

René Rhinow • Heinrich Koller • Christina Kiss

Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes



Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Schemata	XXVII
Tabellen	XXVII
Ausgewählte Erlasse	XXVIII
Materialien	XXIX
Basisliteratur	XXX
Abkürzungen	XXXII

Erster Teil

Justizverfassungsrecht des Bundes 1

1. Kapitel: Grundlagen	3
§ 1 Öffentliche Rechtspflege und Justizverfassungsrecht	3
§ 2 Quellen des Justizverfassungsrechts	12
§ 3 Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung im Bereich des Prozessrechts	21
2. Kapitel: Grundsätze des Justizverfassungsrechts	29
§ 4 Der unabhängige und verfassungsmässige Richter	29
§ 5 Verfahrensgrundsätze und Rechtsschutzgarantien	44
3. Kapitel: Rechtspflegeorgane und Rechtsmittel des Bundes (Überblick)	81
§ 6 Rechtspflegeorgane des Bundes	81
§ 7 Rechtsmittel der Bundesrechtspflege	103

Zweiter Teil

Grundlagen des öffentlichen Prozessrechts 111

4. Kapitel: Einrichtungen, Funktionen und Aufbau der öffentlichen Rechtspflege	113
§ 8 Einrichtungen der öffentlichen Rechtspflege	113
§ 9 Funktionen der öffentlichen Rechtspflege	125
§ 10 Geschichte der öffentlichen Rechtspflege	130
§ 11 Aufbau und System der öffentlichen Rechtspflege	141

5. Kapitel:	Verfahrenselemente der öffentlichen Rechtspflege	149
	§ 12 Verfahrensstadien und Verfahrensbeteiligte	149
	§ 13 Verfahrensleitung und Verfahrenshandlungen	156
	§ 14 Verfahrensakten	161
	§ 15 Verfahrenskosten	168
6. Kapitel:	Verfahrensmaximen und Verfahrensvoraussetzungen	171
	§ 16 Verfahrensmaximen	171
	§ 17 Verfahrensvoraussetzungen	182
 Dritter Teil		
	Öffentliche Rechtspflege des Bundes	203
7. Kapitel:	Öffentliche Rechtspflege durch Verwaltungsbehörden	205
	§ 18 Allgemeines	205
	§ 19 Nichtstreitigesungsverfahren	211
	§ 20 Verwaltungsbeschwerde	233
	§ 21 Besondere Verfahren des streitigen Verwaltungsverfahrens	265
8. Kapitel:	Verwaltungsgerichtsbarkeit	275
	§ 22 Allgemeines	275
	§ 23 Verwaltungsgerichtsbeschwerde	278
	§ 24 Übrige Rechtsmittel der Administrativjustiz des Bundes	306
9. Kapitel:	Verfassungsgerichtsbarkeit	319
	§ 25 Allgemeines	319
	§ 26 Staatsrechtliche Beschwerde	328
	§ 27 Staatsrechtliche Klage	367
10. Kapitel:	Öffentliche Rechtspflege durch die Bundesversammlung	371
	§ 28 Beurteilung von Beschwerden und Kompetenzkonflikten	371
	§ 29 Rechtspflegebefugnisse im Bereich der politischen Rechte	374
	 Sachregister	 377

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Schemata	XXVII
Tabellen	XXVII
Ausgewählte Erlasse	XXVIII
Materialien	XXIX
Basisliteratur	XXX
Abkürzungen	XXXII

Erster Teil

Justizverfassungsrecht des Bundes 1

1. Kapitel: Grundlagen 3

§ 1 Öffentliche Rechtspflege und Justizverfassungsrecht 3

I.	Prozessrecht	3
1.	Materielles und formelles Recht	3
2.	Begriff des Prozessrechts	3
3.	Zivil-, Straf- und öffentliches Prozessrecht	4
a.	Zivilprozessrecht	4
b.	Strafprozessrecht	4
c.	Öffentliches Prozessrecht	5
4.	Prozessrecht als öffentliches und zwingendes Recht	5
5.	Zur Auslegung des Prozessrechts	6
6.	Geschriebenes und ungeschriebenes Prozessrecht	6
7.	Prozessrechtsgesetzgebung	6
II.	Öffentliche Rechtspflege	7
1.	Einleitung	7
2.	Rechtspflege und Gerichtsbarkeit	8
3.	Verfassungs-, Staats- und Verwaltungsrechtspflege	8
4.	Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht	8
5.	Ursprüngliche und nachträgliche Rechtspflege	9
III.	Justizverfassungsrecht	9
1.	Justiz	9
2.	Verfassungsbegriffe	10
3.	Justizverfassungsrecht im formellen und materiellen Sinn	10

§ 2 Quellen des Justizverfassungsrechts 12

I.	Geschriebenes und ungeschriebenes Justizverfassungsrecht des Bundes	12
1.	Normen über Organisation und Befugnisse des Bundesgerichts	12
2.	Allgemeine Justizgrundsätze der Bundesverfassung	13
3.	Insbesondere die Garantie des Wohnsitzgerichtsstandes	14

II.	Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien der Europäischen Menschenrechtskonvention	14
1.	Innerstaatliche Geltung der EMRK und unmittelbare Anwendbarkeit der Konventionsrechte	15
2.	Durchsetzungsinstrumentarium	16
3.	Rechtsschutzgarantien der EMRK als Teil des Justizverfassungsrechts des Bundes	16
4.	Überblick über die Rechtsschutzgarantien der EMRK	16
5.	Bedeutung der Rechtsschutzgarantien der EMRK für die öffentliche Rechtspflege	17
a.	Beschränkter Anwendungsbereich der Rechtsschutzgarantien der EMRK	17
b.	Zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen	18
c.	Strafrechtliche Anklagen	19
III.	Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte	19
1.	Inhaltliche Analogie zur EMRK	19
2.	Unmittelbare Anwendbarkeit	19
3.	Durchsetzungsinstrumentarium	20
§ 3	Bundesstaatliche Kompetenzausscheidung im Bereich des Prozessrechts	21
I.	Im Zivil- und Strafprozessrecht	21
1.	Substanzgarantie kantonaler Justizhoheit	21
2.	Dem Bund vorbehaltene Bereiche	22
3.	Einwirkungen des Bundes im Restbereich	22
4.	Ausblick auf die Verfassungsreform	23
II.	In der öffentlichen Rechtspflege	24
1.	Kantonale Organisations- und Verfahrensautonomie beim Vollzug des kantonalen Verwaltungsrechts	24
2.	Bedingte kantonale Organisations- und Verfahrenshoheit beim Vollzug von Bundesverwaltungsrecht	25
3.	Einwirkungen des Bundesrechts auf das kantonale Verwaltungsverfahrensrecht	25
4.	Zuständigkeit des Bundes	27
5.	Ausblick auf die Verfassungsreform	28
	2. Kapitel: Grundsätze des Justizverfassungsrechts	29
§ 4	Der unabhängige und verfassungsmässige Richter	29
I.	Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit	29
1.	Richterliche Unabhängigkeit als Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips und als selbständiges rechtsstaatliches Prinzip	29
2.	Erscheinungsformen der richterlichen Unabhängigkeit und ihre Grenzen	30
3.	Institutionelle Sicherungen der richterlichen Unabhängigkeit	31
a.	Persönliche Sicherungen	31
b.	Funktionelle Sicherungen	31
c.	Kontrolle über den Richter	32
d.	Verfassungsrechtliche Sicherungen	32

II.	Anspruch auf den verfassungsmässigen Richter gemäss Art. 58 BV	33
1.	Teilgehalte von Art. 58 Abs. 1 BV	33
2.	Garantie des gesetzlichen Richters	33
a.	Rechtssatzmässige Gerichtsordnung	33
b.	Besetzung der Spruchkörper	34
c.	Verbot der Ausnahmegerichte	34
3.	Garantie des unabhängigen und unparteiischen Richters	35
a.	Inhalt des Anspruchs	35
b.	Praxis zum Anspruch auf einen unabhängigen und unparteiischen Richter	36
4.	Anspruch auf Bekanntgabe der personellen Zusammensetzung des Gerichts	39
5.	Zeitpunkt der Geltendmachung des Anspruchs	40
6.	Folgen der Verletzung des Anspruchs	40
7.	Verhältnis der Teilgehalte von Art. 58 Abs. 1 BV	40
8.	Geltungsbereich von Art. 58 BV	41
a.	Gerichtsverfahren	41
b.	Schiedsgerichtsverfahren	41
c.	Verwaltungsverfahren	41
d.	Parlamentarische Rechtspflege	42
9.	Bindung an die Rechtsauffassung oberer Gerichtsinstanzen	42
10.	Verfassungsrechtliche Minimalgarantie (Zusammenfassung)	42
a.	Art. 58 BV	42
b.	Art. 4 BV	43
c.	Art. 6 Abs. 1 EMRK	43
§ 5	Verfahrensgrundsätze und Rechtsschutzgarantien	44
I.	Verbot formeller und materieller Rechtsverweigerung	44
1.	Ausprägung von Art. 4 BV	44
2.	Verbot formeller Rechtsverweigerung	44
3.	Verbot materieller Rechtsverweigerung	46
II.	Pflicht zur Gewährung von Rechtsschutz	46
1.	Begriffe	46
2.	Beschränkte Rechtsschutzgarantie der Bundesverfassung	46
a.	Mindestmass an Rechtsschutz nach Art. 4 BV	46
b.	Beschwerdemöglichkeit nach Art. 103 BV	47
c.	Rechtsweggarantie an das Bundesgericht nach Art. 113 BV	47
d.	De constitutione ferenda	47
3.	Rechtsschutzgarantie der EMRK	48
a.	Rechtsmittelgarantie nach Art. 13 EMRK	48
b.	Rechtsweggarantie nach Art. 5 und 6 EMRK	48
4.	Verbote der Rechtsverweigerung i.e.S. und der Rechtsverzögerung	49
a.	Verbot der Rechtsverweigerung i.e.S.	49
b.	Verbot der Rechtsverzögerung und Beschleunigungsgebot	50
c.	Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung durch den Gesetzgeber?	51
III.	Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege	51
1.	Motivierung des Anspruchs	51
2.	Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung	51
3.	Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung	52
4.	Sachlicher Geltungsbereich	53
5.	Persönlicher Geltungsbereich	54
6.	Zeitlicher Geltungsbereich	55
7.	Anspruch auf unentgeltlichen Beizug eines Dolmetschers	55

IV.	Recht auf Verbeiständung	56
1.	Recht auf selbständige Prozessführung	56
2.	Anspruch auf Beizug eines Rechtsbeistandes	56
a.	Keine Pflicht zur selbständigen Prozessführung	56
b.	Im Zivil- und Verwaltungsprozess	56
c.	Im Strafprozess	57
3.	Recht auf freien Verkehr mit dem Verteidiger	57
4.	Recht auf freie Wahl des Verteidigers	58
V.	Verbot des „überspitzten Formalismus“	58
VI.	Anspruch auf rechtliches Gehör	59
1.	Zum Begriff des rechtlichen Gehörs	59
2.	Motivierung der Anhörung	59
3.	Träger des Gehörsanspruchs	60
4.	Adressat des Gehörsanspruchs	60
5.	Tragweite und Geltungsbereich des Gehörsanspruchs	60
a.	In Zivil- und Strafsachen	60
b.	In Verwaltungssachen im allgemeinen	60
c.	Im Verfahren der Raumplanung	61
d.	Nicht im Rechtssetzungsverfahren	61
6.	Teilgehalte des Gehörsanspruchs	61
a.	Recht auf Orientierung	61
b.	Recht auf Äusserung	62
c.	Recht auf Mitwirkung im Beweisverfahren	63
d.	Verfahrenspflichten der Behörden	64
7.	Subsidiarität des Gehörsanspruchs	65
8.	Rechtsnatur des Gehörsanspruchs	65
a.	Formelle Natur	65
b.	Rechtsfolgen der Verletzung des Gehörsanspruchs	66
c.	Heilung der Verletzung	66
d.	Verzicht auf Ausübung des Gehörsanspruchs	67
VII.	Akteneinsichtsrecht	67
1.	Anwendungsbereich des Akteneinsichtsrechts	67
2.	Schranken des Akteneinsichtsrechts	68
3.	Umfang des Akteneinsichtsrechts	69
4.	Modalitäten der Akteneinsicht	69
5.	Auskunftsrecht nach dem Datenschutzgesetz des Bundes	70
VIII.	Anspruch auf Begründung von Verfügungen	71
1.	Motivierung des Anspruchs	71
2.	Dichte der Begründung	71
3.	Modalitäten der Begründungspflicht	72
IX.	(Fehlender) Anspruch auf Rechtsmittelbelehrung	72
1.	Ablehnung eines Rechtsmittelbelehrungsanspruches durch das Bundesgericht	72
2.	Folgen unrichtiger Rechtsmittelbelehrung	73
X.	Anspruch auf ordnungsgemässe Willensbildung der entscheidenden Behörde	73
1.	Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Entscheidungsinstanz	73
2.	Verbot der Verwertung rechtswidrig erlangter Beweismittel	73
3.	Verbot gesetzeswidriger Einschränkung der Überprüfungsbefugnis	74
4.	Gebot korrekter Abstimmung über Rechtsbegehren und Begründung	74
XI.	Anspruch auf fehlerfreie Eröffnung von Verfügungen	74
1.	Recht auf individuelle Eröffnung oder amtliche Publikation	75
2.	Inhalt des Eröffnungsanspruchs	75
3.	Rechtsfolgen von Eröffnungsfehlern	75

XII.	Treu und Glauben im Verfahren	75
1.	Grundsätze	76
2.	Pflicht zur sofortigen Geltendmachung eines Mangels	77
XIII.	Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung	77
1.	Motivierung des Öffentlichkeitsprinzips	77
2.	Grundsatz der Öffentlichkeit nach Art. 6 Abs. 1 EMRK	78

3. Kapitel: Rechtspflegeorgane und Rechtsmittel des Bundes (Überblick) 81

§ 6	Rechtspflegeorgane des Bundes	81
I.	Einleitung	81
II.	Verwaltungsorgane	81
1.	Erstinstanzlich verfügende Verwaltungsorgane	81
2.	Verwaltungsinterne Beschwerdeorgane	82
III.	Eidgenössische Rekurs- und Schiedskommissionen	82
1.	Übersicht über die bestehenden Rekurskommissionen	82
2.	Stellung und Eigenart	84
3.	Organisation und Bestand	84
4.	Wahl und Rechtsstellung der Mitglieder	85
IV.	Bundesgericht	85
1.	Stellung	85
2.	Organisation und Geschäftsverteilung	86
a.	Organisation auf Gesetzesstufe	86
b.	Bestand	86
c.	Plenargericht	87
d.	Präsidium	87
e.	Abteilungen	87
f.	Koordination der Abteilungen	88
g.	Geschäftsverteilung	89
3.	Wahl und Rechtsstellung der Bundesrichter	89
a.	Wahlorgan	89
b.	Amtsdauer	90
c.	Wählbarkeitsvoraussetzungen	90
d.	Unvereinbarkeiten	90
e.	Verwandtenausschluss	91
f.	Ausstand	92
g.	Persönliche Garantien	92
h.	Verantwortlichkeit	92
i.	Aufsicht	93
4.	Verfahren	94
a.	Rechtsgrundlagen	94
b.	Besetzung (Quorum)	94
c.	Mehrheit	94
d.	Öffentlichkeit	94
e.	Sitzungspolizei und Disziplin im Verfahren	95
f.	Fristen und Gerichtsferien	96
g.	Werdgang eines Urteils, Verfahrensleitung	96
h.	Besondere Verfahren	97
5.	Justizverwaltung	99
6.	Zur Belastung des Bundesgerichts	99
a.	Angespannte Belastungssituation	99
b.	Entlastungsmassnahmen de lege ferenda	100

V.	Übrige Rechtspflegeorgane	100
1.	Militärgerichte	100
2.	Bundesversammlung	101
VI.	Ausblick - neue richterliche Behörden des Bundes	101
1.	Vorinstanzen im Bereich des Bundesverwaltungsrechts und Bundesstrafgericht erster Instanz	101
2.	Weitere richterliche Behörden des Bundes	102
§ 7	Rechtsmittel der Bundesrechtspflege	103
I.	Rechtsmittelvielfalt de lege lata	103
1.	Zivilrechtspflege	103
a.	Zivilrechtliche Klage	103
b.	Berufung	103
c.	(Zivilrechtliche) Nichtigkeitsbeschwerde	104
2.	Rechtspflege in Schuldbetreibungs- und Konkursachen	104
a.	Rekurs	104
b.	Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde	104
3.	Strafrechtspflege	105
a.	Übersicht	105
b.	Bundesgerichtliche Rechtspflege im gemeinen Strafrecht (StGB)	105
c.	Verwaltungsstrafrechtspflege	106
d.	Militärstrafgerichtsbarkeit	106
e.	Amnestie und Begnadigung	107
4.	Öffentliche Rechtspflege	108
5.	Revision und Erläuterung	108
a.	Revisionsgesuche	108
b.	Erläuterung	108
II.	Reform des Rechtsmittelsystems de lege ferenda	109
1.	Kritik an der bestehenden Rechtsmittelvielfalt	109
2.	Übergang zur Einheitsbeschwerde	109
3.	Weitere Vereinfachungen	110
Zweiter Teil		
Grundlagen des öffentlichen Prozessrechts		111
4. Kapitel: Einrichtungen, Funktionen und Aufbau der öffentlichen Rechtspflege		113
§ 8	Einrichtungen der öffentlichen Rechtspflege	113
I.	Die Unterscheidung von Rechtsmittel und Rechtsbehelf	113
1.	Rechtsmittel	113
2.	Rechtsbehelf	113
II.	Beschwerde, Einsprache und Klage (Rechtsmittel)	114
1.	Beschwerde	114
2.	Einsprache	114
3.	Klage	114
III.	Wiedererwägungsgesuch und Aufsichtsbeschwerde (Rechtsbehelfe)	115
1.	Wiedererwägungsgesuch (Gegenvorstellung, remonstratio)	115
2.	Aufsichtsbeschwerde (Anzeige)	117
3.	Gemeinsame Kennzeichen	117

IV.	Arten von Rechtsmitteln	117
	1. Vollkommene (vollwertige) und unvollkommene (begrenzte) Rechtsmittel	118
	2. Ordentliche und ausserordentliche Rechtsmittel	118
	3. Kassatorische und reformatorische Rechtsmittel	118
	4. Selbständige und unselbständige Rechtsmittel	118
	5. Prinzipale und subsidiäre Rechtsmittel	119
V.	Rechtswirkungen von Rechtsmitteln	119
	1. Suspensiveffekt	119
	2. Devolutiveffekt	119
VI.	Rechtsmittel des Bundes und der Kantone	120
	1. Eidgenössische oder kantonale Rechtsgrundlage	120
	2. Gegenseitiger Bezug	120
VII.	Besondere Rechtsmittel	120
	1. Rechtsverzögerungs- und Rechtsverweigerungsbeschwerde	120
	2. Erläuterung	121
	3. Revision	121
VIII.	Normenkontrollverfahren	122
	1. Wesen	122
	2. Formen	122
	a. Präventive und repressive Normenkontrolle	123
	b. Abstrakte und konkrete Normenkontrolle	123
	c. Diffuse und konzentrierte Normenkontrolle	123
	d. Verfassungsgerichtsbarkeit durch das oberste Gericht oder durch ein spezielles Verfassungsgericht	123
	e. Verfassungsgerichtsbarkeit auf Beschwerde oder auf Vorlage unterer Instanzen hin	124
§ 9	Funktionen der öffentlichen Rechtspflege	125
I.	Die Funktionen der öffentlichen Rechtspflege im einzelnen	125
	1. Allgemeine Regeln	125
	2. Autoritative Entscheidung	125
	3. Individueller Rechtsschutz	125
	4. Garantie richtiger Rechtsanwendung	126
	5. Rechtsfortbildung	127
II.	Verhältnis von öffentlicher Rechtspflege und Verwaltungskontrolle	127
	1. Zum Erfordernis der Verwaltungskontrolle	127
	2. Übersicht über die Verwaltungskontrollsysteme	128
	3. Öffentliche Rechtspflege als repressive und dirigierende Verwaltungskontrolle	128
	4. Öffentliche Rechtspflege als verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Kontrolle	129
	5. Öffentliche Rechtspflege als Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle	129
§ 10	Geschichte der öffentlichen Rechtspflege	130
I.	Nichtstreitigesungsverfahren	130
	1. Späte Kodifikationsbemühungen	130
	2. Andere Quellen des Verwaltungsverfahrensrechts	131
	a. Bedeutung der „Institutionen“ von Fritz Fleiner	131
	b. Bundesgerichtliche Rechtsprechung (insb. zu Art. 4 BV) und Praxis der Bundesbehörden	131

3. Das Verwaltungsverfahrensgesetz von 1968	131
II. Streitige Verwaltungsrechtspflege	132
1. Vorrang der verwaltungsinternen Rechtspflege	132
2. Entwicklung der verwaltungsinternen Rechtspflege	132
3. Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund	133
a. Das Bundesgesetz über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege (VDG)	133
b. Die Totalrevision des OG von 1943	133
c. Der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit 1968	134
d. Die Revision des OG von 1991	134
e. Ausblick auf die Totalrevision des OG	135
f. Das Eidgenössische Versicherungsgericht	136
4. Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Kantonen	136
5. Zivil- und strafrechtliche Formen	137
III. Verfassungsrechtspflege	138
1. Die Bundesversammlung als Verfassungshüterin von 1848-1874	138
2. Der schrittweise Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit von 1874 bis heute	138
IV. Der Einfluss des europäischen Rechts	139
§ 11 Aufbau und System der öffentlichen Rechtspflege	141
I. Systemelemente	141
II. Leitgedanken des Rechtspflegesystems	141
1. Kein eigentliches Rechtspflege“system“	141
2. Rechtsschutzgarantie	141
3. Stufung und Exklusivität der Rechtspflegeeinrichtungen	142
4. Kumulation, Konnexität und Komplementarität von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit	142
5. Föderative Schichtung der Rechtspflege	142
6. Eingeschränkte Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit	143
7. Demokratische Einflüsse	144
III. Die vier Stufen der öffentlichen Rechtspflege	144
1. Das nichtstreitige Verwaltungsverfahren als erste Stufe	144
2. Das streitige, verwaltungsinterne Verfahren als zweite Stufe	144
3. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren als dritte Stufe	145
4. Das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren als vierte Stufe	145
5. Besondere Verfahren	145
IV. Zivilgerichtliche, strafgerichtliche und parlamentarische Rechtspflege	146
1. Zivilgerichtliche Verwaltungskontrolle	146
2. Strafgerichtliche Verwaltungskontrolle	146
3. Parlamentarische Rechtspflege	147
5. Kapitel: Verfahrenselemente der öffentlichen Rechtspflege	149
§ 12 Verfahrensstadien und Verfahrensbeteiligte	149
I. Verfahrensstadien	149
1. Allgemeines	149
2. Einleitungsstadium	149
3. Ermittlungsstadium	150
4. Entscheidstadium	150

II.	Verfahrensbeteiligte	151
1.	Kreis der Verfahrensbeteiligten	151
2.	Zur Problematik des Parteibegriffs	152
3.	Partei-, Prozess- und Postulationsfähigkeit	153
4.	Parteivertretung	154
5.	Zur Stellung des Anwalts	154
§ 13	Verfahrensleitung und Verfahrenshandlungen	156
I.	Verfahrensleitung	156
1.	Grundsatz des Amtsbetriebes	156
2.	Umfang der Verfahrensleitung	156
3.	Pflichten der verfahrensleitenden Behörde	156
4.	Organisation der Verfahrensleitung	157
5.	Verfahrensleitende Verfügungen	157
II.	Verfahrenshandlungen der Partei: Rechte, Pflichten und Lasten	157
1.	Rechte der Parteien	157
2.	Pflichten der Parteien	157
3.	Parteilasten	158
III.	Fristen und Fristversäumnis	158
1.	Frist und Termin	158
2.	Gesetzliche und behördliche Fristen	158
3.	Fristberechnung (allgemeine Regeln)	158
4.	Fristbeginn	159
5.	Fristwahrung	159
6.	Fristversäumnis	159
7.	Die unverjährbaren und unverzichtbaren Grundrechte	160
§ 14	Verfahrensakten	161
I.	Rechtsschriften der Verfahrensbeteiligten	161
1.	Übersicht über Eingaben mit oder ohne Rechtsbegehren	161
2.	Rechtsbegehren und Rechtsschriften	161
3.	Formelle Anforderungen	162
4.	Verfahrenssprache	162
II.	Rechtswirkungen von Eingaben	163
1.	Antwortpflicht	163
2.	Rechtshängigkeit	163
3.	Suspensivwirkung und Devolutiveffekt	163
III.	Verfahrenserledigende Akten	163
1.	Allgemeines	164
2.	Entscheid (Urteil)	164
a.	Begriff	164
b.	Prozessentscheide und Sachentscheide	164
c.	Aufbau	165
3.	Formelle Rechtskraft, materielle Rechtskraft und Rechtsbeständigkeit (Bestandeskraft)	166
a.	Formelle Rechtskraft	166
b.	Materielle Rechtskraft	166
4.	Verfahrenserledigung ohne Urteil	167
a.	Rückzug des Rechtsmittels	167
b.	Anerkennung des Rechtsbegehrens	167
c.	Vergleich	167
d.	Gegenstandslosigkeit	167

§ 15	Verfahrenskosten	168
I.	Allgemeines	168
1.	Grundsatz der Kostenpflicht	168
2.	Unentgeltliche Rechtspflege	168
3.	Wohlfeile Rechtspflege	168
II.	Ordentliche und ausserordentliche Kosten	169
1.	Ordentliche Kosten	169
2.	Ausserordentliche Kosten	169
 6. Kapitel: Verfahrensmaximen und Verfahrensvoraussetzungen		171
§ 16	Verfahrensmaximen	171
I.	Allgemeines	171
1.	Begriff und Bedeutung	171
2.	Nicht näher behandelte Verfahrensmaximen	171
II.	Dispositions- und Officialmaxime	172
1.	Dispositions- oder Verfügungsgrundsatz	172
2.	Officialmaxime	172
3.	Dispositions- und Officialmaxime in der öffentlichen Rechtspflege	172
a.	Streitige Rechtspflege	172
b.	Nichtstreitige Verwaltungsrechtspflege	173
4.	Der Streitgegenstand in der öffentlichen Rechtspflege	173
III.	Untersuchungs- und Verhandlungsmaxime	174
1.	Untersuchungs- oder Inquisitionsmaxime	174
2.	Verhandlungsmaxime (Beibringungsgrundsatz)	174
3.	Untersuchungs- und Verhandlungsmaxime in der öffentlichen Rechtspflege	174
4.	Beweisführungslast, Beweislast und Beweiserleichterung	175
5.	Beweiswürdigung	176
IV.	Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen	176
1.	Inhalt und Bedeutung	176
a.	Im allgemeinen	176
b.	Keine Bindung des Richters an die Rechtserörterungen der Parteien	176
c.	Keine Bindung des Richters an die Rechtsauffassung der Vorinstanz	176
d.	Bindung an Entscheide anderer Behörden	177
e.	Überprüfung von Rechtssätzen auf Übereinstimmung mit höherstufem Recht	177
2.	Geltung des Grundsatzes in der öffentlichen Rechtspflege	178
3.	Rechtsanwendung von Amtes wegen und Aufsichtsbefugnisse	178
V.	Grundsatz der Verfahrensöffentlichkeit	179
1.	Publikums- und Parteiöffentlichkeit	179
a.	Publikumsöffentlichkeit	179
b.	Parteiöffentlichkeit	179
c.	Presseöffentlichkeit	179
2.	Verhandlungs- und Beratungsöffentlichkeit	179
3.	Verfahrensöffentlichkeit in der öffentlichen Rechtspflege	179
VI.	Grundsatz der Unmittelbarkeit oder Mittelbarkeit	180
1.	Unmittelbarkeitsprinzip	180
2.	Mittelbarkeitsprinzip	180
3.	Unmittelbarkeits- und Mittelbarkeitsprinzip in der öffentlichen Rechtspflege	180

VII.	Grundsatz der Mündlichkeit oder Schriftlichkeit	180
1.	Grundsatz der Mündlichkeit	180
2.	Grundsatz der Schriftlichkeit	181
3.	Grundsatz der Mündlichkeit und Schriftlichkeit in der öffentlichen Rechtspflege	181
VIII.	Grundsatz der Prozessökonomie	181
§ 17	Verfahrensvoraussetzungen	182
I.	Begriffe und Zuständigkeit	182
1.	Verfahrensvoraussetzungen als Sachentscheidungsvoraussetzungen	182
2.	Allgemeine und besondere Verfahrensvoraussetzungen	182
3.	Zuständigkeit der entscheidenden Behörde	184
a.	Begriff und Prüfung	184
b.	Zuständigkeitsarten	185
c.	Kompetenzkonflikte	185
II.	Beschwerdeobjekt	186
1.	Allgemeines	186
2.	Die Verfügung als Anfechtungsobjekt	186
3.	Elemente des Verfügungsbegriffs	188
4.	Zwischenverfügungen und Vollstreckungsverfügungen	189
5.	Erlasse als Anfechtungsobjekt	190
6.	Prüfungskriterien	190
III.	Vorinstanz	190
IV.	Beschwerdeinstanz und Rechtsmittelkonkurrenz	191
1.	Allgemeines	191
2.	Einreichung des Rechtsmittels	191
3.	Einige Leitgedanken zum gegenseitigen Verhältnis der Rechtsmittel	192
V.	Beschwerdebefugnis	193
1.	Allgemeines	193
2.	Privatpersonen als Betroffene	194
3.	Drittbeschwerdeführer	195
4.	Verbände und Organisationen	195
5.	Behörden	196
VI.	Beschwerdegründe	197
1.	Allgemeines	197
2.	Sachverhaltskontrolle	197
3.	Rechtskontrolle im allgemeinen	198
4.	Umfassende und beschränkte Rechtskontrolle (Kognition)	199
5.	Ermessenskontrolle	200
6.	Zulässigkeit von Noven im Rechtsmittelverfahren	200
7.	Funktionell-rechtliche Grenzen der Rechtsprechung	201
VII.	Beschwerdeschrift und Beschwerdefrist	201
1.	Beschwerdeschrift	201
2.	Beschwerdefrist	202

Dritter Teil	
Öffentliche Rechtspflege des Bundes	203
 7. Kapitel: Öffentliche Rechtspflege durch Verwaltungsbehörden	 205
 § 18 Allgemeines	 205
I. Begriff	205
II. Rechtsgrundlagen	205
1. Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren	205
2. Aufbau des VwVG	206
3. Geltungsbereich des VwVG	207
a. Überblick	207
b. Verfahrenserledigender Akt: Verfügung	207
c. Sachlicher Geltungsbereich: öffentliches Recht des Bundes (Verwaltungssachen)	208
d. Verfahrensdurchführende Behörde: Bundesverwaltungsbehörde	208
e. Zeitlicher Geltungsbereich	209
4. Verhältnis des VwVG zu Verfahrensbestimmungen in anderen Gesetzen	209
 § 19 Nichtstreitiges Verwaltungsverfahren	 211
I. Einleitung des Verfahrens	211
1. Erlass einer Verfügung von Amtes wegen - Offizialmaxime	211
2. Erlass einer Verfügung auf Begehren - Dispositionsmaxime	211
3. Vorsorgliche Massnahmen	212
II. Sachentscheidungsvoraussetzungen	213
1. Zuständigkeit der Behörde	213
a. Zuständigkeitsfehler und ihre Folgen	213
b. Zuständigkeitsprüfung	213
c. Zwingende Natur der Zuständigkeitsordnung	214
2. Ausstand	214
3. Partei- und Prozessfähigkeit	215
4. Vertretungsbefugnis des Parteivertreters	216
5. Rechtsschutzinteresse	216
III. Verfahrensgrundsätze	217
1. Ermittlung des Sachverhalts	217
a. Untersuchungsgrundsatz	217
b. Mitwirkungspflicht der Parteien	217
2. Beweisrecht	218
a. Erforschung der materiellen Wahrheit	218
b. Beweismittel	218
c. Beweiserhebung	220
d. Beweiswürdigung	220
e. Mitwirkungsrechte der Parteien im Beweisverfahren	220
3. Akteneinsichtsrecht	221
4. Äusserungsrecht	222
5. Ermittlung des massgebenden Rechts	223
6. Eröffnung der Verfügung	223
7. Fristen	224
a. Allgemeines	224
b. Berechnung (Art. 20 VwVG)	224
c. Einhaltung (Art. 21 VwVG)	224
d. Erstreckung (Art. 22 VwVG)	225

	e. Stillstand (Art. 22a VwVG)	225
	f. Säumnisfolgen und Wiederherstellung (Art. 23, 24 VwVG)	225
IV.	Kosten	226
	1. Verfahrenskosten	226
	2. Parteientschädigung	226
	3. Unentgeltliche Rechtspflege	227
V.	Vollstreckung	227
VI.	Besondere Verfahren	228
	1. Feststellungsverfahren	228
	2. Einspracheverfahren	229
	3. Wiedererwägungsverfahren	230
	4. Der Bundesrat als verfügende Instanz - Besonderheiten	230
	5. Koordination der Entscheidungsverfahren auf Bundesebene	231
§ 20	Verwaltungsbeschwerde	233
I.	Einordnung und Kennzeichen	233
II.	Sachentscheidungsvoraussetzungen	234
	1. Prüfung	234
	2. Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen	234
	3. Beschwerdeobjekt	235
	a. Verhältnis zum Streitgegenstand	235
	b. Verfügung gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG	235
	c. Den Verfügungen gleichgestellte behördliche Anordnungen	237
	d. Zwischenverfügungen im besonderen	237
	e. Nicht mit Beschwerde anfechtbare Verfügungen	238
	4. Vorinstanz	239
	5. Beschwerdeinstanz und Rechtsmittelkonkurrenz	240
	a. Aufsichtsbehörde	240
	b. Besondere Instanz	240
	c. Bundesrat	240
	d. Sprungrekurs	241
	e. Rechtsmittelkonkurrenz	241
	6. Beschwerdebefugnis	242
	a. Allgemeine und besondere Beschwerdebefugnis	242
	b. Allgemeine Beschwerdebefugnis aufgrund schutzwürdiger Interessen	242
	c. Besondere Beschwerdebefugnis kraft bundesrechtlicher Ermächtigung	246
	7. Beschwerdegründe	247
	a. Beschwerdegründe und Kognition	247
	b. Verletzung von Bundesrecht	248
	c. Fehlerhafte Sachverhaltsermittlung	250
	d. Unangemessenheit	250
	8. Beschwerdeformalien	250
	a. Beschwerdefrist	251
	b. Beschwerdeschrift	251
III.	Wirkungen der Beschwerde und vorsorgliche Massnahmen	253
	1. Devolutiveffekt	253
	2. Suspensiveffekt	254
	3. Vorsorgliche Massnahmen	255
	4. Haftung beim vorsorglichen Rechtsschutz	255
IV.	Verfahrensgang	256
	1. Instruktion	256
	2. Schriftenwechsel	257
	3. Verfahrensdisziplin	258

V.	Verfahrensgrundsätze	258
1.	Dispositionsmaxime	258
2.	Untersuchungsmaxime	258
3.	Rechtsanwendung von Amtes wegen	259
4.	Schriftlichkeit	259
5.	Öffentlichkeit	259
6.	Mittelbarkeitsprinzip	259
7.	Rechtliches Gehör	260
VI.	Beschwerdeentscheid	260
1.	Inhalt	260
a.	Prozessentscheid und Abschreibungsbeschluss	260
b.	Sachentscheid	261
c.	Reformatio in melius vel in peius	261
2.	Form und Eröffnung	261
3.	Wirkung und Vollstreckung	262
VII.	Kosten	262
1.	Kostenentscheid	262
2.	Verfahrenskosten	263
3.	Parteientschädigung	263
4.	Unentgeltliche Rechtspflege	264
§ 21	Besondere Verfahren des streitigen Verwaltungsverfahrens	265
I.	Beschwerdeverfahren vor dem Bundesrat	265
1.	Zuständigkeit des Bundesrates in der Verwaltungsrechtspflege	265
a.	Im funktionellen Sinne	265
b.	Im sachlichen Sinne	265
c.	Zusammenfassung	266
2.	Beschwerde gegen Verfügungen letzter kantonalen Instanzen und gegen kantonale Erlasse im besonderen	266
3.	Besonderheiten des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesrat	267
4.	Abbau der Rechtspflegekompetenzen des Bundesrates?	268
II.	Aufsichtsbeschwerde (Anzeige)	269
III.	Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde	270
IV.	Erläuterung und Berichtigung	271
1.	Erläuterung	271
2.	Berichtigung	271
V.	Revision	272
1.	Wesen	272
2.	Revisionsgründe	272
3.	Revisionsgesuch	273
4.	Verfahren	274
5.	Revisionsentscheid	274

8. Kapitel: Verwaltungsgerichtsbarkeit 275

§ 22	Allgemeines	275
I.	Begriff	275
II.	Formen	275
III.	Funktionen	275

IV.	Träger	276
V.	Rechtsgrundlagen	276
§ 23	Verwaltungsgerichtsbeschwerde	278
I.	Sachurteilsvoraussetzungen	278
1.	Allgemeine Sachurteilsvoraussetzungen	278
a.	Zuständigkeit	278
b.	Ausstand	278
c.	Parteivertretung	278
2.	Beschwerdeobjekt	279
a.	Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG	279
b.	Generalklausel	279
c.	Negativkatalog	280
3.	Vorinstanz	283
4.	Beschwerdeinstanz und Rechtsmittelkonkurrenz	286
a.	Abteilungen des Bundesgerichts	286
b.	Rechtsmittelkonkurrenz	286
5.	Beschwerdebefugnis	288
a.	Allgemeine und besondere Beschwerdebefugnis	288
b.	Behördenbeschwerde des Bundes	288
c.	Geltung von Art. 103 OG für kantonale Verfahren	289
6.	Beschwerdegründe	289
a.	Rechtskontrolle	289
b.	Sachverhaltskontrolle	290
c.	Angemessenheitskontrolle	290
d.	Geltung von Art. 104 OG für kantonale Verfahren	291
7.	Beschwerdeformalien	291
a.	Beschwerdefrist	291
b.	Beschwerdeschrift	292
II.	Wirkungen der Beschwerde und vorsorgliche Massnahmen	294
1.	Devolutiveffekt	294
2.	Suspensiveffekt	294
3.	Vorsorgliche Massnahmen	295
4.	Haftung beim vorsorglichen Rechtsschutz	295
III.	Verfahrensgang	295
1.	Instruktion	295
2.	Schriftenwechsel	296
3.	Verfahrensart und Besetzung	296
a.	Ordentliches Verfahren	296
b.	Zirkulationsverfahren	297
c.	Vereinfachtes Verfahren	297
4.	Verfahrensdisziplin	297
IV.	Verfahrensgrundsätze	297
1.	Dispositionsmaxime	298
2.	Untersuchungsmaxime	298
3.	Eventualmaxime	298
4.	Beweiswürdigung	298
5.	Rechtsanwendung von Amtes wegen	298
6.	Schriftlichkeit	299
7.	Verfahrenssprache	299
8.	Öffentlichkeit	299
9.	Mittelbarkeitsprinzip	300
10.	Rechtliches Gehör	300

V.	Beschwerdeentscheid	301
1.	Inhalt	301
a.	Prozessentscheid und Abschreibungsbeschluss	301
b.	Sachentscheid	301
c.	Reformatio in melius vel in peius	302
2.	Form und Eröffnung	302
3.	Wirkung und Vollstreckung	303
VI.	Kosten	303
1.	Kostenentscheid	303
2.	Gerichtskosten	304
3.	Parteientschädigung	305
4.	Unentgeltliche Rechtspflege	305
§ 24	Übrige Rechtsmittel der Administrativjustiz des Bundes	306
I.	Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht	306
1.	Sachurteilsvoraussetzungen	306
2.	Verfahren	307
3.	Anwendbarkeit der Verfahrensgarantien der EMRK	307
II.	Beschwerde bzw. Klage an eidgenössische Rekurs- bzw. Schiedskommissionen	309
1.	Bedeutung und Anwendungsbereich	309
2.	Verfahren	309
III.	Zuständigkeit des Bundesgerichts in Streitigkeiten des kantonalen Verwaltungsrechts	310
1.	Kantonale Administrativstreitigkeiten	310
2.	Direkter Prozess zwischen Kantonen und Privaten	311
IV.	Verwaltungsrechtliche Klage	311
1.	Wesen und Bedeutung	312
2.	Anwendungsbereich und Zuständigkeit	312
3.	Verfahren	313
4.	Rechtsmittelkonkurrenz	313
V.	Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen unrechtmässiges Verweigern oder Verzögern einer Verfügung	313
VI.	Erläuterung und Berichtigung	314
VII.	Revision	314
1.	Revisionsgründe	315
2.	Revisionsgesuch	316
3.	Verfahren	316
4.	Revisionsentscheid	316
9. Kapitel:	Verfassungsgerichtsbarkeit	319
§ 25	Allgemeines	319
I.	Begriff	319
1.	Verfassungsgerichtsbarkeit im engen und im weiten Sinne	319
2.	Verfassungsgerichtsbarkeit als justizielle Funktion	320
II.	Formen	321
III.	Funktionen	321

IV.	Grenzen	322
1.	Beschränkung der Normenkontrolle	322
2.	Adressaten von Art. 113 Abs. 3 BV	322
3.	Tragweite von Art. 113 Abs. 3 BV	322
4.	Massgebende Erlasse	322
5.	Kollisionen zwischen massgebenden Normen	324
V.	Rechtsgrundlagen	324
VI.	Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit?	325
1.	Gründe für den Ausbau	325
2.	Vorschlag de constitutione ferenda	326
§ 26	Staatsrechtliche Beschwerde	328
I.	Arten und Bedeutung	328
II.	Sachurteilsvoraussetzungen	328
1.	Beschwerdeobjekt	328
a.	„Kantonale Erlasse oder Verfügungen“ - Bundesrechtlicher Begriff	328
b.	Nur kantonale Akte	329
c.	Hoheitsakte	329
d.	Kantonale Erlasse	330
e.	Kantonale Rechtsanwendungsakte	331
f.	Raumpläne	332
g.	Beschwerdeobjekt der Stimmrechtsbeschwerde	333
2.	Vorinstanz	334
a.	Grundsatz der relativen Subsidiarität	334
b.	Ausnahmen	335
3.	Beschwerdeinstanz und Rechtsmittelkonkurrenz	335
a.	Abteilungen des Bundesgerichts	335
b.	Grundsatz der absoluten Subsidiarität	336
4.	Beschwerdebefugnis	339
a.	Übersicht	339
b.	Partei- und Prozessfähigkeit	339
c.	Legitimation i.e.S. zur Anfechtung von Einzelakten	339
d.	Legitimation im engen Sinne zur Anfechtung von Erlassen	342
e.	Legitimation von Verbänden	343
f.	Legitimation von öffentlichrechtlichen Körperschaften	343
g.	Legitimation zur Stimmrechtsbeschwerde	344
5.	Beschwerdegründe	345
a.	Bestimmte Rechtsverletzungen	345
b.	Verfassungsbeschwerde	346
c.	Stimmrechtsbeschwerde	350
d.	Staatsvertragsbeschwerde	352
e.	Konkordatsbeschwerde	353
f.	Zuständigkeitsbeschwerde	353
6.	Beschwerdeformalien	354
a.	Beschwerdefrist	354
b.	Beschwerdeschrift	356
III.	Wirkungen der Beschwerde und vorsorgliche Massnahmen	358
1.	Selbständiges Verfahren	358
2.	Fehlender Suspensiveffekt und vorsorgliche Massnahmen	358
IV.	Verfahrensgang	359
1.	Instruktion	359
2.	Schriftenwechsel	359
3.	Urteilsverfahren	360
a.	Besetzung	360
b.	Verfahrensart	360

V.	Verfahrensgrundsätze	361
1.	Dispositionsmaxime	361
2.	Beschränkte Untersuchungmaxime	361
3.	Rügeprinzip	362
4.	Öffentlichkeitsprinzip	362
VI.	Beschwerdeentscheid	362
1.	Inhalt und Rechtswirkungen	363
a.	Prozessentscheid und Abschreibungsbeschluss	363
b.	Sachentscheid	363
2.	Form und Eröffnung	365
3.	Vollstreckung	365
VII.	Kosten	365
§ 27	Staatsrechtliche Klage	367
I.	Wesen und Zweck	367
II.	Anwendungsbereich	367
1.	Übersicht	367
2.	Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen	368
3.	Staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen Kantonen	368
III.	Verfahren	369
10. Kapitel: Öffentliche Rechtspflege durch die Bundesversammlung		371
§ 28	Beurteilung von Beschwerden und Kompetenzkonflikten	371
I.	Beschwerde an die Bundesversammlung	371
1.	Anwendungsbereich	371
2.	Verfahren	371
3.	Ausblick	372
II.	Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden	372
1.	Anwendungsbereich	372
2.	Verfahren	372
3.	Bedeutung	373
§ 29	Rechtspflegebefugnisse im Bereich der politischen Rechte	374
I.	Übersicht	374
II.	Entscheid über die Gültigkeit eidgenössischer Volksinitiativen	374
1.	Verfahren	374
2.	Praxis	375
3.	Ausblick	375
III.	Wahlbeschwerde an den Nationalrat	375
Sachregister		377

Schemata

	<i>Rz.</i>
Nr. 1: Einteilung und Begriffe	34
Nr. 2: Rechtsverweigerungsverbot i.w.S.	204
Nr. 3: Strafgerichtsbehörden des Bundes	444
Nr. 4: Einteilung der ordentlichen Rechtsmittel	594
Nr. 5: Überblick über die öffentlichrechtlichen Rechtsschutzeinrichtungen	638
Nr. 6: Verfahrensstadien	767
Nr. 7: Eingaben	844
Nr. 8: Verfahrenserledigung im allgemeinen	860
Nr. 9: Verfahrenserledigung durch Entscheid	865
Nr. 10: Allgemeine und besondere Verfahrensvoraussetzungen	954
Nr. 11: Begriffselemente der Verfügung (Vf)	977
Nr. 12: Zuständigkeitsprüfung nach Art. 7-9 VwVG	1102
Nr. 13: Regulärer Rechtsmittelzug der Bundesverwaltungsrechtspflege	1483
Nr. 14: Rechtsmittelzug nach Art. 98 lit. c OG	1486

Tabellen

Nr. 1: Eidgenössische Rekurskommissionen und Anzahl erledigter Fälle 1995	415
Nr. 2: Art der Erledigung am Bundesgericht 1993-1995	507
Nr. 3: Neueingänge am Bundesgericht 1973, 1984, 1993 und 1995	513