



Urteil vom 2. Dezember 2021

Besetzung

Richterin Vera Marantelli (Vorsitz),
Richter Marc Steiner, Richter Jean-Luc Baechler,
Gerichtsschreiberin Katharina Niederberger.

Parteien

A. _____,
Saumackerstrasse 26, 8048 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA,**
Konsularische Direktion KD,
Effingerstrasse 27, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Gesuch um Beglaubigung
(Beschwerde gegen die Verfügung vom 24. März 2021).

Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest und erwägt,

dass Herr A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 23. November 2020 die Schweizer Vertretung in Ottawa (Kanada) im Namen der X. _____ (Ort in der Schweiz) ersuchte, zwei notariell beglaubigte Handelsregisterauszüge zu beglaubigen zwecks Eintragung einer Zweigniederlassung der Y. _____ LP (Ort in Kanada) in Zug und Weiterführung einer bestehenden Bankbeziehung mit einer Schweizer Bank (Vernehmlassungsbeilage 11),

dass gemäss eingereichtem Beglaubigungsgesuch Herr B. _____ oder ein anderer Repräsentant der Z. _____ Inc. berechtigt ist, die beiden zu beglaubigenden Dokumente im Namen des Beschwerdeführers einzureichen und dem Gesuch ein Sitzungsprotokoll der Y. _____ LP vom 5. November 2020 beigelegt worden ist, wonach Herr C. _____ an der (Adresse) in (Postleitzahl) Zug eine durch den Beschwerdeführer zu vertretende Zweigniederlassung errichten wird (Beschwerdebeilage 4; Vernehmlassungsbeilage 11),

dass der Beschwerdeführer der Schweizer Vertretung in Ottawa am 1. Dezember 2020 per E-Mail anzeigte, die zu beglaubigenden Dokumente seien derzeit bei der Behörde *Global Affairs Canada* [Department of Foreign Affairs] eingereicht worden (Vernehmlassungsbeilage 10),

dass die Schweizer Vertretung in Ottawa dem Beschwerdeführer mit E-Mail vom 1. Dezember 2020 mitteilte, sie lehne die beantragte Beglaubigung zum Zweck der Errichtung einer Zweigniederlassung ab, den Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Bankbeziehung an die kanadische Korrespondenzbank der Schweizer Bank verwies und ihm das Merkblatt *Practical Guide to Document Authentication by the Embassy of Switzerland in Canada* übermittelte (Beschwerdebeilage 5; Vernehmlassungsbeilagen 9 und 12),

dass der Beschwerdeführer am 2. Dezember 2020 per E-Mail unter dem Namen D. _____ an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Konsularische Direktion KD (nachfolgend: Vorinstanz) gelangte und eine nochmalige Behandlung des Gesuchs beantragte (Vernehmlassungsbeilage 8),

dass die Vorinstanz am 4. Dezember 2020 dem Beschwerdeführer per E-Mail mitteilte, die Kriterien für eine Beglaubigung seien nicht erfüllt, weswegen der Entscheid der Schweizer Vertretung in Ottawa bestätigt werde (Vernehmlassungsbeilage 7),

dass der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 4. Dezember 2020 bei der Vorinstanz beantragte, es sei den zuständigen Mitarbeitern der Schweizer Vertretung in Ottawa zu befehlen, die Beglaubigung vorzunehmen, es sei die Widerrechtlichkeit der Handlungen des zuständigen Botschaftmitarbeiters festzustellen und es sei eine anfechtbare Verfügung zu erlassen (Vernehmlassungsbeilage 6),

dass die Vorinstanz mit E-Mail vom 21. Dezember 2020 den Eingang des Schreibens des Beschwerdeführers vom 4. Dezember 2020 bestätigte (Vernehmlassungsbeilage 5) und dem Beschwerdeführer mit Schriftsatz vom 23. Februar 2021 das rechtliche Gehör gewährte, diesen darauf hinwies, dass die beiden zu beglaubigenden Handelsregisterauszüge bis anhin nicht eingereicht worden seien, allgemein kein Rechtsanspruch auf eine Beglaubigung bestehe und konkret kein schweizerisches Interesse an der beantragten Beglaubigung ersichtlich sei (Vernehmlassungsbeilage 4),

dass der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 25. Februar 2021 am Erlass einer anfechtbaren Verfügung festhielt und die Vorinstanz diesem am 5. März 2021 in Aussicht stellte, zeitnah eine entsprechende Verfügung zu erlassen (Vernehmlassungsbeilagen 2 und 3),

dass die Vorinstanz mit Verfügung vom 24. März 2021 feststellte, die zu beglaubigenden Dokumente seien bisher nicht eingereicht worden, weswegen ein Nichteintretensgrund vorliege,

dass die Vorinstanz weiter erwog, das Beglaubigungsgesuch des Beschwerdeführers wäre aber auch im Fall einer nachträglichen Einreichung dieser Dokumente abzulehnen, weil die beantragte Beglaubigung nicht im schweizerischen Interesse liege,

dass der Beschwerdeführer gegen diese Verfügung am 11. Mai 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhob und folgende Rechtsbehörden stellte:

- "1. Die Verfügung vom 24. März 2021 sei aufzuheben.
2. Es sei dem Beschwerdegegner [recte: Vorinstanz] zu befehlen, die beantragte Legalisation durchzuführen.

3. Es sei Disziplinarverfahren gegen verantwortliche Personen anzuordnen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners [recte: Vorinstanz]."

dass der Beschwerdeführer die "Verweigerung der Legalisierung" von zwei in Kanada ausgestellten Handelsregisterauszügen der Y._____ LP (Ort in Kanada) rügt und der Vorinstanz eine Diskriminierung aufgrund der Nationalität, eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit, Fehler in der Ausübung ihres Ermessens sowie mögliche strafrechtliche Handlungen, insbesondere falsche Anschuldigungen und Amtsmissbrauch vorwirft,

dass der Beschwerdeführer weiter beanstandet, er sei durch die verweigerte Beglaubigung der Dokumente daran gehindert worden, die Zweigniederlassung in Zug einzutragen, den europäischen Hauptsitz der Y._____ LP (Ort in Kanada) aufzubauen und die Geschäftstätigkeit aufzunehmen, weswegen er einen Vermögensverlust erlitten habe,

dass der Beschwerdeführer schliesslich vorbringt, der Entscheid sei um irrelevante und falsch beobachtete Vorwürfe erweitert worden, zumal auch nicht nachvollziehbar sei, wie die Registrierung einer einzigen Zweigniederlassung zu einer Erhöhung der Firmenmängel führen solle,

dass die Vorinstanz innert zweimal erstreckter Frist am 19. August 2021 ihre Vernehmlassung samt Akten einreichte und auf Abweisung der Beschwerde schliesst,

dass die Vorinstanz erwog, der Beschwerdeführer sei im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs am 23. Februar 2021 sowie in der angefochtenen Verfügung vom 24. März 2021 auf die bisher nicht eingereichten Dokumente hingewiesen worden,

dass die Vorinstanz weiter erwog, die unterlassene Einreichung der zu beglaubigenden Dokumente hätte einen Nichteintretensentscheid gerechtfertigt,

dass eine ersuchte Beglaubigung insbesondere dann verweigert werde, wenn kein schweizerisches Interesse gegeben sei bzw. das Image der Schweiz darunter leiden könnte, was vorliegend aufgrund der auffällig vielen Umbenennungen, Personalmutationen sowie Änderungen des Firmenzwecks der durch den Beschwerdeführer betriebenen Firmen der Fall sei,

dass auch die Kontaktaufnahme des Beschwerdeführers unter verschiedenen Namen Zweifel hinterlasse und die Beglaubigung schliesslich selbst bei gegebener Schweizer Staatsbürgerschaft im Zeitpunkt des Gesuchs in Frage gestellt gewesen wäre,

dass die Vernehmlassung der Vorinstanz vom 19. August 2021 dem Beschwerdeführer am 25. August 2021 zur Kenntnis zugestellt worden ist,

dass nach Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32) das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) beurteilt, sofern sie von Behörden erlassen wurden, die gemäss Art. 33 VGG als Vorinstanzen gelten und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt,

dass sich die angefochtene Verfügung vom 24. März 2021 auf öffentliches Recht des Bundes stützt, von der Konsularischen Direktion KD des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) erlassen worden ist (Art. 33 Bst. d VGG), der vorinstanzliche Entscheid nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege somit beschwerdefähig ist und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt,

dass der Beschwerdeführer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, als Adressat der angefochtenen Verfügung vom 24. März 2021 von dieser besonders berührt ist und er ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. a–c VwVG), die Beschwerde form- und fristgerecht eingereicht (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) und der Kostenvorschuss innert Frist bezahlt worden ist (Art. 63 Abs. 4 VwVG),

dass Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis ist, soweit dieses angefochten wird, wobei der Streitgegenstand einerseits durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung (Anfechtungsgegenstand), andererseits durch die Parteibegehren bestimmt wird und grundsätzlich nur das Dispositiv einer Verfügung anfechtbar ist (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8 mit Hinweisen),

dass daher mit Ausnahme des Rechtsbegehrens Ziffer 3, welches das Bundesverwaltungsgericht zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens "gegen

verantwortliche Personen" anhält, auf die Beschwerde einzutreten ist, zumal nichts ersichtlich ist, das eine Anzeigerstattung im Sinne von Art. 22a Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG; SR 172.220.1] rechtfertigen würde,

dass die Untersuchungsmaxime als Grundsatz (Art. 12 VwVG) ihre Grenzen insbesondere in den prozessualen Mitwirkungspflichten findet und Art. 13 Abs. 1 VwVG die Parteien verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken, wenn diese das Verfahren durch eigenes Begehren einleiten (Bst. a) oder im Verfahren selbständige Begehren stellen (Bst. b),

dass sich die Mitwirkungspflichten auf sämtliche in Art. 12 Bst. a–c VwVG genannten Beweismittel erstrecken, weswegen die Parteien verpflichtet sind, den Behörden wahrheitsgemässe Auskünfte zu erteilen, Urkunden herauszugeben, Augenscheine zu dulden und an einer Begutachtung mitzuwirken (vgl. CHRISTOPH AUER/ANJA MARTINA BINDER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, N. 3 zu Art. 13 VwVG),

dass die Mitwirkungspflichten vorab für solche Tatsachen gelten, die eine Partei besser kennt als die Behörde oder die ohne Mitwirkung der Partei gar nicht oder nicht ohne vernünftigen Aufwand erhoben werden könnten (BGE 143 II 425 E. 5.1; 138 II 465 E. 8.4.6; je mit Hinweisen; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.122),

dass nach Art. 13 Abs. 2 VwVG eine Behörde auf Begehren im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Bst. a oder b VwVG nicht einzutreten braucht, wenn die Parteien die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigern,

dass der Beschwerdeführer im Namen der X. _____ (Ort in der Schweiz) im Zusammenhang mit der Handelsregistereintragung einer Zweigniederlassung in Zug der Firma Y. _____ LP (Ort in Kanada) bei der Schweizer Vertretung in Ottawa um Beglaubigung zweier Handelsregisterauszüge ersucht hat, es jedoch unterlassen hat, diese zwei Urkunden trotz entsprechendem Hinweis der Vorinstanz einzureichen,

dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer das Merkblatt *Practical Guide to Document Authentication* hat zukommen lassen, welches Informationen zu den rechtlichen Voraussetzungen von Beglaubigungen bereitstellt und detaillierte Handlungsanweisungen inklusive sicherer Übergabe solcher

Dokumente an die Schweizer Vertretung in Ottawa bietet (Vernehmlassungsbeilage 12),

dass vor diesem Informationshintergrund das Argument des Beschwerdeführers nicht stichhaltig ist, wonach sich eine postalische Zustellung der Urkunden bis zur "Aufhebung der Verweigerung" aufgrund des erheblichen Risikos "des absichtlichen oder unabsichtlichen Verlustes" nicht rechtfertigen lasse, zumal es gemäss Merkblatt auch dem Beschwerdeführer obliegt, diese Dokumente zu überbringen oder überbringen zu lassen,

dass der gesuchstellende Beschwerdeführer die Tatsachen besser kennt als die Behörde und er allein im Besitz der zu beglaubigenden Urkunden und damit in der Lage ist, diese vorzulegen,

dass der mitwirkungspflichtige Beschwerdeführer durch seine Unterlassung, die konstitutiven Dokumente seines Gesuchs der zuständigen Behörde vorzulegen, sich der notwendigen und zumutbaren Mitwirkung entzogen hat, weshalb die Vorinstanz befugt gewesen wäre, gestützt auf Art. 13 Abs. 2 VwVG einen Nichteintretensentscheid zu fällen,

dass die Erledigung durch Nichteintreten im pflichtgemässen Ermessen der Behörde steht, es ihr aber stets freisteht, trotz fehlender Mitwirkung dennoch auf das Gesuch einzutreten und eine materielle Entscheidung gestützt auf die vorhandene Aktenlage zu treffen (PATRICK KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER/FABIO BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2016, N. 72 und N. 78 zu Art. 13 VwVG; vgl. Urteil des BVGer B-5350/2020 vom 13. Oktober 2021 E. 4.2, mit Hinweis),

dass die Vorinstanz somit in Ausübung ihres pflichtgemässen Ermessens ohne Bundesrecht zu verletzen auf das Gesuch eingetreten ist,

dass die Vorinstanz erwog, dem Ersuchen des Beschwerdeführers hätte selbst unter der Annahme, dass die zu beglaubigenden Dokumente nachgereicht worden wären, gestützt auf Art. 50 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014 (ASG; SR 195.1) in Verbindung mit Art. 66 Abs. 1 der Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 7. Oktober (V-ASG; SR 195.11) nicht entsprochen werden können,

dass vorliegend von einem internationalen Sachverhalt auszugehen ist und Kanada dem Übereinkommen vom 5. Oktober 1961 zur Befreiung öffentlicher ausländischer Urkunden von der Beglaubigung (SR 0.172.030.4) nicht beigetreten ist, weswegen für im Ausland errichtete öffentliche Urkunden und Beglaubigungen zusätzlich zur Überbeglaubigung eine Beglaubigung der zuständigen diplomatischen oder konsularischen Vertretung der Schweiz verlangt wird, um in der Schweiz als gültiger Beleg für einen Handelsregistereintrag akzeptiert zu werden (Art. 25 Abs. 1 der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 [HGRegV; SR 221.411]),

dass Vertretungen befugt sind, die amtlichen Stempel und Unterschriften bestimmter Stellen zu beglaubigen (Art. 66 Abs. 1 V-ASG) und eine solche Beglaubigung gemäss Art. 69 Abs. 1 V-ASG insbesondere verweigert werden kann, wenn kein schweizerisches Interesse nachgewiesen wird (Bst. a), Zweifel an der Echtheit von Stempel oder Unterschrift bestehen (Bst. b) oder das Risiko negativer Auswirkungen auf das Image der Schweiz nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden kann, insbesondere bei Verdacht auf Geldwäscherei, Kapital- oder Steuerflucht (Bst. c),

dass es der Beschwerdeführer sowohl im Verfahren vor der Vorinstanz als auch im Beschwerdeverfahren (Art. 32 Abs. 2 und Art. 33 VwVG) unterlassen hat, die zu beglaubigenden Urkunden einzureichen, welche die Überprüfung der Echtheit der Stempel oder Unterschriften im Sinne von Art. 69 Abs. 1 Bst. b V-ASG erlauben würden, somit nicht nur Zweifel an der Echtheit der Stempel oder Unterschriften bestehen, sondern auch die Existenz der Urkunden selbst unbewiesen geblieben und damit grundsätzlich in Frage gestellt ist,

dass der Beschwerdeführer im Zusammenhang mit seiner Weigerung, die zu beglaubigenden Urkunden einzureichen, darauf hinzuweisen ist, dass im vorliegenden Fall die schweizerischen Interessen im Sinne von Art. 66 Abs. 1 Bst. a V-ASG im Zweck einer solchen Beglaubigung liegen und dieser darin besteht, eine sichere Grundlage zu schaffen für die beabsichtigte Handelsregistereintragung der Zweigniederlassung in Zug, wobei der Handelsregistereintrag namentlich der Transparenz im Wirtschaftsverkehr, der Rechtssicherheit und dem Schutz Dritter im Rechtsverkehr dient (ALEXANDER VOGEL, Handelsregisterverordnung, Kommentar, Ausg. 2020, N. 7 ff. zu Art. 1 HRegV),

dass vor diesem Hintergrund der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden kann, sie habe einen Ermessensfehler begangen, zumal ihr getroffener

Entscheid in Einklang mit dem Zweck von Art. 66 Abs. 1 V-ASG steht und diese Regelung nach ihrem Wortlaut dem Beschwerdeführer auch keinen voraussetzungslosen Rechtsanspruch auf die ersuchte Beglaubigung einräumt,

dass die Beschwerde bereits wegen der Unmöglichkeit, die Echtheit der Stempel oder Unterschriften auf den Urkunden zu überprüfen, gestützt auf Art. 69 Abs. 1 Bst. b V-ASG abzuweisen und unter diesen Umständen auf die weiteren vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragen und Vorbringen nicht einzugehen ist,

dass der Beschwerdeführer bei diesem Verfahrensausgang die Verfahrenskosten zu tragen hat (Art. 63 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173.320.2]) und diese mit Blick auf den Verfahrensaufwand und die Schwierigkeit der Streitsache auf Fr. 1'500.– festgesetzt werden (Art. 63 Abs. 4bis VwVG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 VGKE),

dass dem unterliegenden Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zuzusprechen ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE *e contrario*).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. (...); Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Vera Marantelli

Katharina Niederberger

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 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 9. Dezember 2021