

(Auszug aus einem Entscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 30. April 1997)

Grundsatzentscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission[13].

Art. 4 BV. Art. 26 ff. VwVG. Art. 2 f. und 8 f. DSG. Recht auf Akteneinsicht nach Abschluss des Verfahrens.

Die Einsicht in eigene Akten nach Abschluss des Asylverfahrens setzt ein schutzwürdiges Interesse des Gesuchstellers an der Akteneinsicht voraus; an den Nachweis eines solchen Interesses sind keine hohen Anforderungen zu stellen.

Décision de principe de la Commission suisse de recours en matière d'asile[14].

Art. 4 Cst. Art. 26 ss PA. Art. 2 s. et 8 s. LPD. Droit à la consultation des pièces du dossier après la clôture de la procédure.

Lorsque la procédure est close, la consultation par le requérant de son propre dossier suppose un intérêt digne de protection à accéder à son dossier; les exigences quant à la preuve de cet intérêt ne doivent pas être trop strictes.

Decisione di principio della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo[15].

Art. 4 Cost. Art. 26 e segg. PA. Art. 2 seg. e 8 seg. LPD. Diritto all'esame degli atti di un procedimento concluso.

L'esame degli atti della propria causa a procedimento concluso presuppone un interesse degno di protezione specifico alla conoscenza dell'incarto; non devono essere poste esigenze troppo severe quanto alla prova dell'esistenza di un siffatto interesse.

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Mit Verfügung vom 29. Dezember 1993 lehnte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) das Asylgesuch des Beschwerdeführers und seiner Familie vom Oktober 1993 ab und ordnete die Wegweisung in den Heimatstaat an. Eine gegen diese Verfügung - beschränkt auf die Wegweisung - gerichtete Beschwerde wies die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK) mit Urteil vom 2. Februar 1994 ab.

Die dem Beschwerdeführer und seiner Familie angesetzten Ausreisefristen wurden aufgrund der notorischen Schwierigkeiten beim Vollzug von Wegweisungen von Personen aus der Bundesrepublik Jugoslawien in der Folge mehrmals erstreckt.

Mit Schreiben vom 4. September 1995 gelangte der Rekurrent an das BFF und ersuchte unter Hinweis auf die wiederholte Erstreckung der Ausreisefristen um Gewährung der vorläufigen Aufnahme seiner Familie.

In einer zweiten Eingabe vom gleichen Datum teilte der Beschwerdeführer dem BFF folgendes mit: «Da meine Akten, die mir zur Verfügung standen, beim Ein- und Auspacken infolge der Wegweisung und des Umzuges (...) verloren gingen, bitte ich Sie, mir Kopien meiner Akten zuzusenden. Ich benötige diese Dokumente, um meine Rechte wahren zu können und bin ausschliesslich auf diese Dokumente angewiesen. Falls Ihnen daraus Kosten entstehen, bin ich gerne bereit, diese per Einzahlungsschein zurückzuerstatten».

Das BFF teilte dem Rekurrenten in Form eines Schreibens vom 6. September 1995 mit, seinem sinngemässen Gesuch um Wiedererwägung der rechtskräftigen Wegweisungsverfügung könne nicht entsprochen werden. Die Einsicht in Akten eines abgeschlossenen Verfahrens sei einerseits kostenpflichtig; andererseits müsse vom Gesuchsteller hierfür ein Rechtsschutzinteresse dargetan werden, welches dem Einsichtsgesuch vom 4. September 1995 nicht entnommen werden könne.

Mit Eingabe an das BFF vom 18. September 1995 erneuerte der Beschwerdeführer sein Akteneinsichtsgesuch mit folgenden Worten: «Ich will eine F-Bewilligung anfragen, deshalb bitte ich Sie, die mir verlorengegangenen Kopien meiner Akten zuzusenden. Selbstverständlich will ich die Kosten dafür bezahlen». Der Rekurrent ersuchte die Vorinstanz für den Fall der erneuten Ablehnung seines Gesuchs um den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung.

Die Vorinstanz wies am 26. September 1995 auch das erneute Einsichtsgesuch des Beschwerdeführers ab, ohne diesen Entscheid in Form einer Verfügung zu erlassen. In seinem Schreiben führte das BFF unter anderem aus, im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens des Rekurrenten sei die Frage nach der Zulässigkeit und Zumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs einlässlich geprüft worden. Den momentanen generellen Schwierigkeiten beim Vollzug von Wegweisungen nach der Bundesrepublik Jugoslawien sei mit der Erstreckung der Ausreisefristen Rechnung getragen worden. Der Beschwerdeführer wäre hinsichtlich einer vorläufigen Aufnahme wegen Unmöglichkeit des Vollzugs nicht antragsberechtigt. Im Einsichtsgesuch vom 18. September 1995 würden somit keine Gründe dargelegt, welche eine Einsichtsgewährung rechtfertigten.

In einer als «Rechtsverweigerungsbeschwerde» bezeichneten Eingabe vom 11. Oktober 1995 focht der Rekurrent die Verweigerung der Akteneinsicht beim Beschwerdedienst des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) an. Er begründete seine Beschwerde im wesentlichen damit, dass er auf die Einsichtnahme in seine Akten zum Zwecke der «Prüfung eines Wiedererwägungsgesuchs» angewiesen sei.

Im Rahmen eines Meinungs austausches zwischen dem EJPD und der Asylrekurskommission wurde die sachliche Zuständigkeit der letzteren zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde festgestellt. Der Instruktionsrichter der Asylrekurskommission brachte dies dem Rekurrenten mit Verfügung vom 29. Dezember 1995 zur Kenntnis.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 15. Januar 1996 auf Abweisung der Beschwerde.

Mit Verfügung vom 15. Juli 1996 hat der Instruktionsrichter eine den Vollzug der Wegweisung des Beschwerdeführers (und dessen Familie) für die Dauer des Beschwerdeverfahrens hemmende vorsorgliche Massnahme angeordnet.

Die ARK heisst die Beschwerde gut und weist das BFF an, Akteneinsicht zu gewähren.

Aus den Erwägungen:

1.a. Die angefochtenen Schreiben des BFF vom 6. September 1995 und vom 26. September 1995 stellen in materieller Hinsicht Verfügungen (bzw. Zwischenverfügungen im Rahmen des damals hängigen Wiedererwägungsverfahrens) im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG (bzw. Art. 5 Abs. 2 VwVG) dar, welche gemäss Art. 44 VwVG (bzw. Art. 45 Abs. 2 Bst. e VwVG) grundsätzlich mittels Verwaltungsbeschwerde angefochten werden können. Das subsidiäre ausserordentliche Rechtsmittel der Rechtsverweigerungsbeschwerde gemäss Art. 70 Abs. 1 VwVG steht bei dieser Sachlage zum vornherein nicht zur Verfügung (vgl. Ursina Beerli-Bonorand, Die ausserordentlichen Rechtsmittel in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes und der Kantone, Zürich 1985, S. 207 f.). Die sachliche Zuständigkeit der Asylrekurskommission wird in konstanter Praxis sowohl bei Beschwerden gegen Verfügungen des BFF über die Akteneinsicht nach abgeschlossenem Asylverfahren (VPB 59.54) als auch hinsichtlich im Rahmen von Wiedererwägungsverfahren ausgefallten Zwischenverfügungen des BFF bejaht (vgl. Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 1993 Nr. 25, S. 177 ff.). Die Kommission ist damit zur materiellen Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig, wie dies bereits im Rahmen des durch das EJPD eröffneten Meinungsaustausches festgestellt worden ist.

b. Anfechtungsobjekt der vorliegenden Beschwerde vom 11. Oktober 1995 bilden die beiden Verfügungen des BFF vom 6. September 1995 und vom 26. September 1995. Mit ersterer nahm die Vorinstanz das Gesuch des Rekurrenten um «vorläufige Aufnahme resp. F-Bewilligung» vom 4. September 1995 als Wiedererwägungsgesuch hinsichtlich der Wegweisungsverfügung entgegen und trat in diesem Entscheid darauf (faktisch) nicht ein. Mit seiner Eingabe an das BFF vom 18. September 1995 rügte der Beschwerdeführer einzig die Verletzung seines Akteneinsichtsrechts und beschränkte sich im wesentlichen darauf, sein Einsichtsgesuch zu erneuern; dieses Begehren wurde mit Verfügung vom 26. September 1995 erneut abgewiesen. Die vorliegende Beschwerde vom 11. Oktober 1995 begründet der Rekurrent ausschliesslich mit der wiederholten Verweigerung der Akteneinsicht. Soweit die Frage der Ablehnung des Wiedererwägungsgesuchs vom 4. September 1995 (bzw. des Nichteintretens hierauf) betreffend, bildet die angefochtene Verfügung vom 6. September 1995 nach dem Gesagten nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Letzteres ist vielmehr - wie gegenüber dem Beschwerdeführer bereits mit Instruktionsverfügung vom 29. Dezember 1995 klargestellt - auf die Prüfung beschränkt, ob das BFF dem Rekurrenten die Akteneinsicht nach Abschluss des Asylverfahrens zu Recht verweigert hat.

c. Der Beschwerdeführer ist durch die angefochtenen Verfügungen berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung beziehungsweise Änderung. Seine Legitimation ist damit gegeben (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

d. Der Zeitpunkt der Eröffnung der beiden Verfügungen des BFF vom 6. September 1995 und vom 26. September 1995 ergibt sich aus den Akten nicht. Nachdem die ordentlichen Rechtsmittelfristen am Tag nach dieser Eröffnung zu laufen beginnen (Art. 21 Abs. 1 VwVG), lässt sich die Einhaltung der Beschwerdefrist(en) aufgrund der Aktenlage nicht mit Sicherheit feststellen. Diese Frage braucht indessen im vorliegenden Verfahren nicht geklärt zu werden: Die angefochtenen Verfügungen wurden, wie bereits erwähnt, fälschlicherweise nicht in die entsprechende Form gekleidet; sie weisen auch die erforderliche Rechtsmittelbelehrung nicht auf und nennen insbesondere die Länge der ordentlichen Beschwerdefrist nicht (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Selbst eine allfällige Nichteinhaltung der letzteren könnte dem Rekurrenten bei dieser Sachlage nicht entgehengehalten werden, dürften ihm doch durch eine mangelhafte Eröffnung keine Nachteile erwachsen (Art. 38 VwVG). Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die Einreichung der Beschwerde bei einer sachlich unzuständigen Behörde (dem Beschwerdedienst EJPD) hinsichtlich Einhaltung der Rechtsmittelfrist ebensowenig schadet (vgl. Art. 21 Abs. 2 VwVG) wie die unrichtige Bezeichnung des Beschwerde als Rechtsverweigerungsbeschwerde (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 50, m. w. H.).

e. Auf die Beschwerde ist nach diesen Ausführungen einzutreten.

2.a. Die auch für das Asylverfahren massgebenden (vgl. Art. 12 AsylG, VPB 59.54) gesetzlichen Regeln des Bundesverwaltungsverfahrens über die Akteneinsicht finden sich in den Art. 26 bis 28 VwVG. Diese Bestimmungen galten indessen nach Lehre und Praxis zunächst ausschliesslich für den Fall der Einsicht in Akten während der Dauer eines hängigen (Verwaltungs-)Verfahrens.

Während die frühere Praxis ein Akteneinsichtsrecht ausserhalb eines förmlichen Verfahrens oder nach dessen Abschluss noch rundweg verneinte (vgl. BGE 83 I 155), leitete das Bundesgericht (BGer) in einem Leitentscheid im Jahre 1969 einen entsprechenden Einsichtsanspruch erstmals direkt aus dem in Art. 4 BV verankerten Grundsatz der Rechtsgleichheit ab, machte ihn jedoch vom Glaubhaftmachen eines besonderen «schutzwürdigen Interesses» abhängig (BGE 95 I 103; vgl. zum Ganzen: René A. Rhinow, Öffentliches Prozessrecht und Grundzüge des Justizverfassungsrechts des Bundes, Basel / Frankfurt a. M. 1994, S. 90 f.; Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtsprechung des Bundes, Zürich 1993, S. 41 und 87; Alexander Dubach, Das Recht auf Akteneinsicht, Zürich 1990, S. 62 und 81 ff.; Willy Huber, Das Recht des Bürgers auf Akteneinsicht, St. Gallen 1980, S. 48 ff.; Peter Saladin, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel und Stuttgart 1979, S. 127 f. und 133).

Bei der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Einsicht in Akten eines abgeschlossenen Verfahrens ist in zweifacher Hinsicht eine deutliche Liberalisierung der mit BGE 95 I 103 eingeleiteten Praxis festzustellen: Einerseits fällt auf, dass die in den beiden publizierten Folgeentscheiden BGE 110 Ia 85 und 112 Ia 101 enthaltene Akzentuierung des Ausnahmecharakters eines solchen Einsichtsanspruchs («exceptionnellement» bzw. «ausnahmsweise») in der neueren Rechtsprechung weggefallen ist (vgl. etwa BGE 113 Ia 4, 113 Ia 261 f.); dies offensichtlich als Reaktion auf die breite Zustimmung der Lehre zur erwähnten Praxisänderung sowie auf die vielfach geäusserten Forderungen nach einer noch weitergehenden Liberalisierung des Einsichtsrechts nach abgeschlossenem Verfahren (vgl. Dubach, a. a. O., S. 84 ff., mit vielen Hinweisen auf die Lehre). Zum anderen ging das BGer im Leitentscheid BGE 95 I 103 noch davon aus, dass unter «schutzwürdigen» nur «rechtlich geschützte» Interessen zu verstehen seien, was in der (Regesten-)Formulierung zum Ausdruck kommt, «der Bürger (müsse) seine Rechte stetsfort mit allen von der Rechtsordnung zugelassenen Mitteln wahren können» (BGE 95 I 108, E. 2.a; vgl. das Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom

30. April 1990, VPB 55.29, FN 12); in den neueren publizierten Urteilen lässt das BGer in dieser Hinsicht jedoch bereits eine «faktische Betroffenheit» als «schutzwürdiges Interesse» genügen und verlangt das Geltendmachen rechtlich geschützter Interessen nicht mehr (BGE 112 Ia 97, 113 Ia 5; Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 30. April 1990, a. a. O.; T. Cottier, Urteilsanmerkung zu BGE 112 Ia 97, recht 1996/4, S. 138). Auch diese Liberalisierung wurde von der Lehre begrüsst, welche bereits zuvor verlangt hatte, an den Nachweis eines schutzwürdigen Interesses seien zumindest im Falle der Einsichtnahme in

über die eigene Person erstellte Akten keine hohen Anforderungen zu stellen (Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 22. Januar 1981, VPB 48.34, S. 227 [die Gutachter empfehlen im interessierenden Kontext «eine weitherzige Praxis zu Anfragen auf Akteneinsicht, soweit dies jedenfalls mit einer rationellen Verwaltungsführung vereinbar» sei]; Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 30. April 1990, a. a. O., S. 30; Dubach, a. a. O., S. 86; Huber, a. a. O., S. 49 f.).

b. In diesem Zusammenhang ist zudem auf das am 1. Juli 1993 in Kraft getretene Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) hinzuweisen: Mit Ausnahme erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren findet es auf Rechtspflegeverfahren keine Anwendung, solange diese hängig sind; nach Verfahrensabschluss ist das Datenschutzgesetz hingegen grundsätzlich uneingeschränkt anwendbar (Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG; vgl. Marc Buntschu, Kommentar zum Schweizerischen Datenschutzgesetz, Basel 1995, N. 40 ff. und N. 53 ff. zu Art. 2). Das Datenschutzgesetz fixiert in Art. 8 ein allgemeines Auskunftsrecht einer Person hinsichtlich der über sie gespeicherten Daten. Dieser Anspruch geht zunächst weiter als ein eigentliches Akteneinsichtsrecht, indem ersteres nicht nur die Mitteilung über den Inhalt eines Dokuments umfasst, sondern auch über den Zweck und die Rechtsgrundlage des Bearbeitens sowie über die an der Sammlung beteiligten Personen und die Empfänger der Daten (Art. 8 Abs. 2 DSG); demgegenüber sieht Art. 8 DSG hingegen nur die Mitteilung über die Kategorien der bearbeiteten Daten und nicht direkte Einsicht in dieselben vor, welcher Unterschied allerdings faktisch durch die Regelung marginalisiert wird, dass die

Mitteilung grundsätzlich schriftlich, in Form eines Ausdrucks oder einer Fotokopie zu erfolgen hat (Art. 8 Abs. 5 DSG, Art. 1 Abs. 2 und 3 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Datenschutzgesetz [VD SG], SR 235.11; zum Ganzen: Rhinow, a. a. O., S. 93). Im vorliegend interessierenden Bereich der Einsicht in Akten ausserhalb - beziehungsweise nach Abschluss - eines Verfahrens weisen das Auskunftsrecht des Datenschutzes und das Akteneinsichtsrecht im engeren Sinn nach dem Gesagten einen gemeinsamen Anwendungsbereich auf; in der Lehre wird mit überzeugender Begründung die Meinung vertreten, die beiden Ansprüche stünden diesbezüglich nicht in einem Einschränkung-, sondern in einem Ergänzungsverhältnis, und der Betroffene könne im jeweiligen Einzelfall beide Rechte unabhängig voneinander und sogar kumulativ geltend machen (vgl. Dubach, a. a. O., S. 215 ff., insbes. S. 226 f. und S. 233, mit vielen weiteren Hinweisen; Alexander Dubach, Kommentar zum Datenschutzgesetz, a. a. O., N. 55 zu Art. 8). Dabei würde der demnach faktisch zum gleichen Ergebnis führende Weg über das Datenschutzrecht dem Betroffenen den offensichtlichen Vorteil bieten, dass die Auskunfterteilung und Einsichtgabe hinsichtlich eigener personenbezogener Akten

(zur Abgrenzung dieser Personendaten gemäss Art. 3 Bst. a DSG von sogenannten Sachdaten: vgl. Dubach, Das Recht auf Akteneinsicht, a. a. O., S. 215 f.) anders als beim Akteneinsichtsrecht im eigentlichen Sinne an keinerlei Nachweis eines - wie auch immer gearteten - Interesses des Gesuchstellers gebunden wäre (vgl. Dubach, a. a. O., S. 225 f.).

c. Nach diesen Ausführungen schliesst sich die Asylrekurskommission der in E. 2.a zitierten Lehre und Praxis an: An den Nachweis eines schutzwürdigen In-

teresses an der Einsicht in Personendaten nach abgeschlossenem - beziehungsweise ausserhalb eines - Verfahrens sind demnach keine hohen Anforderungen zu stellen.

d. Im vorliegenden Verfahren hat der Beschwerdeführer glaubhaft dargelegt, dass er Einsicht in seine ihm abhanden gekommenen Akten verlangt, um die Prozessaussichten eines allfälligen Wiedererwägungsverfahrens abzuklären beziehungsweise abklären zu lassen (Eingaben vom 4. und 18. September 1995). Entgegen der Ansicht der Vorinstanz reicht diese Begründung nach den vorstehenden Ausführungen in jedem Falle aus, um ein schutzwürdiges Interesse an der Einsichtnahme zu dokumentieren.

Das BFF hat dem Rekurrenten die Einsicht in die Akten seines abgeschlossenen Asylverfahrens nach dem Gesagten zu Unrecht verweigert. Die vorliegende Beschwerde ist damit vollumfänglich gutzuheissen, die angefochtenen Verfügungen sind aufzuheben und die Akten dem BFF zur Einsichtgewährung zuzustellen.

[13] Vgl. oben Fussnote 1, S. 19.

[14] Cf. ci-dessus note 2, p. 20.

[15] Cfr. sopra nota 3, pag. 20.