



Abteilung III
C-946/2014

Urteil vom 8. Dezember 2014

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer, Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiberin Barbara Kradolfer.

Parteien

A.X._____ und B.X._____ sowie ihre Kinder
C.X._____, D.X._____, E.X._____ und F.X._____,
alle vertreten durch lic. iur. Urs Ebnöther, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

A.X._____ und B.X._____ (geb. 1980 resp. 1982; nachfolgend Beschwerdeführer bzw. Beschwerdeführerin) reisten – nach einem unter anderer Identität in Deutschland erfolglos durchlaufenen Asylverfahren – am 14. Juni 2004 mit ihren damals zwei Kindern, C.X._____ und D.X._____ (geb. 2002 resp. 2003), in die Schweiz ein und ersuchten um Asyl. In den Befragungen gaben sie an, Staatsangehörige Aserbaidschans zu sein. Am [...] 2004 kam der Sohn E.X._____ zur Welt. Nach Ablehnung der Asylgesuche wurden die Beschwerdeführenden aufgefordert, die Schweiz bis zum 20. Januar 2006 zu verlassen. Alle Versuche, während und nach Abschluss des Asylverfahrens die Identität und Herkunft der Beschwerdeführenden zu klären (Sprachanalyse, Nachforschungen bei möglichen Herkunftsstaaten: Aserbaidschan, Armenien und Russland), schlugen fehl.

Der jüngste Sohn, F.X._____, kam am [...] 2010 zur Welt.

Am 5. Juli 2013 wurden der gesamten Familie gestützt auf Art. 14 Abs. 2 AsylG Aufenthaltsbewilligungen erteilt.

B.

Am 6. August 2013 ersuchten die Beschwerdeführenden um Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen, da die aserbaidische Botschaft in der Schweiz ihre aserbaidische Staatsangehörigkeit nicht bestätigt habe.

C.

Diese Gesuche wies die Vorinstanz am 22. Januar 2014 ab. Zur Begründung führte sie an, die Beschwerdeführenden hätten seit ihrer Einreise in die Schweiz immer angegeben, aserbaidische Staatsangehörige zu sein. Allerdings bestünden daran Zweifel, was mit ein Grund für die Abweisung der Asylgesuche gewesen sei. Die Bestätigung der aserbaidischen Botschaft halte fest, dass die Beschwerdeführenden nicht die notwendigen Dokumente vorgelegt hätten, um ihre Staatsangehörigkeit zu belegen. Vor diesem Hintergrund sei die Weigerung der aserbaidischen Behörden, den Beschwerdeführenden Reisepässe auszustellen, nicht ohne zureichende Gründe erfolgt. Es sei an den Beschwerdeführenden, die für den Nachweis ihrer Herkunft und Identität notwendigen Dokumente zu beschaffen. Die Vorinstanz kam zu Schluss, dass die Beschwerdeführenden nicht schriftenlos im Sinne von Art. 10 der Verord-

nung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) seien.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 24. Februar 2014 ersucht der nunmehr beauftragte Rechtsvertreter um Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung, um Feststellung der Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführenden und um Ausstellung der beantragten Reisedokumente. In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellte er den Antrag auf Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege.

Zunächst widerspricht der Rechtsvertreter den von der Vorinstanz an der Herkunft der Beschwerdeführenden geäusserten Zweifeln. Angesichts der Lage der Geburtsstadt Lacin nahe der armenischen Grenze und der kurdischen Herkunft der Beschwerdeführenden sei es nicht erstaunlich, dass sie in sprachlicher Hinsicht Ähnlichkeiten mit Einwohnern Armeniens aufwiesen. Seit November 2012 hätten sie sich mehrmals um die Ausstellung von Reisedokumenten bemüht, insbesondere bei der aserbajdschischen Botschaft in Bern. Am 10. April 2013 hätten sie persönlich beim Konsul einen Antrag auf Ausstellung von Reisepässen gestellt, unter Vorlage ihrer Geburtsurkunden. Am 14. Juni 2013 schliesslich sei ihnen mitgeteilt worden, es werde eine Bestätigung ihrer Aufenthaltsorte bis 1998 und Kopien der Identitätspapiere der Eltern benötigt. Daraufhin hätten sie versucht, mit Hilfe der aserbajdschischen Botschaft in Bern die notwendigen Dokumente aus Aserbajdschan zu beschaffen. Am 11. November 2013 habe die aserbajdschische Botschaft den Beschwerdeführenden schliesslich mitgeteilt, dass ohne die bereits eingeforderten Dokumente die Feststellung der Staatsangehörigkeit nicht möglich sei. Hieraus folge, dass die aserbajdschische Botschaft nicht gewillt sei, den Beschwerdeführenden bei der Beschaffung der erforderlichen Dokumente behilflich zu sein. Sie hätten daher alles Mögliche und Zumutbare unternommen, um gültige Reisedokumente zu beschaffen.

E.

Mit Zwischenverfügung vom 17. April 2014 wurde das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gutgeheissen und der Rechtsvertreter als amtlicher Anwalt eingesetzt.

F.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 21. Mai 2014 die Abweisung der Beschwerde.

G.

Am 10. November 2014 liess der Rechtsvertreter dem Gericht Unterlagen zu weiteren Bemühungen der Beschwerdeführenden zukommen, von der aserbaidischen Botschaft Reisepässe erhältlich zu machen. Die Anfragen vom März bzw. Mai 2014 seien bislang ohne Reaktion geblieben.

H.

Neben den Vorakten zog das Gericht auch die Asylakten der Beschwerdeführenden bei.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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) betreffen. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in diesem Bereich endgültig (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

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

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

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 Beschwerde-

verfahren 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 2014/1 E. 2 mit Hinweisen).

3.

3.1 Gemäss Art. 59 Abs. 1 AuG kann das BFM einer schriftenlosen ausländischen Person Reisepapiere ausstellen. Einer schriftenlosen Person mit Aufenthaltsbewilligung kann ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden (vgl. Art. 4 Abs. 2 RDV). 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).

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]).

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).

4.

Im vorliegenden Verfahren ist demnach zu prüfen, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit der über Aufenthaltsbewilligungen verfügenden Beschwerdeführenden zu Recht verneint hat.

5.

5.1 Aus den beigezogenen Akten ergibt sich, dass der Beschwerdeführer und die Beschwerdeführerin gemäss ihren Angaben in Lacin in der früheren Aserbaidsschischen Sozialistischen Sowjetrepublik geboren wurden. Die Stadt liegt heute auf dem Gebiet der Republik Aserbaidsschan, nahe der Grenze zu Armenien. Seit der militärischen Besetzung 1992 wird sie als Teil des sog. Lacin-Korridors von Bergkarabach verwaltet. Wiederum gemäss den Angaben im Asylverfahren verliess die Familie des Beschwerdeführers in Begleitung der Beschwerdeführerin (einer Cousine des Beschwerdeführers, die seit 2001 seine religiös angetraute Ehefrau ist) die Stadt im Jahre 1990, um nach Russland zu gehen. Als der Beschwerdeführer und die Beschwerdeführerin 18 Jahre alt wurden (1998 resp. 2000) beantragte der Vater des Beschwerdeführers – wahrscheinlich bei einer aserbaidsschischen Vertretung in Russland – für beide Reisepässe, die auch ausgestellt wurden. Gemäss Angaben im Asylverfahren sind die Reisepässe in den Händen der Schlepper geblieben, mit deren Hilfe die Familie von Russland nach Europa gelangt sei. Umfangreiche Bemühungen, die genaue Herkunft und Identität des Beschwerdeführers und der Beschwerdeführerin während und nach Abschluss des Asylverfahrens zu bestimmen (Sprach- und Herkunftsanalyse, Interviews durch Vertreter Armeniens und Aserbaidsschans, nicht aber Russlands, da die beiden nicht zum Termin erschienen sind), blieben – nicht zuletzt wegen der mangelnden Mitwirkung – ohne Erfolg. Fest steht einzig, dass sie im kurdischen Milieu des Südkaukasus sozialisiert worden sind (vgl. z.B. die Verfügung des BFM vom 13. Oktober 2005 betr. Abweisung der Asylgesuche).

5.2 Soweit ersichtlich hat sich der Beschwerdeführer erst im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 14 Abs. 2 AsylG aktiv um Ausweisdokumente bemüht: Am 2. Oktober 2012 teilte der Vorsteher der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich die Bereitschaft des Kantons mit, eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, sofern Reisepapiere beigebracht würden bzw. ein Nachweis vorgelegt werde,

weshalb keine erhältlich gemacht werden könnten. Gemäss Angaben in der Beschwerdeschrift datieren die ersten Bemühungen vom November 2012. Allerdings ersuchte der Beschwerdeführer erstmals am 3. April 2013 schriftlich bei der aserbaidischen Botschaft in der Schweiz unter Vorlage einer Geburtsurkunde um Ausstellung eines Reisepasses. Am 13. Juni und am 11. November 2013 beantwortete die Botschaft das Gesuch dahingehend, dass weitere Unterlagen benötigt würden (Bestätigung des Aufenthaltsorts bis 7. Oktober 1998; Identitätsnachweis der Eltern). Weitere Schreiben an die aserbaidische Vertretung führten zu keinem anderen Ergebnis (vgl. zuletzt im März bzw. Mai 2014, Beilagen zur Eingabe vom 10. November 2014). Welche weiteren Bemühungen der Beschwerdeführer unternommen hat, um zu Reisedokumenten zu gelangen – in der Beschwerdeschrift (S. 6 Ziff. 4.2) heisst es, er habe "insbesondere mehrmals die aserbaidische Botschaft [...] aufgesucht" – geht aus den Akten nicht hervor.

Entgegen den Ausführungen in der Beschwerdeschrift bezogen sich die Bemühungen um aserbaidische Reisedokumente zunächst nur auf den Beschwerdeführer. Erst im Schreiben vom 7. März 2014 wird erwähnt, dass auch die Beschwerdeführerin einen aserbaidischen Reisepass benötige.

6.

6.1 Es ist allgemein anerkannt, dass es jedem Staat grundsätzlich freisteht, welche Anforderungen er an den Nachweis der Staatsangehörigkeit stellt. Im Falle des Beschwerdeführers wurden Kopien einer offiziellen Bestätigung über den Aufenthalt bis 7. Oktober 1998 sowie von Identitätsdokumenten seiner Eltern verlangt. Der Beschwerdeführer macht geltend, es sei für ihn unmöglich, diese Unterlagen beizubringen, da er vom 10. Lebensjahr bis zu seiner Ausreise in Russland gelebt habe, ohne je angemeldet gewesen zu sein. Zudem habe er seit mehr als 4 Jahren keinen Kontakt mehr zu seinen Eltern. Sodann sei es fraglich, ob überhaupt noch offizielle aserbaidische Dokumente über die Bürger von Lacin vorhanden seien, sei doch die Verwaltung wegen der armenischen Besetzung Lacins nach Baku verlegt worden.

6.2 Diese Vorbringen sind nicht geeignet, die Unmöglichkeit der Beschaffung von aserbaidischen Reisedokumenten glaubhaft zu machen. Es ist dem Beschwerdeführer zuzumuten, den Kontakt mit seinen Eltern wieder herzustellen und mit ihrer Hilfe die notwendigen Unterlagen zu beschaffen. Dazu kommt noch, dass dem Beschwerdeführer im Jahre 1998,

d.h. nach der Besetzung der Stadt Lacin und nachdem er sich schon mehrere Jahre in Russland aufgehalten hatte, ein aserbajdschanischer Pass ausgestellt wurde. Damals war der Nachweis der Staatsangehörigkeit offenbar möglich. Entsprechende Unterlagen sollten bei der ausstellenden Behörde vorhanden sein. Allerdings geht aus den Akten nicht hervor, ob der Beschwerdeführer die aserbajdschanische Vertretung in der Schweiz überhaupt darauf aufmerksam gemacht hat. Dieser Umstand reiht sich nahtlos in die seit Einreichung des Asylgesuchs ungenügende Mitwirkung des Beschwerdeführers bei den Abklärungen zu Identität und Herkunft ein. Entgegen der in der Beschwerdeschrift vertretenen Auffassung hat der Beschwerdeführer nicht alles Mögliche und Zumutbare unternommen, einen aserbajdschanischen Reisepass zu erlangen. Die Weigerung der aserbajdschanischen Botschaft, ihm ein Reisedokument auszustellen, basiert daher auf triftigen Gründen und führt nicht zur Annahme der Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV.

6.3 In Bezug auf die Beschwerdeführerin ist gestützt auf die Akten festzuhalten, dass bis anhin keine ernsthaften Anstrengungen unternommen wurden, bei den aserbajdschanischen Behörden einen Reisepass erhältlich zu machen. Wie bereits erwähnt, wurde ihr Name einzig im Gesuch vom 7. März 2014 erwähnt, ohne jedoch – abgesehen von Geburtsdatum und -ort – nähere Angaben zu machen (z.B. Angaben zu den Eltern oder zum früher ausgestellten Reisepass). Auch verfügt sie im Gegensatz zum Beschwerdeführer – und anders als in der Beschwerdeschrift ausgeführt – nicht über eine Geburtsurkunde. Dass das Gesuch bis anhin nicht beantwortet wurde, mag zwar erstaunen, kann jedoch angesichts der früheren Auskünfte der aserbajdschanischen Botschaft bezüglich den Beschwerdeführer – die wohl auch auf die Beschwerdeführerin zutreffen – nicht als relevante Weigerung, Reisedokumente auszustellen, angesehen werden. Auch sie kann nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV angesehen werden.

6.4 Was die minderjährigen Kinder anbelangt, sind auch sie nicht als schriftenlos anzusehen, da gemäss aserbajdschanischem Staatsangehörigkeitsrecht die Staatsangehörigkeit der Kinder derjenigen ihrer aserbajdschanischen Eltern folgt, auch wenn sie im Ausland geboren sind (vgl. Art. 52 der Verfassung bzw. Art. 1 des Gesetzes über die Staatsangehörigkeit vom 30. September 1998, vgl. die deutsche Übersetzung in: BERGMANN/FERID/HENRICH, Internationales Ehe- und Kindschaftsrecht, Frankfurt a.M., 1983- [Loseblattsammlung], Aserbajdschan [Stand: 31.1.2001]).

7.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer zwar einige Male Kontakt mit der aserbaidischen Botschaft aufgenommen und um die Ausstellung eines Reisepasses ersucht hat. Allerdings geht aus den Akten nicht hervor, dass er sich um die Beschaffung der von der Botschaft zusätzlich geforderten Unterlagen bemüht hat. Die Gründe, die er dafür vorbringt (kein Kontakt mehr mit den Eltern; keine Registrierung des Aufenthalts in Russland; Verlegung der Verwaltung von Lacin nach Baku) sind nicht geeignet, ihn von der Pflicht, sich um die verlangten Unterlagen zu bemühen, zu befreien. Soweit aus den Akten ersichtlich, hat der Beschwerdeführer gegenüber der Botschaft nicht erwähnt, dass ihm 1998 ein aserbaidischer Reisepass ausgestellt worden war. Diese Information könnte den aserbaidischen Behörden dabei helfen, seine Identität in genügender Weise festzustellen. Die notwendigen Einzelheiten kann der Beschwerdeführer über seinen Vater in Erfahrung bringen, sofern er sich selber nicht daran erinnert, obwohl er damals 18 Jahre alt war. Das gleiche gilt auch in Bezug auf die Situation der Beschwerdeführerin, ausser, dass in ihrem Fall – soweit ersichtlich – erst ein Mal und ohne nähere Angaben um Ausstellung eines aserbaidischen Reisepasses ersucht wurde (vgl. Schreiben vom 7. März 2014). Insgesamt kann zum heutigen Zeitpunkt nicht davon ausgegangen werden, dass es für den Beschwerdeführer und die Beschwerdeführerin und folglich auch für ihre Kinder unmöglich ist, sich aserbaidische Reisepapiere zu beschaffen. Sie sind daher nicht schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV.

8.

Die angefochtene Verfügung ist demnach im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist folglich abzuweisen.

9.

Als unterliegende Parteien wären die Beschwerdeführenden kostenpflichtig (vgl. Art. 63 VwVG). Da ihnen jedoch die unentgeltliche Rechtspflege gemäss Art. 65 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG gewährt wurde, sind sie einerseits davon befreit, für die entstandenen Verfahrenskosten aufzukommen. Andererseits sind die Kosten der Rechtsvertretung von der erkennenden Behörde zu übernehmen und dem Rechtsbeistand gemäss Art. 9 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) gestützt auf die Kostennote vom 10. November 2014 ein amtliches Honorar von Fr. 2'362.05 (inkl. MWST und Auslagen) auszurichten. Diesen Betrag ha-

ben die Beschwerdeführenden dem Bundesverwaltungsgericht zurückzuerstatten, sollten sie später zu hinreichenden Mitteln gelangen (vgl. Art. 65 Abs. 4 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Für seine anwaltschaftlichen Bemühungen wird Rechtsanwalt Urs Eb-
nöther aus der Gerichtskasse eine Entschädigung von Fr. 2'362.05 (inkl.
MWST) ausgerichtet.

4.

Diesen Betrag haben die Beschwerdeführenden dem Bundesverwal-
tungsgericht zurückzuerstatten, sollten sie nachträglich zu hinreichenden
Mitteln gelangen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Beilagen: Akten Ref-Nr. [...] und [...]; Kopie der Ein-
gabe vom 10. November 2014 zur Kenntnis)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich (Ref-Nr. [...])

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Kradolfer

Versand: