

Zusammenfassung des Entscheides:

Bei der Einfuhr von vier Gebrauchtautos in die Schweiz entstand im Sommer 1990 beim Zollamt Luzern der Verdacht, unter den Begleitpapieren könnten sich fiktive Rechnungen befinden. Die Zollkreisdirektion Basel leitete deshalb eine Strafuntersuchung gegen S. ein, die noch nicht abgeschlossen ist. Im August 1993 verlangte der Anwalt von S. Einsicht in die Akten, was ihm vollumfänglich gewährt wurde. Die Zollkreisdirektion Basel verweigerte indessen die Zustellung der Akten an die Kanzlei des Anwalts wegen ihres ausserordentlichen Umfangs (vier Bundesordner und 40 Speditionsdossiers). Der Anwalt von S. verlangte gestützt auf Art. 4 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 3 lit. b und c EMRK die Zustellung der Akten. Die Anklagekammer wies die Beschwerde ab und brauchte die Frage nach der Zustellung der Akten nicht grundsätzlich zu entscheiden. Denn vor Abschluss einer Strafuntersuchung besteht kein Anspruch auf eine vollumfängliche Gewährung des rechtlichen Gehörs. Erst recht nicht kann vor Abschluss der Untersuchung verlangt werden, dass die Akten dem Rechtsvertreter zugestellt werden.

Bemerkungen:

1. Die Beschwerde war nachgerade voraussehbar erfolglos, da nach ständiger Praxis zu Art. 4 Abs. 1 BV und zu Art. 6 Ziff. 3 lit. b und c vor Abschluss der Strafuntersuchung gar kein umfassendes Recht auf Akteneinsicht besteht (vgl. eingehend dazu BGE 119 Ib 19 ff.). Nach ständiger Praxis des Bundesgerichtes zu Art. 4 Abs. 1 BV, aber auch nach dem Wortlaut des Art. 26 VwVG ist dem Akteneinsichtsrecht zudem Genüge getan, wenn die *Akten am Sitz der betreffenden Behörden eingesehen werden können*; ein Anspruch auf Herausgabe von Akten ergibt sich nicht aus Art. 4 BV (vgl. BGE 108 Ia 7). In der Literatur ist es umstritten, ob das Akteneinsichtsrecht einen derartigen Anspruch enthalten müsse (vgl. die in E. 2 c bb wiedergegebene Literatur). Das Bundesgericht verneint in Anwendung von Art. 26 VwVG einen solchen Anspruch, "weil die Untersuchung noch nicht abgeschlossen ist". Sodann fährt die Anklagekammer fort: "Denn der Beschwerdeführer wird mit Eröffnung des Schlussprotokolls Gelegenheit erhalten, die Akten vollständig einzusehen und allenfalls eine Ergänzung der Untersuchung zu beantragen (Art. 61 Abs. 2 VStrR). Bei ausserordentlich umfangreichen Akten kann der Verwaltung (...) nicht zugemutet werden, diese einem Anwalt *mehr als einmal zur Einsichtnahme zuzustellen*. Ein weitergehender Anspruch ergibt sich, wie oben dargelegt, auch nicht aus Art. 4 BV und Art. 6 Ziff. 3 lit. b EMRK". Die grosse Frage ist nun allerdings nach dieser Formulierung: besteht wenigstens *einmal* aus Art. 4 Abs. 1 BV ein Anspruch selbst auf Zustellung umfangreicher Akten? Handelt es sich hier um ein redaktionelles Versehen oder um eine feine Andeutung einer Praxisänderung, wonach nach Abschluss der Untersuchung die Akten unabhängig von ihrem Umfang dem Anwalt zuzustellen sind?

7. Strafrecht / Droit pénal**7.6. Strafprozessrecht / Procédure pénale**

(11) Akteneinsichtsrecht aus Art. 4 Abs. 1 BV vor Abschluss einer Strafuntersuchung bei besonders umfangreichen Akten. Zusammenhang zwischen den verfahrensrechtlichen Anforderungen des VwVG und der verfahrensrechtlichen Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu Art. 4 Abs. 1 BV.

Bundesgericht, Anklagekammer, 11.7.1994, S. c. gegen Eidg. Zollverwaltung, Oberzolldirektion, Bern (G.31/1994), Beschwerde. BGE 120 IV 242

2. Die vorstehende Frage muss wohl im Sinn des redaktionellen Versehens beantwortet werden. In E. 2 c aa findet sich nämlich die interessante Bemerkung, "in Art. 22 ff. VwVG haben die allgemeinen, aus Art. 4 BV abgeleiteten Grundsätze zum Akteneinsichtsrecht Ausdruck gefunden; Rechtsprechung und Doktrin zum minimalen verfassungsrechtlichen Akteneinsichtsrecht nach Art. 4 BV einerseits und nach den Art. 26 bis 28 VwVG beeinflussen sich gegenseitig". Nun hält freilich Art. 26 Abs. 1 VwVG fest, dass die "Akten am Sitze der verfügenden oder einer durch diese zu bezeichnenden kantonalen Behörde einzusehen" sind. Das Bundesgericht wird sich gewiss weiterhin bei der Ableitung der Verfahrensgarantien aus Art. 4 Abs. 1 BV am Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und am Organisationsgesetz orientieren. Andernfalls würde es ja indirekt die Verfassungswidrigkeit von Art. 26 VwVG feststellen, wenn nun plötzlich ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Zustellung von Akten bestehen sollte. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Verwaltung die Akten heute regelmässig den Rechtsanwälten zusendet, ohne dass ein Rechtsanspruch besteht. Das Bedürfnis nach einer verfahrensrechtlichen Absicherung dieser ständigen Praxis kann nicht von der Hand gewiesen werden. Es wäre deshalb in der Tat überlegenswert, ob der Bundesgesetzgeber nicht für Akten von üblichem Umfang einen solchen Anspruch in den Art. 26 VwVG aufnimmt. Damit würde eine entsprechende Ausdehnung des Akteneinsichtsrechts aus Art. 4 Abs. 1 BV über die bundesgerichtliche Rechtsprechung wohl einhergehen.

3. Die Wechselwirkungen zwischen den verfahrensrechtlichen Minimalansprüchen aus Art. 4 Abs. 1 BV und den einfachgesetzlichen Verfahrensbestimmungen im VwVG und im OG gehören zu den interessantesten Phänomenen des schweizerischen Verwaltungsverfahrenrechts. Das Bundesgericht hat schon in mehreren früheren Entscheidungen auf diesen bemerkenswerten Zusammenhang aufmerksam gemacht, so in BGE 115 V 301 f., 113 Ib 238 f. oder 100 Ia 104. Es handelt sich im Grunde genommen um eine "verborgene Kommunikation" zwischen Bundesgericht und Bundesgesetzgeber. Das Bundesgericht äussert sich in seiner Rechtsprechung zu Art. 4 Abs. 1 BV und nimmt Impulse des Bundesgesetzgebers über das VwVG auf. Die Bundesversammlung kodifiziert laufend die grundlegenden verfahrensrechtlichen Anforderungen der Rechtsprechung zu Art. 4 Abs. 1 BV und geht z.T. noch darüber hinaus. Beide Bundesbehörden haben also die verfahrensrechtlichen Grundentscheide der "Gegenseite" nicht einfach zum Nennwert adaptiert. Vielmehr bilden sich in dieser wechselseitigen "Kommunikation" immer wieder Divergenzen, welche die Entwicklung des Verfahrensrechts ungemein fördern. Deutet sich im vorliegenden Entscheid zum rechtlichen Gehör eine Ausdehnung dieses Anspruches auf Zustellung von Akten an, so liegt hier ein illustratives Beispiel für diese Weiterentwicklung des Verfahrensrechts vor. Allerdings ist die Tragweite dieses Urteils im heutigen Zeitpunkt nicht ganz klar (vgl. oben

Ziff. 1). In jüngster Zeit hat sich diese Wechselwirkung akzentuiert. Dazu zwei weitere Beispiele:

a) Der Bundesgesetzgeber hat aus Art. 4 Abs. 1 BV eine neuartige Verfahrensanforderung geschaffen, als er den Kantonen in Art. 98a Abs. 1 OG richterliche Behörden als letzte Instanzen vorgeschrieben hat, soweit gegen deren Entscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist (vgl. Botschaft vom 18.3.1994 betreffend die Änderung des OG, BBl 1991 II 465 ff., insb. 484; VPB 1985 Nr. 36, S. 222 ff.). Die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts hat indessen keine Rechtsweggarantie aus Art. 4 Abs. 1 BV hergeleitet. Art. 98a OG könnte nun durchaus ein Anlass sein, eine grundsätzliche Rechtsweggarantie aus Art. 4 Abs. 1 BV anzuerkennen.

b) Eine weitere Entwicklung zeichnet sich vorläufig ab. Das Bundesgericht hat aus dem materiellen Bundesverwaltungsrecht (Umweltschutz-, Raumplanungs-, Gewässerschutz-, Fischerei- und Wasserrecht) eine sog. *Koordinationspflicht* abgeleitet (Urteil *Chrüzlen I*, BGE 116 Ib 50 ff.). Danach haben die Kantone bei komplexen Verwaltungsverfahren im erstinstanzlichen und im Rechtsmittelverfahren für eine Abstimmung der verschiedenen Teilentscheide zu sorgen, am besten durch eine einzige zuständige Instanz. Der Bundesrat schlägt nun eine Ergänzung des Raumplanungsgesetzes vor, wonach die Koordinationspflicht für alle raum- und umweltrelevanten Verfahren gilt, unabhängig ob ein enger Sachzusammenhang zum kantonalen Recht gegeben ist oder nicht (vgl. Botschaft vom 30.5.1994 über eine Änderung des RPG, BBl 1994 III 1075 ff.). Eine solche Gesetzgebung würde den Anwendungsbereich der Koordinationspflicht sogar noch über die vom Bundesgericht entwickelten Anforderungen hinaus erweitern.

4. Der nur beispielhaft beschriebene *dialektische Prozess zwischen Bundesgesetzgeber und Bundesgericht* ist von grösster Bedeutung für das kantonale Verwaltungsverfahrenrecht. Die verfahrensrechtliche Rechtsprechung zu Art. 4 Abs. 1 BV entwickelt sich damit immer weiter und führt zusammen mit den bundesrechtlichen Anforderungen an die kantonalen Verwaltungsverfahren beim Vollzug des Bundesverwaltungsrechts zu einer weitgehenden Harmonisierung und Angleichung der kantonalen Verwaltungsverfahrenrechte an das Verfahrensrecht des Bundes. Damit wird zwar nicht – so wünschbar dies wäre – eine gesamtschweizerische Kodifikation geschaffen, faktisch entwickelt diese Rechtsprechung zu Art. 4 Abs. 1 BV und die Rechtsetzung zum Verfahrensrecht des Bundes ein *gesamtschweizerisches Verwaltungsverfahrenrecht*. Der vorliegende Entscheid macht in zweifacher Weise (vgl. oben Ziff. 1 und Ziff. 3) darauf aufmerksam; darin liegt seine – über die Frage des Akteneinsichtsrechts hinaus – kaum zu unterschätzende Bedeutung.