

denn von gemeinsamem Willen zu einer wirklichen Reform getragen. Zu einer offenen Debatte der Stärken und Schwächen der Kollegialregierung tragen sie wenig bei.

Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz in Folge der Veränderung des politischen Umfeldes, auch bei Nutzung des aufgezeigten Reformspielraumes, längerfristig nicht um eine strukturelle Regierungsreform herum kommt. Das ist nicht gleichbedeutend mit einem Wechsel des Regierungssystems. Kein sinnvoller Reformschritt wäre, da ist dem Autor zuzustimmen, die vom Bundesrat vorgeschlagene blosser Verlängerung des Bundespräsidiums auf zwei Jahre, ohne eine neue Ausgestaltung des Bundesrates in Richtung eines geführten Kollegiums. Dagegen erstaunt etwas, dass *Rhinow* für diese grundlegendere Regierungsreform an seiner früheren Reformidee einer zweistufigen Regierung festhält, obschon entsprechende Vorschläge in Parlament und Volk klar gescheitert sind. Die Einschätzung dürfte nicht ganz verfehlt sein, dass sich das Modell einer solchen zweistufigen oder -kreisigen Regierung mit dem Prinzip der Kollegialregierung kaum überzeugend verbinden lässt. Wenn das Schwinden des Basiskonsenses als Grundlage der Kollegialregierung ein fundamentales Problem des Konkordanzsystems darstellt, wie dies der Autor hervorhebt, so ist nicht einsichtig, wie eine Aufteilung der Regierungsverantwortung auf mehr Köpfe unterschiedlichen Grades Remedur verschaffen sollte. Zu befürchten wäre das Gegenteil: eine noch stärkere Aufsplitterung der Verantwortung und Ingriffnahme der Amtsträger durch persönliche Ambitionen und parteipolitische

Strategien und Kalküle. Die angestrebte grössere Einheit und Kohärenz sowie die verstärkte Integrationskraft und Handlungsfähigkeit der Regierung wäre jedenfalls, im Rahmen des Systems der Kollegialregierung, schwieriger zu erreichen. Kommt dazu, dass die dem Modell zugrundeliegende Trennung von strategischer und operativer Ebene (nicht nur) in der Politik schwer durchzuziehen ist. Eher selten kann sich der Bundesrat auf wegweisende Grundsatzfragen konzentrieren, wie jüngst bei der Frage des Ausstiegs aus der Atomenergie. Meistens sind es, wie *Kurt Eichenberger* betonte, die Herausforderungen des politischen Alltags, denen sich, nolens volens, die oberste politische Führung stellen muss und an deren Bewältigung die Regierungsfähigkeit des Kollegiums auch zu messen ist.

Wie die Geschichte zeigt, ist in der Schweiz keine Zeit günstig für eine echte Staatsleitungsreform. Doch erscheint heute die Reform nötiger denn je. Die derzeit möglichen Reformschritte sollten jedenfalls zielstrebig unternommen werden, bevor uns äusserer Druck und innere Polarisierungen zu Änderungen des Kollegialsystems zwingen, die bei weiser Voraussicht aufgefangen und in andere Bahnen hätten gelenkt werden können. Eine blosser Verlängerung des Bundespräsidiums auf zwei Jahre, wie es der Bundesrat vorschlägt, zählt wohl kaum dazu. Eine solche Massnahme kann nur etwas bewirken, wenn sie auf längere Frist angelegt ist und der Bundesrat als geführtes Regierungskollegium ausgestaltet wird.

Prof. Dr. iur. *Bernhard Ehrenzeller*, St. Gallen

Schindler Benjamin, Prof. Dr. iur.: *Verwaltungs-
ermessen. Gestaltungs Kompetenzen der öffent-
lichen Verwaltung in der Schweiz, Habilitati-
onsschrift. LXXXV und 429 Seiten. CHF 158.-.*
Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen und Nomos,
Baden-Baden 2010.
ISBN 978-3-03751-266-1 (Dike).
ISBN 978-3-8325-6025-2 (Nomos).

Es kommt in einem Professorenleben nicht oft vor, dass man als Emeritierter eine Habilitationsschrift rezensieren darf, die eigene Gedanken aufnimmt, die vor rund 30 Jahren entwickelt worden sind, diese wissenschaftlich auf höchstem Niveau kritisch beleuchtet, entfaltet, historisch, rechtstheoretisch wie pragmatisch in ein grösseres Umfeld einbettet sowie kreativ mit neuen Lösungsansätzen anreichert. *Benjamin Schindler*, Professor an der Universität St. Gallen, gliedert seine Arbeit in drei Teile, in einen *Rückblick*, in welchem er den «Ermessenslehren im Wandel der Zeit» nachgeht, in eine *Standortbestimmung*, die der Kritik und Notwendigkeit einer Neuorientierung gewidmet ist, und in einen *Ausblick*, in dem er einen – wie er es bescheiden nennt – «möglichen Beitrag» zur Neuorientierung entwickelt.

Dem Autor kommt einmal das Verdienst zu, den Wurzeln und dem Werdegang der Ermessenslehre nachzuspüren und in den Kontext der geschichtlichen Entwicklung von Recht und Staat zu stellen. So beleuchtet er den Ursprung der Ermessensproblematik anlässlich der Gründung des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes 1875 anhand der neu auftretenden Frage, in welchem Umfang das neu geschaffene unabhängige Kontrollorgan berechtigt sei, Entscheide der unter dem Einfluss der Monarchie stehenden öffentlichen Verwaltung auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen. Dies war nicht zulässig, sofern und soweit die Verwaltungsbehörden «nach freiem Ermessen vorzugehen berechtigt sind». Von da an entwickelte sich in Österreich und anschliessend in Deutschland eine vielfältige Dogmatik, die ihre Spuren in der Schweiz hinterlassen hat und immer noch nachwirkt. Es ging vor allem darum, eine möglichst umfassende gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsaktivitäten sicherzustellen. Interessanterweise wurde nach dem Ende der Monarchie 1918 der rein justizorientierte Ansatz der Ermessenslehre vorerst kaum verlassen. Nach dem

2. Weltkrieg entkoppelte sich nach *Schindler* die Dogmatik von ihren geschichtlichen Wurzeln und wurde zunehmend formalisiert und entpolitisiert. Grundlage bildete die verein-fachende normstrukturelle Dichotomie von unbestimmtem Rechtsbegriff, der auf der Tatbestandsseite der Norm angesiedelt und grundsätzlich vom Gericht frei überprüfbar war, und Ermessen auf der Rechtsfolgesseite, das der justizmässigen Kontrolle nur unter bestimmten Voraussetzungen unterlag und so als «trojanisches Pferd des Rechtsstaates» apotrophiert wurde.

Schindler beleuchtet die Rezeption der österreichisch-deutschen Ermessenslehre in der schweizerischen Verwaltungsrechtswissenschaft vor dem Hintergrund der damaligen «Abhängigkeit» der schweizerischen Theorie des Verwaltungsrechts von der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft. Massgebliche Gründe für diese Übernahme erblickt er in der personellen Verbundenheit mit deutschen Gelehrten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, im wissenschaftlichen Austausch im Rahmen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer und vor allem in der von *Otto Mayer* und *Fritz Fleiner* geprägten «juristischen Methode», die sich dank ihrer Abstraktheit und Distanz vom raum-zeitlichen Kontext hervorragend für diesen Wissenschaftstransfer eignete. Der Rezensent mag sich noch gut erinnern, wie während seines Studiums *Max Imboden* diese Abhängigkeit von der deutschen Lehre in markigen Worten kritisiert hatte. Einem Hinweis von *Schindler* zufolge soll er in seinem Tagebuch sogar den Ausdruck «Germanozentritis» verwendet haben. Für jeden im Verwaltungsrecht tätigen Juristen wurde bald einmal klar, dass die in der Lehre vermittelten Institutionen und Kategorien des Verwaltungsrechts nur bedingt Hilfeleistungen in der alltäglichen kantonalen Verwaltungspraxis zu bieten vermochten.

Dies gilt in besonderem Ausmass für die überwindende schweizerische Ermessenslehre, die von der deutschen Doktrin massgeblich beeinflusst wurde und immer noch ist, ohne dass man sich dieses historischen Werdegangs heute noch bewusst wäre. Der Autor weist jedoch mit Recht darauf hin, dass in der schweizerischen Lehre die kategoriale Unterscheidung von unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessen induktiv-pragmatisch relativiert

worden ist, ohne diese jedoch grundsätzlich in Frage zu stellen. Die späte und weitgehend unreflektierte Übernahme der deutschen Ermessenslehre überdeckte zudem die bereits bestehende verfassungsrechtlich ausgerichtete Rechtsprechung, vor allem im Rahmen der Willkürrechtsprechung des Bundesgerichts. Die «Ausschöpfung» der Rechtsgleichheit von Art. 4 BV 1874 spielte bei der Ermessensüberprüfung in kantonalen Angelegenheiten eine wichtige Rolle, ohne dass sich das Bundesgericht je zu einer bestimmten Ermessenslehre bekannt hätte. Dabei bildete nach *Schindler* die Kategorie des Ermessensmissbrauchs das «Etikett, welches wahlweise dem Willkürverbot oder einem Sammelbecken verfassungsrechtlicher Normen aufgeklebt wurde» (S. 207).

So hat Bundesgericht während langer Zeit die Funktion eines «Ersatz-Verwaltungsgerichts» im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde und seiner Rechtsprechung zur Verletzung verfassungsmässiger Rechte wahrgenommen, was mit ein Grund für die im europäischen Vergleich späte und schleppende Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bildete. Der Autor zeichnet 4 Entwicklungslinien der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Frage nach, ob offene Tatbestandsnormen Ermessen einräumen oder nicht, belegt aber mit Beispielen aus der Praxis die «Austauschbarkeit der bundesgerichtlichen Begründungskulissen» (S. 171). Die verfassungsrechtlich orientierte Rechtsprechung sei von der verwaltungsrechtlichen Terminologie überlagert worden bzw. mit dieser verschmolzen. Es habe aber solchermassen verfassungsrechtliche Erwägungen in seine Argumentation einbezogen und Ermessensspielräume nicht nur gesetzbezogen definiert.

Die schweizerische Lehre kannte freilich auch «Abweichler». Vor allem *Max Imboden* und nach ihm auch der Rezensent haben sich von dieser «Trinität» von Ermessen, unbestimmtem Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum gelöst und einen funktionalen Ansatz vertreten, der auf die vom Gesetzgeber zugewiesene Funktion der Ermessens-tatbestände abstellt. *Imboden* hat in seiner Schweizerischen Verwaltungsrechtsprechung 5 typische Ermessens-Situationen herauskristallisiert, die für längere Zeit die Verwaltungspraxis massgeblich beeinflusst haben. Mein Anliegen war es, das Ermessen im Rahmen

einer durchgängigen gewaltenverbindenden Rechtskonkretisierung als Thematik des Ermessen einräumenden Gesetzgebers, der Ermessen handhabenden Verwaltung und der Ermessen in unterschiedlicher Dichte kontrollierenden Justiz zu erfassen.

Dem Autor ist zuzustimmen, dass die «klassische» normstrukturelle Aufteilung von unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessen zu einer «Überdogmatisierung» geführt hat: Erstens musste eine «Ermessensfehlerlehre» entwickelt werden, um den Gestaltungsspielraum der Verwaltung wieder einzuengen. Eingebürgert hat sich so die Trias von Ermessensunterschreitung, Ermessensüberschreitung und Ermessensmissbrauch. Zweitens wurde dem Bedürfnis nach richterlicher Zurückhaltung auf der Tatbestandsseite dadurch Rechnung getragen, dass eine (der Ermessenslehre verwandte) «Beurteilungsfehlerlehre» geschaffen wurde, um den Wertungsvorrang der Verwaltung bei unbestimmten Rechts- oder Gesetzesbegriffen sicherzustellen. Und drittens schliesslich stellte sich das Problem, dass sich der Gesetzgeber zunehmend dem konditionalen Normprogramm, welches die Grundlage der Ermessensdogmatik bildet, entzog, sodass die zusätzliche Kategorie des Planungsermessens mit einer eigenen Fehlerlehre gebildet wurde. Der angelsächsische und französisch geprägte Rechtsraum kennt im Übrigen die Unterscheidung zwischen Rechtsfolgeermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen nicht; es wird einheitlich der Begriff discretionary power, pouvoir discrétionnaire und discrezionalità verwendet. Auch der Ermessensbegriff des Zivilrechts in Art. 4 ZGB unterscheidet nicht nach Tatbestand und Rechtsfolge.

Der Autor weist auch nach, dass der Umschreibung der Kognitionsvorschriften in den Verfahrensgesetzen eine beschränkte Bedeutung zukommt. Auch wo an sich volle Rechtskontrolle gegeben ist, schränken Gerichte unter Umständen ihre Prüfung ein und weichen «nicht ohne Not» oder triftigen Grund von der Haltung der Vorinstanz ab, dies vor allem infolge fehlender Sachkenntnisse (wie etwa bei Examenleistungen) oder wegen einer (berechtigten) Zurückhaltung bei politischen Wertungen. Der Autor kritisiert diese «Subkultur» (*Georg Müller*) nicht, sondern macht auf die Grenzen und Ergänzungsbedürftigkeit von Kognitionsvorschriften auf-

merksam. Zuständigkeitsvorschriften, die eine umfassende und flächendeckende richterliche Überprüfung vorschreiben, müssen nach ihm zwangsläufig zu einer richterlichen Überforderung führen. Der Autor illustriert diese Überforderung mit einem originellen Bild: «Solche Bestimmungen gleichen dem untauglichen Versuch, eine einseitig erblindete Person mittels einer besonders starken Brille auf beiden Augen sehend zu machen» (S. 181). Er betont mit Recht, dass die prozessuale Frage der richterlichen Kontrolldichte nicht an eine rechtstheoretische Frage anknüpft, sondern im Einzelfall mit Blick auf die unterschiedlichen Verantwortungskreise von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Rechtsschutzbedürfnis des Individuums zu beantworten ist. Dass dies so lange nicht erfolgt ist, hat mit der erwähnten Justizzentriertheit der Ermessensdogmatik zu tun. Die Steuerungs- und Handlungsperspektive wurde ausgeblendet. Doch Ermessen wird zuallererst vom Gesetzgeber eingeräumt und zwar in aller Regel gegenüber der vollziehenden Verwaltung. Der Autor stellt die richtige Frage, dass damit noch nicht entschieden sei, von wem und in welchem Verfahren nach einem «umfassend verstandenen Kontrollkonzept» die Verwaltung kontrolliert werde. Dort, wo diese über schwer kontrollierbare Gestaltungskompetenzen verfügt oder sich ihr Handeln nicht in anfechtbaren Verfügungen verdichtet, kann es sich aufdrängen, andere, nicht gerichtliche Kontrollorgane und -verfahren einzurichten. Die Ermessenslehre muss deshalb auch die *Steuerungsebene* («Ermessenseinräumung») und *Handlungsebene* («Ermessensausübung») mit einbeziehen und diese mit der *Kontrollebene* verknüpfen. Alle drei müssen zudem stärker als bisher differenziert werden.

Der Rezensent teilt und vertritt seit langem auch die These von *Schindler*, dass sich die legerenda Ausnahmen von der Rechtsweggarantie kaum rechtfertigen lassen. Ziel muss vielmehr eine flächendeckende Verwaltungsgerichtsbarkeit mit bereichsspezifisch differenzierter Kontrollintensität sein. Besonders bedeutungsvoll ist der Hinweis des Autors, dass die traditionelle schweizerische Ermessensdogmatik «föderalismusblind» ist, denn die Frage der Überprüfungsbefugnis und der entsprechenden Praxis hängt auch damit zusammen, ob ein Gericht des Bundes seine Ko-

gnition aus Rücksicht auf die kantonale oder kommunale Autonomie nicht ausschöpft oder umgekehrt, vom Anliegen der Rechtsvereinheitlichung geleitet, eine volle Überprüfung vornimmt. Neben dem Verwaltungsermessen steht so das von ihm treffend so genannte «Subsidiaritätsermessen». Oft beruhen Gestaltungsspielräume der kantonalen oder kommunalen Verwaltung im sog. Vollzugföderalismus – der nach Ansicht des Rezensenten gerade wegen dieser Gestaltungsspielräume besser als «Umsetzungsföderalismus» gekennzeichnet werden sollte – auch oder vor allem auf der geschützten Autonomie von Kantonen und Gemeinden. Deshalb muss beim Verwaltungsermessen das Sensorium für dieses Mehrebenen-Problem gestärkt werden.

Schindler vertritt trotz der durchschlagenden Kritik an der herkömmlichen Ermessenslehre die überzeugende und einleuchtende These, dass eine Ermessenskonzeption auch in Zukunft unverzichtbar ist. Ermessen ist insofern ein soziales Phänomen, als die Verwaltung weder durch den Gesetzgeber flächendeckend gesteuert noch vom Gericht durchgängig kontrolliert werden kann. Zudem ist die Unterscheidung von Recht und Ermessen im geltenden (Verwaltungsprozess-)Recht verankert. Deshalb muss die Wissenschaft einen Beitrag zur Bewältigung des Verwaltungsermessens leisten. Er untersucht einlässlich den verfassungsrechtlichen Rahmen des Verwaltungshandelns anhand von Demokratie, Föderalismus, Gewaltenteilung, Gesetzmässigkeit, Verhältnismässigkeit und Grundrechten. Er kommt zum Schluss, dass im Rechtsalltag vor allem die Anforderungen an ein gesetzmässiges und verhältnismässiges administratives Handeln sowie die Wahrung der Grundrechte von grosser Bedeutung sind.

In seinem für die Praxis wohl bedeutungsvollsten Abschnitt filtert *Schindler* 5 Fallkonstellationen heraus, die sich an dem mit der Ermessenseinräumung verfolgten Zweck ausrichten, und bildet so 5 Ermessentypen, um den in der Praxis zu beobachtenden Verhaltensmustern nachzuspüren, sie transparent zu machen und zu systematisieren. Seine Typen sind dementsprechend als Fallgruppen primär deskriptiv konzipiert, sollen als Argumentationsspeicher die Rechtspraxis entlasten, aber zusätzlich als Anknüpfungspunkt für normative Überlegungen dienen. *Schindler* versteht

diese Vorgehensweise als «Weiterführung einer Ermessenslehre, wie sie in Ansätzen bei Fleiner, Imboden und Rhinow anzutreffen ist» (S. 316 f.). Jeder Ermessenstyp wird aus dem Blickwinkel der Steuerungs-, Handlungs- und Kontrolltätigkeit beleuchtet. Auf «überflüssige Begriffskategorien» oder Begriffe wie Tatbestands- und Rechtsfolgeermessen, unbestimmte Rechtsbegriffe, Auswahl-, Entschliessungs-, Planungs-, Rahmenausfüllungsermessen oder die Unterscheidung verschiedener Ermessensfehler wird verzichtet.

Er unterscheidet so Einzelfall-, Anpassungs-, Sachverständigen-, politisches und Management-Ermessen. Diese können im Rahmen dieser Rezension nicht im Detail beleuchtet werden. Deshalb nur soviel: Das *Einzelfallermessen* soll individualisierende Fallgerechtigkeit ermöglichen, was u.a. besondere Anforderungen an die Eignung des Rechtsanwendungsorgans stellt. Das *Anpassungsermessen* «bezweckt eine Flexibilisierung des gesetzlichen Normprogramms, d.h. eine Umsetzung, die sich den wandelnden Umständen situationsgerecht anpassen lässt». Musterbeispiel ist die Polizeiklausel, selbst dann, wenn sie sich als polizeiliche Generalklausel nicht auf eine besondere Rechtsgrundlage abstützen lässt. Dieser Ermessenstyp tritt oft in Gestalt eines sog. Rechtsetzungsermessens in Erscheinung. Beim *Sachverständigenermessen* geht es um «die Fruchtbarmachung spezialisierten Sachverständs bei der Umsetzung des gesetzgeberischen Normprogramms», was einerseits an die Eignung, die Organisation und das Verfahren des sachverständigen Organs besondere Anforderungen stellt, andererseits aber die justizmässige Kontrolle durch nicht fachkompetente Organe stark einschränkt oder gar verunmöglicht. *Schindler* postuliert deshalb die Einrichtung anderer, kompensatorischer Kontrollverfahren.

Das *politische Ermessen* ist durch ein vorausschauendes und planendes Handeln gekennzeichnet, das zwischen verschiedenen Alternativen eine begründete Auswahl trifft. Hier wird nach der zweckmässigen Lösung gesucht, was nach dem Autor typischerweise bei Planungen, Wahlen, Prioritätensetzung bei der Verteilung knapper Ressourcen, Aussenbeziehungen und Begnadigungen anzutreffen sei. Bei diesem Ermessenstyp sollen Aus-

übung und Kontrolle durch Organe erfolgen, welche eine hohe demokratische Legitimation sicherstellen. Eine gerichtliche Nachprüfung ist hier nur begrenzt sinnvoll und wirksam. Das *Managementermessen* schliesslich ist vom Anliegen getragen, eine effiziente Umsetzung des Normprogramms sicherzustellen, was oft durch finale Normen zu steuern versucht wird und auf der Handlungsebene nach einer normativen Verdichtung ruft, etwa durch Verwaltungsverordnungen und organisatorische Massnahmen, wie sie das NPM oder im Bund die FLAG-Ämter darstellen. Auch hier findet oft eine reduzierte richterliche Kontrolltätigkeit statt.

Die Arbeit von *Schindler* überzeugt durchgängig, nicht nur in der Stoffbewältigung und seinen weiter führenden Darlegungen. Besonders erwähnenswert sind etwa seine schnörkellose und bildliche Sprache («Die Ermessenslehre gleicht einem Ast, der sich nicht ohne den Baum, an dem er gewachsen ist, umpflanzen lässt»; die entwickelten Ermessenstypen vergleicht er mit Hügeln einer Landschaft, die je einen höchsten Punkt aufweisen, welcher dem Normalfall des Typus entspricht, während in den Talsenken die Hügel ineinander fliessen). Dank seiner überzeugenden Gliederung sowie den immer eingeflochtenen Zwischenbilanzen und Zusammenfassungen fällt auch die selektive oder zielgerichtete Lektüre leicht. Er breitet ein grosses Sachwissen aus, das die eigentliche Thematik umrankt, fundiert, in die grösseren Zusammenhänge der Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft, der Rechtstheorie und der Rechtsvergleichung einbettet, und dies in einer gelungenen Mischung und Kombination von «Weitsicht» und «Nahsicht», von Darlegungen grosser Entwicklungslinien wie auch differenzierter Problembehandlungen. Es ist dem Werk zu wünschen, dass es Lehre und Praxis nachhaltig zu beeinflussen vermag. Unter Praxis verstehe ich dabei den Gesetzgeber, vor allem auch bei der Auswahl der geeigneten Kontrollverfahren, die Verwaltung, die sich ihrer «Ermessensverantwortung» bewusst sein muss, und die Justiz, die ihre Kontrolltätigkeit in differenzierter und konsistenter Weise auf die unterschiedlichen Ermessenstypen abstimmen sollte.

Prof. Dr. iur. René Rhinow, Seltisberg

Tschentscher Axel, Prof. Dr. iur./Lienhard Andreas, Prof. Dr. iur.: *Öffentliches Recht*. Ein Grundriss. 315 Seiten. CHF 45.–. Dike Verlag AG, Zürich/St. Gallen 2011. ISBN 978-3-03751-333-0.

Dieses Lehrbuch richtet sich in erster Linie an Studierende, die sich einen ersten – möglichst knappen – Überblick über das öffentliche Recht der Schweiz verschaffen möchten, in dem gleichwohl alle wesentlichen Aspekte des schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechts angesprochen werden. Es vereint in einem Band Kapitel zum Verfassungsrecht, zum Verwaltungsrecht sowie zum öffentlichen Verfahrensrecht.

In einem ersten Teil (Verfassungsrecht) wird das Staatsorganisationsrecht behandelt, dessen Fundierung durch die Staatsstrukturprinzipien Demokratie, Rechtsstaat und Bundesstaat erfolgt (S. 3 ff.; hinzuzufügen wäre das Element der Sozialstaatlichkeit). Danach stellen die Autoren die Sachkompetenzen von Bund, Kantonen und Gemeinden (S. 17 ff.), die Organkompetenzen auf Bundesebene (S. 19 ff.) sowie die Rechtsetzung (S. 28 ff.) dar. Die Autoren verwenden das für Studierende vielleicht irreführende Begriffspaar «materielle Gesetze – formelle Gesetze»; vereinzelt wird später auch auf das Begriffspaar «Vorbehalt des Gesetzes – Vorrang des Gesetzes» bzw. «Normdichte – Normstufe» zurückgegriffen (vgl. S. 77 ff.); das Buch zeigt eindrücklich die Vielfalt der in der Schweiz verwendeten Gesetzesbegriffe auf.

Sehr breiten Raum nimmt für ein Kurzlehrbuch die Behandlung der allgemeinen Grundrechtslehren ein (S. 39–94). Die Autoren orientieren sich an der deutschen Lehre und ihrer Unterscheidung in subjektiv-rechtliche und objektiv-rechtliche Dimensionen (S. 44 ff.). Vereinzelt führen sie neue Begriffe ein (z.B. S. 47: «Einrichtungsansprüche»), deren Inhalt nicht präzise definiert wird. Nebst den Dimensionen der Grundrechte werden die Grundrechtsträgerschaft (S. 53 ff.), die Grundrechtsbindung (S. 66 ff.) und die Prüfprogramme (S. 70 ff.) dargestellt. Die Autoren unterscheiden zwischen Eingriffen in Abwehrrechte (S. 72 ff.), in Diskriminierungsverbote (S. 84 ff.), in die Rechtsgleichheit (S. 86 ff.) und in Schutzpflichten (S. 89 ff.); vereinzelt finden sich auch Hinweise auf die Einschränkung

von sozialen Grundrechten bzw. Leistungsgrundrechten (vgl. S. 98 f. [Rz. 235] und S. 106 [Rz. 252]; hierzu insb. BGE 129 I 12 E. 6.4, betreffend Art. 19 BV). Sowohl bei den Diskriminierungsverboten wie auch der Rechtsgleichheit ist das Prüfprogramm nicht unumstritten; die Autoren folgen der noch nicht gefestigten Lehre und Praxis, die in der Tendenz Art. 36 BV analog anwenden. Nicht ganz nachvollziehbar ist, wieso bei der Rechtsgleichheit dieses Prüfprogramm je nach Gewichtigkeit des sachlichen Grundes wieder zugunsten des herkömmlichen Modells zur Seite geschoben wird (vgl. S. 87 f.).

Den Grundrechtslehren schliesst sich eine prägnante Darstellung der einzelnen Grundrechte an (S. 95 ff.), ausgehend von den Grundrechten der persönlichen Integrität und Lebensgestaltung (Menschenwürde [S. 95 ff.], Recht auf Hilfe in Notlagen [S. 98 f.], Recht auf Leben [S. 99 f.], Persönliche Freiheit [S. 100 ff.] und Schutz von Kindern und Jugendlichen [S. 105 ff.]); der Privatsphärenschutz wird als Ausprägung der Persönlichen Freiheit in einem besonderen Kapitel behandelt (S. 107 ff.). Unter den Titeln «Kommunikation» (S. 112 ff.), «Religion und Weltanschauung» (S. 124 ff.), «Wirtschaft» (S. 126 ff.), «Gleichheitsrechte» (S. 132 ff.), «Verfahrensgrundrechte» (S. 135 ff.) und «Politische Rechte» (S. 139 ff.) werden die übrigen Grundrechte dargestellt. Die Ausführungen zu den in der Praxis doch sehr wichtigen Verfahrensgrundrechten (S. 135 ff.) sind im Vergleich zum breiten Raum, welchen die Behandlung der Grundrechtslehren einnimmt, enorm kurz geraten, was zu erheblichen Lücken führt.

Zum dritten *verwaltungsrechtlichen Teil* (S. 143 ff.): In dem mit «Grundlagen» überschriebenen Kapitel werden vorerst der Begriff der Verwaltung und des Verwaltungsrechts erläutert. Die für das Verwaltungsrecht zentralen Grundprinzipien werden mit einem Verweis auf Rz. 8 erledigt, wo sie jedoch lediglich kurz aufgeführt sind; entsprechend ist die Behandlung des Grundsatzes von Treu und Glauben bzw. des Willkürverbots praktisch vergessen gegangen (vgl. nur S. 132 f.). Danach erfolgt eine Darstellung der Verwaltungsaufgaben und Arten der Aufgabenerfüllung (S. 151 ff.) sowie der Verwaltungsorganisation (S. 158 ff.), wobei besondere Schwerpunkte auf die dezentralisierte Verwaltung, die Privatisierung, das