
LANDESRECHT — DROIT NATIONAL —
DIRITTO NAZIONALE

- 1 Staat – Volk – Behörden
 Etat – Peuple – Autorités
 Stato – Popolo – Autorità

7

Auszug aus dem Urteil der Abteilung IV
i.S. A. gegen Bundesamt für Migration (BFM)
D-2279/2007 vom 11. Juli 2007

Asylverfahren. Nichteintreten auf ein Asylgesuch bei fehlendem Nachweis der Identität. Begriff des Reise- oder Identitätspapiers. Grundsatzurteil.

Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG.

1. **Unter den Begriff « Reise- oder Identitätspapier » gemäss Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG fallen nur solche Dokumente und Ausweise, welche von den heimatlichen Behörden zum Zwecke des Identitätsnachweises ausgestellt worden sind (E. 4–6).**
2. **Solche Dokumente müssen einerseits die Identität, einschliesslich die Staatsangehörigkeit, « fälschungssicher » und zweifelsfrei belegen (E. 5.1–5.2) und andererseits den Vollzug der Wegweisung (Rückkehr) sicherstellen (E. 5.3).**
3. **Die genannten Anforderungen erfüllen grundsätzlich nur Reisepapiere (-pässe) und Identitätskarten, nicht aber zu anderen Zwecken ausgestellte Dokumente wie Führerausweise, Berufs- und Schulausweise sowie Geburtsurkunden (E. 6).**

Procédure d'asile. Non-entrée en matière sur une demande d'asile faute de preuve de l'identité. Notion de documents de voyage ou pièces d'identité. Arrêt de principe.

Art. 32 al. 2 let. a LAsi.

1. La notion de « documents de voyage ou pièces d'identité » au sens de l'art. 32 al. 2 let. a LAsi comprend seulement les documents et pièces qui ont été délivrés par les autorités nationales dans le but d'établir l'identité (consid. 4–6).
2. De tels documents doivent, d'une part, prouver l'identité, y compris la nationalité, de sorte qu'il ne subsiste aucun doute et d'une manière qui garantisse l'absence de falsification (consid. 5.1–5.2), et, d'autre part, permettre l'exécution du renvoi de Suisse, respectivement le retour dans le pays d'origine (consid. 5.3).
3. Seuls les documents de voyage (passeports) ou pièces d'identité remplissent en principe les exigences précitées, au contraire des documents établis à d'autres fins, comme les permis de conduire, les cartes professionnelles, les certificats scolaires et les actes de naissance (consid. 6).

Procedura d'asilo. Non entrata nel merito di una domanda d'asilo a causa della mancata dimostrazione dell'identità. Nozione di documenti di viaggio e d'identità. Sentenza di principio.

Art. 32 cpv. 2 lett. a LAsi.

1. Sono documenti di viaggio e d'identità ai sensi dell'art. 32 cpv. 2 lett. a LAsi quelli che sono emessi dalle autorità statali del Paese d'origine del richiedente allo scopo di dimostrare l'identità (consid. 4–6).
2. Sono tali i documenti che provano, senza alcun dubbio (consid. 5.1–5.2), l'identità del richiedente, compresa la cittadinanza, e assicurano l'esecuzione dell'allontanamento (consid. 5.3).
3. I citati presupposti sono adempiti dai passaporti e dalle carte d'identità, ma non da documenti emessi per altro scopo, quali la licenza di condurre, la carta professionale o quella scolastica e il certificato di nascita (consid. 6).

A., eine ugandische Staatsangehörige, stellte am 27. Februar 2007 in der Schweiz ein Asylgesuch. Dieses begründete sie im Wesentlichen damit, dass sie von ihrem Freund, mit welchem sie ein gemeinsames Kind habe, seit Jahren unter Druck gesetzt worden sei, sich den Traditionen seines Stammes zu unterziehen und sowohl sich als auch ihren Sohn beschneiden zu lassen, weshalb sie um ihr Leben gefürchtet habe. Zum Beleg ihrer

Identität reichte sie einen durch ein in der Hauptstadt domiziliertes Gesundheitszentrum ausgestellten Berufsausweis zu den Akten, gemäss welchem sie für diese Organisation als Krankenschwester tätig gewesen sei.

Das Bundesamt für Migration (BFM) trat mit Verfügung vom 22. März 2007 gestützt auf Art. 32 Abs. 2 Bst. a des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) auf das Asylgesuch nicht ein und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz sowie den Wegweisungsvollzug an.

Mit Beschwerde vom 28. März 2007 wurde die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides sowie die Rückweisung der Sache an das BFM zur Neubeurteilung der Frage der Flüchtlingseigenschaft und der Gewährung von Asyl beantragt.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) weist die Beschwerde ab. Die unter Ziffern 4–6 aufgeführten Erwägungen bildeten Gegenstand eines von der Vereinigung der Abteilungen IV und V im Sinne von Art. 25 Abs. 2 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) getroffenen Entscheides.

Aus den Erwägungen:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das BVGer Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Dazu gehören Verfügungen des BFM gestützt auf das AsylG; das BVGer entscheidet in diesem Bereich endgültig (Art. 105 AsylG; Art. 83 Bst. d Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.2 Mit Beschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 106 Abs. 1 AsylG).

1.3 Die Beschwerde ist form- und fristgerecht eingereicht; die Beschwerdeführerin ist legitimiert (Art. 6 AsylG i.V.m. Art. 48 und 50 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist mithin einzutreten.

2. Gemäss Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG wird auf das Asylgesuch nicht eingetreten, wenn Asylsuchende den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuchs Reise- oder Identitätspapiere abgeben.

Laut Art. 32 Abs. 3 Bst. a–c AsylG findet Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG keine Anwendung, wenn a) Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage sind, innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuchs Reise- oder Identitätspapiere abzugeben, b) auf Grund der Anhörung sowie gestützt auf die Art. 3 und 7 die Flüchtlingseigenschaft festgestellt wird, oder c) sich auf Grund der Anhörung erweist, dass zusätzliche Abklärungen zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft oder eines Wegweisungsvollzugshindernisses nötig sind.

3. Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid zunächst fest, die Beschwerdeführerin habe mit dem eingereichten Berufsausweis einen nicht rechtsgenügenden Ausweis zu den Akten gereicht. Die Beschwerdeführerin sei anlässlich der Einreichung ihres Asylgesuchs schriftlich auf die Bestimmung von Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG hingewiesen worden. Sie habe jedoch den Asylbehörden innerhalb der eingeräumten Frist von 48 Stunden keine Reise- oder Identitätspapiere abgegeben. Damit stellt sich vorliegend vorweg die Frage, welche Ausweise unter den Begriff der Reise- und Identitätspapiere fallen.

4.

4.1 Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung (vgl. für diesen auch im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz Art. 1 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]). Ist der Text nicht ohne weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische, teleologische, zeitgemässe Methode) nach seiner wahren Tragweite gesucht werden; dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Im Sinne eines pragmatischen Methodenpluralismus ist es abzulehnen, einzelne Auslegungsmethoden einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen (vgl. BGE 131 III 33 E. 2 S. 35 und BGE 130 II 202 E. 5.1 S. 212 f., jeweils mit weiteren Hinweisen; vgl. aus der Praxis der Schweizerischen Asylrekurskommission [ARK] statt vieler Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 2006 Nr. 7 E. 5.2 S. 76 f., mit weiteren Hinweisen, sowie EMARK 1996 Nr. 18 E. 5c S. 174; vgl. überdies für eine ausführliche Darstellung der einzelnen Auslegungsmethoden ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Die neue Bundesverfassung, 6. Aufl., Zürich u.a. 2005, Rz. 90 ff.).

4.2 Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Vorliegend lassen sich zwischen dem deutschen, dem

französischen und dem italienischen Text keine wesentlichen Unterschiede erkennen, weshalb im Folgenden auf den deutschen Text abgestellt wird. Dort ist die Rede von « Reise- und Identitätspapieren », die einzureichen sind. Diese Formulierung wurde neu eingeführt; im bisher entsprechenden Nichteintretenstatbestand fanden sich die Begriffe « Reisepapiere oder andere Dokumente [...], die es erlauben, sie [die Asylsuchenden] zu identifizieren ». Die bisherige Regelung hat demnach insoweit eine Änderung erfahren, als der Zusatz « andere Dokumente, die eine Identifizierung erlauben » durch den Begriff « Identitätspapier » ersetzt wurde. Es stellt sich damit insbesondere die Frage, wo hier der Unterschied liegt, zumal diese Begriffe in der Praxis zum Teil synonym verwendet wurden (vgl. EMARK 2004 Nr. 37 Regesten).

4.2.1 Bei einem Reisepapier handelt es sich nach der Definition in Art. 1 Bst. b der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 (AsylV 1, SR 142.311) um ein amtliches Dokument, das zur Einreise in den Heimatstaat oder in andere Staaten berechtigt, namentlich ein Pass oder ein Ersatzreisedokument. Der Begriff « Identitätspapier » wird in Art. 1 Bst. c AsylV 1 mit dem Begriff « Identitätsausweis » synonym verwendet und folgendermassen definiert: « Als Identitätsausweis beziehungsweise Identitätspapier gilt ein amtliches Dokument mit Fotografie, aus dem die Identität seines Inhabers oder seiner Inhaberin hervorgeht. » Darunter wurde bisher jedes amtliche Dokument subsumiert, welches auf die Identität schliessen liess, unabhängig davon, zu welchem Zweck es ausgestellt worden war.

Gemäss allgemeinem Sprachgebrauch versteht man unter dem Terminus Identitätspapier « Schriftstücke, die jemanden als bestimmte Person oder als einen in einer bestimmten Angelegenheit Berechtigten ausweisen » (vgl. Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 3. Aufl.). Unter dem Begriff Identitätsnachweis hingegen wird der Nachweis verstanden, dass eine Person wirklich die Person ist, als die sie sich ausgibt oder für die man sie hält (vgl. Wahrig, Deutsches Wörterbuch, September 2002). Aus dem gleichen Wörterbuch geht hervor, dass der Ausdruck Identitätsausweis der in der Schweiz verwendete Ausdruck für den Personalausweis darstellt, unter dem der Ausweis für eine Person als Staatsbürger zu verstehen ist. Auch gemäss dem Wortlaut des Bundesgesetzes über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisgesetz, AwG, SR 143.1) dienen « Ausweise » der Inhaberin oder dem Inhaber zum Nachweis der Schweizer Staatsangehörigkeit und der eigenen Identität (Art. 1 Abs. 2). Was im schweizerischen Kontext unter einem « Ausweis » zu verstehen ist, wird in Art. 1 der Ausweisverordnung vom 20. September 2002 (VAwG, SR 143.11) definiert: Darunter fallen ausschliesslich der Pass und die Identitätskarte.

4.2.2 In einem engeren – insbesondere im Zusammenhang mit dem Identitätsausweis stehenden – Sinn ist demnach unter Identitätspapier ein Schriftstück zu verstehen, das den Zweck hat, jemanden als bestimmte Person auszuweisen beziehungsweise dessen Identität nachzuweisen. Unter dem Begriff « Identitätspapiere » in einem weiteren Sinn können demgegenüber darüber hinaus auch Schriftstücke fallen, die jemanden in einer bestimmten Angelegenheit, beispielsweise zur Ausübung einer Tätigkeit, berechtigen – wie zum Beispiel der Fahrausweis. Allein der Wortlaut lässt noch keine abschliessenden Rückschlüsse darauf zu, wie die vorliegende Norm zu verstehen wäre. Dass der entsprechende Verordnungsartikel mit dem neu eingeführten Gesetzesartikel keine Änderung erfahren hat, lässt aber zunächst darauf schliessen, dass vom dort definierten weiten Verständnis von Identitätspapieren auszugehen ist. Dies würde im Vergleich zur bisherigen Rechtslage insoweit eine Änderung bewirken, als nur noch amtliche Dokumente mit Foto zuzulassen wären (vgl. demgegenüber EMARK 2004 Nr. 36). Weiterhin rechtsgenüchlich wären in diesem Sinne grundsätzlich aber amtliche Fahrausweise, Schulzeugnisse oder Geburtsurkunden, soweit sie mit einem Foto versehen wären.

4.2.3 Der Begriff Identität umfasst im Weiteren gemäss Art. 1 Bst. a AsylV 1 Name, Vorname, Staatsangehörigkeit, Ethnie, Geburtsdatum, Geburtsort und Geschlecht. Die ARK hat in ihrer Rechtsprechung zum bisherigen Gesetzeswortlaut festgestellt, dass diese Identitätselemente nicht kumulativ erwähnt sein müssen, damit die Identität einer Person bestimmt werden kann (vgl. EMARK 2004 Nr. 37). Dies wird damit begründet, dass beispielsweise die Ethnie kein wesentliches respektive ein vernachlässigbares Element für die Definition der Identität sei. Hingegen ist daraus auch zu schliessen, dass mindestens die Elemente auf einem Identitätsausweis vermerkt sein müssen, die für die Definition der Identität wesentlich sind. Darunter fallen im Allgemeinen Name, Vorname, Geschlecht und Geburtsdatum. Ob auch die Staatsangehörigkeit auf dem Identitätspapier im Sinne des neuen Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG vermerkt sein muss, bleibt im Folgenden zu klären.

4.3 Bei der systematischen Betrachtung wird der Sinn der Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen und logischen Zusammenhang. Zur vorliegenden Fragestellung bringt die systematische Einordnung von Art. 32 Abs. 2 AsylG keine neuen Erkenntnisse oder Anhaltspunkte. Hingegen ist in diesem Sinne zu prüfen, ob sich die Begriffe « Reise- oder Identitätspapier » mit entsprechenden Begriffen in anderen Bestimmungen des Asylgesetzes decken: In Art. 8 Abs. 1 Bst. b AsylG wird der Ausdruck « Iden-

titätsausweis» gebraucht, ohne jedoch eine nähere Definitionen zu geben. Ebenso taucht der Begriff in Art. 10 Abs. 1 und 2 AsylG auf. Es ist immerhin zu beachten, dass in Art. 10 Abs. 2 AsylG nebst den Reisepapieren und Identitätsausweisen ausdrücklich zusätzlich auf andere Dokumente Bezug genommen wird, die auf die Identität des Besitzers Hinweise geben können. Damit wird eine Differenzierung vorgenommen zwischen Identitätsausweisen und Dokumenten, aus denen Hinweise auf die Identität des Besitzers hervorgehen.

4.4 Die historische Auslegung stellt auf den Sinn und Zweck ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Insbesondere bei jungen Erlassen – wie dem vorliegenden – muss dem Willen des Gesetzgebers ein grosses Gewicht beigemessen werden. Eine Abgrenzung zur teleologischen Auslegung – die auf den Regelungszweck abstellt – ist dabei schwierig. Es gilt insgesamt die mit der Norm verbundenen Zweckvorstellungen (die sog. *ratio legis*) zu ermitteln, dies allerdings nicht nach richterlichen subjektiven Wertvorstellungen, sondern nach den Vorgaben des Gesetzgebers. Im Grundsatz ist die Auslegung auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die damit erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten, da sich die Zweckbezogenheit des rechtsstaatlichen Normverständnisses nicht aus sich selbst begründen lässt, sondern aus den Absichten des Gesetzgebers abzuleiten ist.

4.4.1 Am 25. August 2004 liess der Bundesrat der Staatspolitischen Kommission des Ständerates einen Antrag zur «Förderung der Papierabgabe – Änderung des Nichteintretenstatbestandes bei Papierlosen» (Antrag Nr. 12) zukommen. Mit dem Ziel der Schlechterstellung von Asylsuchenden, welche keine Papiere abgeben, schlug der Bundesrat folgende Umformulierung von Art. 32 Abs. 2 Bst. a aAsylG (Fassung vom 26. Juni 1998) vor:

² Auf Asylgesuche wird nicht eingetreten, wenn Asylsuchende:

- a. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuchs Reise- oder Identitätspapiere abgeben;

Zur Begründung führte der Bundesrat an, die Praxis habe gezeigt, dass die geltende Regelung nicht den gewünschten Erfolg, nämlich die Zunahme der im Asylverfahren abgegebenen (Identitäts-)Papiere, gebracht habe. Mit der Änderung der bisherigen Terminologie « Reisepapiere oder andere Dokumente, die es erlauben, sie zu identifizieren » in « Reise- oder Identitätspapiere » werde sichergestellt, dass auf Grund der abgegebenen Papiere eine zweifelsfreie Identifikation möglich sei. Demzufolge würden Geburtsurkunden, Fahrausweise und ähnliche Dokumente zukünftig nicht mehr ausreichen, um einen Nichteintretensentscheid zu verhindern.

4.4.2 Anlässlich der parlamentarischen Beratungen vom 17. März 2005 im Ständerat wurde auf den Zweck der neuen Regelung hingewiesen: «Bekanntlich ist Papierlosigkeit einer der Hauptgründe für das lange Verfahren. Die Probleme mit der Identifizierung der Gesuchsteller sind die schwierigsten, und ebenso erschweren fehlende Identitätspapiere die Rückreise [...]. Beim Begriff der «Papiere», der aufgrund der Auslegung auch der Gerichtsbehörden in der alten Formulierung sehr weit definiert wurde, wird neu in der engeren Formulierung zwischen den Dokumenten, Reise- oder Identitätspapieren, unterschieden. Nicht dazu gehören Fahrausweise, Zeugnisse oder andere Legitimationspapiere, die leicht gefälscht werden können. Der neue Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe a soll also generell auf eine Beschleunigung des Verfahrens zielen. Die Terminologie «Reise- oder Identitätspapiere» soll eine zweifelsfreie Identifikation ermöglichen, und Asylsuchende, die unentschuldig keine Papiere abgeben, sollen schlechter gestellt werden» (Heberlein Trix AB 2005 S 350). In anderen Voten wurden ebenfalls die Ziele der erleichterten Ausschaffung beziehungsweise des Identitätsnachweises betont (David Eugen AB 2005 S 350; Brunner Christiane AB 2005 S 351). Bezug nehmend auf die Einwände, die während der Debatte gegen die vorgeschlagenen Änderungen erhoben wurden, erläuterte der Vorsteher des EJPD unter anderem: «Es ist das Mindeste, dass wir hohe Voraussetzungen für die Papiere vorsehen, so, wie es für jeden Menschen auf dieser Welt ist» (Blocher Christoph, Bundesrat, AB 2005 S 351 f.).

4.4.3 Auch in den parlamentarischen Beratungen vom 26. September 2005 im Nationalrat bezog sich die Debatte unter anderem auf die Art der Dokumente, die unter der neuen Regelung zum Nachweis der Identität noch zugelassen sein sollen: In einem Antrag einer Minderheit, der allerdings abgelehnt wurde, sollte am bisherigen Recht festgehalten werden, weil die Änderungen in Bezug auf die einzureichenden Papiere zu restriktiv seien und an das Beweismass zu hohe Anforderungen gestellt würden. Im ebenfalls abgewiesenen Eventualantrag von Ruey wurde demgegenüber ausgeführt, in «der beantragten Version wären Reise- und Identitätspapiere ebenfalls erforderlich. Ein Fahrausweis oder andere amtliche Papiere, aufgrund derer sich die Identität feststellen lässt, würden also nicht ausreichen.» Cécile Bühlmann führte zur Unterstützung des Minderheitenantrags in diesem Zusammenhang aus, es gehe darum zu verhindern, dass nur noch ins Asylverfahren aufgenommen werde, wer Reise- und Identitätspapiere besitze. Nach Beschluss des Ständerates würden keine anderen Dokumente anerkannt, welche die Identität dokumentieren, wie das im geltenden Recht der Fall sei. Dies sei eine ausserordentlich problematische Änderung. Die Kommissionsmehrheit sei dem gefolgt und

wolle den Nichteintretensgrund der Papierlosigkeit verschärfen. Es solle also nicht mehr auf Gesuche eingetreten werden, wenn nicht innerhalb einer bestimmten Frist, und zwar einer sehr kurzen Frist von 48 Stunden, gültige Reisepapiere vorgewiesen würden (AB 2005 N 1167). Kritisiert wurde auch von Ruth-Gaby Vermot-Mangold, dass künftig auf ein Gesuch nur eingetreten werde, wenn «Papiere – Pass, ID –» abgegeben würden, welche den Vollzug der Ausschaffung erlaubten. Es würde nicht dem Sinn des Asylgesetzes entsprechen, wenn «die Durchführbarkeit der Rückführung als Eintretensgrund gelte» und typischerweise würden Menschen, die verfolgt würden, «oft über keine Reisepapiere verfügen». Es wurde an dieser Stelle und auch wiederholt später auf die paradoxe Situation hingewiesen, dass die Asylbehörden einerseits gerade dies als ein starkes Indiz für fehlende Verfolgung werten würden, wenn Asylsuchende legal und mit dem eigenen Pass ausgereist bzw. eingereist seien, und andererseits nun eben solche Papiere zur Bedingung des Eintretens würden (AB 2005 N 1168). Diesen Voten wurde entgegengehalten, die Differenz zwischen dem geltenden Recht und der Version des Ständerates sei zwar klein, aber sehr wichtig. Es gehe um die Qualität der vorzuweisenden Papiere. Es sei wichtig, dass wenigstens jene Papiere ausgeschlossen würden, die sowieso sehr leicht zu fälschen seien (Hutter Jasmin AB 2005 N 1168). Auch wurde auf die Ausnahmebestimmungen verwiesen, wonach eben doch auf ein Gesuch einzutreten sei, wenn entschuldbare Gründe für das Fehlen von Identitätspapieren bestünden oder die Flüchtlingseigenschaft bestehe (AB 2005 N 1169). Bundesrat Blocher versprach sich in seinem Votum von dem neuen Tatbestand eine Verbesserung: Die Androhung von verfahrens- und aufenthaltsrechtlichen Nachteilen werde zur Abgabe von Reise- und Identitätspapieren führen. Es sei eine Tatsache, dass Reisepässe und Identitätskarten verlangt werden müssten. Zunächst seien diese in allen Ländern die Papiere, um aus dem Land zu gehen und auch wieder in das Land hineinzukommen. Man könne keine Leute zurückschaffen, die keine gültigen Papiere hätten. Auch unter den Pässen und Identitätskarten gebe es zwar Fälschungen, dieses Problem liesse sich aber nicht ausmerzen (Blocher Christoph, Bundesrat, AB 2005 N 1169). «Wenn sie keine Papiere haben, kommen sie angeblich immer wieder aus einem anderen Land; das sind doch die praktischen Probleme. Ich kann keine Massnahme vollziehen, wenn die Identität des Betroffenen nicht bekannt ist, [...]» (Blocher Christoph, Bundesrat, AB 2005 N 1170). Philippe Müller spricht als Berichterstatter für die Kommission und führt aus, es gehe einzig und allein um die Qualität der Papiere. Die neue Formulierung verlange nichts anderes, als dass wir Identitätspapiere einfordern. Zwar gebe es Regionen – Frau Vermot habe es angesprochen –, Tschetschenien beispielsweise, wo man keine Papiere habe, weil das zu dieser Kultur gehöre. Für diese Leute

gebe es jedoch den Ausnahmetatbestand der entschuldbaren Gründe (Müller Philippe AB 2005 N 1171). In einem abschliessenden Votum führte Cécile Bühlmann aus, die zuvor von Bundesrat Blocher gemachte Aussage, dass statistisch 70 bis 80 % der anerkannten Flüchtlinge Papiere abgegeben hätten, beziehe sich nur auf das Jahr 2004/2005 und « es wurden alle Identitätspapiere mitgezählt; nicht so, wie wir es jetzt machen. Wir schränken jetzt auf Reisepapiere und Pässe ein. Damals wurden auch Führerausweise gezählt. Das ist eine Relativierung der Aussage. » (AB 2005 N 1172).

4.4.4 Der Bundesrat hielt in seinem Antwortschreiben vom 6. September 2006 an das Bürgerliche Komitee gegen das Asylgesetz fest, dass nach geltendem Recht Asylsuchende innerhalb von 48 Stunden Reisepapiere oder andere Dokumente abgeben müssten, die es erlaubten, sie zu identifizieren. Gemäss der heutigen Praxis des BFM würden dafür auch Schulzeugnisse genügen, wenn sie als amtliche Dokumente ausgestellt und mit einer Fotografie versehen worden seien. In einigen Ländern würden solche Schulzeugnisse ausgestellt. Die Erfahrung habe jedoch gezeigt, dass solche Dokumente – wie etwa auch Geburtsurkunden und Fahrausweise – leicht gefälscht werden könnten oder für eine Rückkehr in den Herkunftsstaat oft nicht ausreichten.

4.4.5 In der Empfehlung an die Stimmberechtigten zur Volksabstimmung vom 24. September 2006 wurde überwiegend der Begriff « Reise- oder Identitätsausweis » verwendet. Dabei vertraten der Bundesrat und das Parlament den Standpunkt, Ziel des Asylgesetzes sei es, verfolgten Personen in der Schweiz umfassenden Schutz zu gewähren. Die Praxis zeige jedoch, dass viele Asylsuchende keine amtlichen Identitätsausweise abgeben oder falsche Angaben zu ihrer Person und Herkunft machen würden. Auf diese Weise wollten sie nach einem abgelehnten Asylgesuch den Aufenthalt in der Schweiz erzwingen, da eine Rückführung in den Heimatstaat ohne Angaben über die Identität nicht möglich sei. Wie bisher werde über Asylgesuche von Personen, die ohne ausreichende Begründung keine Reise- oder Identitätsausweise abgeben würden, durch einen Nichteintretensentscheid beschleunigt entschieden. Neu reiche die Abgabe von Schulzeugnissen oder Fahrausweisen nicht mehr aus, damit ein Asylgesuch im ordentlichen Verfahren behandelt werde. Asylsuchende müssten einen Reise- oder Identitätsausweis einreichen, da nur diese Papiere einen eindeutigen Schluss auf deren Identität zuließen.

4.5 Aus den Materialien wird damit insgesamt ersichtlich, dass der Gesetzgeber mit der Änderung von Art. 32 Abs. 2 Bst. a aAsylG die konsequente Bekämpfung des Missbrauchs im Asylwesen sowie die Lösung der

Probleme bei der Wegweisung bezwecken wollte. Kern der Verschärfungsmassnahmen bildete dabei die Einschränkung der zulässigen Dokumente auf (möglichst fälschungssichere) Reise- oder Identitätspapiere um erstens die zweifelsfreie Identifikation und zweitens die einfache Ausschaffung zu ermöglichen (vgl. nachstehend E. 5).

5.

5.1 Die in Frage stehenden Dokumente müssen gemäss dem Willen des Gesetzgebers « fälschungssicher » sein. Was ist nun unter diesem Begriff zu verstehen? Um dies zu veranschaulichen, ist zunächst – am Beispiel des Schweizer Passes – ein Blick auf die Entwicklungsgeschichte und die Veränderungen, die dieser Ausweis in den letzten Jahren erfahren hat, zu werfen:

5.1.1 Die Schweiz war und ist stets bemüht, ihren Pass den neusten Entwicklungen anzupassen, dies im Interesse der Fälschungssicherheit und der Reisefreiheit der Bürgerinnen und Bürger. Seit Einführung eines nationalen Passes im Jahr 1915 hat sie den Pass daher immer wieder modernisiert. Im bekannten Rot gab es bisher drei « Pass-Familien »: Pass 59, Pass 85 und Pass 03, wobei die Zahlen das Einführungsjahr bezeichnen. Der im Jahre 1985 eingeführte Schweizer Pass musste aus Sicherheitsgründen ersetzt werden. Zwar zeichnete er sich durch hohe Fälschungssicherheit aus, Verfälschungen (Bildauswechslungen) und (selten) Totalfälschungen kamen jedoch vor. Zudem entsprach der Pass nicht mehr den internationalen Standards, da er nicht maschinenlesbar war und im Format von den Normen der von der Schweiz 1944 mitgegründeten ICAO (International Civil Aviation Organization) abwich. Die technischen Standards für elektronisch lesbare Pässe werden von der ICAO, die als UNO-Unterorganisation im Interesse einer weltweiten Harmonisierung und Erleichterung des Reiseverkehrs Richtlinien und Empfehlungen für Reisedokumente erlässt und somit alle Standards für Reisedokumente erarbeitet, festgelegt, in der auch die Schweiz einsitzt. Im Weiteren bestand wegen fehlender EDV-Vernetzung zwischen den ausstellenden Behörden keine Kontrollmöglichkeit, um Mehrfachausstellungen von Pässen auf die gleiche Person effizient zu verhindern. Schliesslich genügte die Passverordnung von 1959 den Ansprüchen nicht mehr, da die elektronische Bearbeitung von Personendaten gemäss Datenschutzgesetz eine gesetzliche Grundlage erfordert.

Die drei « Pass-Familien » (Pass 59, Pass 85 und Pass 03) enthielten alle bereits biometrische Daten wie Foto, Grösse oder Haar- und Augenfarbe. Wobei handelt es sich bei biometrischen Daten? Biometrie als Wissenschaft befasst sich mit dem Zählen und Ausmessen von Körpereigenschaften.

ten von Lebewesen. Es geht also insbesondere darum, körperliche Merkmale von Personen zu erfassen, auszumessen und zu dokumentieren. Biometrische Merkmale sind zum Beispiel: Gesichtsbild, Fingerabdrücke, Irismuster, Ohrform, Körpergrösse, Augenfarbe etc. Diese biometrischen Informationen können einen Beitrag zur sicheren Identifikation einer Person leisten. Bereits heute werden in verschiedenen Bereichen (z. B. Zutritt zu Sicherheitsanlagen) biometrische Daten verwendet, die elektronisch verschlüsselt sind.

Mit der Weiterentwicklung des Passes 03 zum elektronisch lesbaren Pass 06 erreichte der Schweizer Pass wieder den Anschluss an den neusten Standard. Auch die ICAO hat sich mit den Möglichkeiten befasst, welche die moderne Biometrie bietet. Zur Erhöhung der Sicherheit von Reiseausweisen hat sie 2003 festgelegt, dass als obligatorisches biometrisches Merkmal ein Gesichtsbild in Reiseausweise einzubinden ist, das in elektronischer Form gespeichert ist. Die ICAO lässt den Staaten zudem die Wahl, Fingerabdrücke oder ein Irismuster als weitere biometrische Merkmale in Ausweise einzubinden, um so einen zusätzlichen Beitrag zur Missbrauchsbekämpfung zu leisten. Die Schweiz prüfte diese Möglichkeit im Rahmen des Pilotprojekts (Ausstellung von biometrischen Pässen; vgl. Art. 2a, 14a und 58a VAWG) ebenfalls. Dabei hatte der von den USA auf die internationale Staatengemeinschaft ausgeübte Druck die Arbeiten der ICAO beschleunigt: Einzig die USA hatten die Forderung erhoben, dass ab dem 26. Oktober 2005 ausgestellte Pässe über biometrische Daten verfügen müssen, damit deren Inhaber im Rahmen des Visa Waiver Program (VWP) ohne Visum in die USA einreisen können. Zwar berechtigen die neuen maschinenlesbaren Schweizer Pässe (Modell 03), welche vor diesem Stichtag ausgestellt wurden, weiterhin zur visumsfreien Einreise. Voraussetzung jedoch war, dass die Schweiz bis zum 26. Oktober 2005 über ein Projekt zur Einführung von Pässen mit biometrischen Daten verfügte. Der Bundesratsentscheid vom 15. September 2004 für das oben erwähnte Pilotprojekt war ein zentraler Schritt zur Erfüllung dieser Bedingung. Richtlinien für elektronische Pässe hat auch die Europäische Union (EU) erlassen. Für die Schweiz gelten diese ab Inkrafttreten des Schengen-Übereinkommens. Unter anderem heisst dies, dass die Schweiz, wie alle Schengen-Staaten, nur noch elektronisch lesbare Pässe ausstellen darf.

5.1.2 Wenn von Fälschungssicherheit gesprochen wird, wird nebst den Daten, die ein entsprechender Ausweis enthalten muss, in der Regel auf verschiedene (andere) Sicherheitsmerkmale verwiesen, die das Dokument nachhaltig schützen respektive fälschungssicher machen sollen. So existieren für die Herstellung verschiedene Rohstoffe, und unterschiedliche Sicherheitsmerkmale prägen die Charakteristik der Papiere. So wird zwi-

schen nicht versteckten Merkmalen (Sicherheitsmerkmale sind mit menschlichen Sinnen erkennbar, wie beispielsweise Griff, Klang, Farbe, Wasserzeichen, Sicherheitsfaden, farbige Melierfasern, Irisafe), versteckten Merkmalen (Mikrodruck, fluoreszierende Merkmale, chemische Reaktionsfarbstoffe), welche nur mit Hilfsmitteln erkennbar sind, und maschinenlesbaren Merkmalen (komplexe Lesemaschinen sind zur Prüfung notwendig) unterschieden. Weiter ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass erst das Zusammenspiel von Lieferant (Sicherheitspapier), Händler (Beratung und Sicherheitslogistik) und Drucker (Sicherheitsdruck) garantiert, dass ein Dokument « fälschungssicher » ist.

5.1.3 Die vorstehend aufgeführten Darlegungen zeigen, dass der Begriff der « Fälschungssicherheit » nicht absolut verstanden werden kann, sondern ein dynamischer Begriff ist, welcher wechselnden Anforderungen und Gegebenheiten unterliegt. Auch ist selbstredend festzuhalten, dass vorliegend nicht allein die Schweiz die Bedingungen festlegen kann, wann und für wie lange ein Dokument als fälschungssicher zu gelten hat. So sind immer auch die Bedingungen desjenigen Staates zu berücksichtigen, welcher den zu prüfenden Ausweis ausgestellt hat. Sind dessen (nationale) Massstäbe an die Fälschungssicherheit, beispielsweise mit Bezug auf einen Reisepass, erfüllt, so ist der Schluss unzulässig, dass dieses Dokument den schweizerischen Anforderungen an die Fälschungssicherheit nicht genügt, nur weil sie dem – allenfalls erheblich strengeren – hiesigen Qualitätsstandard nicht entsprechen. Im Sinne eines « minimal standard » sind also die jeweiligen Referenznormen, welche sich die einzelnen Staaten gegeben respektive welche diese aufgestellt haben, als von der Schweiz gültig anzusehen und dementsprechend zu beachten.

In diesem Zusammenhang ist es somit zutreffender, den Ausdruck « fälschungssicher » nicht in seiner absoluten Form zu verstehen und zu gebrauchen, sondern von Identitätsausweisen oder Identitätspapieren zu sprechen, die « praktisch fälschungssicher » oder nur « sehr schwer zu fälschen » sind. Den im Parlament geäusserten Voten zu diesem Punkt kann dementsprechend denn auch entnommen werden, dass mit der neuen Regelung von Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG Legitimationspapiere ausgeschlossen werden sollten, welche « leicht » respektive « sehr leicht » gefälscht werden könnten (Heberlein Trix AB 2005 S 350; Hutter Jasmin AB 2005 N 1168).

Dass Pässe und Identitätskarten diesen Anforderungen ohne weiteres genügen dürften, erscheint aufgrund obiger Ausführungen als erstellt.

5.2 Dem Zweck der zweifelsfreien Identifikation ist insbesondere dann gedient, wenn Papiere eingefordert werden, die einen Identitätsnachweis

erbringen. Ein Identitätsnachweis ist der Nachweis, dass eine Person wirklich die Person ist, als die sie sich ausgibt (vgl. vorstehend E 4.2.1). Dies bedingt, dass Identitätspapiere im engeren Sinne vorliegen müssen, das heisst Papiere, die jemanden als bestimmte Person ausweisen beziehungsweise die Identität nachweisen. Es genügt demgegenüber nicht, dass ein Schriftstück jemanden als einen in einer bestimmten Angelegenheit Berechtigten ausweist, weil in solchen Fällen die Identität nicht Inhalt des Nachweises ist und demnach auch nicht zweifelsfrei feststeht. So wird zum Beispiel der schweizerische Fahrausweis unter Umständen einer ausländischen Person ausgestellt, ohne dass amtliche Gewissheit über deren Identität besteht; nachgewiesen wird lediglich die Fähigkeit, ein Auto zu lenken. Dieses enge Verständnis von Identitätspapieren steht in Übereinstimmung mit zahlreichen Voten in den Parlamentsdebatten, aus denen ausdrücklich hervorgeht, dass eben Fahrausweise und Schulzeugnisse – obwohl sie als amtliche Papiere eine Person in einer bestimmten Angelegenheit beziehungsweise zur Ausübung einer bestimmten Tätigkeit berechtigen – nicht mehr genügen sollen. Ebenfalls lassen die verschiedenen Hinweise auf die paradoxe Situation, wonach einerseits Reise- und Identitätspapiere Bedingung sein sollen für das Eintreten, auf der anderen Seite aber die Aus- beziehungsweise Einreise mit den eigenen Papieren gemäss Praxis der Asylbehörden das Bestehen einer Verfolgungssituation als unwahrscheinlich erscheinen lassen, auf ein entsprechend enges Verständnis von Identitätspapieren schliessen. Schliesslich steht diese Schlussfolgerung auch in Übereinstimmung mit den Abstimmungsunterlagen, wo neben Reisepapieren in der Regel der Begriff Identitätsausweise – dem im allgemeinen Sprachgebrauch tendenziell ein enges Verständnis zugrunde liegt – gebraucht wird und ebenfalls ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass nach neuer Regelung Fahrausweise und Schulzeugnisse eben nicht mehr genügen sollen, da diese keinen eindeutigen Schluss auf die Identität zulassen.

5.3 Auch die Erreichung der zweiten Zielsetzung der Gesetzesänderung, die einfache Rückschaffung, verspricht insbesondere dann am besten und schnellsten Erfolg, wenn Identitätspapiere in engem Sinne eingefordert werden. Eine mehr oder weniger direkte Ausschaffung ist nur mit Identitätspapieren im oben erwähnten engen Sinn möglich. Zwar können gemäss einzelner bilateraler Rückübernahmeabkommen auch andere Dokumente die Ausstellung eines Laissez-Passer und damit die Ausschaffung ermöglichen, dabei sind jedoch die schweizerischen Behörden auf eine entsprechende Prüfung durch die heimatlichen Behörden nach Abschluss des Verfahrens angewiesen, die je nach Heimatstaat viel Zeit in Anspruch nehmen kann. Derartige Rückübernahmeabkommen bestehen

im Übrigen längst nicht mit allen Staaten. Ziel der vorliegenden Gesetzesänderung war es jedoch, dass in möglichst vielen Fällen Papiere vorliegen, die die schnelle Rückschaffung ohne langwierigen administrativen Aufwand möglich machen, und dies sollte im Einzelfall für die Behörden bereits im Zeitpunkt des Eintretens erkennbar sein. Daraus erhellt auch, dass vorliegend die Staatsangehörigkeit einen wesentlichen Bestandteil der Identität bildet, deren Bestimmung Inhalt des Identitätspapiers sein muss; eine Rückschaffung ist nur möglich, wenn der Heimatstaat zweifelsfrei feststeht. Eine enge Auslegung des entsprechenden Begriffs der Identitätspapiere trägt schliesslich auch dem Anliegen Rechnung, das Risiko, dass Asylsuchende trotz Angabe einer falschen Identität mit gefälschten Papieren einen Nichteintretensentscheid umgehen, zu minimieren. Zwar war man sich offenbar bewusst, dass keine absolut fälschungssicheren Papiere existieren (vgl. Blocher Christoph, Bundesrat, AB 2005 N 1169). Es trifft jedoch zweifellos zu, dass Reise- und Identitätspapiere im engeren Sinne in der Regel schwieriger zu fälschen sind, als zum Beispiel Fahrausweise oder Schulzeugnisse. Dies nicht zuletzt auch, weil es für die schweizerischen Behörden viel einfacher ist, zur entsprechenden Überprüfung Vergleichsdokumente zu beschaffen. An dieser Stelle bleibt Folgendes anzumerken: Bestehen trotz Nichteinreichung von Identitätspapieren für die schweizerischen Asylbehörden keine Zweifel über die Identität des Asylsuchenden, so genügt dies im Sinne dieser zweiten Zweckbestimmung gleichwohl nicht, um ein Nichteintreten auszuschliessen. In solchen Fällen dürften allerdings oft entschuldbare Gründe vorliegen.

6. Aufgrund einer Gesamtbetrachtung kommt das BVGer demnach zum Schluss, dass dem Begriff der « Reise- und Identitätspapiere » im neuen Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG ein enges Verständnis zugrunde liegt. Die Regelung sollte sowohl die einwandfreie Feststellung der Identität als auch die sichere Durchführung der Rückschaffung ermöglichen. Letzteres legt den Schluss nahe, dass die Staatsangehörigkeit aus dem Identitätspapier hervorgehen muss. Der Gesetzgeber wollte in der vorliegend anzuwendenden Gesetzesnorm Dokumente als Identitätspapiere definiert wissen, welche jemanden im Sinne eines Identitätsnachweises als bestimmte Person ausweisen und die Rückschaffung ohne (grossen) administrativen Aufwand ermöglichen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Ausweis zum Zwecke des Identitätsnachweises durch die heimatliche Behörde ausgestellt worden ist, zumal nur dann die Überprüfung der Identität vor der zu erfolgenden Ausstellung sichergestellt ist. Bei einem in diesem Sinne engen Begriff des Identitätspapiers versteht es sich aber von selbst, dass die entschuldbaren Gründe für die Nicht-

einreichung solcher Papiere entsprechend berücksichtigt werden müssen. Wie auch aus den parlamentarischen Debatten deutlich hervorgeht, werden nicht in allen Ländern solche Identitätspapiere für alle Staatsangehörigen ausgestellt.

Ein gültiger Reisepass fällt immer in die Kategorie « Reisepapier » (Art. 1 Bst. b AsylV 1), wo hingegen eine Identitätskarte sowohl in die Kategorie « Reisepapier » als auch in die Kategorie « Identitätsausweis bzw. Identitätspapier » fällt (Art. 1 Bst. c AsylV 1), je nachdem ob der Ausweis « zur Einreise in den Heimatstaat oder in andere Staaten berechtigt ». Weiter fällt ein abgelaufener Reisepass nur noch während einer Übergangs- respektive Karenzfrist in die Kategorie eines « Reisepapiers » und stellt nach Ablauf dieser Frist lediglich noch ein « Identitätsausweis bzw. Identitätspapier » dar, da er nur noch zweifelsfrei die Identität nachzuweisen vermag, jedoch im internationalen Personenverkehr nicht mehr zum Reisen berechtigt. Gleich verhält es sich bei einer Identitätskarte nach Ablauf deren Gültigkeitsdauer. Unter Identitätspapieren im gegebenen Kontext ist gemäss den bisherigen Ausführungen und den Materialien aber jeder Ausweis zu verstehen, der (hauptsächlich) zum Zwecke des Identitätsbeweises von den heimatlichen Behörden ausgestellt wurde. Ebenfalls unter den Begriff des Identitätsausweises beziehungsweise des Identitätspapiers können damit neben den Identitätskarten auch andere Ausweise fallen, wie zum Beispiel ein Inlandpass. Andere Ausweise, die zwar Hinweise auf die Identität geben, jedoch in erster Linie einem anderen Zweck dienen, wie die Bestätigung namentlich der Fahrfähigkeit, der Berufsfähigkeit, einer Geburt zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort, des Schulbesuches oder -abschlusses, stellen demnach keine Identitätspapiere im Sinne von Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG dar.

7. Aufgrund obiger Ausführungen wird unzweifelhaft ersichtlich, dass der von der Beschwerdeführerin eingereichte Berufsausweis (ausgestellt durch das in E. domizilierte Gesundheitszentrum F.) den dargelegten Voraussetzungen an die einwandfreie Feststellung der Identität nicht genügt, zumal er nicht von einer amtlichen staatlichen Behörde, sondern von einem privaten Gesundheitszentrum ausgestellt wurde und auch sonst von seiner Qualität her keinerlei Garantie für die zweifelsfreie Identifikation der Beschwerdeführerin bieten kann.