

Allgemeines Verwaltungsrecht

von

Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann

Professoren an der Universität Zürich

8., überarbeitete Auflage

DIKE 

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	XI
Literatur, amtliche Veröffentlichungen, Zeitschriften und Internet-Adressen zum Verwaltungsrecht	XXXIII
Abkürzungsverzeichnis	XLIII
Einleitung	1
1. Teil Grundlagen	5
1. Kapitel Verwaltung	7
§ 1 Begriff und Arten der Verwaltung	7
2. Kapitel Verwaltungsrecht	14
§ 2 Quellen des Verwaltungsrechts	14
§ 3 Auslegung des Verwaltungsrechts	40
§ 4 Verwaltungsrecht und Privatrecht	52
§ 5 Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich des Verwaltungsrechts	61
3. Kapitel Grundsätze des rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns	76
Vorbemerkung	76
§ 6 Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung	78
§ 7 Grundsatz des öffentlichen Interesses	111
§ 8 Grundsatz der Verhältnismässigkeit	121
§ 9 Rechtsgleichheit und Willkürverbot	130
§ 10 Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht	143
2. Teil Verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen	169
1. Kapitel Grundlagen	171
§ 11 Verwaltungsrechtsverhältnisse	171
§ 12 Formen des Verwaltungshandelns: Überblick und Bedeutung	189

2. Kapitel	Verfügung	192
	Vorbemerkung	192
§ 13	Begriff, Inhalt und Arten der Verfügung	192
§ 14	Verfahren auf Erlass einer Verfügung (Verwaltungsverfahren)	217
§ 15	Fehlerhafte Verfügung	243
§ 16	Anfechtung fehlerhafter Verfügungen im Rechtsmittelverfahren	252
§ 17	Änderung rechtskräftiger Verfügungen	269
3. Kapitel	Weitere Formen des Verwaltungshandelns	286
§ 18	Verwaltungsrechtlicher Vertrag	286
§ 19	Zusammenhänge zwischen Verwaltungstätigkeit und Privatrecht	313
§ 20	Tatsächliches Verwaltungshandeln (Realakte)	321
4. Kapitel	Verwaltungsrechtliche Sanktionen	330
§ 21	Begriff und Arten von verwaltungsrechtlichen Sanktionen	330
3. Teil	Verwaltungsorganisation	351
1. Kapitel	Grundsätze und Formen der Verwaltungsorganisation	353
§ 22	Grundsätze der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsführung	353
§ 23	Zentrale und dezentrale Verwaltungsorganisation	365
§ 24	Organisationsformen	374
2. Kapitel	Verhältnis der Verwaltungsbehörden zu anderen Behörden und zu Privaten	389
§ 25	Verhältnis zu anderen Behörden	389
§ 26	Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und Privaten	404
3. Kapitel	Gemeinden	422
§ 27	Gemeinden	422
4. Kapitel	Personalrecht	447
§ 28	Personal des öffentlichen Dienstes	447

4. Teil	Staats- und Beamtenhaftung	469
§ 29	Formen der öffentlich-rechtlichen Haftung	472
§ 30	Staatshaftung	477
§ 31	Beamtenhaftung	495
5. Teil	Öffentliche Sachen und ihre Benutzung	499
§ 32	Begriff und Arten der öffentlichen Sachen	502
§ 33	Gebrauchsrechte an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	513
6. Teil	Öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Eigentums	529
§ 34	Eigentumsgarantie	531
§ 35	Formelle Enteignung	543
§ 36	Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen und materielle Enteignung	564
7. Teil	Subventionen	581
§ 37	Subventionen	583
8. Teil	Polizei	591
§ 38	Polizeiliche Massnahmen	593
§ 39	Polizeierlaubnis	617
9. Teil	Monopole und Konzessionen	627
§ 40	Monopole	629
§ 41	Konzessionen	636
10. Teil	Öffentliche Abgaben	645
§ 42	Begriffe und Übersicht	648
§ 43	Gebühren	652
§ 44	Beiträge (Vorzugslasten)	664
§ 45	Steuern	667
§ 46	Besondere Abgaben und Mischformen	673
Sachregister		679

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Teil Grundlagen	5
1. Kapitel Verwaltung	7
§ 1 Begriff und Arten der Verwaltung	7
I. 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	9
1. Begriff der Verwaltungsaufgabe	9
2. Arten der Verwaltungsaufgabe	10
3. Formen der Verwaltungstätigkeit	10
4. Erfüllungs- und Gewährleistungsverwaltung	13
2. Kapitel Verwaltungsrecht	14
§ 2 Quellen des Verwaltungsrechts	14
I. Begriff und Eigenarten 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	18
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	27
VI. Völkerrechtliche Verträge und innerstaatliche Vereinbarungen	28
1. Völkerrechtliche Verträge	28
2. Innerstaatliche Vereinbarungen	30

VII.	Allgemeine Rechtsgrundsätze	32
1.	Begriff	32
2.	Wichtige Anwendungsfälle	33
VIII.	Gewohnheitsrecht	36
1.	Begriff	36
2.	Voraussetzungen der Zulassung von Gewohnheitsrecht im Verwaltungsrecht	36
IX.	Richterliches Recht	38
1.	Begriff	38
2.	Bedeutung des richterlichen Rechts im Verwaltungsrecht	38
3.	Beispiele von richterlichem Recht im Verwaltungsrecht	39
§ 3	Auslegung des Verwaltungsrechts	40
I.	Aufgabe und Bedeutung der Auslegung im Verwaltungsrecht	41
II.	Anwendung der allgemeinen Auslegungsmethoden im Verwaltungsrecht	41
III.	Bedeutung formaler Auslegungsregeln	43
1.	Vorrang der <i>lex specialis</i> und der <i>lex posterior</i>	43
2.	Umkehr- und Analogieschluss	44
3.	Verbot extensiver Auslegung von Polizei- und Ausnahmevorschriften («in dubio pro libertate»)	45
IV.	Verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung von Verwaltungsrecht	46
1.	Verfassungskonforme Auslegung	46
2.	Völkerrechtskonforme Auslegung	47
3.	Europarechtskonforme Auslegung	47
V.	Lückenfüllung im Verwaltungsrecht	48
§ 4	Verwaltungsrecht und Privatrecht	52
I.	Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Regelungen	52
1.	Allgemeines	52
2.	Abgrenzungskriterien	53
3.	Praktische Bedeutung der Zuordnung zum öffentlichen Recht	57
4.	Gemischte Normen (Doppelnormen)	57
II.	Übernahme von Begriffen und Normen des Privatrechts ins Verwaltungsrecht	58
1.	Anknüpfung des Verwaltungsrechts an privatrechtliche Tatbestände	58
2.	Verweisung des Verwaltungsrechts auf Normen des Privatrechts	59
3.	Analoge Anwendung des Privatrechts zur Lückenfüllung im öffentlichen Recht	60
§ 5	Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich des Verwaltungsrechts	61
I.	Zeitlicher Geltungsbereich	61
1.	Inkrafttreten von Erlassen	61
2.	Ausserkrafttreten von Erlassen	62
3.	Rückwirkung belastender Erlasse	62
4.	Rückwirkung begünstigender Erlasse	67
5.	Inkrafttreten neuen Rechts während hängiger Verfahren	68
6.	Vorwirkung	70

II.	Räumlicher Geltungsbereich	72
1.	Territorialitätsprinzip	72
2.	Verschiedene Anknüpfungen	73
3. Kapitel	Grundsätze des rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns	76
	Vorbemerkung	76
§ 6	Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung	78
I.	Sinn und Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips	79
1.	Allgemeines	79
2.	Rechtsstaatliche Funktionen des Gesetzmässigkeitsprinzips	80
3.	Demokratische Funktion des Gesetzmässigkeitsprinzips	81
II.	Rechtsgrundlagen	81
III.	Allgemeine Umschreibung des Inhalts des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit	81
IV.	Erfordernis des Rechtssatzes	82
1.	Definition	82
2.	Begriff des Rechtssatzes	82
3.	Erfordernis der genügenden Bestimmtheit des Rechtssatzes	82
V.	Erfordernis der Gesetzesform	85
1.	Definition	85
2.	Gesichtspunkte für die Bestimmung der Rechtssetzungsstufe	86
3.	Problem der Gesetzesdelegation	88
VI.	Geltungsbereich des Gesetzmässigkeitsprinzips	93
1.	Geltung für Eingriffs- und Leistungsverwaltung	93
2.	Geltung für Bund, Kantone und Gemeinden	93
3.	Geltung für alle Arten von Verwaltungstätigkeit	94
4.	Beschränkte Geltung des Gesetzmässigkeitsprinzips	94
VII.	Gesetzmässigkeit, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	96
1.	Allgemeines	96
2.	Offene Normen und Gesetzesdelegation	97
3.	Begriff und Arten des Ermessens	97
4.	Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	100
5.	Ermessensfehler	104
6.	Gerichtliche Beurteilung der Ermessensfehler	106
VIII.	Gesetzmässigkeitsprinzip und Sonderstatusverhältnis («besonderes Rechtsverhältnis»)	108
1.	Begriff des Sonderstatusverhältnisses	108
2.	Anforderungen an die gesetzliche Grundlage	108
§ 7	Grundsatz des öffentlichen Interesses	111
I.	Begriff des öffentlichen Interesses	111
1.	Schwierigkeit einer allgemeinen Umschreibung	111
2.	Zeitliche und örtliche Wandelbarkeit	112

3. Kasuistik	113
4. Fiskalische Interessen	115
II. Rechtsgrundlagen	116
III. Geltungsbereich	116
IV. Abwägung zwischen verschiedenen Interessen	118
1. Allgemeines	118
2. Abwägung zwischen öffentlichem und entgegenstehendem privatem Interesse	118
3. Abwägung zwischen gegensätzlichen öffentlichen Interessen	119
§ 8 Grundsatz der Verhältnismässigkeit	121
I. Definition des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit	121
II. Rechtsgrundlagen und verfahrensrechtliche Behandlung	122
III. Geltungsbereich	123
IV. Die drei Elemente des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit	123
1. Eignung der Massnahme	124
2. Erforderlichkeit der Massnahme	125
3. Verhältnismässigkeit von Zweck und Wirkung der Massnahme («Zumutbarkeit»)	128
§ 9 Rechtsgleichheit und Willkürverbot	130
I. Rechtsgrundlage, Inhalt und Bedeutung des Gleichheitsprinzips	131
II. Anspruch auf Gleichbehandlung	132
1. Grundsatz	132
2. Bedeutung bei der Rechtssetzung	133
3. Bedeutung bei der Rechtsanwendung	135
III. Willkürverbot	139
1. Inhalt	139
2. Prozessuale Behandlung	141
§ 10 Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht	143
I. Begriff und Tragweite des Grundsatzes von Treu und Glauben im öffentlichen Recht	143
II. Rechtsgrundlagen	144
III. Grundsatz des Vertrauensschutzes	144
1. Begriff des Vertrauensschutzes	144
2. Verhältnis des Vertrauensschutzes zu anderen Verfassungsgrundsätzen	144
3. Voraussetzungen des Vertrauensschutzes	145
4. Unrichtige behördliche Auskünfte im Besonderen	153
5. Rechtswirkungen des Vertrauensschutzes	159
IV. Verbot widersprüchlichen Verhaltens	162
1. Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Verwaltungsbehörden	162
2. Verbot widersprüchlichen Verhaltens der Privaten	163
V. Verbot des Rechtsmissbrauchs durch zweckwidrige Verwendung eines Rechts	164
VI. Exkurs: Rulings	166

2. Teil	Verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen	169
1. Kapitel	Grundlagen	171
§ 11	Verwaltungsrechtsverhältnisse	171
I.	Begriff und Funktion des Verwaltungsrechtsverhältnisses	171
II.	Begriff der verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechte	172
	1. Verwaltungsrechtliche Pflichten	172
	2. Verwaltungsrechtliche Rechte	172
III.	Begründung von verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechten	173
	1. Begründung unmittelbar durch Rechtssatz	173
	2. Begründung durch allgemeinen Rechtsgrundsatz	174
	3. Begründung durch Verfügung	174
	4. Begründung durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	174
IV.	Beendigung von verwaltungsrechtlichen Pflichten und Rechten	174
	1. Erfüllung	174
	2. Verjährung	175
	3. Verwirkung	179
	4. Verrechnung	180
	5. Verzicht	181
	6. Beendigung durch Rechtssatz und Verfügung	182
	7. Fristablauf bei Befristung	182
V.	Änderung verwaltungsrechtlicher Pflichten und Rechte	182
	1. Bei Begründung der Pflichten und Rechte durch Rechtssatz	183
	2. Bei Begründung der Pflichten und Rechte durch Verfügung	183
	3. Bei Begründung der Pflichten und Rechte durch verwaltungsrechtlichen Vertrag	184
VI.	Übertragung verwaltungsrechtlicher Pflichten und Rechte	184
	1. Pflichten und Rechte des Gemeinwesens und seiner Organe	184
	2. Pflichten und Rechte der Privaten	184
VII.	Stellvertretung	187
§ 12	Formen des Verwaltungshandelns: Überblick und Bedeutung	189
I.	Funktionen der Handlungsformen	189
II.	Rechtliches Verwaltungshandeln (Rechtsakte)	190
III.	Tatsächliches Verwaltungshandeln (Realakte)	191
2. Kapitel	Verfügung	192
	Vorbemerkung	192
§ 13	Begriff, Inhalt und Arten der Verfügung	192
I.	Begriff der Verfügung	193
	1. Definition und Funktion	193

2. Elemente des Verfügungsbegriffs	194
3. Form?	198
4. Abgrenzung zu Verwaltungshandlungen ohne Verfügungscharakter	198
II. Arten von Verfügungen	200
1. Rechtsgestaltende, verweigernde und feststellende Verfügung	200
2. Einmal- und Dauerverfügungen	202
3. Mitwirkungsbedürftige Verfügung	202
4. Bewilligungen und Meldepflichten	203
5. Plangenehmigung	204
III. Nebenbestimmungen von Verfügungen	205
1. Zweck von Nebenbestimmungen	205
2. Arten von Nebenbestimmungen	205
3. Voraussetzungen für den Erlass von Nebenbestimmungen	207
IV. Allgemeinverfügung	209
1. Begriff	209
2. Rechtsnatur	209
3. Verfahrensrechtliche Behandlung	210
V. Plan	212
1. Aufgabe der Raumplanung	212
2. Arten von Raumplänen	212
3. Rechtsnatur der Raumpläne	214
§ 14 Verfahren auf Erlass einer Verfügung (Verwaltungsverfahren)	217
I. Förmlichkeit der Verfügung und des Verwaltungsverfahrens	217
II. Verfahrensstadien	218
1. Nichtstreitiges (erstinstanzliches) Verwaltungsverfahren	218
2. Streitiges Verwaltungsverfahren (Rechtsmittelverfahren)	219
III. Rechtsgrundlagen	219
1. Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden	219
2. Kantonales Verwaltungsverfahren	220
3. Für alle Verfahren massgebende Rechtsnormen	220
IV. Grundsätze des Verwaltungsverfahrens	220
1. Zuständigkeit und richtige Zusammensetzung der Behörde	220
2. Prinzipien der Durchführung des Verfahrens	222
3. Zusammenhang zwischen Parteistellung und Verfahrensrechten	225
4. Anspruch auf rechtliches Gehör	225
5. Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung im Verfahren	233
6. Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege	236
V. Eröffnung der Verfügung	237
1. Form	237
2. Begründung	239
3. Rechtsmittelbelehrung	240
4. Formfehler	241

§ 15 Fehlerhafte Verfügung	243
I. Allgemeines	243
1. Begriff der fehlerhaften Verfügung	243
2. Übersicht über die möglichen Rechtsfolgen der Fehlerhaftigkeit einer Verfügung	243
II. Regelfall der Anfechtbarkeit	244
1. Begriff und Grundsatz der Anfechtbarkeit	244
2. Formelle und materielle Rechtskraft	245
III. Nichtigkeit als Ausnahme	246
1. Bedeutung der Nichtigkeit	246
2. Voraussetzungen der Nichtigkeit	246
3. Verfahrensfragen	247
4. Nichtigkeitsgründe	247
5. Teilnichtigkeit	251
§ 16 Anfechtung fehlerhafter Verfügungen im Rechtsmittelverfahren	252
I. Rechtsmittel und Rechtsbehelfe	252
II. Beschwerde und Rekurs	253
1. Begriff	253
2. Voraussetzungen	253
3. Wirkungen der Beschwerde	258
4. Verfahren vor der Beschwerdeinstanz	259
5. Beschwerdeentscheid	260
III. Besonderheiten der verwaltungsinternen Rechtspflege und der verwaltungsgerichtlichen Rechtspflege	261
1. Verwaltungsinterne Rechtspflege	261
2. Verwaltungsgerichtliche Rechtspflege	262
IV. Weitere Rechtsmittel und Rechtsbehelfe	265
1. Einsprache	265
2. Aufsichtsbeschwerde	266
3. Begehren um Erläuterung und Berichtigung von Redaktions- und Rechnungsfehlern	268
§ 17 Änderung rechtskräftiger Verfügungen	269
I. Arten der Änderung von Verfügungen	269
1. Terminologie	269
2. Widerruf	270
3. Revision	271
4. Wiedererwägung	271
5. Berichtigung von Kanzleifehlern	271
II. Voraussetzungen des Widerrufs	272
1. Widerrufbarkeit der Verfügung	272
2. Kriterien für die Widerrufbarkeit von Verfügungen	272
3. Fallgruppen von grundsätzlich nicht widerrufbaren Verfügungen	273
III. Revision und Wiedererwägung	280
1. Revision	280

2. Wiedererwägung	282
IV. Zeitpunkt der Wirkungen der Änderung von Verfügungen	284
3. Kapitel Weitere Formen des Verwaltungshandelns	286
§ 18 Verwaltungsrechtlicher Vertrag	286
I. Begriff des verwaltungsrechtlichen Vertrages	287
1. Definition	287
2. Abgrenzung gegenüber der Verfügung und dem privatrechtlichen Vertrag	287
3. Weitere Abgrenzungen	291
II. Arten und Zulässigkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen	292
1. Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen (koordinationsrechtliche Verträge)	292
2. Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen und Privaten (subordinationsrechtliche Verträge)	292
3. Verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Privaten	301
III. Entstehung, Auslegung und Beendigung von verwaltungsrechtlichen Verträgen	302
1. Entstehung	302
2. Auslegung	302
3. Beendigung	304
IV. Fehlerhafte verwaltungsrechtliche Verträge	305
1. Ursprünglich fehlerhafte Verträge	305
2. Nachträglich fehlerhafte Verträge	308
V. Rechtsschutz	311
§ 19 Zusammenhänge zwischen Verwaltungstätigkeit und Privatrecht	313
I. Zulässigkeit und Arten des privatrechtlichen Handelns des Staates	314
1. Verbot der privatrechtlichen Betätigung des Staates im öffentlich-rechtlich geregelten Bereich	314
2. Fälle zulässigen privatrechtlichen Handelns des Staates	315
II. Einbindung des privatrechtlichen Handelns ins öffentliche Recht	316
1. Problemstellung	316
2. Zweistufentheorie	316
3. Öffentliches Beschaffungsrecht (Submissionen)	317
4. Zweistufentheorie ausserhalb des öffentlichen Beschaffungsrechts?	319
5. Bindung des privatrechtlich handelnden Gemeinwesens an die Grundrechte	319
III. Privatrechtliche Haftung des Staates	320
§ 20 Tatsächliches Verwaltungshandeln (Realakte)	321
I. Begriff	322
II. Arten von Realakten	322
1. Unmittelbare Erfüllung von Verwaltungsaufgaben	322
2. Vollstreckungshandlungen	322

3.	Auskünfte, Belehrungen, Warnungen, Empfehlungen, Rechnungsstellungen und Ermahnungen gegenüber Privaten	323
4.	Amtliche Berichte und Vernehmlassungen	324
5.	Informelles Verwaltungshandeln	324
III.	Rechtsschutz	325
1.	Historisches Rechtsschutzdefizit	325
2.	Anforderungen an den Rechtsschutz nach der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV)	326
3.	Rechtsschutz auf Bundesebene (Art. 25a VwVG)	327
4.	Rechtsschutz auf kantonaler Ebene	328
5.	Weitere Verfahrensfragen	329
4. Kapitel	Verwaltungsrechtliche Sanktionen	330
§ 21	Begriff und Arten von verwaltungsrechtlichen Sanktionen	330
I.	Allgemeines	331
1.	Begriff	331
2.	Arten	331
3.	Voraussetzungen	333
4.	Anwendbarkeit strafprozessualer Verfahrensgarantien	337
II.	Exekutorische Sanktionen	338
1.	Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen	338
2.	Ersatzvornahme	339
3.	Antizipierte Ersatzvornahme	339
4.	Unmittelbarer Zwang	340
III.	Repressive Sanktionen	342
1.	Verwaltungsstrafen, insbesondere Ordnungsbussen	342
2.	Bestrafung wegen Ungehorsams	343
3.	Disziplinarische Massnahmen	345
IV.	Administrative Rechtsnachteile	347
1.	Einziehung unrechtmässig erlangter Vorteile	347
2.	Verweigerung von Verwaltungsleistungen	348
3.	Widerruf von begünstigenden Verfügungen	349
3. Teil	Verwaltungsorganisation	351
1. Kapitel	Grundsätze und Formen der Verwaltungsorganisation	353
§ 22	Grundsätze der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsführung	353
I.	Demokratische Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation	354
1.	Ziel der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit	354
2.	Elemente der demokratischen Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation	355
II.	Rechtsstaatliche Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation	355
1.	Gesetzliche Grundlagen der Verwaltungsorganisation	355
2.	Umgang der Verwaltung mit Informationen (Akten der Verwaltung)	356

III.	Hierarchie der Verwaltungsbehörden	359
1.	Begriff der Hierarchie	359
2.	Zweck der Hierarchie	360
3.	Auswirkungen des hierarchischen Aufbaus	360
IV.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management, NPM)	361
1.	Grundgedanken	361
2.	Anpassungen der Rechtsordnung	362
3.	Legalitätsprinzip als Schranke der Wirkungsorientierung	363
4.	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Geltendmachung der Verantwortlichkeit	363
5.	Gewinnorientierung	364
§ 23	Zentrale und dezentrale Verwaltungsorganisation	365
I.	Begriffe	366
1.	Zentralisation	366
2.	(Sachliche) Dezentralisation	366
3.	Örtliche Dezentralisation	367
4.	Sachliche und örtliche Dezentralisation	367
II.	Gründe für eine dezentrale Verwaltungsorganisation	368
1.	Politische Unabhängigkeit	368
2.	Fachliche Unabhängigkeit	368
3.	Wirtschaftliche Unabhängigkeit	368
4.	Föderalismus	369
5.	(Bürger-)Nähe	369
6.	Vermeidung von Interessenkonflikten	370
III.	Folgen der dezentralen Verwaltungsorganisation	370
1.	Auswahl und Schaffung eines dezentralen Verwaltungsträgers	370
2.	Steuerung und Kontrolle	370
3.	Verwaltungsrechtliche Rechtsfolgen	371
4.	Gelockerte Grundrechtsbindung?	372
IV.	«4-Kreise-Modell»	372
§ 24	Organisationsformen	374
I.	Zentralverwaltung	374
1.	Aufbau der Zentralverwaltung	374
2.	Kompetenzverteilung	374
II.	Öffentlich-rechtliche Körperschaften	376
1.	Begriff und Merkmale	376
2.	Arten und Beispiele	377
3.	Errichtung	377
4.	Autonomie	377
5.	Organisation	378
6.	Zwangsmitgliedschaft und freiwillige Mitgliedschaft	378
7.	Staatliche Aufsicht	379
8.	Rechtsschutz	379

III.	Öffentlich-rechtliche Anstalten	379
1.	Begriff und Merkmale	379
2.	Selbstständige und unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten	380
3.	Autonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalt	381
4.	Rechtsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlicher Anstalt und deren Benützern	382
5.	Monopol und Anstaltszwang	383
IV.	Öffentlich-rechtliche Stiftungen	384
1.	Begriff und Merkmale	384
2.	Abgrenzung gegenüber den privatrechtlichen Stiftungen mit öffentlichem Zweck	385
V.	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	385
1.	Begriff und Merkmale	385
2.	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften des Bundes	386
3.	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften der Kantone nach Art. 763 OR	386
VI.	Genossenschaften des öffentlichen Rechts (Art. 829 OR)	387
VII.	Privatrechtliche Organisationsformen	387
VIII.	Kommissionen	388
 2. Kapitel Verhältnis der Verwaltungsbehörden zu anderen Behörden und zu Privaten		 389
§ 25 Verhältnis zu anderen Behörden		389
I.	Verwaltungsbehörden und Parlament	390
1.	Kompetenzverteilung	390
2.	Parlamentarische Oberaufsicht gegenüber den Verwaltungsbehörden	391
II.	Verwaltungsbehörden und Justizbehörden	393
1.	Kompetenzverteilung	393
2.	Entscheid über Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden	393
3.	Gegenseitige Unabhängigkeit und Anerkennung	393
4.	Entscheid über Vorfragen	394
III.	Ombudsstellen (Ombudsperson)	398
1.	Begriff, Aufgaben und Stellung	398
2.	Verbreitung	399
IV.	Verhältnis von Verwaltungsbehörden untereinander	399
1.	Koordination im hierarchischen Verwaltungsaufbau	399
2.	Koordination im Entscheidverfahren	400
3.	Kooperation	401
4.	Amts- und Rechtshilfe	401
 § 26 Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden und Privaten		 404
I.	Allgemeines	406
1.	Ziel der Zusammenarbeit	406
2.	Formen der Zusammenarbeit im Überblick	406

II.	Schaffung eines gemeinsamen Verwaltungsträgers (gemischtwirtschaftliche Unternehmen)	408
1.	Begriff und Merkmale	408
2.	Rechtsform und Gründung	409
3.	Haftung für staatliche Vertreter	410
4.	Motive für die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen	410
III.	Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private	410
1.	Begriff und Voraussetzungen	410
2.	Typische Formen der Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Private	411
3.	Anwendbares Recht	416
IV.	Fragen der Grundrechtsbindung und der Grundrechtsberechtigung	416
1.	Grundrechtsbindung	416
2.	Grundrechtsberechtigung	419
V.	Privatisierung	420
3. Kapitel	Gemeinden	422
§ 27	Gemeinden	422
I.	Begriff und Bedeutung der Gemeinde	424
1.	Begriff und Merkmale	424
2.	Bedeutung der Gemeinden	425
II.	Arten von Gemeinden	425
1.	Vorbemerkung	425
2.	Allgemeine Gemeinde und Spezialgemeinde	426
3.	Einwohnergemeinde und übrige Gemeinden	426
4.	Überlagerung von verschiedenen Arten von Gemeinden	427
5.	Gemeindezersplitterung	427
6.	Gemeindefusionen	428
III.	Gemeindeautonomie	428
1.	Rechtsgrundlagen der Gemeindeautonomie	428
2.	Autonomer und nicht autonomer Tätigkeitsbereich der Gemeinde	429
3.	Kriterien der Gemeindeautonomie	429
4.	Autonomie in Rechtssetzung und Rechtsanwendung	430
5.	Wichtigste Bereiche der Gemeindeautonomie	433
IV.	Organisation der Gemeinde	435
1.	Allgemeines	435
2.	Gesamtheit der Stimmberechtigten	436
3.	Gemeindeparlament	436
4.	Gemeindeexekutive	437
V.	Aufsicht über die Gemeinden	437
1.	Zweck der Aufsicht	437
2.	Rechts- und Ermessenskontrolle	438
3.	Aufsichtsorgane	438
4.	Aufsichtsmittel	438

VI.	Gemeindeverbände	440
1.	Begriff, Rechtsgrundlage, Merkmale und Bedeutung	440
2.	Abgrenzung zu anderen Formen der Zusammenarbeit	441
3.	Gründe für den Zusammenschluss	441
4.	Verbandszweck	442
5.	Gründung und Organisation	442
6.	Mitgliedschaft	443
VII.	Rechtsschutz	443
1.	Kantonaler Rechtsschutz für die Gemeinden	443
2.	Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht	444
4. Kapitel	Personalrecht	447
§ 28	Personal des öffentlichen Dienstes	447
I.	Begriff und Rechtsnatur des Dienstverhältnisses	449
1.	Beamtinnen und Beamte	449
2.	Dienstverhältnis als Sonderstatusverhältnis	449
3.	Dienstverhältnis und Privatrecht	450
II.	Begründung, Änderung und Beendigung des Dienstverhältnisses	451
1.	Begründung des Dienstverhältnisses	451
2.	Änderung des Dienstverhältnisses	452
3.	Beendigung des Dienstverhältnisses	453
III.	Pflichten und Rechte der Angestellten	456
1.	Amtspflichten	456
2.	Treuepflicht	458
3.	Beschränkung der Freiheitsrechte	459
4.	Anspruch auf Besoldung, Pensions- und Versicherungsleistungen	462
5.	Mitbestimmungsrechte	463
6.	Gesamtarbeitsverträge	463
IV.	Verantwortlichkeit der Angestellten	464
1.	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	464
2.	Disziplinarische Verantwortlichkeit	464
3.	Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit	465
V.	Rechtsschutz im Personalrecht	466
1.	Rechtsschutz gegen Verfügungen	466
2.	Rechtsweg	467
3.	Rechtsnatur der Streitigkeiten	468
4. Teil	Staats- und Beamtenhaftung	469
§ 29	Formen der öffentlich-rechtlichen Haftung	472
I.	Allgemeines	472
1.	Problemstellung: Haftung für Schaden im öffentlichen Recht	472

2. Rechtsgrundlagen	473
3. Allgemeine und spezielle Haftungsregelung	474
II. Mögliche Regelungen der Haftung gegenüber Dritten	474
1. Staats- und Beamtenhaftung	474
2. Verschuldens- und Kausalhaftung	476
3. Haftung für rechtmässig und rechtswidrig zugefügten Schaden	476
§ 30 Staatshaftung	477
I. Haftungssubjekte	477
II. Voraussetzungen der allgemeinen Staatshaftung	477
1. Schaden	477
2. Personen, für deren Verhalten der Staat haftbar werden kann	477
3. Öffentlich-rechtlicher Tätigkeitsbereich	478
4. Handlungen oder Unterlassungen in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit	479
5. Widerrechtlichkeit	480
6. Natürlicher und adäquater Kausalzusammenhang	482
7. Verschulden	483
8. Ausschluss der Überprüfung von formell rechtskräftigen Verfügungen, Entscheiden und Urteilen	483
9. Reduktionsgründe bei der Schadenersatzbemessung	485
10. Verjährung/Verwirkung	485
III. Besondere Haftungsregelungen	486
1. Haftung für privatrechtliche und gewerbliche Tätigkeiten des Staates (Art. 41 ff. OR, Art. 61 Abs. 2 OR)	486
2. Spezialgesetzliche Haftungsregeln für amtliche Tätigkeit	487
3. Exkurs: Haftung der Mitgliedstaaten nach dem Recht der Europäischen Union (EU-Recht)	491
IV. Haftung für rechtmässig zugefügten Schaden	492
1. Problemstellung	492
2. Spezialgesetzliche Regelungen	492
3. Allgemeine Regelungen	493
V. Rechtsschutz	493
1. Rechtsschutz im Bund	493
2. Rechtsschutz in den Kantonen	494
§ 31 Beamtenhaftung	495
I. Externe Beamtenhaftung	495
1. Begriff	495
2. Keine Beamtenhaftung bei ausschliesslicher Staatshaftung	495
3. Primäre persönliche Haftung der Angestellten	495
II. Interne Beamtenhaftung	495
1. Begriff	495
2. Zwei Haftungsfälle	495
3. Verschuldenshaftung	496
4. Beteiligung mehrerer Amtspersonen	497

III.	Rechtsschutz	497
	1. Rechtsschutz im Bund	497
	2. Rechtsschutz in den Kantonen	497
5. Teil	Öffentliche Sachen und ihre Benutzung	499
§ 32	Begriff und Arten der öffentlichen Sachen	502
I.	Allgemeines	502
	1. Begriff der öffentlichen Sache i.w.S.	502
	2. Überblick über die Arten von öffentlichen Sachen	502
II.	Finanzvermögen	503
III.	Verwaltungsvermögen	503
	1. Begriff	503
	2. Nutzung	504
	3. Finanzreferendum	507
IV.	Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	507
	1. Begriff	507
	2. Begründung des Gemeingebrauchs	508
	3. Träger der Herrschaft	509
V.	Anwendbares Recht	510
	1. Finanzvermögen	510
	2. Verwaltungsvermögen und öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	511
	3. Haftung für öffentliche Sachen	512
§ 33	Gebrauchsrechte an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch	513
I.	Gemeingebrauch	513
	1. Begriff	513
	2. Voraussetzungen und Elemente	513
	3. Benutzungsordnung	515
	4. Anwendungsfälle	515
	5. Rechtsstellung des Anstössers	516
II.	Gesteigerter Gemeingebrauch	517
	1. Begriff	517
	2. Voraussetzungen und Elemente	517
	3. Anwendungsfälle	521
	4. Besonderheiten bei der Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund	522
III.	Sondernutzung	525
	1. Begriff	525
	2. Voraussetzungen und Elemente	525
	3. Sondernutzungskonzession	526
	4. Anwendungsfälle	527

6. Teil	Öffentlich-rechtliche Beschränkungen des Eigentums	529
§ 34	Eigentumsgarantie	531
I.	Rechtsgrundlage und Inhalt	532
II.	Eigentumsgarantie als Institutsgarantie	532
III.	Eigentumsgarantie als Bestandes- und Wertgarantie	533
	1. Allgemeines	533
	2. Unterscheidung zwischen den drei Arten von öffentlich-rechtlichen Eingriffen ins Eigentum	534
	3. Schutzobjekte	535
	4. Inhalt des Schutzes durch die Bestandesgarantie	539
	5. Inhalt des Schutzes durch die Wertgarantie	542
§ 35	Formelle Enteignung	543
I.	Begriff und Rechtsgrundlagen	544
	1. Begriff und Rechtsnatur der formellen Enteignung	544
	2. Enteigner	544
	3. Anwendbares Recht	545
II.	Objekte der Enteignung	546
	1. Grundeigentum	546
	2. Eigentum an beweglichen Sachen	547
	3. Beschränkte dingliche Rechte	547
	4. Obligatorische Rechte	547
	5. Wählerworbene Rechte des öffentlichen Rechts	548
III.	Abwehrrechte des Nachbarrechts und Enteignung	548
	1. Zivilrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Immissionsschutz?	548
	2. Voraussetzungen der Enteignung von Nachbarrechten nach der Praxis des Bundesgerichts	549
IV.	Voraussetzungen der formellen Enteignung	551
	1. Gesetzliche Grundlage	551
	2. Öffentliche Interessen	552
	3. Verhältnismässigkeit	553
V.	Entschädigung	553
	1. Geldleistung oder Realersatz?	553
	2. Höhe der Entschädigung	554
	3. Für die Berechnung massgeblicher Zeitpunkt	557
VI.	Verfahren der Enteignung	557
	1. Entscheid über die Ausübung des Enteignungsrechts	557
	2. Planauflageverfahren	558
	3. Einigungsverfahren	559
	4. Entscheid über Einsprachen und Entschädigungen	560
	5. Vollzug	560
VII.	Enteignungsvertrag	561
VIII.	Rückforderungsrecht	561

IX.	Rechtsschutz	562
	1. Enteignung nach Bundesrecht	562
	2. Enteignung nach kantonalem Recht	562
	3. Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und von Art. 29a BV	563
§ 36	Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen und materielle Enteignung	564
I.	Begriff der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung und der materiellen Enteignung	564
II.	Voraussetzungen der Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen	565
	1. Gesetzliche Grundlage	565
	2. Öffentliches Interesse	565
	3. Verhältnismässigkeit	566
III.	Voraussetzungen und Umfang der Entschädigungspflicht	568
	1. Voraussetzungen der Entschädigungspflicht (materielle Enteignung)	568
	2. Höhe der Entschädigung	575
	3. Für die Berechnung massgeblicher Zeitpunkt	575
	4. Rechtsschutz	576
IV.	Entschädigungslose öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen	576
	1. Allgemeines	576
	2. Anwendungsfälle	577
	3. Sonderfall der polizeilich motivierten Eigentumsbeschränkungen	577
7. Teil	Subventionen	581
§ 37	Subventionen	583
I.	Begriff und Funktionen	583
II.	Arten	584
	1. Einmalige und wiederkehrende Subventionen	584
	2. Anspruchs- und Ermessenssubventionen	584
	3. Ex-ante-Subventionen und Ex-post-Subventionen	585
	4. Direkte und indirekte Subventionen	585
III.	Voraussetzungen für die Zusprechung von Subventionen	586
	1. Zuständigkeit des Gemeinwesens und gesetzliche Grundlage	586
	2. Bewilligung des erforderlichen Kredits	586
IV.	Subventionsverhältnis	587
	1. Begründung	587
	2. Beendigung	588
	3. Rechtsschutz	589
	4. Europäisches Recht	590

8. Teil	Polizei	591
§ 38	Polizeiliche Massnahmen	593
I.	Begriff der polizeilichen Tätigkeit und der polizeilichen Güter	595
1.	Begriff der polizeilichen Tätigkeit	595
2.	Polizeiliche Schutzgüter	595
3.	Schutz öffentlicher oder auch privater Interessen (Schutz vor sich selbst)?	597
4.	Ermächtigung oder Verpflichtung zu polizeilichem Handeln?	598
II.	Formen und Instrumente des polizeilichen Handelns	600
1.	Generelle polizeiliche Regelung	600
2.	Polizeiverfügung	600
3.	Polizeiliche Realakte ohne Verfügungscharakter	601
4.	Polizeiliche Bewilligungspflicht	601
5.	Polizeimonopol	602
III.	Voraussetzungen für polizeiliche Massnahmen	603
1.	Rechtliche Grundlage	603
2.	Öffentliches Interesse	606
3.	Verhältnismässigkeit	607
4.	Inanspruchnahme des Störers	608
IV.	Polizeinotstand	612
1.	Begriff	612
2.	Polizeiliche Notstandsmassnahmen	613
3.	Besonderheiten	616
§ 39	Polizeierlaubnis	617
I.	Begriff und Rechtsnatur	617
1.	Begriff	617
2.	Rechtsnatur	618
3.	Abgrenzung zu anderen Bewilligungen	618
II.	Erteilung und Übertragbarkeit der Polizeierlaubnis	619
1.	Verfahrensmässige Voraussetzung	619
2.	Persönliche und sachliche Voraussetzungen	619
3.	Anspruch auf Erteilung einer Polizeierlaubnis	620
4.	Übertragbarkeit	620
III.	Ausnahmebewilligung	621
1.	Zweck	621
2.	Begriff	621
3.	Voraussetzungen	621
4.	Frage des Anspruchs auf Erteilung einer Ausnahmebewilligung	623
5.	Anwendungsfälle	623
IV.	Widerrufbarkeit einer Polizeierlaubnis	624
1.	Ausdrückliche gesetzliche Regelung	624
2.	Widerruf bei Fehlen einer gesetzlichen Regelung	624

9. Teil	Monopole und Konzessionen	627
§ 40	Monopole	629
I.	Begriff und Terminologie	629
1.	Begriff	629
2.	Terminologie: Monopole und Regale	630
II.	Arten	630
1.	Unterscheidung nach rechtlicher Grundlage	630
2.	Unterscheidung nach Zielsetzung	632
III.	Verfassungsmässigkeit der rechtlichen Monopole	633
1.	Monopole des Bundes	633
2.	Kantonale Monopole	633
§ 41	Konzessionen	636
I.	Begriff und Rechtsnatur	636
1.	Begriff der Konzession	636
2.	Rechtsnatur der Konzessionserteilung	637
3.	Einräumung eines wohl erworbenen Rechts	638
4.	Erteilung der Konzession	639
II.	Arten von Konzessionen	641
1.	Monopolkonzession	641
2.	Sondernutzungskonzession	641
III.	Rechte und Pflichten des Konzessionärs	642
1.	Rechte	642
2.	Pflichten	642
IV.	Übertragbarkeit der Konzession	643
V.	Beendigung des Konzessionsverhältnisses	643
1.	Ablauf der Konzessionsdauer und Heimfall	643
2.	Rückkauf	644
3.	Verlust wegen schwerer Pflichtverletzung (Verwirkung)	644
4.	Verzicht	644
5.	Enteignung	644
10. Teil	Öffentliche Abgaben	645
§ 42	Begriffe und Übersicht	648
I.	Begriffe	648
II.	Einteilung	649
III.	Begriff, Funktion und Grundprinzipien des Kausalabgabenrechts	650
1.	Begriff und Arten der Kausalabgaben	650
2.	Funktion und Prinzipien der Bemessung der Kausalabgaben	650
3.	Gesetzsmässigkeitsprinzip	650

§ 43 Gebühren	652
I. Begriff	652
II. Arten	652
1. Verwaltungsgebühren	652
2. Benutzungsgebühren	652
3. Konzessionsgebühren	653
4. Aufsichtsabgaben	653
III. Bemessung	654
1. Kostendeckungsprinzip	654
2. Äquivalenzprinzip	656
IV. Gesetzmässigkeit	658
1. Erfordernis des Rechtssatzes	659
2. Erfordernis der Gesetzesform	659
§ 44 Beiträge (Vorzugslasten)	664
I. Begriff	664
II. Bemessung	665
1. Kostendeckungsprinzip	665
2. Äquivalenzprinzip	665
III. Gesetzmässigkeit	666
§ 45 Steuern	667
I. Begriff	667
II. Arten	667
1. Direkte und indirekte Steuern	667
2. Zwecksteuern, Kostenanlastungssteuern	668
3. Lenkungssteuern	668
4. Gemengsteuern	669
III. Allgemeinheit und Gleichmässigkeit	669
IV. Bemessung	669
V. Gesetzmässigkeit	670
VI. Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie als Institutsgarantie	670
VII. Interkantonales Doppelbesteuerungsverbot (Art. 127 Abs. 3 BV)	671
1. Grundsatz	671
2. Geltungsbereich	671
3. Kollisionsregeln	672
§ 46 Besondere Abgaben und Mischformen	673
I. Ersatzabgaben	673
1. Begriff	673
2. Bemessung	673
3. Gesetzmässigkeit	674

II. Gemengsteuern	674
III. Mehrwertabgaben	675
IV. Abgabe für Radio und Fernsehen	676
V. Lenkungsabgaben	676
VI. Exkurs: Kautionen	677
1. Begriff	677
2. Rechtsnatur	678
3. Voraussetzungen und Bemessung	678
Sachregister	679