

2018 VII/2

Auszug aus dem Urteil der Abteilung VI
i. S. A. gegen Staatssekretariat für Migration
F-952/2016 vom 19. April 2018

Pass für eine ausländische Person. Entzug aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Art. 4 Abs. 2, Art. 22 Abs. 1 Bst. a RDV.

1. Rechtsgrundlage und Voraussetzungen für den Entzug eines Passes für eine ausländische Person, der gestützt auf Art. 4 Abs. 2 RDV ausgestellt wurde, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (E. 6.2 und 6.3).
2. Prüfung und Bejahung dieser Voraussetzungen im Falle einer ausländischen Person, die wegen Erleichterung der rechtswidrigen Einreise verurteilt wurde (E. 6.4, 6.5 und 6.6).

Passeport pour étrangers. Retrait pour des raisons de sécurité et d'ordre publics.

Art. 4 al. 2, art. 22 al. 1 let. a ODV.

1. Base légale et conditions du retrait pour des motifs de sécurité et d'ordre publics du passeport pour étrangers établi en vertu de l'art. 4 al. 2 ODV (consid. 6.2 et 6.3).
2. Examen et admission de ces conditions dans le cas d'un étranger condamné pour avoir facilité l'entrée illégale (consid. 6.4, 6.5 et 6.6).

Passaporto per stranieri. Revoca per motivi di sicurezza e ordine pubblici.

Art. 4 cpv. 2, art. 22 cpv. 1 lett. a ODV.

1. Base legale e presupposti per la revoca, per ragioni di sicurezza e ordine pubblici, di un passaporto per stranieri rilasciato in virtù dell'art. 4 cpv. 2 ODV (consid. 6.2 e 6.3).
2. Esame e riconoscimento di tali presupposti nel caso di uno straniero condannato per incitazione all'entrata illegale (consid. 6.4, 6.5 e 6.6).

Der somalische Staatsangehörige A., geboren 1991 (nachfolgend: Beschwerdeführer), lebt mit einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Am 6. Januar 2014 stellte ihm das Bundesamt für Migration (BFM, heute: Staatssekretariat für Migration [SEM], nachfolgend auch: Vorinstanz) gestützt auf Art. 4 Abs. 2 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) einen Pass für eine ausländische Person mit Gültigkeit bis 5. Januar 2019 aus.

Mit Strafbefehl des Untersuchungsamtes Altstätten vom 24. Februar 2015 wurde der Beschwerdeführer der Förderung der rechtswidrigen Einreise im Sinne von Art. 116 Abs. 1 Bst. a AuG (SR 142.20) schuldig gesprochen und zu einer Geldstrafe von 120 Tagessätzen zu Fr. 100.–, bedingt aufgeschoben bei einer Probezeit von drei Jahren, und einer Busse von Fr. 2 000.– verurteilt. Der Strafbefehl erwuchs in Rechtskraft.

Im Zusammenhang mit der vorgenannten Verurteilung gelangte die für den Beschwerdeführer zuständige Migrationsbehörde des Kantons St. Gallen mit Eingaben vom 27. Januar und 23. März 2015 an die Vorinstanz und beantragte den Entzug des Reisedokuments. Denselben Antrag stellte am 27. November 2015 das Untersuchungsamt Altstätten.

Mit Verfügung vom 15. Januar 2016 entsprach die Vorinstanz dem kantonalen Antrag, entzog dem Beschwerdeführer den Pass für eine ausländische Person und ordnete eine Rückgabe innert 30 Tagen an.

Das Bundesverwaltungsgericht weist die dagegen erhobene Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

4.

4.1 Das schweizerische Ausländerrecht kennt verschiedene Kategorien von Reisedokumenten für schriftenlose Ausländerinnen und Ausländer (vgl. Auflistung des Art. 1 Abs. 1 RDV), deren Erteilung bei gegebenen Voraussetzungen teils im Ermessen des SEM liegt (Art. 59 Abs. 1 AuG, Art. 4 Abs. 2 und 4 RDV, Art. 5 Abs. 1 und 2 RDV, Art. 6 RDV), teils auf einem Anspruch beruht (Art. 59 Abs. 2 AuG, Art. 3 RDV, Art. 4 Abs. 1 RDV). Ein Anspruch auf ein Reisedokument besteht gemäss Art. 59 Abs. 3 AuG nicht, wenn die ausländische Person erheblich oder

wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet.

4.2 Für eine schriftenlose ausländische Person mit Aufenthaltsbewilligung sieht die RDV den « Pass für eine ausländische Person » vor (Art. 4 Abs. 2 RDV). Er kann vom SEM ausgestellt werden, wenn kein Verweigerungsgrund nach Art. 19 RDV gegeben ist, und ist zu entziehen, wenn einer der Tatbestände des Art. 22 Abs. 1 RDV vorliegt. Das ist unter anderem der Fall, wenn die ausländische Person die Voraussetzungen für die Ausstellung des Passes nicht mehr erfüllt (Bst. a), ferner wenn die zuständige Behörde den Entzug beantragt, weil die ausländische Person in der Schweiz wegen eines Verbrechens oder Vergehens strafrechtlich verfolgt wird (Bst. c), oder von einem schweizerischen Gericht rechtskräftig verurteilt worden und die Strafe oder Massnahme weder verjährt noch verbüsst ist (Bst. d).

5. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet der Entzug eines « Passes für eine ausländische Person », der dem schriftenlosen Beschwerdeführer gestützt auf Art. 4 Abs. 2 RDV ausgestellt worden war.

5.1 Am 4. Januar 2015 wurde bei der Einreise von Österreich in die Schweiz ein Personenwagen kontrolliert, in dem sich nebst dem Beschwerdeführer (Beifahrer) und einem seiner Arbeitskollegen (Fahrer) zwei somalische Staatsangehörige befanden, die sich mit gefälschten italienischen Dokumenten auswiesen. Weitere Ermittlungen ergaben, dass die beiden rechtswidrig eingereisten somalischen Staatsangehörigen zuvor den Beschwerdeführer, ihren Kollegen, kontaktiert und diesen darum gebeten hatten, sie in München abzuholen, wohin sie von Italien kommend mit einem Bus gelangt waren. Der Beschwerdeführer organisierte die Fahrt nach München, zu der sich ein Arbeitskollege mit seinem Fahrzeug bereit erklärte, und trug die Benzinkosten. Deswegen wurde der Beschwerdeführer mit Strafbefehl des Untersuchungsamts Altstätten vom 24. Februar 2015 wegen Förderung der illegalen Einreise im Sinne von Art. 116 Abs. 1 Bst. a AuG zu einer bedingten Geldstrafe von 120 Tagessätzen à Fr. 100.– und einer Busse von Fr. 2 000.– verurteilt. In der Folge beantragten die zuständige kantonale Migrationsbehörde und das Untersuchungsamt Altstätten bei der Vorinstanz den Entzug des Reisedokuments.

5.2 Mit der angefochtenen Verfügung kam die Vorinstanz den Anträgen der kantonalen Migrationsbehörde und des Untersuchungsamts Altstätten nach und ordnete den Entzug des Reisedokuments an. Zur Be-

gründung führte sie in der angefochtenen Verfügung aus, der Beschwerdeführer habe anderen Ausländern die rechtswidrige Einreise in die Schweiz erleichtert und dadurch gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen. Da zudem sowohl die Migrationsbehörde des Kantons St. Gallen als auch das Untersuchungsamt Altstätten den Entzug des Reisedokuments beantragt hätten, sei dieses zu entziehen. Als Rechtsgrundlage führte die Vorinstanz Art. 59 Abs. 3 AuG sowie Art. 22 Abs. 1 Bst. c und d RDV an. Im Gegensatz dazu bezieht sich die Vorinstanz in ihrer Replik allein auf Art. 22 Abs. 1 Bst. d RDV, dessen Voraussetzungen sie als erfüllt betrachtet, und hält fest, mit seinem Verhalten habe der Beschwerdeführer zudem in erheblicher Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen.

5.3 Der Beschwerdeführer macht in seiner Rechtsmitteleingabe geltend, dass er zwar strafrechtlich wegen Erleichterung der rechtswidrigen Einreise verurteilt worden sei, er sich ansonsten aber immer wohl verhalten habe und allen seinen Verpflichtungen pünktlich nachgekommen sei. Sein einziger Fehler sei der Vorfall vom 4. Januar 2015. Er habe damals ein paar Kollegen in München abgeholt, die er kaum gekannt habe. Vor der Abfahrt habe er sie gefragt, ob sie über gültige Reisepapiere verfügen würden und habe die ihm gezeigten Papiere geprüft. Er sei davon ausgegangen, dass diese Papiere echt seien, und sei in der Folge mit diesen Kollegen über Österreich an die Schweizer Grenze gefahren, wo sich dann – zu seiner Überraschung – herausgestellt habe, dass die entsprechenden Papiere gefälscht gewesen seien. Darin liege weder ein wiederholter noch ein erheblicher Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung noch sei diese gefährdet. Die Voraussetzungen für einen Entzug des Reisedokuments seien klar nicht erfüllt. Des Weiteren weist er darauf hin, dass er auf den Pass angewiesen sei, weil er sehr oft nach Österreich reise. Er würde das Risiko, diesen zu verlieren, nicht eingehen, nur um ihm lediglich oberflächlich bekannte Personen in die Schweiz schleusen zu können.

6.

6.1 Soweit die Vorinstanz ihre Massnahme auf Art. 22 Abs. 1 Bst. c und d RDV stützt, kann ihr nicht gefolgt werden. Die dort enthaltenen Tatbestände setzen ein hängiges Strafverfahren (Bst. c) beziehungsweise noch zu verbüssende Strafen und Massnahmen voraus (Bst. d). Ihr Zweck ist es, den staatlichen Strafanspruch zu schützen, indem der ausländischen Person durch Wegnahme des Reisedokuments erschwert wird, sich dem Zugriff der Strafverfolgungs- beziehungsweise Strafvollzugsbehörde zu entziehen (vgl. dazu Art. 13 Bst. d der bis 30. November 2004 geltenden

Verordnung vom 11. August 1999 über die Abgabe von Reisepapieren an ausländische Personen [aRPAV, AS 1999 2368], der anstelle der beiden Entzugstatbestände des neuen Rechts vorsah, dass das Bundesamt das Reisedokument entzieht, wenn die Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz dies im Rahmen einer Strafverfolgung beantragen, da sich die ausländische Person zur Verfügung halten muss; ferner Art. 7 Abs. 2 des Ausweisungsgesetzes vom 22. Juni 2001 [AwG, SR 143.1] mit den analogen Entzugsgründen bei Ausweisen für Schweizer Bürger). Eine solche Konstellation ist hier nicht gegeben. Namentlich kann sie nicht darin erblickt werden, dass der Strafvollzug bedingt aufgeschoben ist.

6.2 Das heisst jedoch nicht, dass Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht zum Entzug eines Reisedokuments führen können. Im Ausländerrecht stellt die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ein legitimes öffentliches Interesse dar (BENJAMIN SCHINDLER, in: Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG], 2010, N. 12 zu Art. 96 AuG, nachfolgend: Handkommentar AuG), das die Behörde im Rahmen des ihr zukommenden Ermessens auch ohne ausdrückliche gesetzliche Anordnung zu berücksichtigen hat. Das gilt auch für die Ausstellung von Reisedokumenten, auf die kein Anspruch besteht (Art. 59 Abs. 3 AuG sieht das Erlöschen des Anspruchs auf ein Reisedokument vor und bezieht sich daher auf Anspruchstatbestände). Das öffentliche Interesse an der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kann daher zur Verweigerung des Reisedokuments führen. Voraussetzung ist, dass der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gewahrt wird. Tritt nach Ausstellung des Reisedokuments eine Situation ein, die unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Ausstellung eines Reisedokuments verbietet, ist das Reisedokument nach den Grundsätzen der Anpassung von Dauerverfügungen an einen veränderten Sachverhalt zu entziehen. Die entsprechende Rechtsgrundlage findet sich in Art. 22 Abs. 1 Bst. a RDV, weil in einer solchen Situation die ausländische Person die Voraussetzungen für die Ausstellung des Reisedokuments nicht mehr erfüllt.

6.3 In Anlehnung an Art. 59 Abs. 3 AuG und Art. 80 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) kann die Ausstellung eines Reisedokuments, auf das kein Anspruch besteht, verweigert oder sein Entzug angeordnet werden, wenn die ausländische Person gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet.

Eine erhebliche oder wiederholte Verletzung beziehungsweise eine entsprechend ernsthafte Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die das Gesuch im Fall eines Anspruchs verlangt, ist nicht erforderlich. Hat die ausländische Person bereits gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen, ist auch der Nachweis einer drohenden künftigen Störung nicht notwendig. Hier steht die Generalprävention im Vordergrund. Andernfalls müssen konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass mit erheblicher Wahrscheinlichkeit ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung bevorsteht. Vorausgesetzt werden muss im einen wie im anderen Fall hingegen, dass zwischen dem Reisedokument und der Verletzung beziehungsweise Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ein hinreichend enger Zusammenhang besteht. Das ist der Fall, wenn das Reisedokument die in Frage stehende Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ermöglicht beziehungsweise zumindest erleichtert. Schliesslich und endlich darf zwischen dem Zweck der Massnahme einerseits und ihren Auswirkungen in die Rechtssphäre der ausländischen Person andererseits kein offenkundiges Missverhältnis bestehen.

6.4 Soweit der Beschwerdeführer glauben lassen will, er sei von einer legalen Einreise seiner Landsleute in die Schweiz ausgegangen, ist ihm entgegenzuhalten, dass er rechtskräftig wegen Erleichterung der illegalen Einreise nach Art. 116 Abs. 1 Bst. a AuG verurteilt wurde, was Vorsatz impliziert (VETTERLI/D'ADDARIO DI PAOLO, in: Handkommentar AuG, a.a.O., N. 17 zu Art. 116 AuG). Nun ist zwar die Administrativbehörde grundsätzlich nicht an die Erkenntnis des Strafrichters gebunden. Im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtseinheit weicht sie jedoch nicht ohne Not vom Strafrichter ab. Diese Selbstbeschränkung gilt in erster Linie für die Feststellung des Sachverhalts, aber auch für die rechtliche Würdigung, wenn diese in besonderem Masse von der Kenntnis des Sachverhalts abhängig ist (vgl. dazu etwa BVGE 2013/33 E. 4.3 oder BGE 136 II 447 E. 3.1 je m.H.). Vorliegend besteht kein Anlass, vom Strafrichter abzuweichen. Es kann in der konkreten Situation ausgeschlossen werden, dass der Beschwerdeführer, der die Migration aus Somalia nicht zuletzt aus eigenem Erleben kennt, von einer rechtmässigen Einreise seiner Landsleute ausging. Dass ihm das Gegenteil sehr wohl bewusst war, darauf deuten Divergenzen in den Aussagen der Beteiligten zu ihrer Bekanntschaft und zum Reisezweck hin.

6.5 Ebenso wenig gehört werden kann der Einwand des Beschwerdeführers, man könne ihm weder eine erhebliche noch eine wiederholte Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorwerfen. Zum einen ist

darauf hinzuweisen, dass gemessen am gesetzlichen Strafrahmen die vom Untersuchungsamt Altstätten ausgesprochene Geldstrafe in der Höhe von 120 Tagesätzen à Fr. 100.– und die Busse von Fr. 2 000.– keineswegs auf ein leichtes Verschulden hindeuten. Die Auffassung der Vorinstanz, wonach dem Beschwerdeführer eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorgehalten werden muss, ist daher nicht von der Hand zu weisen. Dies gilt umso mehr, als der Beschwerdeführer als Organisator der rechtswidrigen Einreise wirkte und die Kosten trug. Zum anderen wurde bereits weiter oben hervorgehoben, dass im vorliegenden Fall mangels eines Anspruchstatbestandes keine erhebliche oder wiederholte Verletzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich ist.

6.6 Somit ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer direkt- oder zumindest doch eventualvorsätzlich die rechtswidrige Einreise zweier somalischer Landsleute erleichtert hat, wobei sein Verschulden nicht mehr als leicht gewertet werden kann. Es steht ausser Frage, dass die Straftat des Beschwerdeführers durch das ihm ausgestellte Reisedokument zumindest erleichtert wurde. Unter diesen Umständen besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an dessen Entzug. Der Beschwerdeführer behauptet zwar, dass er wegen seiner häufigen Reisen nach Österreich auf das Reisedokument angewiesen sei. Eine weitere Substantiierung fehlt jedoch. Namentlich äussert er sich nicht zu den Gründen für diese Reisetätigkeit. Eine wertende Gewichtung der sich entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht daher zum Schluss, dass der Entzug des Reisedokuments eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellt. Der Beschwerdeführer weist ansonsten keine einschlägigen Vorstrafen auf. Sollte er sich während der ihm gewährten Probezeit bewähren und sollten die übrigen Voraussetzungen für die Ausstellung eines Reisedokuments nach wie vor erfüllt sein, könnte ihm daher die Ausstellung eines neuen Reisedokuments kaum verwehrt werden.

7. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.