



Urteil vom 25. Februar 2019

Besetzung

Richter Martin Kayser (Vorsitz),
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Richter Andreas Trommer,
Gerichtsschreiberin Barbara Kradolfer.

Parteien

1. **A.**_____,
2. **B.**_____,
3. **C.**_____,
4. **D.**_____,
5. **E.**_____,
alle vertreten durch Rechtsanwältin Sara Brandon,
Anwaltskanzlei-in-Zuerich.ch,
Beschwerdeführende,

gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Ausstellung eines Reisepasses für eine ausländische Person
(Akteneinsicht).

Sachverhalt:**A.**

Die Vorinstanz wies mit vier Verfügungen vom 13. Juli 2018 die Gesuche der Beschwerdeführenden um Ausstellung von Pässen für ausländische Personen ab. Diese Verfügungen wurden 16. Juli 2018 eröffnet.

B.

Am 24. Juli 2018 ersuchte die neu mandatierte Rechtsvertreterin bei der Vorinstanz um Einsicht in die Verfahrensakten.

C.

Mit Verfügung vom 30. Juli 2018 hiess die Vorinstanz das Gesuch um Akteneinsicht teilweise gut und übermittelte den Beschwerdeführenden Kopien der zur Edition freigegebenen Aktenstücke. Hingegen verweigerte sie die Einsicht in sog. "interne Akten" (Kennzeichnung "B") sowie in Akten anderer Behörden (Kennzeichnung "C"). Zudem verzichtete sie auf die Übermittlung von Aktenstücken, die den Beschwerdeführenden bereits bekannt waren (Kennzeichnung "E").

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 13. August 2018 erheben die Beschwerdeführenden Beschwerde sowohl gegen die Verfügungen vom 13. Juli 2018 betreffend Ausstellung von Pässen für ausländische Personen als auch gegen diejenige vom 30. Juli 2018 betreffend Akteneinsicht. Letztere sei aufzuheben, soweit die von der Akteneinsicht ausgeschlossenen "B"-Dokumente und Berichte als Grundlage für die Verfügung vom 13. Juli 2018 dienten.

Auf die Begründung wird, soweit notwendig, in den Erwägungen eingegangen.

E.

Mit Vernehmlassung vom 24. September 2018 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie macht geltend, den mit "B" gekennzeichneten Aktenstücken komme im vorliegenden Verfahren kein Beweischarakter zu, der entscheiderelevant wäre.

F.

In ihrer Replik vom 22. Oktober 2018 halten die Beschwerdeführenden an ihren Anträgen und deren Begründung fest.

G.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Von der Vorinstanz erlassene, verfahrensabschliessende Verfügungen bezüglich Einsicht in die Akten von Verfahren betreffend Ausstellung von Pässen für ausländische Personen sind beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG i.V.m. Art. 5 VwVG). Das Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführenden sind zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. Art. 50 und 52 VwVG).

1.3 In der vorliegenden Angelegenheit entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

2.

Mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgeblich ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2).

3.

3.1 Das Recht auf Akteneinsicht bildet einen Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV) und ist für das Verwaltungsverfahren in den Art. 26 - 28 VwVG geregelt. Es soll den Parteien ermöglichen, sich über alle für das Verfahren wesentlichen Unterlagen zu orientieren. Nur in Kenntnis aller entscheiderelevanten Akten-

stücke ist es den Parteien möglich, ihre Interessen wirksam wahrzunehmen (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, N 493 m.H.; MICHELE ALBERTINI, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, 2000, S. 225; HÄUSLER/FERRARI-VISCA, *Das Recht auf Akteneinsicht im Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren*, in: Jusletter vom 8. August 2011). Das Recht auf Akteneinsicht betrifft somit sämtliche Akten, die geeignet sind, als Grundlage für den Entscheid in der entsprechenden Sache zu dienen bzw. den Ausgang des Verfahrens zu beeinflussen (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O. N 494 m.H.; ALBERTINI, a.a.O., S. 226 f.; WALDMANN/OESCHLER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], *Praxiskommentar VwVG*, 2. Aufl. 2016, N 60 ff. zu Art. 26 VwVG).

3.2 Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, die mit "B" gekennzeichneten Aktenstücke seien für ihre Verfügung nicht relevant. In ihrer Vernehmlassung führt sie aus, beim Aktenstück 6/4 handle es sich um eine summarische und unverbindliche Würdigung des Falles, deren entscheidrelevanter Inhalt den Verfügungen vom 13. Juli 2018 entnommen werden könne. Bei den Aktenstücken 7/1, 8/1, 9/1, 10/1 und 11/1 handle es sich um Prüfberichte betreffend die Echtheit von Reisedokumenten. Diese seien für die angefochtene Verfügung nicht entscheidrelevant; im Übrigen würde die Offenlegung dieser Berichte dem öffentliche Interesse daran, die Prüfmethode weiterhin anwenden zu können, widersprechen. Bei den Aktenstücken 12/3, 13/2, 14/2, 15/1, 16/1 und 19/1 handle es sich um Notizen und Abklärungen zu verwaltungsinternen Prozessabläufen und Zuständigkeiten, die ebenfalls für die angefochtene Verfügung nicht entscheidrelevant seien.

3.3 Die Beschwerdeführenden beantragen sowohl in der Beschwerdeschrift vom 13. August 2018 als auch in ihrer Replik vom 22. Oktober 2018 Einsicht in die Aktenstücke 6/4, 12/3, 13/2, 14/2, 15/1 und 19/2, bzw. ersuchen das Gericht darum zu prüfen, ob sie von der Vorinstanz zu Recht als interne Papiere qualifiziert wurden.

3.4 Wie in E. 3.1 ausgeführt, umfasst das Akteneinsichtsrecht die Akten, die geeignet sind, der entscheidenden Instanz als Grundlage für ihren Entscheid zu dienen. Die Vorinstanz hatte Gesuche um Ausstellung von Pässen für ausländische Personen zu behandeln. Im Zentrum stand die Frage, ob die Beschwerdeführenden als schriftenlos i.S.v. Art. 10 RDV (SR 143.5) anzusehen sind (vgl. die Verfügungen vom 13. Juli 2018).

Beim Aktenstück 6/4 handelt es sich, wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, um eine vorläufige Einschätzung des Sachverhalts im Rahmen der internen Entscheidungsfindung, die schliesslich in die Verfügungen vom 13. Juli 2018 eingeflossen ist. Dieses Dokument stellt daher einen typischen Fall einer reinen Arbeitsunterlage dar, in die keine Akteneinsicht zu gewähren ist (vgl. Urteil des BVerfG D-6316/2006 vom 4. April 2008 E. 3.1 und E. 3.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 495 m.H., ALBERTINI, a.a.O., S. 228 ff. m.H.; Waldmann/Oeschger, a.a.O., N 65 zu Art. 26 VwVG).

Auch den Charakter der Aktenstücke 12/3, 13/2, 14/2, 15/1 und 19/2 hat die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zutreffend beschrieben. Es handelt sich um Dokumente, mit denen interne Abläufe und Zuständigkeiten geklärt werden, die inhaltlich nichts mit der Frage der Schriftenlosigkeit zu tun haben. Sie sind daher vom Recht auf Akteneinsicht im vorliegenden Verfahren nicht erfasst (vgl. E. 3.1). Die Beschwerdeführenden können ihre Rechte auch dann wirksam wahrnehmen, wenn sie die genannten Unterlagen nicht einsehen können.

3.5 Die Vorinstanz hat somit das Recht der Beschwerdeführenden auf Akteneinsicht nicht verletzt, indem sie die Einsicht in die mit "B" gekennzeichneten Aktenstücke 6/4, 12/3, 13/2, 14/2, 15/1 und 19/2 verweigert hat.

4.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verfügung der Vorinstanz vom 30. Juli 2018 betreffend Akteneinsicht im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

5.

Mit diesem verfahrensabschliessenden Urteil wird der Antrag der Beschwerdeführenden auf Verzicht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses gegenstandslos.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Aufgrund der Besonderheiten des vorliegenden Falles ist jedoch auf die Auferlegung von Verfahrenskosten zu verzichten (vgl. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Martin Kayser

Barbara Kradolfer

Versand: