



Urteil vom 8. April 2019

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richter David R. Wenger, Richter Yanick Felley,
Gerichtsschreiber Daniel Merkli.

Parteien

A. _____, geboren am (...),
Äthiopien,
vertreten durch MLaw Katarina Socha,
Caritas Schweiz,
(...)
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Datenänderung im Zentralen Migrationsinformationssystem
(ZEMIS);
Verfügung des SEM vom 30. November 2018 / N _____

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer suchte am 26. Juni 2016 ohne Einreichung von Identitätsdokumenten in der Schweiz um Asyl nach.

B.

Die ersten Angaben, welche der Beschwerdeführer hinsichtlich seines Geburtsdatums machte, sind auf dem gleichentags erstellten Personalienblatt aufgeführt, welches der Beschwerdeführer gemäss entsprechendem Vermerk selbständig ausfüllte (vgl. A1), und lauteten auf „geboren am (...)“.

C.

Im Auftrag des SEM vom 4. Juli 2017 wurde beim Beschwerdeführer am 8. Juli 2017 eine Handknochenaltersanalyse zur Altersbestimmung nach Greulich/Pyle durchgeführt. Diese ergab ein Knochenalter von 19 Jahren oder älter (vgl. A8/1).

D.

Im Rahmen der Befragung zur Person (BzP) vom 16. August 2016 gab der Beschwerdeführer an, gemäss äthiopischem Kalender am (...) (entspricht nach gregorianischem Kalender dem [...]) geboren zu sein (vgl. SEM-Protokoll A10 S. 3). Auf die Frage, ob es sich hierbei um das genaue Geburtsdatum handle, erklärte der Beschwerdeführer, dass seine Mutter ihm dieses Geburtsdatum genannt habe. Dokumente, welche sein Alter belegen könnten, seien ausser eines Schülerausweises, der ihm im Gefängnis weggenommen worden sei, keine vorhanden. Eine Geburtsurkunde habe er nie besessen (vgl. SEM-Protokoll A10 S. 6). Gegen Ende der Befragung wurde dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass er angegeben habe, 16 Jahre alt und damit noch minderjährig zu sein, indessen sei diese Angabe zu bezweifeln (keine Identitätspapiere, abweichende Altersangaben, unbestimmte Angaben zu den familiären Verhältnissen, Ergebnis der Handknochenaltersanalyse, Aussageverhalten und Auftreten einer erwachsenen Person) und er werde nicht als Minderjähriger betrachtet. Aufgrund dessen wurde sein Geburtsdatum auf den (...) festgelegt.

E.

Am 28. September 2016 wurde unkommentiert eine auf den Namen des Beschwerdeführers lautende, am 12. Dezember 2008 (nach gregorianischem Kalender 18. August 2016) ausgestellte Geburtsurkunde mit dem Geburtsdatum (...) eingereicht.

F.

Mit Eingabe vom 3. September 2018 wies der Beschwerdeführer darauf hin, im September 2016 seine Geburtsurkunde im Original nachgereicht zu haben und ersuchte darum, im Rahmen einer Anhörung zu seinen Asylgründen befragt zu werden.

G.

Mit Schreiben vom 18. September 2018 bestätigte das SEM den Eingang der eingereichten Geburtsurkunde und hielt fest, da es sich hierbei weder um eine nationale Identitätskarte noch um einen Reisepass handle, gäbe es keinen Grund, eine Personalienänderung vorzunehmen.

H.

Mit Eingabe vom 22. Oktober 2018 an das SEM ersuchte die neu mandatierte Rechtsvertreterin um Einsicht in alle relevanten Akten betreffend Alterseinschätzung und um Anpassung des Alters des Beschwerdeführers in Form einer anfechtbaren Verfügung. Im Weiteren sei das bereits seit Längerem pendente Verfahren prioritär zu behandeln.

I.

Mit Verfügung vom 30. November 2018 (Eröffnung am 3. Dezember 2018) lehnte das SEM das Gesuch um Berichtigung der Personendaten vom 22. Oktober 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, dem geringen Beweiswert der Geburtsurkunde und dem Ergebnis der Handknochenaltersanalyse hin.

J.

Gegen diese Verfügung erhob die Rechtsvertreterin mit Eingabe vom 28. Dezember 2018 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 Neuurteilung beantragt.

K.

Mit Schreiben vom 4. Januar 2019 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht den Eingang der Beschwerde.

L.

Mit Zwischenverfügung vom 21. Januar 2019 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 Rechtsverbeiständung mangels Notwendigkeit abgewiesen.

M.

In ihrer Vernehmlassung vom 4. Februar 2019 beantragte die Vorinstanz ohne konkrete Bezugnahme auf die einzelnen Rügen in der Beschwerde die Abweisung der Beschwerde.

N.

Am 7. Februar 2019 wurde der Rechtsvertreterin die Vernehmlassung vom 4. Februar 2019 zur Kenntnis gebracht.

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, sein Geburtsdatum sei im ZEMIS gemäss der im Original eingereichten Geburtsurkunde auf den (...) zu berichtigen.

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 Auskunft-, Berichtigungs- und Löschungsrecht 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 Bestreitungsfall 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 BVerG 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 BVerG 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 DSGVO). 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 DSGVO 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 unwahrscheinlicher, 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 das aktuell im ZEMIS eingetragene Geburtsdatum des Beschwerdeführers (...) korrekt ist. Der Beschwerdeführer hat wiederum nachzuweisen, dass das von ihm geltend gemachte Geburtsdatum (...) richtig beziehungsweise zumindest wahrscheinlicher ist als das im ZEMIS erfasste, ihm

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 Angaben, am (...) beziehungsweise am (...) geboren und damit noch 16-jährig zu sein, zu bezweifeln seien (keine Identitätspapiere, abweichende Altersangaben, unbestimmte Angaben zu den familiären Verhältnissen, Ergebnis der Handknochenaltersanalyse) und legte das Geburtsdatum auf den 1. Januar 1998 fest. Nach Einreichung einer (nach gregorianischem Kalender) am 18. August 2016 ausgestellten Geburtsurkunde mit Geburtsdatum (...) hielt das SEM im angefochtenen Entscheid fest, aufgrund der widersprüchlichen Angaben des Beschwerdeführers zu seinem Alter, des geringen Beweiswerts der Geburtsurkunde und des Ergebnisses der Handknochenaltersanalyse (Knochenalter 19 Jahre) sei das Gesuch um Berichtigung der Personendaten abzulehnen. Es führte aus, der Beschwerdeführer habe abweichend vom Eintrag im Personalienblatt, am (...) geboren zu sein, im Rahmen der BzP angegeben, er sei am (...) geboren worden, was ihm von seiner Mutter mitgeteilt worden sei. Die Geburtsurkunde im Original sei nur zwei Tage nach der BzP, bei welcher der Beschwerdeführer mit der nicht geglaubten Minderjährigkeit konfrontiert worden sei, ausgestellt worden, was erhebliche Zweifel an deren Authentizität aufkommen lasse, zumal der Beschwerdeführer angegeben habe, nie eine Geburtsurkunde besessen zu haben. Dieses Dokument könne somit nicht als rechtsgenügendes Dokument betrachtet werden.

3.6.2 Auf Beschwerdeebene wurde im Wesentlichen geltend gemacht, das SEM hätte die Einreichung der Geburtsurkunde zwingend als sinngemäßes Gesuch um Feststellung der Minderjährigkeit behandeln und darüber befinden müssen. Stattdessen sei die Vorinstanz untätig geblieben, womit eine Rechtsverweigerung vorliege. Gleichzeitig habe das SEM nach Erhalt der Geburtsurkunde dem Beschwerdeführer nicht das rechtliche Gehör zum Beweisergebnis gewährt. 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. Ohnehin sei die Handknochenaltersanalyse zum Nachweis der vermuteten Volljährigkeit nicht tauglich, da vorliegend das angegebene Alter von 16 Jahren und das festgestellte Knochenalter von 19 Jahren innerhalb der Standardabweichung von drei Jahren

liege. Die mit der Beschwerde im Original eingereichte Elementary School Student Report Card (Abschluss 1. Klasse) beweise, dass der Beschwerdeführer im Jahre 1999 gemäss dem äthiopischen Kalender sieben Jahre alt gewesen und damit zweifelsfrei im Jahre 1992 gemäss dem äthiopischen beziehungsweise im Jahre 2000 nach dem gregorianischen Kalender geboren und somit bei der Asylgesuchseinreichung noch minderjährig gewesen sei.

4.

4.1 Vorweg ist hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Rügen (Verletzung des rechtlichen Gehörs, Rechtsverweigerung) festzuhalten, dass das SEM entgegen der Auffassung in der Beschwerde nicht gehalten gewesen wäre, die ohne weitere Angaben eingereichte Geburtsurkunde als sinngemässes Gesuch um Feststellung der Minderjährigkeit entgegenzunehmen, handelt es sich doch hierbei mangels entsprechender Begehren lediglich um ein zu würdigendes Beweismittel zum Nachweis der geltend gemachten Minderjährigkeit. Im Weiteren hat die Vorinstanz, wie sich aus der angefochtenen Verfügung ergibt, in antizipierter Beweiswürdigung die eingereichte Geburtsurkunde als nicht rechtsgenügendes Identitätsdokument erachtet, womit auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt. Bei dieser Sachlage erweist sich auch die Rüge der Rechtsverweigerung als unzutreffend.

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.

Mit der Einreichung der äthiopischen Geburtsurkunde im Original vermag der Beschwerdeführer die geltend gemachte Minderjährigkeit nicht zu belegen, handelt es sich doch hierbei nicht um ein rechtsgenügendes Identitätspapier (vgl. BVGE 2007/7), zumal dessen Herkunft, wie vom SEM zutreffend erörtert, fraglich erscheint. Da die Identität des Beschwerdeführers mangels Vorliegen erforderlicher Identitätspapiere nicht belegt ist, ist unabhängig von der umstrittenen Frage der Echtheit des Dokumentes ohnehin nicht überprüfbar, ob es sich bei der in der Geburtsurkunde genannten Person um den Beschwerdeführer handelt. Gleiches gilt für die mit der Beschwerde im Original eingereichten Elementary School Student Report

Card. Im Weiteren hat der Beschwerdeführer, wie vom SEM zutreffend festgehalten, widersprüchliche Angaben zu seinem Geburtsdatum gemacht. Die Erklärungsversuche in der Beschwerde, wonach der Beschwerdeführer auf dem Personalienblatt sein Geburtsdatum gemäss gregorianischem Kalender eingetragen habe und nicht feststehe, ob der Beschwerdeführer diese Angabe selbst vom äthiopischen Kalender umgerechnet habe, vermögen die Abweichung nicht plausibel zu erklären.

4.4. Aus diesen Erwägungen folgt, dass weder das SEM noch der Beschwerdeführer einen sicheren Nachweis des jeweils behaupteten Geburtsdatums erbringen konnten. Insgesamt erscheint das vom Beschwerdeführer geltend gemachte Geburtsdatum (...) nicht als wahrscheinlicher als das aufgrund des Asylverfahrens im ZEMIS eingetragene Geburtsdatum (...). 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 30. November 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 21. Januar 2019 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.

(Dispositiv nächste Seite)

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, das Generalsekretariat des EJPD, den EDÖB und die kantonale Migrationsbehörde.

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: