	653
III. Mehrwertabgaben	654
IV. Abgabe für Radio und Fernsehen	655
V. Lenkungsabgaben	655
VI. Exkurs: Kauttionen	656
1. Begriff	656
2. Rechtsnatur	656
3. Voraussetzungen und Bemessung	657
<b>Sachregister</b>	659