

(Auszug aus einem Entscheid des Bundesrates vom 24. Juni 1987)

Bundesarchiv. Beschwerde an den Bundesrat gegen Verweigerung der Akteneinsicht wegen überwiegendem öffentlichen Interesse des Bundes an der Geheimhaltung über die 35jährige Sperrfrist hinaus. Kein schutzwürdiges Interesse an der Edition von archivierten Akten zur Beweisführung in einem vor ausländischen Gerichten hängigen Zivilprozess, solange kein internationales Rechtshilfeersuchen vorliegt. Verhältnismässigkeit der Einsichtsverweigerung angesichts der unter den gegebenen Umständen überwiegenden Interessen der Staatssicherheit, Neutralitätspolitik und Aussenwirtschaft.

Archives fédérales. Recours au Conseil fédéral contre le refus de permettre la consultation de pièces fondé sur l'intérêt public prépondérant de la Confédération au maintien du secret au-delà du délai d'attente de 35 ans. Aucun intérêt digne de protection à la production de pièces en vue de l'administration des preuves dans un procès civil pendant devant des tribunaux étrangers, tant qu'aucune demande d'entraide judiciaire internationale n'est présentée. Proportionnalité du refus de la consultation au regard de la sécurité de l'Etat, de la politique de neutralité et de l'économie extérieure, dont les intérêts l'emportent dans les circonstances données.

Archivio federale. Ricorso al Consiglio federale contro il rifiuto di permettere l'esame di atti, in ragione d'interesse pubblico preponderante della Confederazione di mantenere il segreto oltre il termine d'attesa di 35 anni. Nessun interesse degno di protezione all'edizione di atti archiviati in vista della produzione delle prove in un processo civile pendente davanti a tribunali stranieri, fintanto che non è presentata una domanda d'assistenza giudiziaria internazionale. Proporzionalità del rifiuto d'esame in considerazione della sicurezza dello Stato, della politica di neutralità e dell'economia esterna, i cui interessi sono preminenti nelle circostanze date.

1. Nach Art. 100 Bst. a OG in Verbindung mit Art. 14 des R vom 15. Juli 1966 für das Bundesarchiv (Bundesarchivreglement, SR 432.11) und Art. 72 ff. VwVG fallen Beschwerden gegen die Verfügung eines Departements betreffend die Verweigerung der Akteneinsicht auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten in die Zuständigkeit des Bundesrates (VPB 47.49). Dieser überprüft die angefochtene Verfügung nach Art. 49 VwVG in vollem Umfang.

2. Das vorliegende Beschwerdeverfahren betreffend die Akteneinsicht in den «Bericht R.» steht in engem Zusammenhang mit einem vor ausländischen Gerichten hängigen Rechtsstreit. Es handelt sich dabei um eine vermögensrechtliche Klage eines ausländischen Unternehmens gegen eine Schweizer Bank mit dem Antrag, diese zur Bezahlung einer Summe aus dem Versteigerungserlös von angeblich ihrem Vermögen in einem Drittstaat zu verurteilen.

Beim «Bericht R.» handelt es sich um einen umfangreichen Revisionsbericht der Schweizerischen Verrechnungsstelle aus dem Jahre 1946..

3. Die Beschwerdeführerin beantragt Einsicht in den «Bericht R.», um ihre vor den ausländischen Gerichten hängige Forderungsklage zu substantiieren und um ferner darzulegen, dass dieser «Bericht R.» für die Beweisführung von Bedeutung sei; sie ist sich dabei bewusst, dass es Sache der angerufenen Gerichte ist, den «Bericht R.» auf dem Rechtshilfegeweg in die hängigen Gerichtsverfahren einzubringen.

a. Mit der internationalen Rechtshilfe unterstützen die Behörden oder Gerichte des ersuchten Staates die Rechtspflege eines ersuchenden Staates; sie nehmen auf ihrem Gebiete Amts- oder Prozesshandlungen vor und übermitteln das Ergebnis den Behörden oder Gerichten des ersuchenden Staates, damit diese es in einem bestimmten Verfahren verwenden können. Als Rechtshilfehandlungen gelten deshalb die Zustellung gerichtlicher und aussergerichtlicher Urkunden, die Beweisaufnahme (Augenschein, Befragung von Zeugen, Parteiverhör, Erhebung von Urkunden, Anforderung von Gutachten usw.) oder die Anordnung vorsorglicher Massnahmen (Sicherung des bestehenden Zustandes bis zum Urteil; VPB 49.16).

Für den Rechtshilfeverkehr zwischen der Schweiz und dem betreffenden Staat bei der Erhebung von Urkunden in Zivil- und Handelssachen gilt namentlich die Haager Übereinkunft vom 1. März 1954 betreffend Zivilprozessrecht (HUE, SR 0.274.12) ... Nach Art. 8 HUE kann ein ausländisches Gericht ein Rechtshilfeersuchen an die Schweiz stellen, mit dem die Edition amtlicher Akten verlangt wird. Gemäss einem mit dem betreffenden Staat abgeschlossenen Staatsvertrag darf das ausländische Gericht sein Begehren direkt an das Amtsgericht Bern richten, das darüber nach Art. 240 der bernischen Zivilprozessordnung (Leuch Georg, Die Zivilprozessordnung für den Kanton Bern, Kommentar, 3. Aufl., Bern 1956, S. 253) zu befinden hat, wie weiter vorzugehen sei. Nach dieser Bestimmung in Verbindung mit den im Kreisschreiben des Bundesrates vom 6. Oktober 1911 enthaltenen Richtlinien an sämtliche Kantonsregierungen betreffend die Editionsspflicht der Amtsakten und die Zeugnispflicht der Mitglieder des Bundesrates und der Bundesbeamten über Vorgänge in der eidgenössischen Verwaltung (BBl 1911 IV 343) hat sich der Gerichtspräsident an das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu wenden; dieses müsste in der Folge das Interesse der Rechtspflege an der Auskunftserteilung gegenüber den schweizerischen Geheimhaltungsinteressen abwägen (Burckhardt Walther, Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, Bd. 1, Frauenfeld 1930-1932, S. 65/66).

Daraus ergibt sich, dass die gesetzliche Grundlage für eine Rechtshilfe vorhanden ist. Solange aber kein Rechtshilfeersuchen bzw. kein Beweiserhebungsbegehren von den angerufenen Gerichten bei den schweizerischen Behörden gestellt ist, darf der Bundesrat darüber mangels Zuständigkeit nicht urteilen, weshalb auf die Beschwerde unter diesem Gesichtspunkt nicht einzutreten ist.

b. Wenn die Beschwerdeführerin meint, sie brauche den «Bericht R.» zur Substantiierung ihrer Forderungsklage vor den Gerichten, so übersieht sie, dass sie ihre Klage schon zu einem Zeitpunkt eingereicht hat, da über das Akteneinsichtsbegehren noch nicht entschieden war. Die Beschwerdeführerin war somit offensichtlich in der Lage, die Klage zu begründen und das Prozessrisiko abzuwägen, ohne den «Bericht R.» im einzelnen zu kennen. Ferner hat die Beschwerdeführerin nicht beachtet, dass nach den kantonalen Zivilprozessordnungen und nach dem Bundeszivilprozess der Richter die Beweisführung leitet; er entscheidet frei, welche Beweise er abnehmen will, das heisst, er darf einen Beweisantrag ablehnen, der Unerhebliches betrifft oder den er als untauglich erachtet. Das urteilende Gericht, nicht die am Verfahren beteiligten Parteien, befinden letzten Endes, welche Sachverhaltselemente der Beweisführung bedürfen. In den Rechtsschriften genügt daher ein förmliches Beweisanerbieten, auch wenn die genannten Beweismittel nicht im Besitz der Prozesspartei sind; es ist Sache des Richters, von

diesem Beweisanerbieten Gebrauch zu machen und die genannten Schriftstücke zu edieren (Kummer Max., Grundriss des Zivilprozessrechts, 4. Aufl., Bern 1984, S. 120ff.; Guldener Max, Schweizerisches Zivilprozessrecht, 3. Aufl., Zürich 1979, S. 416 ff.; Vogel Oscar, Grundriss des Zivilprozessrechts, Bern 1984, S. 191; Habscheid Walther J., Droit judiciaire privé suisse, 2. Aufl., Genf 1981, S. 428).

4. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren verlangt die Beschwerdeführerin im privaten Interesse Akteneinsicht in den «Bericht R.»; sie begründet ihren Anspruch auf Akteneinsicht im wesentlichen damit, dass die Sperrfrist von 35 Jahren abgelaufen sei. Dazu ist folgendes zu bemerken:

a. Nach Art. 29 VwVG haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör, wie zum Beispiel ein Recht auf Akteneinsicht während des Verfahrens, ein Recht auf Teilnahme an einem Augenschein und auch ein Recht, zu den Vorbringen der Gegenpartei Stellung zu nehmen (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. überarb. Aufl., Bern 1983, S. 69 ff.). Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass von Verfügungen dar, die in die Rechtsstellung eines Einzelnen eingreifen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gilt nicht nur um seiner selbst willen, sondern ist mit der Berechtigung in der Sache eng verbunden (BGE 110 Ia 76 E. 2c, BGE 107 Ia 185).

b. Es trifft zu, dass die Akten des Bundesarchivs nach einer Sperrfrist von 35 Jahren grundsätzlich zugänglich sind (Art. 7 Abs. 1 Bundesarchivreglement). Die Behörde darf aber im Einzelfall die Akteneinsicht über die 35jährige Sperrfrist hinaus verweigern, wenn (wesentliche) öffentliche Interessen des Bundes, insbesondere die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft, die Geheimhaltung erfordern (Art. 27 Abs. 1 Bst. a VwVG; Art. 7 Abs. 1 Bundesarchivreglement). Zu diesen Interessen zählen nach der Rechtsprechung des Bundesrates auch die Interessen der Staatssicherheit (Haefliger Arthur, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Zur Tragweite des Art. 4 der Bundesverfassung, Bern 1985, S. 145; Cottier Thomas, Der Anspruch auf rechtliches Gehör [Art. 4 BV], in Recht 1984, S.123 ff.; Grisel André, Traité de droit administratif, Bd. 1, Neuenburg 1984, S. 383; VPB 48.34, VPB 47.49; BGE 112 Ia 101 E. 5a).

c. Das EDA hat in seinem Beschwerdeentscheid vom 23. Mai 1986 die Einsicht in den «Bericht R.» aus aussenpolitischen Gründen abgelehnt; insbesondere wurde befürchtet, dass wegen in der Vergangenheit zurückliegender internationalen Rechtsstreitigkeiten nicht nur die damalige Haltung der Schweizer Regierung falsch ausgelegt werden könnte, sondern darüber hinaus auch politische Auswirkungen im Verhältnis zwischen der Schweiz und einem Drittstaat zu gewärtigen wären.

Besteht eine Kollision zwischen Einsichts- und Geheimhaltungsinteressen, so sind die Interessen der Beschwerdeführerin und diejenigen der aussenpolitischen Staatssicherheit einander gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen; die unter diesem Gesichtspunkt noch geheimzuhaltenden Tatsachen dürfen beim Entscheid berücksichtigt werden, soweit sie dafür von wesentlicher Bedeutung sind (VPB 40.6, VPB 38.51).

Im vorliegenden Fall fällt die Abwägung der zu berücksichtigenden Interessen zu ungunsten der Beschwerdeführerin aus. Sie hat ein Interesse an Einsicht in den «Bericht R.» nur insoweit, als die Prozessführung im Ausland dies erfordert; solange aber kein Rechtshilfesuch in der Schweiz hängig ist, überwiegen zur Zeit die öffentlichen Interessen der Staatssicherheit, Neutralitätspolitik und der Aussenwirtschaft gegenüber allfälligen privaten Interessen auf Akteneinsicht; wie es sich nach Einreichung eines Rechtshilfesuches verhalten würde, kann vorliegend dahingestellt bleiben.

Der Bundesrat hat sich davon überzeugt, dass eine Einsichtnahme in den «Bericht R.», sei es ganz oder teilweise, auch mit Auflagen oder Bedingungen, zu einer ernsthaften Gefährdung der vorgenannten Interessen des Landes führen könnte; er macht sich daher die Ansicht der Vorinstanz zu eigen, dass eine Akteneinsicht auch nach Ablauf der 35jährigen Sperrfrist hier nicht in Frage kommen kann. Die Geheimhaltungspflicht geht sogar so weit, dass auf eine eingehende Begründung aufgrund des rechtserheblichen Sachverhalts verzichtet werden muss; andernfalls müssten tatbeständliche Einzelheiten aufgedeckt werden, die es vorliegend geheimzuhalten gilt. Es verhält sich hier ähnlich wie dann, wenn die Bewilligung zum Erwerb eines schweizerischen Grundstückes durch eine Person im Ausland aus Gründen der militärischen Sicherheit verweigert wird (VPB 38.52, VPB 39.91, VPB 40.6, VPB 41.67)....

Daraus ergibt sich, dass die Begehren der Beschwerdeführerin auf ganze oder teilweise Einsicht in den «Bericht R.» abzuweisen sind, soweit darauf einzutreten ist.

Dokumente des Bundesrates