

Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts

Von Dr. iur. Thomas Fleiner-Gerster

Professor an der Universität Freiburg/Schweiz

Unter Mitarbeit von
lic. iur. Mark Kurmann

sowie von
lic. iur. Oswald Bregy
lic. iur. Lukas S. Brühwiler
lic. iur. Beat Renz
lic. iur. Josef Zurkirchen

Schulthess Polygraphischer Verlag Zürich

Inhaltsübersicht

1. Teil	
Stellung und Aufgabe des Verwaltungsrechts im modernen Gemeinwesen	
1. Kapitel: Einführung in die Probleme des Verwaltungsrechts	3
2. Kapitel: Begriff und Arten der Verwaltung	23
3. Kapitel: Die Stellung der Verwaltung im Rechtssystem	33
2. Teil	
Grundlagen und Voraussetzungen der Verwaltungstätigkeit	49
1. Kapitel: Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung	51
2. Kapitel: Weitere Grundlagen der Verwaltungstätigkeit	107
3. Teil	
Die Begründung von Rechtsverhältnissen zwischen Gemeinwesen und Privaten durch Verfügungen	139
1. Kapitel: Begriff der Verfügung	141
2. Kapitel: Erlass der Verfügung und Beschwerdeverfahren	171
3. Kapitel: Die Wirkung der Verfügung	227
4. Kapitel: Durchsetzung der Verfügung	249
4. Teil	
Eigentum und Sachherrschaft im öffentlichen Recht	269
1. Kapitel: Die Eigentumsgarantie	271
2. Kapitel: Enteignung und Eigentumsbeschränkung	283
3. Kapitel: Die Staats- und Beamtenhaftung	305
4. Kapitel: Das öffentliche Sachenrecht	329
5. Teil	
Das Organisationsrecht der Verwaltung	365
1. Kapitel: Grundfragen der Organisation und Führung in der Verwaltung	367
2. Kapitel: Das öffentliche Dienstrecht	387
3. Kapitel: Organisationsformen der Verwaltung	403
4. Kapitel: Grundfragen der Verwaltungskontrolle	447

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis

1. Teil:	Stellung und Aufgabe des Verwaltungsrechts im modernen Gemeinwesen	1
1. Kapitel:	Einführung in die Probleme des Verwaltungsrechts	3
I.	Einleitung	3
II.	Die Grundprobleme des Verwaltungsrechts	5
A.	Wertungsprobleme	8
B.	Organisationsprobleme	10
C.	Abgrenzungsfragen	11
D.	Verfahrensfragen	12
E.	Zusammenfassung	15
III.	Die Bedeutung des öffentlichen Interesses für das Verwaltungsrecht	15
2. Kapitel:	Begriff und Arten der Verwaltung	23
I.	Begriff der Verwaltung	23
II.	Begriff des Verwaltungsrechts	24
III.	Arten der Verwaltung	25
A.	Dreistufige Verwaltung	25
B.	Eingriffsverwaltung	26
C.	Abgabeverwaltung	27
D.	Leistungsverwaltung	27
E.	Planungsverwaltung	28
F.	Lenkungsverwaltung	29
G.	Bedarfsverwaltung	30
3. Kapitel:	Die Stellung der Verwaltung im Rechtssystem	33
I.	Verfassungsrecht — Verwaltungsrecht	33
II.	Öffentliches Recht — Privates Recht	35
A.	Gründe für die Unterscheidung	36
B.	Kriterien für die Unterscheidung	37
1.	Interesstheorie	37
2.	Subjektionstheorie	38
3.	Subjektstheorie	38
4.	Methode der Konsequenz	39

III.	Das privatrechtliche Handeln der Verwaltung	40
	A. Die Unterstellung der Verwaltung unter das Privatrecht	40
	B. Die Übernahme privatrechtlicher Grundsätze ins öffentliche Recht	41
IV.	Die Geltung des Verwaltungsrechts	43
	A. Die territoriale Geltung	43
	B. Die zeitliche Geltung	46
2. Teil:	Grundlagen und Voraussetzungen der Verwaltungstätigkeit	49
1. Kapitel:	Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung	51
I.	Begriff und Funktion des Gesetzes	51
	A. Begriff des Gesetzes	51
	B. Funktion des Gesetzes	56
	1. Demokratische Funktion	56
	1. Rechtsstaatliche Funktion	59
	3. Die planerische Funktion des Gesetzes	61
	C. Zusammenfassung	61
II.	Die Bedeutung des Grundsatzes der Rechtmässigkeit der Verwaltung	63
	A. Der Geltungsbereich	63
	1. Verbot rechtswidriger Handlungen	63
	2. Gebot, sich an den Rahmen der Gesetze zu halten	65
	3. Handeln auf Grund der Gesetze	66
	4. Arten der Handlungen	66
	B. Die Grundlagen («Rechtsquellen») des Verwaltungsrechts	69
	1. Der Begriff der Rechtsquelle	69
	2. Die Verfassung als Rechtsquelle des Verwaltungsrechts	69
	3. Rechtsquellen auf der Stufe der formellen Gesetze	71
	4. Rechtsquellen auf der Stufe der Verordnung	75
III.	Auslegung der Gesetze	77
	A. Warum müssen wir Gesetze auslegen?	78
	1. Die beschränkten Möglichkeiten der Sprache	78
	2. Notwendigkeit der einfachen und klaren Gesetzessprache	78
	3. Politische Gründe	80
	4. Mangelnde Vorausssehbarkeit	82
	B. Methode der Auslegung	82
	1. Grammatische Methode	83
	2. Systematische Methode	85
	3. Methode der Konsequenz	87
	4. Logische Methode	87
	5. Teleologische Methode	89

6. Historische oder geltungszeitliche Auslegung ?	89
6.1. Historische Auslegung	89
6.1.1. Subjektive entstehungszeitliche Methode	89
6.1.2. Objektiv historische Methode	90
6.2. Geltungszeitliche Methode	91
C. Die Gesetzeslücke	91
IV. Konkretisierung der Gesetze durch Pläne	93
A. Die Bedeutung der Pläne	93
B. Wesen und Aufgabe der Pläne	94
1. Begriff	94
2. Aufgaben der Planung	95
3. Probleme der Planung	96
3.1. Verkürzung des Rechtsschutzes	96
3.2. Verschiebung der Zuständigkeiten	97
3.3. Planung und Demokratie	98
4. Arten der Pläne	98
4.1. Allgemeines	99
4.2. Private Pläne	99
4.3. Hoheitliche, beeinflussende Pläne	100
4.4. Verbindliche Pläne	101
4.4.1. Richtpläne mit interner Wirkung	101
4.4.2. Für jedermann verbindliche Pläne	102
C. Die Bedeutung des Nutzungsplanes	102
1. Rechtsnatur	102
2. Partizipation beim Erlass von Nutzungsplänen	104
2. Kapitel: Weitere Grundlagen der Verwaltungstätigkeit	107
I. Das Ermessen	107
A. Begriff und Arten des Ermessens	108
1. Begriff des Ermessens	108
1.1. Das Ermessen als Abgrenzung von Zuständigkeiten	108
1.2. Das Ermessen als Raum wertfreier Entscheidungen ?	109
1.3. Ermessen als Bereich mangelnder Voraussehbarkeit der Verwaltung	110
2. Arten des Ermessens	111
B. Sinn und Funktion des Ermessens	114
C. Grenzen der Ermessensdelegation	115
D. Wahrnehmung des pflichtgemässen Ermessens	115
1. Verfahrensvorschriften	116
2. Grundsatz der Verhältnismässigkeit	116
3. Treu und Glauben	117
4. Grundrechte	118
5. Interne Weisungen	118
E. Einreden gegen Ermessensentscheidungen	119

II.	Besondere Rechtsverhältnisse (besondere Gewaltverhältnisse)	121
	A. Wesen und Arten des besonderen Rechtsverhältnisses	121
	1. Arten der besonderen Rechtsverhältnisse	121
	B. Zulässigkeit und Grenzen der besonderen Rechtsverhältnisse	123
	1. Zulässigkeit	123
	2. Grenzen der besonderen Rechtsverhältnisse	124
	2.1. Zweck	124
	2.2. Grundrechte	126
	C. Ein Gewaltverhältnis besonderer Natur	127
III.	Die polizeiliche Generalklausel	128
	A. Wesen der polizeilichen Generalklausel	128
	1. Schutz des Polizeigutes	128
	2. Gefährdung des Polizeigutes	129
	B. Grenzen der polizeilichen Massnahmen	129
	1. Verhältnismässigkeit	130
	2. Störerprinzip	131
	3. Subsidiarität	131
	4. Behebung des Notstandes	132
	5. Zusammenfassung	132
	C. Anspruch auf Polizeischutz	132
	D. Hilfsmassnahmen des Staates	133
IV.	Vertragliche Vereinbarungen	134
	A. Rechtsnatur der Vereinbarungen	134
	B. Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages	136
	C. Gültigkeit und Wirkungen der Verträge	136
V.	Zusammenfassung	137

3. Teil:	Die Begründung von Rechtsverhältnissen zwischen Gemeinwesen und Privaten durch Verfügungen	139
1. Kapitel:	Begriff der Verfügung	141
I.	Allgemeines	141
	A. Die Tätigkeit der Verwaltung	141
	B. Wesen und Funktion der Verfügung	143
II.	Arten von Verfügungen	145
	A. Bewilligungen	145
	1. Polizeibewilligung	146
	2. Ausnahmbewilligung	146
	3. Wirtschaftspolitische Bewilligung	149
	4. Konzession	150

B.	Verfügungen über Leistungspflichten des einzelnen	154
1.	Verfügungen über Geldleistungen	154
1.1.	Allgemeine Steuer	155
1.2.	Sondersteuern und Lenkungsabgaben	156
1.3.	Gebühren	157
1.4.	Vorzugslast	157
2.	Verfügungen über Sachleistungen (Enteignung und Konfiskation)	157
3.	Verfügungen über persönliche Leistungen	158
C.	Verfügungen im Bereich des Sozialrechts	158
D.	Verfahrensverfügungen	159
1.	Feststellungsverfügungen	159
2.	GestaltungsVerfügungen	160
3.	Abweisungsentscheide	161
4.	Nichteintretensentscheide	161
5.	Zwischenentscheide	162
E.	Nebenbestimmungen bei Verfügungen	162
1.	Allgemeines	162
2.	Arten von Nebenbestimmungen	163
2.1.	Die Bedingung	163
2.2.	Die Auflage	163
2.3.	Besondere Arten von Nebenbestimmungen	164
3.	Voraussetzungen der Nebenbestimmungen	164
3.1.	Verfassungsmässigkeit	164
3.2.	Gesetzmassigkeit	165
4.	Die Wirkung von Nebenbestimmungen	165
4.1.	Die Wirkung der Bedingung	165
4.2.	Wirkung der Auflage	165
5.	Zustimmung des Betroffenen	165
F.	Auskünfte der Verwaltung	165
1.	Arten von Auskünften	165
2.	Vertrauensprinzip bei Auskünften der Verwaltung	166
3.	Die Wirkung der Auskünfte	166
4.	Recht auf Auskunft	168
G.	Zusammenfassung	168
2. Kapitel:	Erlass der Verfügung und Beschwerdeverfahren	171
I.	Verfahren beim Erlass von Verfügungen	171
A.	Aufgabe des Verfahrens	171
B.	Verfahrensvorschriften des Bundes	173
1.	Geltungsbereich	173
2.	Zuständige Behörde	175
2.1.	Allgemeines	175
2.2.	Bindung der Verwaltung an Entscheidungen des Zivil- und Strafrichters	178

3.	Erlass von Verfügungen	
3.1.	Der Untersuchungsgrundsatz (Inquisitionsmaxime)	
3.2.	Beweismittel	
3.2.1.	Auskünfte der Parteien	
3.2.2.	Zeugen	
3.2.3.	Augenschein und Gutachten von Sachverständigen	
3.3.	Die Rechte der Parteien	
3.3.1.	Rechtliches Gehör	
3.3.1.1.	Das rechtliche Gehör auf Bundesebene	
3.3.1.2.	Rechtliches Gehör im kantonalen Verwaltungsrecht	
3.3.1.3.	Probleme des rechtlichen Gehörs	
3.3.2.	Beweisanträge der Parteien	
4.	Die Eröffnung der Verfügung	
5.	Die Kosten	
C.	Zusammenfassung	
II.	\ / Die Beschwerde gegen die Verfügung	
r\	A. Die Entwicklung des Rechtsschutzes in der Verwaltung	
1.	Die englische Entwicklung	
2.	Die Entwicklung in Frankreich	
3.	Die Entwicklung in Deutschland und der Schweiz	
3.1.	Fiskustheorie	
3.2.	Rekurskommissionen	
3.3.	Verwaltungsgericht	
3.4.	Verwaltungsinterne Beschwerde	
4.	Zusammenfassung	
B.	Die verwaltungsinterne Beschwerde	
1.	Gegenstand der Beschwerde	193
2.	Die Legitimation	193
2.1.	Funktion der Legitimation	193
2.2.	Individualbeschwerde	194
2.3.	Verbandsbeschwerde	196
2.4.	Behördenbeschwerde	198
2.5.	Offene Fragen der Legitimation	199
3.	Beschwerdeinstanz	200
4.	Beschwerdegründe und Abfassung der Beschwerde	201
5.	Die Wirkung der Beschwerde	202
5.1.	Zuständigkeit	202
5.2.	Aufschiebende Wirkung	203
5.3.	Vorsorgliche Massnahmen	203
6.	Verfahren und Befugnis der Beschwerdeinstanz	203
6.1.	Verfahren	203
6.2.	Reformatio in peius vel melius	204

C.	Das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat	205
1.	Zulässigkeit der Beschwerde an den Bundesrat	205
2.	Verfahren	206
3.	Probleme der Beschwerde an den Bundesrat	206
D.	Weitere Beschwerdemöglichkeiten	207
1.	Revision	207
2.	Wiedererwägung	208
3.	Erläuterung	208
4.	Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung	208
5.	Aufsichtsbeschwerde	209
6.	Beschwerde an die Bundesversammlung	209
7.	Kosten	210
8.	Die Bedeutung der Verwaltungsbeschwerde für den Rechtsschutz des Bürgers	210
E.	Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht	211
1.	Allgemeines	212
1.1.	Die Bedeutung der umfassenden Verwaltungsgerichtsbarkeit	212
1.2.	Unterstellung der Regierung unter die Verwaltungsgerichtsbarkeit	213
1.3.	Abstrakte Normenkontrolle	215
1.4.	Zusammenfassung	216
2.	Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene	216
2.1.	Beschwerdelegitimation und Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbeschwerde	217
2.2.	Unterschiede zur verwaltungsinternen Beschwerde	220
2.2.1.	Ermessensprüfung nur in Ausnahmefällen	220
2.2.2.	Rechtsfragen — Tatfragen	222
2.2.3.	Die Erledigung im Vorprüfungsverfahren	222
2.2.4.	Reformatio in peius vel melius	222
2.2.5.	Die aufschiebende Wirkung	223
2.2.6.	Das Verfahren	223
2.3.	Entschädigungsforderungen	223
2.4.	Entscheidungsbefugnisse des Verwaltungsgerichts	224
F.	Die Beschwerde an das Versicherungsgericht	224
G.	Die verwaltungsrechtliche Klage	225
3. Kapitel:	Die Wirkung der Verfügung	227
I.	Fehlerhafte und nichtige Verfügungen	227
A.	Die fehlerhafte Verfügung	227
1.	Die Wirksamkeit fehlerhafter Verfügungen	227
2.	Begriff der fehlerhaften Verfügung	228
2.1.	Inhaltliche Fehler der Verfügung	228
2.1.1.	Gesetzwidrigkeit, falsche Sachverhaltsfeststellung	228
2.1.2.	Die unzumutbare Verfügung	229

2.2. Formelle Fehler	230
2.2.1. Unzuständigkeit	230
2.2.2. Verfahrensmängel	230
2.2.3. Mangelhafte Eröffnung	230
B. Die nichtige Verfügung	231
Die Wirkungen der Verfügungen gegenüber Behörden und Privaten	233
A. Die Wirkung der Verfügung gegenüber den Behörden (Widerruf von Verfügungen)	233
1. Nicht-widerrufbare Verfügungen	235
2. Widerrufbare Verfügungen	235
2.1. Widerruf ohne gesetzliche Grundlage	235
2.2. Widerruf ohne Vertrauensschutz	236
2.2.1. Widerrufsvorbehalt	236
2.2.2. Begünstigung des Betroffenen	236
2.2.3. Pflichtverletzung des Betroffenen	236
2.2.4. Wegfall oder Änderung der Voraussetzungen	237
2.3. Widerruf trotz Vertrauensschutz	239
3. Kriterien für die Beurteilung des Vertrauensschutzes	240
4. Zusammenfassung	241
B. Die Wirkung der Verfügung gegenüber den Betroffenen	242
1. Anfechtbare Verfügungen	243
2. Die vollstreckbaren Verfügungen	245
2.1. Die Wiedererwägung	245
2.2. Die Revision	247
2.3. Einrede der mangelhaften Eröffnung	247
2.4. Einrede der Nichtigkeit	247
4. Kapitel: Durchsetzung der Verfügung	249
I. Die Vollstreckung	249
A. Einleitung	249
B. Die Funktion der Vollstreckung	250
1. Allgemeines	250
2. Grundsätze der Vollstreckung	250
3. Einreden gegen die Vollstreckung	251
C. Mittel der Vollstreckung	252
1. Die Schuldbetreibung	252
2. Die Ersatzvornahme	253
3. Der unmittelbare Zwang	253
4. Art. 292 StGB	254
II. Weitere Massnahmen zur Durchsetzung des Verwaltungsrechts	255
A. Allgemeines	255
B. Präventive Massnahmen	256

C.	Repressive Massnahmen	258
1.	Die strafrechtlichen Massnahmen	258
1.1.	Wesen und Bedeutung des Verwaltungsstrafrechts	258
1.2.	Das Verwaltungsstrafrecht des Bundes (SR 313.0)	259
1.3.	Zusammenfassung	262
2.	Weitere Massnahmen	263
2.1.	Disziplinar massnahmen	263
2.2.	Die Verweigerung einer Leistung	266
2.3.	Der Widerruf von Bewilligungen	267
4. Teil:	Eigentum und Sachherrschaft im öffentlichen Recht	269
1. Kapitel:	Die Eigentumsgarantie	271
I.	Funktion des Eigentums	271
II.	Inhalt der Eigentumsgarantie	274
III.	Die Schranken der Eigentumsgarantie im Bodenrecht	275
A.	Knappheit des Bodens	276
B.	Planung der Siedlungsentwicklung	277
C.	Er schliessungsrecht	279
1.	Allgemeines	279
2.	Versorgung	279
2.1.	Wasser- und Energieversorgung	279
2.2.	Strassenerschliessung	280
3.	Entsorgung	280
D.	Zusammenfassung	281
1.	Abhängigkeit des Eigentums	281
2.	Schutz des Eigentums	282
2. Kapitel:	Enteignung und Eigentumsbeschränkung	283
I.	Formelle Enteignung	283
A.	Möglichkeiten des Gemeinwesens zur Aneignung von Sachen im Privatbesitz	283
1.	Die Enteignung	283
2.	Kauf, Tausch, Miete, Pacht	284
3.	Konfiskation und Verstaatlichung	285
4.	Schädigende Handlung von Beamten	285
5.	Abgaberecht	286
6.	Landumlegung	286
B.	Grundsätze des Enteignungsrechts	288
1.	Gegenstand der Enteignung	288
2.	Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit	289
3.	Das öffentliche Interesse	290
4.	Die gesetzliche Grundlage	292

5.	Die volle Entschädigung	292
5.1.	Grundsätze für die Berechnung	292
5.2.	Berechnungsmethoden	294
5.2.1.	Vergleichsmethode	294
5.2.2.	Rückwärtsmethode	294
5.2.3.	Differenzmethode	294
	Das Enteignungsverfahren	295
1.	Grundsatz	295
2.	Planauflage	295
3.	Einigungsverfahren	296
4.	Einspracheentscheid	297
5.	Schätzungsverfahren	297
6.	Abgekürztes Verfahren	297
	Vorzeitige Besitzeinweisung	297
7.	Rückforderung	298
II.	Die Eigentumsbeschränkung	298
A.	Die materielle Enteignung	299
1.	Begriff	299
2.	Probleme des Sonderopfers	300
B.	Die entschädigungslose Eigentumsbeschränkung	301
1.	Nutzungsbeschränkungen	301
1.1.	Die polizeiliche Eigentumsbeschränkung	302
1.2.	Der nicht-tiefgreifende Eingriff in das Eigentum	302
1.3.	Zeitlich beschränkte Eigentumsbeschränkungen	302
2.	Verfügungsbeschränkungen	302
3. Kapitel:	Die Staats- und Beamtenhaftung	305
I.	Allgemeines	306
A.	Die Staats- und Beamtenhaftung im System des Verwaltungsrechts	306
B.	Die Funktion und die Bedeutung des Haftungsrechts des Gemeinwesens	309
1.	Historische Entwicklung	309
2.	Grundsätze des Haftungsrechts	310
II.	Die verschiedenen Haftungssysteme	313
A.	Das Haftungssubjekt	313
B.	Haftung für rechtswidriges, Haftung für schuldhaftes Handeln	313
C.	Verfahren	314
III.	Voraussetzung der Haftung	314
A.	Der Schaden	314
B.	Widerrechtlichkeit	315
1.	Allgemeines	315
2.	Voraussetzungen der Widerrechtlichkeit	317
2.1.	Formelle Widerrechtlichkeit	317
2.2.	Materielle Widerrechtlichkeit	317

	2.3. Widerrechtliche Handlungen	317
	2.3.1. Verbale Handlungen (Auskünfte)	317
	2.3.2. Tathandlungen	319
	2.3.3. Unterlassungen	319
	C. Begriff des Beamten	320
	D. Die dienstliche Verrichtung	321
	E. Kausalzusammenhang	322
	F. Das Verschulden	323
IV.	Besondere Fragen	323
	A. Die Haftung für rechtmässige Schädigungen	323
	B. Die Haftung des Staates nach Privatrecht	324
	C. Der Ausschluss der Haftung in besonderen Fällen	325
	D. Haftung des Beamten gegenüber dem Staat	326
	E. Die ungerechtfertigte Bereicherung	326
4. Kapitel:	Das öffentliche Sachenrecht	329
I.	Allgemeines	329
	A. Gegenstand des öffentlichen Sachenrechts	329
	B. Anwendbares Recht	331
	1. Öffentlich-rechtliche Lösung	331
	2. Privatrechtliche Lösung	331
	3. Gemischte Lösung	332
	4. Schweizerische Lösung	332
	C. Begriff und Arten der öffentlichen Sachen	333
	1. Öffentliche Sachen im weitesten Sinne	333
	2. Öffentliche Sachen im weiteren Sinne	335
	3. Öffentliche Sachen im engsten Sinne	336
II.	Die öffentlichen Sachen in anstaltlicher Nutzung	336
	A. Öffentliche oder privatrechtliche Nutzung	338
	B. Die Zulassung zur Anstalt	339
	1. Anspruch auf Zulassung	339
	2. Kriterien der Zulassungsbeschränkung	340
	3. Rechtsmittel gegen die Zulassungsverweigerung	341
	C. Das Rechtsverhältnis zwischen Anstalt und Anstaltsbenützer	342
	1. Entgelt oder Gebühr	342
	2. Das Benutzungsverhältnis	343
	3. Sonderrechte	344
	D. Die Auflösung des Anstaltsverhältnisses	345
III.	Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	346
	A. Allgemeines	346
	1. Arten der Nutzung	346
	1.1. Gemeingebrauch	346
	1.2. Gesteigerter Gemeingebrauch	346
	1.3. Sondernutzung	347

2. Widmung — Entwidmung	347
3. Probleme der Nutzung	347
B. Das Strassenrecht	349
1. Der Gemeingebruch an Strassen	350
2. Der gesteigerte Gemeingebruch	352
3. Die Sondernutzung	354
4. Die Widmung	354
5. Nachbarrecht	355
C. Die Gewässer	355
1. Allgemeines	356
2. Die Hoheit über die Gewässer	357
2.1. Probleme der Hoheitsgewalt	357
2.2. Der Inhalt des Hoheitsrechts	358
2.3. Quellen	359
3. Die Nutzung des Wassers	359
3.1. Arten der Nutzung	359
3.2. Kompetenzen von Bund und Kantonen	360
3.3. Regelungen des Gewässerschutzes	360
D. Die Luft	362
5. Teil: Das Organisationsrecht der Verwaltung	365
1. Kapitel: Grundfragen der Organisation und Führung in der Verwaltung	367
I. Verfassungsrechtliche und rechtsstaatliche Grundbedingungen für die Verwaltungsorganisation	368
A. Unterschiede zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft	368
B. Integration in die staatliche Organisationsstruktur	373
C. Organisationsgewalt — Führungskompetenz	374
D. Starre Regelungen der Zuständigkeit	374
II. Organisations- und Führungsprobleme	375
A. Allgemeines	375
B. Delegation von Entscheidungsbefugnissen	376
C. Sachliche und territoriale Dezentralisation	378
1. Sachliche Dezentralisation	378
2. Territoriale Dezentralisation	378
2.1. Hoher Autonomiegrad der Untersysteme	378
2.2. Territoriale Dezentralisation mit geringer Autonomie der Untersysteme	379
3. Rechtsschutz	379
4. Planung und Aufsicht	380

D.	Information und Sanktionen	380
1.	Information	380
2.	Massnahmen	381
2.1.	Präventive Massnahmen	381
2.2.	Repressive Massnahmen	382
2.2.1.	Kreisschreiben	382
2.2.2.	Verweigerung von Leistungen	383
2.2.3.	Ersatzvornahme	383
2.2.4.	Aufhebung von Entscheidungen	384
2.3.	Disziplinarische Massnahmen	384
2. Kapitel:	Das öffentliche Dienstrecht	387
I.	Grundprobleme	387
A.	Allgemeines	387
B.	Arten des staatlichen Arbeitsverhältnisses	390
1.	Die öffentlich-rechtliche Anstellung	390
2.	Bedienstete mit einem privatrechtlichen Anstellungsvertrag	391
II.	Grundsätze des öffentlichen Dienstrechts	392
A.	Entstehung und Begründung des Dienstverhältnisses	392
B.	Pflichten der Beamten	393
1.	Streikverbot der Beamten	395
2.	Die Amtsverschwiegenheit	396
3.	Disziplinarische Befugnisse	397
C.	Die Rechte der Beamten	397
D.	Beendigung des Dienstverhältnisses	398
1.	Die NichtWiederwahl	398
2.	Beendigung des Dienstverhältnisses während der Amtszeit	400
3.	Rechtsschutz	401
3. Kapitel:	Organisationsformen der Verwaltung	403
I.	Grundbegriffe	403
A.	Begriffe	403
1.	Organisation und Organisationsgewalt	403
1.	Zuständigkeit	405
3.	Das Amt	405
4.	Die Behörde	406
5.	Das Organ	406
5.1.	Begriff	406
5.2.	Arten von Organen	407
5.3.	Kollegialorgane	408
B.	Organisationsarten	409
1.	Mitgliedschaftlich organisierte Organisationen	409
2.	Herrschaftlich organisierte Organisationen	409
3.	Selbständige — unselbständige Organisationen	410
4.	Organisationen des öffentlichen und des Privatrechts	411

II.	Die Organisation der Zentralverwaltung	412
	A. Die Stellung und Aufgabe der Exekutive	413
	1. Stellung des Bundesrates oder des Regierungsrates der Kantone	413
	2. Die Aufgaben des Bundesrates	415
	B. Die Departemente	417
	C. Probleme der Planung	419
III.	Gemeindeverwaltung und Organisationsformen der staatlichen Leistungsverwaltung	419
	A. Verwaltung durch die Gemeinden	419
	1. Wesen und Aufgabe der Gemeinden	420
	1.1. Die Entwicklung der Gemeinden	420
	1.2. Aufgaben der Gemeinden	421
	1.3. Aufgabenverteilung zwischen den Gemeinden	422
	1.4. Artender Gemeinden	423
	2. Rechtsgrundlagen der Gemeinden	424
	3. Der Bestand und die Autonomie der Gemeinden	425
	3.1. Der Bestand der Gemeinden	425
	3.2. Autonomie der Gemeinden	425
	3.2.1. Eigener — übertragener Wirkungsbereich	426
	3.2.2. Schutz der Gemeindeautonomie durch das Bundesgericht	426
	3.3. Finanzhoheit der Gemeinden	427
	3.4. Die Aufsicht des Kantons	428
	4. Zusammenschluss von Gemeinden	429
	4.1. Zweckverband	429
	4.2. Regionalverband	429
	4.3. Eingemeindung	430
	5. Organisation der Gemeinden	430
	5.1. Die Stimmberechtigten	430
	5.2. Gemeindeparlament	431
	5.3. Die Exekutive	432
	B. Organisationsformen der staatlichen Leistungsverwaltung	432
	1. Organisation des staatlichen Subventionswesens	432
	1.1. Allgemeines	433
	1.2. Die Zuweisung der Beiträge	434
	1.2.1. Zuweisung durch die Zentralverwaltung	434
	1.2.2. Zuweisung durch unabhängige Institutionen	434
	2. Die Verwirklichung besonderer staatlicher Aufgaben	435
	2.1. Die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben im Rahmen der Monopolverwaltung	436
	2.1.1. Allgemeines	436
	2.1.2. Anstalten im Bereich der Monopolverwaltung	437
	2.1.3. Konzessionen	439
	2.1.4. Die Zwangsgenossenschaft	440
	2.1.5. Aktiengesellschaften	441

2.2. Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft ausserhalb des staatlichen Monopolbereiches	443
2.2.1. Bildung	443
2.2.2. Versicherungswesen	444
2.3. Delegation von staatlichen Aufgaben an Private	445
2.4. Beteiligung des Staates an privaten gesellschaftlichen Vereinbarungen	446
4. Kapitel: Grundfragen der Verwaltungskontrolle	447
I. Allgemeines	447
II. Finanzkontrolle	448
A. Allgemeines	449
B. Die Organisation des Finanzwesens im Gemeinwesen	449
1. Die Einnahmen des Gemeinwesens	450
2. Ausgaben	451
2.1. Verpflichtungskredite	451
2.2. Budget oder Voranschlag	453
2.3. Langfristige Finanzplanung	454
3. Die Organisation der Finanzkontrolle	454
4. Finanzkontrolle des Parlamentes	455
III. Die allgemeine Kontrolle der Geschäftsführung	456
A. Die Kontrolle der Geschäftsführung	457
1. Aufgabe der Geschäftsprüfungskommissionen	457
2. Der Ombudsmann	458
B. Auskunftsrechte der parlamentarischen Kommissionen	459
C. Einflussmöglichkeiten des Parlamentes auf die Verwaltung	461
Sachregister	463