



Abteilung I
A-4035/2011

Urteil vom 19. Dezember 2011

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richter André Moser, Richter Beat Forster,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Gabriel Püntener, Rechtsanwalt,
Effingerstrasse 4a, 3001 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Datenänderung im Zentralen Migrationsinformationssystem
ZEMIS.

Sachverhalt:**A.**

A._____ reiste am 23. Juni 2003 in die Schweiz ein und ersuchte um Asyl. Anlässlich der Empfangsstellenbefragung vom 26. Juni 2003 machte er folgende Angaben zu seinen Personalien:

Name: A._____

Vorname:

Geburtsdatum: (...)

Offizielle Ausweispapiere hat er zum Zeitpunkt der Empfangsstellenbefragung keine abgegeben.

Anlässlich einer Anhörung durch den Migrationsdienst des Kantons (...) am 25. August 2003 brachte A._____ zum Nachweis seiner vorerwähnten Angaben eine Identitätskarte (...) bei. Auf Nachfrage hin gab er an, die Identitätskarte von (...) aus (...) zugestellt erhalten zu haben. Er besitze auch einen Reisepass, dieser sei jedoch abgelaufen und befinde sich vermutlich an seinem ehemaligen Wohnort in (...). Im automatisierten Personenregistratursystem (heute Zentrales Migrationsinformationssystem [ZEMIS]) wurden die Personalien von A._____ entsprechend seinen Angaben erfasst.

B.

Das Bundesamt für Flüchtlinge (heute: Bundesamt für Migration [BFM]) stellte mit Verfügung vom 27. November 2003 und, auf ein zweites Begehren hin, mit Verfügung vom 30. Mai 2008 fest, A._____ erfülle die Flüchtlingseigenschaft nicht und lehnte dessen Asylgesuche ab. Beide Verfügungen wurden vom Bundesverwaltungsgericht auf Beschwerden hin bestätigt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-3604/2006 vom 15. Mai 2007 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-4542/2008 vom 8. Juni 2010).

C.

Mit Schreiben vom 24. Juni 2010 teilte A._____ dem BFM mit, er habe im Asylverfahren falsche Angaben zu seinen Personalien gemacht und eine falsche Identitätskarte abgegeben. Seine Personalien würden richtig lauten:

Name: B. _____
Vorname:
Geburtsdatum: (...)

A. _____ stellte in Aussicht, seine richtige Identitätskarte beizubringen und ersuchte das BFM, hiernach die im ZEMIS erfassten Daten zu seinen Personalien zu berichtigen.

Mit Schreiben vom 30. August 2010 reichte A. _____ dem BFM zum Nachweis seiner richtigen Personalien eine Identitätskarte (...) samt deutscher Übersetzung ein. Die Identitätskarte lautet der Übersetzung zu Folge auf B. _____, geb. am (...). Ebenfalls eingereicht wurde die unvollständige Kopie eines Geburtsscheins sowie eine deutsche Übersetzung.

D.

Mit Schreiben vom 18. Oktober 2010 teilte das BFM A. _____ mit, es werde die beantragte Berichtigung der Personalien als Aliasname führen, im Übrigen aber keine Änderung der Personalien im ZEMIS vornehmen. A. _____ seinerseits hielt mit Schreiben vom 25. Oktober 2010 an seinem Begehren um Berichtigung fest.

E.

Das BFM unterzog daraufhin beide von A. _____ beigebrachten Identitätskarten einer Echtheitsprüfung. In einer Aktennotiz vom 11. November 2010 ist festgehalten, dass beide Identitätskarten keine objektiven Fälschungsmerkmale aufweisen.

F.

Auf Aufforderung des BFM brachte A. _____ mit Schreiben vom 30. November 2010 das Original seiner Geburtsurkunde samt deutscher Übersetzung sowie das Original seines (...) Führerscheins bei.

G.

Das BFM stellte mit Schreiben vom 30. Dezember 2010 in Aussicht, das Begehren um Berichtigung der im ZEMIS erfassten Personalien abzuweisen. Zur Begründung verwies das BFM auf die Echtheit beider Identitätskarten und den Umstand, dass Führerschein und Geburtsurkunde keine rechtsgenügenden Ausweisdokumente darstellen würden. Eine Berichtigung der Personalien könne daher nur bei Vorliegen eines Reisepasses vorgenommen werden. Das BFM bot A. _____

Gelegenheit, sich zur in Aussicht gestellten Abweisung seines Begehrens zu äussern.

H.

A._____ hielt mit Schreiben vom 13. Januar 2011 an seinem Begehren fest. Zudem reichte er dem BFM die deutsche Übersetzung einer von ihm abgegebenen eidesstattlichen Erklärung sowie eine notarielle Bestätigung seines Zivilstandes ein.

Mit Schreiben vom 28. Februar 2011 legte A._____ mehrere Urkunden ins Recht, um zu belegen, dass sich der echte A._____, dessen Identität er im Asylverfahren angenommen habe, nach wie vor in (...) aufhält. Konkret legte er eine Wohnsitzbestätigung, ausgestellt von einem Standesbeamten, beglaubigte Kopien eines Führerausweises und einer Identitätskarte (...) sowie zwei beglaubigte eidesstattliche Erklärungen ins Recht. Allen Urkunden liegen zudem deutsche Übersetzungen bei.

I.

Mit Verfügung vom 8. Juni 2011 wies das BFM das Begehren von A._____ um Berichtigung seiner Personalien im ZEMIS ab. Zur Begründung hielt das BFM zunächst fest, Änderungen im ZEMIS würden nur während eines anhängigen Asylverfahrens vorgenommen. Weiter führt das BFM aus, beide von A._____ beigebrachten Identitätskarten würden keine objektiven Fälschungsmerkmale aufweisen, weshalb die zuletzt beigebrachte Identitätskarte als Beweis für die korrekte Identität nicht ausreiche. Eine Berichtigung der Personalien könne nur bei Vorliegen eines Reisepasses vorgenommen werden.

J.

Mit Eingabe vom 18. Juli 2011 erhebt A._____ (Beschwerdeführer) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung des BFM (Vorinstanz) vom 8. Juni 2011 sei aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eventualiter sei die Verfügung der Vorinstanz vom 8. Juni 2011 aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die Personalien im ZEMIS wie beantragt zu berichtigen.

Zur Begründung verweist der Beschwerdeführer auf die ins Recht gelegten Urkunden, insbesondere auf die Identitätskarte (...). Damit sei belegt, dass er nicht A._____, geb. am (...), sondern B._____, geb. am (...), sei. Der echte A._____ wohne vielmehr nach wie vor in (...),

was durch Vorlage insbesondere einer beglaubigten Kopie von dessen neuer Identitätskarte (...) ebenfalls belegt worden sei. Indem die Vorinstanz das Begehren um Berichtigung der Personalien gleichwohl abweise, verletze sie Bundesrecht, insbesondere Art. 5 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1). Die Vorinstanz sei zudem mit keinem Wort auf die ins Recht gelegten Urkunden betreffend den echten A. _____ eingegangen und habe damit den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt. Schliesslich erweise sich die Argumentation der Vorinstanz, wonach die Personalien lediglich unter Vorlage eines Reisepasses geändert würden, als Zirkelschluss, könne doch der Reisepass erst beantragt werden, nachdem die Personalien im ZEMIS berichtigt seien.

K.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 16. August 2011 unter Verweis auf die angefochtene Verfügung, die Beschwerde sei abzuweisen.

L.

Der Beschwerdeführer nimmt mit Schreiben vom 31. August 2011 zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung. Auf die Ausführungen wird, soweit erforderlich, in der Erwägungen Bezug genommen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Behörde im Sinne von Art. 33 VGG erlassen worden sind. Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Dienststelle der Bundesverwaltung im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Ein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG liegt nicht vor und die angefochtene Verfügung stellt ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar. Damit ist das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der erhobenen Beschwerde sachlich zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2. Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG legitimiert, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen 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 seinem Begehren 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, Art. 5 N 16; JAN BANGERT, in: Maurer-Lambrou/Vogt [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2006, Art. 25 N 33). Der Beschwerdeführer ist demnach zur Beschwerde legitimiert.

1.3. Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG) ist aus diesen Gründen einzutreten. Anzumerken ist, dass die Asylverfahren des Beschwerdeführers rechtskräftig abgeschlossen sind und demnach Streitgegenstand einzig die angebehrte, von der Vorinstanz jedoch verweigerte Berichtigung der Personalien ist. Darüber ist in materieller Hinsicht nach dem DSG und dem VwVG zu befinden (Art. 19 Abs. 1 der Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem [ZEMIS-Verordnung, SR 142.513]). Vorab ist jedoch die formelle Rüge des Beschwerdeführers zu prüfen, die Vorinstanz habe ihre Verfügung unzureichend begründet sowie Beweise nicht abgenommen und damit den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt.

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

3.

3.1. Das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der Parteien tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (BGE 136 I 229 E. 5.2).

Damit hängt die Pflicht der Behörde zusammen, ihre Verfügung zu begründen, da sich meist nur anhand der Verfügungsbegründung feststellen lässt, ob die Behörde ihrer Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht nachgekommen ist. Die Rechtsprechung leitet daher aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör eine Begründungspflicht der Behörde ab (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG; BGE 136 I 229 E. 5.2; BGE 117 Ib 481 E. 6b/bb). Die Begründungspflicht dient derart als Surrogat der Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht (BERNHARD WALDMANN/JÜRGEN BICKEL, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 32 N 21).

3.2. Die Anforderungen an die Begründung einer Verfügung sind im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände zu bestimmen. Jedenfalls muss die Begründung so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über deren Tragweite Rechenschaft geben und sie sachgerecht anfechten kann. Es sind wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 136 I 229 E. 5.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-8516/2010 vom 15. November 2011 E. 3.2). Dabei muss die Begründung nicht zwingend in der Verfügung selbst enthalten sein. Es genügt, wenn sie den Parteien aufgrund eines früheren Schriftenwechsels oder aufgrund vorangegangener Verhandlungen bekannt ist (BGE 113 II 204 E. 2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4597/2009 vom 17. Juni 2010 E. 2.5.1; LORENZ KNEUBÜHLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 8 zu Art. 35).

3.3. Ebenso mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör vereinbar ist eine pflichtgemäss durchgeführte antizipierte Beweiswürdigung. Die Behörde ist lediglich verpflichtet, sachverhaltserhebliche Beweise abzunehmen. Sie darf demgegenüber auf die Abnahme und umfassende Würdigung von Beweisen verzichten, wenn diese eine nicht erhebliche Tatsache betreffen, offensichtlich untauglich sind oder sich der Sachverhalt auch sonst genügend ermitteln lässt (Urteil des Bundesgerichts 1P.382/2005 vom 30. November 2005 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-103/2011 vom 21. September 2011 E. 3.2.2; PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 12 N 29-31). Dieser Verzicht verletzt den Anspruch auf rechtliches Gehör dann, wenn sich die

antizipierte Beweiswürdigung als willkürlich erweist, sich also nicht sachlich begründen lässt (BGE 131 I 153 E. 3).

3.4. Die Vorinstanz hat in ihrem Schreiben vom 30. Dezember 2010 und in der angefochtenen Verfügung die wesentlichen Überlegungen genannt, von denen sie sich hat leiten lassen. Sie geht davon aus, dass Personalien, die durch eine Identitätskarte ohne objektive Fälschungsmerkmale belegt worden sind, nicht bereits durch Vorlage einer zweiten Identitätskarte unrichtig werden. Des Weiteren hält die Vorinstanz Urkunden, die keine rechtsgenüglichen Ausweisdokumente darstellen, für unbeachtlich, wenn gleichzeitig eine Identitätskarte vorliegt. Vor diesem Hintergrund durfte die Vorinstanz unter Vornahme einer antizipierten Beweiswürdigung die weiteren vom Beschwerdeführer beigebrachten Urkunden unbeachtet lassen, ohne damit dessen Anspruch auf rechtliches Gehör zu verletzen. Es ist zudem nicht ersichtlich und wird nicht gerügt, dass dem Beschwerdeführer ein sachgerechtes Anfechten der Verfügung verunmöglicht worden wäre. Der Vorwurf des Beschwerdeführers, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, geht damit fehl. Anzumerken ist, dass dieses Ergebnis einzig die formelle Rüge der Gehörsverletzung betrifft. Ob die angefochtene Verfügung auch einer materiellen Prüfung standhält, ist im Folgenden zu prüfen.

4.

4.1. Nach Art. 5 Abs. 1 DSG muss sich die Behörde, die Personendaten bearbeitet, über deren Richtigkeit vergewissern. Eine eigentliche Pflicht, dass nur richtige Daten bearbeitet werden dürfen, besteht damit nicht. Betroffene Personen können nach Art. 5 Abs. 2 DSG aber verlangen, dass unrichtige Personendaten berichtigt werden, wobei auf die Berichtigung ein absoluter und uneingeschränkter Anspruch besteht (MAURER-LAMBROU, a.a.O., Art. 5 N 11 und 16). Richtig sind Personendaten immer dann, wenn sie eine Tatsache oder einen Umstand im Hinblick auf ihren Bearbeitungszweck sachgerecht wiedergeben (DAVID ROSENTHAL, in: Rosenthal/Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich 2008, Art. 5 N 1). Handelt es sich bei den bearbeiteten Daten wie vorliegend um Personalien, die der Identifikation einer Person dienen, sind hohe Anforderungen an deren Richtigkeit zu stellen.

4.2. Das ZEMIS, in dem die Personalien des Beschwerdeführers erfasst sind, wird nach Art. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das

Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (BGIAA, SR 142.51) von der Vorinstanz geführt. Entsprechend sind Begehren um Berichtigung von Personendaten an diese zu richten (Art. 6 Abs. 1 BGIAA). Die Pflicht, unrichtige Personendaten zu berichtigen, besteht dabei entgegen der Auffassung der Vorinstanz unabhängig davon, ob ein Asylverfahren anhängig oder bereits rechtskräftig abgeschlossen ist. Der Berichtigungsanspruch betroffener Personen ist absoluter Natur, so dass seine Geltendmachung grundsätzlich keiner zeitlichen Beschränkung unterliegt.

4.3. Bestreitet eine betroffene Person die Richtigkeit der bearbeiteten Daten, wird die Behörde für deren Richtigkeit beweispflichtig. Diese Verteilung der Beweisführungslast ergibt sich bereits aus Art. 12 VwVG, wonach die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen feststellt. Dieser Untersuchungsgrundsatz gilt umfassend, wenn die Behörde wie vorliegend im Bereich der Eingriffsverwaltung tätig ist (KRAUSKOPF/EMMENEGGER, a.a.O., Art. 12 N 11). Zudem bringt es die Vergewisserungspflicht nach Art. 5 Abs. 1 DSG mit sich, dass die Behörde auf ein substantiiertes Berichtigungsgesuch hin die Richtigkeit der von ihr bearbeiteten Personendaten von Amtes wegen überprüfen muss. Die Mitwirkungspflicht nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG verpflichtet die betroffene Person immerhin dazu, der Behörde konkrete Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit der bearbeiteten Daten bzw. für die Richtigkeit der verlangten Berichtigung zu unterbreiten (BANGERT, a.a.O., Art. 25 N 47; YVONNE JÖHRI, in: Rosenthal/Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich 2008, Art. 25 N 21). Die materielle Beweislast, also die Folgen der Beweislosigkeit, trägt grundsätzlich die Behörde, wenn sie wie vorliegend im Bereich der Eingriffsverwaltung tätig ist. Nur wenn eine betroffene Person anspruchsbegründende Tatsachen nicht zu beweisen vermag, trägt sie die Beweislast selbst (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4615/2009 vom 16. März 2010 E. 4.1).

4.4. Zum Beweismass kennt das VwVG keine starren Regeln. Die Behörde hat einen Sachverhalt unter Berücksichtigung der Gesamtheit der ihr zur Verfügung stehenden Erkenntnisse zu werten. Massgebend ist die Überzeugung der Behörde vom Vorhandensein einer Tatsache, wobei ein so hoher Grad an Wahrscheinlichkeit genügt, dass keine vernünftigen Zweifel bleiben. Unumstössliche Gewissheit ist nicht vorausgesetzt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4615/2009 vom 16. März 2010 E. 4.1; KRAUSKOPF/EMMENEGGER, a.a.O., Art. 12 N 214). Vor diesem Hintergrund sind nachfolgend die im ZEMIS erfassten Personalien und die vom

Beschwerdeführer verlangte Berichtigung auf ihre Richtigkeit hin zu prüfen.

4.5.

4.5.1. Die im ZEMIS erfassten Personalien beruhen auf einer vom Beschwerdeführer im Asylverfahren beigebrachten Identitätskarte, die keine objektiven Fälschungsmerkmale aufweist. Die Vorinstanz hat der Identitätskarte daher zu Recht erheblichen Beweiswert zuerkannt, handelt es sich doch um ein amtliches Dokument mit Fotografie, dessen Zweck es ist, die Identität seines Inhabers nachzuweisen (vgl. BVGE 2007/7 E. 5.2). Demgegenüber sind die vom Beschwerdeführer zuletzt beigebrachten Urkunden keine rechtsgenügenden Ausweisdokumente und können ohne Legalisation oder Apostille auch nicht als öffentliche Urkunden gelten, denen erhöhte Beweiskraft zukäme. Sie vermögen nicht mehr als blosse Hinweise darauf zu geben, dass der echte A. _____ tatsächlich in (...) lebt und entsprechend nicht der Beschwerdeführer sein kann. Insgesamt wiegen aber diese Hinweise nicht derart schwer, dass gewichtige Zweifel an der Richtigkeit der im ZEMIS eingetragenen Personalien entstünden. Diese gründen auf einer vom Beschwerdeführer beigebrachten Identitätskarte und vermögen so die Personalien des Beschwerdeführers sachgerecht wiederzugeben.

4.5.2. Zum Nachweis der Richtigkeit der verlangten Berichtigung legt der Beschwerdeführer eine weitere Identitätskarte, eine Geburtsurkunde und einen (...) Führerausweis ins Recht. Die Identitätskarte weist ebenfalls keine objektiven Fälschungsmerkmale auf, so dass auch ihr ein erheblicher Beweiswert zukommt. Demgegenüber stellen die ebenfalls ins Recht gelegte Geburtsurkunde und der Führerschein keine rechtsgenügenden Ausweisdokumente dar und haben entsprechend unbeachtet zu bleiben (vgl. BVGE 2007/7 E. 6). Insgesamt bestehen an der Richtigkeit der angebotenen Änderung für sich allein keine vernünftigen Zweifel. Die zweite ins Recht gelegte Identitätskarte ist genauso wie die im Asylverfahren abgegebene Identitätskarte geeignet, die Personalien des Beschwerdeführers sachgerecht wiederzugeben.

4.5.3. Zusammenfassend ergibt sich, dass beiden Identitätskarten derselbe Beweiswert zukommt und keine direkten Beweise vorliegen, dass die im ZEMIS erfassten Personalien unrichtig sind. Folglich haben sowohl die im ZEMIS erfassten Personalien wie auch die verlangte Berichtigung jeweils für sich genommen als richtig zu gelten. Grund für diese auf den ersten Blick bestehende Widersprüchlichkeit ist der

Umstand, dass die im ZEMIS erfassten Daten in der Regel einzig auf den Angaben der betroffenen Personen beruhen. Vorliegend ist weiter nicht ersichtlich, dass entweder die einen oder die anderen Personalien als wahrscheinlicher zu gelten hätten. Was sich daraus in Bezug auf das Begehren des Beschwerdeführers ergibt, ist nachfolgend zu prüfen.

5.

5.1. In Fällen, in denen sich weder die Richtigkeit der bearbeiteten Personendaten noch die Richtigkeit einer verlangten Berichtigung beweisen lässt, dürfen grundsätzlich weder die einen noch die anderen Daten bearbeitet werden. Dies ist aber nicht immer möglich. Im Hinblick auf die Erfüllung wichtiger öffentlicher Aufgaben müssen gewisse Personendaten, zu denen bei Asylsuchenden die Personalien gehören, notwendigerweise bearbeitet werden. In solchen Fällen überwiegt das öffentliche Interesse an der Bearbeitung möglicherweise unzutreffender Daten das Interesse an deren Richtigkeit. Das Gesetz hält mit Art. 25 Abs. 2 DSG für solche Fälle eine Spezialbestimmung mit ausgleichender Funktion bereit: Kann weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit von Personendaten bewiesen werden, hat die zuständige Bundesbehörde einen Vermerk anzubringen, dass die Richtigkeit der betreffenden Daten umstritten ist (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2058/2011 vom 22. September 2011 E. 5.1; BANGERT, a.a.O., Art. 25 N 53). Der Bestreitungsvermerk ist nach konstanter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts von Amtes wegen anzubringen und dies bei jenen Daten, die als wahrscheinlicher gelten. Spricht also mehr für eine angebehrte Berichtigung, so sind die Personendaten zunächst zu berichtigen und die berichtigten Einträge anschliessend mit dem Bestreitungsvermerk zu versehen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4615/2009 vom 6. März 2010 E. 4.9).

5.2. Der nach dem Wortlaut von Art. 25 Abs. 2 DSG erfasste Sachverhalt stimmt – im Ergebnis – mit dem vorliegenden überein. Denn natürlich kann der Beschwerdeführer nicht zwei Identitäten besitzen. Liegen also wie vorliegend unterschiedliche Personalien vor, die zwar jeweils für sich genommen richtig sind, vermögen im Ergebnis weder die bearbeiteten Daten noch die verlangte Berichtigung als richtig im Sinne von Art. 5 Abs. 1 DSG zu gelten. Der Sachverhalt ist also derselbe, wie wenn die Richtigkeit weder der einen noch der anderen Personendaten hinreichend bewiesen werden könnte. Art. 25 Abs. 2 DSG ist daher auf den vorliegenden Sachverhalt anwendbar.

5.3. Nicht anwendbar ist demgegenüber die Praxis des Bundesverwaltungsgerichts, wonach der Bestreitungsvermerk bei jenen Personendaten anzubringen ist, die als wahrscheinlicher gelten. Vorliegend sind – für sich genommen – sowohl die im ZEMIS erfassten Personalien wie auch die verlangte Berichtigung als richtig anzusehen. Zwar ist auch wegen des Eingriffscharakters der Datenbearbeitung auf den ersten Blick nicht ersichtlich, weshalb dem Begehren des Beschwerdeführers um Berichtigung nicht entsprochen werden sollte. Es ist jedoch zu beachten, dass der Beschwerdeführer im Asylverfahren nach Art. 8 Abs. 1 Bst. a des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) verpflichtet war, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken und seine Identität offen zu legen. Diese verstärkte Mitwirkungspflicht relativiert den Eingriffscharakter der Datenbearbeitung, wenn die im ZEMIS erfassten Personalien wie vorliegend auf den Angaben des Beschwerdeführers und der von ihm beigebrachten Identitätskarte beruhen. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer acht Jahre unter den im ZEMIS erfassten Personalien in der Schweiz gelebt hat. Vor diesem Hintergrund ist kein Grund ersichtlich, die im ZEMIS erfassten Personalien allein aufgrund einer zweiten ins Recht gelegten Identitätskarte zu berichtigen. Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass in Fällen wie dem vorliegenden, da zwei Identitätskarten ohne objektive Fälschungsmerkmale vorliegen, ein Reisepass als die einzige Möglichkeit erscheint, die Personalien des Beschwerdeführers unstreitig zu belegen. Der Beschwerdeführer hätte zum Nachweis seiner Personalien immerhin seinen abgelaufenen Reisepass, den er eigenen Angaben zufolge besitzt, beibringen können (vgl. BVGE 2007/7 E. 6). Sodann ist nicht ersichtlich und wird auch nicht hinreichend dargelegt, inwiefern es dem Beschwerdeführer trotz Vorliegens einer Identitätskarte nicht möglich sein soll, gültige Reisedokumente für die Rückkehr in seine Heimat zu beschaffen. Der Vorhalt des Beschwerdeführers, die Argumentation der Vorinstanz komme einem Zirkelschluss gleich, ist demnach unbegründet. Im Grundsatz ist daher die Beschwerde abzuweisen, soweit eine Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und eine Berichtigung der Personalien im ZEMIS verlangt wird. Es bleibt nachfolgend zu prüfen, ob die im ZEMIS erfassten Personalien mit einem Bestreitungsvermerk zu versehen sind.

5.4. Die Vorinstanz hält in ihrer Verfügung fest, es bestehe mit Blick auf die im Asylverfahren abgegebene Identitätskarte kein Anlass, allein aufgrund einer zweiten Identitätskarte die im ZEMIS erfassten Personalien zu berichtigen. Auch einen Bestreitungsvermerk bringt die

Vorinstanz nicht an. Sie übersieht dabei, dass insgesamt weder die im ZEMIS erfassten Personalien noch die verlangte Berichtigung als richtig im Sinne von Art. 5 Abs. 1 DSG zu gelten vermögen. Es ist daher angezeigt, die im ZEMIS erfassten Personalien mit einem Bestreitungsvermerk zu versehen.

5.5. Insgesamt ergibt sich, dass sowohl die im ZEMIS erfassten Personalien wie auch die verlangte Berichtigung für sich genommen als richtig anzusehen sind. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf den verminderten Eingriffscharakter der Datenbearbeitung besteht kein Grund, die im ZEMIS erfassten Personalien zu berichtigen. Da jedoch insgesamt weder die im ZEMIS erfassten Personalien noch die verlangte Berichtigung als richtig im Sinne von Art. 5 Abs. 1 DSG zu gelten vermögen, ist bei den im ZEMIS erfassten Personalien ein Vermerk anzubringen, dass Name, Vorname und Geburtsdatum umstritten sind. Insofern ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, im Übrigen aber abzuweisen.

6.

6.1. Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorliegend gilt der Beschwerdeführer als zu drei Vierteln unterliegend. Es wurde ihm jedoch mit Zwischenverfügung vom 1. September 2011 die unentgeltliche Prozessführung erteilt, weshalb ihm keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (Art. 65 Abs. 1 VwVG). Die teilweise unterliegende Vorinstanz hat als Bundesbehörde ebenfalls keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.2. Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers ist mit Zwischenverfügung vom 1. September 2011 als unentgeltlicher Rechtsvertreter eingesetzt worden und hat eine Kostennote in der Höhe von Fr. 3'070.30.-- (inkl. Mehrwertsteuer) eingereicht. Die Parteientschädigung wird in dieser Höhe festgesetzt und der Vorinstanz im Umfang ihres Unterliegens auferlegt. Die Vorinstanz hat demnach Fr. 767.60.-- zu entrichten. Die übrigen drei Viertel der Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'302.70.-- sind aus der Gerichtskasse zu leisten (Art. 64 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110] in analoger Anwendung).

7.

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet des

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

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und die Vorinstanz angewiesen, bei den im ZEMIS erfassten Personalien einen Vermerk anzubringen, dass Name, Vorname und Geburtsdatum umstritten sind.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Dem Beschwerdeführer wird eine Parteikostenentschädigung von Fr. 3'070.30.-- zugesprochen. Diese wird der Vorinstanz im Umfang von Fr. 767.60.-- zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils auferlegt und im Übrigen im Umfang von Fr. 2'302.70.-- aus der Gerichtskasse ausgerichtet. Betreffend den aus der Gerichtskasse zu leistenden Anteil der Parteikostenentschädigung hat der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder seine Kontonummer bekannt zu geben.

4.

Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Benjamin Kohle

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 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Art. 46 Abs. 1 Bst. c 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: