Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-7822/2015

Urteil vom 25. Februar 2016

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richterin Marianne Ryter,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

A._____,
vertreten durch B._____, Sozial- und Beratungsdienst,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Datenänderung im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS).

Sachverhalt:

A.
A._____ landete am 5. Oktober 2013 aus Istanbul kommend und mit falscher Identität bzw. gefälschten Ausweispapieren am Flughafen Zürich. Sie beantragte am 6. bzw. 14. Oktober 2013 Asyl in der Schweiz und legte eine am 6. März 2012 ausgestellte mutmasslich echte syrische Identitätskarte vor, welche als ihr Geburtsdatum den (…) 1993 ausweist. Am 14. Oktober 2013 reiste sie mit einer Einreisebewilligung des damaligen Bundesamtes für Migration BFM offiziell in die Schweiz ein. In der Erstbefragung durch das BFM vom 22. Oktober 2013 bestätigte A._____ die Richtigkeit des in ihrer syrischen Identitätskarte eingetragenen Geburtsdatums.

B.
Nachdem im Oktober 2014 bereits ihr damaliger Rechtsvertreter beim BFM einen entsprechenden Antrag gestellt hatte, ersuchte A._____ mit Schreiben vom 8. Januar 2015 beim Staatssekretariat für Migration SEM um Berichtigung ihres im Zentralen Migrationsinformationssystem ZEMIS erfassten Geburtsdatums. Sie machte geltend, das auf der Identitätskarte verzeichnete Geburtsdatum sei falsch. Sie sei nicht am (…) 1993, sondern am (…) 1997 geboren. Als Beweismittel reichte die Beschwerdeführerin eine Farbkopie eines syrischen Familienbüchleins ("Familien Ausweis") mit Übersetzung zu den Akten, welches als ihr Geburtsdatum den (…) 1997 ausweist. Im Verlauf des vorinstanzlichen Verfahrens legte A._____ das Familienbüchlein im Original vor.

Mit Entscheid des SEM vom 3. November 2015 wurde A._____ als Flüchtling anerkannt und es wurde ihr in der Schweiz Asyl gewährt.

C.
Mit Verfügung vom 19. November 2015 lehnte das SEM das Gesuch von A._____ um Berichtigung der Personendaten ab. Zur Begründung führte es an, A._____ habe erst im Oktober 2014 erstmals vorgebracht, ihr im ZEMIS erfasstes Geburtsdatum sei nicht korrekt. Es sei fraglich, weshalb sie dieses nicht bereits früher, namentlich anlässlich der Erstbefragung, beanstandet habe. Der Beweiswert des nachträglich eingereichten Familienbüchleins sei als sehr gering einzustufen, handle es sich dabei doch um ein leicht fälschbares und käufliches Dokument. Die vorliegende syrische Identitätskarte sei das einzige rechtsgenügliche Identitätsdokument.

D.
Gegen diese Verfügung des SEM (nachfolgend: Vorinstanz) lässt

A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 1. Dezember 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erheben.

E.
Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 5. Januar 2015 (recte: 2016) die Abweisung der Beschwerde.

F.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente 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 (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG).

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, sofern das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin des angefochtenen Entscheides, mit welchem ihr Berichtigungsgesuch abgewiesen wurde, sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist demnach 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 nicht an die Anträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

3.1 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 Löschungsrecht sowie das Recht auf Informationen über die Beschaffung besonders schützenswerter Personendaten, nach dem Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) und dem VwVG.

3.2 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 (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-4256/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 3.2 und A-4313/2015 vom 14. Dezember 2015 E. 3.2, je m.w.H.; vgl. ferner Urteil des Bundesgerichts [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.

3.3 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 (Urteil des BGer 1C_240/2012 vom 13. August 2012 E. 3.1; BVGE 2013/30 E. 4.1; Urteile des BVGer A-4313/2015 vom 14. Dezember 2015 E. 3.2 und A-1732/2015 vom 13. Juli 2015 E. 4.2). 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 (zum Ganzen Urteile des BVGer A-4256/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 3.3, A-2291/2015 vom 17. August 2015 E. 4.3 und A-3555/2013 vom 26. März 2014 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 des Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210), weshalb ihnen nicht ohne Weiteres ein erhöhter Beweiswert zukommt und sie wie andere Urkunden einer freien Beweiswürdigung zu unterziehen sind (Urteile des BVGer A-4256/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 3.3 und A-2291/2015 vom 17. August 2015 E. 7.1, 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).

3.4 Kann bei einer verlangten bzw. 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 Namen und Geburtsdaten. 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 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 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 (zum Ganzen Urteile des BVGer A-4256/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 3.4, A-3555/2013 vom 26. März 2014 E. 3.4 und A-181/2013 vom 5. November 2013 E. 7.1, je m.w.H.; vgl. ferner Urteil des BGer 1C_240/2012 vom 13. August 2012 E. 3.2).

4.
Im vorliegenden Fall obliegt es demnach der Vorinstanz zu beweisen, dass der aktuelle ZEMIS-Eintrag des Geburtsdatums der Beschwerdeführerin korrekt ist. Diese wiederum hat nachzuweisen, dass das von ihr geltend gemachte Geburtsdatum richtig bzw. zumindest wahrscheinlicher ist als die derzeit im ZEMIS erfasste Angabe, ihm mithin eine höhere Glaubwürdigkeit zukommt als dem bisherigen Eintrag (Urteile des BVGer A-4256/2015 vom 15. Dezember 2015 E. 4 und A-3111/2012 vom 22. Januar 2013 E. 4).

4.1 Das bisher im ZEMIS erfasste Geburtsdatum der Beschwerdeführerin entspricht demjenigen auf der syrischen Identitätskarte, welche die Beschwerdeführerin ins Asylverfahren einbrachte, sowie ihren Angaben auf dem nach ihrer Ankunft am Flughafen Zürich ausgefüllten Personalienblatt und in der Erstbefragung vom 22. Oktober 2013. Die Echtheit der Identitätskarte wird von der Beschwerdeführerin nicht bestritten und der entsprechende Fachdienst der Kantonspolizei Zürich konnte anlässlich einer Ausweisprüfung keine objektiven Fälschungsmerkmale feststellen. Die Beschwerdeführerin bringt keine Gründe vor, die zu erklären vermöchten, weshalb ihr Geburtsdatum beim Ausstellen der Identitätskarte nicht korrekt erfasst worden sein soll. Gestützt auf welche Dokumente oder wessen Angaben die Identitätskarte ausgestellt wurde, ist unklar. Anlässlich der Erstbefragung gab die Beschwerdeführerin zu Protokoll, sie habe das Familienbüchlein ("Familienbuch") vorlegen müssen, um eine Identitätskarte zu erhalten (Vi.-act. B21/16 Rz. 4.03). Dass das Geburtsdatum versehentlich falsch eingetragen wurde, ist jedoch unwahrscheinlich, da angeblich sowohl das Geburtsjahr als auch der Geburtstag falsch sind. Fraglich ist ferner, weshalb die Beschwerdeführerin das Geburtsdatum auf der Identitätskarte nach deren Erhalt nicht sogleich korrigieren liess.

Auf dem Personalienblatt (Vi.-act. B1/1) wurde als Geburtsdatum der Beschwerdeführerin anfänglich der (…) 1997 eingetragen. Damit lässt sich erklären, weshalb das vom 6. Oktober 2013 datierende Dokument mit den Resultaten der von der Kantonpolizei Zürich vorgenommenen Ausweisprüfung (Vi.-act. B20/3) ebenfalls noch den (…) 1997 als Geburtsdatum der Beschwerdeführerin ausweist. Es wurde denn auch explizit bemerkt, die geprüfte Identitätskarte sei in einer für den Fachdienst nicht lesbaren Schrift ausgestellt worden. Wann genau das Geburtsjahr auf dem Personalienblatt korrigiert wurde, lässt sich nicht feststellen. Offenbar aber innert kürzester Zeit, denn bereits die vom 7. Oktober 2013 datierenden und alle weiteren vorinstanzlichen Akten enthalten den (…) 1993 als Geburtsdatum.

Lediglich zwei Aktenstücke, das Protokoll der Anhörung vom 22. September 2015 (Vi.-act. B47/27) und der "interne Antrag positiver Asylentscheid" vom 26. September 2015 (Vi.-act. B48/3) geben den (…) 1997 als Geburtsdatum der Beschwerdeführerin an. Bei Letzterem dürfte es sich um ein Versehen handeln, wird doch im Dokument selbst erläutert, dass die Geburtsdaten der Beschwerdeführerin in Identitätskarte und Familienbüchlein nicht übereinstimmen. Die Protokollführerin wiederum dürfte direkt auf die mündliche Angabe der Beschwerdeführerin abgestellt haben.

4.2 Das als Beweismittel vorgelegte syrische Familienbüchlein erhielt die Beschwerdeführerin gemäss eigenen Angaben auf dem Postweg von sich im Irak aufhaltenden Familienangehörigen. Es soll im Jahr 2012 ausgestellt worden sein, wobei es neben dem Ausstellungsdatum (20/2/2012) ein "Austausch"-Datum (20. November 2012) enthält, welches nicht mit Ersterem übereinstimmt. Obwohl es somit aus demselben Jahr stammt wie die Identitätskarte, entsprechen sich die Geburtsdaten in den beiden Dokumenten nicht. Wie bei der Identitätskarte ist nicht bekannt, gestützt auf welche Datenbasis das Familienbüchlein ausgestellt wurde. Falls es ersetzt wurde, worauf das "Austausch"- ebenso wie das relativ junge Ausstellungsdatum hinweisen, könnte das Geburtsdatum der Beschwerdeführerin bei dieser Gelegenheit falsch übertragen worden sein. Die Angaben wurden jedenfalls handschriftlich eingetragen, was die Fehleranfälligkeit erhöht haben dürfte. Anders als für Vater und Mutter sowie im Gegensatz zur Identitätskarte enthält das Familienbüchlein keine "Nationalnummer" der Beschwerdeführerin.

4.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, nicht von Beginn an auf die Unrichtigkeit des Geburtsdatums auf ihrer Identitätskarte hingewiesen zu haben, da sie nicht als unglaubwürdig habe erscheinen wollen. Zudem habe sie damals keinen Kontakt zu ihrer Familie gehabt und nicht gewusst, ob sie überhaupt jemals in den Besitz eines anderen offiziellen Dokumentes kommen würde, um ihre Behauptung zu belegen. Diese Ausführungen sind nachvollziehbar.

Nichtsdestotrotz ist der Vorinstanz insofern zuzustimmen, als diese in der angefochtenen Verfügung anführt, beim Familienbüchlein handle es sich um ein leicht fälschbares und käufliches Dokument, weshalb ihm nur ein geringer Beweiswert beizumessen sei. Das Bundesverwaltungsgericht gelangte im Urteil A-2291/2015 vom 17. August 2015 nach vertiefter Auseinandersetzung zum Schluss, der Beweiswert eines syrischen Familien-

büchleins sei generell als beschränkt zu betrachten (E. 7.1). An dieser Einschätzung hat sich in der Zwischenzeit nichts geändert. Das Bundesverwaltungsgericht stellte gleichenorts ebenfalls bereits fest, dass einem Familienbüchlein eine gegenüber Reise- oder Identitätsdokumenten herabgesetzte Fälschungssicherheit zu attestieren ist. Dass indessen selbst Letztere ohne grösseren Aufwand gefälscht und erworben werden können, zeigt gerade der Umstand, dass es der Beschwerdeführerin unbestrittenermassen gelang, mit gefälschten Ausweispapieren und falscher Identität über den Flughafen Istanbul aus der Türkei auszureisen (vgl. Protokoll der Befragung vom 22. September 2015 [Vi.-act. B47/27], Antworten auf Fragen Nr. 68 und 69; ferner den sich bei den vorinstanzlichen Akten befindlichen, nicht akturierten Sitzplatzbeleg der Turkish Airlines vom 5. Oktober 2013, ausgestellt auf C._____). Insofern kann auch bei der syrischen Identitätskarte der Beschwerdeführerin nicht ausgeschlossen werden, dass es sich um eine Fälschung handelt.

Aber selbst wenn das syrische Familienbüchlein echt sein sollte, wäre damit noch nicht dessen inhaltliche Richtigkeit belegt, umso mehr als es wegen der handschriftlichen Eintragungen leicht fälschbar ist. Vielmehr bestünde weiterhin eine erhebliche Unsicherheit über das Geburtsdatum der Beschwerdeführerin und es könnte nicht gesagt werden, welches der beiden vorliegenden syrischen Dokumente – wenn überhaupt – das korrekte Geburtsdatum ausweist.

4.4 Aus den vorangehenden Erwägungen ergibt sich, dass weder die Vorinstanz den eindeutigen Beweis der Richtigkeit des bestehenden ZEMIS-Eintrags zu erbringen vermag noch die Beschwerdeführerin die Richtigkeit des von ihr geltend gemachten Geburtsdatums rechtsgenüglich nachweisen kann. Aufgrund der Aktenlage erscheint Letzteres indes zumindest nicht als wahrscheinlicher als die bisher im ZEMIS erfasste Angabe. Der bestehende ZEMIS-Eintrag ist daher unverändert zu belassen, jedoch mit einem Bestreitungsvermerk zu versehen, welchen die Vorinstanz bis anhin offenbar nicht angebracht hat.

5.

Die vorliegende Beschwerde ist demnach teilweise gutzuheissen, die angefochtene Verfügung vom 19. November 2015 aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, im ZEMIS den Vermerk anzubringen, dass das erfasste Geburtsdatum der Beschwerdeführerin ([…] 1993) bestritten ist.

6.

6.1 Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 500.– festgesetzt und im Umfang von Fr. 250.– der teilweise unterliegenden Beschwerdeführerin auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind dem von dieser geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 250.– ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten.

Die Vorinstanz hat von vornherein keine Kosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.2 Eine Parteientschädigung ist weder der Vorinstanz noch der nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 3 und 4 VGKE).

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 im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen und die angefochtene Verfügung vom 19. November 2015 aufgehoben. Die Vorinstanz wird angewiesen, das im ZEMIS eingetragene Geburtsdatum der Beschwerdeführerin ([…] 1993) mit einem Bestreitungsvermerk zu versehen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 500.– festgesetzt und im Umfang von Fr. 250.– der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss entnommen. Der Restbetrag von Fr. 250.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Sie hat dem Bundesverwaltungsgericht hierzu einen Einzahlungsschein zuzustellen oder eine Kontoverbindung mitzuteilen.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Einschreiben)
– das Generalsekretariat EJPD (Gerichtsurkunde)
– den EDÖB z.K.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Maurizio Greppi	Oliver Herrmann

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

Versand: