



Urteil vom 15. Juli 2015

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richterin Marie-Chantal May Canellas, Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

Parteien

B._____,
vertreten durch Dr. iur. Peter Studer, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest,

dass der 1977 in Pakistan geborene Beschwerdeführer im Juni 2006 unter dem Namen A._____ in der Schweiz ein Asylgesuch stellte, wobei er sich als pakistanischer Staatsangehöriger ausgab,

dass er – in einer ersten Einvernahme vom 20. Juni 2006 nach allfälligen Ausweisschriften befragt – angab, nie einen heimatlichen Reisepass beantragt zu haben,

dass er jedoch eine legal erlangte (pakistanische) Identitätskarte besessen, diese aber wahrscheinlich in einer schiitischen Moschee in Faisalabad/Pakistan zurückgelassen habe,

dass er mit einem roten Reisepass, welchen er von einem ihn begleitenden Araber erhalten habe, auf dem Flugweg über Dubai nach Zürich eingereist sei,

dass der Beschwerdeführer von der zuständigen Bundesbehörde dazu aufgefordert wurde, amtliche Ausweisdokumente nachzureichen, was er zusicherte,

dass er im Verlaufe des Asylverfahrens u.a. eine schlechte Fotokopie (s)einer am 28. März 2001 ausgestellten Identitätskarte abgegeben hatte, deren Echtheit bereits damals von der Vorinstanz angezweifelt wurde,

dass die Vorinstanz das Asylgesuch in einer Verfügung vom 26. Juli 2006 ablehnte, die Wegweisung aus der Schweiz aussprach sowie dem Beschwerdeführer eine Ausreisefrist bis zum 20. September 2006 ansetzte,

dass die damals zuständige Schweizerische Asylrekurskommission (ARK; heute: Bundesverwaltungsgericht [BVGer]) mit Urteil vom 25. September 2006 auf dessen Beschwerde nicht eintrat,

dass dem Beschwerdeführer in der Folge von der Vorinstanz eine neue Frist bis zum 13. Oktober 2006 zum Verlassen der Schweiz eingeräumt und dieser erneut auf seine Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung gültiger Reisepapiere (vgl. Art. 8 Abs. 4 AsylG [SR 142.31]) hingewiesen wurde,

dass der Beschwerdeführer am 13. Januar 2010 in Ausschaffungshaft genommen wurde und der Einzelrichter für Zwangsmassnahmen im Auslän-

derrecht des Kantonsgerichts Basel-Landschaft (im Folgenden: Einzelrichter) mit Urteil vom 15. Januar 2010 feststellte, dass die für die Dauer von drei Monaten angeordnete Ausschaffungshaft rechtmässig und angemessen sei, da der Ausländer bisher keine genügenden Bemühungen unternommen hätte, um sich Reise- oder Identitätspapiere zu beschaffen,

dass die Haft des Beschwerdeführers zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs in der Folge mehrmals um jeweils drei Monate verlängert wurde (vgl. Urteile des Einzelrichters vom 12. April 2010, 12. Juli 2010 und 11. Oktober 2010),

dass dabei stets dessen fehlende Kooperationsbereitschaft bei der Papierbeschaffung bemängelt wurde,

dass der Einzelrichter am 12. Januar 2011 die Ausschaffungshaft des Beschwerdeführers ein weiteres Mal um drei Monate erstreckte und in seinem Urteil explizit festhielt, der Ausländer habe bis zum heutigen Tag keine nachweisbaren Bemühungen unternommen, sich Reise- oder Identitätspapiere zu beschaffen,

dass der Beschwerdeführer rund zwei Monate später aus der Ausschaffungshaft entlassen wurde,

dass dem Beschwerdeführer infolge seiner Eheschliessung mit einer Schweizer Bürgerin am 12. November 2012 eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton Basel-Landschaft erteilt wurde,

dass der Beschwerdeführer, welcher bei der Eheschliessung den Namen seiner Ehefrau ("B. _____") angenommen hatte, mit Gesuch vom 28. Januar 2013, ergänzt durch eine weitere Eingabe vom 19. März 2013, um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person ersuchte,

dass er dabei im Wesentlichen geltend machte, in den vergangenen Jahren habe er mehrmals, jedoch vergeblich, versucht, über Bekannte im Iran und in Pakistan sowie über die Ausbildungsinstitution in Pakistan Dokumente zu bekommen, welche es ihm erleichtert hätten, seine Staatsangehörigkeit und Identität gegenüber den Auslandsvertretungen zu belegen,

dass es die pakistanische Vertretung – trotz dreimaliger persönlicher Vorgespräche – abgelehnt habe, ihm ein Reisedokument auszustellen mit der Begründung, er könne seine pakistanische Herkunft nicht beweisen,

dass ebenso seine mehrfachen schriftlichen und telefonischen Bemühungen, bei der iranischen Botschaft ein Reisepapier zu erhalten, erfolglos geblieben seien,

dass das Bundesamt für Migration (BFM; heute: Staatssekretariat für Migration SEM) dem Beschwerdeführer in einem Schreiben vom 15. Mai 2013 mitteilte, er erfülle die Anforderungen für die Ausstellung des von ihm gewünschten Ersatzreisepapiers nicht,

dass es ihm möglich und zumutbar sei, sich bei der zuständigen Vertretung seines Heimatstaates in der Schweiz um Ausstellung eines nationalen Reisepapiers zu bemühen,

dass der Beschwerdeführer in einem Antwortschreiben an die Vorinstanz vom 24. Mai 2013 den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangte,

dass das BFM mit Verfügung vom 7. Juni 2013 dem Begehren um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person nicht stattgab mit der Begründung, der im Kanton Basel-Landschaft aufenthaltsberechtigte Beschwerdeführer sei zu keinem Zeitpunkt in der Schweiz als Flüchtling anerkannt worden, weshalb es ihm möglich und zumutbar sei, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu bemühen,

dass es dabei ihm obliege, die von der heimatlichen Botschaft verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Passes zu erfüllen,

dass jedenfalls der Einwand, wonach kein heimatlicher Reisepass ausgestellt werden könne, da seine Identität nicht belegt werden könne, nicht ausreiche, die Schriftenlosigkeit zu begründen, zumal der Nachweis der Identität immer zwingende Voraussetzung für den Erhalt eines Reisepasses sei,

dass ausserdem die Möglichkeit bestehe, entweder persönlich oder allenfalls über einen Rechtsvertreter, im Heimatstaat einen Pass zu beantragen bzw. sich registrieren zu lassen,

dass der Beschwerdeführer bisher nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft habe, einen heimatlichen Reisepass zu erhalten, und demnach nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 10 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) gelte,

dass der Beschwerdeführer mit Rechtsmitteleingabe vom 28. Juni 2013 die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Erteilung des gewünschten Ersatzreisepapiers, sowie in verfahrensrechtlicher Hinsicht die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege samt Rechtsverteidigung beantragt,

dass er zur Begründung vorbringt, es sei ihm nicht gelungen, seine pakistanische Identität über Nachfragen in Pakistan zu belegen,

dass er mangels Ausweispapier weder nach Pakistan noch in den Iran reisen könne und es ihm wegen fehlender Ressourcen nicht möglich sei, über eine Rechtsvertretung in diesen Ländern zu einem Identitätspapier zu kommen,

dass sich die Vertretungen der beiden Länder weigerten, seine Gesuche überhaupt zu behandeln bzw. schriftlich mitzuteilen, sie würden die Ausstellung eines Reisepapiers ablehnen,

dass das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 10. Juli 2013 dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege samt Rechtsverteidigung stattgab,

dass die Vorinstanz in einer Vernehmlassung vom 7. August 2013 auf Abweisung der Beschwerde schliesst und in Ergänzung der bisherigen Begründung unter anderem darauf hinweist, gemäss dem auf Beschwerdeebene eingereichten Schreiben des Beschwerdeführers an die pakistanische Botschaft vom 18. März 2013 habe ein persönlicher Kontakt mit den pakistanischen Behörden in der Schweiz letztmals im Jahre 2010 stattgefunden,

dass sich der Beschwerdeführer zwar bemüht habe, auf schriftlichem Wege mit Personen aus Pakistan in Kontakt zu treten, es jedoch fraglich sei, ob es sich dabei um konkrete und zielführende Schritte zum Erhalt von heimatlichen Dokumenten handle,

dass er in der Vergangenheit wiederholt betont habe, er sei iranischer Staatsbürger und im Iran registriert, seine diesbezüglichen Bemühungen bis anhin aber bescheiden ausgefallen seien,

dass er sich im Jahre 2011 zwar mehrmals schriftlich an die iranische Botschaft gewandt habe, diese jedoch weder persönlich aufgesucht noch versucht habe, im Iran über eine Drittperson an heimatliche Papiere zu kommen,

dass der Beschwerdeführer in seiner Replik vom 16. September 2013 an seinen Anträgen und deren Begründung festhält und ergänzend vorbringt, eine Vorsprache bei der Botschaft Irans mache schon deshalb keinen Sinn, weil er weder im Besitze einer iranischen Identitätskarte noch einer entsprechenden Geburtsurkunde sei und der iranische Staat einem Dienstverweigerer wohl kaum ein Identitätspapier ausstellen würde,

dass der Beschwerdeführer am 12. November 2013 eine Mitteilung der pakistanischen Botschaft vom 6. November 2013 nachreichte, wonach diese in Ermangelung eines gültigen (Identitäts-)Dokuments nicht in der Lage sei, ihm einen Reisepass auszustellen,

dass der Beschwerdeführer am 11. März 2014 ein neues Gesuch um Ausstellung eines Ersatzreisepapiers einreichte, auf welches die Vorinstanz mit dem Hinweis auf das beim Bundesverwaltungsgericht noch hängige Beschwerdeverfahren nicht eintrat,

und zieht in Erwägung,

dass das Bundesverwaltungsgericht zur Behandlung der Beschwerde zuständig ist (Art. 31 ff. VGG),

dass sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gemäss Art. 37 VGG nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz richtet, sofern das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt,

dass der Beschwerdeführer zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert und auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten ist (Art. 48 ff. VwVG),

dass an in der Schweiz aufenthaltsberechtigte Personen für Auslandsreisen ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden kann, wenn sie schriftenlos sind (Art. 4 Abs. 2 RDV),

dass gemäss Art. 10 Abs. 1 RDV eine ausländische Person dann als schriftenlos gilt, wenn sie keine gültigen Reisedokumente ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt, und von ihr 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 wenn für sie die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b),

dass der Beschwerdeführer zu Recht nicht vorbringt, die Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses sei ihm im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV nicht zumutbar,

dass er jedoch vorbringt, trotz zahlreicher Versuche sei es ihm nicht gelungen, von den pakistanischen oder iranischen Behörden einen Reisepass erhältlich zu machen, weshalb von seiner Schriftenlosigkeit gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV auszugehen sei,

dass sich der Beschwerdeführer, welcher sich während des Asylverfahrens stets als pakistanischer Staatsangehöriger ausgegeben hatte, ungeachtet der gesetzlichen Verpflichtung, seine Identität offen zu legen und den Asylbehörden Reisepapiere und Identitätsausweise abzugeben (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. a und b AsylG), während Jahren nicht aktiv um die Beschaffung heimatlicher Papiere bemühte,

dass er zwar im Juni 2007 – auf amtliche Vorladung und Zuführung hin – erstmals durch die pakistanische Vertretung zu seiner Herkunft einvernommen wurde,

dass er jedoch erste (konkrete) Schritte zur Erlangung eines heimatlichen Papiers bzw. zur Abklärung seiner (wahren) Identität erst während seiner rund 15-monatigen Ausschaffungshaft und auf behördlichen Druck hin unternahm,

dass die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung dem Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang vorwirft, ein persönlicher Kontakt mit den pakistanischen Behörden in der Schweiz habe letztmals im Jahre 2010 stattgefunden,

dass die frühere Parteivertretung in ihrer Eingabe an die Vorinstanz vom 19. März 2013 zwar vorbrachte, der Beschwerdeführer habe Mitte Februar 2013 in Begleitung seiner Ehefrau (erneut) auf der pakistanischen Botschaft vorgesprochen,

dass der Beschwerdeführer in seiner eigenen Eingabe an die pakistanische Vertretung vom 18. März 2013 lediglich auf die beiden persönlichen Vorsprachen von Juni 2007 bzw. Februar 2010 sowie seine schriftliche Stellungnahme vom 11. Januar 2013 verwies, hingegen keinen Bezug zum angeblich erst kürzlich erfolgten Besuch auf der pakistanischen Botschaft nahm,

dass mit der Vorinstanz davon auszugehen ist, die vom Beschwerdeführer aufgezeigten weiteren Schritte zum Erhalt von heimatlichen Dokumenten (versuchte Kontaktnahme mit Personen aus Pakistan auf schriftlichem Weg) seien offensichtlich nicht zielführend gewesen,

dass es grundsätzlich dem Beschwerdeführer obliegt, die für den Identitätsnachweis erforderlichen Dokumente (neue pakistanische ID, "Police Character Certificate" oder "Certificate of Domicile") auf dem von der Vorinstanz aufgezeigten Weg zu beschaffen, um so die administrativen Bedingungen für die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu schaffen,

dass für die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts im Verwaltungsverfahren zwar grundsätzlich die Untersuchungsmaxime gilt, welche jedoch relativiert wird durch die Mitwirkungspflicht der Parteien (vgl. Art. 13 VwVG),

dass diese vorab gerade für solche Tatsachen gilt, welche eine Partei besser kennt als die Behörden und welche diese ohne ihre Mitwirkung gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben können (BGE 124 II 361 E. 2b S. 365, vgl. auch BGE 128 II 139 E. 2b S. 142 f.),

dass Ausländerinnen und Ausländer während ihres Aufenthaltes in der Schweiz ohnehin im Besitze eines gültigen, nach Art. 13 Abs. 1 AuG anerkannten Ausweispapiers sein müssen und von Gesetzes wegen verpflichtet sind, solche Papiere 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]),

dass dem Beschwerdeführer offenbar auch die Möglichkeit offen steht, über die iranische Vertretung in der Schweiz zu einem Reisedokument zu gelangen, brachte er doch anlässlich seiner (zweiten) Einvernahme auf der pakistanischen Botschaft vom 2. Februar 2010 erstmals vor, er sei aufgrund seiner iranischen Mutter iranischer Staatsangehöriger,

dass er in der Folge gegenüber der kantonalen Migrationsbehörde mehrmals bestätigte, er sei nicht in Pakistan, jedoch im Iran, in einer Ortschaft namens Zahedan, wo die Familie seiner Mutter herkomme, registriert,

dass sich der Beschwerdeführer – wie aus den vorliegenden Akten hervorgeht – in der Vergangenheit zwar mehrmals schriftlich an die iranische Botschaft gewandt, diese jedoch nie persönlich aufgesucht hat,

dass durchaus nachvollziehbar erscheint, dass derartige Interventionen – ohne persönliche Kontaktnahme mit der heimatlichen Vertretung in der Schweiz – wohl kaum zum gewünschten Ziel führen dürften, da eine persönliche Vorsprache vor den heimatlichen Behörden allein schon zwecks Abklärung der Identität regelmässig unumgänglich ist (vgl. Urteil des BVGer C-1059/2006 vom 15. Januar 2010 E. 6.3),

dass der in der Replik erhobene Einwand, er sei weder im Besitze einer iranischen Identitätskarte noch einer Geburtsurkunde, den Beschwerdeführer nicht von der Pflicht zu einer persönlichen Vorsprache entbindet,

dass im Weiteren sein Argument, wonach der iranische Staat einem Dienstverweigerer wohl kaum ein Identitätspapier ausstellen würde, rein spekulativer Natur ist, nicht zuletzt deshalb, weil sich aus den gesamten Akten keine Hinweise auf eine allfällige Dienstverweigerung des Beschwerdeführers ergeben,

dass dem Beschwerdeführer demnach eine persönliche Kontaktnahme mit den iranischen Behörden zumutbar ist, da er keiner der in Art. 10 Abs. 3 RDV genannten Personenkategorien (schutzbedürftige bzw. asylsuchende Personen) angehört und zu keinem Zeitpunkt in der Schweiz als Flüchtling anerkannt worden ist,

dass nach dem Gesagten vom Beschwerdeführer erwartet werden kann, sich bei der Vertretung seines Heimatlandes in der Schweiz – sei dies nun der Iran oder Pakistan – nachhaltig und intensiv um die Klärung seiner Identität bzw. um den Erhalt eines nationalen Reisepasses zu bemühen, er mithin nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV gelten kann und die Vorinstanz die Ausstellung des beantragten Ersatzreisepapiers entsprechend zu Recht verweigert hat,

dass die angefochtene Verfügung somit im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden und die Beschwerde demnach abzuweisen ist,

dass der Beschwerdeführer trotz Unterliegens von der Bezahlung der Verfahrenskosten zu befreien ist, da ihm mit Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Juli 2013 die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde (Art. 65 Abs. 1 VwVG),

dass das Honorar des amtlichen Rechtsbeistandes auf Fr. 1'000.- festzusetzen ist (Art. 65 Abs. 2 und 3 VwVG i.V.m. Art. 9 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]),

dass der Beschwerdeführer diesen Betrag dem Bundesverwaltungsgericht zurückzuerstatten hat, sollte er später zu hinreichenden Mitteln gelangen (vgl. Art. 65 Abs. 4 VwVG),

dass das vorliegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts endgültig ist (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Für seine anwaltschaftlichen Bemühungen wird Rechtsanwalt Dr. Peter Studer aus der Gerichtskasse eine Entschädigung von Fr. 1'000.- ausgerichtet.

4.

Diesen Betrag hat der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht zurückzuerstatten, sollte er nachträglich zu hinreichenden Mitteln gelangen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Beilage: Akten Ref-Nr. N [...])
- das Amt für Migration Basel-Landschaft (ad BL [...])

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Marianne Teuscher

Daniel Brand

Versand: