

INHALTSVERZEICHNIS

Verzeichnis der Abkürzungen und Kurztitel	XXIII
Übersicht über die Rechtsquellen, die Materialien und die allgemeine Literatur	XXXI
I. Rechtsquellen und Materialien	XXXI
1. Rechtsquellen und Materialien im Bund	XXXI
2. Rechtsquellen in den Kantonen	XXXII
II. Allgemeine Literatur	XL
1. Allgemeines Verwaltungsrecht (Auswahl)	XL
2. Öffentliches Verfahrensrecht im allgemeinen – Öffentliches Verfahrensrecht des Bundes, insbesondere Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege	XL
3. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege der Kantone	XLI
4. Literaturauswahl zur Verwaltungsrechtspflege und zum Verwaltungsverfahren im Ausland	L
A. Deutschland	L
B. Österreich	LI
C. Frankreich	LI
D. Italien	LII
E. Liechtenstein	LII
F. Englische und angloamerikanische Literatur	LII
G. Rechtsvergleichende Literatur	LIII
I. Teil: Grundlagen und historische Entwicklung	1
1. Kapitel: Grundlagen	3
I. Begriff und Gegenstand des Verwaltungsverfahrens	3
II. Verwaltungsrechtspflege	4
1. Begriffliche Unterscheidungen	4
2. Zweck der Verwaltungsrechtspflege	4
3. Verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege	5
4. Verwaltungsexterne Verwaltungsrechtspflege	5
A. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	5

a. Begriff	5
b. Zur Unterscheidung «ursprüngliche» und «nachträgliche» Verwaltungsgerichtsbarkeit	6
c. Träger	7
aa. Übersicht	7
bb. Verwaltungsrechtspflege durch allgemeine Verwaltungsgerichte	7
cc. Zivilgerichte	8
dd. Rekurs- und Schiedskommissionen	9
ee. Sozialversicherungsgerichte	9
B. Das Parlament	10
III. Übersicht	10
IV. Zum anwendbaren Recht	11
1. Bedeutung des Bundesverfassungsrechts	11
2. Geltung der EMRK	12
3. Geltung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)	16
4. Gesetzliche Regelung des Verfahrensrechts	18
A. Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung des Verfahrensrechts und der Festlegung verfahrensrechtlicher Formen	18
B. Bemerkungen zu den Verfahrensrechten	19
5. Für die Kantone geltende Bundesvorschriften unterhalb der Verfassungsstufe	20
A. Zulässigkeit des Eingriffes in die kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie	21
B. Zu den Regelungen auf Gesetzesstufe	22
C. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze	24
D. Das Koordinationsgebot	24
a. Verpflichtung der Kantone zur Verfahrenskoordination durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung	25
b. Gesetzliche Regelungen	27
6. Intertemporales Verfahrensrecht	29
V. Abgrenzung gegenüber benachbarten Rechtsgebieten	30
1. Abgrenzung Verwaltungsverfahrensrecht – materielles Verwaltungsrecht	30
2. Abgrenzung Verwaltungsrechtspflege – Verfassungsgerichtsbarkeit	31
3. Abgrenzung Verwaltungsrechtspflege – Verwaltungsaufsicht und parlamentarische Aufsicht	33
VI. Verfahrensmaximen	35
1. Begriff der Verfahrensmaxime	35
2. Offizialmaxime – Dispositionsmaxime	36

3. Untersuchungsmaxime – Verhandlungsmaxime	37
4. Eventualmaxime	38
5. Grundsatz der freien Beweiswürdigung	38
6. Rechtsanwendung von Amtes wegen	39
7. Amtsbetrieb	41
VII. Verfahrensgarantien gemäss Verfassungs- und Völkerrecht	41
1. Das Prinzip der Fairness als Grundlage der Verfahrensgarantien	42
2. Rechtsweggarantie	43
3. Treu und Glauben bzw. Vertrauensschutz; überspitzter Formalismus	44
4. Gleichbehandlung der Parteien	45
5. Das rechtliche Gehör	45
6. Öffentlichkeit, Mündlichkeit und Unmittelbarkeit	48
A. Grundsatz der Öffentlichkeit	48
a. Publikumsöffentlichkeit	48
aa. Justiz	48
bb. Verwaltung	50
b. Parteiöffentlichkeit	52
B. Grundsatz der Mündlichkeit	52
C. Grundsatz der Unmittelbarkeit	53
7. Beschleunigungsgebot und Prozessökonomie	53
2. Kapitel: Historische Entwicklung	56
I. Überblick	56
1. Erste Verwirklichung des Verwaltungsrechtsschutzes in der Mediationsverfassung 1803	56
2. Keine Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Regenerationsverfassungen 1830/31	57
3. Betonung des demokratischen Staatsgedankens in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts	58
4. Verbesserung des Verwaltungsrechtsschutzes im 20. Jahrhundert	58
II. Entwicklung im Bund	58
1. Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit	59
2. Neuordnung des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsrechtspflege 1968	60
3. Teilrevision der Bundesrechtspflege 1991	61
4. Zur geplanten Totalrevision der Bundesrechtspflege	62

III. Entwicklung in den Kantonen	63
1. Erste Impulse	63
2. Entwicklung im Kanton Zürich	64
3. Entwicklung in den anderen Kantonen	65
II. Teil: Nichtstreitiges Verwaltungsverfahren im Bund	67
3. Kapitel: Grundlagen und Abgrenzung	69
I. Gegenstand	69
1. Regelung der Handlungsformen	70
2. Die Verfügung	71
A. Begriff	71
B. Problematik	72
C. Feststellungsverfügung	74
D. Anspruch auf Erlass einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung	78
II. Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes	79
1. Die massgebenden Bestimmungen	79
2. Anwendungsbereich des VwVG	79
3. Die übergangsrechtlichen Bestimmungen	82
4. Kapitel: Der Verfahrensablauf	83
I. Einleitung des Verfahrens und Bestimmung des Gegenstandes	83
II. Zuständigkeit	83
1. Begriff	84
2. Pflicht der Behörde zur Überprüfung der Zuständigkeit	85
3. Überweisungspflicht	85
4. Kompetenzstreitigkeiten	86
A. Kompetenzkonflikt zwischen den Behörden	86
B. Kompetenzstreitigkeit zwischen Behörden und Privaten	87
5. Verfahrenskoordination	87
III. Ausstand	89
IV. Parteien	94

V. Feststellung des Sachverhaltes	96
1. Geltung und Grenze der Untersuchungsmaxime	97
2. Mitwirkungspflichten der Parteien	98
3. Beweismittel	100
A. Arten und Unterscheidung	100
B. Die Pflichten Dritter: Zeugenaussage, Aktenherausgabe, Befehl und Duldung des Augenscheins	103
C. Verwendung widerrechtlich erlangter Beweismittel	104
D. Beweisgrad und freie Beweiswürdigung	105
4. Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör	106
A. Allgemeines	107
B. Akteneinsichtsrecht	107
a. Grundsatz	107
b. Ausnahmen	110
c. Verhältnis des Akteneinsichtsrechts zum Datenschutz	112
aa. Verhältnis des Akteneinsichtsrechts zum Auskunftsrecht gemäss Datenschutzgesetz	112
bb. Verhältnis des Akteneinsichtsrechts zum Schutz der Personendaten Dritter	113
C. Das Äusserungsrecht	114
a. Allgemein	114
b. Besonderes Einwendungsverfahren	116
D. Mitwirkungsrechte bei der Beweiserhebung	116
a. Beweisanerbieten der Parteien	116
b. Das Recht auf Teilnahme an der Beweiserhebung	117
E. Prüfung der Parteivorbringen	119
F. Folgen der Verletzung des rechtlichen Gehörs	119
G. Exkurs: Das «verfahrene Verfahren» oder der «seufzende Beamte»	120
VI. Vorsorgliche Massnahmen	120
VII. Fristen	123
VIII. Eröffnung der Verfügung	125
1. Formvorschriften	126
A. Schriftlichkeit und individuelle Zustellung	126
B. Veröffentlichung	126
C. Begründung	128
D. Rechtsmittelbelehrung	129
2. Mängel	130
IX. Kosten und Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege	133
X. Wirkung der Verfügung	136

XI. Vollstreckung der Verfügung	137
1. Allgemeine Bemerkungen	137
2. Vollstreckungsmittel	137
3. Voraussetzungen	138
4. Kosten der Ersatzvornahme	141
III. Teil: Die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege	143
5. Kapitel: Grundlagen	145
I. Die Rechtsmittel	145
1. Die Unterscheidung Rechtsmittel – Rechtsbehelf	145
2. Zu den Arten von Rechtsmitteln	146
3. Überblick über die bestehenden Rechtsmittel im Bund	148
II. Streitgegenstand	148
III. Prozessvoraussetzungen	150
IV. Rechtsgrundlagen des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens im Bund	152
1. Geltungsbereich des VwVG und Übergangsrecht	152
2. Die massgebenden Bestimmungen	152
6. Kapitel: Das Wiedererwägungsgesuch	153
I. Definition; Problematik	153
II. Gesetzliche Regelung der Rücknahme von Verfügungen und Entscheiden im VwVG	154
1. Die Wiedererwägung von Verfügungen nach Art. 58 VwVG	154
2. Zusammenhang und Abgrenzung zur Revision von Beschwerdeentscheiden nach Art. 66 VwVG	154
3. Lückenhaftigkeit der gesetzlichen Regelung	155
III. Wiedererwägung und Widerruf	155
IV. Die unter dem Begriff des Wiedererwägungsgesuches zusammengefassten Rechtsschutzmittel	156
1. Allgemeine Bemerkungen	156
2. Die Revision von Verfügungen	157
A. Begründung des Behandlungsanspruchs im einzelnen	157

B. Behandlung	159
C. Verhältnis zur Revision von Beschwerdeentscheiden	160
3. Der Anspruch auf Anpassung wegen wesentlicher Änderung der Verhältnisse	160
A. Begründung und Umfang des Behandlungsanspruchs	160
B. Rechtsnatur	161
C. Behandlung	161
D. Verfügungen, über welche ein Beschwerdeentscheid erging	162
4. Das Wiedererwägungsgesuch als Rechtsbehelf	163
V. Rechtsschutz	164
7. Kapitel: Aufsichtsbeschwerde (Anzeige)	165
8. Kapitel: Die Einsprache	169
9. Kapitel: Allgemeines verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren	170
I. Dispositionsmaxime	170
II. Beschwerdevoraussetzungen	171
1. Zuständigkeit der verwaltungsinternen Rechtspflegeinstanzen	171
A. Zwingende Natur der Zuständigkeitsvorschriften, Vorgehen bei Unzuständigkeit	171
B. Beschwerdeinstanzen	171
a. Im allgemeinen	171
b. Sprungbeschwerde	172
c. Das Verhältnis zwischen Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde im besonderen	173
C. Sachliche Zuständigkeit der verwaltungsinternen Rechtspflegeinstanzen	174
2. Die Verfügung als Beschwerdeobjekt	174
A. Im allgemeinen	175
B. Die einzelnen Merkmale der Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG	176
a. Anordnung einer Behörde	176
b. Einseitigkeit	177
c. Individuell-konkrete Anordnung	178
d. Rechtsverbindlichkeit	179
e. Anordnung in Anwendung öffentlichen Rechts des Bundes	181
aa. Abgrenzung vom übrigen Bundesrecht	181
bb. Abgrenzung vom kantonalen Recht	183

C. Zwischenverfügung und Vollstreckungsverfügung im besonderen	184
3. Beschwerdefähigkeit und Beschwerdelegitimation	188
A. Parteien und andere Beteiligte	189
B. Partei- und Prozessfähigkeit	192
C. Legitimation	193
a. Vertretung schutzwürdiger Interessen	193
aa. Überblick; Begriffselemente des schutzwürdigen Interesses	193
bb. Verfügungsadressaten	196
cc. Dritt betroffene	196
dd. Egoistische Verbandsbeschwerde	202
ee. Allgemeine Beschwerdebefugnis öffentlich rechtlicher Körperschaften und anderer Verwaltungseinheiten mit Rechtspersönlichkeit	203
b. Besondere Beschwerdebefugnis	206
aa. Im allgemeinen	206
bb. Besondere Behördenbeschwerde	208
cc. Ideelle Verbandsbeschwerde	211
4. Beschwerdefrist und Beschwerdeschrift	214
A. Frist	215
B. Beschwerdeschrift	215
a. Anforderungen an die Beschwerdeschrift	215
b. Sanktionen bei Mängeln der Beschwerdeschrift	217
c. Änderung des Begehrens, Novenrecht	218
III. Beschwerdegründe und Kognition	220
1. Allgemeine Bemerkungen	221
2. Die zulässigen Beschwerdegründe	222
A. Allgemeine Bemerkungen	222
B. Bundesrechtsverletzung	222
a. Bundesrecht	222
b. Rechtsverletzung	223
C. Unrichtige Feststellung des Sachverhalts	225
D. Unangemessenheit	225
a. Grundsatz	225
b. Abgrenzung des Ermessens vom unbestimmten Rechtsbegriff	226
3. Spezielle Fragen bei der Bestimmung der Kognition	227
A. Akzessorische Normenkontrolle	227
a. Einschränkungen aufgrund der Verwaltungshierarchie	227
b. Einschränkungen durch die Bundesverfassung	228
B. Die «Ohne-Not»-Praxis	229
IV. Wirkung der Beschwerde und vorsorgliche Massnahmen	230
1. Suspensiveffekt (aufschiebende Wirkung)	231

A. Im allgemeinen	231
B. Folgen des willkürlichen Entzuges	234
C. Andere vorsorgliche Massnahmen	235
2. Devolutiveffekt	236
V. Verfahren vor der Beschwerdeinstanz	237
1. Ausstand	237
2. Beschwerdeinstruktion	237
3. Vorprüfung und Schriftenwechsel	238
4. Verfahrensdisziplin	239
5. Untersuchungsmaxime und Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen	240
6. Wahrung des rechtlichen Gehörs	241
7. Tragweite der Verfahrensgarantien gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK	241
VI. Beschwerdeentscheid	242
1. Formeller Entscheid	242
2. Materieller Entscheid	244
A. Reformatio in peius vel melius; keine Bindung an Parteibegehrungen	244
B. Gutheissung oder Abweisung der Beschwerde	245
3. Inhalt des Entscheides	247
4. Verfahrenskosten und Parteientschädigung; unentgeltliche Rechtspflege	247
A. Verfahrenskosten	247
B. Parteientschädigung	249
C. Unentgeltliche Rechtspflege	251
5. Eröffnung des Entscheides	251
6. Wirkung des Entscheides	252
10. Kapitel: Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde	253
11. Kapitel: Erläuterung sowie Berichtigung von Rechnungs- und Kanzleifehlern	257
12. Kapitel: Revision	258
I. Zuständigkeit, Anfechtungsobjekt, Legitimation	258
II. Revisionsgründe	259

III.	Unzulässigkeit der Revision	262
IV.	Frist und Verfahren	262
13. Kapitel: Besonderheiten der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat		264
I.	Allgemeines	264
II.	Zuständigkeit des Bundesrates	265
1.	Sachliche Zuständigkeit; Subsidiarität der Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht	265
2.	Funktionelle Zuständigkeit	266
III.	Beschwerde gegen letztinstanzliche Verfügungen und Erlasse der Kantone im besonderen	267
1.	Zuständigkeit und Anfechtungsobjekt	267
2.	Beschwerdegründe	268
3.	Kompetenzattraktion	270
IV.	Überblick	271
V.	Ausstand und Instruktion	272
IV. Teil: Beschwerde an die Bundesversammlung		273
V. Teil: Verwaltungsrechtspflege durch Rekurs- und Schiedskommissionen		277
14. Kapitel: Grundlagen		280
I.	Stellung und Funktion der Rekurs- und Schiedskommissionen	280
II.	Rechtsgrundlagen	281
15. Kapitel: Besonderheiten und Problematik der Organisation und des Verfahrens		283
I.	Organisation und Verfahren	283
II.	Zuständigkeit	284

III. Rechtsmittel	285
IV. Reformbedarf	286
V. Liste der Rekurs- und Schiedskommissionen	287
1. Rekurskommissionen	288
2. Schiedskommissionen	289
3. Anmerkungen	289
 VI. Teil: Verwaltungsrechtspflege durch das Bundesgericht	 291
 16. Kapitel: Grundlagen	 293
I. Die anwendbaren Bestimmungen	293
II. Träger der Verwaltungsgerichtsbarkeit	294
1. Das Bundesgericht	294
2. Das Eidgenössische Versicherungsgericht	295
3. Richterliche Unabhängigkeit	296
 17. Kapitel: Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht	 298
I. Dispositionsmaxime	298
II. Beschwerdevoraussetzungen	298
1. Zuständigkeit des Bundesgerichts	298
A. Überweisungspflichten	299
B. Vorinstanzen	299
a. Allgemeines	299
b. Zweistufiges Rechtsmittelverfahren als Grundsatz	301
c. Letzte kantonale Instanzen im besonderen	302
d. Übersicht	304
C. Sachliche Zuständigkeit	305
a. Methoden der Umschreibung des Zuständigkeitsbereiches der Verwaltungsgerichte im allgemeinen	305
b. Sachliche Zuständigkeit des Bundesgerichts als Verwaltungsgericht gemäss Art. 97 ff. OG im allgemeinen	305
c. Die Ausschlüsse im einzelnen	308
aa. Ermessenssachverhalte	308
bb. Technische Tatbestände	311
cc. Ausschlussstatbestände mit politischem Charakter	313
dd. Klarstellungen und unechte Ausnahmen	314

d. Ausschluss der Anwendbarkeit der Negativkataloge	316
2. Anfechtungsobjekt	317
3. Rechtsmittelkonkurrenz	319
A. Übersicht	320
B. Die Abgrenzung zur staatsrechtlichen Beschwerde	321
a. Im allgemeinen	321
b. Im Raumplanungsrecht	323
4. Beschwerdelegitimation	324
A. Parteivertretung vor Bundesgericht	325
B. Legitimation der Betroffenen	325
C. Die Vertretung des öffentlichen Interesses	325
a. Behördenbeschwerde	325
b. Verbandsbeschwerde	328
5. Beschwerdefrist und Beschwerdeschrift	329
A. Beschwerdefrist	329
B. Beschwerdeschrift	330
a. Im allgemeinen	330
b. Änderung des Begehrens, Novenrecht	332
III. Beschwerdegründe und Kognition	334
1. Im allgemeinen	335
2. Bundesrechtsverletzung	335
A. Grundsatz	335
B. Spezielle Fragen zur Kognition	336
a. Bindung des Bundesgerichts an Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse	336
b. Überprüfung unbestimmter Rechtsbegriffe	337
c. Überprüfung der Anwendung selbständigen kantonalen Rechts	338
3. Feststellung des Sachverhaltes	338
4. Unangemessenheit	340
IV. Devolutive Wirkung der Beschwerde	341
V. Aufschiebende Wirkung und andere vorsorgliche Massnahmen	342
1. Allgemein	342
2. Haftung bei ungerechtfertigter Anordnung	343
VI. Das Verfahren vor Bundesgericht	344
1. Ausstand	344
2. Instruktion	345
3. Schriftenwechsel	345
4. Verfahrensdisziplin	346

5. Untersuchungsmaxime und Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen	347
6. Ordentliches Verfahren mit öffentlichen Verhandlungen und Beratungen	347
7. Vereinfachtes Verfahren und Zirkulationsverfahren	349
A. Gesetzliche Regelung	349
B. Einschränkung des Öffentlichkeitsprinzips	349
C. Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention	350
VII. Beschwerdeentscheid	350
1. Reformatio in peius vel in melius	350
2. Form und Inhalt des Entscheides	352
3. Kosten und Parteientschädigung; unentgeltliche Rechtspflege	354
A. Gerichtskosten	354
B. Parteientschädigung	356
C. Unentgeltliche Rechtspflege	357
4. Wirkung des Beschwerdeentscheids	357
5. Vollstreckung	358
18. Kapitel: Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde	359
19. Kapitel: Erläuterung und Revision	360
I. Erläuterung und Berichtigung von Redaktions- und Rechnungsfehlern	360
II. Revision	361
20. Kapitel: Das Bundesgericht als einzige Instanz	365
I. Allgemeines; Neuregelung der verwaltungsrechtlichen Klage mit der Revision der Bundesrechtspflege 1991	365
II. Verhältnis zu anderen Rechtsmitteln	366
III. Zuständigkeit	367
IV. Frist	368
V. Prüfungsbefugnis	368
VI. Verfahren	368

21. Kapitel: Das Bundesgericht als Instanz für kantonale Verwaltungsrechtsstreitigkeiten	369
22. Kapitel: Besonderheiten des Verfahrens vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht	370
I. Eintretensvoraussetzungen im allgemeinen	371
II. Beschwerdegründe und Kognition	372
III. Öffentlichkeit des Verfahrens	374
IV. Kosten	375
Sachregister	377