Ein neues Drehbuch für die Verwaltung

Vor bald sechzig Jahren konnte *Yvo Hangartner* in dieser Zeitschrift stolz über «Die Neuordnung der Verwaltungsrechtspflege im Kanton St.Gallen» berichten (ZBl 66/1965, S. 441 ff.). Das massgeblich von ihm geprägte und vom Grossen Rat einhellig beschlossene Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 (VRP/SG; sGS 951.1) galt über die Kantonsgrenzen hinaus als besonders fortschrittlich. Nach mehr als einem halben Jahrhundert ist dieser Glanz verblasst. Durch zahllose Nachträge ist das Gesetz unübersichtlich und schwer lesbar geworden. In vielen Bereichen bildet das VRP/SG auch nicht mehr die heute massgeblichen verfahrensrechtlichen Standards ab. So fehlt es an einer Bestimmung zur Anfechtung von Realakten und die Umschreibung der verfahrensrechtlichen Garantien entspricht nicht mehr dem aktuellen Stand der Rechtsprechung. Schliesslich wirkt die weitgehende Fixierung auf «papierene» Schriftlichkeit in Anbetracht der rasant fortschreitenden Digitalisierung zunehmend anachronistisch. Der St.Galler Kantonsrat hat vor diesem Hintergrund Ende April 2024 – erneut mit erfreulicher Einhelligkeit – eine Motion gutgeheissen, mit der die Regierung eingeladen wird, Botschaft und Entwurf für ein totalrevidiertes Verwaltungsrechtspflegegesetz vorzulegen. Die Motion bringt die Hoffnung zum Ausdruck, dass das totalrevidierte Gesetz «wiederum zu einem Markstein mit überkantonaler Strahlkraft werden» möge (Motion 42.23.21 «Totalrevision des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRP]» vom 27. November 2023).

Das VRP/SG gehört wie das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) und andere kantonale Erlasse zu einer Gruppe von Kodifikationen, die nach 1959 entstanden sind und viele Gemeinsamkeiten aufweisen. Man kann sie als «Minimalkodifikationen» (Botschaft VwVG, BBl 1965 II 1348, S. 1362) charakterisieren, die sich auf eine schlanke Regelung des Notwendigsten beschränken und nicht selten auf andere Verfahrensordnungen (insbesondere das Zivilverfahren) verweisen. Gegenüber einer weitgehend durch Fallrecht bestimmten Verfahrensordnung war dies seinerzeit ein grosser Fortschritt. Die seither von den Gerichten weiterentwickelten verfahrensrechtlichen Standards bilden sie aber nur noch sehr lückenhaft ab, wie der Beitrag von *René Wiederkehr* in diesem Heft mit aller Deutlichkeit aufzeigt. Juristisch geschulte Mitarbeitende der Verwaltung können dies in der Praxis kompensieren und auch Verwaltungsgerichte dürften keine Schwierigkeiten haben, mit schlanken Verfahrensordnungen umzugehen. Die vom Verfahren betroffenen Privaten sind hingegen oft nicht anwaltlich vertreten und selbst auf Behördenseite fehlt mancherorts spezifisch verfahrenstechnisches Wissen – etwa, wenn die Gemeindeschreiberin oder der Bausekretär einer kleineren Gemeinde eine Verfügung erlässt. Die Gefahr, über juristische Fallstricke zu stolpern, ist hier besonders gross. Werden Beweise falsch erhoben oder Gehörsrechte verletzt, kann dies nachträglich eine Verfügung zu Fall bringen, selbst wenn diese inhaltlich noch so richtig sein mag.

Die besondere Herausforderung für den Gesetzgeber besteht darin, mit einer Verfahrensordnung hohe verfahrensrechtliche Standards zu setzen, die gleichwohl von

juristischen Laien leicht verstanden und angewendet werden können. Dies bedingt neben einer einfachen und klaren Sprache auch eine höhere Regulierungsdichte. Das Gesetz muss wie ein Drehbuch klare Anweisungen erteilen und sollte den Darstellern (vor allem den Laien unter ihnen) nicht zu viel Improvisation abverlangen. Wie ein Drehbuch für ein Theaterstück hat es einzelne Akte (Verfahrensabschnitte) zu definieren und die Rollen der Akteure (Verfahrensbeteiligten) zu umschreiben. Die Lesbarkeit des Gesetzes wird sodann erleichtert, wenn es systematisch dem chronologischen Gang eines Standardverfahrens folgt. Den Darstellern sollte es zudem erspart bleiben, wegen zahlloser interner Querverweise ständig im Drehbuch hin- und herblättern oder gar andere Theaterskripten zur Hand nehmen zu müssen, weil «sachgemäss» auf das Zivilverfahren verwiesen wird. Ein neues Gesetz sollte aber nicht nur ein möglichst vollständiges und leicht verständliches Drehbuch sein; es sollte auch den Mut aufbringen, die Bühnendarsteller vermehrt zu Wort kommen zu lassen und den mündlichen Austausch zu erleichtern. Die inzwischen breit etablierten Kommunikationstechnologien bieten die Chance, von der starken Fixierung auf die Schriftlichkeit abzurücken. Mehr Mündlichkeit – etwa im Rahmen von Einspracheverhandlungen – könnte die Akzeptanz von Verwaltungsentscheiden fördern und beschleunigend wirken, da «ewige» Schriftenwechsel vermieden werden. Darüber hinaus bieten Verhandlungen eine Plattform, um gütliche Lösungen dort anzustreben, wo das Recht Raum für sie lässt.

Benjamin Schindler

Ausscheiden von redaktionellen Mitarbeitern

Zwei langjährige redaktionelle Mitarbeiter haben ihre Tätigkeit für das Zentralblatt niedergelegt, Dr. *Franz Kessler Coendet* bereits Ende 2023 und Dr. *Gerold Steinmann* nun Ende Juni 2024. Mit beiden arbeitete ich als Redaktionsmitglied, das für die bundesgerichtliche Rechtsprechung zuständig war, in den Jahren 2011 bis 2019 eng zusammen. Beide unterstützten mich bei der Auswahl und Aufbereitung der bundesgerichtlichen Urteile, die im Zentralblatt publiziert wurden. Franz Kessler Coendet und Gerold Steinmann nahmen ihre Aufgabe je in ihrer eigenen Art kompetent, mit viel Engagement und grosser Sorgfalt wahr. Ein besonderes Verdienst kommt Gerold Steinmann zu. Er hat während rund 30 Jahren als redaktioneller Mitarbeiter für die Entscheide des Bundesgerichts gewirkt und dieses Amt massgeblich geprägt. Ausserdem hat er für das Zentralblatt Aufsätze, einleitende Beiträge, Rezensionen und nach seinem Rücktritt als Bundesgerichtsschreiber eine Reihe von viel beachteten Urteilskommentaren verfasst. Franz Kessler Coendet und Gerold Steinmann gebührt ein grosser Dank für ihren langjährigen Einsatz. Sie haben beide wesentlich zur Qualität des Zentralblatts beigetragen, und ihr Wirken mag ihren Nachfolgern Vorbild sein.

Dr. *Peter Karlen*, alt Bundesrichter, Zürich