



Urteil vom 22. November 2018

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richterin Sylvie Cossy, Richter Hans Schürch,
Gerichtsschreiber Daniel Merkli.

Parteien

A. _____, geboren am (...),
Tschad,
vertreten durch Benedikt Homberger, Rechtsanwalt,
Beratungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht,
(...)
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Datenänderung im Zentralen Migrationsinformationssystem
(ZEMIS);
Verfügung des SEM vom 15. Juni 2018 / N _____

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer suchte am 30. April 2017 ohne Einreichung von Identitätsdokumenten in der Schweiz um Asyl nach.

B.

Die ersten Angaben, welche der Beschwerdeführer hinsichtlich seiner Personalien machte, sind auf dem – nicht unterzeichneten – Personalienblatt vom 30. April 2017 aufgeführt, welches der Beschwerdeführer gemäss entsprechendem Vermerk nicht selbständig ausfüllte (vgl. A1), und lauteten auf B. _____, geboren am (...).

C.

Im Auftrag des SEM vom (...) wurde beim Beschwerdeführer am 5. Mai 2017 eine Handknochenaltersanalyse zur Altersbestimmung nach Greulich/Pyle durchgeführt. Diese ergab ein Knochenalter von 18 Jahren (vgl. A7/2).

D.

Im Rahmen der Befragung zur Person (BzP) gab der Beschwerdeführer an, C. _____ zu heissen und am (...) („il“) geboren zu sein (vgl. SEM-Protokoll A9 S. 3). Auf die Frage, warum er auf dem Personalienblatt den (...) als seinen Geburtstag angegeben habe, gab der Beschwerdeführer an, er habe den Polizisten (Mitarbeiter der Securitas) an der Loge darauf hingewiesen, dass er seinen Namen und sein Geburtsdatum falsch aufgeschrieben habe, aber dieser habe den Eintrag nicht ändern wollen (vgl. A9 S. 3). Es gebe eine Geburtsurkunde, die sich bei ihm zuhause befinde. Gegen Ende der Befragung wurde dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass er angegeben habe, am (...) geboren und damit noch minderjährig zu sein, indessen sei diese Angabe zu bezweifeln (keine Identitätspapiere, abweichende Altersangaben, unbestimmte Angaben zur Schulzeit und zu den familiären Verhältnissen, Ergebnis der Handknochenaltersanalyse) und er werde nicht als Minderjähriger betrachtet. Aufgrund dessen wurde sein Geburtsdatum auf den (...) festgelegt.

E.

Mit Eingabe vom 5. April 2018 an das SEM ersuchte der Rechtsvertreter um Einsicht in alle relevanten Akten betreffend Alterseinschätzung (Protokoll BzP, ärztliche Altersuntersuchung).

F.

Mit Eingabe vom 12. April 2018 reichte der Rechtsvertreter eine Geburtsurkunde in Kopie (mit den Angaben B._____, geboren am (...), ein und ersuchte entsprechend der Urkunde um Anpassung des Alters des Beschwerdeführers und dessen Namen. Der Beschwerdeführer sei als unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender zu behandeln und es sei ihm eine Vertrauensperson beizuordnen.

G.

Mit Schreiben vom 27. April 2018 stellte das SEM dem Rechtsvertreter eine Kopie des Aktenverzeichnisses und Kopien der Akten A1/1, A8/2 und A9/15 (S. 1–3) zu.

H.

Mit Verfügung vom 15. Juni 2018 (Eröffnung am 19. Juni 2018) lehnte das SEM das Gesuch um Berichtigung der Personendaten vom 12. April 2018 ab und bestätigte den entsprechenden bisherigen Eintrag im Zentralen Informationssystem (ZEMIS). Zur Begründung wies es auf die widersprüchlichen Angaben des Beschwerdeführers zu seinem Alter und den Personalien, dem geringen Beweiswert der Geburtsurkunde in Kopie und dem Ergebnis der Handknochenaltersanalyse hin.

I.

Gegen diese Verfügung erhob der Rechtsvertreter mit (offensichtlich versehentlich) auf den 17. März 2016 datierter, zuhanden der schweizerischen Post am 19. Juli 2018 aufgegebenen Eingabe beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde. Es wurde die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, die Gutheissung des Gesuchs um Altersanpassung und eventualiter die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Neubeurteilung beantragt. Unter anderem wurde geltend gemacht, dass das SEM im Rahmen der Akteneinsicht lediglich die Seiten 1–3 der BzP zugestellt und damit nur unvollständig Akteneinsicht gewährt habe.

J.

Mit Schreiben vom 27. Juli 2018 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht den Eingang der Beschwerde.

K.

Mit Zwischenverfügung vom 20. September 2018 wurde das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung im Sinne von Art. 65

Abs. 1 VwVG gutgeheissen und auf das Erheben eines Kostenvorschusses verzichtet. Gleichzeitig wurde das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverteiständung mangels Notwendigkeit abgewiesen. Im Weiteren wurde das SEM dazu ersucht, im Rahmen der Vernehmlassung zum Inhalt der Beschwerde (fragliche Rechtsgültigkeit des Personalienblattes, Gewährung des rechtlichen Gehörs zum Ergebnis der Handknochenanalyse beziehungsweise zur Änderung des Geburtsdatums, Akteneinsicht) Stellung zu beziehen.

L.

In ihrer Vernehmlassung vom 27. September 2018 beantragte die Vorinstanz ohne konkrete Bezugnahme auf die einzelnen Rügen in der Beschwerde die Abweisung der Beschwerde.

M.

Mit Zwischenverfügung vom 15. Oktober 2018 wurde dem Beschwerdeführer, da das SEM dem Rechtsvertreter, wie in der Beschwerde geltend gemacht, lediglich Einsicht in die Seiten 1–3 der BzP (vgl. A9/15 bzw. A28/1) gewährt hatte, das Aktenstück A9/15 in Kopie zugestellt und ihm eine damit verbundene Frist zur Stellungnahme gewährt.

N.

Mit Eingabe vom 30. Oktober 2018 reichte der Rechtsvertreter eine entsprechende Stellungnahme ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG, die vom SEM als Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung beziehungsweise Änderung. Er ist daher zur Einreichung der Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 sowie Art. 52 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzung von Bundesrecht sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Unangemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es ist weder an die Anträge noch die Begründungen der Parteien gebunden und wendet das Recht vom Amtes wegen an.

3.

3.1 Der Beschwerdeführer beantragt, seine Personendaten seien im ZEMIS gemäss der in Kopie eingereichten Geburtsurkunde wie folgt zu berichtigen: B._____, geboren am (...).

3.2 Die Vorinstanz führt zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben das ZEMIS, welches der Bearbeitung von Personendaten aus dem Ausländer- und dem Asylbereich dient (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003 [BGIAA, SR 142.51]) und in der Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem vom 12. April 2006 (ZEMIS-Verordnung, SR 142.513) näher geregelt ist. Nach Art. 19 Abs. 1 ZEMIS-Verordnung richten sich die Rechte der Betroffenen, insbesondere deren Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsrecht sowie das Recht auf Informationen über die Beschaffung besonders schützenswerter Personendaten, nach dem Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) und dem VwVG.

3.3 Wer Personendaten bearbeitet, hat sich über deren Richtigkeit zu vergewissern (Art. 5 Abs. 1 DSG). Werden Personendaten von Bundesorganen bearbeitet, kann jede betroffene Person insbesondere verlangen, dass unrichtige Personendaten berichtigt werden (Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 25 Abs. 3 Bst. a DSG). Auf die Berichtigung besteht in einem solchen Fall ein absoluter und uneingeschränkter Anspruch (vgl. Urteile des BVGer A-7588/2015 vom 26. Februar 2016 E. 3.2 und A-7822/2015 vom 25. Februar 2016 E. 3.2, je m.w.H.; vgl. ferner Urteil des BGer 1C_224/2014 vom 25. September 2014 E. 3.1). Die ZEMIS-Verordnung sieht im Übrigen in Art. 19 Abs. 3 ausdrücklich vor, dass unrichtige Daten von Amtes wegen zu berichtigen sind.

3.4 Grundsätzlich hat die das Berichtigungsbegehren stellende Person die Richtigkeit der von ihr verlangten Änderung, die Bundesbehörde im Streitungsfall dagegen die Richtigkeit der von ihr bearbeiteten Personendaten zu beweisen (vgl. Urteil des BGer 1C_240/2012 vom 13. August

2012 E. 3.1; BVGE 2013/30 E. 4.1). Nach den massgeblichen Beweisregeln des VwVG gilt eine Tatsache als bewiesen, wenn sie in Würdigung sämtlicher Erkenntnisse so wahrscheinlich ist, dass keine vernünftigen Zweifel bleiben; unumstössliche Gewissheit ist dagegen nicht erforderlich. Die mit dem Berichtigungsbegehren konfrontierte Behörde hat zwar nach dem Untersuchungsgrundsatz den Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen abzuklären (Art. 12 VwVG); die gesuchstellende Person ist jedoch gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG verpflichtet, an dessen Feststellung mitzuwirken (vgl. zum Ganzen Urteile des BVGer A-7588/2015 vom 26. Februar 2016 E. 3.3 und A-7822/2015 vom 25. Februar 2016 E. 3.3, je m.w.H.).

Amtliche Dokumente ausländischer Staaten, deren Zweck es ist, die Identität ihres Inhabers nachzuweisen, gelten nicht als öffentliche Urkunden im Sinne von Art. 9 ZGB, weshalb ihnen nicht ohne Weiteres ein erhöhter Beweiswert zukommt und sie wie andere Urkunden einer freien Beweiswürdigung zu unterziehen sind (vgl. Urteile des BVGer A-7588/2015 vom 26. Februar 2016 E. 3.3 und A-7822/2015 vom 25. Februar 2016 E. 3.3., je m.w.H.; vgl. ferner Urteile des BGer 6B_394/2009 vom 27. Juli 2009 E. 1.1 und 5A.3/2007 vom 27. Februar 2007 E. 2).

3.5 Kann bei einer verlangten oder von Amtes wegen beabsichtigten Berichtigung weder die Richtigkeit der bisherigen noch diejenige der neuen Personendaten bewiesen werden, dürfen grundsätzlich weder die einen noch die anderen Daten bearbeitet werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 DSG). Dies ist jedoch nicht immer möglich, müssen doch bestimmte Personendaten zur Erfüllung wichtiger öffentlicher Aufgaben notwendigerweise bearbeitet werden. Dies gilt namentlich auch für im ZEMIS erfasste Daten. In solchen Fällen überwiegt das öffentliche Interesse an der Bearbeitung möglicherweise unzutreffender Daten das Interesse an deren Richtigkeit. Unter diesen Umständen sieht Art. 25 Abs. 2 DSG deshalb die Anbringung eines Vermerks vor, in dem darauf hingewiesen wird, dass die Richtigkeit der bearbeiteten Personendaten bestritten und/oder nicht gesichert ist. Spricht dabei mehr für die Richtigkeit der neuen Daten, sind die bisherigen Angaben zunächst zu berichtigen und die neuen Daten anschliessend mit einem derartigen Vermerk zu versehen. Ob die vormals eingetragenen Angaben (als Neben- beziehungsweise Aliasidentität) weiterhin abrufbar bleiben sollen oder ganz zu löschen sind, bleibt grundsätzlich der Vorinstanz überlassen. Verhält es sich umgekehrt, erscheint also die Richtigkeit der bisher eingetragenen Daten als wahrscheinlicher oder zumindest nicht als un-

wahrscheinlicher, sind diese zu belassen und mit einem Bestreitungsvermerk zu versehen. Über dessen Anbringung ist jeweils von Amtes wegen und unabhängig davon zu entscheiden, ob ein entsprechender Antrag gestellt worden ist (vgl. zum Ganzen Urteile des BVerG A-7588/2015 vom 26. Februar 2016 E. 3.4 und A-7822/2015 vom 25. Februar 2016 E. 3.4, je m.w.H.; vgl. ferner Urteil des BVerG 1C_240/2012 vom 13. August 2012 E. 3.2).

3.6 Vorliegend obliegt es demnach grundsätzlich dem SEM zu beweisen, dass die aktuell im ZEMIS eingetragenen Personendaten A._____, geboren am (...), korrekt sind. Der Beschwerdeführer hat wiederum nachzuweisen, dass die von ihm geltend gemachten Personendaten B._____, geboren am (...), richtig beziehungsweise zumindest wahrscheinlicher sind als die im ZEMIS erfassten, ihnen mithin eine höhere Glaubwürdigkeit zukommt als dem bisherigen Eintrag. Gelingt keiner Partei der sichere Nachweis, sind diejenigen Personendaten im ZEMIS zu belassen oder einzutragen, deren Richtigkeit wahrscheinlicher ist.

3.6.1 Das SEM wies den Beschwerdeführer im Rahmen der BzP darauf hin, dass dessen Angabe, am (...) geboren und damit noch 16-jährig zu sein, zu bezweifeln sei (keine Identitätspapiere, abweichende Altersangaben, unbestimmte Angaben zur Schulzeit und zu den familiären Verhältnissen, Ergebnis der Handknochenaltersanalyse) und legte das Geburtsdatum auf den (...) fest. Nach Einreichung einer Geburtsurkunde in Kopie, lautend auf B._____, geboren am (...), hielt das SEM im angefochtenen Entscheid fest, aufgrund der widersprüchlichen Angaben des Beschwerdeführers zu seinem Alter und den Personalien, des geringen Beweiswerts der Geburtsurkunde in Kopie und des Ergebnisses der Handknochenaltersanalyse (Knochenalter 18 Jahre) sei das Gesuch um Berichtigung der Personendaten abzulehnen.

3.6.2 Auf Beschwerdeebene wurde im Wesentlichen geltend gemacht, dass das nicht unterzeichnete und damit nicht rechtsgenügende Personalienblatt aus den Akten zu entfernen sei. Im Weiteren sei nicht ersichtlich, aus welchen Gründen das SEM vor der Befragung Zweifel an der Minderjährigkeit des Beschwerdeführers gehabt haben sollte. Die Vermutung, dass das SEM bei behaupteter Minderjährigkeit systematisch Knochenaltersanalysen veranlasse, sei naheliegend, daher sei die vorgenommene Handknochenaltersanalyse rechtswidrig erstellt worden und aus dem Recht zu weisen. Ohnehin sei die Handknochenaltersanalyse zum Nach-

weis der vermuteten Volljährigkeit nicht tauglich, da vorliegend das angegebene Alter von 16 Jahren und das festgestellte Knochenalter von 18 Jahren innerhalb der Standardabweichung von drei Jahren liege. Im Weiteren habe das SEM das rechtliche Gehör verletzt, indem es im Rahmen der Akteneinsicht lediglich die Seiten 1–3 der BzP zugestellt habe. Ohne vollständige Einsicht in das entsprechende Protokoll könne nicht beurteilt werden, ob das SEM dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör zum Abklärungsergebnis gewährt habe. Die vom Beschwerdeführer gemachten Angaben an der BzP, C._____ zu heissen und am (...) geboren zu sein, würden vom Inhalt der nachgereichten Geburtsurkunde in Kopie (B._____, geboren [...]) voneinander abweichen, weil der Beschwerdeführer an der BzP Monat und Tag verwechselt habe. Die Abweichung in der Bezeichnung des Namens sei mit der unterschiedlichen Schreibweise zu erklären.

4.

4.1 Vorweg ist hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Rügen (Verletzung des rechtlichen Gehörs) festzuhalten, dass das SEM zwar dem Rechtsvertreter unvollständig Einsicht in das Protokoll der BzP (A9/15) gewährt hat (vgl. A28/1). Indessen ist die aus der unvollständig gewährten Akteneinsicht entstandene Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt zu betrachten, da dem Beschwerdeführer mit Zwischenverfügung vom 15. Oktober 2018 Einsicht in das Aktenstück A9/15 und eine damit verbundene Frist zur Stellungnahme gewährt wurde. Aus dem Protokoll der BzP ergibt sich, dass dem Beschwerdeführer im Rahmen der BzP das rechtliche Gehör zum Ergebnis der Knochenaltersanalyse gewährt wurde (vgl. A9 S. 11). Indessen ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, dass das nicht unterzeichnete Personalienblatt als nicht rechtsgenügend zu erachten ist und daher die darin aufgeführten Angaben nicht verwendet werden können.

4.2 Nach Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist die Handknochenaltersanalyse zum Beweis der Minder- beziehungsweise Volljährigkeit einer Person nicht geeignet (vgl. Koordinationsurteil des Bundesverwaltungsgerichts E-891/2017 vom 8. August 2018 E. 4.2.1). Bei dieser Methode sind sowohl eine Voll- als auch eine Minderjährigkeit möglich, ohne dass sich eine verlässliche Aussage darüber machen lässt, was wahrscheinlicher ist.

Die Beweiskraft der lediglich in Kopie eingereichten Geburtsurkunde ist ebenso als gering einzustufen, zumal der Beschwerdeführer anlässlich der BzP Angaben gemacht hat, die dem Inhalt der Geburtsurkunde (B._____, geboren am [10. Februar 200]) widersprechen. So hat er in

der BzP angegeben, C._____ zu heissen und am (...) („il“) geboren zu sein (vgl. A9 S. 3). Die Erklärungsversuche auf Beschwerdeebene, wonach die vom Beschwerdeführer gemachten Angaben an der BzP, C._____ zu heissen und am (...) geboren zu sein, vom Inhalt der nachgereichten Geburtsurkunde in Kopie (B._____, geboren (...) von einander abweichen würden, weil der Beschwerdeführer an der BzP Monat und Tag verwechselt habe und die Bezeichnung des Namens mit der unterschiedlichen Schreibweise zu erklären sei, vermögen nicht zu überzeugen. Es ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass der Beschwerdeführer ausdrücklich Tag und Monat bezeichnete („il ...“), weshalb eine Verwechslung von Monat und Tag unwahrscheinlich erscheint.

4.4. Aus diesen Erwägungen folgt, dass weder das SEM noch der Beschwerdeführer einen sicheren Nachweis des jeweils behaupteten Geburtsdatums erbringen konnten. Insgesamt erscheint die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Identität B._____, geboren am (...), nicht als wahrscheinlicher als die aufgrund des Asylverfahrens im ZEMIS eingetragene A._____, geboren am (...). Der Eintrag im ZEMIS ist folglich unverändert zu belassen. Das SEM wird angewiesen, einen entsprechenden Bestreitungsvermerk anzubringen.

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Die Verfügung des SEM vom 15. Juni 2018 ist zu bestätigen.

6.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1–3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da ihm mit Zwischenverfügung vom 20. September 2018 indessen die unentgeltliche Rechtspflege im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG gewährt wurde, sind keine Verfahrenskosten zu erheben.

7.

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des Datenschutzes sind gemäss Art. 35 Abs. 2 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG, SR 235.11) dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) bekannt zu geben.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Vorinstanz wird angewiesen, im ZEMIS einen Bestreitungsvermerk anzubringen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, das SEM, die kantonale Behörde und das Generalsekretariat des EJPD.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Marcel Tiefenthal

Daniel Merkli

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 Rechtschrift 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: