

beratung

Das Recht auf Akteneinsicht bei der Behörde

Schlüssel zu einer gelingenden Beratung und Begleitung von Geflüchteten

von *sebastian roder*

I. Bedeutung des Rechts auf Akteneinsicht

Habe ich eine Chance auf eine Ausbildungsduldung? Kann ich als anerkannter Flüchtling eine Niederlassungserlaubnis bekommen? Wie wahrscheinlich ist es, dass mein Schutzstatus widerrufen wird? Ist der Strafbefehl wegen unerlaubter Einreise zu Recht ergangen? Habe ich die Frist für eine Klage verpasst? Mit solchen und anderen Fragen sieht man sich in der Geflüchtetenunterstützung regelmäßig konfrontiert. Die Antworten auf diese Rechtsfragen hängen von den tatsächlichen Gegebenheiten, d.h. vom Sachverhalt im jeweiligen Einzelfall ab. So besteht ein Anspruch auf eine Ausbildungsduldung nur, wenn innerhalb der einschlägigen Frist die Identität geklärt oder zumindest alles zur Identitätsklärung Notwendige unternommen wurde (vgl. § 60c Abs. 2 Nr. 3 AufenthG). Wer in den Jahren 2015 – 2017 als Flüchtling anerkannt wurde, erhält eine Niederlassungserlaubnis nur, wenn das Bundesamt der Ausländerbehörde mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf nicht vorliegen (vgl. § 26 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 Hs. 2 AufenthG). Wie wahrscheinlich ein Widerruf des Schutzstatus ist, hängt davon ab, aus welchen Gründen er erteilt wurde. Die Strafbarkeit wegen unerlaubter Einreise lässt sich nicht losgelöst von den ganz konkreten Umständen der Einreise beurteilen. Ob die Frist für eine Klage (noch) läuft, hängt auch davon ab, ob der Bescheid ordnungsgemäß zugestellt wurde. Diese – hier nur beispielhaft genannten – Informationen lassen sich mit der notwendigen Verlässlichkeit nicht immer durch bloßes Nachfragen bei der betroffenen Person feststellen. Häufig wird dafür ein Blick in die einschlägige Akte erforderlich sein, den insbesondere Rechtsanwält*innen routinemäßig beantragen. Diese Akteneinsicht ist schon deshalb

sinnvoll, um sich auf Augenhöhe mit der Behörde zu bringen, die ihren Entscheidungen regelmäßig (nur) den aktenkundigen Sachverhalt zugrunde legen wird. Im Wege der Akteneinsicht erfährt man also, was die Behörde weiß, die in der Regel kein schutzwürdiges Interesse daran hat, dieses Wissen geheim zu halten. Ganz im Gegenteil sollte sie an einem transparenten Handeln interessiert sein, weil es das Vertrauen in staatliche Strukturen stärkt, zumal Behörde und Bürger*in sich im Verwaltungsverfahren nicht als Gegner*innen oder gar Feind*innen gegenüberstehen. Das Recht, die eigenen Akten einzusehen, ist Ausfluss des im Grundgesetz verankerten Rechtsstaatsprinzips, das es unter anderem gebietet, das Verwaltungsverfahren fair auszugestalten (Gebot des fairen Verfahrens). Es dient zugleich dem Grundrechtsschutz und ermöglicht diesen häufig erst: Wer etwa erwägt, die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Abschiebung gerichtlich überprüfen zu lassen, kann diese Entscheidung sinnvoll nur treffen, wenn er oder sie zuvor einen möglicherweise über die Abschiebung gefertigten Einsatzbericht auf mögliche Rechtsverstöße hin durchsieht. Es wäre nicht fair, die Einsicht in die Akten zu verweigern und die betroffene Person blind in ein gerichtliches Verfahren laufen zu lassen. Dabei mag für manch eine*n überraschend sein, dass das Recht auf Akteneinsicht nicht nur von Rechtsanwält*innen geltend gemacht werden kann (siehe unter IV.). Grund genug, sich im nachfolgenden Beitrag etwas näher mit dem Recht auf Akteneinsicht zu beschäftigen. Er soll zugleich Ermutigung sein, von diesem so wichtigen Recht zukünftig selbstbewusster und selbstverständlicher Gebrauch zu machen, als es bislang zu beobachten ist.

II. Gesetzliche Grundlagen

Das Recht, Akten einzusehen, ist in zahlreichen Paragraphen geregelt. Welcher der richtige ist, hängt davon ab, um was es in der Sache geht. Sieht man sich etwa mit einem strafrechtlichen Vorwurf konfrontiert, ist § 147 StPO (Strafprozessordnung) einschlägig, der Verteidiger*innen und Beschuldigten ein Recht auf Akteneinsicht gewährt. Wird um Sozialleistungen nach dem SGB II gestritten, folgt das Akteneinsichtsrecht der Beteiligten aus § 25 SGB X. Für das hier im Fokus stehende Aufenthalts- und Asylrecht gilt dagegen § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Aufenthalts- wie Asylrecht gehören zum Verwaltungsrecht. Aus dem Aufenthalts- oder Asylgesetz hergeleitete Rechte und Pflichten, etwa ein Anspruch auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, sind deshalb regelmäßig in einem Verwaltungsverfahren zu klären. Im Falle eines Asylantrags wird dieses vom Bundesamt, bei einem Antrag auf eine Ausbildungsduldung oder Aufenthaltserlaubnis von der zuständigen Ausländerbehörde durchgeführt. Da das Bundesamt eine Bundesbehörde ist, Ausländerbehörden dagegen Landesbehörden sind, folgt das Akteneinsichtsrecht im erstgenannten Fall aus § 29 Bundesverwaltungsgesetz (BVwVfG), bei ausländerbehördlichem Handeln dagegen aus § 29 Landesverwaltungsgesetz BW (LVwVfG). Mit Blick auf das Akteneinsichtsrecht ist diese Unterscheidung zwar primär akademischer Natur. Inhaltlich entsprechend sich § 29 LVwVfG und § 29 BVwVfG nämlich, weshalb im Folgenden nicht weiter unterschieden wird. In anderen Zusammenhängen ist die Unterscheidung aber durchaus relevant, weil die Regelungen im Bundes- und Landesverwaltungsverfahrensgesetz dort mitunter auseinanderfallen.

III. Voraussetzungen von § 29 VwVfG

Das Akteneinsichtsrecht besteht nicht voraussetzungslos. § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG verlangt, dass die Kenntnis der in den Akten enthaltenen Informationen zur Geltendmachung oder Verteidigung der eigenen rechtlichen Interessen erforderlich ist. Regelmäßig wird ein solches Interesse auf der Hand

liegen, etwa bei einer Mitteilung des Bundesamts, einen Schutzstatus widerrufen zu wollen oder der beabsichtigten Herabstufung einer »normalen« Duldung zu einer »Duldung light« (§ 60b AufenthG). Trotzdem sollte auch in derart klaren Fällen ein Wort der Begründung erfolgen, warum Akteneinsicht begehrt wird, in den Beispielen etwa zur Prüfung der Voraussetzungen für die von der Behörde avisierte Maßnahme. Eine rein interessehalber oder aus Neugier beantragte Akteneinsicht muss dagegen nicht gewährt werden. Das folgt auch daraus, dass nur die Einsicht »in die das Verfahren betreffenden Akten« zu gestatten ist. § 29 VwVfG setzt also ein laufendes Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 VwVfG voraus. Außerhalb eines Verwaltungsverfahrens, also vor dessen Beginn oder nach seinem Abschluss, ist § 29 VwVfG nicht anwendbar. Das bedeutet aber nicht, dass vorhandene Akten außerhalb eines Verwaltungsverfahrens nicht eingesehen werden könnten. Das Akteneinsichtsrecht folgt dann aber nicht aus § 29 VwVfG, sondern beruht auf anderen Rechtsgrundlagen. Lehnt etwa die Ausländerbehörde die beantragte Aufenthaltserlaubnis ab, ist das Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG vorbei. Wird gegen die Ablehnung aber Widerspruch bei der zuständigen Behörde eingelegt, beginnt ein neues Verfahren. In diesem sogenannten Widerspruchsverfahren folgt das Akteneinsichtsrecht aus § 79 Halbsatz 2 VwVfG, während es im Verwaltungsprozess auf § 100 VwGO beruht, der das Akteneinsichtsrecht während eines (Verwaltungs-)Gerichtsverfahrens regelt.

Aber auch wenn überhaupt kein Verfahren (mehr) läuft, ist Akteneinsicht möglich. Wer etwa als anerkannter Flüchtling eine Niederlassungserlaubnis (§ 26 Abs. 3 AufenthG) beantragen möchte, aber über das Datum seiner Jahre zurückliegenden Asylantragstellung unsicher ist oder nicht weiß, ob das Bundesamt der Ausländerbehörde schon mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf nicht vorliegen, klärt diese Fragen sinnvollerweise, bevor die Niederlassungserlaubnis beantragt wird. Die hierfür unter Umständen notwendige Akteneinsicht darf nicht mit dem Argument verweigert werden, das Verwaltungsverfahren beginne erst mit Beantragung der Niederlassungserlaubnis, denn in der Rechtsprechung herrscht Einigkeit, dass auch außerhalb des

sebastian roder
Mitarbeiter der Geschäftsstelle des Flüchtlingsrats BW

Anwendungsbereichs von § 29 VwVfG ein Recht auf Akteneinsicht besteht, wenn die betroffene Person ein berechtigtes Interesse an ihr hat. Im Ausgangspunkt steht die Gewährung der Akteneinsicht außerhalb eines Verwaltungsverfahrens zwar im Ermessen der Behörde, während im laufenden Verwaltungsverfahren ein strikter Rechtsanspruch besteht. Das Ermessen erlaubt der Behörde aber keine Entscheidung nach Lust und Laune, sondern verlangt von ihr eine Abwägung der für und wider die Akteneinsicht sprechenden Gründe. Da es sachlich tragfähige Gründe für die Verweigerung der Akteneinsicht häufig nicht geben wird, wird das Ermessen – wie Jurist*innen gerne sagen – zu Gunsten der betroffenen Person häufig »auf null reduziert« sein, wenn sie ein berechtigtes Interesse an der Akteneinsicht darlegen kann. Im gerade genannten Beispiel besteht dies in der Vermeidung eines ggf. aussichtslosen Antrags, der nebenbei bemerkt auch nicht im Interesse der Behörde liegt. Die Gewährung der Akteneinsicht ist deshalb die einzig denkbare ermessensfehlerfreie und damit rechtmäßige Entscheidung. Bei Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses an der Akteneinsicht wird die zuständige Behörde sie angesichts der überragenden Bedeutung des Rechts nur ausnahmsweise verweigern dürfen. § 29 Abs. 2 VwVfG weist dabei auf mögliche Gründe hin. Zu der dort erwähnten Beeinträchtigung ordnungsgemäßer Aufgabenerfüllung könnte es im Einzelfall etwa kommen, wenn Diensträume für die Akteneinsicht stundenlang blockiert würden oder die Akteneinsicht unangemeldet eingefordert wird, die Akte aber gerade für eine Dienstbesprechung benötigt wird. Eine Beschränkung erscheint ferner denkbar, wenn die Akteneinsicht zur Enthüllung eines konkreten Abschiebungstermin führen würde, dessen Ankündigung § 59 Abs. 1 S. 8 AufenthG den zuständigen Behörden ja ausdrücklich verbietet. Andererseits kann die betroffene Person gerade auf diese Information zur Geltendmachung ihrer Rechte angewiesen sein, etwa wenn es um die Frage geht, ob ein in Betracht gezogener Härtefallantrag wegen eines bereits »konkret feststehenden Rückführungstermins« (§ 23a Abs. 1 S. 3 AufenthG) von vorneherein aussichtslos wäre. Ferner können berechnete Geheimhaltungsinteressen in den Akten erwähnter Dritter zu

einer Beschränkung des Akteneinsichtsrechts führen (Stichwort Datenschutz). Zu denken ist etwa an in der Akte genannte Namen und Kontaktdaten von Vertrauensanwälten. Auch hier bedarf es aber stets einer sorgfältigen Abwägung: So kann beispielsweise die Kenntnis von Qualifikation und Namen eines*r (Amts-)Ärzt*in, der*die mit der Untersuchung der Reiseunfähigkeit einer ausreisepflichtigen Person betraut war, zur Verteidigung der Rechte dieser Person unerlässlich sein. Ganz allgemein ist zu beachten, dass eine Verweigerung der Akteneinsicht nur soweit zulässig ist, wie dies zum Schutz der sensiblen Daten erforderlich ist. Eine auf die Geheimhaltung des Abschiebungstermins gestützte Totalverweigerung der Akteneinsicht wäre deshalb sicher rechtswidrig; allenfalls dürften jene Informationen vorenthalten werden, die den Termin der Abschiebung betreffen.

Hinweis: Existieren für das konkrete Verwaltungsverfahren behördeninterne Verwaltungsvorschriften, ist umstritten, ob diese Bestandteil der Akten und damit vom Akteneinsichtsrecht umfasst sind. Zur Preisgabe dieser Informationen wird die zuständige Stelle aber regelmäßig nach den einschlägigen Informationsfreiheitsgesetzen verpflichtet sein, zumal auch hier in der Regel kein Grund vorliegen wird, diese Entscheidungsgrundlagen geheimzuhalten.

IV. Berechtigte

§ 29 VwVfG spricht das Akteneinsichtsrecht den »Beteiligten« des Verwaltungsverfahrens zu. Beteiligte sind gem. § 13 Nr. 1 und Nr. 2 VwVfG unter anderem »der Antragsteller« oder die Person, an die die Behörde den Verwaltungsakt, z.B. eine Ausweisungs- oder Passverfügung richten will oder gerichtet hat. Der*die Antragsteller*in muss das Akteneinsichtsrecht aber nicht selbst ausüben sondern kann sich gem. § 14 Abs. 1 S. 1 VwVfG durch eine*n Bevollmächtigte*n vertreten lassen, die*der das Akteneinsichtsrecht dann im Namen der Vollmachtgeber*in wahrnimmt. Die bevollmächtigte Person muss dabei kein*e Rechtsanwält*in sein. Um Nachteile für die vollmachtgebende Person zu vermeiden, sollte die einer*m Nichtjurist*in erteilte Vollmacht aber möglichst eng gefasst werden. Sie könnte etwa auf eine Einsicht in die die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis betreffenden Akten beschränkt sein. Eine unbeschränkte Vollmacht birgt nämlich das Risiko,

dass zukünftige Bescheide (nur) der bevollmächtigten Person zugestellt und ggf. Fristen für Rechtsbehelfe verpasst werden.

V. Antrag sowie Ort und Form der Akteneinsicht

Die Akteneinsicht bedarf eines Antrags, der bei der aktenführenden Behörde zu stellen ist. Dies ist regelmäßig die für die Entscheidung zuständige Behörde, in Asylverfahren oder Verfahren betreffend den (beabsichtigten) Widerruf eines Schutzstatus also das Bundesamt. Geht es dagegen um die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, ist nach der für Baden-Württemberg geltenden AAZuVO die untere Ausländerbehörde (=Landratsamt/Stadtverwaltung) zuständig, während für bestimmte ausweisungsrechtliche Entscheidungen das regionale Regierungspräsidium zuständig und damit die zur Akteneinsicht verpflichtete Behörde ist. Im Visumsverfahren entscheidet dagegen die zuständige Auslandsvertretung über die Gewährung der Akteneinsicht. Fragen zum Asylbewerberleistungsgesetz betreffen wiederum den Zuständigkeitsbereich der unteren Aufnahmebehörde (=Landratsamt bzw. Stadtverwaltung). Ist man sich unsicher, bei welcher Behörde die Akteneinsicht zu beantragen ist, kann man dort entweder vorab nachfragen oder vorsorglich bei allen in Frage kommenden Behörden Akteneinsicht beantragen. Vom »Ob« der Akteneinsicht ist das »Wie«, also die Art und Weise der Gewährung der Akteneinsicht zu trennen. Grundsätzlich erfolgt die Akteneinsicht in den Amtsräumen der aktenführenden Behörde (§ 29 Abs. 1 S. 1 LVwVfG). Allerdings können nach § 29 Abs. 3 S. 2 VwVfG Akten auch außerhalb der zuständigen Behörde eingesehen werden. So ist es etwa in Familiennachzugsverfahren (=Visumsverfahren) üblich, dass die Verfahrensakten im Einverständnis mit der zuständigen Auslandsvertretung bei der Ausländerbehörde eingesehen werden. Auch bei innerdeutschen Verfahren kann die zuständige Behörde eine andere Behörde mit der Gewährung der bei ihr beantragten Akteneinsicht »beauftragen« und ihr die Akten zu diesem Zweck übersenden. Das kann etwa zur Vermeidung langer Anfahrtswege sachgerecht sein. Auch die Übersen-

dung der Akte(n) unmittelbar an die antragstellende Person oder ihre*n Bevollmächtigt/n ist möglich und vor allem bei Rechtsanwält*innen auch üblich, denen die Akten dann in ihre Kanzleiräume geschickt werden. Ein Anspruch auf Aktenversand, der ja stets mit einem Verlustrisiko einhergeht, besteht allerdings nicht. Gleichwohl kann er im Einzelfall die einzig ermessensfehlerfreie Entscheidung sein, etwa wenn eine inhaftierte, nicht vertretene Person Einsicht in die Ausländerakten beantragt oder wenn die Akteneinsicht aufgrund des Umfangs nicht an einem Tag zu leisten ist und/oder der Ort der Akteneinsicht weit entfernt ist. Ebenso liegt der Fall, wenn eine Akteneinsicht in den Amtsräumen coronabedingt nicht zugelassen wird. Da das Bundesamt elektronische (nicht immer vollständige) Asylakten führt, ist die Gewährung der Akteneinsicht durch Versand einer Aktenkopie in asylrechtlichen Verfahren die Regel. Bei einer Akteneinsicht in den Räumen der Behörde, steht es in ihrem (pflichtgemäßen) Ermessen, ob diese unter Aufsicht erfolgt. Ein Anspruch auf Anfertigung von Kopien/Fotografien der relevanten Akteninhalte besteht zwar im Anwendungsbereich des VwVfG nicht (anders z.B. im Anwendungsbereich des SGB, vgl. § 25 Abs. 5 S. 1 SGB X). Für die Ablehnung eines entsprechenden Begehrens bedarf es aber triftiger Gründe; ansonsten handelte die Behörde ermessensfehlerhaft. Der verantwortungsvolle Umgang mit den angefertigten Kopien/Fotografien sollte dabei ebenso selbstverständlich sein wie der mit der Akte selbst!

VI. Kosten der Akteneinsicht

Für den mit der Gewährung der Akteneinsicht verbundenen Aufwand kann die Behörde nach dem einschlägigen Gebührenrecht Kosten in Rechnung stellen. So können mit einem Behördenkopierer angefertigte Kopien durchaus mit bis zu 1,20 € pro Blatt zu Buche schlagen. Auch die Kosten eines Aktenversands müssen übernommen werden, jedenfalls wenn der Versand auf eigenen Wunsch geschieht. Erfolgt der Versand auf Antrag in die Kanzleiräume eines*r Rechtsanwält*in, ist nach der Rechtsprechung des VGH Mannheim der*die Rechtsanwält*in und nicht der Mandant Gebührenschuldner*in. Zur Vermeidung unliebsamer Überraschungen sollte man sich vorab bei der Behörde nach den Kosten erkundigen. _