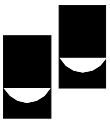
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung IV
D-2279/2007
zom/wes
{T 0/2}

Urteil vom 11. Juli 2007

Mitwirkung: Richterin Cotting-Schalch (Abteilungspräsidentin), Richter Tellenbach (Kammerpräsident), Richter Zoller (Instruktionsrichter), Richter Scherrer, Richter Schürch,
Gerichtsschreiber Weber

A._____, geboren X._____, Uganda,
B._____,

Beschwerdeführerin

gegen

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

Vorinstanz

betreffend

Verfügung vom 22. März 2007 i.S. Nichteintreten auf Asylgesuch und Wegweisung C._____

Sachverhalt:

A. Gemäss eigenen Angaben verliess die Beschwerdeführerin ihr Heimatland am 22. Februar 2007 auf dem Landweg und gelangte über den Sudan und Italien am 27. Februar 2007 in die Schweiz, wo sie gleichentags im Empfangs- und Verfahrenszentrum D._____ ein Asylgesuch stellte.

Am 6. März 2007 wurde die Beschwerdeführerin im Empfangs- und Verfahrenszentrum D._____ befragt und am 13. März 2007 durch das BFM im Rahmen von Art. 29 Abs. 4 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) direkt angehört.

Zur Begründung ihres Asylgesuchs führte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen an, sie habe seit dem 18. Februar 2003 in E._____ in einem Gesundheitszentrum namens F._____ als Krankenschwester gearbeitet. Zum Beleg dieser Aussage und zum Nachweis ihrer Identität reichte sie als einziges Dokument einen Berufsausweis - ausgestellt durch das in E._____ domizilierte Gesundheitszentrum - zu den Akten. Sie habe seit dem Jahre 1992 einen Freund gehabt, von welchem sie im Jahre 2002 ein Kind bekommen habe. In der Folge habe ihr Freund verlangt, dass sie sich den Traditionen seinen Stammes unterziehe. So habe dieser gewollt, dass sich zunächst sie und dann auch ihr Sohn beschneiden lasse, damit sie heiraten könnten. Da dies in ihrer Kultur nicht üblich sei, habe sie einer Heirat nicht zustimmen können. Sie habe zuerst gedacht, dass es ihrem Freund mit der Beschneidung nicht ernst sei. Dann sei sie aber im Februar 2007 deswegen von ihrem Freund geschlagen worden. Da sie wegen der Beschneidung um ihr Leben gefürchtet habe, zumal auch ihre Eltern gewollt hätten, dass sie sich diesem Ritual unterziehe und sie überdies von diesen enterbt worden sei, da sie deren Rat nicht befolgt habe, habe sie sich schliesslich zur Ausreise entschlossen. Auf die weiteren Ausführungen der Beschwerdeführerin wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

B. Mit gleichentags eröffneter Verfügung vom 22. März 2007 trat die Vorinstanz in Anwendung von Art. 32 Abs. 2 Bst. a des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) auf das Asylgesuch der Beschwerdeführerin nicht ein, ordnete deren Wegweisung aus der Schweiz an und verfügte, dass die Beschwerdeführerin die Schweiz - unter Androhung von Zwangsmitteln im Unterlassungsfall - am Tag nach Eintritt der Rechtskraft zu verlassen habe.

C. Mit Eingabe vom 28. März 2007 beantragte die Beschwerdeführerin die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides sowie die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Neubeurteilung bezüglich der Frage der Flüchtlingseigenschaft und der Gewährung von Asyl. Eventuell sei die Unzulässigkeit, allenfalls die Unzumutbarkeit der Wegweisung festzustellen und als Folge davon die vorläufige Aufnahme von Amtes wegen zu erteilen. Ferner sei von der Erhebung eines Kostenvorschus-

ses abzusehen, die unentgeltliche Prozessführung im Sinne von Art. 65 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) zu gewähren und ihr ein unentgeltlicher Rechtsbeistand im Sinne von Art. 65 Abs. 2 VwVG beizuordnen. Schliesslich seien die Vollzugsbehörden mittels vorsorglicher Massnahmen anzuhalten, von allfälligen Vollzugshandlungen abzusehen. Auf die Begründung wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

D. Mit Zwischenverfügung der damals zuständigen Instruktionsrichterin vom 2. April 2007 wurde der Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass sie gemäss Art. 42 AsylG den Ausgang des Verfahrens in der Schweiz abwarten könne, über das Gesuch um Erlass der Verfahrenskosten - im Sinne der Erwägungen - zu einem späteren Zeitpunkt entschieden, auf das Erheben eines Kostenvorschusses verzichtet, das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung abgewiesen und die Vorinstanz zur Vernehmlassung eingeladen werde.

E. Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 6. April 2007 die Abweisung der Beschwerde, da die Beschwerdeschrift keine neuen erheblichen Tatsachen oder Beweismittel enthalte, welche eine Änderung des vorinstanzlichen Standpunktes zu rechtfertigen vermöchten.

F. Mit Zwischenverfügung vom 18. April 2007 wurde der Beschwerdeführerin die vorinstanzliche Vernehmlassung zur Kenntnisnahme ohne Replikrecht zugestellt.

G. Die nachfolgend unter den Ziffern 4 bis 6 aufgeführten Erwägungen bildeten Inhalt eines von der Vereinigung der Abteilungen IV und V am 21. Juni 2007 getroffenen Entscheides (vgl. Art. 25 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [VGG, SR 173.32]).

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Dazu gehören Verfügungen des BFM gestützt auf das AsylG; das Bundesverwaltungsgericht 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 Bstn. a-c AsylG findet Art. 32 Abs. 2 Bst. a AsylG keine Anwendung, wenn a) Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie aus entschuldbaren 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 rechtsgenüglichen 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 130 II 202 E. 5.1. S. 212 f., jeweils mit weiteren Hinweisen; vgl. aus der Praxis der Schweizerischen Asylrekurskommission [ARK] statt vieler EMARK [Entscheide und Mitteilungen] 2006 Nr. 7 E. 5.2. S. 76 f., mit weiteren Hinweisen, sowie 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 französischem 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 AsylV 1 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. Auflage). 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 Verordnung über die Ausweise von Schweizer Staatsangehörigen (Ausweisverordnung, 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 rechtsgenüglich 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 (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 "Identitätsausweis" 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

begemessen 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 Litera a soll also generell auf eine Beschleunigung des Verfahrens zielen. Die Terminologie 'Reise- oder Identitätspapiere' soll eine zweifelsfreie Identifikation ermöglichen, und Asylsuchende, die unentschuldigt keine Papiere abgeben, sollen schlechter gestellt werden" (Heberlein Trix AB S 2005 S 350). In anderen Voten wurden ebenfalls die Ziele der erleichterten Ausschaffung beziehungsweise des Identitätsnachweises betont (David Eugen AB S 2005 S 350; Brunner Christiane AB 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 Betreffenden 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 Identitäts*ausweis*" 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 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 2003), 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 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 zwischen 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 S 2005 S 350; Hutter Jasmin AB N S 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 lasse, 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 zuliessen.

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 Bundesverwaltungsgericht 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 Nichteinreichung 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 AsylV1), wo hingegen eine Identitätskarte sowohl in die Kategorie "Reisepapier" als auch in die Kategorie "Identitätsausweis bzw. Identitätspapier" fällt (Art. 1 Bst. c AsylV1), 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.

7.1 Die von der Beschwerdeführerin - nachdem sie zur Einreichung von Identitätsdokumenten aufgefordert worden war - abgegebenen Erklärungen, sie habe einerseits nie einen Pass beantragt oder erhalten (wobei im Protokoll des Empfangszentrums vermerkt wurde, die Beschwerdeführerin habe bei der Beantwortung der entsprechenden Frage deutlich gezögert: Protokoll a.a.O., S. 5 oben), sowie andererseits auch keine Identitätskarte beantragt oder besessen und die bei der Mutter befindliche Geburtsurkunde könne sie nicht erhältlich machen, da sie bisher nichts unternommen respektive noch keinen Kontakt aufgenommen habe, wobei sie auf Nachfrage anführte, sie habe den Kontakt zu ihrer Familie verloren, obwohl Mutter und Geschwister noch immer an ihrem Heimatort wohnen sollen (vgl. Protokoll Empfangszentrum, S. 4 und S. 5 unten; Protokoll direkte Anhörung, S. 9), sind auf-

fallend ausweichend ausgefallen; zudem hat die Beschwerdeführerin bis zum jetzigen Zeitpunkt offensichtlich keine Anstrengungen unternommen, einen Identitätsausweis oder ein Identitätspapier nachzureichen.

Weiter sind angesichts der strengen Kontrollen an wichtigen Grenzübergängen die Angaben der Beschwerdeführerin, sie sei mit einem Boot, auf welchem sich Geschäftsleute befunden hätten, innert 12 Stunden von G._____ nach H._____ gereist, ohne bei der Abfahrt oder der Ankunft jemals kontrolliert worden zu sein, und dann weiter mit einem Auto über einen ihr nicht bekannten Einreiseort illegal in die Schweiz gelangt (vgl. Protokoll Empfangszentrum, S. 7 ff.), als nicht realistisch und sehr unbestimmt zu qualifizieren. Angesichts dieser erheblichen Unstimmigkeiten im Sachverhaltsvortrag kann es in der Tat nicht als glaubhaft erachtet werden, dass die Beschwerdeführerin die Reise auf die ihr geschilderte Art, lediglich einen Berufsaufweis auf sich tragend, unternommten hat. Es liegen somit keine entschuldbaren Gründe für das Versäumnis der Beschwerdeführerin, Identitätsdokumente einzureichen, vor.

Zudem wäre auch bei Nachreichung rechtsgenüglicher Identitätsausweise respektive Identitätspapiere der vom BFM angewendete Nichteintretenstatbestand nach wie vor als erfüllt zu erachten, da die gesetzliche Frist zur Einreichung entsprechender Identitätsdokumente längst verstrichen ist und überdies aus den Aussagen der Beschwerdeführerin über die Beschaffbarkeit solcher Dokumente geschlossen werden muss, dass diese ohnehin nicht gewillt zu sein scheint, irgendwelche Bemühungen in dieser Hinsicht zu tätigen (vgl. Protokoll Empfangszentrum S. 5 sowie auch EMARK 1999 Nr. 16 E. 5).

7.2 Ferner sind die Angaben der Beschwerdeführerin, wonach sie sich um keinerlei Vorkehrungen gekümmert habe, um sich vor den Übergriffen ihres Freundes zu schützen, des bei der Familie eingeholten Rates und der Konsequenzen aus der Nichtbefolgung desselben sowie auch die angeblich fehlende Ausreisealternative als in erheblichem Masse konstruiert, realitätsfremd und daher als offensichtlich nicht glaubhaft zu erachten. Da die Beschwerdeführerin in ihrer Rechtsmitteleingabe diesbezüglich keine konkreten Entgegnungen vorbringt, sondern lediglich in allgemeiner Hinsicht darauf hinweist, dass die Vorinstanz zu Unrecht einen Nichteintretensentscheid gefällt und sie substanzielle Hinweise auf Verfolgung angeführt habe, kann für die nähere Begründung zur Vermeidung von Wiederholungen auf die zu bestätigenden Erwägungen in der angefochtenen Verfügung verwiesen werden, weshalb auch keine näheren Abklärungen im Sinne von Art. 32 Abs. 3 AsylG notwendig erscheinen.

7.3 Schliesslich gilt es hinsichtlich der entsprechenden Kritik in der Beschwerdeschrift festzuhalten, dass die fünftägige Beschwerdefrist gemäss Art. 108a AsylG nach dem gesetzgeberischen Willen zwar kurz bemessen ist, als solche und abstrakt besehen aber nicht dem in Art. 13 EMRK geschützten Recht auf eine wirksame Beschwerde entgegensteht, da sie nach Arbeitstagen berechnet wird und die sich prima vista präsentierende Kürze der Frist durch verschieden andere, einer rekursführenden Person entgegenkommende Umstände relativiert wird (vgl. im Einzel-

nen EMARK 2004 Nr. 25 E. 3c). In casu hat die Beschwerdeführerin die fünftägige Beschwerdefrist eingehalten, weshalb vorliegend eine Verletzung des Rechts auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK nicht festgestellt werden kann. Zudem besteht kein Anlass, die in Aussicht gestellte Beschwerdeergänzung abzuwarten, da die vorliegende Beschwerdeeingabe den Anforderungen von Art. 52 VwVG genügt, die Beschwerdesache weder besonders umfangreich noch komplex im Sinne von Art. 53 VwVG ist und mangels entsprechender Anhaltspunkte nicht davon auszugehen ist, die von der Beschwerdeführerin angekündigten weiteren Ausführungen könnten potenziell eine andere Beurteilung ihrer Asylvorbringen herbeiführen. Im Übrigen ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerin auch rund drei Monate nach Einreichung ihrer Beschwerdeschrift die darin in Aussicht gestellte Beschwerdeergänzung nicht nachgereicht hat.

7.4 Es ist daher in Würdigung sämtlicher Umstände festzustellen, dass das Bundesamt zu Recht auf das Asylgesuch der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist.

8.

8.1 Tritt das BFM auf das Asylgesuch nicht ein, so verfügt es in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz und ordnet den Vollzug an (Art. 44 Abs. 1 AsylG).

8.2 Die Beschwerdeführerin verfügt weder über eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung noch einen Anspruch auf Erteilung einer solchen. Die Wegweisung wurde demnach zu Recht angeordnet (Art. 44 Abs. 1 AsylG; vgl. EMARK 2001 Nr. 21).

9.

9.1 Es bleibt zu prüfen, ob es Gründe gibt, die dem Vollzug der Wegweisung entgegenstehen, da im Fall eines unzulässigen, unzumutbaren oder unmöglichen Vollzugs das Anwesenheitsverhältnis nach den Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme nach ANAG zu regeln ist (Art. 44 Abs. 2 AsylG).

9.2 In Beachtung der massgeblichen völker- und landesrechtlichen Bestimmungen erweist sich der Vollzug der Wegweisung als zulässig. Es wurde das offenkundige Fehlen der Flüchtlingseigenschaft festgestellt und es sind keine Anhaltspunkte für eine menschrechtswidrige Behandlung ersichtlich, welche der Beschwerdeführerin in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat droht (Art. 14a Abs. 3 ANAG).

9.3 Unter Berücksichtigung der allgemeinen Menschenrechtssituation in Uganda sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin bei einer Rückführung in ihr Herkunftsland einer konkreten Gefährdung ausgesetzt wäre. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet den Wegweisungsvollzug nach Uganda gestützt auf die allgemeine Lage als generell zumutbar.

Ferner sind auch keine individuellen Gründe ersichtlich, die die Rückkehr der Beschwerdeführerin nach Uganda als unzumutbar erscheinen lassen würden. Die Beschwerdeführerin verfügt über eine 11-jährige Schulbildung, eine Berufsausbildung zur Krankenschwester, langjährige Berufserfahrungen sowohl als selbstständige Händlerin als auch als Krankenschwester, sowie diverse Sprachkenntnisse und an ihrem letzten Wohnort E._____ über ein intaktes familiäres Beziehungsnetz (vgl. Protokoll Empfangszentrum, S. 3 ff.). Die Beschwerdeführerin gab in diesem Zusammenhang zudem an, sie habe geholfen, ihre Familie zu unterstützen, weshalb es ihr daher in Berücksichtigung sämtlicher Umstände durchaus möglich ist, sich bei einer Rückkehr eine (erneute) Existenzgrundlage zu erwirtschaften.

Nach dem Gesagten ist der Vollzug der Wegweisung somit auch als zumutbar zu bezeichnen.

9.4 Schliesslich obliegt es der Beschwerdeführerin, sich bei der zuständigen Vertretung ihres Heimatstaates die für eine Rückkehr notwendigen Reisedokumente zu beschaffen (Art. 8 Abs. 4 AsylG), weshalb der Vollzug der Wegweisung auch als möglich zu bezeichnen ist.

9.5 Insgesamt ist die durch die Vorinstanz verfügte Wegweisung zu bestätigen. Die Vorinstanz hat deren Vollzug zu Recht als zulässig, zumutbar und möglich erachtet. Nach dem Gesagten fällt eine Anordnung der vorläufigen Aufnahme ausser Betracht (Art. 14a Abs. 1 - 4 ANAG).

10. Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt, den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig feststellt und angemessen ist (Art. 106 AsylG). Die Beschwerde ist nach dem Gesagten abzuweisen.

11. Die Beschwerdeführerin ersucht um die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG. Danach kann die Beschwerdeinstanz eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und deren Begehren nicht zum Vornherein aussichtslos erscheinen, auf Antrag davon befreien, Verfahrenskosten zu bezahlen. Vorweg ist festzuhalten, dass mit Zwischenverfügung vom 2. April 2007 betreffend den Entscheid über das Gesuch um Erlass der Verfahrenskosten auf einen späteren Zeitpunkt verwiesen, jedoch gleichzeitig das Gesuch um enentgeltliche Verbeiständung abgewiesen wurde.

Vorliegend ist von der Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin auszugehen. Auch können die Begehren der Beschwerde insgesamt nicht als zum Vornherein aussichtslos bezeichnet werden. Das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung ist somit gutzuheissen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung (Art. 65 Abs. 1 VwVG) wird gutgeheissen.
3. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.
4. Dieses Urteil geht an:
   - die Beschwerdeführerin (eingeschrieben)
   - die Vorinstanz, Abteilung Aufenthalt und Rückkehrförderung, mit deren Akten (Ref.-Nr. C._____)
   - I._____

Die Abteilungspräsidentin: Der Gerichtsschreiber:

Claudia Cotting-Schalch Stefan Weber

Versand am: