



Abteilung I
A-4806/2021

Urteil vom 2. Juni 2023

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jürg Marcel Tiefenthal, Richterin Chiara Piras,
Gerichtsschreiber Tobias Egli.

Parteien

A. _____,
Remo Busslinger, Rechtsanwalt, Streichenberg und Partner,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Datenschutz, Akteneinsicht.

Sachverhalt:**A.**

Am 5. Oktober 2021 ersuchte A. _____ beim Staatssekretariat für Migration (SEM) um Einsicht in die ihn betreffenden Akten, die in Zusammenhang mit einer E-Mail des SEM an das Migrationsamt des Kantons Zürich stehen.

B.

Mit Verfügung vom 11. Oktober 2021 gewährte das SEM A. _____ in beschränktem Umfang Einsicht in die Akten seines Dublin-In-Verfahrens. Er erhielt eine Kopie des Aktenverzeichnisses sowie die gemäss Klassifizierung des SEM zur Edition freigegebene Aktenstücke. Keine Einsicht gewährte das SEM in die Aktenstücke Nr. (...). Es begründete diese Einschränkung damit, dass es sich dabei um interne Akten handle, die nicht dem Akteneinsichtsrecht unterstünden.

C.

Dagegen erhob A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 1. November 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung der Verfügung des SEM (nachfolgend: Vorinstanz) vom 11. Oktober 2021. Die Vorinstanz sei anzuweisen, ihm vollständige Akteneinsicht zu gewähren. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

D.

In ihrer Stellungnahme vom 28. Dezember 2021 beantragte die Vorinstanz sinngemäss die Abweisung der Beschwerde. Sie bekräftigte ihre Auffassung, wonach es sich bei den angeforderten Aktenstücken um interne Dokumente handle. Ausserdem brachte sie vor, dass der Inhalt dieser Dokumente keinen Einfluss auf ihre Entscheidung in Bezug auf das Dublin-In-Verfahren gehabt habe und die Dokumente aus diesem Grund nicht freigegeben worden seien.

E.

Mit den Schlussbemerkungen vom 26. Januar 2022 nahm der Beschwerdeführer zur Vernehmlassung Stellung. Er hielt an seinen Anträgen und Ausführungen fest.

F.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (vgl. Art. 31 VGG). Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit welcher ihm die Einsicht in sein Dublin-In-Verfahrensdossier partiell verweigert wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb er zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Ferner würdigt es die Beweise frei, ohne Bindung an förmliche Beweisregeln, sowie umfassend und pflichtgemäss (Grundsatz der freien Beweiswürdigung; vgl. Art. 40 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess vom 4. Dezember 1947 [BZP, SR 273] i.V.m. Art. 19 VwVG).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer stützt sein Gesuch um Akteneinsicht auf das Auskunftsrecht gemäss Art. 8 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 235.1). Es ist deshalb zunächst die Anwendbarkeit des Datenschutzgesetzes des Bundes zu prüfen.

3.2 Gemäss Art. 2 Abs. 1 DSG ist das Datenschutzgesetz des Bundes auf das Bearbeiten von Daten natürlicher oder juristischer Personen durch private Personen und Bundesorgane anwendbar. Bundesorgane sind Behörden und Dienststellen des Bundes sowie Personen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind (Art. 3 Bst. h DSG). Als Bearbeiten gilt jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Bekanntgeben, Archivieren oder Vernichten von Daten (Art. 3 Bst. e DSG). Personendaten sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (Art. 3 Bst. a DSG). Nach Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG findet das Datenschutzgesetz des Bundes unter anderem keine Anwendung auf hängige verwaltungsrechtliche Verfahren, mit Ausnahme erstinstanzlicher Verfahren (vgl. BGE 138 III 425 E. 4.3; Urteil des BGer 1C_541/2014 vom 13. August 2015 E. 2.2; vgl. ferner BVGE 2016/28 E. 2.2). Folglich erstreckt sich der Geltungsbereich selbst auf hängige erstinstanzliche Verwaltungsverfahren (Urteil des BVer A-1675/2016, A-1681/2016 vom 12. April 2017 E. 5.1). Nach einem abgeschlossenen Verwaltungsverfahren sind die Bestimmungen des DSG uneingeschränkt anwendbar und gehen den Regeln vor, die das Akteneinsichtsrecht während des materiellen Verfahrens (Art. 26–28 VwVG) regeln (vgl. Urteil des BVer A-1822/2021 vom 7. September 2022 E. 4.1).

3.3 Bei der Vorinstanz handelt es sich um ein Bundesorgan im Sinne von Art. 3 Bst. h DSG. Das Auskunftsgesuch des Beschwerdeführers betrifft die Bekanntgabe von Personendaten, ersucht er doch um Einsicht in das von der Vorinstanz zu seiner Person geführte Aktendossier. Den Dokumenten ist zu entnehmen, dass die Vorinstanz Personendaten des Beschwerdeführers erfasst und bearbeitet. Das Dublin-In-Verfahren des Beschwerdeführers ist abgeschlossen. Somit ist derzeit vor der Vorinstanz kein Verfahren hängig. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, erstreckt sich der Anwendungsbereich des DSG ebenfalls auf hängige erstinstanzliche Verwaltungsverfahren. Ein hängiges Beschwerdeverfahren in Bezug auf das Dublin-In-Verfahren ist sodann aufgrund der Akten weder ersichtlich noch wird dies von der Vorinstanz dargetan. Folglich gelangt das DSG auf das strittige Auskunftsgesuch zur Anwendung (vgl. BVGE 2016/22 E. 6.1).

4.

4.1 Art. 8 DSG räumt jeder Person das Recht ein, vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber zu verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden (Abs. 1). Der Inhaber der Datensammlung muss der betroffenen

Person namentlich alle über sie in der Datensammlung vorhandenen Daten einschliesslich der verfügbaren Angaben über die Herkunft der Daten mitteilen (Art. 8 Abs. 2 Bst. a DSG; zu den Modalitäten des Auskunftsrechts siehe Art. 1 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz [VDSG, SR 235.11]). Das Auskunftsrecht nach Art. 8 DSG ist ein relativ höchstpersönliches Recht, das jeder Person voraussetzungslos zusteht. Es bezieht sich auf alle in einer Datensammlung vorhandenen Daten zur um Auskunft ersuchenden Person, d.h. auf alle Angaben, die sich auf diese Person beziehen (Art. 3 Bst. a DSG) und ihr zugeordnet werden können (Art. 3 Bst. g DSG; BGE 147 III 139 E. 3.1.1 und 3.4.2 f.; 125 II 473 E. 4b; Urteil des BGer 1C_541/2014 vom 13. August 2015 E. 2.4 m.w.H.). Die Bezeichnung der Datensammlung durch den Inhaber ist dabei unerheblich. Das Auskunftsrecht kann nicht dadurch unterlaufen werden, dass zum Beispiel neben der «offiziellen» auch eine «inoffizielle» Datensammlung geführt wird. Somit erstreckt sich der Auskunftsanspruch gemäss Art. 8 DSG auch auf Akten, die zwar von der Verwaltung als «intern» bezeichnet werden, die aber Angaben über den Gesuchsteller enthalten und diesem zugeordnet werden können (BGE 147 III 139 E. 3.1.1 und 125 II 473 E. 4b). Auch umfasst der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch alle personenbezogenen Daten einer Behörde ohne Rücksicht auf ihre Entscheidungserheblichkeit für ein konkretes Verfahren. Unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten ist somit ausschliesslich die Art und der Inhalt eines Dokuments von Bedeutung und nicht seine Entscheidungsrelevanz oder Klassifikation als interne Akte (vgl. BGE 125 II 473 E. 4c.cc).

Das Auskunftsrecht ermöglicht dem Betroffenen, die Einhaltung der materiellen Grundsätze des Datenschutzes zu überprüfen und seine übrigen Datenschutzrechte wahrzunehmen, so zum Beispiel die Berichtigung unrichtiger Daten (Art. 5 Abs. 2 DSG), die Sperrung der Bekanntgabe gewisser Daten (Art. 20 Abs. 1 DSG) oder die Anonymisierung und Vernichtung nicht benötigter Daten (Art. 21 DSG; BGE 125 II 473 E. 4b). Im Fall der Datenbearbeitung durch Bundesorgane kommt dem Auskunftsrecht damit insbesondere die Funktion zu, die betroffene Person in die Lage zu versetzen, die weitergehenden Rechte gemäss Art. 25 DSG überhaupt wahrnehmen zu können (BVGE 2016/28 E. 1.4.3.1 m.w.H.).

4.2 Das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Nach Art. 9 Abs. 1 DSG kann der Inhaber der Datensammlung die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit ein Gesetz im formellen Sinn dies vorsieht (Bst. a) oder es wegen überwiegender Interessen Dritter erforderlich ist (Bst. b). Ein Bundesorgan kann dies

ausserdem tun, soweit es wegen überwiegender öffentlicher Interessen, insbesondere der inneren oder äusseren Sicherheit der Eidgenossenschaft, erforderlich ist (Art. 9 Abs. 2 Bst. a DSG) oder die Auskunft den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines andern Untersuchungsverfahrens in Frage stellt (Art. 9 Abs. 2 Bst. b DSG). Art. 9 DSG benennt die möglichen Gründe für eine Einschränkung des Auskunftsrechts abschliessend. Greift keiner der aufgeführten Einschränkungsgründe, ist die Auskunft uneingeschränkt zu erteilen (SANDRA HUSI-STÄMPFLI, in: Baeriswyl/Pärli [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar, Datenschutzgesetz, 2015, Art. 9 DSG Rn. 15; vgl. ferner BVGE 2016/28 E. 5.1 m.w.H.).

Eine Einschränkung des Auskunftsrechts muss in jedem Fall verhältnismässig sein. Angesichts der grossen Bedeutung des Auskunftsrechts für den Datenschutz ist die Auskunftsverweigerung auf das zeitlich und sachlich unbedingt Notwendige zu begrenzen (vgl. BGE 147 II 408 E. 2.3 und 125 II 473 E. 4c.aa). Die Beweislast für das Vorliegen eines zureichenden Grundes trägt der Inhaber der Datensammlung (Urteil des BVGer A-5176/2012 vom 28. Februar 2013 E. 3.2 m.w.H.).

4.3 Art. 8 DSG vermittelt grundsätzlich nur das Recht auf Auskunft über die eigenen Personendaten. Es kann sich allerdings ergeben, dass darin auch Daten über Dritte enthalten sein können (Urteil des BGer 1C_541/2014 vom 13. August 2015 E. 3.3 m.w.H.). Entsprechend kann der Inhaber der Datensammlung die Erteilung der verlangten Auskünfte verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit dies überwiegende Interessen eines Dritten erfordern (Art. 9 Abs. 1 Bst. b DSG). Reicht die Anonymisierung der betreffenden Dokumente zum Schutz Dritter aus, sollte das Auskunftsrecht des Dateninhabers (Antragsteller nach Art. 8 DSG) nicht weiter eingeschränkt werden, da sonst der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 4 Abs. 2 DSG) verletzt würde (BGE 141 III 119 E. 6.2 m.w.H.).

5.

5.1 Der Beschwerdeführer ersucht um Einsicht in die Aktenstücke Nr. (...) seines Dublin-In-Dossiers. Es ist zu prüfen, ob er gestützt auf Art. 8 DSG grundsätzlich Anspruch auf Einsicht in diese Aktenstücke hat und ob die Vorinstanz die Einsicht gestützt auf Art. 9 DSG verweigern durfte.

5.2 Die Vorinstanz verweigerte dem Beschwerdeführer die Einsicht in die streitigen Aktenstücke mit der Begründung, es handle sich dabei um interne Akten, die nicht dem Akteneinsichtsrecht unterstünden. Sie macht

geltend, es handle sich bei den Dokumenten um einen Schriftenwechsel zwischen Behörden im Rahmen des Dublin-In-Verfahrens. Diese seien einer Editionsklasse zugeordnet, die für ihre Entscheidungen nicht relevant sei. Der Inhalt dieser Dokumente habe keinen Einfluss auf ihre Entscheidung in Bezug auf das Dublin-In-Verfahren des Beschwerdeführers gehabt.

Sinngemäss macht die Vorinstanz geltend, dass sich die Akteneinsicht vorliegend nach Verfahrensrecht richte. Sie bringt vor, dass sich die Akteneinsicht nach Verwaltungsverfahrenrecht im Zweck von demjenigen nach Datenschutzrecht unterscheide. Aus ihrer Sicht habe das Akteneinsichtsrecht nicht die Kontrolle der Richtigkeit der erfassten Daten beabsichtigt, sondern die Orientierung über das Verwaltungsverfahren.

5.3 Der Beschwerdeführer bringt vor, dass gemäss Art. 8 DSG jede Person Auskunft darüber verlangen kann, ob Daten, die sie betreffen, bearbeitet werden. Sofern dem so sei, habe die betroffene Person das Recht, zu erfahren, welche Akten und Dokumente dies sind. Zudem habe die betroffene Person ein Anrecht, die fraglichen Dokumente und Daten vollumfänglich einzusehen. Das Einsichtsrecht erstrecke sich nebst den «offiziellen» auch auf die «inoffiziellen» Daten, die als verwaltungsinterne Daten oder Korrespondenzen bezeichnet würden. Solange verwaltungsinterne Daten beziehungsweise Korrespondenzen der anfragenden Person zuordnungsbar seien, habe diese das Anrecht, die Dokumente einzusehen. Es sei dabei unerheblich, ob es sich bei den gemachten Aussagen um Tatsachenfeststellungen oder reine Werturteile handle. Weiter moniert der Beschwerdeführer, dass sich die Vorinstanz in ihrer Verfügung auf ein Urteil stütze, das nicht mehr auf der aktuellen Gesetzgebung basiere. Es werde nicht bestritten, dass die streitigen Akten ihm zugeordnet werden können. Dies bedeute e contrario, dass die Vorinstanz verpflichtet sei, ihm vollumfänglich Akteneinsicht zu gewähren.

Der Einwand der Vorinstanz, wonach die angebehrten Akten unerheblich für ihren Entscheid seien und aus diesem Grund nicht freigegeben werden müssen, sei abzulehnen. Die Entscheidungsrelevanz eines Aktenstücks sei nicht ein entscheidendes Kriterium für die Gewährung der Akteneinsicht.

5.4 Der Beschwerdeführer beruft sich auf das datenschutzrechtliche Auskunftsrecht gemäss Art. 8 DSG. Die Anwendbarkeit des DSG ist gegeben (siehe E. 3.3), weshalb entgegen dem Vorbringen der Vorinstanz die Regeln zur Akteneinsicht nach Verfahrensrecht hier nicht einschlägig sind.

Massgebend für den datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch ist, ob die Aktenstücke Nr. (...) Angaben über den Gesuchsteller enthalten und ihm zugeordnet werden können. Diese Dokumente beinhalten ohne Zweifel Personendaten des Beschwerdeführers im Sinne des DSG. Der Beschwerdeführer hat deshalb gestützt auf Art. 8 DSG grundsätzlich Anspruch auf Einsicht in diese Aktenstücke. Der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch erstreckt sich auf alle personenbezogenen Daten einer Behörde, unabhängig ihrer Klassifikation und Entscheidungserheblichkeit. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz erstreckt sich der Auskunftsanspruch damit auch auf die von ihr als «intern» bezeichneten Dokumente. Ob und inwieweit die drei Aktenstücke entscheidungsrelevant sind, ist unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten unerheblich.

Einschränkungen des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts sind so- dann nur aufgrund der in Art. 9 DSG aufgeführten Gründe erlaubt. Gründe, die eine Einschränkung gemäss Art. 9 DSG erfordern, werden von der Vorinstanz weder dargetan noch sind solche, mit Ausnahme von Personendaten Dritter, ersichtlich. Der Schutz Personendaten Dritter kann mit einer Anonymisierung gewahrt werden. Eine weitergehende Einschränkung wäre aufgrund des Inhalts der Dokumente denn auch nicht verhältnismässig. Folglich hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer Einsicht in die Aktenstücke Nr. (...) zu gewähren, wobei die in den Dokumenten enthaltenen Personendaten Dritter von ihr abzudecken sind. Damit kann allfälligen Drittinteressen im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. b. DSG Genüge getan werden (vgl. E. 4.3; ferner Urteil des BVGer A-6603/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 5.2.2).

6.

6.1 Angesichts des Ausgangs des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Dem Beschwerdeführer ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

Die im Beschwerdeverfahren obsiegende Partei hat Anspruch auf eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 Abs. 1 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie wird vom Gericht

aufgrund der Akten festgesetzt, wenn keine Kostennote eingereicht wird (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Der anwaltlich vertretene und obsiegende Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine Parteientschädigung. Da er dem Bundesverwaltungsgericht keine Kostennote eingereicht hat, ist die Höhe der Parteientschädigung aufgrund der Akten festzusetzen. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.– für angemessen. Diese ist ihm von der Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zu bezahlen.

7.

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des Datenschutzes sind gemäss Art. 35 Abs. 2 VDSG dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) bekannt zu geben.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 11. Oktober 2021 aufgehoben. Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils Einsicht in die Aktenstücke Nr. (...) seines Dublin-In-Verfahrens dossiers zu gewähren, wobei die in den Akten enthaltenen Personendaten Dritter zu anonymisieren sind.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer in der Höhe von Fr. 800.– geleistete Kostenvorschuss wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Der Beschwerdeführer hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

3.

Dem Beschwerdeführer wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'000.– zugesprochen. Diese ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils von der Vorinstanz zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz, das Generalsekretariat EJPD und den EDÖB.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Tobias Egli

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat EJPD (Gerichtsurkunde)
- den EDÖB (zur Kenntnis)