Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-6559/2008
{T 0/2}

Urteil vom 8. Juni 2009

Besetzung

Richterin Marianne Ryter Sauvant (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richter Beat Forster,
Gerichtsschreiber Simon Müller.

Parteien

X._____,
vertreten durch Y._____, dieser vertreten durch
Advokatur Kanonengasse, lic. iur. Magda Zihlmann,
Militärstrasse 76, Postfach 2115, 8021 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Namensberichtigung.

Sachverhalt:

A.
Zusammen mit seinem Y._____ (alias A._____) reiste X._____, geb. ___ (alias B._____, geb. _____), angolanischer Staatsangehöriger, am 18. März 2002 in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Dieses Gesuch lehnte das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF, heute: Bundesamt für Migration [BFM]) am 4. Juni 2004 ab und verfügte die Wegweisung. Aufgrund einer Behinderung von X._____ und der allgemeinen Lage in Angola wurde der Vollzug der Wegweisung als unzumutbar qualifiziert und X._____ wurde zusammen mit seinem Vater in der Schweiz vorläufig aufgenommen.

Eine im Verlauf des Verfahrens eingereichte Cédula Pessoal (Familienbüchlein) sowie eine Identitätskarte, lautend auf Y._____, wurden im Asylverfahren als eindeutige Fälschungen qualifiziert und eingezogen.

B.
Mit Gesuch vom 9. Juli 2008 beantragte Y._____ die Änderung seiner Personalien sowie derjenigen des Kindes im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS). Als Beweismittel reichte er einen angolanischen Reisepass und eine angolanische Identitätskarte ein, beide lautend auf A._____, geboren am _____. Für die Identität des Kindes X._____ reichte er die Vaterschaftserklärung im Original sowie einen beglaubigten Auszug aus dem Geburtsregister, ebenfalls im Original, ein. Einen Pass oder eine Identitätskarte für X._____ legte er dagegen nicht vor.

C.
Mit Verfügung vom 11. September 2008 hiess das BFM das Gesuch von Y._____ gut und änderte dessen Personalien im ZEMIS auf B._____. Den Antrag auf Änderung der Personalien von X._____ wies es ab und führte dazu aus, es hätten keine amtlichen Ausweisdokumente vorgelegen.

D.
Gegen diesen Entscheid erhebt X._____ (nachfolgend Beschwerdeführer), gesetzlich vertreten durch seinen Vater, am 15. Oktober 2008 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt, seine Personalien seien im ZEMIS auf A._____, geb.

_____, abzuändern. Er bringt vor, die im ZEMIS erfassten Personalien basierten auf Dokumenten, die auch von der Vorinstanz als gefälscht bezeichnet worden seien. Es sei ihm nicht möglich, heimatliche Reisedokumente zu beschaffen, da dafür eine auf seinen richtigen Namen lautende Wohnsitzbestätigung verlangt werde. Diese könne er nicht beibringen, solange er im ZEMIS unter falschem Namen registriert sei. Das ZEMIS sei kein Register öffentlichen Glaubens. Ein Eintrag darin sei zu berichtigen, wenn andere als die erfassten Personalien als wahrscheinlicher erschienen. Die Personalien, so wie sie zum Eintrag beantragt worden seien, würden durch mehrere Dokumente belegt, während sich die bisherige Eintragung nur auf mündliche, als falsch qualifizierte Angaben stütze.

Es sei zudem stossend, dass die Personalien des Vaters geändert, die Änderung des Eintrages des Sohnes dagegen abgelehnt worden seien, sodass der minderjährige Sohn gezwungen sei, einen andern Namen zu führen als sein Vater. Schliesslich sei zu beachten, dass er ohne Änderung unter einem falschen Namen in die schwierige Phase der Schul- und Berufswahl eintreten müsse und eine spätere Annahme seines richtigen Namens nur mit nachteiligen Folgen möglich sei.

E.
Mit Zwischenverfügung vom 20. November 2008 wurde dem Beschwerdeführer das Recht zur unentgeltlichen Prozessführung gewährt und lic.iur. Magda Zihlmann als amtliche Anwältin beigeordnet.

F.
In ihrer Vernehmlassung vom 20. Januar 2009 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie führt aus, es lägen keine Dokumente vor, welche die Identität des Beschwerdeführers zweifelsfrei nachweisen würden. Es liege in der Verantwortung des Vaters, gültige heimatliche Identitätsdokumente zu beschaffen. Es könne bei Vorliegen genügender Dokumente jederzeit ein neues Änderungsgesuch eingereicht werden.

G.
In seinen Schlussbemerkungen vom 23. Februar 2009 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest und macht geltend, es sei nicht notwendig, dass die Identität des Beschwerdeführers zweifelsfrei feststehe, es sei vielmehr nur zu fordern, dass die begehrte Änderung als wahrscheinlicher richtig erscheine als der ursprüngliche, falsche Eintrag.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (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 hier 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 dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

2.
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, durch den angefochtenen Entscheid daher auch materiell beschwert und deshalb zur Beschwerde befugt. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

3.
Nach Art. 19 Abs. 1 der Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung, SR 142.513) richten sich die Rechte der Betroffenen, insbesondere das Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsrecht, nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) und nach dem VwVG. Im vorliegenden Fall ist ein früheres Asylverfahren bereits abgeschlossen worden und es geht nun einzig um die Frage der Datenberichtigung im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS). Diese ist in materieller Hinsicht auf der Basis der Bestimmungen des DSG zu beantworten (vgl. dazu auch den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts A-4202/2007 vom 30. November 2007 E. 4.2).

4.
Gemäss Art. 5 Abs. 1 DSG muss sich derjenige, welcher Personendaten bearbeitet, über deren Richtigkeit vergewissern. Werden Personendaten von Bundesorganen bearbeitet, kann die betroffene Person insbesondere verlangen, dass unrichtige Personendaten berichtigt werden (Art. 5 i.V.m. Art. 25 Abs. 3 Bst. d DSG). Auf die Berichtigung besteht in einem solchen Fall ein absoluter und uneingeschränkter Anspruch (vgl. JAN BANGERT, in: Maurer-Lambrou/Vogt [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2006, 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 Unrichtigkeit der Daten bzw. der Richtigkeit der von ihr verlangten Berichtigung (Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts A-5737/2007 vom 3. März 2008 E. 4 mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen BANGERT, a.a.O., Rz. 52 zu Art. 25 DSG). Aufgrund der Offizialmaxime 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, Art. 25 N. 21).

4.1 Der Beschwerdeführer führt aus, der bestehende Eintrag im ZEMIS basiere auf von der Vorinstanz als gefälscht bezeichneten Papieren und sei falsch. Die beantragte Namensänderung sei durch einen abgelaufenen Pass des Vaters des Beschwerdeführers, die Identitätskarte des Vaters, die Vaterschaftserklärung sowie einen beglaubigten Auszug aus dem Geburtsregister belegt. Die Dokumente seien jeweils im Original eingereicht worden. Das ZEMIS sei kein öffentliches Register mir erhöhtem Beweiswert, es würden darin Daten auch lediglich aufgrund von unbelegten mündlichen Angaben einer Person erfasst. Die Identität des Beschwerdeführers werde durch die vorgelegten Dokumente genügend belegt, zumindest aber erschienen diese als „richtiger“.

4.2 Die Vorinstanz wendet dagegen ein, die vorgelegten Dokumente würden weder die Identität des Beschwerdeführers noch dessen Verwandtschaftsverhältnis zum mutmasslichen Vater zweifelsfrei nachweisen. Es liege in der Verantwortung des Beschwerdeführers bzw. seines Vaters, gültige heimatliche Identitätsdokumente zu beschaffen.

5.

5.1 Die vom Beschwerdeführer vorgelegten Urkunden sind keine Identitätspapiere und belegen die Identität des Beschwerdeführers nicht zweifelsfrei. Die Vorinstanz bemängelt zwar, die Dokumente genügten nicht, macht indessen auch keine sachlichen Zweifel an deren Echtheit geltend. Angesichts des mit heimatlichen Identitätspapieren belegten geänderten Namens des Vaters und der weiteren Dokumente, welche ein Vaterschaftsverhältnis zwischen dem Beschwerdeführer und seinem (mutmasslichen) Vater bescheinigen, ist zumindest von einer gewissen Glaubhaftigkeit der geltend gemachten Identität des Beschwerdeführers auszugehen. Dagegen sind die im ZEMIS erfassten Daten des Beschwerdeführers unbestrittenermassen aufgrund gefälschter Dokumente – und soweit dessen (mutmasslichen) Vater betreffend – nachweislich falsch eingetragen worden. Auch der erfasste Name des Beschwerdeführers ist damit mit grosser Wahrscheinlichkeit falsch.

5.2 Es fragt sich damit, ob die Richtigkeit der beantragten Datenänderung hinreichend erwiesen ist bzw. wer die Folgen einer allfälligen Beweislosigkeit zu tragen hat. Art. 25 Abs. 2 DSG sieht vor, dass bei Daten, bei denen weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit bewiesen werden kann, ein Bestreitungsvermerk anzubringen ist. Ein solcher Bestreitungsvermerk ist aber nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Im Übrigen unterliegt der datenschutzrechtliche Berichtigungsanspruch den allgemeinen Regeln des Schweizerischen Rechts zu Beweislast und -mass. Auch die spezialgesetzlichen Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) bzw. die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen der ZEMIS-Verordnung kennen keine abweichenden Regeln.

Im ordentlichen Verwaltungsverfahren hat die Behörde unter Berücksichtigung der Gesamtheit der ihr zur Verfügung stehenden Erkenntnisse einen Sachverhalt zu werten. Das VwVG sieht dabei keine starren Beweisregeln vor und setzt auch keine unumstössliche Gewissheit voraus. Massgeblich ist einzig die Überzeugung der Behörde vom Vorhandensein einer Tatsache. Genügend ist ein so hoher Grad an Wahrscheinlichkeit, dass keine vernünftigen Zweifel bleiben (Patrick L. Krauskopf / Katrin Emmenegger in: Bernard Waldmann / Phillippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2009, Art. 12

N. 214). Kann der Beweis nicht erbracht werden, trägt die Folgen der Beweislosigkeit im Bereich der Eingriffsverwaltung grundsätzlich die Verwaltung, in Bezug auf das Vorliegen anspruchsbegründender Umstände der Anspruchsberechtigte (Krauskopf/Emmenegger, a.a.O., Art. 12 Rz. 207 ff.).

5.3 Vor dem Hintergrund der vorstehend dargestellten Regeln zum Beweismass kann keiner der beiden vorliegend strittigen Namen des Beschwerdeführers als soweit bewiesen gelten, dass keine vernünftigen Zweifel bestehen.

Auch ein Rückgriff auf die Beweislastregeln beantwortet die Frage der einzutragenden Namensversion nicht eindeutig. Zwar ist der Beschwerdeführer, der einen Berichtigungsanspruch geltend macht, für die diesen Anspruch begründenden Tatsachen grundsätzlich beweispflichtig. Allerdings stellt die Bearbeitung von Personendaten einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Art. 12 N. 11) und die Behörde ist daher grundsätzlich für die Richtigkeit der von ihr bearbeiteten Daten beweispflichtig.

5.4 Die Berichtigung von Personendaten scheint angesichts des Eingriffscharakters der Datenbearbeitung als angezeigt, auch wenn die Richtigkeit der beantragten Änderung nicht mit Sicherheit als erwiesen erscheint. Die Änderung ist zudem nicht nur im Interesse des Gesuchstellenden, auch die Behörde hat ein Interesse an der Richtigkeit der von ihr bearbeiteten Daten. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil A-5737/2007 vom 3. März 2008, E. 4 und 5 denn auch ausgeführt, dass ein Eintrag in einem Personenregister zu berichtigen sei, wenn zwar weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit des bestehenden Eintrags dargetan worden sei, aber die von den Beschwerdeführenden beantragten Namensvarianten zwar nicht als erwiesen, aber wahrscheinlicher erschienen.

5.5 Im vorliegenden Fall kann festgehalten werden, dass der im ZEMIS eingetragene Name (sowie das Geburtsdatum) unbestrittenermassen falsch ist, der zur Eintragung vorgeschlagene Name dagegen mit einiger Wahrscheinlichkeit als richtig zu betrachten ist. Die Identität des mutmasslichen Vaters des Beschwerdeführers wird auch von der Vorinstanz als nachgewiesen betrachtet und für ein Nichtbestehen des geltend gemachten Vaterschaftsverhältnisses und damit für eine

Unrichtigkeit des behaupteten Namens bestehen keinerlei Anhaltspunkte. Die Beschwerde des Beschwerdeführers ist daher gutzuheissen, die angefochtene Ziffer der Verfügung der Vorinstanz ist aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die Personendaten antragsgemäss zu berichtigen.

6.
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).

7.
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 von Fr.1448.85 (inkl. Mehrwertsteuer) eingereicht. Die Parteientschädigung wird in dieser Höhe festgesetzt und ist im Sinne von Art. 64 Abs. 2 VwVG der Vorinstanz aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, Ziffer 3 der Verfügung vom 11. September 2008 wird aufgehoben und die Vorinstanz wird angewiesen, den ZEMIS-Eintrag antragsgemäss zu ändern.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Dem Beschwerdeführer wird eine Parteientschädigung von Fr. 1'448.85 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. 13 114 135; Einschreiben)
- das Generalsekretariat des EJPD (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin: Der Gerichtsschreiber:

Marianne Ryter Sauvant Simon Müller

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 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: