

Beschleunigungspotentiale im öffentlichen Verfahrensrecht

BENJAMIN SCHINDLER

Überlange Verfahren in Verwaltung und Justiz werden oft beklagt und sind immer wieder Gegenstand politischer Vorstösse. Das Ergebnis davon sind punktuelle Reformen und eine grosse Zahl von Sondervorschriften in den Sachgesetzen des besonderen Verwaltungsrechts. Viele dieser Bestimmungen sind indes nur teilweise geeignet, tatsächlich beschleunigend zu wirken. Vielmehr tragen sie zur Heterogenität und Unübersichtlichkeit im öffentlichen Verfahrensrecht bei. Der vorliegende Beitrag plädiert daher für eine koordinierte und breiter abgestützte Reform des Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahrens auf Stufe der allgemeinen Verfahrensgesetze. Dabei sollte das Verfahren stärker als bisher vom Grundsatz der Mündlichkeit geprägt sein, um sich in die Länge ziehende Schriftenwechsel zu vermeiden. Zweitens sollte – wie im Zivil- und Strafprozess – die generelle Möglichkeit geschaffen werden, besonders dringliche Geschäfte in einem beschleunigten Verfahren zu behandeln. Nicht zuletzt kann bereits die standardisierte Offenlegung der zu erwartenden Verfahrensdauer für die betroffenen Verfahrensparteien einen erheblichen Mehrwert gegenüber der heutigen Rechtslage darstellen.

Les procédures excessivement longues dans l'administration et la justice suscitent souvent la critique et font régulièrement l'objet d'interventions politiques. Celles-ci ont abouti à des réformes ponctuelles et à un grand nombre de prescriptions particulières dans les lois topiques du droit administratif spécial. Nombre de ces dispositions ne sont cependant en pratique que partiellement aptes à provoquer une accélération. Elles ont plutôt pour effet de compliquer encore davantage le droit public de procédure et contribuent à son hétérogénéité. Cet article plaide en conséquence pour une réforme coordonnée et plus globale de la procédure administrative ainsi que de la procédure de justice administrative, au niveau des lois générales de procédure. Cette réforme devrait donner une place plus importante au principe de l'oralité, afin d'éviter les échanges d'écritures traînant en longueur. Deuxièmement, il faudrait, comme en procédure civile et pénale, créer la possibilité générale de traiter les affaires particulièrement urgentes en procédure accélérée. La communication standardisée de la durée probable de la procédure peut notamment déjà constituer, pour les parties concernées, une plus-value considérable par rapport à la situation juridique actuelle.

Inhaltsübersicht

A. Einleitung
B. Historische Rückblende
C. Verfassungsrechtlicher Rahmen
D. Traditionelle verfahrensrechtliche Beschleunigungsmittel
  I. Verschärfte Fristenregelungen
  II. Verkürzte Instanzenzüge
  III. Vermehrte Einspracheverfahren
E. Alternative Ansätze zur Verfahrensbeschleunigung
  I. Mehr Mündlichkeit
  II. Unterschiedliche Verfahrensgeschwindigkeiten
  III. Mehr Transparenz hinsichtlich der Verfahrensdauer
F. Schlussfolgerungen

A. Einleitung

Schleppende Verfahren in Verwaltung und Justiz sind ein wiederkehrendes Thema in der politischen Debatte: sei es im Zusammenhang mit Vergabeentscheiden bei der Neuen Alpentransversale (NEAT), sei es bei den Amtshilfeverfahren in Sachen einer schweizerischen Grossbank oder im Asylverfahren.

Solche Diskussionen um die Beschleunigung öffentlicher Verfahren fordern nicht nur Verwaltung und Justiz heraus, umsetzbare Lösungsansätze aufzuzeigen. Sie bieten auch für Gesetzgeber und Rechtswissenschaft eine wertvolle Chance, sich des Themas in grundsätzlicher Weise anzunehmen. Gleichzeitig besteht aber das Risiko, dass mit überstürzten Gesetzesrevisionen die bereits vielfach vorhandenen Beschleunigungsvorschriften in verschiedenen Verfahrensgesetzen noch zahlreicher, uneinheitlicher und unübersichtlicher werden.

Der vorliegende Aufsatz verfolgt das Ziel, die Thematik Verfahrensbeschleunigung losgelöst von spektakulären Einzelfällen und aus einer gewissen Distanz zu betrachten. Zu diesem Zweck sei zunächst aus historischer Perspektive die Grundsatzfrage aufgeworfen, ob denn der Verwaltung und der Justiz die Zeit davonläuft (Abschnitt B). Mit Blick auf die gesetzgeberischen Möglichkeiten und Grenzen beschleunigender Massnahmen soll sodann der verfassungsrechtliche Rahmen abgesteckt werden (Abschnitt C). Als Nächstes werden diejenigen Mechanismen dargestellt, welche traditionellerweise zur Beschleunigung von Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren eingesetzt werden (Abschnitt D). Im Sinne

BENJAMIN SCHINDLER, Prof. Dr. iur., Universität St. Gallen.
Der Autor bedankt sich bei seinem Mitarbeiter, Dr. phil. nat. TOBIAS TSCHUMI, für die wertvollen Recherchen und die kritische Durchsicht des Textes.

von Alternativen, die bislang kaum oder nur sehr punktuell genutzt wurden, möchte ich abschliessend drei Reformansätze skizzieren (Abschnitt E): Der erste Vorschlag plädiert dafür, sich von der tief verwurzelten Vorstellung eines weitgehend schriftlich geführten Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahrens zu verabschieden. Der zweite Vorschlag geht dahin, dass in den allgemeinen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsrechtspflegegesetzen ausdrücklich die Möglichkeit verankert werden sollte, bestimmte Verfahren beschleunigt zu behandeln. Der dritte Vorschlag zielt nicht direkt auf eine Verkürzung von Verfahren, möchte aber die Transparenz hinsichtlich der Verfahrensdauer verbessern und damit die Akzeptanz bei den Betroffenen erhöhen.

B. Historische Rückblende

In der Agrargesellschaft wurde das Alltagsleben der Menschen von natürlichen Zyklen wie den Jahres- und Tageszeiten geprägt[1]. Mit dem Aufkommen moderner Staatlichkeit in der frühen Neuzeit versuchte die weltliche Obrigkeit zunehmend, über das wertvolle Gut Zeit die Kontrolle zu gewinnen und den Takt vorzugeben. Zeugen aus dieser Zeit sind die zahlreichen Rathausuhren und Glockentürme[2]. Im 19. Jahrhundert drohte dem Staat diese Kontrolle wieder zu entgleiten. Denn das Tempo des Alltagslebens beschleunigte sich durch die Industrialisierung rapide: Verkehr, Produktion und Kommunikation führten zu einer unglaublichen Beschleunigung der alltäglichen Verrichtungen. Orientierungspunkte waren nicht mehr die Jahreszeiten, der natürliche Sonnenstand oder die reich verzierten Ziffernblätter am Rathaus, sondern die Fabrik- und Bahnhofsuhren, welche den Stunden- und Minutentakt vorgaben[3]. Die Gefahr, dass die öffentliche Verwaltung durch diese Entwicklung überfordert wird, sprach Rudolf Gneist (1816–1895) am Deutschen Juristentag von 1874 an: «Einfachheit und Schnelligkeit der Exekutive wird das Losungswort der Zeit mit jedem Fortschritt der industriellen Gesellschaft.»[4]

Wie haben Staat und Verwaltung auf diese Herausforderung reagiert; wie gelang es dem Staat, mit dem erhöhten Tempo der industrialisierten Gesellschaft Schritt zu halten? Eine Antwort auf diese Frage finden wir bei Max Weber (1864–1920): Der Erfolgsfaktor, dank dem es der Verwaltung gelang, dem erhöhten Zeitdruck wirksam entgegenzutreten, war die «straffe bürokratische Organisation»[5]. Kennzeichen dieser Bürokratie waren Professionalität, straffe hierarchische Organisation, starke Bindung an Regeln und Weisungen, die Schriftlichkeit und die Standardisierung und Vereinheitlichung der Verwaltungsgeschäfte[6]. Dank dieser Bürokratisierung, die im Bund und den grösseren Kantonen und Städten Ende des 19. Jahrhunderts einsetzte[7], gelang es der Verwaltung mit ihrer Umwelt Schritt zu halten.

Doch wo stehen wir heute, nach einem weiteren Jahrhundert? Die Worte «Bürokratie» und «bürokratisch» bürgen heute nicht mehr für Schnelligkeit – im Gegenteil. Um es mit den Worten des französischen Soziologen Michel Crozier auszudrücken: «[Le mot bureaucratie] évoque la lenteur, la lourdeur, la routine, la complication des procédures, l'inadaptation des organisations ‹bureaucratiques› aux besoins qu'elles devraient satisfaire et les frustrations qu'éprouvent, de ce fait, leurs membres et leurs clients ou leurs assujettis.»[8]

Mit dem Aufkommen neuer Kommunikationsmittel und den immer kürzeren Planungshorizonten der Wirtschaft hat sich das Alltagstempo seit dem 19. Jahrhundert noch weiter beschleunigt. Den einzelnen Nationalstaaten ist die Kontrolle über die Zeit durch die Globalisierung vollends entglitten[9]. Das Amtshilfeverfahren in Sachen einer schweizerischen Grossbank hat uns dies schmerzlich vor Augen geführt: Es waren weder das Eidgenössische Finanzdepartement noch das Bundesverwaltungsgericht, welche den Zeitplan vorgaben, sondern die amerikanischen Steuerbehörden und Gerichte. Die Globalisierung bedeutet aber nicht nur Kontrollverlust. Darüber hinaus treten die nationalen Verwaltungen und Justizsysteme in

---

1 Zum Wandel des Umgangs mit der Zeit vgl. Jakob Messerli, Zeitsysteme, in: Historisches Lexikon der Schweiz, <http://hls-dhs-dss.ch> (zuletzt besucht am 31. Oktober 2011).

2 So die Uhrwerke am Luzerner Graggenturm (1385), am Rathaus Basel (1511), am Berner Zytgloggeturm (1530), am Luzerner Zytturm (1535) und am Solothurner Zeitglockenturm (1583).

3 Vgl. Messerli (FN 1).

4 Rudolf Gneist, Über die rechtliche Natur, die Zuständigkeit und die Verhandlungsform der Verwaltungsjurisdiction, in: Verhandlungen des 12. Deutschen Juristentags, 3. Band, Berlin 1875, 221 ff., 225.

5 Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 1921, hier zitiert nach der 5. A., Tübingen 1972, 562.

6 Weber (FN 5), 551 ff.

7 Martin Illi, Von der Kameralistik zum New Public Management: Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung 1803–1995, Zürich 2008, 212 ff.; Benjamin Schindler, 100 Jahre Verwaltungsrecht in der Schweiz, ZSR 2011 II, 331 ff., 339.

8 Michel Crozier, Le phénomène bureaucratique, Paris 1963, 16.

9 Vgl. Philippe Mastronardi, Die Verwaltung im 21. Jahrhundert – eine Skizze, in: Rainer J. Schweizer/Claude Jeanrenaud/Stephan Kux/Beat Sitter-Liver (Hrsg.), Verwaltung im 21. Jahrhundert, Fribourg 2003, 369 ff., 379.

einen Standortwettbewerb und werden miteinander verglichen, auch in Bezug auf den Faktor Zeit[10].

Bürokratische Verfahren sind damit kein Mittel mehr, um mit der Zeit Schritt zu halten, sondern vielmehr ein Hindernis. Die Rechtswissenschaft muss sich von dieser Tatsache herausgefordert fühlen; sie muss die Frage stellen, ob und wo ein Potential zur Beschleunigung des Verfahrensrechts besteht.

C. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Beschleunigung von Verfahren ist nicht nur ein Gebot des Verwaltungsalltags, sondern auch ein Gebot des Verfassungsrechts. Das Beschleunigungsgebot ist heute ausdrücklich in der Bundesverfassung und den meisten Kantonsverfassungen verankert[11]. Diese relativ jungen Verfassungsnormen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Bundesgericht bereits in seinem allerersten offiziell publizierten Entscheid aus dem Jahr 1875 aus dem Rechtsgleichheitsgebot ein Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung ableitete[12]. Die Pflicht staatlicher Behörden, Verfahren rasch und zügig durchzuführen, gehört damit zum tradierten Kernbestand rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien. Rechts*sicherheit* ist eben nur möglich, wenn staatliche Verfahren innert nützlicher Frist ein Ende finden[13].

Auf der anderen Seite hat die Beschleunigung auch ihre verfassungsrechtlichen Grenzen: Niemandem darf ein «kurzer Prozess» gemacht werden. So muss die Verwaltung vor Erlass einer Verfügung das rechtliche Gehör gewähren und die Adressaten der Verfügung müssen ausreichend Zeit haben, die Entscheidgründe zu analysieren und eine Anfechtung sorgfältig vorzubereiten. Die Durchführung eines rechtsstaatlich fehlerfreien Verfahrens benötigt daher eine gewisse Zeit und setzt der Beschleunigung – etwa durch überkurze Behandlungs- oder Rechtsmittelfristen[14] – Grenzen[15].

Das Verfassungsrecht setzt indes nur Leitplanken: Es definiert Fälle extremer Geschwindigkeitsüberschreitungen oder -unterschreitungen. Hingegen ist es Aufgabe des Gesetzgebers, mit dem Instrument des Verfahrensrechts das genaue Tempo zu steuern. In der St. Galler Kantonsverfassung kommt diese Verantwortung des Gesetzgebers besonders deutlich zum Ausdruck: «Rechtspflegeverfahren und Gerichtsorganisation gewährleisten, dass rasch und verlässlich Recht gesprochen wird.»[16]

D. Traditionelle verfahrensrechtliche Beschleunigungsmittel

Von den traditionellen Instrumenten zur Beschleunigung von Verfahren sollen nachfolgend deren drei kurz dargestellt werden. Nicht näher vertieft wird die Möglichkeit der Anordnung provisorischer oder superprovisorischer Massnahmen: Ihr Ziel ist die vorübergehende Sicherung des Streitgegenstandes, nicht aber das raschere Herbeiführen eines Entscheids in der Sache selber. Ebenfalls unerwähnt bleiben an dieser Stelle Massnahmen, die nicht auf der Ebene Verfahrensrecht, sondern vor allem auf der organisatorischen Ebene ansetzen: etwa Personalaufstockungen in der Verwaltung, die Verkleinerung von Spruchkörpern in der Justiz, die Erweiterung einzelrichterlicher Kompetenzen oder die Zentralisierung von Zuständigkeiten bei einer Behörde.

I. Verschärfte Fristenregelungen

Das naheliegendste Mittel zur Beeinflussung der Dauer von Verfahren ist das Setzen und Kürzen von Fristen: von Rechtsmittelfristen, die sich an die Bürgerinnen und

---

10 Vgl. die jährlich erscheinende Studie der Weltbank (Hrsg.), Doing Business in a More Transparent World, welche weltweit die Verfahrensdauer vergleicht, die benötigt wird, um ein Unternehmen zu gründen oder um Import- oder Exportbewilligungen zu erhalten: <www.doingbusiness.org> (zuletzt besucht am 31. Oktober 2011). Der Europarat vergleicht regelmässig die Effizienz der Justizsysteme in seinen Mitgliedstaaten, u.a. auch im Bereich verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten: European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice, Strasbourg 2010, 155 ff.

11 Art. 29 Abs. 1 BV (Anspruch auf «Beurteilung innert angemessener Frist»); Art. 18 Abs. 1 KV ZH; Art. 26 Abs. 2 KV BE; Art. 13 Abs. 2 KV UR; Art. 29 Abs. 1 KV FR; Art. 18 Abs. 2 KV SO; § 12 Bst. a KV BS; § 9 Abs. 3 KV BL; Art. 18 Abs. 1 KV SH; Art. 4 Bst. b KV SG; Art. 10 Abs. 3 KV TI; Art. 27 Abs. 1 KV VD; Art. 28 Abs. 1 KV NE. Sowie auf Gesetzesstufe: § 4a VRG ZH; Art. 3 VRPG AR; Art. 3 VRG GR; Art. 28 CPA JU. Vgl. Christoph Bürki, Verwaltungsjustizbezogene Legalität und Prozessökonomie, Bern 2011, 128 f.; René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss/Daniela Thurnherr/Denise Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, Basel 2010, Rz. 120 ff., 288 ff.

12 BGE 1 (1875) 3 E. 2, S. 5.

13 Hansjörg Seiler, Vom abnehmenden Grenznutzen des Justizsystems, ZSR 2007 I, 159 ff., 165.

14 Vgl. Mathias Kuhn, Verkürzung der Beschwerdefrist im Asylverfahren: Rechtsstaatlichkeit einer 15-tägigen Beschwerdefrist, Asyl 2010, 3 ff.

15 Zum Spannungsverhältnis zwischen Beschleunigungsgebot und den anderen Verfahrensgrundrechten Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser (FN 11), Rz. 120.

16 Art. 77 Abs. 3 KV SG.

Bürger richten, und von Behandlungsfristen, die sich an die Verwaltung oder Justiz richten. Zudem kann die Berechnung von Fristen strikter gehandhabt werden oder das Nichteinhalten von Fristen schärfer sanktioniert werden. Da Fristen das traditionelle Mittel zur Verfahrensbeschleunigung sind, besteht hier der grösste Erfahrungsschatz. Dieser ist allerdings ernüchternd: Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass Fristbestimmungen im Rechtsalltag nur begrenzt Abhilfe schaffen[17]. Behandlungsfristen können sogar kontraproduktiv wirken, da die Verwaltung dazu tendiert, solche Fristen auszuschöpfen, und Anreize für ein Unterschreiten der Frist fehlen[18]. Die Kürzung von Rechtsmittelfristen dürfte oft mehr dem politischen Willen entsprechen, den Rechtsschutz abzubauen, als zu einer Beschleunigung beizutragen. Denn stark verkürzte Rechtsmittelfristen haben zur Folge, dass Beschwerden weniger sorgfältig begründet werden und nicht ausreichend mit Beweismitteln dokumentiert sind, was den Instruktionsaufwand der Beschwerdeinstanz erhöht[19].

II. Verkürzte Instanzenzüge

Ein weiteres, beliebtes Mittel zur Straffung von Verfahren ist die Beschränkung von Rechtsmitteln[20]. Richtschnur sollte dabei der in den schweizerischen Kantonen weit verbreitete doppelte Instanzenzug sein, wonach als erste Rechtsmittelinstanz eine fachkundige verwaltungsinterne Behörde entscheidet, welche neben Rechtsfragen auch die Angemessenheit einer Entscheidung überprüfen kann. Als zweite Rechtsmittelinstanz urteilt ein unabhängiges (Verwaltungs-)Gericht, dessen Überprüfungskompetenz auf Rechtsfragen beschränkt ist[21]. In einzelnen Kantonen wurde mit Blick auf das Inkrafttreten der Rechtsweggarantie den bestehenden doppelten verwaltungsinternen Instanzenzügen einfach eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung nachgeschaltet. Die dadurch entstandenen überlangen Rechtsmittelverfahren bedürfen dringend der Straffung[22]. Die Rechtsweggarantie hat teilweise aber auch zu einem «all in one»-Rechtsschutz geführt, indem nur noch eine einzige Rechtsmittelinstanz vorgesehen ist, welche trotz ihrer richterlichen Unabhängigkeit und dem vielfach fehlenden Sachverstand Fragen der Angemessenheit prüfen soll[23]. Ein derart verkürzter Instanzenzug mag zwar beschleunigend wirken, führt aber je nach Sachgebiet zu einem deutlichen Wirksamkeitsverlust des Rechtsschutzes[24].

III. Vermehrte Einspracheverfahren

Das Einspracheverfahren kommt vor allem dort zum Zug, wo den Betroffenen nicht wie ansonsten üblich *vor* Erlass einer Verfügung das rechtliche Gehör gewährt wird, sondern erst nachträglich, auf Einsprache hin. Auch erfolgt die Begründung vielfach erst nach erfolgter Einsprache[25]. Das Einspracheverfahren eignet sich daher zur Beschleunigung bei standardisierten Massenverfahren wie

---

17 Vgl. Peter Hösli, Möglichkeiten und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung durch informell-kooperatives Verwaltungshandeln, Zürich 2002, 91–93; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 27a Rz. 11; Kaspar Luginbühl, EMRK und die verwaltungsrechtliche Zwischenverfügung, AJP/PJA 2011, 875 ff., 891 f.; Udo Steiner, Das Planungsvereinfachungsgesetz, NVwZ 1994, 313 ff., 314; Philippe Weissenberger, Grenzüberschreitende Amtshilfe auf dem Prüfstand – Wege zu mehr Rechtssicherheit, Rechtsschutz und Effizienz, ASA 77 (2008/2009), 825 ff., 829 f. Mit einem historischen Rückblick Andreas Steger, Überlange Verfahrensdauer bei öffentlichrechtlichen Streitigkeiten vor deutschen und europäischen Gerichten, Berlin 2008, 99 ff. Zum beschränkten Wirkungspotential von Ordnungsfristen Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Koordination und Vereinfachung der Plangenehmigungsverfahren vom 25. Februar 1998, BBl 1998 2591, 2606, sowie die Stellungnahme des Bundesrats vom 25. August 2004 zur Motion 04.3278, Behandlungsfristen für Rekursinstanzen und Gerichte (eingereicht von Daniel Vischer).

18 Die Behandlungsfrist von 20 Tagen nach Art. 12 Abs. 1 BGÖ kann von einer Verwaltungsbehörde auch vorgeschoben werden, bis das kurzfristige Medieninteresse an bestimmten Informationen abgeflaut ist. Ohne die Frist stünde sie unter stärkerem Druck, die Informationen unverzüglich zu veröffentlichen. Zu dieser Problematik auch Steger (FN 17), 101.

19 Kuhn (FN 14), 5.

20 Hösli (FN 17), 104 ff.; Steger (FN 17), 85 ff.

21 Vgl. Reto Feller/Markus Müller, Die Prüfungszuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts – Probleme in der praktischen Umsetzung, ZBl 2009, 442 ff., 447; Martin Wirthlin, Kontinuität und Brüche in der Verwaltungsrechtspflege, ZBJV 2007, 373 ff., 388. Vgl. auch Art. 77 Abs. 1 KV ZH.

22 Hösli (FN 17), 106; Seiler (FN 13), 168 f. Vgl. etwa den dreifachen kantonalen Instanzenzug im Hochschulwesen des Kantons St. Gallen: Benjamin Schindler/Patrik Louis, Erstinstanzlicher Rechtsschutz gegen universitäre Prüfungsentscheidungen, ZBl 2011, 509 ff., 515, 532.

23 Hierzu (mit Blick auf den Kanton Luzern) die redaktionellen Bemerkungen von Arnold Marti, ZBl 2009, 470 ff.

24 Feller/Müller (FN 21), 451 ff.; Benjamin Schindler, Verwaltungsermessen: Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich/Baden-Baden 2010, Rz. 230 ff.

25 Vgl. Art. 30 Abs. 2 Bst. b VwVG; § 10*a* Bst. c VRG ZH; Art. 21 Abs. 2 Bst. d VRPG BE; § 46 Abs. 2 Bst. b VRG LU; § 21 Abs. 3 Bst. b VRP SZ; Art. 6 Abs. 3 Bst. d VwVV OW; § 40 Abs. 2 Ziff. 3 und § 56 Abs. 2 Ziff. 3 VRPV NW; Art. 64 Abs. 1 Bst. c VRG GL; Art. 58 Bst. b und Art. 67 Bst. b VRG FR; § 26 Abs. 2 Bst. a VwVG BL; Art. 18 Abs. 2 Bst. b VRPG AR; § 19 Abs. 1 Ziff. 2 VRG TG; Art. 21 Bst. d VVRG VS; Art. 21 Abs. 2 Bst. b LPJA NE.

im Steuerrecht. Überall dort, wo der Entscheidung aber eine individuelle Beurteilung des Sachverhalts und der Rechtsfragen vorangeht, dürfte das Beschleunigungspotential durch Einspracheverfahren gering sein.

E. Alternative Ansätze zur Verfahrensbeschleunigung

Neben diesen traditionellen Ansätzen möchte ich drei alternative Vorschläge zur Verfahrensbeschleunigung skizzieren, welche bislang nur punktuell in die Diskussion Eingang gefunden haben.

I. Mehr Mündlichkeit[26]

Ein zentrales Element der bürokratischen Verwaltungskultur Kontinentaleuropas ist die Schriftlichkeit[27]. Das Verwaltungsverfahren und das Verwaltungsjustizverfahren sind weitestgehend verschriftlicht[28]. Mündliche Anhörungen oder Verhandlungen finden so gut wie nicht statt – dies im Gegensatz zum angelsächsischen Rechtskreis[29]. Die Verschriftlichung der Verwaltungskultur während der frühen Neuzeit ermöglichte in den neu gebildeten Territorialstaaten die Kommunikation auf Distanz; war also ein Mittel zur Überwindung räumlicher Grenzen. Gleichzeitig war die Schriftlichkeit aber auch ein Mittel, die Untertanen im absolutistisch regierten Fürstenstaat auf Distanz zu halten. Obrigkeitliche Beamte kommunizierten nicht mehr direkt mit den Untertanen, sondern liessen ihre hoheitlichen, schriftlichen Befehle oder Verfügungen mittels Boten überbringen. Anders als im Zivil- und Strafprozess ist die Verschriftlichung des öffentlichen Verfahrensrechts derart internalisiert, dass sie kaum kritisch hinterfragt wird. Gründe zum kritischen Überdenken gäbe es aber sehr wohl:

- Die Schriftlichkeit war ein Mittel zur Überwindung von räumlicher Distanz und zur Schaffung von persönlicher Distanz zwischen Obrigkeit und Untertan. Doch zur Überwindung von räumlicher Distanz ist die Schriftform dank technischer Hilfsmittel nicht mehr nötig. Und die Tatsache, dass die Schriftform Distanz schafft, ist heute nicht mehr erwünscht, sondern erschwert im Gegenteil die Akzeptanz bei den Betroffenen und zwingt diese faktisch, professionelle Hilfe durch eine Anwältin oder einen Anwalt in Anspruch zu nehmen[30].
- Die Schriftlichkeit erschwert in der Tendenz die Sachverhaltsermittlung und das Nachfragen bei Unklarheiten. Im erstinstanzlichen Zivil- und Strafprozess, wo die Abklärung des Sachverhalts im Zentrum steht, dominiert daher die Mündlichkeit[31]. Im Verwaltungsverfahren findet die Sachverhaltsabklärung hingegen beinahe ausschliesslich schriftlich statt. Will die verfahrensleitende Behörde bei Unklarheiten nachfragen, so geschieht dies meist schriftlich, was zu einer zeitlichen Verzögerung führt. Auch der kontradiktorische Austausch von Argumenten erfolgt nicht im Rahmen einer mündlichen Verhandlung, sondern über einen oft langwierigen Schriftenwechsel.
- Verglichen mit dem Privatrecht ist der Raum für eine gütliche Einigung im öffentlichen Recht kleiner. Verhandlungsspielräume bestehen aber auch hier[32]. Genutzt werden können sie allerdings nur schwer, da ein schriftliches Verfahren eine gütliche Einigung kaum begünstigt[33]. Die Gelegenheit zu einem vermittelnden Gespräch fehlt. Die Distanz schaffende Schriftlichkeit verunmöglicht eine vorsichtig abtastende Annäherung zwischen den Verfahrensparteien. Daher sollten die bestehenden «Inseln der Mündlichkeit»[34] im Verfahren optimal genutzt werden und weitere geschaffen werden. Dies vor allem im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren, welches sich wegen der fehlenden Öffentlichkeit besonders für eine gesichtswahrende Annäherung der Parteistandpunkte eignet[35].
- Die zu Artikel 6 der europäischen Menschenrechtskonvention entwickelte Rechtsprechung verlangt in

---

26 Vgl. schon Max Imboden, Erfahrungen auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung in den Kantonen und im Bund, ZSR 1947 II, 1a ff., 89a f.

27 Lutz Raphael, Recht und Ordnung: Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 2000, 81 ff.

28 Ausdrücklich den Grundsatz der Schriftlichkeit festhaltend: Art. 31 VRPG BE; § 26 VRG LU; § 17 Abs. 1 VRP SZ; § 29 Abs. 1 VRPV NW; Art. 32 Abs. 1 VRG FR; Art. 27 Abs. 1 LPA VD; Art. 18 LPA GE. Vgl. Luginbühl (FN 17), 885 f.; Benjamin Schindler, Einleitung, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 19.

29 Vgl. Paul P. Craig, Administrative Law, 5. A., London 2003, 433 f.; Frederick F. Ridley, Länderbericht Grossbritannien: England ist anders?, in: Hermann Hill/Rainer Pitschas (Hrsg.), Europäisches Verwaltungsrecht, Berlin 2004, 205 ff., 210.

30 Vgl. Imboden (FN 26), 89a.

31 Art. 212 Abs. 2 ZPO; Art. 66 StPO.

32 Vgl. Hösli (FN 17), 117 ff.; Paul Richli, Zu den Gründen, Möglichkeiten und Grenzen für Verhandlungselemente im öffentlichen Recht, ZBl 1991, 381 ff.

33 Vgl. Richli (FN 32), 400.

34 Markus Müller, Psychologie im öffentlichen Verfahren: Eine Annäherung, Bern 2010, 121.

35 Vgl. Hösli (FN 17), 147 f.

zahlreichen Verwaltungsverfahren, dass die Betroffenen die Gelegenheit erhalten müssen, sich zu jeder behördlichen Stellungnahme zu äussern. Hintergrund dieser Vorschrift ist eine im Common Law entwickelte Vorstellung des «fair trial», welche von einer rigideren Vorstellung des rechtlichen Gehörs ausgeht als die kontinentaleuropäische Rechtstradition. Werden diese strengen Anforderungen mit unserer kontinentaleuropäischen Schriftlichkeit kombiniert, führt dies zu stossenden Ergebnissen, nämlich der Gefahr eines sich lange hinziehenden und weitgehend von den Parteien gesteuerten Schriftenwechsels[36]. Man mag darin ein schikanöses «Recht auf endlosen Schriftenwechsel»[37] erblicken. Dabei wird übersehen, dass im Common Law auch Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren mündlich durchgeführt werden und die Gewährung des rechtlichen Gehörs keineswegs zu einer Verzögerung führen muss. Die Lösung des Problems liegt daher nicht in einer Beschneidung des Schriftenwechsels, sondern in einem gänzlichen oder teilweisen Verzicht hierauf, und zwar zugunsten einer mündlichen Verhandlung[38].

Die bisher nur punktuell bestehenden «Inseln der Mündlichkeit» im öffentlichen Verfahrensrecht sollten daher deutlich ausgebaut werden:

- *Erstens* sollte das nicht-streitige, erstinstanzliche Verwaltungsverfahren stärker vom Grundsatz der Mündlichkeit geprägt sein[39]. Denn dies ist der Ort, wo der Sachverhalt abgeklärt wird und wo am ehesten die Möglichkeit besteht, zu einer gütlichen Einigung zu finden. Neben der Möglichkeit, von Amtes wegen eine mündliche Verhandlung durchzuführen, müsste ein Individualanspruch auf mündliche Anhörung vor Erlass einer Verfügung bestehen. Damit würde dem Anspruch auf «rechtliches Gehör» seine wörtliche Bedeutung zurückgegeben. Täuscht doch der juristische *terminus technicus* «rechtliches Gehör» darüber hinweg, dass dieses Grundrecht nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nur den Anspruch verleiht, schriftliche Eingaben zu machen, nicht aber mündlich angehört zu werden[40]. Max Imboden wollte bereits vor über fünfzig Jahren in seinen Vorentwürfen zum VwVG einen Anspruch auf mündliche Anhörung verankern, ist damit aber am Widerstand der Verwaltung gescheitert[41]. Auch der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis aus dem Jahr 2001 verlangt, dass Bürgerinnen und Bürger vor der Entscheidung mündlich anzuhören sind, wenn sie dies verlangen[42]. Es ist klar, dass dieser Anspruch in gewissen Massenverfahren (etwa im Steuerrecht) zu Kapazitätsengpässen führen würde und daher erst in einem Einspracheverfahren gewährt werden kann.
- *Zweitens* bestünde im verwaltungsinternen wie auch im verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittelverfahren ein erhebliches Potential für mehr Mündlichkeit: Sei dies im Rahmen von nicht-öffentlichen Instruktionsverhandlungen oder öffentlichen Parteiverhandlungen. Zu diskutieren wäre auch, ob ein zweiter Schriftenwechsel nur ausnahmsweise durchgeführt werden sollte, wie dies Art. 225 ZPO im Zivilprozess vorsieht. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang eine Passage in der Botschaft zur eidgenössischen Zivilprozessordnung: «*Formerleichterungen* und *Mündlichkeit* sollen den Gerichtsalltag zu einem guten Teil entbürokratisieren und beschleunigen und damit auch zur Entlastung der Gerichte beitragen.»[43] Die basel-landschaftliche Verwaltungsprozessordnung sieht sogar vor, im beschleunigten Verfahren auf einen Schriftenwechsel ganz zu verzichten und nur eine Hauptverhandlung durchzuführen[44].
- *Drittens* sollten die Möglichkeiten neuer Kommunikationstechnologien vermehrt genutzt werden. Mündliche Verhandlungen bedürfen heute nicht mehr der

---

36 Vgl. Urteil des Bundesgerichts 9C_231/2007 vom 5. November 2007, E. 2.1; Peter Goldschmid, Auf dem Weg zum endlosen Schriftenwechsel?, ZBJV 2002, 281 ff.; Luginbühl (FN 17), 884 f.

37 Hansjörg Seiler, in einem Interview mit der Berner Zeitung vom 4. April 2011. Ders. (FN 13), 167.

38 Mit ähnlicher Stossrichtung Heinz Aemisegger, Die Bedeutung des US-amerikanischen Rechts bzw. der Rechtskultur des common law in der Praxis schweizerischer Gerichte – am Beispiel des Bundesgerichts, AJP/PJA 2008, 18 ff., 26.

39 So sieht Art. 28 Abs. 1 VRG GL vor, dass das nichtstreitige Verfahren erster Instanz alternativ schriftlich oder mündlich durchgeführt werden kann. Der Grundsatz der Schriftlichkeit gilt nur für die übrigen Verfahren (Abs. 2).

40 BGE 130 II 425 E. 2.1 S. 428 («Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend pas le droit d'être entendu oralement [...].»); Luginbühl (FN 17), 886.

41 Vgl. Max Imboden, Entwurf zu einem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 7. September 1956, Art. 25; ders., Entwurf zu einem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 8. August 1952, Art. 20 (Bundesarchiv, Bestand E4110 [B], Akzession 1989/129, Bände 20/21, 1952–1958).

42 Art. 16 Abs. 2 Europäischer Kodex für gute Verwaltungspraxis vom 6. September 2001: <www.ombudsman.europa.eu/de/resources/code.faces> (zuletzt besucht am 31. Oktober 2011).

43 Botschaft zur schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO) vom 28. Juni 2006, BBl 2006 7221, 7245 (Hervorhebungen im Original).

44 § 14 Abs. 2 Satz 2 VPO BL. Vgl. auch Luginbühl (FN 17), 888.

physischen Präsenz am Ort der Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde, sondern lassen sich mittels Telefon- oder Videokonferenz durchführen[45]. Moderne Technologien lassen sich zudem verwenden, um den Protokollierungsaufwand bei mündlichen Verhandlungen auf ein Minimum zu reduzieren[46].

II. Unterschiedliche Verfahrensgeschwindigkeiten

Die allgemeinen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsrechtspflegegesetze im Bund und vielen Kantonen kennen keine beschleunigten, vereinfachten oder summarischen Verfahren, sondern nur ein einheitliches Verfahrenstempo[47]. Der bürokratische Gedanke der Vereinheitlichung und Standardisierung ist hier noch deutlich spürbar. Die in den allgemeinen Verfahrensordnungen zum Ausdruck kommende Einheitlichkeit täuscht indes:

- Ein Blick in die Spezialgesetze des besonderen Verwaltungsrechts fördert ein verwirrendes Durcheinander unzähliger Beschleunigungsgebote und -massnahmen zu Tage, deren rechtliche Tragweite nicht immer klar erkennbar ist[48]. Und alleine auf Bundesebene finden sich in Spezialerlassen zahlreiche Ausnahmeregelungen zu den allgemeinen Fristbestimmungen des VwVG[49]: Die Berechnung von Fristen wird damit zum verfahrensrechtlichen Minenfeld, selbst für versierte Anwältinnen und Anwälte. Das Ziel, mittels Verfahrensbeschleunigung für mehr Rechtssicherheit zu sorgen, wird damit durch eine unübersichtliche Rechtslage geradezu konterkariert[50].
- Hinzu kommt, dass viele Verwaltungsbehörden und Gerichte schon heute interne Prioritätenordnungen kennen, nach denen sie gewisse Geschäfte beschleunigt behandeln und andere zurückstellen[51]. Allerdings sind die Kriterien dieser Priorisierung für Aussenstehende oft nicht durchschaubar. Auch findet innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung und Justiz kein Informationsaustausch darüber statt, welche Geschäfte dringlich zu behandeln sind. Die zügige Behandlung vor der ersten Instanz ist somit noch keine Garantie für eine rasche Beurteilung durch die Rechtsmittelinstanzen[52].

Die bereits heute existierenden, aber in zahllosen Einzelgesetzen verstreuten Spezialnormen zur Verfahrensbeschleunigung sollten soweit möglich vereinheitlicht werden und in die allgemeinen Verfahrenserlasse Eingang finden. Sinnvoll wäre, wenn zwei bis drei Standardgeschwindigkeiten festgelegt würden, wie wir sie bereits heute im Zivilprozessrecht kennen: Ein ordentliches Verfahren[53], ein beschleunigtes oder ein vereinfachtes Verfahren[54] und ein summarisches Verfahren[55]. Nur wenige Kantone kennen ein im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht geregeltes beschleunigtes Verfahren[56]. Dem mag die Ansicht zu Grunde liegen, die Rechtsgleichheit gebiete eine möglichst einheitliche Behandlung aller Verfahren, nach dem Motto «first-come, first-served». Dabei wird übersehen, dass das Rechtsgleichheitsgebot keine absolute Gleichbehandlung verlangt, sondern ebenso, dass

---

45 Diese Möglichkeit sieht etwa § 91a der deutschen Finanzgerichtsordnung (FGO) vor. Die Einvernahme mittels Videokonferenz ist zudem in Art. 144 StPO und verschiedenen Staatsverträgen zur Amts- und Rechtshilfe vorgesehen.

46 Art. 78 Abs. 6 StPO sieht demgegenüber trotz Videoaufzeichnung weiterhin eine schriftliche Protokollierung vor.

47 Vgl. immerhin das vereinfachte Verfahren im Kanton Zürich (§ 28*a* VRG ZH); das rasche Verfahren bei Aufsichtsbeschwerden in den Kantonen Luzern und Nidwalden (§ 186 Abs. 1 VRG LU; § 114 Abs. 1 VRPV NW); den summarisch begründeten Entscheid im Kanton Freiburg (Art. 99 VRG FR); das beschleunigte Verfahren vor dem Kantonsgericht Basel-Landschaft (§ 14 VPO BL) und das summarische Verfahren in öffentlich-rechtlichen Klagefällen im Kanton Wallis (Art. 87 VVRG VS).

48 Art. 61 Bst. a ATSG statuiert etwa ein «einfaches» und «rasches» Verfahren im Sozialversicherungsrecht. Welche konkreten Anforderungen an das Verfahren damit gestellt werden, bleibt indes wenig fassbar: Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2. A., Zürich 2009, Art. 61, Rz. 24 ff. Vgl. auch Art. 3 Abs. 4 BGBM; Art. 73 Abs. 2 BVG; Art. 45 Abs. 1 FDV; Art. 89 Abs. 5 KVG.

49 Vgl. nur Art. 64*a* Abs. 2 AuG (Beschwerdefrist von 5 Tagen); Art. 66 Bst. a ZDG (Beschwerdefrist von 10 Tagen); Art. 30 BÖB (Beschwerdefrist von 20 Tagen); Art. 17 Abs. 1 und Art. 108 AsylG (kein Fristenstillstand und kürzere Beschwerdefristen); Art. 33*b* Abs. 4, Art. 33c Abs. 1, Art. 38 Abs. 5 BEHG (kein Fristenstillstand und kürzere Beschwerdefristen); Art. 92 RTVG (Frist für Beanstandung bei Ombudsstelle von 20 Tagen); Art. 116 Abs. 3 ZG (Beschwerdefrist von 60 Tagen).

50 Zur Verfahrensbeschleunigung durch Harmonisierung von Verfahrensvorschriften Hösli (FN 17), 98 ff.

51 Zur Priorisierung von Asylgesuchen durch das Bundesamt für Migration vgl. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich vom März 2011, 14 f. Zur Priorisierung durch das Bundesverwaltungsgericht: Urteil 12T_2/2007 des Bundesgerichts vom 16. Oktober 2007, E. 4.2/4.3.

52 Vgl. daher den vom Bundesrat neu vorgeschlagenen Art. 109a AsylG, welcher einen regelmässigen Informationsaustausch zwischen EJPD und Bundesverwaltungsgericht zur Priorisierung von Geschäften vorsieht (BBl 2011, 7352). Hierzu Zusatzbotschaft des Bundesrats zur Änderung des Asylgesetzes (Kurzfristige Massnahmen) vom 23. September 2011, BBl 2011 7325, 7333, 7344.

53 Vgl. Art. 219 ff. ZPO.

54 Vgl. Art. 243 ff. ZPO: Das «vereinfachte» Verfahren dient allerdings nicht alleine der Beschleunigung. Vgl. auch Hinweise in FN 59.

55 Vgl. Art. 248 ff. ZPO.

56 Vgl. die Nachweise in FN 47.

Ungleiches ungleich zu behandeln ist[57]. Und so können verschieden gelagerte Fälle eben auch unterschiedliche Verfahrensgeschwindigkeiten erfordern. Die Bundesverfassung selber macht diese Unterscheidung, indem sie in Artikel 31 Absatz 3 bei der Anordnung von Untersuchungshaft eine «unverzügliche» richterliche Überprüfung vorsieht. Es wäre daher zu wünschen, dass sich auch die Gesetzgeber in Bund und Kantonen dazu äussern würden, welche Verfahren beschleunigt zu behandeln sind. Damit würde die Frage nicht einer internen und oftmals intransparenten Priorisierung durch Verwaltung und Gerichte überlassen.

In welchen Fällen soll ein beschleunigtes Verfahren durchgeführt werden? Rechtsetzungstechnisch sind zwei Varianten denkbar:

- In *Variante 1* würde ein Katalog alle Fälle auflisten, in denen ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen ist (Enumerationsmethode). Es ist die Methode, die im Zivilprozessrecht angewendet wird[58]. Sie hat den Vorteil, dass sie für Rechtssicherheit und Transparenz sorgt. Gleichzeitig ist diese Methode aber starr und angesichts der Komplexität und Vielgestaltigkeit des Verwaltungsrechts wenig geeignet. Während sich die im Zivilrecht ergebenden Streitigkeiten mit Blick auf die beiden Hauptkodifikationen (OR und ZGB) einigermassen erfassen und je nach Beschleunigungsbedürfnis kategorisieren lassen, ist dies im Verwaltungsrecht kaum möglich. Die unterschiedlichsten Rechtsstreitigkeiten, die sich aus den zahllosen Erlassen des besonderen Verwaltungsrechts auf allen drei Ebenen des Gemeinwesens (Gemeinden, Kantone und Bund) ergeben können, lassen sich mit einem Enumerationskatalog kaum erschöpfend einfangen.
- Die *Variante 2* sähe demgegenüber in Form einer Generalklausel vor, dass diejenigen Fälle im beschleunigten Verfahren zu behandeln sind, bei denen ein Entscheid besonders dringlich erscheint[59]. Diese Regelung würde den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden einen erheblichen Ermessensspielraum einräumen und so die Flexibilität stark erhöhen. Eine solche Generalklausel könnte auch ergänzend zu einem eingeschränkten Enumerationskatalog vorgesehen werden[60]. Ob ein Fall dringlich erscheint oder nicht, müsste anhand der konkreten Umstände im Einzelfall beurteilt werden. Soweit solche Umstände offensichtlich sind, sollten sie von Amtes wegen berücksichtigt werden[61]. Daneben sollten aber auch die Verfahrensparteien die Möglichkeit haben, eine beschleunigte Behandlung unter Angabe von Gründen zu beantragen. Wird das Verfahren auf Antrag einer Verfahrenspartei beschleunigt, stellt sich die Frage, ob die durch die Beschleunigung anfallenden Mehrkosten in Rechnung gestellt werden dürfen. Dies entspräche einer bereits heute teilweise geübten Praxis – etwa bei der Ausstellung von Notpässen oder bei der Expresseintragung im Handelsregister[62]. Derartig gestufte Tarife – ähnlich der A- und B-Post – scheinen dort gerechtfertigt, wo es sich um einfache Verwaltungshandlungen handelt und die beschleunigte Behandlung zu eindeutig nachweisbaren Zusatzkosten wie Nacht- oder Wochenendarbeit führt. Bedenken sind hingegen dann angebracht, wenn die Verwaltung gewisse Verfahren alleine aufgrund einer höheren Gebühr bevorzugt behandeln und deswegen andere Geschäfte zurückstellen würde[63]. Soweit es sich um eigentliche Verwaltungs(justiz)verfahren handelt – und nicht blosse Routinehandlungen wie das Ausstellen von Papieren – sollte das entscheidende Kriterium für eine beschleunigte Behandlung die Dringlichkeit des Verfahrensgegenstandes sein und nicht die Bereitschaft der Beteiligten, höhere Verfahrensgebühren zu tragen.

---

57 Zum Differenzierungsgebot im Verfahrensrecht JAN ZIEKOW, Die Wirkung von Beschleunigungsgeboten im Verfahrensrecht, DVBl 1998, 1101 ff., 1104. Vgl. auch STEGER (FN 17), 227 f.

58 Art. 243 ZPO.

59 So § 14 Abs. 1 VPO BL. Eine vereinfachte Behandlung kann auch bei «offensichtlich unzulässigen, gegenstandslos gewordenen, offensichtlich unbegründeten oder offensichtlich begründeten Rechtsmitteln» (§ 28*a* VRG ZH; vgl. auch Art. 99 VRG FR) oder «einfachen Fällen» (Art. 87 VVRG VS) erfolgen. Hier steht indes nicht alleine die beschleunigte Behandlung dringlicher Fälle im Vordergrund, sondern auch die prozessökonomische Erledigung «klarer» Fälle. Beschleunigung und Prozessökonomie müssen dabei nicht korrelieren: BÜRKI (FN 11), 129.

60 So § 14 Abs. 1 VPO BL, welcher in Buchstabe a zwei konkrete Fallgruppen enumeriert und in Buchstabe b die Beschleunigung vorsieht, «sofern der Entscheid dringlich erscheint».

61 Vgl. Urteil 12T_2/2007 des Bundesgerichts vom 16. Oktober 2007, E. 4.2.

62 Vgl. Art. 9 Abs. 2 der Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister und Art. 46 Abs. 1 Bst. b und c VAwG. Vgl. auch Art. 5 Abs. 3 AllgGebV: «Für Verfügungen und Dienstleistungen von aussergewöhnlichem Umfang, besonderer Schwierigkeit oder Dringlichkeit kann ein spezialrechtlicher Zuschlag zum ordentlichen Gebührenansatz vorgesehen werden.»

63 PAUL RICHLI, Zu den Entfaltungsmöglichkeiten des New Public Management in der Verwaltungsrechtspflege, ZBl 1997, 289 ff., 299 f. Vgl. auch MASTRONARDI (FN 9), 379.

III. Mehr Transparenz hinsichtlich der Verfahrensdauer

Der letzte Vorschlag zielt nicht direkt auf die Verkürzung oder Beschleunigung von Verfahren, sondern auf die Schaffung von Transparenz hinsichtlich der Verfahrensdauer und das Offenlegen und Erklären allfälliger Verzögerungen im Verfahren. Das Verständnis für die Dauer eines Verfahrens hängt nicht nur von dessen objektiver Länge oder Kürze ab, sondern auch von den subjektiven Erwartungen der am Verfahren Beteiligten. Werden diese Erwartungen von Beginn weg gedämpft, indem auf eine Regeldauer des Verfahrens verwiesen wird und Verzögerungen plausibel erklärt werden, kann das Verständnis auf Seiten der Betroffenen deutlich erhöht werden[64]. Die automatische Mitteilung der voraussichtlich zu erwartenden Dauer eines Verfahrens wäre damit ein geeignetes und einfaches Mittel, die Akzeptanz bei den Verfahrensbeteiligten zu erhöhen. Daneben kann die voraussichtliche Verfahrensdauer für die Betroffenen eine Schlüsselinformation mit Blick auf finanzielle oder unternehmerische Dispositionen bilden, etwa bei Baubewilligungsverfahren oder Verfahren im Wirtschaftsverwaltungsrecht[65]. Was für die Wartezeiten in Schalterhallen inzwischen zur Selbstverständlichkeit geworden ist, sollte auch mit Blick auf die vielfach längeren erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren und die Rechtsmittelverfahren zum Standard werden. Eine entsprechende Informationspflicht besteht bereits heute bei Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene[66]; darüber hinaus kennen verschiedene europäische Staaten eine Verpflichtung der Behörden, über die voraussichtliche Verfahrensdauer zu informieren[67].

F. Schlussfolgerungen

Die Verwaltung gerät mit ihren bürokratischen Entscheidverfahren gegenüber der Umwelt immer stärker in zeitlichen Verzug. Das Bedürfnis nach Beschleunigung hat in den letzten Jahren die Gesetzgeber in Bund und Kantonen zu punktuellen und wenig koordinierten Reformen in den unterschiedlichsten Rechtsgebieten veranlasst. Der vorliegende Aufsatz plädiert für eine Reform, welche die *allgemeinen* Verfahrensgesetze ins Zentrum rückt. Diese müssten stärker als bisher dem Grundsatz der Mündlichkeit Rechnung tragen und vom bürokratischen Grundmodell eines weitgehend schriftlichen Verfahrensgangs abrücken. Zudem sollte die generelle Möglichkeit geschaffen werden, besonders dringliche Geschäfte in einem beschleunigten Verfahren zu behandeln. Nicht zuletzt kann bereits die standardisierte Offenlegung der zu erwartenden Verfahrensdauer für die betroffenen Verfahrensparteien einen erheblichen Mehrwert gegenüber der heutigen Rechtslage darstellen.

---

64 Empirisch nachgewiesen ist eine signifikant höhere Zufriedenheit bei Patienten an schweizerischen Spitälern, welche für die Wartezeit eine Erklärung erhielten, verglichen mit Patienten, welche ohne Erklärung warten mussten: Esther Wütrich-Schneider, Patientenzufriedenheit – Praktisches Beispiel einer Messung, Teil 3, Schweizerische Ärztezeitung 2000, 1193 ff.

65 Klaus Ritgen, in: Hans Joachim Knack/Hans-Günter Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. A., Köln 2010, § 25 N. 44. Zu den ökonomischen Folgen unabsehbar langer Verfahren Steger (FN 17), 50 ff.

66 Vgl. Art. 62*c* RVOG, wonach der Bundesrat bei Plangenehmigungsverfahren Regelfristen festzulegen hat. Kann die Frist nicht eingehalten werden, teilt die Leitbehörde dem Gesuchsteller unter Angabe der Gründe mit, wann der Entscheid getroffen werden kann.

67 Vgl. § 25 Abs. 2 Satz 2 des (deutschen) VwVfG, wonach «dem Antragsteller nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer» gegeben wird. Sechs europäische Staaten (darunter Frankreich) kennen sodann die Verpflichtung, in gerichtlichen Verfahren über die voraussichtliche Verfahrensdauer zu informieren: CEPEJ (FN 10), 67 f.