Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-3598/2011

Urteil vom 7. August 2012

Besetzung

Richter Markus Metz (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richter André Moser,
Gerichtsschreiber Alexander Misic.

Parteien

A._____, …,
vertreten durch lic. iur. Guido Ehrler, Advokat, Rebgasse 1,
Postfach 477, 4005 Basel,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM), Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Datenschutz (Berichtigung der Staatsangehörigkeit im ZEMIS).

Sachverhalt:

A.
Der am 8. Januar 1953 geborene A._____ – gemäss Akten ein ehemaliger Anhänger des irakischen Flügels der Baath-Partei, der ursprünglich aus Syrien stammt, von dort im Jahre 1974 aus Furcht vor Verfolgung in den Irak geflohen sei und später die irakische Staatsangehörigkeit erlangt habe – ersuchte am 3. Dezember 1997 in der Schweiz um Asyl. Am 22. Juli 1999 anerkannte das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute: Bundesamt für Migration, BFM) den Flüchtlingsstatus von A._____ und gewährte ihm – als irakischem Staatsangehörigen (vgl. Bestätigungsschreiben des BFF vom 11. August 1999) – Asyl in der Schweiz. Der irakische Pass wurde eingezogen und der Flüchtlingspass Nr. … ausgehändigt.

B.
Am 1. April 2008 heiratete A._____ in … (Syrien) die syrische Staatsangehörige B._____, geboren am 29. Mai 1978. Der am 10. April 2008 in Syrien ausgestellten Heiratsurkunde ist zu entnehmen, dass A._____ als Staatsangehörigkeit lediglich die syrische angibt.

C.
Mit Schreiben vom 28. Mai 2008 forderte das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt A._____ auf, den Fragekatalog betreffend Familiennachzug zu beantworten, namentlich, ob er die syrische Staatsangehörigkeit besitze (Frage 25); wenn nicht, weshalb auf der Heiratsurkunde die syrische Staatsangehörigkeit vermerkt sei und nicht die irakische (Frage 26). Mit Eingabe vom 6. Juni 2008 beantwortete A._____ die beiden Fragen wie folgt: Er sei "in der Stadt … in Syrien geboren und habe die syrische Staatsbürgerschaft."

D.
Am 11. Juni 2009 erteilte der zuständige Sachbearbeiter des BFM einen BFM-internen Auftrag, die Personendaten von A._____ hinsichtlich des Vornamens, des Namens und der Staatsangehörigkeit zu ändern (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-4171/2009 vom 3. Juni 2010 Bst. D in fine). Anstelle der irakischen wurde im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) neu die syrische Staatsangehörigkeit aufgeführt.

E.
Mit Verfügung vom 12. Juni 2009 wurde A._____ die Flüchtlingseigenschaft aberkannt und das Asyl widerrufen. Zur Begründung wurde haupt-

sächlich angeführt, ihm sei Asyl gewährt worden, weil er geltend gemacht habe, nicht in sein Heimatland, Syrien, zurückkehren zu können. Er sei in den Jahren 2007 und 2008 jedoch mehrmals nach Syrien gereist und habe dort auch geheiratet. Aus dem Botschaftsbericht vom 20. Mai 2009 gehe hervor, dass A._____ syrischer Staatsangehöriger sei. Er könne jederzeit einen syrischen Pass beantragen und werde von den syrischen Behörden auch nicht gesucht. Mit Urteil D-4171/2009 vom 3. Juni 2010 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht den Entscheid des BFM.

F.
Am 28. März 2011 brachte B._____ ein Kind zur Welt. Gemäss Geburtsurkunde vom 11. April 2011 ist die Staatsangehörigkeit des Kindes (sowie diejenige der Mutter und des Vaters) "ungeklärt".

G.
Mit Eingabe vom 27. April 2011 verlangte A._____ vom BFM die Berichtigung seiner Staatsangehörigkeit im Haupteintrag des ZEMIS. Mit Verfügung vom 18. Mai 2011 (eingegangen am 24. Mai 2011) wies das BFM das Gesuch ab.

H.
Mit Eingabe vom 23. Juni 2011 erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung des BFM (Vorinstanz) vom 24. Mai 2011 sei aufzuheben. Die Vorinstanz sei anzuweisen, in sämtlichen von ihr geführten elektronischen Registern, insbesondere im ZEMIS, den Beschwerdeführer als irakischen Staatsangehörigen zu führen und die syrische Staatsangehörigkeit zu löschen. Sollte der Beschwerdeführer als Doppelbürger betrachtet werden, sei bezüglich des Eintrags als syrischer Staatsangehöriger ein Bestreitungsvermerk anzubringen. Zudem stellt der Beschwerdeführer ein Gesuch um Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege.

I.
In seiner Vernehmlassung vom 18. August 2011 hält das BFM an der Verfügung vom 18. Mai 2011 fest und beantragt die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde.

J.
Mit Zwischenverfügung vom 25. August 2011 wurde das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Rechtspflege gutgeheissen und Advokat Guido Ehrler als unentgeltlicher Rechtsvertreter eingesetzt. Des

Weiteren wurde das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt zur Vernehmlassung eingeladen.

K.
In der Vernehmlassung vom 12. September 2011 vertritt das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt den Standpunkt, die syrische Staatsangehörigkeit des Beschwerdeführers sei erwiesen und die Beschwerde daher abzuweisen.

L.
Angesichts der aktuellen Situation in Syrien teilte das BFM dem Migrationsamt Basel-Stadt mit, dass sowohl der Grundsatz der Einheit der Familie als auch das derzeit geltende Entscheidmoratorium für Syrien einer Anordnung des Wegweisungsvollzugs im Fall des Beschwerdeführers klar entgegenstehe (vgl. Schreiben vom 31. Januar 2012).

M.
Auf die Begründung der gestellten Anträge und der weiteren Parteistandpunkte wird – soweit entscheidrelevant – in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, mit dem BFM eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG verfügt hat und die erlassene Verfügung ein zulässiges Anfechtungsobjekt darstellt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Nach Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt.

1.2 Mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-4171/2009 vom 3. Juni 2010 wurden dem Beschwerdeführer die Flüchtlingseigenschaft aberkannt und das Asyl widerrufen. Somit sind die sich im Zusammenhang mit der Datenberichtigung im ZEMIS stellenden Fragen nicht Vor- oder Teil-

fragen eines Asylverfahrens, sondern bilden den eigentlichen Gegenstand eines selbständigen Beschwerdeverfahrens, das sich – wie noch zu zeigen ist (E. 2.1) – in materiell-rechtlicher Hinsicht hauptsächlich auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) abstützt. Die Angelegenheit fällt somit in die Zuständigkeit der Abteilung I des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Ziff. 1 des Anhangs zum Geschäftsreglement vom 17. April 2008 für das Bundesverwaltungsgericht [VGR, SR 173.320.1] und die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4202/2007 vom 30. November 2007 E. 4.2, A-5737/2007 vom 3. März 2008 E. 3 sowie A-50/2009 vom 28. April 2009).

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer ist im vorinstanzlichen Verfahren mit seinen Anträgen nicht durchgedrungen und daher formell beschwert. Da die verlangte Berichtigung Daten über ihn selbst betrifft, ist er überdies materiell beschwert. In Fällen wie dem vorliegenden haben Betroffene stets ein schutzwürdiges, aktuelles Interesse an der Berichtigung unrichtiger Daten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4615/2009 vom 16. März 2010 E. 2; URS MAURER-LAMBROU, in: Maurer-Lambrou/Vogt [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2006, Rz. 16 zu Art. 5; JAN BANGERT, in: Maurer-Lambrou/Vogt [Hrsg.], a.a.O., Rz. 33 zu Art. 25). Der Beschwerdeführer ist daher zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist einzutreten.

2.

2.1 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 Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit (Art. 49 VwVG).

2.2 Gemäss dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen ist das Bundesverwaltungsgericht nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Es kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder

den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 212).

3.

3.1 Nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem vom 12. April 2006 (ZEMIS-Verordnung, SR 142.513) richten sich die Rechte der Betroffenen, insbesondere das Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsrecht, nach dem DSG und dem VwVG. Das ZEMIS wird nach Art. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (BGIAA, SR 142.51) vom BFM geführt. Entsprechend sind Berichtigungsbegehren an diese Behörde zu richten (Art. 6 Abs. 1 BGIAA).

3.2 Wer Personendaten bearbeitet, muss sich über deren Richtigkeit 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. d DSG). Auf die Berichtigung besteht in einem solchen Fall ein absoluter und uneingeschränkter Anspruch (vgl. BANGERT, a.a.O., Rz. 48 zu Art. 25 DSG). Bestreitet die betroffene Person die Richtigkeit der bearbeiteten Daten, so hat die Bundesbehörde diese grundsätzlich zu beweisen. Der betroffenen Person obliegt dagegen der Beweis der Richtigkeit der von ihr verlangten Berichtigung (Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts A-1507/2009 vom 15. Oktober 2009 E. 3.2 und A-1001/2008 vom 1. September 2008 E. 6.2; vgl. zum Ganzen BANGERT, a.a.O., Rz. 52 zu Art. 25 DSG). Aufgrund der Untersuchungsmaxime im Verwaltungsrecht muss zudem ein Bundesorgan, welches mit einem datenschutzrechtlichen Begehren konfrontiert ist, den Sachverhalt von Amtes wegen abklären (YVONNE JÖHRI, in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich 2008, Rz. 21 zu Art. 25).

4.

4.1 Die Vorinstanz verweigerte das Gesuch des Beschwerdeführers auf Berichtigung des ZEMIS-Haupteintrags aus folgenden Gründen: Bei Vorliegen mehrerer Staatsangehörigkeiten setze eine Änderung des ZEMIS-Haupteintrags das Einverständnis des zuständigen Kantons voraus. Der Kanton Basel-Stadt sei (mit nachvollziehbarer Begründung) nicht einverstanden. Nach Auffassung der Vorinstanz wäre eine Änderung des Haupteintrags des Weiteren nur statthaft, wenn kein hängiges Verfahren

bestünde. Vorliegend seien jedoch sowohl die Verfahren betreffend Familiennachzug der Ehefrau und deren Asylgesuch als auch das Verfahren betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung des Beschwerdeführers hängig. Aus prozessökonomischen Gründen könnten während pendenter Verfahren keine Änderungen im Haupteintrag im ZEMIS vorgenommen werden. Zudem ziele der Änderungsantrag offenbar darauf ab, mit einem Wechsel zur irakischen Staatsangehörigkeit einen allfälligen Wegweisungsvollzug zu erschweren. Aus all diesen Gründen bleibe als Staatsangehörigkeit weiterhin Syrien eingetragen.

4.2 Da sich eine Datenberichtigung – so der Einwand des Beschwerdeführers – allein am Grundsatz der Wahrheit zu orientieren habe, spiele es keine Rolle, ob ein Verfahren hängig sei oder nicht. Unerheblich seien zudem die von der Vorinstanz vorgebrachten prozessökonomischen Gründe, die gegen eine Berichtigung sprächen. Ebenso wenig nachvollziehbar sei, weshalb der Aufenthaltskanton sein Einverständnis für eine Berichtigung im ZEMIS geben müsse.

4.3 Der Berichtigungsanspruch betroffener Personen ist – wie bereits unter E. 3.2 ausgeführt – absoluter Natur, so dass seine Geltendmachung grundsätzlich keiner zeitlichen Beschränkung unterliegen kann. Die Pflicht, unrichtige Personendaten zu berichtigen, besteht daher unabhängig davon, ob ein Asylverfahren anhängig oder bereits rechtskräftig abgeschlossen ist (dazu schon ausdrücklich Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4035/2011 vom 19. Dezember 2011 E. 4.2). Daran vermögen auch prozessökonomische Argumente nichts zu ändern. Nach Auffassung der Vorinstanz scheitert aber die anbegehrte Änderung im Haupteintrag im ZEMIS auch am fehlenden Einverständnis des Kantons Basel-Stadt. Dieser Auffassung ist nicht zu folgen. Die Kantone besitzen zwar ein Mitwirkungsrecht bei der Bearbeitung von Personendaten im Informationssystem (vgl. Art. 7 Abs. 1 BGIAA), von einem eigentlichen ihnen gegenüber dem BFM zustehenden "Vetorecht" gegen Änderungen von ZEMIS-Einträgen kann hingegen keine Rede sein. Damit ist im vorliegenden Fall – entgegen der Auffassung der Vorinstanz – eine Änderung des Haupteintrags im ZEMIS grundsätzlich zulässig.

5.

5.1 Somit stellt sich die Frage, ob die irakische oder die syrische oder die irakisch-syrische Staatsbürgerschaft des Beschwerdeführers im ZEMIS aufgeführt werden soll.

5.2 Der Beschwerdeführer bringt vor, er habe sich zum Zeitpunkt seiner Einreise mit seinem irakischen Pass ausgewiesen und damit den Nachweis erbracht, irakischer Staatsangehöriger zu sein. Ihm sei das Asyl als irakischer Staatsbürger erteilt worden. Im Zuge des Widerrufverfahrens habe das BFM am 11. Juni 2009 den ZEMIS-Eintrag in "Syrischer Staatsangehöriger" geändert und sich dabei auf bestrittene Ergebnisse der Botschaftsanfragen und der Auskünfte des syrischen Vertrauensanwalts berufen. Es werde bestritten, dass er aktuell noch syrischer Staatsangehöriger sei. Mit seinem mittlerweile aberkannten Flüchtlingspass sei er nach Syrien eingereist und habe jeweils ein Visum beantragen müssen. Wäre er syrischer Staatsangehöriger, sei nicht nachvollziehbar, weshalb er für Syrien ein Visum benötigt hätte. Zusammenfassend habe das BFM den Beweis nicht erbracht, dass er syrischer Staatsangehöriger sei.

5.3 Die Vorinstanz verweist in ihrer Verfügung vom 18. Mai 2011 auf die ihres Erachtens nachvollziehbaren Einwände des Migrationsamts des Kantons Basel-Stadt (vgl. Vernehmlassung vom 12. September 2011). Danach würde eine Änderung der Staatsangehörigkeit des Beschwerdeführers in die "alte" irakische Staatsangehörigkeit unter anderem dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-4171/2009 vom 3. Juni 2010 widersprechen, da gerade die Umstände, dass der Beschwerdeführer die syrische Staatsangehörigkeit besitzen soll und ihm bei seinen Reisen nach Syrien die Unterschutzstellung des syrischen Staates gewährt worden sei, zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft geführt hätten.

5.4 Für die nachfolgenden Erwägungen, die sich mit Blick auf die aktuellen Ereignisse nicht auf die Botschaftsauskünfte oder auf die Angaben des Vertrauensanwalts abstützen, wird auf die englische, notariell beglaubigte Übersetzung des syrischen Bürgerrechtsgesetzes vom 24. November 1969 zurückgegriffen, das auf der Homepage des UN-Flüchtlingskommissariats publiziert ist (nachfolgend: Bürgerrechtsgesetz; "Nationality Law; Legislative Decree 276, 15/91389 H. and 24/11/1969"; vgl. http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4d81e7b12.pdf; zuletzt besucht am 17. Juli 2012). Gemäss Art. 3 wird ipso facto jedem Kind eines syrischen Vaters die syrische Staatsbürgerschaft zuerkannt (und zwar unabhängig davon, ob die Geburt inner- oder ausserhalb des syrischen Territoriums erfolgt ist; sogenanntes ius sanguinis-Prinzip). Besteht noch kein Vaterschaftsverhältnis, besitzt jedes auf syrischem Territorium geborene Kind einer syrischen Mutter die syrische Staatsangehörigkeit (ius sanguinis/ius soli-Prinzip). Sind die Eltern staatenlos, erhält das auf syrischem Territorium geborene Kind die syrische Staatsangehörigkeit (ius soli-

Prinzip). Diese zur Erlangung der Staatsbürgerschaft massgeblichen Grundsätze, die auch in anderen Staaten gelten (vgl. IAN BROWNLIE, Principles of Public International Law, 7. Aufl., Oxford 2008, S. 388), beanspruchten bereits bei der Geburt des Beschwerdeführers Geltung (vgl. EBERHARD KIENLE, Imagined Communities Legislated: Nationalism and the Law of Nationality in Syria and Egypt, in: Eugene Cotran/Chibli Mallat [Hrsg.], Yearbook of Islamic and Middle Eastern Law, Band I [1994], Den Haag etc. 1995, S. 50 ff.). Zu Recht bestreitet der in … (Syrien) geborene Beschwerdeführer deshalb auch nicht, zu keinem Zeitpunkt syrischer Staatsangehöriger gewesen zu sein.

5.5

5.5.1 Vielmehr bestreitet der Beschwerdeführer, "aktuell" noch syrischer Staatsangehöriger zu sein. Mit Annahme der irakischen Staatsangehörigkeit habe er die syrische gewissermassen "aufgegeben", da Syrien keine doppelte Staatsbürgerschaft akzeptiere. Diesen Ausführungen des Beschwerdeführers kann aus folgenden Gründen nicht gefolgt werden.

5.5.2 Wenn die Behauptung des Beschwerdeführers tatsächlich zutreffen würde, dass er die syrische Staatsangehörigkeit nicht mehr besitze, müsste – gestützt auf das in E. 5.4 Gesagte – entweder eine Entlassung aus der syrischen Staatsbürgerschaft oder eine Aberkennung derselben stattgefunden haben.

Zur Entlassung aus dem syrischen Staatsbürgerrecht bedarf es eines in jeder Hinsicht komplizierten und aufwändigen Formalakts, nämlich eines auf Empfehlung des Innenministers erlassenen Dekrets, das dem Gesuchsteller erlaubt "to abandon his nationality after having fulfilled all his obligations and duties towards the state" (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bürgerrechtsgesetz). Entsprechende Belege, die für die Entlassung aus dem syrischen Staatsbürgerrecht sprächen, werden vom Beschwerdeführer nicht ins Recht gelegt, und es ist – namentlich mit Blick auf die Umstände (vgl. Bst. A hiervor) – auch nicht davon auszugehen, dass ein solches Verfahren stattgefunden hat.

Der Beschwerdeführer bringt in seiner Eingabe vom 9. November 2011 nochmals vor, dass er als irakischer Staatsangehöriger Militärdienst bei der irakischen Armee geleistet habe "und im syrisch-iranischen Krieg zum Einsatz gekommen [sei]." Damit könnte der Aberkennungsgrund gemäss Art. 21 Bst. B Bürgerrechtsgesetz einschlägig sein, wonach die syrische Staatsbürgerschaft aberkannt werden kann ("may"), wenn eine Person

freiwillig Militärdienst für einen fremden Staat geleistet hat, ohne vorgängig die Genehmigung des Verteidigungsministers eingeholt zu haben. Abgesehen davon, dass es zwischen Syrien und Iran nie einen Krieg gegeben hat (der Beschwerdeführer meint wohl den irakisch-iranischen Krieg), handelt es sich um eine Kann-Vorschrift. Zudem fehlen Unterlagen, die eine Aberkennung der syrischen Staatsangehörigkeit belegen würden, denn auch dazu bedarf es (wie beim Entlassungsverfahren) eines auf Geheiss des Innenministers erlassenen Dekrets "stating full reasons" (Art. 21 des syrischen Bürgerrechtsgesetzes).

5.5.3 Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist nach syrischem Recht eine doppelte Staatsbürgerschaft durchaus zulässig und möglich: Nach Art. 10 Abs. 2 des Bürgerrechtsgesetzes (in der geänderten Fassung vom 13. Dezember 1972, vgl. Art. 1 Abs. 2 Legislative Decree 17, dated 28/12/1391 corresponding to 13/12/1972, Amendment of Legislative Decree 276 of 1969) behält jeder syrische Staatsangehörige, der eine andere Staatsangehörigkeit erworben hat (auch ohne das soeben beschriebene formelle Entlassungsverfahren durchlaufen zu haben), sowohl die syrische als auch die neu erworbene Staatsangehörigkeit. Die neu erworbene Staatsangehörigkeit wird durch die syrische nicht beeinträchtigt ("Every Syrian Arab national who has acquired a foreign nationality […] shall continue to enjoy that nationality from all respects and in all situations […]").

5.5.4 Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass der Beschwerdeführer die syrische Staatsangehörigkeit nicht "aufgegeben" hat, indem er 1974 Syrien verlassen und die irakische Staatsangehörigkeit angenommen hat. Da weder eine Entlassung aus der syrischen Staatsbürgerschaft noch eine Aberkennung derselben vorliegt, besitzt er deshalb – neben der irakischen – auch die syrische Staatsbürgerschaft weiterhin (was er zeitweise auch gegenüber den Behörden angegeben hat, vgl. Bst. B und C hiervor sowie das Anhörungsprotokoll vom 25. Mai 1999 und das Protokoll vom 11. Oktober 2010, S. 13). Nach dem Gesagten muss daher auf das Vorbringen, er sei jeweils mit seinem Flüchtlingspass und einem Visum in Syrien eingereist und könne daher gar nicht syrischer Staatsbürger sein, nicht weiter eingegangen werden.

5.6

5.6.1 Selbst wenn er irakisch-syrischer Doppelbürger wäre – so der Beschwerdeführer –, müsse der ZEMIS-Eintrag dennoch berichtigt werden. Zu diesem Zweck verweist er auf ein Schreiben vom 2. Februar 2011,

worin der Vizedirektor des BFM der Basler Sektion der Menschenrechtsorganisation "augenauf" mitteilt, dass bei Angehörigen eines Drittstaats (d.h.: bei Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörigen), die über eine doppelte Staatsbürgerschaft verfügen, diejenige Staatsbürgerschaft in das ZEMIS übernommen werde, die mittels eines gültigen Reisedokuments belegt werden könne. Sollte die betroffene Person über gültige Reisedokumente für beide Staatsangehörigkeiten verfügen, werde sie von der zuständigen Migrationsbehörde angefragt, welche der beiden Staatsangehörigkeiten als Haupteintrag übernommen werden solle. Die zweite Staatsangehörigkeit werde dann jeweils in der ZEMIS-Applikation im Feld "Staatsangehörigkeit 2" eingetragen. – Gestützt auf dieses Schreiben und auf Ziff. 3.2 der Weisung EAZW Nr. 10.10.05.01 vom 15. Mai 2010 macht der Beschwerdeführer geltend, da vorliegend lediglich ein irakisches Reisedokument bei den Akten sei, nicht aber ein syrisches, sei für den ZEMIS-Eintrag die irakische Staatsangehörigkeit massgebend.

5.6.2 Auszugehen ist von der hier einschlägigen "Weisung zur Erfassung und Änderung von Personendaten ZEMIS" des BFM vom 1. Juli 2012, wonach die Identität einer Person (d.h. Name, Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit und Geschlecht) als gesichert gilt, wenn die Person ein echtes und ihr zustehendes Reise- oder Identitätsdokument vorweisen kann (Ziff. 2.1.1). Diese gesicherte Identität ist grundsätzlich die Hauptidentität (Ziff. 2.1.3). Sind für eine Person mehrere Identitäten bekannt, erfolgt der Eintrag als Hauptidentität aufgrund der offiziellen Dokumente. Im Zweifelsfall wird die mit der höchsten Wahrscheinlichkeit richtige Angabe als Hauptidentität geführt. Die weiteren Identitäten werden als Nebenidentität bezeichnet (Ziff. 3.4). Im ausländerrechtlichen Bereich kann eine zweite Staatsangehörigkeit erfasst werden, wobei dieser Eintrag keine Identität begründet (Ziff. 3.1).

5.6.3 Im vorliegenden Fall wird von der Vorinstanz die Echtheit des irakischen Reisepasses, den das Migrationsamt Basel-Stadt dem Beschwerdeführer am 28. Februar 2011 zurückgegeben hat, nicht in Frage gestellt. Gestützt auf dieses offizielle Dokument liegt deshalb – wie soeben ausgeführt – eine gesicherte Identität vor, die als Hauptidentität zu betrachten ist.

5.6.4 Der Beschwerdeführer ist irakisch-syrischer Doppelbürger. Er verfügt hingegen über keinen syrischen Reisepass, obwohl er als syrischer Staatsangehöriger nach Bezahlung des Militärpflichtersatzes einen solchen beantragen könnte. Nach Auskunft des syrischen Generalkonsulats

vom 10. Mai 2011 liege der zu entrichtende Militärpflichtersatz zwischen US$ 3'500 – 6'000. Als promovierter Akademiker müsse er den vollen Betrag bezahlen. Sofern er keinen Pflichtersatz entrichten wolle oder könne, würde das syrische Generalkonsulat einen Reisepass ausstellen, der jeweils nur ein Jahr gültig sei (und jedes Jahr neu beantragt werden müsse). Ob mit Blick auf die aktuelle Lage in Syrien der Reisepass überhaupt noch beschafft werden kann und ob die Informationen des Generalkonsulats weiterhin gültig sind, kann vorliegend nicht beurteilt werden. Da vorderhand keine gültigen Reisepapiere vorliegen, kann die syrische Staatsangehörigkeit des Beschwerdeführers weder als ZEMIS-Haupteintrag geführt noch in das ZEMIS-Feld "Staatsangehörigkeit 2" eingetragen werden.

6.
Nach dem Gesagten ist deshalb die Beschwerde gutzuheissen, weshalb auf die Vorbringen des Beschwerdeführers nicht weiter eingegangen werden muss. Die angefochtene Verfügung ist aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die im ZEMIS-Haupteintrag erfasste syrische durch die irakische Staatsangehörigkeit zu ersetzen.

7.
Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die unterliegende Vorinstanz trägt als Bundesbehörde jedoch keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Beschwerdeführer ist mit seinem Antrag auf Berichtigung im Ergebnis durchgedrungen und gilt demnach als obsiegende Partei. Schon aus diesem Grund sind ihm keine Verfahrenskosten aufzuerlegen, weshalb er die ihm mit Zwischenverfügung vom 25. August 2011 gewährte unentgeltliche Rechtspflege nicht zu beanspruchen braucht.

8.
Dem obsiegenden Beschwerdeführer steht eine Parteientschädigung für ihm erwachsene und verhältnismässig hohe Kosten zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sein Rechtsvertreter hat in diesem Zusammenhang eine Kostennote in Höhe von Fr. 2'828.80 (inkl. Mehrwertsteuer) eingereicht. Angesichts der Komplexität des Falls erscheint der Arbeitsaufwand von rund 10 Stunden gerechtfertigt. Die Parteientschädigung wird in dieser Höhe festgesetzt und ist im Sinne von Art. 64 Abs. 2 VwVG der Vor-

instanz aufzuerlegen. Die Frage der unentgeltlichen Verbeiständung stellt sich angesichts seines Obsiegens nicht.

9.

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 gutgeheissen und die angefochtene Verfügung des BFM vom 24. Mai 2011 aufgehoben. Die Vorinstanz wird angewiesen, die im ZEMIS-Haupteintrag des Beschwerdeführers erfasste syrische durch die irakische Staatsangehörigkeit zu ersetzen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Dem Beschwerdeführer wird eine Parteikostenentschädigung von Fr. 2'828.80 zugesprochen und der Vorinstanz zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils auferlegt.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. …; Einschreiben)
– das Eidgenössische Departement für Justiz und Polizei (Gerichtsurkunde)
– den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (z.K., B-Post)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Markus Metz	Alexander Misic

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Frist steht still vom 15. Juli bis und mit dem 15. August (Art. 46 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: