

# Inhalt

---

<b>Abkürzungen</b> .....	<b>XV</b>
<b>Rechtsquellen</b> .....	<b>XXI</b>
Bundesrecht sowie Staatsvertrags- und ausländisches Recht .....	XXI
Kantonales Recht und interkantonales Recht .....	XXIV
<b>Materialien</b> .....	<b>XXIX</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>XXXI</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Teil: Konzept und Positivierung des Überprüfungsverbots</b> .....	<b>3</b>
I. Bedeutung von Art. 12 VG im Spiegel von Praxis und Doktrin .....	3
A. Indirektes Gebot zur Anfechtung schädigender Rechtsakte im Beschwerdeverfahren .....	3
B. Das Überprüfungsverbot in der Praxis des Bundesgerichts .....	5
1. Enge Bindung an den Wortlaut im Entscheid «Primault» .....	5
2. Rechtsschutzdefizite und Prozessökonomie als Gründe punktuelle Nichtanwendung .....	6
a) Mündlich eröffnete und sofort vollzogene Verfügungen .....	6
b) Wegfall des aktuellen und praktischen Rechtsschutzinteresses während hängigem Beschwerdeverfahren .....	6
c) Fehlender gerichtlicher Verwaltungsrechtsschutz.....	7
d) Besonderheiten im Haftentschädigungsverfahren .....	8
3. Wachsende Kohärenz der bundesgerichtlichen Rechtsprechung .....	9
C. Die kritische Bewertung der Doktrin .....	11
D. Terminologie: «Überprüfungsverbot» und «Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes» .....	14
II. Verwaltungsrechtsschutz und Staatshaftung in ihrem Zusammenspiel .....	17
A. Terminologisches .....	18

1. Staatshaftung und Staatshaftungsverfahren.....	18
2. Öffentliches Prozessrecht und Verwaltungsrechtsschutz.....	20
<b>B. Anwendungsvoraussetzungen und überprüfbare Handlungsformen.....</b>	<b>21</b>
1. Die Gliederung des Verwaltungshandelns in Rechtsakte und Realakte.....	21
2. Anwendungsvoraussetzungen des Verwaltungsrechtsschutzes.....	22
a) Die Verfügung als Ausgangspunkt und Grenze des Beschwerdeverfahrens.....	22
b) Rechtsschutzdefizit bei Realakten.....	23
c) Sachurteilsvoraussetzungen und Rechtswidrigkeitsbegriff.....	24
3. Anwendungsvoraussetzungen des Staatshaftungsverfahrens.....	25
a) Rechtswidrige, schädigende Realakte.....	25
b) Rechtswidrige, schädigende Rechtsakte.....	26
c) Art. 12 VG als Sachurteilsvoraussetzung.....	26
d) Haftungsvoraussetzungen.....	28
(1) Schaden.....	29
(2) Amtliche Tätigkeit und funktioneller Zusammenhang.....	31
(3) Adäquater Kausalzusammenhang.....	33
(4) Widerrechtlichkeit.....	34
(5) Grundsätzlich kein Erfordernis eines Verschuldensnachweises.....	37
(6) Geltendmachung innerhalb der Verjährungsfrist.....	37
<b>C. Koordination der Rechtswege von Staatshaftung und Verwaltungsrechtsschutz.....</b>	<b>40</b>
1. Die (un)anfechtbare, rechtswidrige und schädigende Verfügung.....	40
2. Varianten des Rechtsschutzes gegen die anfechtbare, rechtswidrige und schädigende Verfügung.....	42
a) Beurteilung in einem gemeinsamen Verfahren.....	42
b) Staffelung der Rechtswege ohne Bindungswirkung.....	43
c) Staffelung der Rechtswege mit Bindungswirkung.....	44
<b>D. Sanktionszwecke der Staatshaftung und des Verwaltungsrechtsschutzes.....</b>	<b>45</b>
1. Rechtsfolgebestimmung und Sanktionszwecke im Allgemeinen.....	45
2. Restitutiver Sanktionszweck im Verwaltungsrechtsschutzverfahren.....	47

3.	Kompensatorischer Sanktionszweck in der Staatshaftung .....	49
4.	Subsidiarität und Komplementarität als Resultat der Zuordnung von Sanktionszwecken .....	50
E.	Die Subsidiarität der Staatshaftung als Anknüpfungspunkt und Auslegungshilfe für Art. 12 VG .....	51
III.	Entstehungsgeschichte von Art. 12 VG .....	55
A.	Das Verantwortlichkeitsgesetz vom 9. Dezember 1850 .....	55
B.	Das Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 .....	56
1.	Vorentwurf Hablützel .....	56
2.	Entwurf des Bundesrates .....	58
3.	Debatten in den Kommissionen des National- und des Ständerats .....	59
4.	Parlamentarische Beratungen und definitiv verabschiedete Gesetzesfassung .....	61
C.	Würdigung des historischen Auslegungselements .....	62
IV.	Abgrenzungen zu verwandten Rechtsfiguren .....	65
A.	Entscheid über Vorfragen .....	65
1.	Bindung der Verwaltungs(justiz)behörden an entschiedene Vorfragen .....	65
2.	Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen (Art. 292 StGB) .....	67
B.	Enteignung und Vertrauensschutz .....	71
1.	Rechtsfolgen bei unterlassener Anfechtung einer Eigentumsbeschränkung .....	71
2.	Vertrauensschutz beim Widerruf von Verfügungen .....	73
V.	Überprüfungsverbot und Selbstverschulden .....	77
A.	Selbstverschulden als materiellrechtlicher Unterbau des Überprüfungsverbots .....	77
B.	Das Nichtergreifen von Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen als Reduktions- oder Ausschlussgrund .....	79
C.	Rechtsvergleich: Anlehnung an das Selbstverschulden in den deutschsprachigen Nachbarstaaten .....	81
1.	«Rechtsmittelversäumung» gemäss § 839 Abs. 3 BGB .....	81
2.	Schuldhaftes Nichtergreifen von Rechtsmitteln als Ausschlussgrund gemäss Art. 5 Abs. 1 AHG-FL .....	82
3.	«Rettungspflicht» gemäss § 2 Abs. 2 AHG-A .....	83
4.	Leitplanken des EuGH bei der Verletzung von Gemeinschaftsrecht durch letztinstanzliche nationale Gerichte .....	84

VI.	Widerrechtlichkeitsbegriff bei der Haftung für Rechtsakte.....	87
A.	Forderung nach einer Abkehr vom überholten Begriff der «wesentlichen Amtspflichtverletzung» .....	87
1.	Erfordernis qualifizierter Widerrechtlichkeit bei fehlerhaften Rechtsakten .....	87
2.	Beispiele aus der Rechtsprechung und die Kritik der Lehre .....	90
3.	Massgebender Widerrechtlichkeitsbegriff und das Prinzip des Entschädigungspositivismus .....	92
4.	Die Verletzung des Willkürverbots als hinreichende Voraussetzung der Widerrechtlichkeit .....	94
B.	Haftungsbeschränkungen im kantonalen Recht.....	96
C.	Haftung für Rechtsakte in den deutschsprachigen Nachbarstaaten und nach EU-Gemeinschaftsrecht .....	99
1.	«Spruchrichterprivileg» in Deutschland gemäss § 839 Abs. 2 BGB.....	99
2.	Die «vertretbare Gesetzesauslegung» als Haftungskriterium in Österreich und... ..	100
3.	...im Fürstentum Liechtenstein .....	100
4.	Der «offenkundige Rechtsverstoss» als gemeinschaftsrechtliches Haftungskriterium .....	101
5.	Gegenüberstellung mit dem Schweizer Recht .....	103
D.	Berührungspunkte zwischen der Widerrechtlichkeit als Haftungsvoraussetzung und dem Überprüfungsverbot.....	105
1.	«Rechtskraftprinzip» und «Subsidiarität der Staatshaftung»... ..	105
2.	Direkter und indirekter Zugang ins Staatshaftungsverfahren und Bindungswirkung eines guthessenden Beschwerdeentscheids.....	107
VII.	Überprüfungsbefugnis des Staatshaftungsrichters gemäss kantonalem Recht.....	111
A.	Gesetzliche Überprüfungsverbote und die Obliegenheit zur Beschwerdeführung als besondere Form des Selbstverschuldens.....	111
1.	Art. 12 VG als Vorläufer kantonalen Überprüfungsverbote.....	111
2.	Nichtergreifen von Rechtsmitteln als besondere Form des Selbstverschuldens .....	113
B.	Fehlen einer spezifischen Rechtsgrundlage – Lückenfüllung mit dem Überprüfungsverbot? .....	114
	Zusammenfassung Teil 1.....	119

<b>2. Teil: Anwendung des Überprüfungsverbots</b> .....	<b>123</b>
<b>I. Konventions- und verfassungsrechtliche Rechtsschutz- und Rechtsweggarantien</b> .....	<b>123</b>
A. Zum Begriff der Rechtsweg- und Rechtsschutzgarantien .....	123
B. Anspruch auf Gerichtszugang gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK.....	124
1. Inhalt und Geltungsbereich.....	124
2. Insbesondere zur Zulässigkeit der Bindungswirkung von Verwaltungsentscheiden .....	127
C. Konventionskonforme Auslegung und Anwendung von Art. 12 VG .....	128
1. EMRK-konformes Beschwerdeverfahren fehlt .....	128
a) Ersatzweise staatshaftungsrichterliche Überprüfungsbefugnis.....	128
b) Art. 12 VG als zulässige immanente Grundrechtsschranke? .....	129
c) Konventionskonforme Auslegung durch das Bundesgericht .....	131
2. EMRK-konformes Beschwerdeverfahren besteht .....	132
D. Rechtsweggarantien des Verfassungsrechts.....	133
<b>II. Geltungsbereich des eidgenössischen Verantwortlichkeitsgesetzes</b> .....	<b>137</b>
A. Persönlicher und sachlicher Geltungsbereich .....	137
1. Funktioneller Beamtenbegriff .....	137
2. Besondere Verwaltungsträger mit Verfügungsbefugnis .....	138
3. Verhältnis zum kantonalen Haftungsrecht .....	141
4. Vorbehalt besonderer Haftungsbestimmungen .....	142
B. Vorrang des Primärrechtsschutzes im Anwendungsbereich besonderer Haftungsbestimmungen? .....	144
1. Lücken innerhalb der besonderen Haftungsbestimmungen .....	144
2. Charakter einer Staatshaftungsnorm .....	145
3. Verwaltungshandeln in Form des Rechtsaktes.....	148
C. Das Verhältnis von Primär- und Sekundärrechtsschutz in ausgewählten spezialgesetzlichen Haftungsgebieten.....	149
1. Entschädigung bei unrechtmässiger oder ungerechtfertigter Freiheitsentziehung .....	149
a) Rechtsgrundlagen von Entschädigungsansprüchen .....	149
b) Ausnahmen vom Überprüfungsverbot .....	151
2. Die Haftung für willkürliche Zwischenentscheide gemäss Art. 55 Abs. 4 VwVG .....	153
3. Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit bei widerrechtlicher fürsorglicher Freiheitsentziehung .....	157

4. Die Haftung der Kantone aus Grundbuchführung.....	159
5. Die Haftung der Kantone für Schäden der betriebs- und konkursrechtlichen Vollstreckungsorgane.....	162
6. Verwaltungsrechtsschutz und Staatshaftung im öffentlichen Beschaffungsrecht des Bundes.....	165
<b>III. Formell rechtskräftige Verfügungen als Anknüpfungsobjekte von Art. 12 VG.....</b>	<b>169</b>
<b>A. Verfügungen, Entscheide und Urteile.....</b>	<b>169</b>
1. Begriff und Funktion.....	169
2. Arten der Verfügung.....	172
a) End- und Teilverfügungen.....	173
b) Selbständige und unselbständige Zwischenverfügungen ..	174
c) Vollstreckungsverfügungen.....	177
d) Allgemeinverfügungen.....	180
3. Nichtanwendung des Überprüfungsverbots bei nichtigen Verfügungen .....	182
<b>B. Formelle Rechtskraft von Verfügungen.....</b>	<b>184</b>
<b>C. Rechtswidrige und schädigende Gesetzgebungsakte .....</b>	<b>186</b>
<b>IV. Das Kriterium der Anfechtbarkeit im Beschwerdeverfahren.....</b>	<b>191</b>
<b>A. Rechtliche Rechtsmittel(un)fähigkeit .....</b>	<b>192</b>
1. Anforderungen an die Rechtsmittelinstanz .....	192
a) Erfordernis eines effektiven verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes .....	192
b) Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Bundes- und kantonaler Ebene.....	194
2. Obliegenheit zur Rechtsmittelergreifung .....	197
a) Ordentliche Rechtsmittel.....	197
b) Ausserordentliche Rechtsmittel und Rechtsbehelfe .....	198
<b>B. Faktische Rechtsmittelunfähigkeit.....</b>	<b>203</b>
1. Realakte.....	203
a) Verweigerung und Verzögerung von Verfügungen .....	203
b) Verfügung über Realakte gemäss Art. 25a VwVG.....	207
2. Fehlendes aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse ...	209
3. Begünstigende Verfügungen mit Schadensfolge.....	213
4. Die Rücknahme schädigender Verfügungen.....	215
5. Mündlich eröffnete und mit Formmängeln behaftete Verfügungen .....	216
<b>Zusammenfassung Teil 2.....</b>	<b>219</b>

*Inhalt*

**Anhang: Übersichtsblatt zu Art. 12 VG .....223**  
**Sachregister .....225**