VPB 51.2

(Professor Jörg P. Müller, 30. August 1985; vgl. Amtl. Bull. S 1986 515 ff.)

Bundesversammlung. Verfahren bei Beschwerden gegen Beschwerdeentscheide des Bundesrates. Tragweite des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Akteneinsicht) gemäss analoger Anwendung des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren.

Assemblée fédérale. Procédure applicable aux recours contre les décisions sur recours prises par le Conseil fédéral. Portée du droit constitutionnel d'être entendu (consultation du dossier), selon la loi fédérale sur la procédure administrative appliquée par analogie.

Assemblea federale. Procedura applicabile ai ricorsi contro decisioni sui ricorsi adottate dal Consiglio federale. Portata del diritto costituzionale d'essere sentito (consultazione degli atti) secondo applicazione analoga della legge federale sulla procedura amministrativa.

Bei der Behandlung einer Beschwerde gegen einen Beschwerdeentscheid des Bundesrates (vgl. VPB 51.7), liess die Petitionskommission des Ständerates folgende Frage durch Professor Jörg P. Müller abklären.

Die Kernfrage, welche durch das vorliegende Gutachten beantwortet werden soll, geht dahin, ob «die Vertraulichkeit der Kommissionsverhandlungen und somit der Kommissionsunterlagen einem allfälligen Anspruch (eines) Beschwerdeführers auf Akteneinsicht (vorgehe)».

Die Aussage des Gutachtens ist auf diese Fragestellung beschränkt. Voraussetzung für die Beantwortung ist jedoch, dass die Funktion der Petitionskommission, respektive der Bundesversammlung, im Verfahren nach Art. 79 VwVG genauer untersucht und dass Klarheit über das anzuwendende Verfahrensrecht gewonnen wird.

I. Fragestellung

II. Funktion der Petitionskommission respektive der Bundesversammlung im Verfahren nach Art. 79 VwVG

Als Rechtsmittel zur Anfechtung kantonaler Erlasse, insbesondere wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte sieht das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) heute als Regel die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht vor (Art. 84 ff.). Ausgeschlossen von diesem Verfahren sind unter anderem alle Beschwerden wegen Rechtsverletzungen, die sonstwie bei einer anderen Bundesbehörde vorgebracht werden können (Art. 84 Abs. 2 OG). So erklärt Art. 73 Abs. l Bst. a Ziff. 2 VwVG den Bundesrat zur Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung von Art. 27 Abs. 2 und 3 BV zuständig. Er übernimmt in diesem Fall also die rechtsprechende Funktion, die heute üblicherweise vom Bundesgericht wahrgenommen wird.

Während das Bundesgericht als erste und letzte Instanz staatsrechtliche Beschwerden beurteilt, besteht im Verfahren nach Art. 73 VwVG (bzw. Art. 79) ein Instanzenzug innerhalb der Bundesrechtspflege: die Entscheide des Bundesrates sind bei der Bundesversammlung anfechtbar. Dieser wird damit eine Justizfunktion übertragen, eine Aufgabe, die sich grundlegend von der übrigen, meist legislatorischen Tätigkeit unterscheidet. Dies wirkt sich auf die zu beachtenden Verfahrensgrundsätze aus: In jedem richterlichen[1] Verfahren ist den Parteien der Anspruch auf rechtliches Gehör mit dem Recht auf Akteneinsicht aufgrund von Art. 4 BV garantiert (so schon BGE 53 I 113; zu den Modalitäten des Gehörsanspruchs mit der Akteneinsicht vgl. ausführlich Müller Jörg P./Müller Stefan: Grundrechte: besonderer Teil, Bern 1985, S. 233 ff., 245 ff.); er gilt somit kraft Bundesverfassung auch für die Beschwerdeverfahren vor Bundesrat und Bundesversammlung.

Im Rahmen der legislatorischen Tätigkeit des Parlaments sind analoge Gehörsansprüche nicht erforderlich, da im Gesetzgebungsverfahren keine besondere Betroffenheit einzelner vorliegt und die Mitwirkung der Bürger auf andere, sachgerechtere Weise sichergestellt ist: durch die politischen Mitwirkungsrechte (Referendum, Initiative) und die Öffentlichkeit der Parlamentssitzungen (vgl. in diesem Sinn BGE 107 Ia 275; Müller/Müller, a.a.O., S. 236). Der Transparenz des demokratischen Rechtsetzungsverfahrens dienen ferner die Publikation von Botschaften des Bundesrates an das Parlament und - in beschränktem Umfang - die Vernehmlassungsverfahren.

III. Umfang des Akteneinsichtsrechts

Nach heutiger Rechtsauffassung liegt dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs ein bestimmtes Verständnis des Verhältnisses Staat - Bürger zugrunde: Dieser ist nicht, wie im Obrigkeitsstaat, blosser Befehlsempfänger, Objekt hoheitlicher Entscheidung, sondern er ist als mündige Person mit ihrer Menschenwürde in das Entscheidverfahren einbezogen. Die Notwendigkeit des rechtlichen Gehörs folgt nach Bundesgericht aus dem Gebot einer gerechten Entscheidung einerseits und aus der Anerkennung und Würde des von der Entscheidung betroffenen einzelnen andererseits (BGE, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl] 1964, S. 216 ff.; dazu Müller/Müller, a.a.O., S. 234). Daraus folgt, dass die Transparenz eines Verfahrens selbständigen Wert besitzt, unabhängig von der Möglichkeit der Einflussnahme auf den Entscheidprozess: Akteneinsichtsrechte sind im Rahmen von Art. 4 BV auch dann garantiert, wenn ihnen keine entsprechenden Rechte auf Stellungnahme zur Seite gestellt sind; die Einsichtnahme in den Verfahrensgang hat für den Betroffenen Selbstwert. Daraus rechtfertigt sich auch die Praxis des Bundesgerichts, Stellungnahmen einer Partei, bzw. der Vorinstanz, der Gegenpartei auch dann routinemässig zur
Kenntnisnahme zu übermitteln, wenn kein zweiter Schriftenwechsel angeordnet wird.

Ein Beschwerdeführer hat in jedem Verfahrensstadium Anspruch auf Einblick in entscheiderhebliche Unterlagen: eigentliche Beweismittel, Rechtsschriften allfälliger Gegenparteien, Vernehmlassungen von Vorinstanzen oder anderer Behörden (vgl. Art. 26 VwVG). Nicht zu den entscheiderheblichen Akten im genannten Sinn gehören Unterlagen, welche die Tätigkeit der entscheidenden Behörde selbst dokumentieren (wie z.B. Beratungsprotokolle, Aktennotizen zu Handen von Behördemitgliedern und ähnliche Interna).

Auch das Akteneinsichtsrecht im geschilderten Rahmen besteht nicht absolut, sondern setzt im konkreten Fall eine Abwägung mit allenfalls entgegenstehenden wesentlichen Interessen des Staates oder Privater voraus (BGE 106 Ia 6). Eine solche Abwägung sieht auch das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes in Art. 27 vor, dies mit der Einschränkung, dass geheimzuhaltende

Dokumente nur dann zum Nachteil der Partei verwendet werden dürfen, wenn ihr die Behörde vom «für die Sache wesentlichen Inhalt» Kenntnis gegeben hat (Art. 28 VwVG)[2]. Das Verwaltungsverfahrensgesetz als solches findet zwar nicht auf das Verfahren nach Art. 79 Anwendung. Dies ergibt sich insbesondere aus Art. 1 VwVG, wonach seine Anwendung auf Verfahren beschränkt ist, «die durch Verfügungen von Bundesverwaltungsbehörden in erster Instanz oder auf Beschwerde zu erledigen sind». Das Parlament stellt zweifellos keine Verwaltungsbehörde dar. Das VwVG bringt jedoch in seinen Konkretisierungen des rechtlichen Gehörs und der Akteneinsicht allgemeine Rechtsgrundsätze zum Ausdruck, wie sie bereits durch Art. 4 BV garantiert sind (BGE 98 Ib 169):

«Il n'en demeure pas moins que les principes essentiels qu'elles expriment ont une portée générale - la Cour de droit public les avait déjà déduits de l'art. 4 Cst. - et doivent, partant, être observés dans les autres affaires administratives.»

Soweit also das VwVG grundrechtliche Ansprüche konkretisiert, wie dies für die Artikel 26 ff. zweifellos zutrifft, ist für das Verfahren nach Art. 79 VwVG eine analoge Anwendung geboten.

IV. Schlussfolgerungen

Für das Rekursverfahren vor der Bundesversammlung gelten die Grundsätze des rechtlichen Gehörs (einschliesslich des Rechts auf Akteneinsicht), wie sie das Bundesgericht für jedes justizielle Verfahren direkt aus Art. 4 BV ableitet. Für die Konkretisierung der grundrechtlichen Verfahrensgarantien kann das VwVG (Art. 26 ff.) analog angewendet werden. Der Beschwerdeführer hat vor dem Entscheid der Bundesversammlung Anspruch auf Einsicht in alle entscheiderheblichen Akten, soweit dem nicht überwiegende Geheimhaltungsinteressen des Staates oder Privater entgegenstehen. In diesem Umfang hat der Grundsatz der Vertraulichkeit des behördlichen Handelns zurückzutreten.

Für den vorliegenden Fall folgt, dass es sich bei der Vernehmlassung des Bundesrates nicht um ein behördeinternes Dokument handelt, keine Geheimhaltungsinteressen der Gewährung des Einsichtsrechts entgegenstehen, und dem Beschwerdeführer somit Akteneinsicht zu gewähren ist.

[1] Für die vorliegende Fragestellung ist nicht entscheidend, dass die heutige Praxis (BGE 98 Ib 169) den Anspruch auf Akteneinsicht auch auf nichtgerichtliche Verwaltungsverfahren ausdehnt; so auch Art. 26 ff. VwVG.
[2] Die Praxis hat sich allerdings vereinzelt über den Wortlaut dieser Bestimmung hinweggesetzt; vgl. VPB 41.67.