



Urteil vom 3. Juni 2015

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Ruth Beutler,
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin (geb. 1985) ist irakische Staatsangehörige. Im März 1998 gelangte sie im Rahmen der Familienzusammenführung in die Schweiz, im April 1998 wurde sie in die Flüchtlingseigenschaft ihres Vaters einbezogen und ihr wurde Asyl gewährt. Am 10. Juni 2003 gebar sie einen Sohn, der in der Folge in ihre Flüchtlingseigenschaft einbezogen wurde (Asylentscheid des damaligen Bundesamtes für Flüchtlinge [BFF] vom 8. Oktober 2003). Am 30. März 2004 verheiratete sich die Beschwerdeführerin mit dem Kindsvater, einem irakischen Staatsangehörigen (geb. 1966), der sich nach abgewiesenem Asylgesuch im Rahmen einer vorläufigen Aufnahme in der Schweiz aufhielt. Sein Gesuch um Einbezug in die Flüchtlingseigenschaft der Beschwerdeführerin wurde seitens des BFF in einer Verfügung vom 10. Juni 2004 abgelehnt. Am 11. Februar 2006 wurde dem Ehepaar die Tochter B._____ geboren. Einem Gesuch der Eltern, die Tochter in die Flüchtlingseigenschaft der Mutter einzubeziehen, wurde in der Folge nicht entsprochen (Verfügung des damaligen Bundesamtes für Migration [BFM] vom 18. Oktober 2006). Der Ehemann der Beschwerdeführerin ist seit dem 29. September 2009 im Besitze einer Aufenthaltsbewilligung im Kanton Zürich. Die Beschwerdeführerin selbst und die beiden Kinder haben eine Niederlassungsbewilligung im gleichen Kanton.

B.

Am 23. August 2012 beantragte die Beschwerdeführerin für ihre Tochter (im Folgenden: Gesuchstellerin) bei der Migrationsbehörde des Kantons Zürich ein schweizerisches Ersatzreisepapier in Form eines Passes für eine ausländische Person. Das Gesuch wurde seitens der angegangenen Behörde an die Vorinstanz (das damalige Bundesamt für Migration [BFM]; seit 1. Januar 2015 in Staatssekretariat für Migration [SEM] umbenannt) zur Prüfung und zum Entscheid weitergeleitet. Diese teilte der Beschwerdeführerin in einem Schreiben vom 17. September 2012 mit, dass die Voraussetzungen für die Ausstellung des beantragten Reisedokuments nicht als erfüllt betrachtet würden. Es sei ihr möglich und zuzumuten, bei der zuständigen Behörde ihres Heimatlandes in der Schweiz um Ausstellung eines irakischen Reisepasses für ihre Tochter nachzusuchen. Ohne Gegenbericht werde das Gesuch als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden.

Die Beschwerdeführerin hielt in einer Eingabe an die Vorinstanz vom 10. Oktober 2012 an ihrem Gesuch fest. Sie habe "massive Bemühungen"

unternommen, um für ihre Tochter "irakische Dokumente" erhältlich zu machen. Die irakische Botschaft stelle "die Papiere" aber nicht aus. Als Beleg reichte sie eine Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern, datiert vom 2. Oktober 2012, zu den Akten. Darin wird festgehalten, dass für die Tochter kein Reisepass ausgestellt werden könne, weil die für einen Passantrag notwendigen Dokumente (Nationalitätsausweis und Identitätskarte) fehlen würden.

C.

Mit Verfügung vom 29. November 2012 wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person ab. Die Gesuchstellerin könne nicht als schriftlos angesehen werden. Es sei ihr beziehungsweise ihrem Vater möglich und zumutbar, die Voraussetzungen zur Ausstellung eines irakischen Reisepasses zu schaffen.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 10. Dezember 2012 beantragt die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht implizit die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person für ihre Tochter. Zur Begründung führt sie aus, sie habe Bemühungen unternommen, um "irakische Dokumente" über die Botschaft zu beschaffen, diese seien aber gescheitert. Zum Beleg verweist sie auf die bereits zu den Akten gegebene Bestätigung der irakischen Vertretung in Genf vom 2. Oktober 2012. Ihr Ehemann habe versucht, über Verwandte und Bekannte im Irak "an Papiere zu gelangen". Auch ihm sei kein Erfolg beschieden gewesen. Die Lage dort sei sehr instabil, weshalb ihr Ehemann nicht selbst dorthin reisen könne. Sie könne nicht verstehen, dass zwar ihrem Sohn, nicht aber ihrer Tochter ein schweizerisches Ersatzreisepapier zugestanden werde.

E.

Auf ein entsprechendes Gesuch der Beschwerdeführerin hin verzichtete das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 6. Februar 2013 auf die Erhebung eines Kostenvorschusses, dies in Abänderung einer am 11. Januar 2013 erlassenen Zwischenverfügung. Die Behandlung des Gesuchs der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Sinne eines Verzichts auf die Auferlegung von Verfahrenskosten wurde auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

F.

In einer ersten Vernehmlassung vom 22. Februar 2013 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Eine Kontaktnahme mit heimatischen Behörden könne zwar aufgrund der ihr zugestandenen Flüchtlingseigenschaft nicht von der Beschwerdeführerin selbst, jedoch von deren Ehemann, dem Kindsvater verlangt werden. Die Beantragung eines nationalen Reisepasses für das Kind setze nicht voraus, dass beide Elternteile aktiv würden.

Die Beschwerdeführerin liess sich dazu nicht vernehmen.

G.

Mit Zwischenverfügung vom 16. Oktober 2014 wurde der Beschwerdeführerin Gelegenheit gegeben, den Sachverhalt zu aktualisieren und zu belegen, dass ihr Ehemann als Vater der Gesuchstellerin in der Zwischenzeit Anstrengungen unternommen habe, um die für eine Passbeschaffung vorauszusetzenden Nachweise (in Form einer irakischen Staatsangehörigkeitsurkunde und eines irakischen Personalausweises) zu erbringen.

H.

In einer Eingabe vom 27. Oktober 2014 bekräftigte die Beschwerdeführerin erneut, dass sie sich intensiv, aber erfolglos darum bemüht habe, für ihre Tochter "Dokumente" im Irak erhältlich zu machen. Die Zustände dort seien prekär und sie könne nicht mehr auf die Hilfe von Verwandten zählen; diese seien zum Teil verstorben, zum Teil geflüchtet. Schriftliche Belege für ihre erfolglosen Bemühungen habe sie keine.

I.

Mit ergänzender Vernehmlassung vom 15. Dezember 2014 hielt die Vorinstanz an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest. Nach ihrem Dafürhalten müsste die Registrierung der Gesuchstellerin als Kind von miteinander verheirateten irakischen Eltern bei der irakischen Botschaft in der Schweiz möglich sein. Anlässlich einer jüngsten Begegnung mit Vertretern der irakischen Botschaft sei auch bestätigt worden, dass zur Beschaffung der Staatsangehörigkeitsurkunde und des Personalausweises ein persönliches Erscheinen im Irak nicht notwendig sei. Solche Dokumente könnten über die irakische Vertretung in der Schweiz beschafft werden. Falls eine Registrierung der Gesuchstellerin dennoch nicht möglich wäre, oder falls andere Gründe für die Verweigerung irakischer Identitätspapiere bestehen sollten, müsste eine entsprechende Bestätigung der irakischen Behörden mit Angabe der genauen Verweigerungsgründe vorgelegt werden.

J.

Die Beschwerdeführerin machte von dem ihr eingeräumten Recht auf Gegenäusserungen keinen Gebrauch.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Verfügungen der Vorinstanz betreffend Reisedokumente und Bewilligungen zur Wiedereinreise sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG; Art. 5 VwVG; Art. 59 des Ausländergesetzes [AuG, SR 142.20]; Art. 1 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 [RDV, SR 143.5]).

1.2 Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde legitimiert; sei es als Verfügungsadressatin oder als gesetzliche Vertreterin ihrer minderjährigen Tochter (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet 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 Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 mit Hinweisen).

3.

Am 1. Dezember 2012 trat die revidierte 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 (aRDV vom 20. Januar 2010, AS 2010 621) ersetzt. Gemäss Übergangsbestimmung (Art. 32 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. Wie schon die alte (Art. 3 Abs. 1 aRDV) sieht auch die neue Verordnung (Art. 4 Abs. 1 RDV) vor, dass eine ausländischen Person mit Niederlassungsbewilligung Anspruch auf einen Pass für eine ausländische Person hat, wenn sie schriftenlos ist. Die Voraussetzungen zur Annahme einer Schriftenlosigkeit wurden mit der Revision unverändert übernommen (Art. 6 Abs. 1 und 2 aRDV bzw. Art. 10 Abs. 1 und 2 RDV).

4.

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 und – wie erwähnt – schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 RDV).

4.2 Gemäss der Legaldefinition von Art. 10 Abs. 1 RDV gilt als schriftenlos 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 SEM festgestellt.

5.

Vorliegend ist umstritten und zu prüfen, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines schweizerischen Ersatz-Reisedokuments – zu Recht verneinte, und davon ausgeht, es sei zumindest dem Vater der Gesuchstellerin möglich und zumutbar, für diese ein Reisedokument beziehungsweise vorgängig eine Staatsangehörigkeitsurkunde und einen Personalausweis bei den jeweils zuständigen irakischen Behörden zu beschaffen.

6.

6.1 In der Rechtsmitteleingabe und in der ergänzenden Eingabe vom 27. Oktober 2014 macht die Beschwerdeführerin geltend, sie und ihr Ehemann hätten in der Vergangenheit Anstrengungen unternommen, um für ihre Tochter einen heimatlichen Reisepass erhältlich zu machen. Sie hätten sogar versucht, mit Hilfe von Verwandten und Bekannten im Irak "Papiere" beschaffen zu können. Ihre Bemühungen seien jedoch erfolglos geblieben.

6.2 Nach dem bisher Gesagten hätten die Beschwerdeführerin und ihr Ehemann ihre in der Schweiz geborene Tochter bei den Behörden ihres Heimatlandes erst einmal als irakische Staatsbürgerin registrieren und mit den notwendigen persönlichen Ausweisen versehen zu lassen, um anschliessend einen nationalen Reisepass beantragen zu können. Welche Anstrengungen konkret sie in diesem Zusammenhang unternommen haben, lässt sich weder den Ausführungen der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren, noch den Rechtsschriften an das Bundesverwaltungsgericht oder der einzigen von ihr eingereichten Bestätigung der irakischen Botschaft in der Schweiz entnehmen. Letztere Erklärung vom 2. Oktober 2012 lässt immerhin vermuten, dass bei dieser Vertretung direkt um Ausstellung eines Reisepasses ersucht wurde, ohne dass die vorgängig notwendigen Schritte zur Registrierung als Staatsbürgerin durchgeführt worden wären. Selbst auf die Stellungnahmen der Vorinstanz vom 22. Februar 2013 und 15. Dezember 2014, in denen diese noch explizit auf die einzuschlagenden Wege verwies, reagierte die Beschwerdeführerin nicht in einer Weise, die vermuten liesse, dass sie bzw. ihr Ehemann entsprechend vorgegangen und dennoch gescheitert wären.

6.3 Gemäss den Feststellungen der Vorinstanz – die unbestritten geblieben sind und an denen zu zweifeln kein Anlass besteht – sollte es dem Ehemann der Beschwerdeführerin als gesetzlichem Vertreter des gemeinsamen, minderjährigen Kindes zumutbar und möglich sein, bei der irakischen Botschaft in Bern eine Registrierung ihrer im Ausland geborenen Tochter als irakische Staatsangehörige zu erwirken und im Hinblick auf einen späteren Passantrag bei der gleichen Behörde einen Personalausweis und eine Staatsangehörigkeitsurkunde zu beschaffen (vgl. in diesem Zusammenhang auch das Urteil des BVGer C-6096/2012 vom 6. Februar 2015 E. 5.2.2 und E. 6.1).

6.4 Erst dann wären seitens der Vorinstanz die weiteren Schritte einzuleiten, damit die für eine Passbeschaffung durch irakische Staatsbürger in der

Schweiz notwendige Vorsprache bei der irakischen Botschaft in Paris verwirklicht werden könnte.

6.5 Von einer willkürlichen Ungleichbehandlung des Sohnes und der Tochter der Beschwerdeführerin in Bezug auf die Abgabe von Ersatzreisepapieren ist schon deshalb nicht auszugehen, weil die beiden – wie erwähnt – nicht den gleichen migrationsrechtlichen Status haben; während der Sohn in die Flüchtlingseigenschaft der Mutter einbezogen wurde, wurde dies der Tochter verwehrt. Diese Statusfrage bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

7.

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass die notwendigen und hinreichenden Schritte zur Beschaffung eines irakischen Reisepasses für die Gesuchstellerin bzw. deren Vater zumutbar und auch möglich wären. Dass bereits entsprechend vorgegangen wurde und die Beteiligten dabei trotz aller Sorgfalt scheiterten, kann nicht als erstellt gelten. Vor diesem Hintergrund konnte die Vorinstanz eine Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV verneinen. Die Verfügung der Vorinstanz ist im Ergebnis nicht zu beanstanden (vgl. Art. 49 VwVG) und die dagegen erhobene Beschwerde ist abzuweisen.

8.

Entsprechend dem Ausgang des Beschwerdeverfahrens wäre die Beschwerdeführerin grundsätzlich kostenpflichtig. Sie hat allerdings ein Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG gestellt, über das bisher noch nicht entschieden wurde. Von einer Auferlegung von Verfahrenskosten ist jedoch schon in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) abzusehen. Damit wird das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gegenstandslos.

Dispositiv S. 9

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Beilage: Akten Ref-Nr. N [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: