

BVGer C-4376/2011 vom 15. April 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-04-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-4376_2011

FR: TAF C-4376/2011 du 15 avril 2013

IT: TAF C-4376/2011 del 15 aprile 2013

Regeste

Reisedokumente für ausländische Personen (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht - unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen - Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des BFM betreffend Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (vgl. Art. 59 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 [AuG, SR 142.20]). Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

E. 1.2

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

E. 1.3

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

E. 2

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat, die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt seiner Entscheidung (vgl. BVGE 2011/43 E. 6.2, BVGE 2011/1 E. 2).

E. 3

Am 1. Dezember 2012 trat die neue Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) in Kraft,

welche die bisherige Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (vgl. AS 2010 621) ersetzt. Gemäss der Übergangsbestimmung der RDV gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung hängigen Verfahren betreffend Ausstellung eines Reisedokuments das neue Recht. Vorliegend findet daher die neue RDV Anwendung, deren hier relevante Bestimmungen inhaltlich allerdings gegenüber der Verordnung vom 20. Januar 2010 keine (wesentlichen) Änderungen erfahren haben.

E. 4.1

Anspruch auf einen Pass für eine ausländische Person haben nach dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40) als staatenlos anerkannte Personen sowie schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (vgl. Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 RDV). Einer schriftenlosen ausländischen Person mit Jahresaufenthaltsbewilligung kann das BFM im Rahmen des freien (pflichtgemässen) Ermessens ebenfalls einen Pass für eine ausländische Person abgeben (vgl. Art. 59 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 RDV).

E. 4.2

Gemäss der Legaldefinition von Art. 10 Abs. 1 RDV gilt als schriftenlos im Sinne der RDV eine ausländische Person, die keine gültigen Reisedokumente ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt und von der nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokuments bemüht (Bst. a), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b). Die Schriftenlosigkeit wird nach Art. 10 Abs. 4 RDV im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt.

E. 4.3

Damit eine Rückkehr in den Heimatstaat jederzeit möglich bleibt, müssen ausländische Personen während ihres Aufenthaltes in der Schweiz im Besitze eines gültigen, nach Art. 13 Abs. 1 AuG anerkannten Ausweispapiers sein (Peter Uebersax, Einreise und Anwesenheit, in: Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser [Hrsg.], Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis Bd. VIII, 2. Auflage, Basel 2009, Rz. 7.284 mit weiteren Hinweisen; Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3709, hier 3819). Sie sind verpflichtet, Ausweispapiere zu beschaffen oder bei deren Beschaffung durch die Behörden mitzuwirken (vgl. Art. 89 sowie 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. 5.1

Im vorliegenden Verfahren ist demnach zu prüfen, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit - unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments für eine ausländische Person - der Beschwerdeführerin zu Recht verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV) als auch die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV) als gegeben erachtete.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin reiste im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz ein und verfügt über eine Aufenthaltsbewilligung. Sie wurde insbesondere nicht in die

Flüchtlingseigenschaft ihres Ehemannes miteinbezogen. Sie gehört damit nicht einem Personenkreis an, von dem aufgrund einer potentiellen Gefährdungslage nicht verlangt werden kann, mit den heimatlichen Behörden Kontakt aufzunehmen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a und Abs. 3 RDV). Sie beruft sich denn auch nicht darauf, dass es ihr unzumutbar sei, mit den syrischen Behörden Kontakt aufzunehmen.

E. 5.3

Die Beschwerdeführerin macht allerdings geltend, es sei ihr aufgrund der Umstände ihrer Ausreise aus Syrien und der daraufhin vorgenommenen Streichung aus dem Zivilstandsregister nicht möglich, syrische Reisedokumente zu erlangen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV). 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 weigert, die Papiere auszustellen, oder wenn es an den rechtlichen Möglichkeiten fehlt, vom Heimat- bzw. Herkunftsstaat überhaupt Papiere zu erlangen (vgl. statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C 4253/2007 vom 19. November 2007 E. 4.1; ferner: Matthias Kradolfer, in: Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG], Stämpflis Handkommentar, Bern 2010, N. 22 zu Art. 59).

E. 6

Die Kurden in Syrien sind als grösste nicht-arabische Minderheit generell Diskriminierungen ausgesetzt. Aufgrund einer Volkszählung 1962 wurden viele von ihnen faktisch ausgebürgert und damit staatenlos. Die syrischen Kurden werden aufgrund ihres Rechtsstatus in drei Gruppen eingeteilt: Diejenigen mit syrischer Staatsangehörigkeit; die als "Ausländer" (Ajanib) bezeichneten, die im entsprechenden Personenstandsregister ihres Heimatortes eingetragen sind und über einen orangefarbenen Ausländerausweis verfügen; sowie die sog. Maktumin, die über keinerlei offiziellen Status verfügen. Den Ajanib werden, verglichen mit den syrischen Staatsangehörigen, zahlreiche Rechte verwehrt. Sie können nicht an Wahlen teilnehmen oder Land besitzen. Sie können nicht in den Staatsdienst treten und haben nur schwer Zugang zu Universitäten. Als Staatenlosen fehlt es ihnen aber insbesondere an Identitätspapieren. Grundsätzlich können sie weder syrische Reisepässe noch Identitätsausweise oder Geburtsurkunden erhältlich machen. Nur wenige Ausnahmen sind bisher bekannt geworden, wo Ajanib von den syrischen Behörden ein Laissez-Passer oder ein Reisepass mit der Bemerkung, dass der Inhaber nicht syrischer Staatsangehöriger sei, ausgestellt worden ist. Den Maktumin werden selbst diese Rechte verwehrt (vgl. UK Border Agency, Operational Guidance Note Syria vom 15. Januar 2013 Ziff. 3.7, www.ukba.homeoffice.gov.uk > Policy and law > Staff guidance, instructions and country information > Country specific asylum policy > Country Specific Asylum Policy ONGs, besucht im April 2013; Andrea Geiser, Syrien: Reisedokumente für staatenlose Kurden, Auskunft der SFH-Länderanalyse vom 12. Oktober 2009, www.fluechtlingshilfe.ch Herkunftsländer, besucht im April 2013; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D 6473/2008 vom 7. November 2011 E. 4.5.1 bis E. 4.5.3). Für die Ajanib hat sich die rechtliche Situation offenbar gebessert, seit der syrische Präsident

am 7. April 2011 das Dekret Nr. 49 erlassen hat. Dieses Gesetz ermöglicht es den in den Zivilstandsregistern der Provinz Hasakah eingetragenen Kurden (Ajanib), die syrisch-arabische Staatsangehörigkeit zu erwerben. Von dieser Möglichkeit haben zwischen April und September 2011 offenbar über 50'000 Ajanib Gebrauch gemacht (Quelle: www.kurdwatch.org > News > 2011 > Mitteilung vom 16. September, besucht im April 2013). Um von diesem Gesetz profitieren zu können, müssen die einbürgerungswilligen Personen gemäss den dem Gericht vorliegenden Bestätigungen des syrischen Generalkonsulats in Genf (darunter die von der Beschwerdeführerin eingereichte) nach Syrien reisen.

E. 7.1

Die Beschwerdeführerin machte vor der Vorinstanz zunächst geltend, sie gehöre der Gruppe von syrischen Kurden an, die Ajanib genannt und denen aufgrund ihres Status keine Reisedokumente ausgestellt würden. Das ihr von den syrischen Behörden ausgestellte Laissez-Passer sei nicht verlängert worden. Im Laufe des Beschwerdeverfahrens macht die Beschwerdeführerin sodann geltend, aufgrund ihrer Ausreise in die Schweiz sei ihr Eintrag im Zivilstandsregister gestrichen worden. Als Belege reichte sie am 25. November resp. 22. Dezember 2011 folgende Dokumente ein: - Die Innensicherheitskräfte im Innenministerium Syriens bitten das "Zivilstandsdepartement" in Al-Hasakah am 14. bzw. 21. Februar 2011 um Entfernung des Registers der Beschwerdeführerin. Diese habe einen "Schweizer Ausreisepass" von der Schweizer Botschaft erhalten und ihr sei die Ausreise gestattet worden. - Das Departement für rechtliche Angelegenheiten des Zivilstandsamts im Innenministerium Syriens fordert am 23. März 2011 vom "Zivilstandsdepartement" in Al-Hasakah die "Entfernung des Registers" der Beschwerdeführerin aus dem "Ausländerregister". - Das zum Innenministerium Syriens, Zivilstandsangelegenheiten, gehörige Departement für Zivilstand in Al-Hasakah bittet am 30. März 2011 das Innenministerium, Zivilstandsangelegenheiten, um Einsicht in das Schreiben vom 14. Februar 2011, das die Streichung des Registereintrags der Beschwerdeführerin zum Thema hat. - Das zum Innenministerium Syriens, Zivilstandsangelegenheiten, gehörige Departement für Zivilstand in Al-Hasakah bittet am 30. März 2011 den Leiter des Zivilstandsregisters in Al-Jawadia Einsicht zu nehmen in das Schreiben vom 23. März 2011, das die Streichung des die Beschwerdeführerin betreffenden Registereintrages betrifft.

E. 7.2

Die Vorinstanz hielt in der Begründung der angefochtenen Verfügung fest, die Beschwerdeführerin habe zwar geltend gemacht, bei der syrischen Botschaft in der Schweiz um Ausstellung eines Reisedokuments ersucht zu haben. Sie habe jedoch diese Bemühungen nicht mit Beweismitteln belegt. Es lägen auch keine konkreten Hinweise vor, dass die syrischen Behörden sich definitiv geweigert hätten, einen Pass auszustellen. In ihrer Vernehmlassung stellt sich die Vorinstanz mit Blick auf die eingereichten Beweismittel, welche die Streichung der Beschwerdeführerin aus dem Ausländerregister belegen, auf den Standpunkt, die Streichung aus dem Register stelle keinen Grund dar, das beantragte Reisedokument auszustellen. Vielmehr müsse die Beschwerdeführerin sich um die Wiedereintragung ins Zivilstandsregister bemühen.

E. 8.1

Aus den Akten geht hervor, dass bereits vor der Ausreise der Beschwerdeführerin aus Syrien umfangreiche Bemühungen, die dafür notwendigen Papiere zu erlangen, unternommen wurden. So hat die Beschwerdeführerin um die Verlängerung des im Jahre 2008 abgelaufenen, durch die syrischen Behörden ausgestellten Laissez-Passer ersucht, was abgelehnt wurde; auch wurde ihr kein neues Reisedokument ausgestellt. Ferner war es ihr nicht möglich, eine Eheurkunde erhältlich zu machen, da ihr Ehemann Maktum ist, er also zu den in den Zivilstandsregistern Syriens nicht eingetragenen Kurden gehört (vgl. E. 6). Ebenso wenig gelang es ihr, eine Geburtsurkunde zu beschaffen. Schliesslich wandte sich der in der Schweiz lebende Ehemann an das IKRK. Dieses - offenbar mit der Problematik vertraut - erklärte sich in einem E-Mail vom 22. September 2010 bereit, ein Laissez-Passer auszustellen, sofern die Schweiz offiziell darum ersuche und die Beschwerdeführerin ein Ausreisevisum vorweisen könne. Am 15. Dezember 2010 schliesslich stellte die Schweizer Botschaft in Damaskus in Absprache mit der Vorinstanz der Beschwerdeführerin ein Laissez-Passer und das notwendige Einreisevisum für die Schweiz aus. Am 16. Februar 2011 verliess die Beschwerdeführerin Syrien mit diesem von den Schweizer Behörden ausgestellten Dokument.

E. 8.2

Diese Umstände lassen erkennen, dass die Beschwerdeführerin - und auch ihr Mann von der Schweiz aus - vor ihrer Ausreise ernsthafte Bemühungen unternommen hat, um von den syrischen Behörden die für die Ausreise notwendigen Papiere zu erhalten. Diese wurden ihr jedoch aufgrund ihres Status als Ajnabiyya beziehungsweise desjenigen ihres Ehemannes als Maktum verweigert. Ihre heutige Situation ist, verglichen mit derjenigen vor ihrer Ausreise aus Syrien, sogar noch prekärer: Ihr Registereintrag wurde gelöscht, nachdem sie mit einem von der Schweiz ausgestellten Laissez-Passer Syrien verlassen hatte, und die syrischen Behörden fühlen sich nicht (mehr) für sie verantwortlich ("[sie] bekam einen Schweizer Ausreisepass von der Schweizer Botschaft. Ihr wurde die Ausreise erlaubt", vgl. Schreiben vom 21. Februar 2011; "weil sie jetzt zur Schweiz gehört.", vgl. Schreiben vom 23. März 2011).

E. 8.3

Angesichts der bereits vor der Ausreise unternommenen Bemühungen zur Erlangung von (syrischen) Reisepapieren, erscheint es unverhältnismässig, von der Beschwerdeführerin zu verlangen, heute die entsprechenden Schritte zu unternehmen. Sie müsste sich zunächst um die Wiedereintragung in die syrischen Zivilstandsregister bemühen. Ob dies überhaupt möglich ist und wenn ja, unter welchen Bedingungen, ist nicht bekannt. Aber selbst wenn ihr die Wiedereintragung gelingen sollte, ist angesichts der Vorgeschichte wohl davon auszugehen, dass ihr keine Papiere ausgestellt würden. Diese Schlussfolgerung wird durch die belegten Bemühungen der Beschwerdeführerin (Sachverhalt Bst. K) sowie durch die Erkenntnisse des Gerichts bestätigt: Die Beschwerdeführerin müsste in einem weiteren Schritt die syrisch-arabische Staatsangehörigkeit beantragen. Die von der Beschwerdeführerin zu unternehmenden Schritte und der damit verbundene Aufwand erscheinen angesichts der äusserst geringen Erfolgsaussichten und unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des zugrunde liegenden Sachverhalts nicht zumutbar. Deshalb ist die Beschaffung von syrischen Reisepapieren für die heute mit einer Aufenthaltsbewilligung bei ihrem von der Schweiz als Flüchtling anerkannten Ehemann lebende Beschwerdeführerin zum heutigen Zeitpunkt insgesamt als unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV anzusehen. Sie ist deshalb als schriftenlos anzusehen.

E. 9.1

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

E. 9.2

Grundsätzlich entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst. Ausnahmsweise weist sie die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (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. 10.1

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG) und der einbezahlte Kostenvorschuss ist zurückzuerstatten.

E. 10.2

Als obsiegende Partei hat die Beschwerdeführerin für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten Anrecht auf eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz (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]). Die Beschwerdeführerin war während des gesamten Instruktionsverfahrens vertreten (Gültigkeit der Vollmacht bis zum 24. Juli 2012). Da keine Kostennote vorliegt, ist die Parteientschädigung von Amtes wegen und aufgrund der Akten auf Fr. 1'100.- (inkl. MWST und Auslagen) festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE).

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