

CH_VB JAAC 51.2 vom 30. August 1985

Bundesverwaltung, 1985-08-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_51.2__

FR: CH_VB JAAC 51.2 du 30 août 1985

IT: CH_VB JAAC 51.2 del 30 agosto 1985

Erwägungen

E. 1

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. 1 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.,

E. 2

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 Entscheidungsverfahren 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 entscheidenderhebliche Unterlagen: eigentliche Beweismittel, Rechtsschriften allfälliger Gegenparteien, Vernehmlassungen von Vorinstanzen oder anderer Behörden (vgl. Art. 26 VwVG). Nicht zu den entscheidenderheblichen Akten im genannten Sinn gehören Unterlagen, welche die Tätigkeit der entscheidenden Behörde selbst dokumentieren (wie z.B. Beratungsprotokolle, Aktennotizen zu Händen 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):

E. 3

«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 entscheidenderheblichen 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.

E. 4

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 51.2 - Professor Jörg P. Müller, 30. August 1985; vgl. Amtl. Bull. S 1986 515 ff. In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1987 Année Anno Band 51 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 000 413 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.