

JAAC 68.168

Entscheidung der Eidgenössischen Rekurskommission
für medizinische Aus- und Weiterbildung vom 26. Juli
2004 i.S. G. [MAW 04.037]

Examens fédéraux des professions médicales. Droit d'être entendu. Moment auquel le droit à la consultation des pièces du dossier doit être accordé.

Art. 29 al. 2 Cst. Art. 2 al. 2, art. 26 al. 1, art. 52 al. 3 PA.

- Le droit à la consultation des pièces du dossier, en principe inconditionnel, existe dès l'ouverture d'une procédure administrative et jusqu'à l'entrée en force d'une décision la clôturant (consid. 3.1.2).

- Suivant l'art. 2 al. 2 PA, les dispositions légales concernant le droit à la consultation des pièces du dossier ne sont pas applicables à la procédure des épreuves dans les examens de capacité. Cette limitation du droit constitutionnel d'être entendu doit être respectée uniquement jusqu'à la décision de l'autorité d'examen. Après la notification des résultats d'examen, le droit à la consultation des pièces du dossier doit être accordé sur demande (changement de jurisprudence; consid. 3.1.3 et consid. 3.1.4).

- Lorsque le droit à la consultation des pièces du dossier a été refusé à une partie avant le dépôt d'un recours, ce droit doit lui être accordé, sur demande, dans la procédure de recours, même si la motivation du recours ne répond pas (encore) aux exigences légales (consid. 3.2).

Eidgenössische Medizinalprüfungen. Rechtliches Gehör. Zeitpunkt der Gewährung der Akteneinsicht.

Art. 29 Abs. 2 BV. Art. 2 Abs. 2, Art. 26 Abs. 1, Art. 52 Abs. 3 VwVG.

- Der grundsätzlich voraussetzungslose Anspruch auf Akteneinsicht besteht ab Eröffnung bis zur rechtskräftigen Erledigung eines Verwaltungsverfahrens (E. 3.1.2).

- Gemäss Art. 2 Abs. 2 VwVG finden die gesetzlichen Vorschriften über die Akteneinsicht in Verfahren der Abnahme von Fähigkeitsprüfungen keine Anwendung. Diese Beschränkung des verfassungsmässigen Gehörsanspruchs ist nur bis zum Entscheid der prüfenden Behörde beachtlich. Nach Eröffnung der Prüfungsergebnisse ist die Akteneinsicht auf Gesuch hin zu gewähren (Änderung der Rechtsprechung; E. 3.1.3 und E. 3.1.4).

- Ist einer Partei vor Beschwerdeeinreichung die Akteneinsicht verweigert worden, ist diese im Beschwerdeverfahren auf Gesuch hin selbst dann zu gewähren, wenn die Beschwerdebegründung den gesetzlichen Anforderungen (noch) nicht entspricht (E. 3.2).

Esami federali delle professioni mediche. Diritto di essere sentito. Momento della possibilità di consultazione degli atti.

Art. 29 cpv. 2 Cost. Art. 2 cpv. 2, art. 26 cpv. 1, Art. 52 cpv. 3 PA.

- Il diritto di consultare gli atti, che di per sé non dipende da condizioni particolari, sussiste a partire dall'apertura fino alla chiusura cresciuta in giudicato di una procedura amministrativa (consid. 3.1.2).

- Secondo l'art. 2 cpv. 2 PA le disposizioni legali sulla consultazione degli atti non sono applicabili nelle procedure delle prove negli esami di capacità. Questa limitazione del diritto costituzionale di essere sentito è possibile solo fino alla decisione dell'autorità competente per l'esame. Dopo la comunicazione dei risultati degli esami la consultazione degli atti, se richiesta, deve essere concessa (modifica della giurisprudenza; consid. 3.1.3 e consid. 3.1.4).

- Se ad una parte è stata negata la consultazione degli atti prima del deposito del ricorso, tale consultazione, se richiesta, deve essere accordata anche se la motivazione del ricorso non soddisfa (ancora) le condizioni legali (consid. 3.2).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Die Beschwerdeführerin nahm im Sommer 2003 an der ersten Vorprüfung für Ärzte und Zahnärzte in A. teil. Dabei erlitt sie gemäss Prüfungsverfügung vom 17. Juli 2003 einen Misserfolg.

Nach Eröffnung der Prüfungsverfügung wandte sich die Beschwerdeführerin an den Ortspräsidenten für die eidgenössischen Medizinalprüfungen von A. und verlangte Einsicht in ihre Prüfungsunterlagen. Dies wurde ihr verweigert, und sie wurde zur Geltendmachung der Akteneinsicht auf das Beschwerdeverfahren verwiesen.

Am 16. August 2003 reichte die Beschwerdeführerin beim Leitenden Ausschuss für die eidgenössischen Medizinalprüfungen (im Folgenden: LA) gegen die Prüfungsverfügung eine Beschwerde ein und ersuchte zugleich um vollumfängliche Gewährung der Akteneinsicht und um Information über das Zustandekommen der Noten. Sie beantragte insbesondere, es sei ihr nach gewährter Akteneinsicht und umfassender Orientierung über die Grundlagen der angefochtenen Verfügung (insbesondere Bewertungsunterlagen) eine Nachfrist zur Begründung ihrer Beschwerde zu setzen, da es ihr nicht möglich sei, die Beschwerde ohne Einsicht in die Akten ausreichend zu begründen.

Mit Verfügung vom 13. Oktober 2003 forderte der LA die Beschwerdeführerin auf, bis zum 5. November 2003 ihre Beschwerde zu verbessern und eine rechtsgenügende Beschwerdebegründung nachzureichen. Diese Aufforderung verband der LA mit der Androhung, auf die Beschwerde nicht einzutreten oder aufgrund der Akten zu entscheiden, sollte die Beschwerdebegründung nicht fristgerecht nachgereicht werden.

In ihrer Eingabe vom 4. November 2003 wies die Beschwerdeführerin darauf hin, dass sie in ihrer Beschwerdeschrift vom 16. August 2003 ausdrücklich das Gesuch um Gewährung der Akteneinsicht gestellt habe, hierüber aber noch nicht entschieden worden sei. Ohne Einsicht in die Prüfungs- und Bewertungsunterlagen sei es ihr aber nicht möglich, ihre Beschwerde rechtsgenügend zu begründen.

Mit Entscheid vom 24. März 2004 trat der LA auf die Beschwerde nicht ein. Zur Begründung dieser Verfügung hielt er fest, nach ständiger Praxis setze die Gewährung der Akteneinsicht in Prüfungsverfahren voraus, dass ein ordentliches Beschwerdeverfahren eingeleitet werde. Dies sei dann der Fall, wenn eine Beschwerde eingereicht werde, welche den gesetzlichen Anforderungen genüge und zumindest eine minimale Begründung enthalte. Die von der Beschwerdeführerin eingereichten Rechtsschriften genügten diesen Anforderungen aber nicht.

Gegen diesen Entscheid erhob die Beschwerdeführerin am 4. Mai 2004 bei der Eidgenössischen Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung (REKO MAW) Beschwerde und beantragte sinngemäss, der Entscheid vom 24. März 2004 sei aufzuheben, und es sei zu verfügen, dass sie die fragliche Prüfung bestanden habe - eventuell sei die Sache wegen Verletzung ihres Anspruchs auf Akteneinsicht bzw. wegen Rechtsverweigerung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die REKO MAW heisst die Beschwerde gut, hebt den angefochtenen Entscheid des LA auf und weist die Sache zur Gewährung der Akteneinsicht und anschliessenden Fortsetzung des Verfahrens an den LA zurück.

Aus den Erwägungen:

1. und 2. (...)

3. Die Beschwerdeführerin macht in erster Linie geltend, der LA habe ihren verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem er ihr die Akteneinsicht verweigert habe.

Der LA stellt sich sinngemäss auf den Standpunkt, ein Anspruch auf Einsicht in die Prüfungsunterlagen bestehe erst im Beschwerdeverfahren, welches ordentlich, durch eine ausreichend begründete Beschwerde eingeleitet

werden müsse. Da im vorliegenden Verfahren auf die Beschwerde mangels genügender Begründung nicht habe eingetreten werden können, bestehe auch kein Anspruch auf Akteneinsicht.

3.1. Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst die Rechte der Parteien auf Teilnahme am Verfahren und auf Einflussnahme auf den Prozess der Entscheidungsfindung. In diesem Sinne dient er einerseits der Sachverhaltsabklärung, stellt andererseits aber auch ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass von Verfügungen dar, welche in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreifen (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101; vgl. [BGE 126 V 131](#) f., [BGE 121 V 152](#); A. Kölz/I. Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 292 ff.).

3.1.1. Zum formellen Anspruch auf rechtliches Gehör, der für das Verwaltungsverfahren in Art. 26 ff. des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) konkretisiert worden ist, gehört auch das Recht auf Akteneinsicht. Dieses Recht soll insbesondere sicherstellen, dass die Betroffenen in voller Sachkenntnis entscheiden können, ob sie eine Verfügung anfechten wollen oder nicht, und sie in die Lage versetzt werden, wirksam und sachbezogen Beschwerde zu führen (vgl. etwa [BGE 122 I 113](#); J. P. Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, 3. Aufl., Bern 1999, S. 525). Hieran besteht nicht nur ein privates, sondern auch ein gewichtiges öffentliches Interesse.

3.1.2. Das Recht auf Akteneinsicht setzt voraus, dass ein entsprechendes Gesuch gestellt wird (vgl. [VPB 53.12](#) E. 3). Es besteht aber grundsätzlich vor, während und nach einem Verwaltungs- oder Verwaltungsbeschwerdeverfahren. Zu beachten ist allerdings, dass die Verfahrensbeteiligten *während* des Verfahrens Anspruch darauf haben, von den Entscheidungsgrundlagen *voraussetzungslos* und ohne Geltendmachung eines besonderen Interesses Kenntnis nehmen zu können (vgl. etwa den unveröffentlichten Entscheid des Bundesgerichts i.S. X. AG [2P.50/ 2003]; [BGE 122 I 161](#)); *vor und nach* dem Verfahren kann dagegen das Einsichtsrecht vom Bestehen *ausreichender Interessen* abhängig gemacht werden (vgl. [BGE 113 Ia 4](#) ff.; J. P. Müller, a.a.O., S. 528, mit Hinweisen).

Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren dauern ab ihrer Eröffnung bis zu ihrer rechtskräftigen Erledigung - Prüfungsverfahren mithin ab der Anmeldung zur Prüfung bis zum Eintritt der Rechtskraft der Prüfungsverfügung, und Beschwerdeverfahren ab Eingang der Beschwerde bis zum Eintritt der Rechtskraft des Beschwerdeentscheides. Ausschlaggebend für die Entstehung eines vorbehaltlosen Anspruchs auf Akteneinsicht ist die Hängigkeit eines Verfahrens, und nicht etwa die Art seiner Eröffnung oder Erledigung (vgl. A. Kölz/I. Häner, a.a.O., Rz. 299). Auch ein Verfahren, das mit einem Nichteintretensentscheid abgeschlossen wird, ist ein Verfahren im Sinne des VwVG, während dessen Rechtshängigkeit grundsätzlich ein vorbehaltloser Anspruch auf Akteneinsicht besteht.

3.1.3. Das Akteneinsichtsrecht steht allerdings unter dem Vorbehalt überwiegender privater und öffentlicher Geheimhaltungsinteressen (Art. 27 VwVG) und kann grundsätzlich dann nicht geltend gemacht werden, wenn eine Einsichtnahme in die amtlichen Akten der Natur der Sache

widersprechen und den ordentlichen Ablauf eines Verfahrens vereiteln würde. So besteht nach einhelliger Lehre kein Anspruch auf Einsichtnahme in Prüfungsunterlagen, bevor der Examensentscheid gefällt wird (vgl. etwa *M. Albertini*, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 244; *H. Plotke*, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 692). Auch nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung gebietet der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht, dass «einem Prüfungskandidaten vor Erlass eines negativen Examensentscheides die Möglichkeit gegeben wird, sich zu seinen Prüfungsleistungen zu äussern oder die Akten einzusehen» ([BGE 121 Ia 277](#) mit weiteren Hinweisen).

Gemäss Art. 2 Abs. 2 VwVG finden denn auch die gesetzlichen Vorschriften über die Akteneinsicht (Art. 26 ff. VwVG) auf das Verfahren der Abnahme von Prüfungen keine Anwendung. Die Ortspräsidentinnen und Ortspräsidenten für die eidgenössischen Medizinalprüfungen und auch der LA verweigern aufgrund dieser Rechtslage in ständiger Praxis die Einsichtnahme in Prüfungsunterlagen, bevor eine Prüfungsverfügung in Rechtskraft erwachsen ist. Sie stellen sich auf den Standpunkt, innert der Beschwerdefrist von 30 Tagen sei die Beurteilung eines Akteneinsichtsgesuches und die Gewährung der Akteneinsicht faktisch gar nicht möglich, so dass es sich rechtfertige, die Einsichtnahme erst im Rahmen eines allfälligen Beschwerdeverfahrens zu ermöglichen.

3.1.4. Die REKO MAW hatte bis anhin noch keine Gelegenheit, sich einlässlich mit dieser Praxis auseinander zu setzen. In einem Entscheid vom 29. April 2003 hat sie allerdings in einem *obiter dictum* festgehalten, die Akteneinsicht müsse erst gewährt werden, wenn ein Beschwerdeverfahren eröffnet worden ist ([VPB 68.30](#) E. 3.1).

Diese Feststellung vermag einer vertieften Auseinandersetzung mit der Rechtslage nicht Stand zu halten. Wie das vorliegende Verfahren mit aller Deutlichkeit zeigt, hat die bisherige Praxis zur Folge, dass der zentrale Zweck des Akteneinsichtsrechts unterlaufen wird, indem den Betroffenen verunmöglicht wird, in voller Sachkenntnis über die Einreichung einer Beschwerde zu entscheiden und diese zu begründen. Eine derart weitgehende Einschränkung des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör kann aus Art. 2 Abs. 2 VwVG nicht abgeleitet werden. Es ist davon auszugehen, dass diese Bestimmung einzig verhindern will, dass während der *Abnahme von Prüfungen*, also bevor die prüfende Behörde ihren Entscheid getroffen hat, durch die Ermöglichung der Akteneinsicht eine unbeeinflusste, rechtsgleiche und rasche Bewertung der Leistungen behindert oder gar vereitelt wird. Für eine weitergehende, den Erlass der erstinstanzlichen Prüfungsverfügung überdauernde Beschränkung des Akteneinsichtsrechts finden sich nach Auffassung der REKO MAW keine öffentlichen Interessen, die das Interesse potentieller Beschwerdeführer an der Einsicht in ihre Prüfungsunterlagen überwiegen könnten. Insbesondere können rein verwaltungsökonomische Gründe die generelle Verweigerung der Akteneinsicht nicht rechtfertigen. Im Sinne einer verfassungskonformen, die Vorgaben von Art. 29 Abs. 2 BV

beachtenden Auslegung ist daher festzuhalten, dass Art. 2 Abs. 2 VwVG die Verweigerung der Akteneinsicht nur bis zur Eröffnung der Prüfungsverfügung ermöglicht.

3.2. Es ist offensichtlich und unbestritten, dass der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Prüfungs- und Beschwerdeverfahren keine Einsicht in ihre Prüfungsunterlagen gewährt worden ist. Nachdem sie vom Ortspräsidenten zur Geltendmachung der Akteneinsicht auf das Beschwerdeverfahren verwiesen worden war, verweigerte der LA nach Anhängigmachung der Beschwerde und trotz entsprechendem Gesuch jegliche Einsichtnahme in die Prüfungsunterlagen.

Dieses Vorgehen verletzt in eklatanter Weise den verfassungs- und gesetzmässigen Anspruch der Beschwerdeführerin auf Akteneinsicht. Es wurde ihr verunmöglicht, in Kenntnis der hierfür wesentlichen Unterlagen zu entscheiden, ob sie die Prüfungsverfügung anfechten soll, und ihre Beschwerde einlässlich zu begründen. Es wäre nach Eröffnung der Prüfungsverfügung vom 17. Juli 2003 zwingend erforderlich und angesichts der gemäss Art. 22a VwVG bis zum 16. September 2003 verlängerten Beschwerdefrist auch möglich gewesen, der Beschwerdeführerin noch vor Beschwerdeeinreichung auf Gesuch hin Akteneinsicht zu gewähren. Zudem ist nicht einzusehen, weshalb der LA nach Beschwerdeeingang nicht unverzüglich das Gesuch der Beschwerdeführerin gutgeheissen und ihr Akteneinsicht gewährt hat, wie dies vorbehaltlos während der Hängigkeit eines Beschwerdeverfahrens zu geschehen hat. Es wäre nach Auffassung der REKO MAW angezeigt und *in concreto* auch möglich gewesen, die Nachfrist gemäss Art. 52 Abs. 3 VwVG so anzusetzen, dass die Beschwerdeführerin ihre Beschwerdeverbesserung nach Einsichtnahme in die Akten hätte vorlegen können. Nachfristen sind im Interesse der Gleichbehandlung von Beschwerdeführenden zwar kurz, aber - wie alle behördlichen Fristen - angemessen, also unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls anzusetzen.

3.3. Die REKO MAW kommt daher zum Schluss, dass die angefochtene Verfügung unter Verletzung des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör zustande gekommen ist. Da die festgestellte Gehörsverletzung besonders schwer wiegender Art ist, kann diese Rechtsverletzung vor der REKO MAW nicht geheilt werden (vgl. etwa [BGE 126 V 130](#) ff. E. 2b, mit Hinweisen).

Die angefochtene Verfügung ist daher in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache ist, da der LA keinen materiellen Entscheid gefällt hat, an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der LA ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin unter den nach Praxis üblichen Bedingungen (vgl. [VPB 68.30](#)) Akteneinsicht zu gewähren und anschliessend das Verfahren unter Einräumung der Gelegenheit zur Beschwerdeverbesserung fortzusetzen.

(...)

JAAC 68.168 - Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung vom 26. Juli 2004 i.S. G. [MAW 04.037]

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	68
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 006 413

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.