

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-3443/2007
{T 0/2}

Urteil vom 20. November 2009

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Bernard Vaudan,
Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiberin Denise Kaufmann.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch lic. iur. Peter Schilliger, Rechtsanwalt,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin – eine gemäss eigenen Angaben 1979 geborene äthiopische Staatsangehörige – gelangte Ende März 2000 in die Schweiz und ersuchte hier um Asyl. Dabei konnte sie sich nicht mit amtlichen Dokumenten ausweisen. Anlässlich der ersten Anhörung in der Empfangsstelle Genf gab sie – über den Verbleib allfälliger Identitätspapiere gefragt – zu Protokoll, sie habe zwar keinen Reisepass, jedoch eine nationale Identitätskarte besessen, deren Gültigkeit sie im September 1999 letztmals habe verlängern lassen. Dazu aufgefordert, dieses Dokument innert 48 Stunden zuhanden der Asylbehörde zu beschaffen, wandte die Beschwerdeführerin zuerst ein, diese Frist reiche nicht, weil sich ihre Eltern (mit denen sie im gemeinsamen Haushalt gewohnt haben will) nicht mehr am angegebenen Ort aufhalten würden. Auf Nachfrage des Befragers berichtete sie schliesslich, ihre Identitätskarte sei ihr anfangs März 2000 von Behördenvertretern abgenommen worden (Befragungsprotokoll vom 7. April 2000 S. 3 und 4). Letztere Darstellung wiederholte sie in einer Befragung vom 10. Mai 2000 gegenüber einem Vertreter der zuständigen kantonalen Behörde. Nochmals auf ihre Pflicht zur Beschaffung nationaler Ausweispapiere aufmerksam gemacht, äusserte sie gleichen Orts zu Protokoll, sie habe diesbezüglich nichts unternommen, weil sie wisse, dass sie „nichts“ bekommen könne. Zu ihren persönlichen und familiären Verhältnissen gab sie an, sie sei in Addis Abeba geboren, habe dort während elf Jahren die Schule besucht und mit ihrer Schwester zusammen bei den Eltern gewohnt. Ihr Vater sei im März 2000 von der Arbeit nicht mehr nach Hause zurückgekommen, die Mutter und die Schwester seien wenige Tage später von den Behörden abgeholt worden und sie wisse nach wie vor nichts über den Verbleib ihrer Angehörigen.

B.

Mit Verfügung vom 4. September 2001 lehnte das damals zuständige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) das Asylgesuch ab. Gleichzeitig ordnete das Bundesamt die Wegweisung aus der Schweiz und deren Vollzug an. Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 1. Oktober 2001 Rechtsmittel bei der damals zuständigen Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK). Während des Beschwerdeverfahrens kam das BFF teilweise auf seine Verfügung zurück und ordnete anstelle des Wegweisungsvollzugs die vorläufige Aufnahme der Beschwerdeführerin an (Verfügung vom 22. Juli 2004). Mit Urteil vom

21. Oktober 2005 wies die ARK die Beschwerde ab, soweit diese nicht durch die teilweise Wiedererwägung der Vorinstanz gegenstandslos geworden war. Dabei wurde der Beschwerdeführerin die Glaubwürdigkeit u.a. auch deshalb abgesprochen, weil sie „entgegen ihrer Mitwirkungspflicht“ „ohne stichhaltige Begründung bis heute keinerlei Identitätspapiere zu den Akten gegeben“ habe.

C.

Am 16. Februar 2007 wurde der Beschwerdeführerin eine Aufenthaltbewilligung im Kanton Luzern erteilt.

D.

Am 26. Februar 2007 stellte die Beschwerdeführerin ein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Im dazu nachgelieferten Formular betr. Schriftenlosigkeit machte sie geltend, sie könne bei der Auslandvertretung ihres Heimatlandes kein Reisepapier beschaffen, weil sie keine Dokumente habe, die beweisen würden, dass sie Äthiopierin sei.

E.

Mit Verfügung vom 17. April 2007 lehnte die Vorinstanz das Gesuch ab. Die Gesuchstellerin könne nicht als schriftenlos betrachtet werden, womit es an einer zwingenden Voraussetzung für die Erteilung des Ersatzreisepapiers fehle. Gemäss gesicherten Erkenntnissen stelle die äthiopische Vertretung in Genf ihren in der Schweiz wohnhaften Staatsangehörigen auf Gesuch hin Reisepässe aus. Obwohl für sie zumutbar und möglich, sei aus den Akten nicht ersichtlich, dass sich die Gesuchstellerin aktiv um eine Beschaffung bemüht hätte.

F.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 18. Mai 2007 lässt die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht beantragen, die verweigernde Verfügung sei aufzuheben, und es sei ihr ein Pass für eine ausländische Person auszustellen. Zur Begründung rügt sie im Wesentlichen, die Vorinstanz habe zu Unrecht eine Schriftenlosigkeit verneint. Sie habe bei ihrer Heimatvertretung telefonisch einen Reisepass beantragt, worauf ihr mitgeteilt worden sei, dass ihr ein solches Dokument ohne vorgängigen Nachweis ihrer Identität nicht ausgestellt werden könne. Die Vertretung habe sich geweigert, diesen mündlichen Bescheid in schriftlicher Form zu bestätigen.

In formeller Hinsicht rügt die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Ihr sei keine Gelegenheit gegeben worden, sich zur Erkenntnis der Vorinstanz zu äussern, wonach die äthiopische Vertretung in Genf ihren in der Schweiz wohnhaften Staatsangehörigen auf Gesuch hin Reisepässe ausstelle. Bei der erwähnten Erkenntnis handle es sich ohnehin lediglich um eine Behauptung, die von der Vorinstanz nicht belegt worden sei.

G.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung auf Abweisung der Beschwerde. Dass die heimatliche Vertretung grundsätzlich bereit wäre, einen Reisepass auszustellen, ergebe sich schon aus der Darstellung der Beschwerdeführerin selbst. Die Beschwerdeführerin müsse allerdings vorgängig ihre Identität nachweisen. Es sei deshalb an ihr, die erforderlichen Dokumente zu beschaffen, dies nötigenfalls mit Hilfe ihrer Verwandten im Heimatland.

H.

Die Beschwerdeführerin machte von dem ihr eingeräumten Recht auf Replik keinen Gebrauch.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des BFM gestützt auf die Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5). In dieser Materie urteilt das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.2 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

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

2.

Mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und – sofern nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Rechts- und Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör. Das Bundesamt hätte sie vor Erlass seiner Verfügung über seine Erkenntnis informieren müssen, wonach die diplomatische Vertretung Äthiopiens in Genf ihren in der Schweiz wohnhaften Staatsangehörigen auf Gesuch hin Reisepässe ausstelle.

3.2 Die Rüge verfährt aus verschiedenen Gründen nicht:

3.2.1 Zwar verlangt der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantierte und durch Art. 26 ff. VwVG für das Bundesverwaltungsverfahren konkretisierte Anspruch auf rechtliches Gehör in allgemeiner Weise, dass der Partei Gelegenheit gegeben wird, sich vor dem Erlass einer Verfügung zu allen entscheidserheblichen Sachfragen und allfälligen Beweisergebnissen zu äussern (Art. 30 Abs. 1 VwVG). In Verwaltungsverfahren, die durch Gesuch eingeleitet werden, übernimmt aber schon die Gesuchseinreichung selbst gewissermassen die Funktion des rechtlichen Gehörs (vgl. BERNHARD WALDMANN / JÜRIG BICKEL, in: Bernhard Waldmann / Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich usw. 2009, N. 42 zu Art. 29 VwVG). Denn es liegt grundsätzlich am Gesuchsteller

darzutun, weshalb die ersuchte Massnahme oder Leistung gerechtfertigt sein soll. Im konkreten Fall hat die Vorinstanz auch keine speziellen Beweisabklärungen getroffen, zu denen die Gesuchstellerin zu begrüssen gewesen wäre.

3.2.2 Aus dem Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs kann des weitern kein Anspruch darauf abgeleitet werden, über notorische Tatsachen besonders informiert zu werden. So darf als bekannt vorausgesetzt werden, dass grundsätzlich der jeweilige Heimatstaat für die Ausstellung von Reisepässen an seine Staatsangehörigen zuständig ist. Die sogenannte Passhoheit ergibt sich aus der Souveränität eines jeden Staates. Notorisch ist des Weiteren, dass Passanträge grundsätzlich auch bei den diplomatischen Vertretungen im Ausland gestellt werden können. Diese Feststellungen gelten auch für Äthiopien und die hier interessierende äthiopische Botschaft in Genf (vgl. die "Application Form" auf der Webseite der äthiopischen Botschaft für die Beantragung eines Passes). Es kann in einem solchen Fall nicht den schweizerischen Bewilligungsbehörden obliegen, den Gesuchsteller vorgängig zum Entscheid noch speziell auf die Annahme aufmerksam zu machen, dass die jeweilige Auslandsvertretung diesen Obliegenheiten auch tatsächlich nachkommt.

3.2.3 Im übrigen musste der Beschwerdeführerin spätestens mit dem Informationsschreiben des Amtes für Migration des Kantons Luzern, datiert vom 8. März 2006, bewusst sein, dass sie sich – nach Ansicht der Vorinstanz – an die äthiopische Vertretung in Genf zu wenden hatte, um ein Reisepapier zu beschaffen. Entsprechend begründete sie dann ihr Gesuch vom 26. Februar 2007 nicht etwa damit, dass die diplomatische Vertretung in Genf keine Reisepässe ausstellen würde, sondern sie gab an, sie könne ihre äthiopische Herkunft nicht beweisen.

4.

4.1 Gemäss Art. 4 Abs. 1 RDV haben ausländische Personen einen Anspruch auf Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person, wenn sie nach dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen als staatenlos anerkannt sind (Bst. a) oder wenn sie schriftenlos sind und eine Niederlassungsbewilligung besitzen (Bst. b). Einer schriftenlosen ausländischen Person mit Jahresaufenthaltsbewilligung kann ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden (Art. 4 Abs. 2 RDV).

4.2 Als schriftenlos gilt gemäss Art. 7 Abs. 1 RDV 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 Reisedokumentes bemüht (Bst. a), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b). Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt (Art. 7 Abs. 3 RDV).

4.3 Die Unmöglichkeit bzw. die Unzumutbarkeit der Beschaffung heimatlicher Reisedokumente muss auf objektiven Gründen basieren; bloss subjektive Hinderungsgründe (beispielsweise in Form einer generell fehlenden Bereitschaft zur Kontaktnahme) genügen für eine Annahme der Schriftenlosigkeit nicht (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006, E. 2.1 mit Hinweis).

4.4 Als unmöglich im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV gilt die Beschaffung eines Reisepasses grundsätzlich nur dann, wenn sich der ausländische Staatsangehörige bei den Behörden seines Heimatstaates um einen Reisepass bemühte, diese die Ausstellung aber ohne zureichende Gründe verweigern. Aus der völkerrechtlich verankerten Passhoheit jedes Staates über seine Staatsangehörigen, in welche die schweizerischen Behörden nicht leichtfertig eingreifen dürfen, folgt einerseits, dass an die Ernsthaftigkeit der Bemühungen des Ausländers strenge Anforderungen zu stellen sind, und andererseits, dass dem Heimatstaat bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht, der respektiert werden muss (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2490/2007 / 2491/2007 / 2492/2007 vom 5. März 2009 E. 4.3 mit Hinweis).

5. Die Beschwerdeführerin verfügt nicht über eine Niederlassungsbewilligung, weshalb sie sich nicht auf die Anspruchsnorm von Art. 4 Abs. 1 RDV berufen kann. Gemäss Art. 4 Abs. 2 RDV kann im Rahmen des den Behörden zustehenden Ermessens auch Personen mit einer Jahresaufenthaltsbewilligung ein Reisedokument ausgestellt werden, wenn sie als schriftenlos im Sinne von Art. 7 RDV gelten.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin beruft sich auf die fehlende Möglichkeit, über die äthiopische Vertretung in der Schweiz einen Reisepass zu beschaffen. In ihrem Antrag auf Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers begründete sie dies zunächst damit, dass sie ihre

äthiopische Herkunft nicht nachweisen könne. Dass sie irgendwelche Bemühungen in diese Richtung unternommen hätte, hat sie allerdings zu keiner Zeit dargelegt. Ihre Unterlassung ist umso unverständlicher, als sie gar schon während des Asylverfahrens wiederholt auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht worden war, sich um den Nachweis ihrer Identität zu bemühen (die ARK sprach in ihrem Urteil vom 21. Oktober 2005 in diesem Zusammenhang von einem plichtwidrigen Verhalten).

6.2 In ihrer Rechtsmitteleingabe macht die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, sie habe sich bei der äthiopischen Vertretung in Genf erfolglos um Ausstellung eines nationalen Reisepasses bemüht. Aus ihrer Schilderung kann aber nicht auf eine Unmöglichkeit geschlossen werden. Im Gegenteil: Indem die äthiopische Vertretung die Beschwerdeführerin auf die Voraussetzung eines Identitätsnachweises aufmerksam gemacht hat, hat sie allgemeine, für alle Antragsteller gleichermaßen geltende Bedingungen in Erinnerung gerufen. Inwiefern daraus auf eine nicht gerechtfertigte Weigerung geschlossen werden könnte, ihr einen Reisepass auszustellen, wird selbst von der Beschwerdeführerin nicht näher erläutert.

6.3 Nach dem bisher Gesagten kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Beschwerdeführerin bisher ernsthaft darum bemüht hat, die Voraussetzungen für die Ausstellung eines nationalen Reisepapiers zu schaffen. Entsprechend kann nicht von einer Unmöglichkeit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV ausgegangen werden, die die Annahme einer Schriftenlosigkeit rechtfertigen könnte.

7.

Aus den voranstehenden Ausführungen folgt, dass die Vorinstanz die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person zu Recht verweigert hat. Sie hat damit kein Bundesrecht verletzt. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt. Ferner hat die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss und zutreffend ausgeübt (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

8.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 600.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- das Amt für Migration des Kantons Luzern ad LU [...]

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Denise Kaufmann

Versand: