



Urteil vom 7. Juli 2011

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Bernard Vaudan, Richter Jean-Daniel Dubey,
Gerichtsschreiberin Barbara Giemsa-Haake.

Parteien

1. **A.** _____,
2. **B.** _____,
3. **C.** _____,
4. **D.** _____,

alle vertreten durch Peter Weibel, Fürsprecher,

Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

Anerkennung der Staatenlosigkeit.

Sachverhalt:**A.**

A._____, geboren 1973, und seine Ehefrau B._____, geboren 1976, sind palästinensischer Herkunft. Beide lebten zuletzt im Libanon, bevor sie im Oktober 2000 in die Schweiz gelangten und hier ein Asylgesuch stellten. Das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute: BFM) wies ihr Asylgesuch im November 2002 ab, woraufhin sie Beschwerde an die damalige Asylrekurskommission (ARK; heute Bundesverwaltungsgericht) erhoben. Dieses Rechtsmittel wurde zurückgezogen, nachdem der Kanton Bern ihnen sowie den beiden 2001 und 2003 geborenen Kindern am 8. August 2007 eine Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 14 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) erteilt hatte.

B.

Mit Schreiben vom 8. Januar 2003 hatte die (damals noch dreiköpfige) Familie beim BFF ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit eingereicht und sich diesbezüglich auf das Übereinkommen über die Rechtstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954 (SR 0.142.40, im Folgenden: Staatenlosen-Übereinkommen) berufen. Zur Begründung hatten sie im Wesentlichen angeführt, A._____ habe seine Jugend- und Schulzeit in Libyen, Algerien und im Libanon verbracht. Keiner dieser Staaten betrachte ihn jedoch als Angehörigen bzw. biete ihm als palästinensischem Flüchtling die Möglichkeit, das Bürgerrecht zu erwerben. Seine Ehefrau und seine Tochter teilten dieses Schicksal. Das eingeleitete Verfahren um Anerkennung der Staatenlosigkeit wurde aufgrund des seinerzeit hängigen Asylverfahrens zunächst sistiert und nach entsprechendem Gesuch vom 4. Oktober 2007 wieder aufgenommen.

C.

Im Verlauf nachfolgender Abklärungen stellte das BFM fest, dass sich der Gesuchsteller mit seiner Ehefrau und den beiden Kindern bei der UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) als Flüchtlinge in *Lebanon Field* hatten registrieren lassen, und vertrat aufgrund dessen die Ansicht, dass die Familie aus dem Staatenlosen-Übereinkommen keine Rechte für sich herleiten könne. Mit Schreiben vom 27. August 2008 gewährte das BFM den Gesuchstellern das rechtliche Gehör, setzte ihnen hierfür eine Frist bis zum 10. September 2008 und wies darauf hin, dass diese Frist aus Gründen wie Arbeitsüberlastung oder Abwesenheit nicht erstreckt werden

könne. Der Parteienvertreter übersandte erst am 22. September 2008 eine entsprechende Stellungnahme, die tags darauf beim BFM eintraf.

D.

Mit Verfügung vom 22. September 2008 lehnte die Vorinstanz das am 8. Januar 2003 gestellte Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit ab. Unter Erläuterung ihrer Ausführungen vom 27. August 2008 und der Bestimmungen von Art. 1 des Staatenlosen-Übereinkommens hielt sie fest, die Gesuchsteller seien bei der UNRWA offiziell als Flüchtlinge registriert und würden damit den Schutz dieser Organisation, welche auch gültige Reisepapiere ausstelle, genießen. Damit sei das Staatenlosen-Übereinkommen aufgrund der Ausschlussklausel von Art. 1 Abs. 2 Bst. i nicht anwendbar.

E.

E.a Gegen diese Verfügung richtete sich der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden mit Rechtsmitteleingabe vom 29. Oktober 2008. Er macht geltend, die Vorinstanz habe ihm während seiner Ferien eine ausserordentlich kurze und nicht verlängerbare Frist angesetzt, um zum Ergebnis ihrer Abklärungen Stellung zu nehmen. Auf dieses Schreiben des BFM vom 27. August 2008 habe er am ersten Tag nach seinen Ferien geantwortet; am gleichen Tag habe die Vorinstanz jedoch bereits die ablehnende Verfügung erlassen.

E.b Was den Inhalt der Verfügung angehe, so habe die Vorinstanz falsche rechtliche Schlussfolgerungen gezogen. Insbesondere finde die von der Vorinstanz zitierte Ausschlussklausel von Art. 1 Abs. 2 Bst. i des Staatenlosen-Übereinkommens keine Anwendung auf die Beschwerdeführenden. Nach dieser Klausel sei ein Ausschluss nur dann statthaft, wenn durch eine andere Organisation oder Institution der Vereinten Nationen als den Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge Schutz oder Hilfe geleistet werden könne. Diese Funktion werde durch die bloße Registrierung palästinensischer Flüchtlinge durch die UNRWA nicht erreicht. Deren Tätigkeit sei strikt auf die Gebiete Gaza-Streifen, Westbank, Libanon, Jordanien und Syrien beschränkt. Wer sich ausserhalb dieser Gebiete befinde und nicht dorthin reisen bzw. zurückkehren könne, geniesse weder Schutz noch Hilfe der Organisation, sodass auf ihn auch die Ausschlussklausel keine Anwendung finde. Zu Unrecht gehe die Vorinstanz davon aus, dass die UNRWA Reisepapiere ausstelle, mit denen die Rückkehr in einen ihrer Tätigkeitsbereiche

möglich sei; auch die von dieser Organisation ausgestellte Registrierungskarte könne nicht zum Übertritt einer internationalen Grenze verwendet werden. Im vorliegenden Fall hätten die Beschwerdeführenden keine legale Möglichkeit, in den Libanon bzw. in das Tätigkeitsgebiet der UNRWA zu reisen; sie könnten somit auch nicht den Schutz oder die Hilfe dieser Organisation für sich beanspruchen. Abgesehen davon entspreche die angefochtene Verfügung auch nicht der sonstigen Praxis des Bundesamts, welches – bei vergleichbarer Konstellation – andere bei der UNRWA registrierte Personen als staatenlos anerkannt habe.

F.

In ihrer Vernehmlassung vom 27. November 2008 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie macht geltend, die eigens auf die palästinensischen Flüchtlinge zugeschnittene Ausschlussklausel solle gewährleisten, dass sich in erster Linie die UNRWA ihrer annehme. Die Verantwortung der UNRWA könne nicht einem anderen Signatarstaat des Übereinkommens überbürdet werden, wenn Betroffene das Tätigkeitsgebiet der UNRWA freiwillig verlassen und grundsätzlich auch dorthin zurückkehren könnten. Letzteres treffe auch auf die Beschwerdeführenden zu. Ihre Registrierung bei der UNRWA ermögliche ihnen problemlos den Erhalt von Reisedokumenten durch die libanesischen Behörden. Hierzu müssten sie sich bei der libanesischen Botschaft registrieren lassen. Die Beschwerdeführenden hätten ohne Weiteres auch die Möglichkeit, in den Libanon zurückzukehren.

G.

In der darauffolgenden Replik vom 5. Januar 2009 wenden sich die Beschwerdeführenden gegen die von der Vorinstanz dargelegte Interpretation der Ausschlussklausel. Sie betonen, die UNRWA im Libanon könne nur humanitäre Hilfe – und auch die nur in ihrem Tätigkeitsbereich – erbringen, wohingegen rechtlicher Schutz nicht zu ihren Aufgaben bzw. Kompetenzen gehöre. Dieser Schutz müsse durch das Staatenlosen-Übereinkommen sichergestellt werden, jedenfalls für die Personen, die sich ausserhalb des Tätigkeitsgebiets der UNRWA aufhielten.

H.

Mit Verfügung vom 28. Januar 2011 hat das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz – unter Hinweis auf das bereits abgeschlossene Verfahren C-1043/2006 – zu einer weiteren Vernehmlassung eingeladen. Bei jenem

Verfahren war die Vorinstanz auf ihren negativen Entscheid zurückgekommen, nachdem der Beschwerdeführer – ebenfalls als palästinensischer Flüchtling bei der UNRWA registriert – eine kantonale Aufenthaltsbewilligung erhalten hatte.

I.

In ihrer ergänzenden Vernehmlassung vom 24. Februar 2011 führt die Vorinstanz aus, der Vergleich der beiden Dossiers zeige eine stark voneinander abweichende Ausgangslage. Das frühere Verfahren habe einen in Kuwait geborenen und einer Familie aus Gaza entstammenden Palästinenser betroffen. Nachdem dessen Asylgesuch abgelehnt worden sei, habe sich der Wegweisungsvollzug wegen der Papierbeschaffung zunächst schwierig gestaltet und habe dann, als der Ausländer eine Härtefallregelung erfahren habe, nicht weiter fortgesetzt werden können. In jenem Fall habe man nicht von der Möglichkeit einer Rückkehr in das UNRWA-Mandatsgebiet ausgehen können. Im vorliegenden Fall habe sich das Problem der Papierbeschaffung nie gestellt, weil kein Vollzugsprozess habe eröffnet werden müssen. Die Beschwerdeführenden könnten sich aber problemlos Reisedokumente von den libanesischen Behörden ausstellen lassen und würden bei ihrer Rückkehr in den Libanon wieder dem Schutz der UNRWA unterstehen.

J.

In der darauffolgenden Stellungnahme vom 30. März 2011 berufen sich die Beschwerdeführenden darauf, dass ihnen vor bald vier Jahren – aufgrund der Härtefallregelung von Art. 14 Abs. 2 AsylG – eine Aufenthaltsbewilligung erteilt worden sei. Die Bejahung ihrer Härtefallgründe zeige, dass ihnen die Rückkehr in den Libanon nicht zugemutet und damit von ihnen auch nicht verlangt werden könne, sich in den Schutzbereich der UNRWA zu begeben. Schon daher sei das Staatenlosen-Übereinkommen auf sie anwendbar und es könne offenbleiben, ob die theoretische oder praktische Möglichkeit der Ausreise in das Tätigkeitsgebiet der UNRWA zu einem Ausschluss der Anwendbarkeit führe.

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 genannten Ausnahmen Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), welche von einer der in Art. 33 aufgeführten Behörden erlassen wurden. Darunter fallen Verfügungen des BFM, welche die Anerkennung der Staatenlosigkeit betreffen (vgl. Art. 14 Abs. 3 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999 [OV-EJPD, SR 172.213.1]).

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 Beschwerdelegitimation ergibt sich daraus, dass die Beschwerdeführenden durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt sind und an dessen Aufhebung ein schutzwürdiges Interesse haben (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht – hierzu gehört auch das Staatsvertragsrecht – einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und – soweit 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 ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2007/41 E. 2 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2682/2007 vom 7. Oktober 2010 E. 1.2 und 1.3).

3.

In formeller Hinsicht hat der Vertreter der Parteien gerügt, die Vorinstanz habe ihm zur abschliessenden Stellungnahme eine äusserst kurze und angeblich nicht verlängerbare Frist eingeräumt, die er aufgrund seiner Ferien nicht habe einhalten können. Insoweit ist zwar festzustellen, dass die mit Schreiben von Mittwoch, dem 27. August 2008 bis zum 10. September 2008 gesetzte Frist genau zwei Wochen später endete und damit – zumal die Möglichkeit einer Fristerstreckung wegen Abwesenheit ausgeschlossen wurde – knapp bemessen war. Andererseits kann dem Rechtsvertreter, der sich während seiner Ferienabwesenheit offensichtlich nicht vertreten liess, vorgehalten werden, hierdurch auf das Recht auf Stellungnahme verzichtet zu haben (vgl. BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 29 N 64 f. und Art. 30 N 45). Der Rechtsvertreter hat aus der Vorgehensweise der Vorinstanz immerhin auch nicht abgeleitet, dass diese zu einer unheilbaren Verletzung des rechtlichen Gehörs geführt habe. Im Ergebnis ist damit die angefochtene Verfügung formellrechtlich nicht zu beanstanden.

4.

4.1. Das von der Schweiz am 3. Juli 1972 ratifizierte Staatenlosen-Übereinkommen regelt die Situation von Staatenlosen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht besitzen (vgl. Präambel des Übereinkommens). In vielen Bereichen bezweckt es eine *Gleichbehandlung der Staatenlosen mit den Flüchtlingen, so namentlich in Bezug auf die personenrechtliche Stellung, die Abgabe eines Reiseausweises, die Sozialversicherungen und die Unterstützung* (Botschaft vom 11. August 1971 über die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtstellung der Staatenlosen, BBl 1971 II 424). Zum Teil übernimmt das Übereinkommen wörtlich die Bestimmungen des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (SR 0.142.30, nachfolgend: Flüchtlingskonvention).

4.2. Art. 1 Abs. 1 des Staatenlosen-Übereinkommens definiert als staatenlos eine Person, die kein Staat aufgrund seines Rechts als Staatsangehörigen ansieht. Das Übereinkommen bezieht sich somit nur auf die de jure Staatenlosen, nicht auf die de facto Staatenlosen, die zwar formell noch eine Staatsangehörigkeit besitzen, deren Heimatstaat ihnen aber keinen Schutz mehr gewährt (vgl. Urteil des

Bundesverwaltungsgerichts C-7134/2010 vom 9. Juni 2011 E. 3.1 mit Hinweisen). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts hält hierzu präzisierend fest, dass jemand nur dann als staatenlos betrachtet werden kann, wenn er ohne eigenes Zutun die Staatsangehörigkeit verloren hat und diese nicht (wieder-)erlangen kann (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_763/2008 vom 26. März 2009 E. 3.2 mit Hinweisen). Wer seine Staatsangehörigkeit freiwillig aufgegeben hat oder ohne triftigen Grund auf ihren möglichen Erwerb oder Wiedererwerb verzichtet, kann demzufolge aus dem Abkommen keine Rechte für sich herleiten.

4.3. Art. 1 Abs. 2 des Staatenlosen-Übereinkommens nennt verschiedene Personengruppen, auf die das Übereinkommen nicht anwendbar ist. Gemäss Bst. i findet es keine Anwendung *auf Personen, die zurzeit durch eine andere Organisation oder Institution der Vereinten Nationen als den Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge Schutz oder Hilfe erhalten, solange sie diesen Schutz oder diese Hilfe geniessen* (amtliche Übersetzung aus dem französischen und englischen Originaltext). Eine vergleichbare Regelung findet sich in Art. 1 D der Flüchtlingskonvention. Gemäss dortigem Abs. 1 findet die Konvention keine Anwendung auf Personen, *die zurzeit durch eine andere Organisation oder Institution der Vereinten Nationen als den Hochkommissär der Vereinten Nationen für Flüchtlinge Schutz oder Hilfe erhalten*. Gemäss Abs. 2 geniessen diese Personen alle Rechte dieses Abkommens, *wenn dieser Schutz oder diese Hilfe aus irgendeinem Grunde wegfallen, ohne dass die Stellung dieser Personen durch entsprechende Beschlüsse der Generalversammlung der Vereinten Nationen geregelt worden wäre* (amtliche Übersetzung aus dem französischen und englischen Originaltext).

4.4. Die UNRWA befasst sich als Unterorganisation der Vereinten Nationen mit der Betreuung jener palästinensischen Flüchtlinge, die infolge des Konflikts von 1948 ihre angestammte Wohnsitze in Palästina verlassen mussten. Sie nahm am 1. Mai 1950 ihre auf die Koordination von Hilfsmassnahmen ausgerichtete Tätigkeit auf, dies vor dem Hintergrund, dass für die betroffenen Personen eine spezielle und ausschliessliche Zuständigkeit geschaffen werden sollte (hierzu weiter unten E. 5.2 und E. 6). Von vornherein waren die Hilfsmassnahmen der UNRWA insbesondere ausgerichtet auf medizinische Versorgungsleistungen, humanitäre Massnahmen, Erziehung, Ausbildung, Verbesserung der Infrastruktur und die Beschaffung von Arbeitsplätzen. Geographisch ist das Mandat der UNRWA auf die

Gebiete des sogenannten Gazastreifens, der Westbank sowie auf die Staaten Libanon, Jordanien und Syrien beschränkt (vgl. Website der UNRWA, www.unrwa.org>About>Overview, besucht am 12. Mai 2011).

4.5. Die von der UNRWA geleistete Versorgung palästinensischer Flüchtlinge ist somit ihrem Konzept zufolge als *Schutz oder Hilfe* im Sinne der Ausschlussklausel des Staatenlosen-Übereinkommens zu verstehen. Die entsprechende Formulierung der Ausschlussklausel stellt folglich eine Sonderregelung dar und geht nicht in die Richtung, dass den betroffenen Personen allgemeiner Schutz gewährt werden müsste. Hierzu ist die UNRWA weder beauftragt noch hat sie entsprechende Möglichkeiten (vgl. Kay Hailbronner, *Ausländerrecht, Kommentar*, 71. Aktualisierung, Oktober 2010, Heidelberg, Ordner B 4, Anmerkungen zum Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen, N 11). Das der UNRWA erteilte Mandat hat sich zwar im Laufe der Zeit mit Zustimmung der UN-Generalversammlung stets weiterentwickelt, nach wie vor stehen aber die Leistungen humanitären Charakters im Vordergrund. Aufgrund dessen stellt sich die Frage, ob mit der Anwendbarkeit der Ausschlussklausel des Staatenlosen-Übereinkommens eine Schutzlücke entstehen kann.

5.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich in einem Grundsatzurteil vom 11. September 2008 zur Anwendbarkeit der Ausschlussklausel von Art. 1 D Abs. 1 der Flüchtlingskonvention geäußert und insoweit ebenfalls die Frage nach dem Bestehen einer Schutzlücke aufgeworfen (vgl. BVerGE 2008/34 E. 6.4.3 S. 506 f. mit Hinweisen).

5.1. Es hat darauf hingewiesen, dass der Wortlaut jener Ausschlussklausel unklar sei und in der – auszugsweise zitierten – Literatur und Praxis zu den vielfältigsten Deutungen geführt habe; dies werde auch durch die aktuellste Stellungnahme des UNHCR vom Oktober 2002 – die *Note über die Anwendbarkeit von Art. 1 D des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf palästinensische Flüchtlinge* – bestätigt. Wie sich aus alledem ergebe, habe sich in den verschiedenen Konventionsstaaten bisher keine auch nur einigermaßen einheitliche Praxis herausgebildet, die bei der Auslegung dieser Bestimmung herangezogen werden könne. Auch in der bisherigen Praxis der schweizerischen Asylbehörden habe Art. 1 D der Flüchtlingskonvention offensichtlich noch keine Beachtung gefunden (BVerGE 2008/34 E. 6.2 S. 501 f.).

5.2. Das Bundesverwaltungsgericht ist in dieser Entscheidung weiterhin auf die Entstehungsgeschichte der Flüchtlingskonvention eingegangen. Art. 1 D sei in erster Linie auf Initiative verschiedener arabischer Staaten hin eingefügt worden, um sicherzustellen, dass die Palästinenser, die im Zuge des arabisch-israelischen Konflikts von 1948 ihren ursprünglichen Wohnsitz im ehemaligen britischen Mandatsgebiet Palästina hätten verlassen müssen, auch nach Verabschiedung der Flüchtlingskonvention kollektiv in der Zuständigkeit der für sie ins Leben gerufenen UNO-Organisationen – von Bedeutung sei nur noch die UNRWA – bleiben würden. An einer derartigen Sonderregelung der palästinensischen Flüchtlingsfrage seien aber auch nichtarabische Staaten, so etwa Frankreich und die USA interessiert gewesen. Indessen hätten die vertragschliessenden Staaten 1951 keineswegs die Absicht gehabt, die unter das Mandat der UNRWA fallenden Palästinenser generell und auf unabsehbare Zeit vom internationalen Flüchtlingsschutz auszuschliessen, dies deshalb, weil man mit ihrer baldigen Rückkehr in die angestammten Gebiete gerechnet habe, wodurch sich der Schutz durch die Flüchtlingskonvention erübrigt hätte. Diese Erwartungen hätten sich jedoch nicht erfüllt. Angesichts der grundlegenden Veränderung der Aussichtslage dürften die Gründe, die 1951 zur Regelung von Art. 1 D der Flüchtlingskonvention geführt hätten, für dessen Auslegung im heutigen Zeitpunkt nicht mehr im Vordergrund stehen. Massgeblich sei vielmehr, wie sich Sinn und Zweck der Norm im Lichte der heutigen Verhältnisse darstellten. Bei dieser zeitgemässen Betrachtung könne sich ein genereller Ausschluss der unter das Mandat der UNRWA fallenden Palästinenser vom Anwendungsbereich der Flüchtlingskonvention nur noch dann rechtfertigen, wenn die UNRWA einen Schutz vor drohender Verfolgung gewähren oder vermitteln würde, der in qualitativer Hinsicht dem Schutz durch das UNHCR gleichkäme (BVGE 2008/34 E. 6.4. S. 503 ff.).

5.3. Als Auslegungsergebnis hat das Bundesverwaltungsgericht festgehalten, dass die UNRWA keinen Schutz vor Verfolgung gewährt oder vermittelt, der es – gestützt auf Art. 1 D Abs. 1 der Flüchtlingskonvention – rechtfertigen würde, sämtliche unter ihr Mandat fallenden palästinensischen Personen generell vom Anwendungsbereich der Konvention und damit von der allfälligen Anerkennung als Flüchtling auszuschliessen. Auch bei palästinensischen Asylsuchenden, die unter das Mandat der UNRWA fielen, sich aber ausserhalb des Mandatsbereichs befänden, sei damit stets individuell zu prüfen, ob sie aufgrund ihrer Vorbringen die Voraussetzungen für die Zusprennung der

Flüchtlingseigenschaft nach Art. 1 A Ziff. 2 der Flüchtlingskonvention beziehungsweise Art. 3 AsylG erfüllten (BVGE 2008/34 E. 6.5 S. 507).

6.

Die dargelegten Auslegungskriterien gelten teilweise auch im vorliegenden Fall, insbesondere deshalb, weil die Ausschlussklausel von Art. 1 Abs. 2 Bst. i des Staatenlosen-Übereinkommens denselben entstehungsgeschichtlichen Hintergrund hat wie die Ausschlussklausel von Art. 1 D Abs. 1 der Flüchtlingskonvention. In beiden Fällen ging es den vertragschliessenden Staaten darum, die aus dem ursprünglichen Palästina stammenden Personen auf die spezielle Zuständigkeit der eigens für sie geschaffenen Hilfsorganisationen – von denen nur noch die UNRWA eine Rolle spielt – zu verweisen. Beide völkerrechtlichen Abkommen verfolgen jedoch einen anderen Zweck, so dass auch die in ihnen und innerhalb von fast identischen Formulierungen verwendeten Begriffe *Schutz und Hilfe* unterschiedlich – und dies auch im Hinblick auf die heutige Relevanz – zu interpretieren sind. Geht es bei der Anwendung der Flüchtlingskonvention darum, die betroffenen Personen vor Verfolgung zu schützen, so hat das Staatenlosen-Übereinkommen den Zweck, das Schicksal der Staatenlosen, die die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, zu erleichtern bzw. die Folgen ihrer Staatenlosigkeit – d.h. das Fehlen der an eine Staatsangehörigkeit geknüpften Rechte und das Fehlen diplomatischen Schutzes – abzumildern (vgl. Kay Hailbronner, a.a.O., N 3). Gelangt im ersten Fall die Flüchtlingskonvention deshalb zur Anwendung, weil die UNRWA keinen Schutz vor Verfolgung sicherstellen kann, so ist das Bedürfnis nach Schutz ein anderes, wenn es um Folgen oder Nachteile geht, die sich aus dem Status der Staatenlosigkeit ergeben (zum Schutz der Staatenlosen vgl. ausführlich: LAURA VAN WAAS, *Nationality Matters, Statelessness under International Law*, Antwerpen 2008, Chapters X and XI, p. 235 ff.). Im letzten Fall geht es darum zu beurteilen, ob und in welchem Umfang die UNRWA den notwendigen Schutz herstellen kann. Eine solche Prüfung muss individuell erfolgen und kann daher nur auf das aktuelle und konkrete Schutzbedürfnis der betroffenen Person abstellen. In Bezug auf die Beschwerdeführenden stellt sich daher die Frage, ob der aus ihrer Staatenlosigkeit resultierende Nachteil fehlender Reisepapiere – auf deren Ausstellung ihnen ansonsten Art. 28 des Staatenlosen-Übereinkommens ein Recht einräumen würde – anderweitig, d.h. durch Vermittlung der UNRWA, beseitigt werden kann.

7.

Der Wortlaut von Art. 1 Abs. 2 Bst. i des Staatenlosen-Übereinkommens enthält, wie unter E. 4.3 ausgeführt, eine doppelte Einschränkung: Er schliesst die betroffenen Personen von der Anwendung des Übereinkommens aus, wenn ihnen *zurzeit* Schutz oder Hilfe gewährt wird, *solange* sie diesen Schutz oder diese Hilfe geniessen.

7.1. Die im Mandatsgebiet der UNRWA lebenden palästinensischen Flüchtlinge erhielten die Möglichkeit, sich als solche registrieren zu lassen. Die UNRWA-Registrierungskarte dokumentiert, dass ihr Inhaber den Schutz und den Beistand der UNRWA genießt, und berechtigt ihn insbesondere zur Entgegennahme von Nahrungsmittelrationen und zum Besuch der UNRWA-Schulen. Der Status als registrierter Flüchtling kann auf die Nachkommen übertragen werden. Unter bestimmten Voraussetzungen sind Nachregistrierungen möglich (vgl. hierzu die vom UNHCR verfasste *Überarbeitete Stellungnahme zur Rechtstellung palästinensischer Flüchtlinge unter UNRWA-Mandat sowie Hinweise zur UNRWA-Registrierung*, Berlin, November 2000 [Beilage 5 der Beschwerde]). Aus der Registrierung kann geschlossen werden, dass Personen, die im Tätigkeitsgebiet der UNRWA registriert sind, sich dort aufhalten und Hilfsleistungen beanspruchen können, unter die Ausschlussklausel des Staatenlosen-Übereinkommens fallen. Fraglich – und im vorliegenden Fall umstritten – ist, ob Personen, die nicht im Tätigkeitsgebiet der UNRWA leben, noch vom zweiten Teil der Ausschlussklausel *solange sie diesen Schutz oder diese Hilfe geniessen* erfasst werden.

7.2. Die Vorinstanz leitet aus dem Umstand der Registrierung ab, dass der durch die UNRWA gewährte Schutz nicht räumlich beschränkt ist, sondern zumindest solange weiterbesteht, als dem Betroffenen die Einreise bzw. Wiedereinreise in das Mandatsgebiet möglich ist. Diese Auslegung entspricht auch dem Sonderregelungsgedanken der Ausschlussklausel: Schutz oder Hilfe der UNRWA sollen nicht dadurch entfallen, dass der Betroffene ihr Tätigkeitsgebiet verlässt und anstelle der ihm dort gebotenen Hilfe die Vergünstigungen des Staatenlosen-Übereinkommens für sich beansprucht. Vielmehr soll nur der generelle Wegfall des von der UNRWA gewährten Schutzes zur Anwendbarkeit des Staatenlosen-Übereinkommens führen, eine Situation, die sich beispielsweise dann ergibt, wenn ein Aufnahmestaat die Tätigkeit der UNRWA auf seinem Hoheitsgebiet verhindert oder die betroffenen

Personen nicht wieder einreisen lässt (vgl. Kay Hailbronner, a.a.O., N 11 mit Hinweisen auf die deutsche Rechtsprechung).

7.3. Im Gegensatz zur Vorinstanz interpretieren die Beschwerdeführenden die Formulierung der Ausschlussklausel dahingehend, dass mit Verlassen des Tätigkeitsgebiets der UNRWA deren Schutz nicht mehr weiterbestehe, was zur Anwendung des Übereinkommens führen müsse. Sie verweisen insofern auf eine englischsprachige Auskunft des UNRWA-Verbindungsbüros in Genf vom 20. Dezember 2005 (Beschwerde-Beilage 4, vorletzter Absatz: *If your client is registered, or eligible to be registered, with UNRWA, but leaves or is outside UNRWA's area of operation, he or she would no longer be in receipt of protection or assistance of UNRWA. Furthermore, in the Agency's view, such a person would not be excluded from the operation of the 1954 Convention on the Stateless Persons merely by the fact of being registered, or eligible for registration, with UNRWA*). Die Beschwerdeführenden ziehen hieraus die Schlussfolgerung, die Ausschlussklausel des Staatenlosen-Übereinkommens finde keine Anwendung, wenn sich jemand ausserhalb ihres Tätigkeitsgebietes aufhalte, ungeachtet der Tatsache, dass er bei der UNRWA registriert sei oder eine solche Registrierung erhalten könne. Diese Auslegung bzw. Übersetzung stellt jedoch zwischen den voneinander unabhängigen Behauptungen eine falsche Verknüpfung her. Der zuletzt zitierte Satz der UNRWA-Auskunft will deutlich machen, dass die blossе Registrierung oder Registrierungsmöglichkeit nicht unbedingt zur Anwendbarkeit der Ausschlussklausel führen muss. Ihm kann jedoch nicht – ebenso wenig wie dem ersten Satz – entnommen werden, dass bei einem Aufenthalt ausserhalb des UNRWA-Mandatsgebiets zwangsläufig das Staatenlosen-Übereinkommen Anwendung finden soll.

7.4. Demzufolge stellt sich die Frage, wie sich der von der UNRWA gewährte Schutz auf die im Ausland lebenden Personen auswirkt und dort insbesondere die mit der Staatenlosigkeit einhergehenden Nachteile zu kompensieren vermag. Dabei kann es – je nach geographischen Tätigkeitsbereich der UNRWA – Unterschiede geben.

8.

Ausgehend vom Sonderregelungsgedanken der Ausschlussklausel, den auch die Vorinstanz betont (E. 7.2), kann das Staatenlosen-Übereinkommen nicht bereits dadurch zur Anwendung gelangen, dass der Betroffene das Mandatsgebiet der UNRWA verlässt und somit auf die

Inanspruchnahme der bisherigen Hilfsangebote der UNRWA verzichtet. Vielmehr muss darauf abgestellt werden, ob in diesem Zeitpunkt der Schutz durch die UNRWA prinzipiell weiterhin aufrecht erhalten wird und der Betroffene hierauf – sofern er will – zurückgreifen kann. Dabei geht es nicht nur um die ursprünglich als humanitäre Hilfe konzipierten Unterstützungsleistungen. Aufgrund der im Grundsatzentscheid des Bundesverwaltungsgerichts (BVG 2008/34 E. 6.2 S. 501 f.) dargelegten Auslegungskriterien muss auch im Licht der heutigen Verhältnisse überprüft werden, ob und inwieweit die UNRWA Schutz vor den Folgen der Staatenlosigkeit bieten oder vermitteln kann.

8.1. Die Beschwerdeführenden verfolgen mit ihrem Begehren um Anerkennung als Staatenlose das Ziel, Reisepapiere zu erhalten. Diesbezüglich ist zwar festzustellen, dass die UNRWA selbst keine Reisedokumente ausstellt; diese können allerdings bei den Behörden im Libanon – Mandatsgebiet der UNRWA – beantragt werden. Immerhin hat A. _____ bei seiner Befragung vom 8. November 2000 zum Asylgesuch behauptet, 1991 in Beirut ein palästinensisches Reisedokument erhalten zu haben. Auch die Vorinstanz hat in ihren Vernehmlassungen vom 27. November 2008 und 24. Februar 2011 geltend gemacht, die libanesischen Behörden würden – gesicherten Erkenntnissen zufolge – auch den im Ausland lebenden und bei der UNRWA registrierten palästinensischen Flüchtlingen ohne Weiteres Reisedokumente ausstellen.

8.2. Die Beschwerdeführenden haben sich demgegenüber in ihrer Rechtsmitteleingabe auf den Standpunkt gestellt, sie hätten keine legale Möglichkeit in den Libanon zurückzukehren, dies in der Replik vom 5. Januar 2009 aber relativiert und behauptet, die ursprünglich garantierte Reisefreiheit der palästinensischen Flüchtlinge im Libanon werde von den dortigen Behörden willkürlich gehandhabt. Für die angeblich fehlende Rückkehrmöglichkeit haben die Beschwerdeführenden jedoch keinen Beweis erbracht. Sie haben auch nicht nachgewiesen, dass allfällige Bemühungen, von den libanesischen Behörden Reisedokumente zu erhalten, erfolglos verlaufen sind. Diesbezüglich sind sie auch gar nicht auf den Hinweis der Vorinstanz, dass derartige Papiere durch die hiesige libanesische Botschaft ausgestellt werden könnten, eingegangen. Ihr mit Eingabe vom 30. März 2011 erhobener Einwand, ihnen sei eine Rückkehr in den Libanon gar nicht zumutbar, ist schon von daher nicht relevant.

8.3. Die Möglichkeit, Reisepapiere zu erhalten, stellt denn auch den entscheidenden Umstand dar, der in der Konstellation des Verfahrens C-1043/2006 fehlte (hierzu: Sachverhalt H) und die Vorinstanz veranlasste, den Beschwerdeführer wiedererwägungsweise als staatenlos anzuerkennen. Diese Anerkennung erfolgte nicht, weil mit der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung das Erfordernis zur Ausreise aus der Schweiz entfallen war – insoweit wurde der Wiedererwägungsentscheid vom 3. September 2009 missverständlich begründet – , sondern deshalb, weil für den bei der UNRWA im Gaza-Streifen registrierten Beschwerdeführer keine Reisedokumente, die eine Rückkehr ermöglicht hätten, erhältlich gemacht werden konnten.

9.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Beschwerdeführenden, ungeachtet der Tatsache, dass sie auf Schweizer Boden leben, den Schutz der UNRWA geniessen. Dabei spielt es keine Rolle, dass sie von hier aus die humanitären Hilfsangebote der UNRWA nicht in Anspruch nehmen können, zumal diese Art der Unterstützung für sie nicht endgültig ausgeschlossen ist, sondern bei einer Rückkehr in den Wirkungsbereich der UNRWA wieder zugänglich wäre. Die UNRWA vermittelt den Beschwerdeführenden aber auch einen über humanitäre Bedürfnisse hinausgehenden Schutz, der ihren Nachteil der Staatenlosigkeit jedenfalls dadurch ausgleicht, dass ihnen Reisedokumente verschafft werden können. Die Hilfsorganisation selbst stellt diese Papiere zwar nicht aus; allerdings hat die UNRWA-Registrierung im Libanon zur Folge, dass die Beschwerdeführenden von den libanesischen Behörden bzw. der hiesigen Vertretung Reiseausweise erhalten können. Entsprechende Versuche haben die Beschwerdeführenden bisher weder in Betracht gezogen noch unternommen, obwohl dadurch ihrem im vorliegenden Verfahren zum Ausdruck gebrachten Wunsch nach Ausstellung von Reisedokumenten Rechnung getragen werden kann. Die Berücksichtigung der im Grundsatzurteil BVGE 2008/34 dargelegten Auslegungskriterien (vgl. insbesondere E. 5.2 und 5.3) führt daher in diesem Fall zur Anwendbarkeit der Ausschlussklausel von Art. 1 Abs. 2 Bst. i des Staatenlosen-Übereinkommens.

10.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die angefochtene Verfügung als rechtmässig zu bestätigen ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

11.

Entsprechend dem Verfahrensausgang sind den Beschwerdeführenden die Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 und Art. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2).

Dispositiv nächste Seite

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ...; Akten sowie beigezogene Akten ... retour)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Giemsa-Haake

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: