

(Entscheid des Bundesrates vom 20. März 1995)

Art. 10 Abs. 1 Bst. d VwVG. Art. 12 VwOG. Ausstand wegen Befangenheit.

- Zuständigkeit des Bundesrates, wenn gegen einen Amtsdirektor und den vorgesetzten Departementschef inhaltlich zusammenhängende Ausstandsgesuche gestellt werden.
- Es müssen Tatsachen vorhanden sein, die ein Misstrauen in die Objektivität der Person rechtfertigen.
- Bloss allgemeine Vorwürfe wie andere Auffassungen in Grundsatzfragen oder eine bestimmte Verwaltungspraxis sind keine konkreten Anhaltspunkte einer Befangenheit. Für sich allein begründet auch die öffentliche Auseinandersetzung mit aktuellen politischen Fragen keine Befangenheit.

Art. 10 al. 1er let. d PA. Art. 12 LOA. Opinion préconçue justifiant une récusation.

- Compétence du Conseil fédéral lorsque des demandes de récusation qui sont en rapport l'une avec l'autre sont déposées contre un directeur d'office et le chef du département dont il relève.
- Il doit exister des éléments permettant de douter de l'objectivité de la personne en cause.
- De simples reproches d'ordre général tels que des opinions différentes sur des questions de principe ou une pratique administrative déterminée ne constituent pas des éléments concrets pour admettre un risque de partialité. Il en va de même pour une discussion publique portant sur des questions politiques actuelles.

Art. 10 cpv. 1 lett. d PA. Art. 12 LOA. Ricusazione in ragione di prevenzione.

- Competenza del Consiglio federale per richieste di ricusazione di analogo contenuto rivolte contro il direttore di un Ufficio ed il capo del Dipartimento suo superiore.
- La mancanza di fiducia nell'oggettività della persona deve essere giustificata da dati di fatto.
- Semplici rimproveri generici e punti di vista divergenti su questioni di principio oppure una certa pratica amministrativa non rappresentano indizi concreti per ammettere che vi sia prevenzione. Anche la discussione pubblica su questioni politiche d'attualità non basta di per sé per creare prevenzione.

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. In einer Einsprache stellten die Gesuchsteller folgenden verfahrensrechtlichen Antrag:

«Vorbereitung und Antragstellung in der vorliegenden Gesuchssache seien wegen Befangenheit des Departementschefs und des Amtsvorstehers vom Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) und dem Bundesamt für Energiewirtschaft wegzunehmen und dem stellvertretenden Departement zuzuweisen.»

Dieser Antrag wurde damit begründet, der Departementsvorsteher des EVED habe sich verschiedentlich in der Öffentlichkeit generell zum Problem der Endlagerung radioaktiver Abfälle und im besonderen zum Standort X geäußert. Er scheine sich seine Meinung bereits gemacht zu haben, bevor seine untergeordneten Ämter und Fachstellen die eingegebenen Gesuchsunterlagen gesichtet, geschweige denn geprüft haben könnten. Dasselbe gelte für das Bundesamt für Energiewirtschaft (BEW) und dessen Amtsvorsteher. Beide seien nicht in der Lage, den hier [in der Einsprache] vorgebrachten Einwendungen objektiv zu begegnen. Ihre Befangenheit zwingt sie in den Ausstand.

B. Das EVED führte aus, die Legitimationsfrage sollte wie in den neueren atomrechtlichen Entscheiden des Bundesrates aus verfahrensökonomischen Gründen offengelassen werden.

Die Entsorgung radioaktiver Abfälle sei eine der bedeutendsten Fragen der Energiepolitik, weshalb es kaum erstaune, dass sich der Vorsteher des EVED und der Direktor des BEW dazu und zum Standort X bereits geäußert hätten. Die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) habe in den vergangenen 10 Jahren einen erheblichen Forschungsaufwand betrieben, umfassende Sondierungsarbeiten vorgenommen und im Juni 1993 den Standort X für ein Lager für kurzlebige schwach- und mittelradioaktive Abfälle vorgeschlagen. Die von der Nagra erarbeiteten Unterlagen seien von der Arbeitsgruppe nukleare Entsorgung des Bundes (AGNEB) geprüft worden. Die AGNEB sei zum Schluss gekommen, die Standortwahl sei nachvollziehbar; er weise gegenüber den anderen Standorten Vorteile auf und sei voraussichtlich zur Errichtung des geplanten Endlagers geeignet. Die Standorteignung müsse noch durch weitere Untersuchungen bestätigt werden, doch würden die Möglichkeiten eines Misserfolgs als gering eingeschätzt; diese Beurteilung stelle indes kein Indiz für das Bewilligungsverfahren dar. Der Bundesrat habe vom Bericht AGNEB Kenntnis genommen.

Die Zeit sei nach Auffassung des Departementsvorstehers wie auch des Direktors des BEW reif für einen Grundsatzentscheid zum Standort X. Für die Realisierung des Projekts sei aber stets vorausgesetzt worden, dass es sämtliche gesetzlichen Anforderungen, insbesondere jene an die nukleare Sicherheit, erfülle.

Eine Rede des Vorstehers des EVED sei in der Presse verkürzt wiedergegeben worden; in der Presse werde nicht erwähnt, dass der Bundesrat der Sicherheit im Bereich Kernenergie oberste Priorität einräume.

Aus den Erwägungen:

1.1. Zuständig für den Entscheid über das Ausstandsgesuch gegen den Vorsteher EVED ist der Bundesrat (Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 78 Abs. 3 VwVG).

Was das BEW angeht, richtet sich das Ausstandsgesuch gemäss Antrag gegen dessen Direktor, aufgrund der Begründung indes

auch gegen das BEW selbst. Sinngemäss wird damit beantragt, dem BEW das Rahmenbewilligungsverfahren aufsichtsrechtlich zu entziehen.

Ein Ausstandsbegehren kann sich indes nicht gegen eine Behörde als solche richten; Behörden sind verpflichtet, ihre Kompetenz auszuüben, und die Endlagerung radioaktiver Abfällen ist eine Bundesaufgabe, deren Vollzug dem EVED und dem BEW übertragen worden ist. Die Behörden haben so organisiert zu sein, dass ihre Besetzung mit jeweils unbefangenen Amtsträgern sichergestellt ist. Dass die Behörde ein öffentliches Interesse zu wahren hat, gibt keinen Anlass zu begründeter Ablehnung (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 56; Saladin Peter, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel 1979, S. 111; BGE 97 I 862 bestätigt in 105 Ib 129; VPB 58.37).

Die Zuständigkeit für den Entscheid über ein Ausstandsgesuch gegen Beamte des BEW, vorliegend gegen dessen Direktor, liegt nach der genannten Vorschrift grundsätzlich beim Vorsteher EVED, sofern sich der Vorwurf der Befangenheit gegen diesen als unbegründet erweist. Nachdem aber der Vorsteher des EVED den Vorwurf einer Befangenheit des Direktors des BEW in seiner Vernehmlassung vom 22. Dezember 1994 zurückgewiesen hat und somit feststeht, wie er diese Frage beurteilt, käme es einem prozessualen Leerlauf gleich, wenn der Bundesrat auf dieses Ausstandsgesuch nicht einträte und es zum Entscheid an das EVED zurückwiese (VPB 53.31, S. 199). Daher behandelt der Bundesrat im vorliegenden Entscheid beide Ausstandsgesuche, zumal sie formell und materiell zusammenhängen und sich deren Begründung im wesentlichen deckt.

1.2. Weiter ist zu prüfen, ob die Gesuchsteller legitimiert sind, die fraglichen Ausstandsgesuche zu stellen. Dies kann ohne weiteres bejaht werden, ist doch aufgrund der Vernehmlassung des EVED anzunehmen, dass den Gesuchstellern (Einsprechern) gemäss Praxis des Bundesrates im Rahmenbewilligungsverfahren zumindest faktisch Parteistellung eingeräumt wird. Dies bedeutet, dass sie auch zu Ausstandsgesuchen legitimiert sind.

1.3. Der Bundesrat tritt daher auf die Ausstandsgesuche ein.

Da die Ausstandsbegehren gegen den Vorsteher des EVED und den Direktor des BEW praktisch gleich begründet werden, können sie im folgenden gemeinsam behandelt werden.

2. Die Ausstandspflicht von Mitgliedern des Bundesrates bestimmt sich nach Art. 12 des BG vom 19. September 1978 über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG], SR 172.010). Nach Abs. 1 dieser Bestimmung hat ein Mitglied des Bundesrates in Ausstand zu treten, wenn es an einem Geschäft ein unmittelbar persönliches Interesse hat, was indes im vorliegenden Fall nicht geltend gemacht wird. Bleibt somit Abs. 2, der bestimmt, dass im übrigen die Ausstandsbestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes gelten, wenn Verfügungen zu treffen sind. Das ist beim Entscheid über eine Rahmenbetriebsbewilligung für ein Endlager der Fall, was bedeutet, dass das Ausstandsgesuch gegen den Vorsteher EVED materiell nach Art. 10 Abs. 1 VwVG zu beurteilen ist.

Anzumerken ist, dass die Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrates zusätzlich durch die Vorschriften in Art. 31 und 32 VwOG über Unvereinbarkeit und Verwandtenausschluss gewährleistet wird.

2.1. Nach Art. 10 Abs. 1 Bst. d VwVG treten Personen, die eine Verfügung zu treffen oder vorzubereiten haben, in Ausstand, wenn sie aus anderen (als den in den Bst. a-c genannten und hier nicht zutreffenden) Gründen in der Sache befangen sein könnten. Dabei ist nicht erforderlich, dass sie in der Sache tatsächlich befangen sind, sondern nur, ob sie es hätten sein können, das heisst es müssen Tatsachen vorhanden sein, die ein Misstrauen in die Objektivität ihrer Person rechtfertigen (BGE 97 I 91, 107 Ia 135). Es genügt, wenn die Befangenheit glaubhaft gemacht wird; nicht nötig ist, dass die betreffenden Personen tatsächlich befangen sind. Bloss allgemeine Vorwürfe der Befangenheit, beispielsweise andere Ansichten in Grundsatzfragen oder der Umstand, dass die herrschende Verwaltungspraxis eines Departementes oder Bundesamtes in einer bestimmten Frage eine Beschwerde - zumindest aus der Sicht des Beschwerdeführers - als wenig erfolgversprechend erscheinen lässt, sind keine konkreten Anhaltspunkte für eine Befangenheit. Auf das subjektive Empfinden der Partei, welche die Befangenheit geltend macht, kommt es eben nicht an (vgl. BGE 111 Ia 259 E. 3a).

Für verwaltungsinterne Verfahren gilt im übrigen nicht der gleich strenge Massstab wie nach Art. 58 BV und Art. 6 § 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum

Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) für unabhängige richterliche Behörden (vgl. BGE 112 Ia 142 ff.).

2.2. Aufgrund dieser Kriterien teilt der Bundesrat die vom EVED in seiner Vernehmlassung vom 22. Dezember 1994 zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass der Vorwurf einer Befangenheit des Vorstehers des EVED und des Direktors des BEW unberechtigt sei. Der einzige konkrete Anhaltspunkt einer möglichen Befangenheit, der im Ausstandsgesuch angeführt wird, eine Rede des Vorstehers des EVED, ist vom EVED entkräftet worden: mit dem Hinweis auf die oberste Priorität, die im Bereich der Kernenergie den Sicherheitsfragen eingeräumt werde, entfällt der Vorwurf der Befangenheit zum vorneherein. Es kann im übrigen offenbleiben, ob eine Rede mit dem im Zeitungsausschnitt wiedergegebenen Inhalt den Vorwurf der Befangenheit rechtfertigte. Die öffentliche Auseinandersetzung mit aktuellen innenpolitischen Fragen begründet jedenfalls für sich allein keine Befangenheit.

Der Bundesrat wird das Bewilligungsgesuch und die Einsprachen zu gegebener Zeit frei prüfen und dabei weder an Antrag noch Begründung des EVED gebunden sein. Der Bundesrat teilt aber die Auffassung, dass im Bereich der Kernenergie Sicherheitsfragen die oberste Priorität einzuräumen ist, und er wird dem auch in seinen Entscheiden Rechnung tragen.

2.3. Ist eine Befangenheit des Vorstehers des EVED und des Direktors des BEW mithin zu verneinen, so sind die Ausstandsbegehren abzuweisen. Es besteht daher kein Grund, dem EVED beziehungsweise dessen Vorsteher die Antragstellung im Rahmenbewilligungsverfahren für ein Endlager im X zu entziehen. Auch der Direktor des BEW kann im Rahmen der Vorbereitung der Antragstellung die ihm übertragenen Aufgaben weiterhin ausüben.

3. Diese Verfügung ist endgültig.

Dokumente des Bundesrates