



Abteilung III
C-3242/2013

Urteil vom 7. August 2014

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer, Richterin Marianne Teuscher,
Gerichtsschreiberin Mirjam Angehrn.

Parteien

X. _____,
vertreten durch Dr. iur. Willi Egloff, Rechtsanwalt,
Zinggstrasse 16, 3007 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin, eine bhutanische Staatsangehörige geboren 12. August 1992, reiste am 12. August 2002 in die Schweiz ein und erhielt am 19. November 2008 eine Aufenthaltsbewilligung.

B.

Am 2. November 2012 ersuchte die Beschwerdeführerin bei der zuständigen kantonalen Behörde um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

C.

Nachdem das Gesuch zur Prüfung an die Vorinstanz weitergeleitet worden war, wies die Vorinstanz dieses mit Verfügung vom 3. Mai 2013 ab. Sie begründete ihre Verfügung damit, die Beschwerdeführerin habe keinerlei Beweismittel eingereicht, die belegen würden, dass sie sich um einen bhutanischen Reisepass bemüht hätte. Aus dem Gesuch gehe nicht hervor, dass der nepalesische Reisepass der Beschwerdeführerin, welchen sie bei der Einreise in die Schweiz auf sich getragen habe, gefälscht sei. Die Beschwerdeführerin habe somit nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, um einen heimatlichen Reisepass zu erhalten.

D.

Diese Verfügung focht die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 6. Juni 2013 beim Bundesverwaltungsgericht an und beantragt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung sowie die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Zur Begründung bringt sie vor, sie sei als Angehörige der nepalesischen Minderheit im bhutanischen Phirphire (Verwaltungsbezirk Chirang) geboren. Infolge der bhutanischen Vertreibungspolitik gegen die nepalesische Minderheit habe ihre Mutter mit ihr Anfang 1993 nach Indien fliehen müssen. Mit einem falschen nepalesischen Pass sei sie am 12. August 2002 in die Schweiz eingereist und lebe seitdem bei ihrer Mutter und ihrem Stiefvater. Ihre Mutter habe sich mehrfach an die bhutanische Vertretung in Genf gewandt, um irgendwelche Personaldokumente zu erhalten. Allerdings sei sie schon am Empfang abgewiesen und gar nicht in die Botschaft eingelassen worden. Ein Schreiben ihres Anwalts vom 28. April 2008 an die Botschaft sei nie beantwortet worden. Wahrscheinlich sei sie gar nie registriert worden in Bhutan. Sie besitze die nepalesische Staatsangehörigkeit nicht, was von der nepalesischen Botschaft in Genf auch bestätigt worden sei.

E.

Mit Vernehmlassung vom 2. August 2013 beantragt das BFM die Abweisung der Beschwerde und führt ergänzend aus, dass die Beschwerdeführerin sich allenfalls um eine Registrierung im bhutanischen Personenregister bemühen müsste. Im Schreiben der nepalesischen Botschaft in Genf vom 15. April 2013 werde lediglich bestätigt, dass für die Gesuchstellerin aufgrund der bei der Vertretung erhältlichen Aufzeichnungen wahrscheinlich noch nie ein nepalesischer Pass ausgestellt worden sei. Dies beweise jedoch nicht, dass die Gesuchstellerin nicht die nepalesische Staatsangehörigkeit besitze und eine zukünftige Ausstellung eines Passes ausgeschlossen sei. Des Weiteren werde auf das Verfahren der Mutter verwiesen (C-286/2012).

F.

Am 4. September 2013 machte die Beschwerdeführerin von ihrem Replikrecht Gebrauch. Sie reichte ein Gesuch an die bhutanische Botschaft in Genf um Ausstellung eines Reisedokuments vom 4. Juni 2013 zu den Akten und macht geltend, dieses sei nie beantwortet worden. Überdies habe sie nicht zu beweisen, dass sie die nepalesische Staatsangehörigkeit nicht besitze.

G.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das BFM, das mit der Ablehnung der Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (vgl. Art. 59 AuG [SR 142.20] sowie Art. 1 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 [RDV, SR 143.5]) eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

1.2 Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

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

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie – falls nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet 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 2013/33 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin als Beweismassnahme beantragten gerichtlichen Befragung von ihrer Mutter als Zeugin und ihr selbst als Partei, ist Folgendes festzuhalten: Der Behörde kommt grundsätzlich die Pflicht zu, den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen zu ermitteln (Art. 12 VwVG). Die Behörden sind verpflichtet, die von den Parteien angebotenen Beweise abzunehmen, sofern diese geeignet sind, den rechtserheblichen Sachverhalt zu erhellen. Kommt die Behörde bei pflichtgemässer Beweiswürdigung zur Überzeugung, die Akten erlaubten die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes oder die behauptete Tatsache sei für die Entscheidung der Streitsache nicht von Bedeutung, kann sie auf die Erhebung weiterer Beweise verzichten, ohne durch diese antizipierte Beweiswürdigung den Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV zu verletzen (vgl. zum Ganzen BGE 136 I 229 E. 5.3 S. 236 mit Hinweis). Überdies handelt es sich bei der Zeugeneinvernahme gemäss Art. 14 VwVG um ein subsidiäres Beweismittel; eine solche darf – der besonderen Voraussetzungen und Folgen wegen – nur ausnahmsweise angeordnet werden (BGE 130 II 169 E. 2.3.3 S. 173 mit Hinweisen, Urteil des BGer 1C_292/2010 vom 5. August 2010 E. 3.2). Nicht anwendbar sind zudem

die Bestimmungen über das Parteienverhör gemäss Art. 62 f. BZP ([SR 273] vgl. BGE 130 II 473 E. 2.3 und 2.4). Bei nicht anfechtbaren Entscheidungen kann der Entscheid über die Beweisanträge im Endurteil erfolgen (WALDMANN/BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxis-kommentar VwVG, Art. 33 N 36).

3.2 Der entscheidenderhebliche Sachverhalt erschliesst sich, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, in hinreichender Weise aus den Akten. Von den beantragten Einvernahmen kann daher in antizipierter Beweiswürdigung ohne Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör abgesehen werden. Das Verwaltungsrechtspflegeverfahren ist sodann vom Grundsatz der Schriftlichkeit geprägt (siehe MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.85/3.86 S. 182 f.) und ein Anspruch auf mündliche Anhörung besteht nicht (BGE 134 I 140 E. 5.3 S. 148). Zudem hat sich die Beschwerdeführerin zu den relevanten strittigen Fragen wiederholt schriftlich äussern können. Dem Antrag auf Zeugeneinvernahme und Parteibefragung ist deshalb nicht stattzugeben.

4.

Das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person wurde noch unter Geltungsbereich der RDV von 2010 (AS 2010 621) gestellt. Darüber hat die Vorinstanz in korrekter Anwendung der Übergangsbestimmung nach neuem Recht entschieden.

5.

5.1 Anspruch auf einen Pass für eine ausländische Person haben nach dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40) als staatenlos anerkannte Personen sowie schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 RDV).

5.2 Gemäss der Legaldefinition von Art. 10 Abs. 1 RDV gilt als schriftenlos im Sinne der Reisedokumentenverordnung eine ausländische Person, die keine gültigen Reisedokumente ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt und von der nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokuments bemüht (Bst. a), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b). Die Schriftenlosigkeit wird nach Art. 10 Abs. 4 RDV im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt.

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

6.

6.1 Im vorliegenden Verfahren ist demnach zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich der Beschwerdeführerin zu Recht die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments – verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV) als auch die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV) als gegeben erachtete. Die Frage der Zumutbarkeit, mithin diejenige, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann, ist dabei in diesem Zusammenhang nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 mit Hinweis).

6.2 Namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen kann im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden (vgl. Art. 10 Abs. 3 RDV). Aus diesen Ausführungen ist zu schliessen, dass von Personen, die – wie die Beschwerdeführerin – im Besitze einer Aufenthaltsbewilligung und nicht als Flüchtlinge anerkannt sind, eine solche Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten verlangt werden kann. Die Beschwerdeführerin erhebt denn auch – zu Recht – keine Einwände gegen eine Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden, hat sie sich doch bereits mit der heimatlichen Vertretung in Verbindung gesetzt. Die Beschwerdeführerin ist somit

nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV zu betrachten.

6.3 Streitig ist somit allein, ob der Beschwerdeführerin die Beschaffung von heimatlichen Reisedokumenten möglich ist. Eine Unmöglichkeit nach Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV wird angenommen, wenn eine Person an Auslandsreisen gehindert wird, weil sich die heimatlichen Behörden ohne hinreichenden Grund – und damit willkürlich – weigern, ein Reisepapier auszustellen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1217/2009 vom 12. Juni 2009 E. 4.3.5).

6.3.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vertretung des Königreichs Bhutan in Genf habe sich geweigert, ihr einen bhutanischen Reisepass bzw. eine bhutanische Identitätskarte auszustellen. Zum Beleg dafür reichte sie einen Antrag an die bhutanische Botschaft in Genf um Ausstellung eines Reisedokuments vom 15. April 2013 ein und machte geltend, dieser sei nie beantwortet worden. Die Beschwerdeführerin macht indessen nicht geltend und den Akten sind keine Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass sie sich danach nochmals an die bhutanische Botschaft in Genf gewandt hätte, um die Ausstellung eines Reisedokuments zu erwirken. Der letzte und einzige dokumentierte Versuch der Beschwerdeführerin, einen bhutanischen Reiseausweis zu erhalten, datiert vom Jahr 2013. Vor dem Hintergrund eines möglichen administrativen Fehllaufes muss ein einziges Schreiben als ungenügende Bemühung angesehen werden.

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, ihre Mutter habe versucht bei der Vertretung des Königreichs Bhutan in Genf ein mündliches Gesuch einzureichen. Dieses sei nicht entgegengenommen worden. Ihre Mutter sei nicht einmal in das Gebäude eingelassen worden. Dieses Vorgehen ist weder belegt noch glaubhaft dargetan, denn die Mutter der Beschwerdeführerin hat nicht substantiiert geschildert, wie sie vorgegangen ist und keine Zeugen genannt, die ihre Bemühungen hätten bestätigen können.

Überdies wäre es der Beschwerdeführerin zuzumuten, mit Hilfe eines bhutanischen Rechtsvertreters direkt in ihrem Heimatland sachdienliche Abklärungen treffen zu lassen und sich dort um Ausstellung von Reisepapieren zu bemühen.

6.3.2 Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen kann nicht davon ausgegangen werden, die Beschwerdeführerin habe die bestehen-

den Möglichkeiten zum Erhalt eines heimatlichen Reisepasses voll ausgeschöpft (vgl. dazu auch Urteil des Bundesgerichts 2A_335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.4). Für die Annahme, die bhutanische Botschaft in Bern weigere sich, ihr den verlangten Reisepass auszustellen, ergeben sich aufgrund der Aktenlage ebenfalls keine rechtsgenügenden Hinweise. Es obliegt der Beschwerdeführerin, sich bei den heimatlichen Behörden erneut um die Ausstellung eines Reisedokuments zu bemühen. Würde die Schweiz in einer Situation wie der vorliegenden auf breiter Basis von einer Schriftenlosigkeit ausgehen, wäre sie regelmässig gehalten, in die Passhoheit – und damit in die Souveränität eines andern Staates – einzugreifen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3724/2010 vom 26. April 2011 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen).

6.3.3 Nach dem Gesagten steht fest, dass in casu nicht davon ausgegangen werden kann, die Beschaffung eines Reisedokumentes sei für die Beschwerdeführerin objektiv unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV.

6.4 Der Beschwerdeführerin ist somit die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokumentes zumutbar; sie ist auch nicht objektiv unmöglich. Sie ist folglich nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV zu betrachten. Demzufolge kann - wozu ohnehin vertiefte Abklärungen notwendig wären - in casu offen gelassen werden, ob die Beschwerdeführerin angehalten werden könnte, sich um die nepalesische Staatsangehörigkeit zu bemühen.

7.

Die Vorinstanz hat in casu zu Recht die Ausstellung des beantragten schweizerischen Ersatzreisepapiers verweigert. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig. Dementsprechend ist die Beschwerde abzuweisen.

8.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 800.– festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- den Migrationsdienst des Kantons Bern

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Mirjam Angehrn

Versand: