

Buchbesprechungen

Öffentliches Verfahrensrecht – in a nutshell

Mathias Kaufmann/Andreas Stöckli: Öffentliches Verfahrensrecht – in a nutshell. XXXIII + 227 Seiten. Preis CHF 45.–. Dike Verlag, Zürich/St. Gallen 2023. ISBN 978-3-03891-391-7.

Dem öffentlichen Verfahrensrecht kommt heute eine enorme praktische Bedeutung zu. Das materielle Verwaltungsrecht wird immer komplexer, dementsprechend auch seine verfahrensrechtliche Um- und Durchsetzung. Verfahrensvereinfachungen im Zusammenhang mit der Planung und Bewilligung von Energieanlagen sind zurzeit in aller (Politiker) Munde, um ein aktuelles Beispiel zu nennen. Zudem hat die Streitlust in der heutigen, mit einer robusten Anspruchsmentalität ausgestatteten Gesellschaft markant zugenommen, insbesondere gegenüber dem Staat und seinen Institutionen.

Die Darstellung dieses Rechtsgebiets stösst indes auf besondere Schwierigkeiten: Erstens gibt es keine gesamtschweizerische Verfahrensregelung analog der eidgenössischen ZPO oder der StPO, sondern – nebst dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) des Bundes – 26 kantonale Verfahrensordnungen. Das VwVG als allgemeines Verfahrensgesetz für die Bundesbehörden ist denn auch von relativ geringer Bedeutung, weil es in den 26 Kantonen und gut 2000 Gemeinden nicht zur Anwendung kommt. Zweitens gibt es zahllose organisations- und verfahrensrechtliche Spezialregelungen in Sachgesetzen, sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene.

Dennoch erfuhr das an sich 26-fach zersplitterte kantonale Verfahrensrecht eine bemerkenswert starke Prägung und Strukturierung durch das Bundes(verfassungs)recht, namentlich durch Verfahrensgarantien wie die Rechtsweggarantie oder den Anspruch auf rechtliches Gehör, aber auch durch Verfahrensmaximen – die allen Verfahrensordnungen gleichsam hinterlegt sind – und durch den Grundsatz der Einheit des Verfahrens. Dadurch ist eine Art «gemeineidgenössisches öffentliches Verfahrensrecht» entstanden, ein komplexes, im Kern aber relativ homogenes System mit zahllosen Differenzierungen an den Rändern.

Dieses «gemeineidgenössische Verfahrensrecht» wird von *Mathias Kaufmann* und *Andreas Stöckli* meisterhaft eingefangen und dargestellt: Nach einem ersten Teil «Grundlagen»,

Einleitung mit Begriffsklärungen enthält und die verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben sowie die Verfahrensmaximen erläutert, folgt im zweiten Teil eine ausführliche Darstellung des *nichtstreitigen Verwaltungsverfahrens*. Das ist vor allem deshalb verdienstvoll, weil es sich beim Verwaltungsverfahren um einen – oftmals eher stiefmütterlich behandelten – rechtsstaatlichen Grundbaustein handelt. Die beiden Dozenten der Universität Freiburg erläutern hier die Verfügung als Verfahrensziel (auch jene «auf Verlangen»), die Verfahreneinleitung, vorsorgliche Massnahmen, die Zuständigkeit, die Verfahrenskoordination, die Ausstandspflicht, die Parteien (Parteistellung, Beiladung, Parteirechte, Parteipflichten), die Sachverhaltsfeststellung und die Rechtsanwendung, den Verfahrensabschluss sowie die Vollstreckung.

Der dritte Teil widmet sich der *Staats- und Verwaltungsrechtspflege*. Die Autoren behandeln die einzelnen Rechtsmittel nicht separat und nacheinander, sondern bieten eine integrierte Darstellung. Dies ist nicht nur anregender und macht Wiederholungen und Verweisungen entbehrlich, sondern lässt die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Rechtsmitteln auch deutlicher hervortreten und dient

überdies der Systembildung. Behandelt werden: Anfechtungsobjekte, Verfahreneinleitung und Zuständigkeitsordnung, Legitimation, Rügen und Kognition, Ermittlungsphase, Verfahrensabschluss und Vollstreckung, ferner drei besondere Verfahren, nämlich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, die Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sowie die Populärbeschwerde an die UBI (Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen). Der abschliessende vierte Teil behandelt in der gebotenen Kürze *weitere Verfahren* (Klage, Einsprache, Revision, Wiedererwägung, Erläuterung und Berichtigung sowie Aufsichtsanzeige).

Die Darstellung erfolgt jeweils auf knappem Raum, aber mit grosser Differenziertheit und bemerkenswertem Tiefgang. So geben die Autoren etwa zum Verfügungsbegriff nicht einfach stereotyp mehr oder minder taugliche Begriffsmerkmale wieder (wie in den meisten Lehrbüchern), sondern binden ihn in eine problematisierende Erläuterung ein, mündend in die Feststellung, dass «verblüffend oft unklar ist, ob eine bestimmte staatliche Handlung Verfügungscharakter hat oder nicht» (S. 66). Besonders wertvoll ist, dass nicht nur das Bundesrecht behandelt wird, sondern stets auch die Welt des kantonalen Verfahrensrechts ins Blickfeld rückt. Geschickt eingestreute Beispiele veranschaulichen die abstrakten Ausführungen, wobei auch hier eine kritische Auseinandersetzung mit der Praxis stattfindet, etwa zum Fall der Klimaseniorinnen (S. 70 f.).

Die Autoren stellen das geltende Recht, einschliesslich der bundesgerichtlichen Praxis, nicht bloss dar, sondern be- und durchleuchten es kritisch, aber nie besserwisserisch oder vom hohen Ross herab, sondern souverän und mit feinem Gespür. Ihre Ausführungen zeugen von einem tiefen Verständnis der Materie. Sie zeigen eine Kombination von Trittsicherheit und Leichtfüssigkeit, wie sie selten anzutreffen ist. Hierzu eine Kostprobe (S. 188):

«Keine verfassungsmässigen Rechte i.S.v. [Art. 116 BGG](#) sind laut Praxis und herrschender Lehre die Verfassungsgrundsätze gemäss den [Art. 5](#) und [5a BV](#). Insbesondere mit Blick auf [Art. 5 Abs. 1 und 2 BV](#) mag dies überraschen: Es ist denn auch verfassungsrechtsdogmatisch schlicht nicht erklärbar, weshalb etwa die Staatsorganisation betreffende Gewaltenteilungsprinzip auch im Verfassungsbeschwerdeverfahren rügefähig ist, das den Schutz des Individuums bezweckende Verhältnismässigkeitsgebot (für sich allein genommen, d.h. ausserhalb des Geltungsbereichs von [Art. 36 Abs. 3 BV](#)) hingegen nicht. Desgleichen leuchtet nicht wirklich ein, weshalb das Legalitätsprinzip einzig im Kontext des Straf- und des Abgaberechts ein Anspruch sein soll. Beide «Kuriositäten» haben durchaus historische Gründe und dürften uns angesichts der notorischen Überlastung des Bundesgerichts bis auf Weiteres erhalten bleiben; im Sinne einer stringenten Dogmatik sollte indessen mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde genau gleich viel Verfassungsrecht als verletzt rüfbar sein wie mit jedem anderen Rechtsmittel auch.»

Das handliche und glasklar aufgebaute Buch von Kaufmann und Stöckli stellt eine überaus wertvolle Ergänzung der bisherigen Kommentar- und Lehrbuchliteratur zum öffentlichen Verfahrensrecht dar. Es wird nicht nur der Praxis ein wichtiges Vademecum sein, sondern auch für Studierende ein kompaktes, aber durchaus anspruchsvolles Lehrmittel zu einem anspruchsvollen Rechtsgebiet. Wie sagte schon Goethe: Getretener Quark wird breit, nicht stark. Der Kaufmann/Stöckli ist mit 212 Textseiten zwar nicht breit, aber stark. Punkto Eleganz und Können ist er sozusagen der «Federer» unter den Gesamtdarstellungen des öffentlichen Verfahrensrechts.

Alain Griffel

Schulthess Juristische Medien AG