

BVGer A-7508/2009 vom 23. August 2010

Bundesverwaltungsgericht, 2010-08-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-7508_2009

FR: TAF A-7508/2009 du 23 août 2010

IT: TAF A-7508/2009 del 23 agosto 2010

Regeste

Datenschutz

Erwägungen

E. 1

Nach 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).

E. 1.1

Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, mit dem Bundesamt für Polizei fedpol 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.

E. 1.2

Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt.

E. 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 teilweise nicht durchgedrungen, durch die angefochtene Verfügung (namentlich Ziff. 5 und 6) insoweit auch materiell beschwert und deshalb zur Beschwerde befugt.

E. 1.4

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

E. 1.5

Streitgegenstand in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege bildet das in der angefochtenen Verfügung geregelte oder zu regelnde, im Beschwerdeverfahren noch streitige Rechtsverhältnis (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 74 Rz. 2.8). Aufgrund der vom Beschwerdeführer gestellten Rechtsbegehren hat das Bundesverwaltungsgericht vorliegend demnach die Ziff. 5 und 6 der angefochtenen

Verfügung zu überprüfen. Hinsichtlich der übrigen Punkte erhebt der Beschwerdeführer keine Einwendungen, weshalb namentlich der Aufschub der Auskunft über allfällige Einträge in den Informationssystemen JANUS und GEWA (Ziff. 3 und 4 der angefochtenen Verfügung) nicht Streitgegenstand bildet.

E. 1.6

Der von der Vorinstanz dem Bundesverwaltungsgericht zusammen mit ihrer Vernehmlassung eingereichte vertrauliche Amtsbericht und die beiden Beilagen wurden dem Beschwerdeführer nicht zur Akteneinsicht zugestellt. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung (S. 4) zutreffend geltend macht, würde nämlich mit einer Bekanntgabe im Rahmen des Schriftenwechsels der Streitgegenstand - die Erteilung der Auskunft über allfällig vorhandene polizeiliche Informationen im RIPOL und im SIS - im Sinne des Beschwerdeführers vorab entschieden. Da die betreffende Akteneinsicht nicht gewährt wurde, bestand auch kein Anlass, darüber in einer selbständig anfechtbaren Zwischenverfügung zu befinden (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 41 Rz. 2.48). Kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer ein Gesuch um Einsicht in den Amtsbericht gar nicht gestellt hat (vgl. seine Schlussbemerkungen S. 2).

E. 2

Der Beschwerdeführer bestreitet die Rechtmässigkeit der Verweigerung der Auskunft über allfällige Einträge im RIPOL und im SIS sowie deren Löschung in grundsätzlicher Hinsicht. Es rechtfertigt sich daher, vorab darzulegen, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die Vorinstanz als Betreiberin von RIPOL und von N-SIS, des nationalen Teils des SIS, Auskunftsbegehren prüfen und beantworten sowie Löschungen allfälliger Einträge in diesen Informationssystemen vornehmen kann bzw. welche Schranken ihr dabei gemäss internationalen Verpflichtungen und nationalem Recht gesetzt sind.

E. 2.1

Die Schweizer Behörden sind seit dem am 1. März 2008 für die Schweiz erfolgten Inkrafttreten des Abkommens zwischen der Schweiz, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004 (SAA, SR 0.362.31) an die Vorgaben des SAA sowie des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990 (Schengener Durchführungsübereinkommen, SDÜ, EUR-Lex - 42000A0922[02]), das zum Schengenbesitzstand gehört, gebunden (zur Rechtsnatur und zum Inhalt des SDÜ vgl. allgemein SANDRA STÄMPFLI, Das Schengener Informationssystem und das Recht der informationellen Selbstbestimmung, Bern 2009, S. 8 ff.). Wie in der Botschaft des Bundesrates vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen ("Bilaterale II", BBl 2004 5965) ausgeführt, sind die Datenschutzbestimmungen des nationalen Rechts (nur) in denjenigen Bereichen anwendbar, die durch die Bestimmungen des SDÜ nicht abschliessend geregelt sind. Das SDÜ enthält in den Art. 102 bis 118 spezielle Bestimmungen betreffend den Datenschutz und die Datensicherung im SIS. So halten die Art. 105 und 106 SDÜ die Pflicht der

datenbearbeitenden Behörden fest, die Richtigkeit, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit der Datenspeicherung zu gewährleisten sowie falsche Daten zu berichtigen oder zu vernichten. Dabei ist zu beachten, dass falsche Daten nicht von jedem Schengenstaat geändert oder gelöscht werden dürfen, sondern ausschliesslich von jenem Staat, der die Ausschreibung veranlasst hat (vgl. BBl 2004 6091). Jeder Staat hat aber gemäss Art. 106 Abs. 2 SDÜ die Pflicht, beim ausschreibenden Staat die Korrektur oder Löschung zu verlangen, wenn die Daten falsch oder nicht mehr erforderlich sind.

E. 2.1.1

Das Auskunftsrecht richtet sich gemäss Art. 109 Abs. 1 SDÜ nach dem nationalen Recht der Vertragspartei, in deren Hoheitsgebiet das Auskunftsrecht beansprucht wird. Dabei darf eine Vertragspartei, welche die Ausschreibung nicht vorgenommen hat, Auskunft zu diesen Daten nur erteilen, wenn sie vorher der ausschreibenden Vertragspartei Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat. Gemäss Art. 109 Abs. 2 SDÜ unterbleibt die Erteilung der Auskunft an den Betroffenen, wenn dies zur Durchführung einer rechtmässigen Aufgabe im Zusammenhang mit der Ausschreibung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten Dritter unerlässlich ist. Sie unterbleibt immer bei Ausschreibungen nach Art. 99 SDÜ.

E. 2.1.2

Bei Ausschreibungen gemäss den Art. 95 (Festnahme zur Auslieferung), Art. 97 (vermisste Personen) und Art. 99 SDÜ (verdeckte Registrierung) hat der zur Ausschreibung ersuchte Schengenstaat gemäss Art. 94 Abs. 4 SDÜ die Möglichkeit, die Durchführung der Massnahme auf seinem Hoheitsgebiet vorläufig oder unbefristet zu verweigern. Verzichtet ein Schengenstaat auf diese Möglichkeit, ist er verpflichtet, die Massnahme umzusetzen. Folglich besteht bei allen Ausschreibungen von Massnahmen, deren Durchführung die Schweiz nicht verweigert hat, eine Prüfbefugnis und -pflicht der Auskunftsgesuche gemäss nationalem Recht nach vorgängiger Anhörung der ausschreibenden Vertragspartei. Bei Ausschreibungen nach Art. 99 SDÜ hat die Erteilung der Auskunft stets zu unterbleiben. Die Modalitäten einer Auskunfts- und Lösungsverweigerung sind nicht im SDÜ geregelt. Hierfür gilt gemäss Art. 109 Abs. 1 SDÜ das nationale Datenschutzrecht (zum Ganzen vgl. STÄMPFLI, a.a.O., S. 48 ff.).

E. 2.1.3

Gemäss Art. 111 SDÜ hat jede Person das Recht, im Hoheitsgebiet jeder Vertragspartei eine Klage wegen einer sie betreffenden Ausschreibung insbesondere auf Berichtigung, Löschung, Auskunftserteilung oder Schadenersatz vor dem nach nationalem Recht zuständigen Gericht oder der zuständigen Behörde zu erheben. Mit seinem Gesuch um Löschung hat der Beschwerdeführer dieses Recht bei der Vorinstanz als zuständiger Behörde ausgeübt. Wie diese in ihrer Vernehmlassung zutreffend festhält, würde die Schweiz, sollte die Vorinstanz bei der Bearbeitung eines Auskunfts- oder Löschesuches im Rahmen der beschränkten Prüfbefugnis gemäss SDÜ Hinweise erhalten, dass die Einträge falsch oder nicht mehr erforderlich sein könnten, gemäss Art. 106 Abs. 2 SDÜ eine genauere Abklärung bei den ausschreibenden Behörden verlangen.

E. 2.2

Nach Art. 17 Abs. 1 der RIPOL-Verordnung richten sich die Rechte der Betroffenen, insbesondere das Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsrecht, nach dem DSG. Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG hält fest, dass erstinstanzliche Verwaltungsverfahren unter den Geltungsbereich des DSG fallen.

E. 2.2.1

Die vorliegend angefochtene Verfügung stützt sich auf Art. 7 Abs. 1 BPI i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Bst. b DSG. Danach kann ein Bundesorgan die Information oder Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, soweit die Information oder Auskunft den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines andern Untersuchungsverfahrens in Frage stellt. Gemäss Rechtsprechung und Lehre bedeutet dies einerseits, dass es weder erforderlich ist, dass sich die fragliche Untersuchung auf die betroffene Person selbst bezieht, noch dass sie in der Schweiz stattfinden muss. Andererseits ergibt sich aus dem Wortlaut, dass es sich beim Verfahren, das gefährdet würde, um eine Untersuchung und nicht etwa allgemein um ein hängiges Verfahren handeln muss (Urteil der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 28. Februar 1997, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 62.55 E. II. 4a und b). Die Einschränkung des Auskunftsrechts nach den Vorgaben von Art. 9 DSG kommt dann in Betracht, wenn befürchtet werden muss oder klar ist, dass der Ablauf des Verfahrens bzw. der Untersuchung durch die Erteilung der Auskunft erheblich gestört oder die sachgerechte Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung in Frage gestellt würde (Ralph Gramigna/Urs Maurer-Lambrou, in: Urs Maurer-Lambrou/Nedim Peter Vogt [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2006, Rz. 28 zu Art. 9 DSG). Die Gründe für eine Einschränkung stellen ein Anwendungsgebot dar, wenn sie vorliegen und die Verweigerung der Auskunft nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit als mildestes Mittel für den Schutz der überwiegenden öffentlichen Interessen erforderlich ist (Gramigna/Maurer-Lambrou, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 9 DSG).

E. 2.2.2

Die Vorinstanz ist als Betreiberin der Informationssysteme RIPOL und N-SIS zuständig für die Bearbeitung der Auskunftersuchen (vgl. Art. 17 RIPOL-Verordnung bzw. Art. 49 N-SIS-Verordnung). Die Vorinstanz prüft ebenso gestützt auf Art. 4 DSG bzw. auch Art. 6 Abs. 1 BPI, ob der Eintrag im Informationssystem falsch oder obsolet geworden ist und ob er dem Bearbeitungszweck entspricht, der bei der Beschaffung angegeben worden ist. Die Zwecke von RIPOL werden in Art. 15 BPI abschliessend aufgeführt, während für das N-SIS Art. 16 BPI die in Betracht kommenden Zwecke nennt. Bei der Beurteilung, ob und inwieweit eine Erteilung der Auskunft oder eine Löschung den Zweck einer Strafuntersuchung oder eines andern Untersuchungsverfahrens in Frage stellt, ist die Vorinstanz auf die Stellungnahmen der ausschreibenden Behörden angewiesen (Art. 109 Abs. 1 SDÜ, Art. 17 Abs. 3 RIPOL-Verordnung, Art. 49 Abs. 2 N-SIS-Verordnung). Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung ausführt, beschränkt sie sich nach Eingang der Stellungnahme der ausschreibenden Behörde auf die Prüfung, ob der Bearbeitungszweck eingehalten, die hierzu eingegangenen Informationen erforderlich und richtig sind sowie im Fall der Ablehnung der Auskunftserteilung, ob die Voraussetzungen von Art. 109 SDÜ eingehalten sind.

E. 3

Im Folgenden ist auf die Rügen des Beschwerdeführers im Einzelnen einzugehen, soweit schützenswerte Geheimhaltungsinteressen dies zulassen.

E. 3.1

Mit Bezug auf die von der Vorinstanz verweigerte Auskunft macht der Beschwerdeführer konkret eine Verletzung von Art. 17 Abs. 1 RIPOL-Verordnung i.V.m. Art. 8 und 9 Abs. 2 Bst. b DSG sowie Art. 49 Abs. 3 Bst. c N-SIS-Verordnung i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Bst. b DSG

geltend. Gemäss Art. 8 DSG müsse der Inhaber einer Datensammlung der darin eingetragenen Person alle über sie vorhandenen Daten mitteilen und offenbaren, einschliesslich der verfügbaren Angaben über die Herkunft der Daten. Entgegen der Meinung des Beschwerdeführers war die Vorinstanz befugt, sich auf Art. 9 Abs. 2 DSG zu berufen und - nach Rücksprache mit den zuständigen Behörden - die Auskunft zu verweigern. Der vom Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang erwähnte BGE 125 II 473 befasst sich mit der Frage, inwieweit interne Akten, die der Behörde zur Meinungsbildung gedient haben, den Verweigerungsgründen gemäss Art. 9 DSG unterstehen. Vorliegend geht es indes nicht um interne Akten, sondern ausschliesslich um die sich in den Informationssystemen befindenden Daten zum Beschwerdeführer. Die Vorinstanz hat insofern sowohl bezüglich RIPOL als auch hinsichtlich SIS mit der entsprechenden ausschreibenden Behörde Rücksprache zu nehmen und bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses die Auskunft zu verweigern.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer wendet ferner ein, betreffend die nationale RIPOL-Datenbank könne sich die Vorinstanz nicht auf Regelungen des SDÜ berufen, sondern habe die von ihm gestellten Begehren mit voller Kognition zu beurteilen. Damit verkennt er, dass die SIS-Ausschreibungen gemäss Art. 4 Abs. 5 Bst. a der N-SIS-Verordnung im nationalen Polizeifahndungssystem RIPOL abgebildet werden, weshalb ihm auch diesbezüglich keine Auskunft gegeben werden konnte. Wird die Auskunft zu einer Information aus einem Informationssystem verweigert, ist dies bei der Beurteilung der Auskunft zum anderen Informationssystem zu berücksichtigen, da je nach Auskunft Rückschlüsse über Grund und allfälligen Inhalt der verweigerten Information gezogen werden können (vgl. BBl 2004 6255).

E. 3.3

Anders als der Beschwerdeführer meint, hilft ihm auch das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht weiter. Er vertritt die Ansicht, insbesondere die Auskunft darüber, wie lange ein Eintrag schon bestehe und von wem er veranlasst worden sei, sei für ihn erforderlich, damit er sich gegen diesen Eintrag bei der Behörde zur Wehr setzen könne, zumal er ja wisse, dass ein Eintrag bestehe. So verständlich dieses Anliegen auch scheinen mag, so stehen ihm doch internationale Verpflichtungen der Schweiz im Wege. Diese ist an die Vorgaben von SAA und SDÜ gebunden, wonach weder die Nennung der veranlassenden Behörde noch jene des Grundes zulässig ist. Die Verweigerung der Auskunft seitens der Vorinstanz war deshalb die einzige und zugleich verhältnismässige Möglichkeit, den aus SAA und SDÜ sich für die Schweiz ergebenden Verpflichtungen nachzukommen.

E. 3.4

Dagegen hat das Bundesverwaltungsgericht - entsprechend dem Anliegen des Beschwerdeführers - die im geheimen, nur für das Gericht bestimmten Amtsbericht enthaltenen Informationen geprüft. Hinsichtlich der vom Beschwerdeführer beantragten und von der Vorinstanz verweigerten Löschung allfälliger Einträge im RIPOL und im SIS ist es zum Schluss gekommen, dass die Ausführungen gemäss Amtsbericht nachvollziehbar sind und zur Zeit wenigstens kein Handlungsbedarf besteht. Schliesslich wäre die Schweiz gehalten, sollte die Vorinstanz in der Folge Hinweise bekommen, dass die Einträge nicht mehr erforderlich sein könnten, eine genauere Abklärung bei den ausschreibenden Behörden zu verlangen (vgl. Art. 106 Abs. 2 SDÜ). Im Übrigen weist die Vorinstanz in

ihrer Vernehmlassung zutreffend darauf hin, dass jede Person gemäss Art. 27 Abs. 2 DSG das Recht hat, vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zu verlangen, dass er bei einer bestimmten Behörde datenschutzrechtlich relevante Sachverhalte bzw. die Einhaltung der in Frage stehenden datenschutzrechtlichen Vorgaben durch die Behörde abklärt.

E. 3.5

Der Beschwerdeführer rügt schliesslich eine Verletzung von Art. 8 EMRK sowie von Art. 10, 13 und 36 BV. Eine Einschränkung der gemäss Art. 8 EMRK sowie Art. 10 garantierten persönlichen Freiheit ist nur rechtmässig, wenn sie sich nach den Kriterien von Art. 36 BV richtet. Dies bedeutet, dass eine Einschränkung nur in Betracht kommt, wenn deren Möglichkeit in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen ist (Abs. 1), wenn sie durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt ist (Abs. 2), wenn sie verhältnismässig ist (Abs. 3) und wenn sie nicht in den Kerngehalt des in Frage stehenden Grundrechts eingreift (Abs. 4). Vorliegend sind alle vorgeschriebenen Kriterien erfüllt. Die Möglichkeit der Einschränkung ist in Art. 9 DSG und in Art. 7 BPI i.V.m. Art. 9 DSG vorgesehen, das öffentliche Interesse ist dargetan, die Verhältnismässigkeit erstellt und der Kerngehalt der persönlichen Freiheit bleibt unangetastet. Eine Verletzung von konventions- oder verfassungsmässiger Rechte liegt nicht vor.

E. 3.6

Die Beschwerde ist demnach als unbegründet abzuweisen.

E. 4

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als unterliegend und hat die entsprechenden Verfahrenskosten, bestimmt auf Fr. 1000.-, zu übernehmen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in derselben Höhe zu verrechnen.

E. 5

Dem Beschwerdeführer ist, da er unterliegt, keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.