

# **BVGer C-4005/2013 vom 28. Juli 2014**

Bundesverwaltungsgericht, 2014-07-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_C-4005\\_2013](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-4005_2013)

FR: TAF C-4005/2013 du 28 juillet 2014

IT: TAF C-4005/2013 del 28 luglio 2014

## **Regeste**

Reisedokumente für ausländische Personen (Übriges)

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, die von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen Verfügungen des BFM, welche die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen gemäss Art. 59 AuG (SR 142.20). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in diesem Bereich endgültig (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

### **E. 1.2**

Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, sofern das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes vorsieht.

### **E. 1.3**

Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. Art. 50 und 52 VwVG).

### **E. 2**

Mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und - sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen; massgebend sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2013/33 E. 2 mit Hinweisen).

### **E. 3.1**

Gemäss Art. 59 Abs. 1 AuG kann das BFM einer schriftenlosen ausländischen Personen Reisepapiere ausstellen. Einer schriftenlosen Person mit Aufenthaltsbewilligung kann ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden (vgl. Art. 4 Abs. 2 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische

Personen [RDV, SR 143.5]). Unabdingbare Voraussetzung für die Abgabe eines Passes für eine ausländische Person ist somit die Schriftenlosigkeit dieser Person. Als schriftenlos gilt gemäss Art. 10 Abs. 1 RDV eine ausländische Person, die über kein gültiges Reisedokument ihres Heimat- oder Herkunftsstaates verfügt und von der nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokumentes bemüht (Bst. a) oder für welche die Beschaffung eines Reisedokumentes unmöglich ist (Bst. b).

### **E. 3.2**

Während ihres Aufenthalts in der Schweiz müssen ausländische Personen prinzipiell im Besitz eines gültigen, nach Art. 13 Abs. 1 AuG anerkannten Ausweispapiers sein, damit ihre Rückkehr in den Heimatstaat jederzeit möglich bleibt (vgl. Urteil des BVGer C 507/2013 vom 8. Juli 2014 E. 4.2 mit Hinweisen). Sie sind daher verpflichtet, Ausweispapiere zu beschaffen oder bei deren Beschaffung durch die Behörden mitzuwirken (vgl. Art. 89 und Art. 90 Bst. c AuG i.V.m. Art. 8 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]).

### **E. 3.3**

Was genau unter Unmöglichkeit der Beschaffung von Reisedokumenten zu verstehen ist, lässt sich der RDV nicht entnehmen. Art. 10 Abs. 2 RDV gibt allerdings den Hinweis, dass Verzögerungen, die bei der Ausstellung von Reisedokumenten durch den zuständigen Heimat- oder Herkunftsstaat entstehen, die Schriftenlosigkeit nicht begründen. Eine bloss vorübergehende Unmöglichkeit, sich Reisedokumente beim Heimat- oder Herkunftsstaat zu beschaffen, genügt daher nicht. Als unmöglich wird die Papierbeschaffung angesehen, wenn sich die Behörden des zuständigen Staates aus unzureichenden Gründen weigern, die Papiere auszustellen, oder wenn es an den rechtlichen Möglichkeiten fehlt, vom Heimat- bzw. Herkunftsstaat überhaupt Papiere zu erlangen (vgl. Urteil des BVGer C 4376/2011 vom 15. April 2013 E. 5.3 mit Hinweisen).

### **E. 4**

Im vorliegenden Verfahren ist demnach zu prüfen, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit der über eine Aufenthaltsbewilligung verfügenden Beschwerdeführerin zu Recht verneint hat.

### **E. 5.1**

Die Eltern der Beschwerdeführerin flohen 1959 aus Tibet nach Indien, wo die Beschwerdeführerin 1979 geboren und als tibetischer Flüchtling registriert wurde. Der Vater starb 1984, die Mutter im Jahre 2000. Die Beschwerdeführerin hat mehrmals vergeblich versucht, via die chinesischen Vertretungen in Deutschland und später in der Schweiz Reisedokumente zu erlangen. Gemäss ihren eigenen Angaben und denen eines Zeugen, der sie am 30. Mai 2013 zum chinesischen Generalkonsulat in Zürich begleitet hat, wurde die Ausstellung eines chinesischen Passes verweigert, da ihr der Nachweis der chinesischen Nationalität nicht gelungen sei. Eine schriftliche Bestätigung sowohl des Besuchs als auch der Abweisung des Gesuchs und deren Begründung sei verweigert worden. Sie habe daher alle ihr möglichen Schritte unternommen, um von den Behörden ihres Heimatstaates einen Reisepass erhältlich zu machen. Überdies sei eine Registrierung durch die chinesischen Behörden nicht möglich, da sie nicht über die erforderlichen Papiere verfüge.

## **E. 5.2**

Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung aus, die Beschaffung eines Reisepasses könne nur dann als unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV angesehen werden, wenn die heimatlichen Behörden die Ausstellung aus unzureichenden Gründen verweigern. Die Beschwerdeführerin stamme aus der Autonomen Region Tibet (nachfolgend: TAR), die Teil der Volksrepublik China (nachfolgend: China) sei. Gemäss gesicherten Erkenntnissen stellten die chinesischen Vertretungen im Ausland auch Reisepässe an Personen tibetischer Ethnie aus, die in Indien geboren seien. Voraussetzung sei die Registrierung in China. Der Nachweis der Herkunft bzw. der Staatsangehörigkeit sei immer Grundlage für die Ausstellung eines Passes. Fehle es am notwendigen Nachweis, so sei es die Aufgabe der chinesischen Vertretung, Wege aufzuzeigen, wie die erforderlichen Dokumente beschafft werden könnten. In ihrer Vernehmlassung vom 20. August 2013 hält die Vorinstanz schliesslich fest, die Beschwerdeführerin habe ihre vergeblichen Bemühungen, ein Reisedokument zu beschaffen, zwar belegt. Allerdings habe sie noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, eine nachträglich Registrierung vorzunehmen.

## **E. 6**

Vorliegend ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin sich um die Ausstellung eines chinesischen Reisepasses bemüht hat. Ebenso wenig ist bestritten, dass es ihr bisher nicht gelungen ist, ein chinesisches Reisedokument erhältlich zu machen, weil sie ihre Herkunft nicht nachweisen konnte. Es stellt sich somit die Frage, mit welchen Mitteln ein solcher Nachweis der Herkunft erbracht werden kann und ob es für die Beschwerdeführerin grundsätzlich möglich wäre, die notwendigen Schritte zu unternehmen. 7.1 Alle Bürger der Volksrepublik China werden nach den Bestimmungen über die Haushaltsregistrierung (hukou) erfasst. Der Eintrag in das sog. Haushaltsregistrierungsbuch gilt denn auch als Nachweis der Identität einer Person. Eine Person wird mit der Geburt ins Registerbuch ihrer Familie eingetragen und verbleibt dort, bis sie heiratet oder einen eigenen Wohnsitz begründet. Zuständig für die Ausstellung und Nachführung der Registerbücher sind die Behörden der öffentlichen Sicherheit (Polizei) am Wohnsitz einer Person (vgl. SFH, a.a.O., S. 2; Bergmann/Ferid/Henrich, Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht, Volksrepublik China, S. 157 f. [Übersetzung der relevanten Verordnung]; zum Registrierungssystem hukou vgl. auch BVGE 2010/28 E. 3.2). Im Ausland geborene Kinder chinesischer Eltern werden nach Vorlage der ausländischen Geburtsurkunde sowie diverser Dokumente beider Elternteile (z.B. Reisepässe, Haushaltsregistrierungsbücher, Heiratsurkunde) in das Haushaltsregistrierungsbuch der Eltern eingetragen (vgl. China: Reisepässe und Belegsdokumente, inoffizielle Übersetzung einer Analyse von Landinfo Norwegen vom 8. April 2011 durch das BFM, S. 18, <[http://www.landinfo.no/asset/1876/1/1876\\_1.pdf](http://www.landinfo.no/asset/1876/1/1876_1.pdf)>). 7.2 Das hukou-System wurde in den 1950er-Jahren in China eingeführt. Wann genau es im Gebiet der heutigen TAR implementiert wurde, geht aus den eingesehenen Publikationen nicht hervor. Allerdings wurde das hukou-System in China selbst erst allmählich eingeführt, wobei der Schwerpunkt in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre lag (vgl. Tiejun Cheng/Mark Selden, The Origins and Social Consequences of China's Hukou System, in: The China Quarterly, Nr. 139 [Sept. 1994], S. 644 ff.). Auch der Einfluss Chinas in der späteren TAR wuchs erst allmählich. Im Jahre 1951 schlossen die tibetische und die chinesische Regierung das sog. "Siebzehn-Punkte-Abkommen" ab. Darin erkannte Tibet die Oberhoheit Chinas an und wurde Teil der Volksrepublik. Im Rahmen der 1954 eingeleiteten "demokratischen Reformen" wurde die Kollektivierung insb. des Klosterbesitzes

eingeführt. Ferner wurden die Nomaden dazu angehalten, sesshaft zu werden. Dies führte im Winter 1955/56 zu einem Aufstand von nomadisierenden Stämmen, der blutig niedergeschlagen wurde. In den folgenden Jahren gelang es den Stämmen, sich zu organisieren und die Kontrolle über fast alle abgelegenen Gebiete Tibets zu erlangen, und sowohl China als auch die Zentralregierung in Lhasa verloren zunehmend die Kontrolle in Tibet. In der Folge kam es dann 1959 zum Aufstand, der zur Flucht des Dalai Lama und vieler anderer Tibeter nach Indien führte. In den folgenden Jahren wurde ganz Tibet durch Reformen umgestaltet, bis 1965 die TAR errichtet wurde (vgl. Karénina Kollmar-Paulenz, Kleine Geschichte Tibets, München 2006, S. 162 ff.). Es scheint daher plausibel, dass die Einführung des hukou-Systems in Tibet erst im Rahmen der nach dem Aufstand von 1959 durchgeführten Reformen und der damit einhergehenden Festigung der Macht der chinesischen Behörden konsequent umgesetzt wurde. 7.3 Aus diesen Erwägungen wird deutlich, dass der Nachweis der chinesischen Staatsangehörigkeit mittels Eintrag im Haushaltsregistrierungsbuch zu erbringen ist. Um eine Geburt, die im Ausland stattgefunden hat, registrieren zu lassen, oder eine eigene Haushaltsregistrierung vorzunehmen, sind diverse Dokumente vorzulegen. Dazu gehören insb. die Haushaltsregistrierungsbücher der Eltern, die Reisedokumente, mit denen die Eltern China verlassen haben inkl. Ausreiseerlaubnis sowie die Heiratsurkunde der Eltern (vgl. SFH, a.a.O., S. 3 f.). Für Personen, die in den 1950er-Jahren aus Tibet geflohen sind, bestehen mit Blick auf die Einführung des hukou-Systems überdies Zweifel, ob sie schon registriert waren (zu diesem Schluss kommt auch die SFH, a.a.O., S. 4).

### **E. 8.1**

Für die Beschwerdeführerin ergeben sich aus diesen Erkenntnissen insbesondere Schwierigkeiten in Bezug auf die Dokumente, die sie für ihre Registrierung vorzulegen hat. So ist fraglich, ob die 1959 aus Tibet geflohenen Eltern der Beschwerdeführerin je ein Haushaltsregistrierungsbuch besessen haben. Zudem dürften die Eltern der Beschwerdeführerin Tibet verlassen haben, ohne über die notwendigen Papiere (Reisepass, Ausreiseerlaubnis) zu verfügen. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, nicht über die für eine Registrierung notwendigen Papiere zu verfügen, ist vor diesem Hintergrund glaubhaft. Auch hat sich die Beschwerdeführerin immer wieder um die Ausstellung von chinesischen Reisedokumenten bemüht, so dass sie wohl die notwendigen Dokumente ihrer Eltern beschafft hätte, hätte sie eine Möglichkeit gehabt.

### **E. 8.2**

Insgesamt ist somit davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin keine Möglichkeit hat, von den Behörden ihres Herkunftslandes China Reisedokumente erhältlich zu machen. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Unmöglichkeit nicht darauf beruht, dass die chinesischen Behörden aus unzureichenden Gründen die Ausstellung eines Reisepasses verweigern. Wie die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung (S. 3) zutreffend ausführt, ist ein Staat berechtigt, den Nachweis der Herkunft zu verlangen, bevor er eine Person als eigenen Staatsangehörigen akzeptiert und entsprechende Papiere ausstellt. Im vorliegenden Fall basiert die Unmöglichkeit in der oben geschilderten individuellen Situation der Beschwerdeführerin. Obwohl die Beschwerdeführerin bei ihren Besuchen der chinesischen Vertretung ihre Situation geschildert hat, wurde ihr offenbar kein Weg aufgezeigt, wie sie die Erfordernisse an den Nachweis der Nationalität trotz der fehlenden Dokumente erfüllen kann. Von der Beschwerdeführerin zu verlangen, weitere Schritte zur Registrierung - wie z.B. eine Reise nach China, gegebenenfalls mit einem schweizerischen Ersatzreisepapier

(vgl. Vernehmlassung der Vorinstanz vom 20. August 2013 S. 1 unten) - zu unternehmen, wäre bei dieser Sachlage unverhältnismässig, da die Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs angesichts der fehlenden Dokumente äusserst gering erscheint, selbst wenn eine Reise nach Tibet nicht mit weiteren, alle Reisenden betreffende Schwierigkeiten verbunden wäre (vgl. SFH, a.a.O., S. 4 f.; Reisehinweise des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten: [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Reisehinweise > Reiseziele > China; Deutsches Auswärtiges Amt: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de) > Reise & Sicherheit > Reise- und Sicherheitshinweise: Länder A-/Z > China; beide Websites am 26. Juni 2014 besucht).

## **E. 9**

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass es für die Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV unmöglich ist, ein Reisedokument von ihrem Herkunftsstaat erhältlich zu machen. Sie ist deshalb als schriftenlos anzusehen.

## **E. 10.1**

Indem die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin verneint hat, hat sie Bundesrecht verletzt (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen die angefochtene Verfügung aufzuheben.

## **E. 10.2**

Grundsätzlich entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst. Ausnahmsweise weist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Vorliegend steht nach dem Gesagten zwar fest, dass die Beschwerdeführerin die Voraussetzung der Schriftenlosigkeit erfüllt. Es bleibt der Vorinstanz aber zu prüfen, ob Gründe gemäss Art. 19 RDV vorliegen, welche die Verweigerung der Ausstellung eines Reisedokuments erforderlich machen. Ist dies nicht der Fall, hat die Vorinstanz den beantragten Pass für eine ausländische Person auszustellen.

## **E. 11**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Als obsiegende Partei hat die Beschwerdeführerin für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten Anrecht auf eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz (vgl. Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da keine Kostennote vorliegt, ist die Parteientschädigung von Amtes wegen und aufgrund der Akten pauschal auf Fr. 1'000.- festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). (Dispositiv S. 11)

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