



Urteil vom 1. November 2016

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Richter Hans Schürch,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:**A.**

Die aus Lettland kommenden Beschwerdeführenden 1 bis 3 gelangten am (...) legal in die Schweiz und ersuchten hier zwei Tage später um Asyl. In einer ersten Anhörung am 22. November 1999 in der Empfangsstelle Basel brachten die Beschwerdeführerin 1 und ihr Ehemann, der Beschwerdeführer 2, vor, sie hätten Lettland am (...) zusammen mit ihren beiden Kindern, dem (...) geborenen Sohn (Beschwerdeführer 3) und der (...) geborenen Tochter, auf dem Luftweg verlassen und seien via Prag in die Schweiz eingereist. Ihre Reisepässe hätten sie nach ihrer Einreise in die Schweiz verloren; diese hätten sich in einer Tasche befunden, die versehentlich in einem Taxi liegen geblieben sei. Im Weiteren machten die Beschwerdeführenden geltend, sie hätten sich zwischen (...) und (...) beziehungsweise (...) als Asylbewerber in (...) aufgehalten. Die Beschwerdeführerin 1 gab in diesem Zusammenhang an, sie sei nach einer ersten Rückschaffung nach Lettland im (...) wiederum nach (...) gelangt, habe dort abermals um Asyl ersucht und sei dann zusammen mit den Kindern im (...) nach Russland abgeschoben worden. Der Beschwerdeführer 2 erklärte, er sei im (...) freiwillig aus (...) nach Lettland zurückgekehrt. Die Beschwerdeführerin 1 machte ausserdem in der Empfangsstelle geltend, sie habe auf Druck der Behörden hin für sich und ihre Kinder am (...) auf die lettische Staatsbürgerschaft verzichtet, und aus dem gleichen Grunde hätten sie in der Folge das Land verlassen.

In der Empfangsstelle Basel deponierte die Beschwerdeführerin 1 für sich und die beiden Kinder gültige Geburtsurkunden. Der Beschwerdeführer 2 gab einen Militärausweis und einen Eheschein ab. Als Staatsangehörigkeit wurde bei der Beschwerdeführerin 1 und den beiden Kindern "Lettland", und als Volkszugehörigkeit "Russen" vermerkt. Beim Beschwerdeführer 2 wurde in der Rubrik Staatsangehörigkeit "unbekannt" vermerkt. Auf entsprechende Fragen hin hatte dieser geäussert, er sei Ukrainer und auch in der Ukraine geboren. Ab (...) habe er in Lettland gelebt, ohne allerdings die lettische Staatsbürgerschaft erworben zu haben.

B.

Mit Verfügung vom 21. Juni 2000 lehnte das zuständige Bundesamt die Asylgesuche ab und ordnete gleichzeitig die Wegweisung aus der Schweiz sowie deren Vollzug an. Eine dagegen erhobene Beschwerde wurde von der damals zuständigen Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) mit Urteil vom 21. August 2006 gutgeheissen, soweit sie den Vollzug der

Wegweisung betraf (Bejahung einer schwerwiegenden persönlichen Notlage gestützt auf den damals geltenden Art. 44 Abs. 3 AsylG). Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen. Die Beschwerdeführenden und ihre Tochter beziehungsweise Schwester wurden in der Folge hier vorläufig aufgenommen.

C.

Am 28. Juni beziehungsweise 1. Juli 2013 beantragten die Beschwerdeführenden 1 bis 3 bei der Migrationsbehörde des Kantons Solothurn die Ausstellung von Pässen für eine ausländische Person. Sie beabsichtigten, in Lettland die Mutter der Beschwerdeführerin 1 zu besuchen, welche schwer erkrankt sei. Mit dem Gesuch wurden Bestätigungen der lettischen Botschaft in Wien (datiert vom [...]) ediert, die der Beschwerdeführerin 1 und dem Beschwerdeführer 3 den Verlust der lettischen Staatsbürgerschaft per (...) infolge Verzichts bei gleichzeitiger Auswanderung in die russische Föderation attestieren. Die Gesuche wurden in der Folge dem Bundesamt für Migration (BFM, heute Staatssekretariat für Migration SEM) zur Prüfung und Behandlung überwiesen.

D.

Mit zwei separaten Schreiben vom 2. Oktober 2013 teilte das BFM den Beschwerdeführenden mit, die Voraussetzungen zur Ausstellung der beantragten Reisdokumente seien offensichtlich nicht erfüllt. Es sei ihnen (den Beschwerdeführenden) möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimatlandes um die Ausstellung heimatlicher Reisepässe zu bemühen.

E.

In einem Antwortschreiben vom 28. Oktober 2013 verlangten die Beschwerdeführenden den Erlass entsprechender anfechtbarer Verfügungen. Sie hätten eine Anfrage an die lettische Vertretung in Wien gerichtet und würden zu gegebener Zeit über das Ergebnis informieren.

F.

Mit zwei separaten Verfügungen vom 10. Dezember 2013 lehnte die Vorinstanz die Gesuche ab. Die Beschwerdeführenden könnten nicht als schriftenlos angesehen werden, womit es an einer zwingenden Voraussetzung für die Ausstellung von Ersatzreisedokumenten fehle.

Mit Bezug auf die Beschwerdeführerin 1 und den Beschwerdeführer 3 verwies die Vorinstanz auf eine Einschätzung der ARK in deren Urteil vom

21. August 2006, wonach davon auszugehen sei, dass die Betroffenen im Zeitpunkt ihres Verzichts auf die lettische Staatsbürgerschaft bereits über diejenige eines anderen Staates – vermutungsweise Russlands – verfügt hätten. Denn der Besitz oder die Zusicherung des Bürgerrechts eines anderen Staates sei Voraussetzung für einen Verzicht auf die lettische Staatsbürgerschaft. Weder die Beschwerdeführerin 1 noch der Beschwerdeführer 3 habe sich im Verfahren zu den konkreten Umständen geäußert. Sie hätten zwar geltend gemacht, sich in der Zwischenzeit mit der lettischen Vertretung in Verbindung gesetzt und um Ausstellung nationaler Reisepässe ersucht zu haben. Über das Ergebnis dieser Bemühungen hätten sie aber nichts verlauten lassen.

Mit Bezug auf den Beschwerdeführer 2 hielt die Vorinstanz fest, es gebe keine Hinweise darauf, dass sich dieser je bei den zuständigen russischen, ukrainischen oder lettischen Behörden um Erhalt eines Reisepasses bemüht hätte. Es fehle deshalb auch bei ihm am Nachweis einer Schriftenlosigkeit.

G.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 9. Januar 2014 – mit unterzeichnet von der Tochter beziehungsweise Schwester der Beschwerdeführenden – beantragen diese beim Bundesverwaltungsgericht sinngemäss, die verweigernden Verfügungen seien aufzuheben, und die Vorinstanz sei anzuweisen, ihnen sowie ihrer Tochter beziehungsweise Schwester Pässe für eine ausländische Person auszustellen. Zur Begründung rügen sie im Wesentlichen, die Vorinstanz habe ihre Schriftenlosigkeit zu Unrecht verneint. Mit den Bescheinigungen der lettischen Botschaft in Wien vom [...] sei als erwiesen zu erachten, dass sie staatenlos seien. Der Beschwerdeführer 3 habe bereits am 15. März 2012 ein Gesuch um Anerkennung als Staatenloser eingereicht, das jedoch noch nicht behandelt worden sei. Sie lebten nun schon seit 14 Jahren in der Schweiz und hielten sich an die Rechtsordnung. Es sei für sie nicht nachvollziehbar, dass ihnen die geplante Reise und der Besuch der schwer kranken Mutter der Beschwerdeführerin 1 nicht ermöglicht werde. Im Weiteren räumen die Beschwerdeführenden ein, dass sie zwar die Staatsbürgerschaft eines anderen Staates (konkret: Russlands oder der Ukraine) erlangen könnten. Die entsprechenden Verfahren würden jedoch sehr lange dauern, jedenfalls zu lange, um den Besuch bei der schwer kranken Angehörigen verwirklichen zu können.

Zusammen mit der Beschwerde reichten die Beschwerdeführenden unter anderem zwei Bescheinigungen der lettischen Botschaft in Wien, datiert vom [...], zu den Akten.

H.

Die Vorinstanz hält in ihren Vernehmlassungen vom 27. Februar 2014 an den angefochtenen Verfügungen fest und schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

I.

In ihrer Replik vom 3. April 2014 bestätigen die Beschwerdeführenden ihre Anträge und halten an deren Begründung fest.

J.

Vorgängig zum vorliegenden Verfahren hatte der Beschwerdeführer 3 (mit Eingabe vom 15. März 2012) und in der Folge auch die Beschwerdeführerin 1 sowie deren Tochter (mit Eingaben vom 3. Januar 2014) die Vorinstanz um Anerkennung ihrer Staatenlosigkeit ersucht. Mit separaten Verfügungen vom 27. März 2014 wies die Vorinstanz diese Gesuche ab.

K.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Aufgrund des engen persönlichen und sachlichen Zusammenhangs rechtfertigt es sich, die Beschwerdeverfahren der Beschwerdeführenden 1 und 2 (F-110/2014) und des Beschwerdeführers 3 (F-109/2014) zu vereinigen.

2.

2.1 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 AuG; Art. 1 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 [RDV, SR 143.5]).

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

2.3

2.3.1 Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, worüber die Vorinstanz entschieden hat oder richtigerweise hätte entscheiden müssen. Im Gegensatz zu den übrigen Familienmitgliedern hatte die Tochter beziehungsweise Schwester der Beschwerdeführenden 1 – 3 kein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person gestellt. Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens können somit nur die angefochtenen Verfügungen der Vorinstanz sein, da der Streitgegenstand im Zuge des Rechtsmittelverfahrens nicht ausgeweitet werden darf (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, N 687 ff. mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeführenden beantragen, die Vorinstanz sei anzuweisen, ihrer Tochter beziehungsweise Schwester einen Pass für eine ausländische Person auszustellen, erweist sich dieses Begehren als unzulässig. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden ist im dargelegten Umfang einzutreten (Art. 50 und 52 VwV).

2.3.2 Die Beschwerdeführenden 1 – 3 sind als Verfügungsadressaten zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Demgegenüber ist der Tochter beziehungsweise Schwester der Beschwerdeführenden, welche die Rechtsmitteleingabe mit unterzeichnet hat, die Beschwerdelegitimation aus den bereits erwähnten Gründen abzuspochen. Sie trat im erstinstanzlichen Verfahren nicht als Gesuchstellerin auf und die Vorinstanz hatte auch nicht entsprechend zu verfügen (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG).

3.

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).

4.

Einer vorläufig aufgenommenen Person kann ein Pass für eine ausländische Person ausgestellt werden, wenn sie schriftenlos ist und das SEM ihr eine Rückreise in die Schweiz nach Art. 9 RDV bewilligt (Art. 59 Abs. 1 AuG

i.V.m. Art. 4 Abs. 4 RDV). Unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person nach Art. 4 Abs. 4 RDV ist somit die *Schriftenlosigkeit*. Gemäss der Legaldefinition von Art. 10 Abs. 1 RDV gilt eine ausländische Person als schriftenlos, wenn sie keine gültigen Reisedokumente ihres Heimatstaates besitzt *und* von ihr nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen heimatlichen Behörden um Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokuments bemüht (Bst. a), oder wenn für sie 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 zu Recht verneinte, und dabei davon ausgehen konnte, es sei den Beschwerdeführenden möglich und zumutbar, Reisepapiere bei den zuständigen Behörden eines Drittstaates zu beschaffen.

6.

6.1

6.1.1 Aufgrund der Akten kann ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin 1 und der Beschwerdeführer 3 im Zeitpunkt ihrer Einreise in die Schweiz (...) noch über die lettische Staatsbürgerschaft verfügten. Den von der lettischen Botschaft in Wien ausgestellten Bestätigungen ist zu entnehmen, dass die Beiden aus dieser Staatsbürgerschaft per (...) entlassen worden seien, nachdem sie freiwillig auf diese verzichtet und die Absicht bekundet hätten, nach Russland emigrieren zu wollen. Wie bereits die ARK in ihrem Urteil vom 21. August 2006 ging auch die Vorinstanz in ihren Verfügungen vom 27. März 2014 betreffend Anerkennung der Staatenlosigkeit davon aus, dass der Verzicht der Beschwerdeführerin 1 und ihres damals noch minderjährigen Sohnes auf die lettische Staatsbürgerschaft gestützt auf die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen nur deshalb möglich war, weil die Betroffenen damals bereits die Staatsbürgerschaft eines anderen Staates hatten oder zumindest der Anspruch auf eine solche bestand. Die Beschwerdeführerin 1 und der Beschwerdeführer 3 bestreiten zwar in ihrer Replik, jemals die russische Staatsbürgerschaft besessen zu haben. Ob dem so ist und ob die Beschwerdeführenden seinerzeit tatsächlich – wie behauptet – mit lettischen Reisepässen in die Schweiz gelangt sind, lässt sich heute nicht mehr beurteilen, kann aber auch offen bleiben. Von massgebender Bedeutung ist vielmehr, dass die Beschwerdeführerin 1 und der Beschwerdeführer 3 nach

dem letztinstanzlichen Asylentscheid keinerlei Anstrengungen unternommen haben, ihre Staatsangehörigkeit zu regeln und damit die Grundlage zur Ausstellung heimatlicher Reiseässe zu schaffen. Konkrete objektive Hinderungsgründe werden seitens der Beiden in diesem Zusammenhang nicht geltend gemacht. Allein die Behauptung in der Replik, man müsse "dort" (in Lettland oder Russland) "wohnen" und das sei ein "sehr lange dauernder Prozess", genügt nicht für die Annahme einer Staatenlosigkeit beziehungsweise Schriftenlosigkeit.

6.1.2 Mit Bezug auf den Beschwerdeführer 2 sind die Staatsangehörigkeit und damit auch die staatliche Zuständigkeit für die Ausstellung eines Reisepasses ebenfalls nicht bekannt. Ob er seit seiner Einreise in die Schweiz irgendwelche Bemühungen unternommen hat, um seine Staatsbürgerschaft zu regeln, wurde nicht offen gelegt. Immerhin fällt auf, dass er als einziger der vier Familienmitglieder kein Gesuch um Anerkennung als Staatenloser gestellt hat, dies obwohl er bereits anlässlich seiner Erstbefragung nach der Einreise in die Schweiz gegenüber der zuständigen Asylbehörde behauptet hatte, seine Staatsangehörigkeit sei unbekannt. Damals gab er an, er sei im Staatsgebiet der heutigen Ukraine geboren und habe dort bis (...) gelebt. Das bereits bezüglich der Beschwerdeführerin 1 und des Beschwerdeführers 3 Gesagte gilt ebenso für den Beschwerdeführer 2: Es ist ihm zuzumuten, sich um die Regelung seiner Staatsbürgerschaft zu bemühen, um in der Folge von dem für ihn zuständigen Heimatstaat einen Reisepass erhältlich zu machen.

6.2 Aus vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Beschwerdeführenden die Voraussetzungen zur Annahme einer Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV und damit für die Abgabe eines schweizerischen Ersatzreisepapiers gestützt auf Art. 4 Abs. 4 RDV nicht erfüllen. Es liegt an ihnen, sich um Erhalt ihrer angestammten Staatsbürgerschaft zu bemühen und damit die Grundlagen dafür zu schaffen, dass ihnen nationale Reisepässe ausgestellt werden können. Die von ihnen angedeuteten Schwierigkeiten bei der Regelung ihrer Staatsbürgerschaft bzw. die geltend gemachte Dringlichkeit einer Heimatreise vermögen daran nichts zu ändern. Den Beschwerdeführenden ist seit langem bekannt, dass sie ihre Staatsbürgerschaft regeln sollten. Ernsthaftige Bemühungen dazu haben sie – wie bereits ausgeführt – bisher nicht unternommen.

7.

Die angefochtenen Verfügungen sind somit im Lichte von Art. 49 VwVG

nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

8.

Dem Ausgang der Verfahren entsprechend werden die unterliegenden Beschwerdeführenden kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 1'400.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Dispositiv S. 10

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 1'400.- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie sind mit den beiden erhobenen Kostenvorschüssen von je Fr. 700.- gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben; 2 Exemplare)
- die Vorinstanz (Beilage: Akten Ref-Nr. [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: