



Abteilung III
C-4376/2011

Urteil vom 15. April 2013

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer, Richterin Marianne Teuscher,
Gerichtsschreiberin Barbara Kradolfer.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die Beschwerdeführerin, geboren 1979, ist syrische Kurdin und gehört der Gruppe der registrierten Kurden (Ajanib) an. Am 24. Dezember 2009 wurde die Ehe zwischen ihr und dem in der Schweiz als Flüchtling anerkannten und mittlerweile über eine Niederlassungsbewilligung verfügenden B. _____ vor einem Scharia-Gericht in Syrien geschlossen. Der Ehemann konnte aufgrund seines Status an der Trauung nicht persönlich anwesend sein.

A.b Am 27. Januar 2010 ersuchte die Beschwerdeführerin bei der Schweizer Botschaft in Damaskus um Bewilligung der Einreise in die Schweiz (Familiennachzug). Diese leitete das Gesuch zuständigkeitshalber an das Migrationsamt des Kantons Zürich (nachfolgend: Migrationsamt) weiter.

A.c In der Folge übersandte das Migrationsamt mit Schreiben vom 26. Mai 2010 die eingereichten Zivilstandsdocuments der Schweizer Vertretung in Damaskus zur Beglaubigung. Am 20. Juni 2010 teilte die Schweizer Botschaft dem Migrationsamt mit, welche der eingereichten Unterlagen beglaubigt werden könnten und welche nicht. Insbesondere sah sich die Botschaft nicht in der Lage, den "Eheschliessungsvertrag" zu beglaubigen, da es sich um eine religiöse Urkunde ohne Aussagekraft für die Schweizer Behörden handle.

A.d Ebenfalls am 26. Mai 2010 ersuchte das Migrationsamt B. _____ unter anderem um Zustellung von Kopien des Reisepasses der Beschwerdeführerin. In der Folge teilte dieser dem Migrationsamt am 15. Juni 2010 mit, dass die Beschwerdeführerin als Ajnabiyya keinen Pass erhältlich machen könne. Ein von den syrischen Behörden ausgestelltes *Laissez-Passer* sei 2008 nicht verlängert worden. Die Beschwerdeführerin habe alles in ihrer Macht stehende unternommen, um die geforderten Dokumente beizubringen; wegen ihres rechtlichen Status seien ihre Bemühungen jedoch nicht erfolgreich gewesen.

A.e Am 30. Juni 2010 stellte das Migrationsamt die Abweisung des Gesuchs um Familiennachzug in Aussicht, falls nicht weitere Unterlagen eingereicht würden, die von der Schweizer Vertretung beglaubigt werden könnten. Der Rechtsvertreter von B. _____ ersuchte das Migrationsamt daraufhin, den Entscheid unter Berücksichtigung der besonderen Umstände, in denen sich die Beschwerdeführerin befinde, zu treffen.

Das Migrationsamt holte beim BFM schliesslich eine Stellungnahme zu den eingereichten Zivilstandsdokumenten ein. Dieses erklärte am 10. September 2010, die eingereichten syrischen Zivilstandsurkunden seien aussagekräftig genug, um eine Einreise und Aufenthaltsregelung, vorbehaltlich der Erfüllung der übrigen Voraussetzungen für den Familiennachzug, zulässig erscheinen zu lassen. Daraufhin ermächtigte das Migrationsamt die Schweizer Vertretung zur Ausstellung eines Visums. Als Bedingung wurde festgehalten, die Beschwerdeführerin müsse über ein gültiges Reisedokument verfügen.

Am 27. September 2010 teilte die Schweizer Vertretung dem Migrationsamt mit, die Beschwerdeführerin verfüge über keinen Reisepass, sondern nur über ein abgelaufenes *Laissez-Passer*. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) schlage vor, ein *Laissez-Passer* auszustellen; allenfalls könne dies auch die Schweizer Vertretung tun. Am 16. November 2010 erklärte das BFM, an das die Anfrage der Schweizer Vertretung weitergeleitet worden war, es bestünden keine Einwendungen gegen die Ausstellung eines *Laissez-Passer* durch die Schweizer Botschaft. Das entsprechende Dokument wurde am 15. Dezember 2010 ausgestellt und die Beschwerdeführerin reiste damit am 16. Februar 2011 in die Schweiz ein. In der Folge wurde ihr eine Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Familiennachzugs erteilt und regelmässig verlängert, zuletzt am 28. Januar 2013 (gültig bis 15. Februar 2014).

Gestützt auf die beigebrachten Dokumente wurde überdies die Ehe der Beschwerdeführerin mit B. _____ ins Schweizer Zivilstandsregister eingetragen.

B.

Die Beschwerdeführerin ersuchte am 10. Mai 2011 um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

C.

Mit Verfügung vom 15. Juli 2011 wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person ab. Sie verneinte die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin mit der Begründung, diese habe nicht nachgewiesen, dass sie sich bei der syrischen Botschaft in der Schweiz um die Ausstellung eines Reisepasses bemüht habe. Es lägen daher keinerlei Hinweise vor, dass die syrischen Behörden sich definitiv geweigert hätten, einen Reisepass auszustellen.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 5. August 2011 ersuchte die Beschwerdeführerin sinngemäss um Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und um Gutheissung ihres Gesuchs um Ausstellung eines Reisedokumentes. Sie verfüge über keinen syrischen Reisepass. Sie gehöre zu jenen Kurden in Syrien, die Ajanib genannt würden und aufgrund ihres Status keinen Reisepass erhielten. Das von den syrischen Behörden 2006 ausgestellte *Laissez-Passer* sei 2008 abgelaufen und nicht verlängert worden. Aus diesem Grund sei sie mit einem von der Schweizer Vertretung in Damaskus ausgestellten *Laissez-Passer*, das ihre Schriftenlosigkeit bestätige, aus Syrien ausgereist. Sie habe alles in ihrer Macht stehende unternommen, um zumindest die für sie erhältlichen Dokumente zu erlangen.

E.

Mit Vernehmlassung vom 10. Oktober 2011 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

F.

Am 25. November 2011 gab die Beschwerdeführerin Beweismittel zu den Akten, die belegen sollen, dass sie definitiv aus den syrischen Registern gestrichen worden sei und deshalb von syrischen Behörden keine Dokumente mehr erhalten werde.

G.

Erneut zur Stellungnahme eingeladen, hält die Vorinstanz mit Eingabe vom 22. Dezember 2011 an ihrem Antrag, die Beschwerde abzuweisen, fest. Sie ergänzt ihre Begründung dahingehend, dass die Entfernung aus dem Zivilstandsregister nicht weiter begründet worden sei; es sei der Beschwerdeführerin zuzumuten, sich um die erneute Eintragung ins Zivilstandsregister zu bemühen.

H.

Am 25. Dezember 2011 gebar die Beschwerdeführerin einen Sohn, der gemäss den Angaben im Zentralen Migrationssystem (Zemis) über den gleichen Aufenthaltsstatus verfügt wie sein Vater (anerkannter Flüchtling mit Niederlassungsbewilligung).

I.

Mit Stellungnahme vom 2. Februar 2012 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und deren Begründung fest. Sie reichte gleichzeitig weite-

re Beweismittel betreffend die Löschung aus dem syrischen Zivilstandsregister ein.

J.

Am 24. Juli 2012 erlosch die auf ein Jahr befristete Vollmacht des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin.

K.

Mit Eingabe vom 4. März 2013 teilte die Beschwerdeführerin dem Gericht mit, sie habe ein zweites Mal (nach 2011) bei der "syrischen Botschaft" in Genf um Ausstellung eines Reisedokumentes ersucht. Die Unterlagen seien ihr zurückgeschickt worden. Telefonisch habe sie die Auskunft erhalten, sie müsse nach Syrien reisen, um einen Reisepass zu beantragen. Der Eingabe beigelegt waren unter anderem die Kopie einer Quittung eines Einschreibebriefes, adressiert an das syrische Konsulat in Genf und das entsprechende Couvert sowie eine unpersönliche, vom 22. Februar 2013 datierende Bestätigung des syrischen Generalkonsulats in Genf, wonach Personen, die vom Dekret Nr. 49 von 2011 erfasst seien, persönlich bei den Behörden in Syrien vorzusprechen hätten, um die syrisch-arabische Staatsangehörigkeit erwerben zu können.

L.

Neben den Akten der Vorinstanz zog das Bundesverwaltungsgericht auch die die Beschwerdeführerin betreffenden Akten des Migrationsamts des Kantons Zürich bei.

M.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), die von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des BFM betreffend Ausstellung von Reisedokumenten für

ausländische Personen (vgl. Art. 59 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 [AuG, SR 142.20]). Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechts-erheblichen Sachverhaltes sowie, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat, die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/43 E. 6.2, BVGE 2011/1 E. 2).

3.

Am 1. Dezember 2012 trat die neue 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 (vgl. AS 2010 621) ersetzt. Gemäss der Übergangsbestimmung der RDV gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung hängigen Verfahren betreffend Ausstellung eines Reisedokuments das neue Recht. Vorliegend findet daher die neue RDV Anwendung, deren hier relevante Bestimmungen inhaltlich allerdings gegenüber der Verordnung vom 20. Januar 2010 keine (wesentlichen) Änderungen erfahren haben.

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 sowie schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (vgl. Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 RDV). Einer schriftenlosen ausländischen Person mit Jahresaufenthaltsbewilligung kann das BFM im Rahmen des freien (pflichtgemässen) Ermessens ebenfalls einen Pass für eine ausländische Person abgeben (vgl. Art. 59 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 RDV).

4.2 Gemäss der Legaldefinition von Art. 10 Abs. 1 RDV gilt als schriftenlos im Sinne der RDV 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 BFM festgestellt.

4.3 Damit eine Rückkehr in den Heimatstaat jederzeit möglich bleibt, müssen ausländische Personen während ihres Aufenthaltes in der Schweiz im Besitze eines gültigen, nach Art. 13 Abs. 1 AuG anerkannten Ausweispapiers sein (PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in: Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser [Hrsg.], Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis Bd. VIII, 2. Auflage, Basel 2009, Rz. 7.284 mit weiteren Hinweisen; Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3709, hier 3819). Sie sind verpflichtet, Ausweispapiere zu beschaffen oder bei deren Beschaffung durch die Behörden mitzuwirken (vgl. Art. 89 sowie Art. 90 Bst. c AuG i.V.m. Art. 8 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]).

5.

5.1 Im vorliegenden Verfahren ist demnach zu prüfen, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit – unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments für eine ausländische Person – der Beschwerdeführerin zu Recht verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV) als auch die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den

zuständigen heimatlichen Behörden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV) als gegeben erachtete.

5.2 Die Beschwerdeführerin reiste im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz ein und verfügt über eine Aufenthaltsbewilligung. Sie wurde insbesondere nicht in die Flüchtlingseigenschaft ihres Ehemannes mitbezogen. Sie gehört damit nicht einem Personenkreis an, von dem aufgrund einer potentiellen Gefährdungslage nicht verlangt werden kann, mit den heimatlichen Behörden Kontakt aufzunehmen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a und Abs. 3 RDV). Sie beruft sich denn auch nicht darauf, dass es ihr unzumutbar sei, mit den syrischen Behörden Kontakt aufzunehmen.

5.3 Die Beschwerdeführerin macht allerdings geltend, es sei ihr aufgrund der Umstände ihrer Ausreise aus Syrien und der daraufhin vorgenommenen Streichung aus dem Zivilstandsregister nicht möglich, syrische Reisedokumente zu erlangen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

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 weigert, die Papiere auszustellen, oder wenn es an den rechtlichen Möglichkeiten fehlt, vom Heimat- bzw. Herkunftsstaat überhaupt Papiere zu erlangen (vgl. statt vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4253/2007 vom 19. November 2007 E. 4.1; ferner: MATTHIAS KRADOLFER, in: Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG], Stämpfli Handkommentar, Bern 2010, N. 22 zu Art. 59).

6.

Die Kurden in Syrien sind als grösste nicht-arabische Minderheit generell Diskriminierungen ausgesetzt. Aufgrund einer Volkszählung 1962 wurden viele von ihnen faktisch ausgebürgert und damit staatenlos. Die syrischen Kurden werden aufgrund ihres Rechtsstatus in drei Gruppen eingeteilt: Diejenigen mit syrischer Staatsangehörigkeit; die als "Ausländer" (Ajanib) bezeichneten, die im entsprechenden Personenstandsregister ihres Heimatortes eingetragen sind und über einen orangefarbenen Ausländer-

ausweis verfügen; sowie die sog. Maktumin, die über keinerlei offiziellen Status verfügen. Den Ajanib werden, verglichen mit den syrischen Staatsangehörigen, zahlreiche Rechte verwehrt. Sie können nicht an Wahlen teilnehmen oder Land besitzen. Sie können nicht in den Staatsdienst treten und haben nur schwer Zugang zu Universitäten. Als Staatenlosen fehlt es ihnen aber insbesondere an Identitätspapieren. Grundsätzlich können sie weder syrische Reisepässe noch Identitätsausweise oder Geburtsurkunden erhältlich machen. Nur wenige Ausnahmen sind bisher bekannt geworden, wo Ajanib von den syrischen Behörden ein *Laissez-Passer* oder ein Reisepass mit der Bemerkung, dass der Inhaber nicht syrischer Staatsangehöriger sei, ausgestellt worden ist. Den Maktumin werden selbst diese Rechte verwehrt (vgl. UK Border Agency, Operational Guidance Note Syria vom 15. Januar 2013 Ziff. 3.7, www.ukba.homeoffice.gov.uk > Policy and law > Staff guidance, instructions and country information > Country specific asylum policy > Country Specific Asylum Policy ONGs, besucht im April 2013; ANDREA GEISER, Syrien: Reisedokumente für staatenlose Kurden, Auskunft der SFH-Länderanalyse vom 12. Oktober 2009, www.fluechtlingshilfe.ch > Herkunftsländer, besucht im April 2013; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-6473/2008 vom 7. November 2011 E. 4.5.1 bis E. 4.5.3). Für die Ajanib hat sich die rechtliche Situation offenbar gebessert, seit der syrische Präsident am 7. April 2011 das Dekret Nr. 49 erlassen hat. Dieses Gesetz ermöglicht es den in den Zivilstandsregistern der Provinz Hasakah eingetragenen Kurden (Ajanib), die syrisch-arabische Staatsangehörigkeit zu erwerben. Von dieser Möglichkeit haben zwischen April und September 2011 offenbar über 50'000 Ajanib Gebrauch gemacht (Quelle: www.kurdwatch.org > News > 2011 > Mitteilung vom 16. September, besucht im April 2013). Um von diesem Gesetz profitieren zu können, müssen die einbürgerungswilligen Personen gemäss den dem Gericht vorliegenden Bestätigungen des syrischen Generalkonsulats in Genf (darunter die von der Beschwerdeführerin eingereichte) nach Syrien reisen.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin machte vor der Vorinstanz zunächst geltend, sie gehöre der Gruppe von syrischen Kurden an, die Ajanib genannt und denen aufgrund ihres Status keine Reisedokumente ausgestellt würden. Das ihr von den syrischen Behörden ausgestellte *Laissez-Passer* sei nicht verlängert worden. Im Laufe des Beschwerdeverfahrens macht die Beschwerdeführerin sodann geltend, aufgrund ihrer Ausreise in die Schweiz sei ihr Eintrag im Zivilstandsregister gestrichen worden. Als Be-

lege reichte sie am 25. November resp. 22. Dezember 2011 folgende Dokumente ein:

- Die Innensicherheitskräfte im Innenministerium Syriens bitten das "Zivilstandsdepartement" in Al-Hasakah am 14. bzw. 21. Februar 2011 um Entfernung des Registers der Beschwerdeführerin. Diese habe einen "Schweizer Ausreisepass" von der Schweizer Botschaft erhalten und ihr sei die Ausreise gestattet worden.
- Das Departement für rechtliche Angelegenheiten des Zivilstandsamts im Innenministerium Syriens fordert am 23. März 2011 vom "Zivilstandsdepartement" in Al-Hasakah die "Entfernung des Registers" der Beschwerdeführerin aus dem "Ausländerregister".
- Das zum Innenministerium Syriens, Zivilstandsangelegenheiten, gehörige Departement für Zivilstand in Al-Hasakah bittet am 30. März 2011 das Innenministerium, Zivilstandsangelegenheiten, um Einsicht in das Schreiben vom 14. Februar 2011, das die Streichung des Registereintrags der Beschwerdeführerin zum Thema hat.
- Das zum Innenministerium Syriens, Zivilstandsangelegenheiten, gehörige Departement für Zivilstand in Al-Hasakah bittet am 30. März 2011 den Leiter des Zivilstandsregisters in Al-Jawadia Einsicht zu nehmen in das Schreiben vom 23. März 2011, das die Streichung des die Beschwerdeführerin betreffenden Registereintrages betrifft.

7.2 Die Vorinstanz hielt in der Begründung der angefochtenen Verfügung fest, die Beschwerdeführerin habe zwar geltend gemacht, bei der syrischen Botschaft in der Schweiz um Ausstellung eines Reisedokuments ersucht zu haben. Sie habe jedoch diese Bemühungen nicht mit Beweismitteln belegt. Es lägen auch keine konkreten Hinweise vor, dass die syrischen Behörden sich definitiv geweigert hätten, einen Pass auszustellen. In ihrer Vernehmlassung stellt sich die Vorinstanz mit Blick auf die eingereichten Beweismittel, welche die Streichung der Beschwerdeführerin aus dem Ausländerregister belegen, auf den Standpunkt, die Streichung aus dem Register stelle keinen Grund dar, das beantragte Reisedokument auszustellen. Vielmehr müsse die Beschwerdeführerin sich um die Wiedereintragung ins Zivilstandsregister bemühen.

8.

8.1 Aus den Akten geht hervor, dass bereits vor der Ausreise der Beschwerdeführerin aus Syrien umfangreiche Bemühungen, die dafür notwendigen Papiere zu erlangen, unternommen wurden. So hat die Beschwerdeführerin um die Verlängerung des im Jahre 2008 abgelaufenen, durch die syrischen Behörden ausgestellten *Laissez-Passer* ersucht, was abgelehnt wurde; auch wurde ihr kein neues Reisedokument ausgestellt. Ferner war es ihr nicht möglich, eine Eheurkunde erhältlich zu machen,

da ihr Ehemann Maktum ist, er also zu den in den Zivilstandsregistern Syriens nicht eingetragenen Kurden gehört (vgl. E. 6). Ebenso wenig gelang es ihr, eine Geburtsurkunde zu beschaffen. Schliesslich wandte sich der in der Schweiz lebende Ehemann an das IKRK. Dieses – offenbar mit der Problematik vertraut – erklärte sich in einer E-Mail vom 22. September 2010 bereit, ein *Laissez-Passer* auszustellen, sofern die Schweiz offiziell darum ersuche und die Beschwerdeführerin ein Ausreisevisum vorweisen könne. Am 15. Dezember 2010 schliesslich stellte die Schweizer Botschaft in Damaskus in Absprache mit der Vorinstanz der Beschwerdeführerin ein *Laissez-Passer* und das notwendige Einreisevisum für die Schweiz aus. Am 16. Februar 2011 verliess die Beschwerdeführerin Syrien mit diesem von den Schweizer Behörden ausgestellten Dokument.

8.2 Diese Umstände lassen erkennen, dass die Beschwerdeführerin – und auch ihr Mann von der Schweiz aus – vor ihrer Ausreise ernsthafte Bemühungen unternommen hat, um von den syrischen Behörden die für die Ausreise notwendigen Papiere zu erhalten. Diese wurden ihr jedoch aufgrund ihres Status als Ajnabiyya beziehungsweise desjenigen ihres Ehemannes als Maktum verweigert. Ihre heutige Situation ist, verglichen mit derjenigen vor ihrer Ausreise aus Syrien, sogar noch prekärer: Ihr Registereintrag wurde gelöscht, nachdem sie mit einem von der Schweiz ausgestellten *Laissez-Passer* Syrien verlassen hatte, und die syrischen Behörden fühlen sich nicht (mehr) für sie verantwortlich ("[sie] bekam einen Schweizer Ausreisepass von der Schweizer Botschaft. Ihr wurde die Ausreise erlaubt", vgl. Schreiben vom 21. Februar 2011; "weil sie jetzt zur Schweiz gehört.", vgl. Schreiben vom 23. März 2011).

8.3 Angesichts der bereits vor der Ausreise unternommenen Bemühungen zur Erlangung von (syrischen) Reisepapieren, erscheint es unverhältnismässig, von der Beschwerdeführerin zu verlangen, heute die entsprechenden Schritte zu unternehmen. Sie müsste sich zunächst um die Wiedereintragung in die syrischen Zivilstandsregister bemühen. Ob dies überhaupt möglich ist und wenn ja, unter welchen Bedingungen, ist nicht bekannt. Aber selbst wenn ihr die Wiedereintragung gelingen sollte, ist angesichts der Vorgeschichte wohl davon auszugehen, dass ihr keine Papiere ausgestellt würden. Diese Schlussfolgerung wird durch die belegten Bemühungen der Beschwerdeführerin (Sachverhalt Bst. K) sowie durch die Erkenntnisse des Gerichts bestätigt: Die Beschwerdeführerin müsste in einem weiteren Schritt die syrisch-arabische Staatsangehörigkeit beantragen. Die von der Beschwerdeführerin zu unternehmenden Schritte und der damit verbundene Aufwand erscheinen angesichts der

äusserst geringen Erfolgsaussichten und unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des zugrunde liegenden Sachverhalts nicht zumutbar. Deshalb ist die Beschaffung von syrischen Reisepapieren für die heute mit einer Aufenthaltsbewilligung bei ihrem von der Schweiz als Flüchtling anerkannten Ehemann lebende Beschwerdeführerin zum heutigen Zeitpunkt insgesamt als unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV anzusehen. Sie ist deshalb als schriftenlos anzusehen.

9.

9.1 Indem die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin verneint hat, hat sie Bundesrecht verletzt (vgl. Art. 49 Bst. a VwVG). Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben.

9.2 Grundsätzlich entscheidet das Bundesverwaltungsgericht in der Sache selbst. Ausnahmsweise weist sie die Sache mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Vorliegend steht nach dem Gesagten zwar fest, dass die Beschwerdeführerin die Voraussetzung der Schriftenlosigkeit erfüllt. Es bleibt der Vorinstanz aber zu prüfen, ob Gründe gemäss Art. 19 RDV vorliegen, welche die Verweigerung der Ausstellung eines Reisedokuments erforderlich machen. Ist dies nicht der Fall, hat die Vorinstanz den beantragten Pass für eine ausländische Person auszustellen.

10.

10.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG) und der einbezahlte Kostenvorschuss ist zurückzuerstatten.

10.2 Als obsiegende Partei hat die Beschwerdeführerin für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten Anrecht auf eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz (Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Beschwerdeführerin war während des gesamten Instruktionsverfahrens vertreten (Gültigkeit der Vollmacht bis zum 24. Juli 2012). Da keine Kostennote vorliegt, ist die Parteientschädigung von Amtes wegen und aufgrund der Akten auf Fr. 1'100.- (inkl. MWST und Auslagen) festzusetzen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die angefochtene Verfügung wird aufgehoben.

2.

Die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin wird festgestellt.

3.

Die Sache wird an die Vorinstanz zurückgewiesen, damit sie im Sinne der Erwägungen prüft, ob Hinderungsgründe für die Ausstellung des beantragten Passes für eine ausländische Person vorliegen. Liegen keine solchen Gründe vor, hat sie der Beschwerdeführerin das beantragte Reisedokument auszustellen.

4.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 900.- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

5.

Der Beschwerdeführerin wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 1'100.- (inkl. MWST und Auslagen) zugesprochen.

6.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] zurück)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich (Akten [...] zurück)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Kradolfer

Versand: