



Urteil vom 14. Juli 2011

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

Parteien

1. **M.** _____
2. **F.** _____
3. **V.** _____,
alle vertreten durch lic. iur. Susanne Bertschi, Advokatin,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:**A.**

Die aus dem ehemaligen Jugoslawien stammende M._____ (geb. 1979, nachfolgend: Beschwerdeführerin 1), gelangte am 27. Mai 1996 unter Umgehung der Grenzkontrolle in die Schweiz, wo sie um Asyl ersuchte. Dabei machte sie geltend, Roma mit letztem Wohnsitz in N._____ im Kosovo zu sein; ihr Ausreiseentschluss liege vor allem in den schwierigen Lebensbedingungen der Roma im Kosovo begründet. Am 27. August 1996 lehnte das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute: Bundesamt für Migration [BFM]) das Asylgesuch ab, verfügte gleichzeitig die Wegweisung aus der Schweiz und ordnete den Wegweisungsvollzug an. Am 16. Juni 2000 wurde die Beschwerdeführerin 1, Lebensgefährtin des serbischen Staatsangehörigen S._____ (ebenfalls Roma), zusammen mit dem gemeinsamen Kind F._____ (geb. 10. November 1998, nachfolgend: Beschwerdeführer 2) in die vorläufige Aufnahme ihres Partners einbezogen. Am 3. Juli 2003 erhielt sie zusammen mit S._____, ihrem Sohn F._____ und der am 24. Juni 2001 geborenen Tochter V._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin 3) eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen.

B.

Nachdem sich die Beschwerdeführerin 1 in der Vergangenheit erfolglos um ein schweizerisches Ersatzreisepapier bemüht hatte, ersuchte sie am 6. Juni 2008 erneut um Ausstellung von Pässen für eine ausländische Person für sich und ihre Kinder, um ins Ausland reisen zu können. Zur Begründung führte sie aus, weil sie Roma sei, sei für sie keine Auslandvertretung zuständig. Sie habe vergeblich versucht, bei der mazedonischen Botschaft in Bern Reisepässe zu erhalten. Als Beleg ihrer mazedonischen Herkunft legte sie die Kopie eines Auszugs aus dem mazedonischen Geburtsregister bei.

C.

Mit Verfügung vom 20. Juni 2008 wies die Vorinstanz diese Gesuche ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, gemäss gesicherten Erkenntnissen des BFM stellten die diplomatischen Vertretungen von Serbien und Mazedonien in der Schweiz ihren Staatsangehörigen auf Gesuch hin gültige Reisepässe aus. Die Beschwerdeführerin 1 habe als Geburtsort G._____ in Mazedonien genannt und einen entsprechenden Auszug aus dem mazedonischen Geburtsregister vorgelegt. Anlässlich der

Einreichung ihres Asylgesuchs habe sie noch angegeben, in N._____ im Kosovo geboren zu sein. Es obliege ihr, die administrativen Voraussetzungen zur Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses zu schaffen und allenfalls die von der heimatlichen Vertretung verlangten notwendigen Dokumente bereit zu stellen. Die Beschwerdeführerin 1 habe insbesondere keine Gründe genannt, weshalb es ihr nicht möglich sein sollte, sich über die Abstammung ihrer Eltern, die sie in Frankreich besuchen möchte, um die entsprechende Staatsangehörigkeit zu bewerben. Sie und ihre beiden Kinder würden daher nicht als schriftenlos gelten.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 21. Juli 2008 beantragen die Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zur Ausstellung der beantragten Reisepapiere zurückzuweisen; eventualiter sei den Beschwerdeführern ein Reisepapier auszustellen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wird die Einvernahme einer Mitarbeiterin der Ausländerberatung der Gesellschaft für das Gemeinnützige und Gute (GGG) Basel und des Kindsvaters als Zeugen sowie die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege samt Verbeiständung beantragt. Zur Begründung lassen die Beschwerdeführer im Wesentlichen vorbringen, der Beschwerdeführerin 1 sei trotz mehrmaliger Kontaktnahme mit dem mazedonischen Konsulat und Intervention der genannten Beratungsstelle die Ausstellung eines Reisepapiers verweigert worden. Entgegen ihren Angaben im Asylverfahren, die offenbar auf einem Missverständnis beruhten, sei die Beschwerdeführerin 1 nicht in N._____ im Kosovo, sondern in Mazedonien geboren; anschliessend sei sie in den Kosovo gezogen, wo sie bei ihren Grosseltern aufgewachsen sei. Da die Beschwerdeführerin 1 nicht mit dem Kindsvater, einem serbischen Staatsangehörigen, verheiratet und ihre Staatsangehörigkeit nicht geklärt sei, könnten ihre Kinder – die Beschwerdeführer 2 und 3 – das serbische Bürgerrecht nicht erlangen. Zurzeit werde abgeklärt, ob kosovarische Pässe erhältlich gemacht werden könnten.

Der Eingabe waren zahlreiche Beweismittel beigelegt.

E.

Mit Zwischenverfügung vom 30. Juli 2008 gab das Bundesverwaltungsgericht dem Antrag auf Zeugeneinvernahmen nicht

statt, gab den Beschwerdeführern jedoch die Möglichkeit, schriftliche Stellungnahmen der betreffenden Personen nachzureichen.

In einem an die Rechtsvertreterin gerichteten Schreiben vom 19. August 2008 bestätigt die fragliche Mitarbeiterin der Ausländerberatungsstelle ihre Kontaktnahme mit dem mazedonischen Konsulat in Bern, wo sie eine ablehnende Antwort erhalten habe.

In der Folge wurde eine Bestätigung der mazedonischen Botschaft in Bern vom 29. August 2008 – in schlecht verständlichem Deutsch – nachgereicht, die sinngemäss festhält, die Beschwerdeführerin dürfe die mazedonische Staatsangehörigkeit nicht besitzen, und im Weiteren bestätigt, dass diese in den amtlichen Registern nicht verzeichnet sei.

In einem als Bestätigung bezeichneten Schreiben vom 16. September 2008 hält der Kindsvater fest, gemäss Auskunft der serbischen Botschaft in Bern könnten seine Kinder das serbische Bürgerrecht ohne amtliche Papiere der Kindsmutter nicht erlangen.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 6. November 2008 gab das Bundesverwaltungsgericht dem Gesuch der Beschwerdeführer um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege statt, wobei ihnen die bisherige Rechtsvertreterin, Advokatin Susanne Bertschi, als unentgeltliche Rechtsbeiständin beigegeben wurde.

G.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 2. Dezember 2008 auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin 1 habe anlässlich ihrer Erstbefragung zu den Asylgründen angegeben, in Nadakovac im Kosovo geboren zu sein und eine kosovarische Identitätskarte zu besitzen, womit sie theoretisch Anrecht auf den Erhalt eines serbischen Reisepasses hätte. Gemäss gesicherten Kenntnissen des BFM stellten die kosovarischen Behörden erst seit Ende Juli 2008 gültige Reisepässe aus. Der von der Schweiz seit dem 27. Februar 2008 anerkannte Staat Kosovo sei allerdings zurzeit aus technischen Gründen nicht in der Lage, alle Auslandsvertretungen so auszurüsten, dass die Ausstellung neuer Pässe möglich sei. Dass er in dieser Situation die Schaffung der notwendigen Infrastruktur schrittweise vorantreibe und dabei Prioritäten setze, sei nicht zu beanstanden und von den betroffenen Ausländern grundsätzlich hinzunehmen. Der Beschwerdeführerin 1 stehe

daneben auch offen, sich entweder über die Botschaft von Serbien ins Staatsbürgerregister durch Abstammung eintragen zu lassen oder aber aufgrund der mazedonischen Herkunft ihrer Eltern in Mazedonien ein Begehren um Erhalt der mazedonischen Staatsbürgerschaft zu stellen. Abschliessend erklärte sich das BFM bereit, der Beschwerdeführerin 1 ein Ersatzreisepapier auszustellen, sollte sich zwecks Durchführung eines Einbürgerungsverfahrens eine Reise nach Mazedonien als unumgänglich erweisen.

H.

Mit Replik vom 27. Januar 2009 halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen und deren Begründung vollumfänglich fest. Anlässlich ihrer Asylbefragung habe die Beschwerdeführerin 1 nicht gesagt, sie besässe eine Identitätskarte, sondern habe Angaben gemacht, dass von ihr ein Foto in der ID oder dem Pass der Mutter sei. Ohne Nachweis ihrer Abstammung sei es ihr – insbesondere als Roma – nicht möglich, zu einer Eintragung in einem Bürgerrechtsregister zu kommen. Abgesehen davon sei im Zeitpunkt der vorinstanzlichen Entscheidung die Beschaffung eines kosovarischen Reisepapiers noch gar nicht möglich gewesen.

I.

In ihrer ergänzenden Vernehmlassung vom 17. August 2009 hält die Vorinstanz fest, gemäss Schreiben der mazedonischen Botschaft in Bern vom 29. August 2008 sei die Beschwerdeführerin 1 in Mazedonien nicht registriert. Laut ihren eigenen Aussagen im Asylverfahren stamme die Ausländerin jedoch aus dem Kosovo, wo sie bis zu ihrer Ausreise im Jahre 1996 gelebt habe. Ihre Möglichkeiten zum Erwerb der serbischen oder kosovarischen Staatsangehörigkeit seien daher noch nicht erschöpft. Es sei ihr somit möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen heimatlichen Behörden um die Ausstellung von Reisepapieren zu bemühen oder aber einen Antrag um Erwerb der entsprechenden Staatsbürgerschaft zu stellen. Es obliege allein der Beschwerdeführerin 1, ihre Staatsangehörigkeit zu klären, um so die administrativen Voraussetzungen zum Erwerb eines heimatlichen Reisedokumentes zu schaffen.

J.

In ihrer Stellungnahme vom 21. September 2009, der eine Bestätigung der kosovarischen Vertretung vom 28. August 2009 beigelegt wurde, wonach in allgemeiner Weise festgehalten wird, dass weder ein Identitäts- noch ein Reisepapier ausgestellt werde, macht die

Rechtsvertreterin geltend, auch auf ihre Anfrage und derjenigen der Ausländerberatung der GGG Basel hin seien von den Botschaften keine mit Namen versehenen Bestätigungen erhältlich. Es verbleibe dem Bundesverwaltungsgericht, allenfalls amtliche Erkundigungen bei allen erdenklichen Botschaften über die Möglichkeit der Papierbeschaffung ihrer Mandantin einzuholen.

K.

In einer weiteren Eingabe vom 27. Oktober 2009 weist die Rechtsvertreterin unter Beilage entsprechender Passauszüge darauf hin, dass die Beschwerdeführer 2 und 3 in der Zwischenzeit einen serbischen Reisepass erhalten hätten. Dies, nachdem ihr Vater bei den serbischen Behörden mehrfach vorstellig geworden sei.

L.

Am 4. bzw. 30. Mai 2011 schliesslich wurde eine an die Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt gerichtete Bestätigung des "Bürgerrechtsprogramms Kosovo" vom 29. März 2011 mit entsprechender Bescheinigung des Zivilstandsamtes der Gemeinde X._____ (Republik Kosovo) vom 2. März 2011 nachgereicht, wonach die Beschwerdeführerin 1 im entsprechenden Geburtenregister nicht eingetragen sei.

M.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des BFM betreffend Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen. Das Urteil des

Bundesverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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

1.3. Die Beschwerdeführer sind gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

1.4. Am 2. Oktober 2009 wurden F._____ und V._____ von der serbischen Botschaft in Bern heimatliche Reisepässe ausgestellt, womit das Verfahren betreffend Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers bezüglich der Beschwerdeführer 2 und 3 gegenstandslos geworden ist.

2.

Am 1. März 2010 trat die neue Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) in Kraft, welche die bisherige Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV von 2004, AS 2004 4577) ersetzt. Gemäss den Übergangsbestimmungen der RDV gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung hängigen Verfahren um Ausstellung eines Reisedokuments das neue Recht. Vorliegend findet daher die neue RDV Anwendung, deren hier relevante Bestimmungen inhaltlich allerdings keine (wesentlichen) Änderungen erfahren haben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2848/2008 vom 17. November 2010 E. 2 mit weiteren Hinweisen).

3.

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 ist grundsätzlich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des Urteils des Bundesgerichts 2A.451/2002 vom 28. März 2003, teilweise publiziert in BGE 129 II 215; BGE 135 II 369 E.3.3).

4.

4.1. Nach Massgabe von Art. 59 Abs. 2 Bst. a AuG in Verbindung mit Art. 2 Bst. a RDV hat eine ausländische Person, die nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) als Flüchtling anerkannt wurde, Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge. 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 (Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 RDV).

4.2. Fraglos fällt die Beschwerdeführerin 1, die im Besitze einer Jahresaufenthaltsbewilligung ist, unter keine dieser Kategorien. Sie kann somit keinen Anspruch auf Abgabe eines schweizerischen Ersatzreisepapiers geltend machen. Gemäss Art. 59 Abs. 1 AuG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 RDV kann das BFM allerdings Jahresaufenthaltern im Rahmen des freien (pflichtgemässen) Ermessens einen Pass für eine ausländische Person abgeben. Voraussetzung ist jedoch immer, dass diese Ausländer schriftenlos sind.

4.3. Als schriftenlos gilt 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 (Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV). Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt (Art. 6 Abs. 4 RDV).

4.4. 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: Peter Uebersax/Beat Rudin/Thomas Hugli Yar/Thomas Geiser [Hrsg.], *Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*, 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 ff., 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]).

5.

5.1. Vorliegend ist demnach zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich der Beschwerdeführerin 1 zu Recht die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments – verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV) als auch die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV) als gegeben erachtete.

Die Frage der Zumutbarkeit, mithin diejenige, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann, ist in diesem Zusammenhang nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 sowie 2A.12/2005 und 2A.13/2005 vom 25. April 2005 E. 3.2 mit Hinweisen).

5.2. Namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen kann im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 RDV). Aus diesen Ausführungen ist zu schliessen, dass von Personen, die – wie die Beschwerdeführerin 1 – im Besitz einer Jahresaufenthaltsbewilligung sind, eine solche Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten verlangt werden kann. Die Beschwerdeführerin 1 erhebt denn auch – zu Recht – keine Einwände gegen eine Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden. Sie ist somit nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV zu betrachten.

5.3. Die Beschwerdeführerin 1 führt hingegen aus, all ihre Bemühungen um Erhalt eines heimatlichen Reisepasses seien gescheitert, und behauptet in diesem Zusammenhang, als Roma sei keine Auslandsvertretung für sie zuständig, weshalb sie keinen Reisepass erhalten könne. So soll sie gemäss Schreiben der Vormundschaftsbehörde des Kantons Basel-Stadt an die Mazedonische Botschaft in Bern vom 12. Februar 2008 bei dieser Vertretung in der Vergangenheit bereits zweimal vergeblich um Ausstellung von neuen Pässen ersucht haben. Entsprechende Belege für diese Vorsprachen konnten allerdings nicht beigebracht werden. Im Verlaufe des Beschwerdeverfahrens wurde eine Bestätigung der Mazedonischen Botschaft in Bern vom 29. August 2008 – in schlecht verständlichem Deutsch – nachgereicht, die sinngemäss und ohne Begründung festhält, die Beschwerdeführerin 1 dürfe die mazedonische Staatsangehörigkeit nicht besitzen, und im Weiteren bestätigt, dass die fragliche Person nicht in den amtlichen Registern verzeichnet sei. Einmal davon abgesehen, dass die letztgenannte "Bestätigung" zumindest in teilweisem Widerspruch zum eingereichten Auszug aus dem Geburtsregister der Republik Mazedonien vom 21. September 2007 steht, wonach die Beschwerdeführerin 1 in G._____ (einem Stadtbezirk von Skopje) geboren sei, lässt sich daraus (noch) nicht schliessen, die heimatlichen Behörden weigerten sich offensichtlich, der Gesuchstellerin Reisepapiere abzugeben; dies schon deshalb nicht, weil nach wie vor kein abschliessender (schriftlicher) Entscheid der zuständigen Behörden von Mazedonien über die Ausstellung oder Nichtausstellung eines heimatlichen Reisepasses an die Beschwerdeführerin 1 vorliegt. Nichts anderes lässt sich aus der am 10. September 2009 eingereichten Bestätigung der kosovarischen Vertretung vom 28. August 2009 (vgl. Bst. J. des Sachverhalts) oder aus der am 30. Mai 2011 nachgereichten Bescheinigung des Zivilstandsamtes X._____ (Republik Kosovo) vom 2. März 2011 ableiten, wonach die Beschwerdeführerin 1 im dortigen Geburtsregister nicht eingetragen sei.

5.4. Die Vorinstanz hat bereits in ihrer Vernehmlassung vom 2. Dezember 2008 darauf hingewiesen, dass es der Beschwerdeführerin 1 offen stehe, sich entweder über die Botschaft von Serbien ins Staatsbürgerregister durch Abstammung eintragen zu lassen oder aber aufgrund der mazedonischen Herkunft ihrer Eltern in Mazedonien ein Begehren um Erhalt der mazedonischen Staatsbürgerschaft zu stellen. Zu Recht hat sie in ihrer ergänzenden Vernehmlassung vom 17. August 2009 festgehalten, es obliege allein der Beschwerdeführerin 1, ihre Staatsangehörigkeit zu

klären, und dadurch die administrativen Voraussetzungen zum Erwerb eines heimatlichen Reisedokumentes zu schaffen. Aus den Akten ergeben sich keine Hinweise, dass die Beschwerdeführerin 1 in der Zwischenzeit diesbezügliche Schritte unternommen hätte. Zwar liegen als Beweismittel zahlreiche schriftliche Anfragen der Rechtsvertreterin sowie von Drittpersonen zur Frage der Staatsbürgerschaft von Roma vor. Dass derartige Interventionen – ohne persönliche Kontaktnahme mit den in Frage stehenden heimatlichen Vertretungen in der Schweiz – wohl kaum zum gewünschten Ziel führen dürften, ist nachvollziehbar. Allein schon zwecks Abklärung der Identität dürften (weitere) persönliche Vorsprachen der Beschwerdeführerin 1 unumgänglich sein (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3724/2010 vom 26. April 2011 E. 4.4. mit weiteren Hinweisen). So ist es denn auch dem Lebenspartner der Beschwerdeführerin 1 (ebenfalls Angehöriger der Roma) durch mehrmalige persönliche Vorsprachen bei den serbischen Behörden gelungen, für seine Kinder – ungeachtet ihrer Ethnie – serbische Reisepässe zu erhalten. Ein Unterfangen, das von den Beteiligten ursprünglich als unmöglich bezeichnet wurde.

5.5. Soweit von der Rechtsvertreterin beantragt wird, amtliche Erkundigungen bei allen erdenklichen Botschaften über die Staatsangehörigkeit bzw. die Möglichkeit der Papierbeschaffung der Beschwerdeführerin 1 einzuholen, ist darauf hinzuweisen, dass für die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts im Verwaltungsverfahren zwar grundsätzlich die Untersuchungsmaxime gilt. Diese wird jedoch relativiert durch die Mitwirkungspflicht der Parteien (vgl. Art. 13 VwVG), welche namentlich insoweit greift, als eine Partei das Verfahren durch eigenes Begehren eingeleitet hat oder darin eigene Rechte geltend macht. Die Mitwirkungspflicht gilt vorab gerade für solche Tatsachen, welche eine Partei besser kennt als die Behörden (insbesondere im Zusammenhang mit Abstammung und Herkunft) und welche diese ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben können (BGE 128 II 139 E. 2b S. 142 f. mit Hinweis und Urteil 2A.78/2000 vom 23. Mai 2000 E. 3 mit Hinweisen).

So hielten das Bundesverwaltungsgericht sowie zuvor das BFM in einem Verfahren um Anerkennung der Staatenlosigkeit (vgl. Urteil C-1042/2006 vom 9. September 2008 E. 3.5, bestätigt durch Urteil des Bundesgerichts 2C_763/2008 vom 26. März 2009 E. 3.3; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2A.78/2000 vom 23. Mai 2000 E. 2c) fest, die sehr vagen Angaben des Beschwerdeführers zu seinem Lebenslauf verunmöglichten

den schweizerischen Behörden eine diesbezügliche Klärung; der Nachweis der Identität (und somit auch der Nationalität) könne unter diesen Umständen lediglich vom Beschwerdeführer selber erbracht werden.

Auch im vorliegenden Fall stehen die äusserst spärlichen und zum Teil widersprüchlichen Angaben der Beschwerdeführerin 1 zu ihrer Abstammung, auf welche die Vorinstanz in Verfügung und Vernehmlassung hingewiesen hat, allfälligen weiteren Abklärungen durch das Bundesverwaltungsgericht entgegen. Dies umso mehr, als sowohl die Schweizerische Botschaft im Kosovo als auch die Schweizervertretung in Skopje auf entsprechende schriftliche Anfragen der Rechtsvertreterin hin festgehalten haben, Botschaftsabklärungen in privat veranlassten Angelegenheiten seien nicht möglich (vgl. die als Beweismittel eingereichten E-Mails vom 14. bzw. 17. Juli 2008). Dem entsprechenden Verfahrensantrag ist daher nicht stattzugeben. Wie erwähnt, obliegt es allein der Beschwerdeführerin 1, vorerst ihre Staatsangehörigkeit klären zu lassen, um so in den Besitz eines heimatlichen Reisepapiers zu gelangen. Ihre Möglichkeiten zum Erwerb eines mazedonischen, kosovarischen oder gar serbischen Reisepapiers sind in casu noch nicht erschöpft.

5.6. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschaffung eines heimatlichen Reisedokuments – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin 1 – nicht als objektiv unmöglich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zum heutigen Zeitpunkt keine objektiven Gründe vorliegen, aufgrund derer die Beschwerdeführerin 1 als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 RDV anzusehen wäre. Dies umso weniger, als sich aus den Akten keinerlei Anhaltspunkte ergeben, die allenfalls zuständigen heimatlichen Behörden würden sich ohne zureichende Gründe – und damit willkürlich – weigern, ihr ein Reisepapier auszustellen (vgl. das erwähnte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-724/2010 vom 26. April 2011 E. 4.7 mit Hinweisen). Auch die weiteren Ausführungen auf Beschwerdeebene sind nicht geeignet, zu einer von der Vorinstanz abweichenden rechtlichen Würdigung zu gelangen.

6.

Die Vorinstanz hat demzufolge der Beschwerdeführerin 1 zu Recht die Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers verweigert. Die angefochtene Verfügung, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist,

erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

7.

Da den Beschwerdeführern mit Zwischenverfügung vom 6. November 2008 die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, sind sie von der Bezahlung der Verfahrenskosten zu befreien (Art. 65 Abs. 1 VwVG).

Das Honorar der amtlichen Rechtsbeiständin wird auf Fr. 1'600.- festgesetzt (Art. 65 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 12 und 14 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Für dieses besteht eine Rückerstattungspflicht gemäss den Voraussetzungen von Art. 65 Abs. 4 VwVG.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Für ihre anwaltschaftlichen Bemühungen wird Advokatin Susanne Bertschi, Basel, eine Entschädigung von Fr. 1'600.- (inkl. MwSt) ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. N [...] sowie N [...] zurück)
- das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Marianne Teuscher

Daniel Brand

Versand: