

BGer 1C 347/2024 vom 14. Oktober 2024

Bundesgericht, 2024-10-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_347_2024

FR: TF 1C 347/2024 du 14 octobre 2024

IT: TF 1C 347/2024 del 14 ottobre 2024

Regeste

Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus | Grundrecht

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 24g Abs. 1 BWIS kann unter anderem gegen Verfügungen des fedpol über Massnahmen nach dem 5. Abschnitt des BWIS beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Der Weiterzug eines entsprechenden Entscheids des Bundesverwaltungsgerichts an das Bundesgericht ist zulässig unter den Voraussetzungen von Art. 82 ff. BGG .

E. 1.2

Angefochten ist ein Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer öffentlich-rechtlichen Angelegenheit (vgl. Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG). Nach Art. 83 lit. a BGG ist die Beschwerde unzulässig gegen Entscheide auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt (vgl. auch den gleich lautenden Art. 32 Abs. 1 lit. a VGG für die Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht). Nach der Rechtsprechung ist Art. 83 lit. a BGG grundsätzlich restriktiv auszulegen. Die Bestimmung bezieht sich auf klassische Regierungsakte bzw. "actes de gouvernement" (vgl. BGE 149 I 316 E. 5.1; 132 II 342 E. 1; je mit Hinweisen). Entscheide über polizeiliche Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten nach dem 5. Abschnitt des BWIS (nachfolgend: PMT-Massnahmen) fallen nicht unter den Ausnahmetatbestand von Art. 83 lit. a BGG (vgl. Botschaft vom 22. Mai 2019 zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus [BBl 2019 4751, S. 4802 f.]). Selbst wenn die von der Vorinstanz bestätigten PMT-Massnahmen als Entscheide auf dem Gebiet der inneren Sicherheit des Landes zu qualifizieren wären, wäre die Beschwerde an das Bundesgericht nach Art. 83 lit. a BGG nicht ausgeschlossen, da Art. 6 Ziff. 1 EMRK im betroffenen Bereich Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung einräumt und entsprechende Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts an das Bundesgericht weitergezogen werden können (Urteil 2C_349/2012 vom 18. März 2013 E. 1.1.3; vgl. auch BGE 139 II 384 E. 2.3).

E. 1.3

Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 BGG).

Vorausgesetzt ist grundsätzlich ein aktuelles praktisches Interesse an der Behandlung der Beschwerde (BGE 142 I 135 E. 1.3.1 mit Hinweisen). Ausnahmsweise tritt das Bundesgericht unter Verzicht auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses auf eine Beschwerde ein, wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt. In Fällen, in denen durch die EMRK geschützte Ansprüche zur Diskussion stehen, tritt das Bundesgericht regelmässig auf die Beschwerde ein, auch wenn kein aktuelles praktisches Interesse mehr besteht (BGE 142 I 135 E. 1.3.1 mit Hinweisen). Die Dauer von Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten nach dem 5. Abschnitt des BWIS ist auf sechs Monate begrenzt (Art. 23g Abs. 1 Satz 1 BWIS). Eine Massnahme kann einmalig um maximal sechs Monate verlängert werden (Art. 23g Abs. 1 Satz 2 BWIS). Die gegen den Beschwerdeführer angeordneten Massnahmen waren bis zum 17. Mai 2024 (Kontaktverbote und Ausgrenzung) bzw. bis zum 17. Juni 2024 (Gesprächsteilnahmepflicht) befristet, womit das aktuelle praktische Interesse an der Behandlung seiner Beschwerde dahingefallen ist. Dies steht dem Eintreten auf die Beschwerde jedoch nicht entgegen, da sich die aufgeworfenen Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung jederzeit wieder stellen können und sie kaum je rechtzeitig einer bundesgerichtlichen Prüfung unterzogen werden könnten. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer in vertretbarer Weise die Verletzung von Garantien der EMRK rügt.

E. 1.4

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vorbehältlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 und Art. 97 BGG) einzutreten.

E. 2

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht gemäss Art. 26 Abs. 1 VwVG .

E. 2.1.1

Das fedpol gewährte dem Beschwerdeführer im erstinstanzlichen Verfahren am 26. Juni 2023 Einsicht in verschiedene Akten. Zum Schutz der Persönlichkeit von Drittpersonen und im öffentlichen Interesse an der Geheimhaltung vom Inhalt von laufenden Untersuchungen waren die dem Beschwerdeführer offen gelegten Akten teilweise geschwärzt. Der Beschwerdeführer nahm am 27. Juli 2023 Stellung. Am 31. Juli 2023 lud das fedpol den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) und die Polizei des Kantons Schaffhausen zur Stellungnahme ein. Am gleichen Tag ersuchte es das Departement des Innern bzw. das Sozialamt des Kantons Schaffhausen "zur Feststellung des Sachverhaltes betreffend Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten" um Zustellung und Verwendungsfreigabe der gesamten Akten betreffend den Beschwerdeführer. Mit Schreiben vom 31. Juli 2023 stellte das fedpol dem Sozialamt verschiedene Fragen betreffend die Beratung und Begleitung des Beschwerdeführers, die Integrationsförderung sowie die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialamt und dem Beschwerdeführer. Das fedpol erklärte, die weitergegebenen Informationen wie Sozialakten allgemeiner Natur, Risiko- und Gesprächsanalysen, Gesprächskonzepte, Sitzungs- und Gesprächsprotokolle, Handlungspläne, Evaluationen und Empfehlungen sowie Risikobeurteilungen zur Person des Beschwerdeführers würden insbesondere bei der Prüfung der Subsidiarität sowie

Verhältnismässigkeit beantragter PMT-Massnahmen berücksichtigt. Mit Schreiben vom 9. August 2023 verzichtete die Schaffhauser Polizei auf eine weitere Stellungnahme. Mit Eingabe vom 10. August 2023 erstattete das Sozialamt dem fedpol Bericht und beantwortete die gestellten Fragen. Gleichzeitig reichte es dem fedpol die den Beschwerdeführer betreffenden Akten ein. Insgesamt lagen dem Bericht 30 Beilagen bei. Die Anhörung des NDB erfolgte am 18. August 2023 via Telefonkonferenz. Ebenfalls am 18. August 2023 informierte das fedpol den Beschwerdeführer in Form von anonymisierten Zusammenfassungen über den Inhalt verschiedener sensibler Akten, namentlich über Handlungen von Personen, welche wegen Delikten im Zusammenhang mit Terrorismus verurteilt wurden oder gegen welche entsprechende Strafverfahren hängig waren. Gleichzeitig übermittelte das fedpol dem Beschwerdeführer das Protokoll zur Anhörung des NDB, das Schreiben der Schaffhauser Polizei vom 9. August 2023 und den Bericht des Sozialamts vom 10. August 2023. Von den 30 Beilagen zum Bericht des Sozialamts übermittelte das fedpol dem Beschwerdeführer einzig die Beilage 28, nämlich einen Führungsbericht des Regionalgefängnisses Thun vom 11. Februar 2016. Die übrigen Beilagen bezeichnete es als verwaltungsinterne Akten, in die keine Einsicht gewährt werde. Am 24. August 2023 nahm der Beschwerdeführer zum Antrag auf Anordnung von PMT-Massnahmen noch einmal Stellung. Er kritisierte unter anderem, ihm sei in verschiedene Aktenstücke und insbesondere in die restlichen Beilagen zum Bericht des Sozialamts vom 10. August 2023 zu Unrecht keine Einsicht gewährt worden.

E. 2.1.2

In seiner Beschwerde an die Vorinstanz machte der Beschwerdeführer wiederum geltend, ihm seien im erstinstanzlichen Verfahren potenziell entscheidrelevante Akten und Informationen vorenthalten worden. Er kritisierte namentlich, dass ihm in verschiedene vom Sozialamt eingereichte Aktenstücke keine Einsicht gewährt worden sei. Der Beschwerdeführer beantragte bei der Vorinstanz, die ihm vorenthaltenen Unterlagen seien zu edieren und ihm zugänglich zu machen. Mit Zwischenverfügung vom 31. Januar 2024 stellte die Vorinstanz fest, dass das fedpol dem Beschwerdeführer im erstinstanzlichen Verfahren Einsicht in verschiedene Akten gewährt habe, wobei die zugestellten Akten zum Schutz der Persönlichkeit von Drittpersonen und im öffentlichen Interesse an der Geheimhaltung vom Inhalt von laufenden Untersuchungen betreffend schwerwiegende Delikte teilweise geschwärzt gewesen seien. Die Vorinstanz kam zum Schluss, die privaten und öffentlichen Interessen an der Einschränkung des Akteneinsichtsrechts würden das Interesse des Beschwerdeführers an einer uneingeschränkten Akteneinsicht ohne Schwärzungen überwiegen. Was die dem Beschwerdeführer nicht zugestellten 29 Beilagen zum Bericht des Sozialamts vom 10. August 2023 anbelangt, kam die Vorinstanz zum Schluss, es handle sich bei den Beilagen 1-4, 10 und 29 nicht um verwaltungsinterne Akten, da diese geeignet seien, Grundlage des Entscheids über die gegen den Beschwerdeführer verfügten Massnahmen zu bilden. Allerdings würden in Bezug auf diese Akten die Geheimhaltungsinteressen dem Interesse des Beschwerdeführers an einer uneingeschränkten Akteneinsicht überwiegen. Dementsprechend brachte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer den Inhalt der genannten Akten in zusammengefasster, anonymisierter Form zur Kenntnis. Die Verletzung der Parteirechte durch das fedpol sei damit geheilt. Betreffend die Beilagen 5-9, 11-27 und 30 kam die Vorinstanz wie schon das fedpol zum Schluss, es handle sich um verwaltungsinterne Akten, in die keine Einsicht gewährt werden müsse.

E. 2.1.3

In der Beschwerde an das Bundesgericht macht der Beschwerdeführer unter anderem geltend, die Vorinstanz habe zu Unrecht einen Teil der vom Sozialamt mit dem Bericht vom 10. August 2023 eingereichten Akten als verwaltungsintern qualifiziert und ihm diese Akten zu Unrecht vorenthalten. Damit habe die Vorinstanz sein Recht auf Akteneinsicht gemäss Art. 26 Abs. 1 VwVG verletzt.

E. 2.2

Zum Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV gehört das Recht auf Akteneinsicht. Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche verfahrensbezogenen Akten, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden, unabhängig davon, ob die Ausübung des Akteneinsichtsrechts den Entscheid in der Sache zu beeinflussen vermag. Die Einsicht in die Akten, die für ein bestimmtes Verfahren erstellt oder beigezogen wurden, kann demnach nicht mit der Begründung verweigert werden, die fraglichen Akten seien für den Verfahrensausgang belanglos. Es muss vielmehr dem Betroffenen selber überlassen sein, die Relevanz der Akten zu beurteilen (BGE 132 V 387 E. 3.2 mit Hinweisen). Art. 29 Abs. 2 BV vermittelt keinen Anspruch auf Einsicht in verwaltungsinterne Akten. Als solche gelten Unterlagen, denen für die Behandlung eines Falls kein Beweischarakter zukommt, die ausschliesslich der verwaltungsinternen Meinungsbildung dienen und somit für den verwaltungsinternen Gebrauch bestimmt sind, wie Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte, Hilfsbelege. Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts in diese Akten soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird (BGE 125 II 473 E. 4a; Urteil 1C_159/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 4.3). Für das Verwaltungsverfahren des Bundes wird das Recht auf Akteneinsicht in Art. 26 ff. VwVG konkretisiert. Nach Art. 26 Abs. 1 VwVG hat die Partei Anspruch darauf, in ihrer Sache Eingaben von Parteien und Vernehmlassungen von Behörden (lit. a), alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke (lit. b) sowie Niederschriften eröffneter Verfügungen einzusehen (lit. c). Nach Art. 27 Abs. 1 VwVG darf die Behörde die Einsichtnahme in Aktenstücke nur verweigern, wenn wesentliche öffentliche Interessen des Bundes oder der Kantone, insbesondere die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft (lit. a), oder wesentliche private Interessen, insbesondere von Gegenparteien (lit. b), die Geheimhaltung erfordern oder wenn das Interesse einer noch nicht abgeschlossenen amtlichen Untersuchung es erfordert (lit. c). Die Verweigerung der Einsichtnahme darf sich nur auf die Aktenstücke erstrecken, für die Geheimhaltungsgründe bestehen (Art. 27 Abs. 2 VwVG). Wird einer Partei die Einsichtnahme in ein Aktenstück gemäss Art. 27 VwVG verweigert, so darf auf dieses zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen (Art. 28 VwVG).

E. 2.3

Die Vorinstanz gewährte dem Beschwerdeführer wie schon das fedpol keine Einsicht in folgende Akten (Beilagen 5-9, 11-27 und 30 zum Bericht des Sozialamts vom 10. August 2023) : - Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Schaffhausen und der Beratungs- und Anlaufstelle für Extremismus und Gewaltprävention Schweiz (BEGS); - Präsentation der Angebote der BEGS im Bereich Disengagement; - Überlegungen der BEGS vom Oktober 2021 zur Reintegration von aus der Haft entlassenen Straftäterinnen oder Straftäter; - Leitfaden "Identität und Persönlichkeit - Gesprächsführung anhand des

Fünf-Säulen-Modells" der Kantonspolizei Zürich; - Beispiel für Gesprächsführung der BEGS; - Einladungen und Sitzungsprotokolle zum Runden Tisch betreffend den Beschwerdeführer mit Mitgliedern von verschiedenen kantonalen Behörden und dem Leiter der BEGS; - Einladungen und Sitzungsprotokolle zum Austausch einer Kerngruppe betreffend den Beschwerdeführer mit Mitgliedern von verschiedenen kantonalen Behörden und dem Leiter der BEGS; - Gesprächskonzept der BEGS zur Deradikalisierung des Beschwerdeführers. Bei den genannten Akten handelt es sich nicht um Unterlagen, die ausschliesslich der Meinungsbildung innerhalb des Sozialamts dienen, namentlich nicht um behördeninterne Entwürfe, Anträge, Notizen, Mitberichte oder Hilfsbelege. Vielmehr handelt es sich um Vereinbarungen, Konzepte, Analysen bzw. Risikobeurteilungen, Handlungspläne sowie Sitzungs- und Gesprächsprotokolle, welche im Rahmen der Begleitung und Kontrolle des Beschwerdeführers durch das Sozialamt bzw. im Rahmen der Zusammenarbeit mit diesem von Bedeutung waren, was aus dem Bericht des Sozialamts an das fedpol vom 10. August 2023 hervorgeht. Das Sozialamt hat dem fedpol diejenigen Akten übermittelt, um die das fedpol im Schreiben vom 31. Juli 2023 ersucht hat. Es handelt sich um Akten, die - auch nach der dazumal vertretenen Auffassung des fedpol - der Abklärung des Sachverhalts dienten und für die Prüfung der Rechtmässigkeit der beantragten PMT-Massnahmen zumindest potenziell geeignet waren. Folglich unterlagen diese Akten im erst- und im vorinstanzlichen Verfahren grundsätzlich dem Einsichtsrecht des Beschwerdeführers und durfte dem Beschwerdeführer die Einsicht in diese nicht mit der Begründung verwehrt werden, es handle sich um verwaltungsinterne Akten. Von der Qualifizierung der genannten Akten als verfahrensbezogene Akten, die potenziell geeignet sind, Grundlage des Entscheids des fedpol bzw. der Vorinstanz zu bilden, zu unterscheiden ist die Frage, ob wegen überwiegender entgegenstehender Interessen die Einsicht in gewisse Akten in Anwendung von Art. 27 f. VwVG ohne Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV hätte eingeschränkt werden können bzw. müssen. Dies hätte die Vorinstanz konkret zu prüfen gehabt, wie sie es für die übrigen Verfahrensakten auch getan hat.

E. 2.4

Nach dem Ausgeführten ist die Rüge der Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht begründet. Das Recht auf Akteneinsicht als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt ungeachtet der materiellen Begründetheit des Rechtsmittels grundsätzlich zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 144 I 11 E. 5.3 mit Hinweisen). Eine Heilung der Verletzung des Akteneinsichtsrechts im bundesgerichtlichen Verfahren (vgl. BGE 147 IV 340 E. 4.11.3) ist unter den gegebenen Umständen wegen der beschränkten Kognition des Bundesgerichts (Art. 105 Abs. 1 und 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG) ausgeschlossen.

E. 3

Die Beschwerde ist gutzuheissen, ohne dass auf die weiteren Rügen des Beschwerdeführers einzugehen ist. Das angefochtene Urteil und die Verfügung des fedpol vom 17. November 2023 sind wegen der Verletzung des Rechts des Beschwerdeführers auf Akteneinsicht aufzuheben. Zur materiellen Begründetheit der Beschwerde ist damit nichts gesagt. Von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz oder an das fedpol ist angesichts des weggefallenen aktuellen Rechtsschutzinteresses (vgl. E. 1.3 hiervor) abzusehen.

E. 4.1

Bei diesem Verfahrensausgang sind für das bundesgerichtliche Verfahren keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 66 Abs. 1 und Abs. 4 BGG). Das fedpol hat dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'000.-- auszurichten (vgl. Art. 68 Abs. 1 und Abs. 2 BGG). Damit wird das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege inklusive unentgeltliche Verbeiständung gegenstandslos.

E. 4.2

Wenn das Bundesgericht den angefochtenen Entscheid ändert oder aufhebt, kann es über die Kosten und Parteientschädigungen des vorangegangenen Verfahrens befinden (Art. 67 und Art. 68 Abs. 5 BGG). Für das vorinstanzliche Verfahren sind keine Gerichtskosten zu erheben (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Das fedpol hat dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG). Diese tritt an die Stelle des dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers von der Vorinstanz zugesprochenen amtlichen Honorars. Der Beschwerdeführer hat im vorinstanzlichen Verfahren eine Honorarnote in Gesamthöhe von Fr. 8'295.45 eingereicht. Die Vorinstanz hat das amtliche Honorar auf Fr. 5'796.75 festgesetzt. Mit Blick auf die entsprechenden Erwägungen der Vorinstanz und die Einwände des Beschwerdeführers in der Beschwerdeschrift erscheint für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 6'500.-- angemessen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.