Urteilskopf

132 I 42

6. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. X. gegen Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion sowie Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 1A.92/2005 vom 22. November 2005

Regeste (de):
Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Anspruch auf einen zweiten Schriftenwechsel.

Zulässigkeit des Verzichts auf das Recht zu einer Replik (E. 3.3.1). Anspruch des Beschwerdeführers, sich zur Vernehmlassung einer Vorinstanz äussern zu können (Übersicht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte; E. 3.3.2). Umsetzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK bei Zustellung der Vernehmlassung an den Beschwerdeführer zur Kenntnisnahme (E. 3.3.3 und 3.3.4). Wirksamkeit des Verzichts im Anwendungsfall (E. 3.4).

Regeste (fr):
Art. 29 al. 2 Cst., art. 6 par. 1 CEDH; droit à un second échange d'écritures.

Caractère admissible de la renonciation au droit de répliquer (consid. 3.3.1). Droit du recourant d'avoir la possibilité de s'exprimer sur la réponse d'une autorité inférieure (analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme; consid. 3.3.2). Mise en oeuvre de l'art. 6 par. 1 CEDH en cas de communication de la réponse au recourant pour information (consid. 3.3.3 et 3.3.4). Renonciation effective dans le cas particulier (consid. 3.4).

Regesto (it):
Art. 29 cpv. 2 Cost., art. 6 n. 1 CEDU; diritto a un secondo scambio di scritti.

Ammissibilità della rinuncia al diritto di replicare (consid. 3.3.1). Diritto del ricorrente di potersi esprimere sulla risposta di un'autorità inferiore (riepilogo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo; consid. 3.3.2). Concretizzazione dell'art. 6 n. 1 CEDU in caso di comunicazione della risposta al ricorrente per conoscenza (consid. 3.3.3 e 3.3.4). Efficacia della rinuncia nel caso concreto (consid. 3.4).

Sachverhalt ab Seite 43

In einem gewässerschutzrechtlichen Verfahren wehrte sich der Be schwerdeführer gegen einen Eingriff in sein Eigentumsrecht. Er focht den Beschwerdeentscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Das Gericht holte bei der BVE eine Vernehmlassung ein und stellte sie dem Beschwerdeführer am 20. Februar 2004 zur Kenntnisnahme zu. Dieser gelangte in der Folge mit zwei Eingaben an das Gericht. Im ersten Schreiben vom 20. April 2004 äusserte er, er gehe davon aus, dass ihm zu gegebener Zeit Frist zur Stellungnahme zu der fraglichen Vernehmlassung angesetzt werde; gleichzeitig gab er eine längere Landesabwesenheit bekannt, die vom 12. Mai bis 4. Juni 2004 dauern werde. In der zweiten Eingabe vom 12. August 2004 zeigte er wiederum eine bevorstehende, längere Landesabwesenheit an.

Er ersuchte darum, ihm gegenüber seien bis zu seiner Rückkehr am 11. Oktober 2004 keine fristauslösenden Zustellungen vorzunehmen, insbesondere beispielsweise für einen Weiterzug der Sache ans Bundesgericht. Mit Urteil vom 1. März 2005 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab. Das Bundesgericht weist die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ebenfalls ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Das Verwaltungsgericht stellte im angefochtenen Urteil fest, der Beschwerdeführer habe sinngemäss einen zweiten Schriftenwechsel beantragt. Es lehnte dieses Begehren ab, weil die Vernehmlassung der BVE keine neuen, entscheidwesentlichen Vorbringen enthalte. Demgegenüber erachtet der Beschwerdeführer die Ausführungen in der erwähnten Vernehmlassung als teilweise neu. Insofern seien durch die Nichtgewährung des Replikrechts Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK verletzt worden. Eine willkürliche Auslegung der kantonalen Verfahrensvorschriften über den Schriftenwechsel (Art. 69 i.V.m. Art. 83 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern [VRPG/ BE; BSG 155.21]) rügt der Beschwerdeführer nicht substantiiert.

3.1 Da als Vorinstanz ein Gericht entschieden hat, ist das Bundesgericht an dessen Feststellung des Sachverhalts gebunden, soweit diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgt ist (Art. 105 Abs. 2 OG). Immerhin hat das Bundesgericht den Sachverhalt trotz

der Geltung von Art. 105 Abs. 2 OG von Amtes wegen zu überprüfen; es kann ihn aufgrund der Akten ergänzen bzw. berichtigen (BGE 125 II 105 E. 2d S. 110; BGE 123 II 49 E. 5a S. 51). Offensichtlich unrichtig ist eine Sachverhaltsermittlung nicht schon dann, wenn sich Zweifel anmelden, sondern erst, wenn sie eindeutig und augenfällig unzutreffend ist (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 286).

3.2 Im angefochtenen Urteil wird ohne nähere Begründung davon ausgegangen, dass der Beschwerdeführer sinngemäss einen Antrag auf Replik gestellt habe. Diese Feststellung erweist sich als unrichtig; sie stützt sich offensichtlich auf die Eingabe des Beschwerdeführers vom 20. April 2004, lässt aber zu Unrecht die nachfolgende Eingabe vom 12. August 2004 ausser Betracht.

3.2.1 Im Schreiben vom 20. April 2004 ersuchte der Beschwerdeführer das Verwaltungsgericht, ihm gegenüber seien im Hinblick auf eine geplante Landesabwesenheit bis 4. Juni 2004 keine fristauslösenden Zustellungen mehr vorzunehmen. Ausserdem gehe er davon aus, dass ihm zu gegebener Zeit Frist zur Stellungnahme zu der fraglichen Vernehmlassung angesetzt werde. Zuvor hatte ihm das Verwaltungsgericht die umstrittene Vernehmlassung mit Verfügung vom 20. Februar 2004 zur Kenntnisnahme zukommen lassen, ohne den Schriftenwechsel ausdrücklich zu schliessen. Der Umstand, dass der Schriftenwechsel nicht geschlossen wurde, hatte zur Folge, dass es dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 25 VRPG/BE freistand, dem Gericht jederzeit unaufgefordert weitere Eingaben einzureichen. Nach dieser Bestimmung dürfen die Parteien neue Tatsachen und Beweismittel in das Verfahren einbringen, solange das Beweisverfahren nicht geschlossen ist. In der Praxis müssen neue rechtliche und tatsächliche Vorbringen, im Rahmen des Streitgegenstands, berücksichtigt werden, wenn eine entsprechende prozessleitende Verfügung fehlt (vgl. THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar VRPG, Bern 1997, Rz. 5 und 18 zu Art. 25 VRPG/BE). Insofern ist die Bestimmung

von Art. 69 Abs. 3 VRPG/BE, wonach von der Anordnung eines weiteren Schriftenwechsels gesprochen wird, relativiert (vgl. MERKLI/ AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 69 VRPG/BE). Insgesamt war der Beschwerdeführer daher zur Wahrnehmung des Replikrechts nicht auf die am 20. April 2004 begehrte Fristansetzung angewiesen. Wie sich aus seiner Beschwerde an das Bundesgericht ergibt, war er sich über diese Rechtslage im Klaren.

BGE 132 I 42 S. 45

3.2.2 Vor diesem Hintergrund ist die bereits erwähnte Eingabe vom 12. August 2004 zu würdigen. Darin kündigte der Beschwerdeführer wiederum eine Landesabwesenheit an, die vom 13. September bis 11. Oktober 2004 dauern werde. Er führte weiter aus, zufolge Überbeanspruchung seien ihm gegenüber bis zu seiner Rückkehr keine fristauslösenden Zustellungen vorzunehmen, insbesondere beispielsweise für einen Weiterzug der Sache ans Bundesgericht. Mit diesen Ausführungen äusserte sich der Beschwerdeführer in keiner Weise mehr zum Thema der Replik; vielmehr zeigte er an, dass er nach dem Datum seiner Rückkehr den Endentscheid in der Sache erwartete. Das Anliegen der Eingabe vom 12. August 2004 ist richtigerweise so zu verstehen, dass er darum ersuchte, mit diesem Urteil bzw. dessen Eröffnung bis dahin zuzuwarten. Damit stimmt überein, dass der Beschwerdeführer sich beim Gericht in der Folge nicht mehr schriftlich meldete.

3.2.3 Aus dem Schreiben vom 12. August 2004 folgt, dass der Beschwerdeführer am Anliegen einer Replik nicht mehr festhielt. Einerseits teilte er mit, er werde sich bis zu seiner Auslandabwesenheit nicht mehr mit dem Verfahren befassen; anderseits muss er sich mit seinem gleichzeitig gestellten Sistierungsgesuch darauf behaften lassen, dass diesem entsprechend der Endentscheid nach seiner Rückkehr eröffnet werden konnte. Deshalb hat der Beschwerdeführer mit dieser Eingabe eindeutig auf die Wahrnehmung des zuvor beanspruchten Replikrechts verzichtet. In diesem Sinne ist die Begründung im angefochtenen Entscheid zu substituieren.

3.3 Der Beschwerdeführer bringt vor, das Replikrecht gelte gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK absolut.

3.3.1 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und der Strassburger Organe anerkennt, dass auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung verzichtet werden kann (BGE 127 I 44 E. 2e/aa S. 48; BGE 122 V 47 E. 2d S. 52; BGE 121 I 30 E. 5f S. 37 f., je mit Hinweisen). Ebenso lässt es der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) grundsätzlich zu, auf den Anspruch auf ein kontradiktorisches Verfahren wirksam zu verzichten (Urteile i.S. Meftah gegen Frankreich vom 26. Juli 2002, Recueil CourEDH 2002-VII S. 231, Ziff. 51; Voisine gegen Frankreich vom 8. Februar 2000, Ziff. 32). Dasselbe muss mit Blick auf das Replikrecht zur Vernehmlassung einer Vorinstanz gelten (vgl. FRANK SCHÜRMANN, Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. F.R.gegen die Schweiz

BGE 132 I 42 S. 46

vom 8. Juni 2001, in: Karl Spühler [Hrsg.], Internationales Zivilprozess- und Verfahrensrecht II, Zürich 2003, S. 73 ff., 80 f.). Für die Wirksamkeit des Verzichts auf ein Verfahrensrecht ist nach der Konvention neben der Unzweideutigkeit der entsprechenden Erklärung die Einhaltung von Mindestgarantien verlangt, die der Bedeutung der Sache entsprechen (Urteile i.S. Schöps gegen Deutschland vom 13. Februar 2001, Recueil CourEDH 2001-I S. 413, Ziff. 48; Poitrimol gegen Frankreich vom 23. November 1993, Serie A, Bd. 277A, Ziff. 31; Pfeifer und Plankl gegen Österreich vom 25. Februar 1992, Serie A, Bd. 227, Ziff. 37 = EuGRZ 1992 S. 99).

3.3.2 Nach der Praxis des EGMR zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist es grundsätzlich Sache der Parteien zu beurteilen,

ob eine Vernehmlassung neue Argumente enthält und eine Stellungnahme erfordert (Urteile i.S. Nideröst-Huber gegen Schweiz vom 18. Februar 1997, Recueil CourEDH 1997-I S. 101, Ziff. 29; F.R. gegen Schweiz vom 28. Juni 2001, Ziff. 39, in: VPB 65/2001 Nr. 129 S. 1347). Die betroffene Partei muss sich im Verfahren zu der entsprechenden Notwendigkeit aus ihrer Sicht äussern können (Urteil i.S. Ziegler gegen Schweiz vom 21. Februar 2002, Ziff. 38, in: VPB 66/2002 Nr. 113 S. 1307). Es ist ihr die Möglichkeit zu gewähren, ihren Standpunkt zu den Vorbringen in der Vernehmlassung vorzutragen (Urteile F.R., a.a.O., Ziff. 37, 40; Ziegler, a.a.O., Ziff. 39). Diese Anforderungen werden missachtet, wenn das Gericht eine Vernehmlassung zwar zustellt, aber einen Antrag auf Replik mit Zwischenverfügung abweist (Urteil Ziegler, a.a.O., Ziff. 34, 39). Unzulässig ist es ferner, eine unaufgefordert eingereichte Stellungnahme des Beschwerdeführers zu einer solchen Vernehmlassung im Endentscheid aus den Akten zu weisen (Urteil F.R., a.a.O., Ziff. 38, 41). Die Konventionsbestimmung wird auch dann verletzt, wenn das Gericht bei der Zustellung einer Vernehmlassung an die beschwerdeführende Partei zum Ausdruck bringt, der Schriftenwechsel sei geschlossen; damit wird dem Beschwerdeführer die Möglichkeit zur Stellungnahme abgeschnitten (vgl. Urteile i.S. Contardi gegen Schweiz vom 12. Juli 2005, Ziff. 36, 45; Spang gegen Schweiz vom 11. Oktober 2005, Ziff. 14, 33).

3.3.3 In zwei Fällen, bei denen das nationale Gericht der betroffenen Partei die Vernehmlassung vor der Urteilsfällung gestützt auf das innerstaatliche Recht nicht zugestellt hatte, hat sich der EGMR wie folgt geäussert: Das Gericht hätte die Partei darüber

informie ren müssen, dass die fragliche Vernehmlassung eingegangen sei und sie dazu schriftliche Bemerkungen einreichen könne, wenn sie wolle (Urteile Göç gegen Türkei vom 11. Juli 2002, Recueil CourEDH 2002-V S. 221, Ziff. 57; Milatova gegen Tschechien vom 21. Juni 2005, Ziff. 61). Bei den in E. 3.3.2 dargelegten Fällen F.R., Ziegler, Contardi und Spang bestand in dem Sinne eine andere Ausgangslage, als dem Beschwerdeführer jeweils die Vernehmlassung zugestellt worden war. Die gebotene Fairness lässt es nicht zu, die Partei zwar vom Aktenzuwachs in Kenntnis zu setzen, ihr aber die Äusserungsmöglichkeit dazu gänzlich abzuschneiden. Wenn das Verfahrensrecht allerdings einen einfachen Schriftenwechsel als Regelfall vorsieht, muss es einem Gericht weiterhin gestattet sein, sich bei der Zustellung der Vernehmlassungen in einem ersten Schritt auf die entsprechende Information, ohne förmliche Aufforderung zur Stellungnahme, zu beschränken. Dadurch wird der Beschwerdeführer hinreichend in die Lage versetzt, die Notwendigkeit einer Stellungnahme von seiner Seite zu prüfen und ein derartiges Anliegen wahrzunehmen; andernfalls ist davon auszugehen, dass er darauf verzichtet (vgl. SCHÜRMANN, a.a.O., S. 80 f.). Ein derartiges Vorgehen, wie es das Bundesgericht in seiner heutigen Praxis handhabt, setzt Art. 6 Ziff. 1 EMRK pragmatisch um.

3.3.4 Das Bundesgericht hat seine eigene diesbezügliche Praxis, mit Blick auf das Beschleunigungsgebot, unlängst wie folgt präzisiert: Hält der Beschwerdeführer eine Stellungnahme von seiner Seite zu einer zur Kenntnisnahme zugestellten Vernehmlassung für erforderlich, so hat er diese unverzüglich zu beantragen bzw. einzureichen (Urteil 1A.276/2004 vom 12. Juli 2005, E. 2). Im Übrigen genügt es auch nicht, das Replikrecht beim Bundesgericht vorsorglich zu beantragen; vielmehr muss der Beschwerdeführer nach Zustellung der Vernehmlassung entsprechend reagieren (Urteil 4P.207/2002 vom 10. Dezember 2002, E. 1.1; erwähntes Urteil 1A.276/2004, E. 2). Denn eine Beschwerdeergänzung auf dem Weg der Replik erweist sich hier nur insoweit als statthaft, als die Ausführungen in der Vernehmlassung dazu Anlass geben. Mit Anträgen und Rügen, die er bereits in der Beschwerde hätte erheben können, ist er nach Ablauf der Beschwerdefrist ausgeschlossen (BGE 131 I 291 E. 3.5 S. 311; BGE 125 I 71 E. 1d/aa S. 77, je mit Hinweisen).

3.4 Für den vorliegenden Fall ist daran zu erinnern, dass das Verwaltungsgericht den Schriftenwechsel mit der Zustellung der umstrittenen Vernehmlassung am 20. Februar 2004 nicht förmlich geschlossen hatte (E. 3.2.1). Immerhin beanstandet der Beschwerdeführer zu Recht, das Gericht habe nicht auf seine Eingabe vom 20. April 2004 reagiert, mit der er die Einräumung eines Replikrechts verlangt hatte. Im Ergebnis hat aber das kritisierte Verhalten des Gerichts ihn nicht von einer weiteren Eingabe abgehalten; dabei wusste er genau, dass er sich jederzeit äussern durfte (E. 3.2.1). In dieser Eingabe vom 12. August 2004 hielt der Beschwerdeführer an seinem Anliegen nach einer Replik nicht mehr fest, sondern brachte zum Ausdruck, dass er nach Ablauf der von ihm beantragten Sistierungsfrist den Endentscheid erwartete (E. 3.2.2). Seit der Zustellung der Vernehmlassung war mittlerweile ein knappes halbes Jahr verstrichen. Selbst wenn der Beschwerdeführer, wie er behauptet, stark anderweitig beansprucht und teilweise landesabwesend war, wäre es ihm binnen eines derartigen Zeitraums zuzumuten gewesen, seine Stellungnahme abzugeben, wenn er eine solche wünschte. Unter diesen Rahmenbedingungen steht nichts entgegen, den mit der Eingabe vom 12. August 2004 zum Ausdruck gebrachten Verzicht auf Replik (E. 3.2.3) als rechtswirksam zu betrachten. Gestützt auf diese Eingabe durfte das Gericht ohne Weiterungen direkt über die Streitsache entscheiden.

3.5 Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob die umstrittene Vernehmlassung neue Gesichtspunkte enthielt. Bezüglich der Äusserungsmöglichkeit zu dieser Vernehmlassung wurde weder das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers noch das Gebot eines fairen Verfahrens verletzt.