



Urteil vom 27. Juli 2015

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf,
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Gerichtsschreiber Lorenz Noli.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Dieter Roth, Advokat,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest,

dass die Beschwerdeführerin, eine im Jahr 1970 geborene Staatsangehörige der Volksrepublik China, im Juni 2002 als Asylbewerberin in die Schweiz gelangte,

dass sowohl das Asylgesuch als auch das später gestellte Gesuch um Anerkennung als Staatenlose ohne Erfolg blieben (Verfügungen der Vorinstanz vom 19. September 2002 und 20. März 2012),

dass der Beschwerdeführerin schliesslich im November 2012 gestützt auf einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton Basel-Landschaft erteilt wurde,

dass die Beschwerdeführerin – aus den Akten der Vorinstanz (Unterdossier Schweizerische Reisedokumente; SEM act. 1) zu schliessen – am 12. Juli 2013 um Ausstellung eines Schweizerischen Reisepapiers ersuchte,

dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 23. Juli 2013 mitteilte, ihr "Gesuch um Ausstellung eines schweizerischen Reisedokuments für Ausländer" sei "grundsätzlich" gutgeheissen worden,

dass die Vorinstanz von der Beschwerdeführerin eine Gebühr erhob, von deren Bezahlung die Weiterbehandlung des Gesuchs abhängig gemacht wurde, und sie über den weiteren Fortgang des Verfahrens orientierte,

dass die Vorinstanz mit Schreiben vom 30. Juli 2013, das auf ein "Gesuch um Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge" Bezug nahm, ein weiteres Mal an die Beschwerdeführerin gelangte (SEM act. 4),

dass die Vorinstanz darin ausführte, eine erneute Prüfung des Gesuchs habe ergeben, dass sie, die Beschwerdeführerin, mangels Flüchtlingseigenschaft die Voraussetzungen für die Ausstellung des gewünschten Reisedokumentes offensichtlich nicht erfülle, wie sie sich aus der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 (RDV, SR 143.5) ergäben,

dass die Beschwerdeführerin abschliessend darauf aufmerksam gemacht wurde, sie könne bis 30. August 2013 eine beschwerdefähige Verfügung verlangen, ansonsten ihr Gesuch als "gegenstandslos" geworden abgeschrieben werde,

dass die Beschwerdeführerin in der Folge einen Rechtsvertreter mandatierte, der mit Schreiben vom 16. August 2013 fristgerecht und kommentarlos um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung ersuchte (SEM act. 6),

dass die Vorinstanz am 28. August 2013 eine verweigernde Verfügung erliess und zur Begründung wiederholte, die Beschwerdeführerin habe um Ausstellung eines Reiseausweises für anerkannte Flüchtlinge ersucht, dessen Voraussetzungen gemäss Art. 3 RDV sie nicht erfülle,

dass die Beschwerdeführerin mit Rechtsmitteleingabe vom 30. September 2013 durch ihren Rechtsvertreter an das Bundesverwaltungsgericht gelangte mit dem Antrag, die Vorinstanz sei anzuweisen, ihr das "ersuchte Reisepapier" auszustellen,

dass die Beschwerdeführerin zwar einräumte, sie sei weder als Flüchtling noch als Staatenlose anerkannt, weshalb ihr Ersuchen im rechtstechnischen Sinne nicht als Ersuchen um Reisepapiere nach Art. 59 Abs. 2 Bst. a bzw. b AuG (SR 142.20) verstanden werden könne,

dass sie jedoch beanstandete, die Vorinstanz habe es rechtsfehlerhaft unterlassen zu prüfen, ob ihr aufgrund ihrer Eigenschaft als schriftenlose Ausländerin mit Aufenthaltsbewilligung ermessensweise ein "Pass für eine ausländische Person" im Sinne von Art. 59 Abs. 1 AuG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 RDV abgegeben werden könne,

dass – sofern sie um einen Reiseausweis für Flüchtlinge ersucht habe – ihr mangels juristischer Fachkenntnisse sowie in Anbetracht ihrer begrenzten Deutschkenntnisse kein Vorwurf gemacht werden könne und ihr eigentliches Anliegen aus dem Ersuchen klar hervorgegangen sei,

dass die Vorinstanz in einer Vernehmlassung vom 3. Dezember 2013 an ihrer Verfügung festhielt und auf Abweisung der Beschwerde schloss,

dass die Vorinstanz dabei geltend machte, die Beschwerdeführerin habe nach Darstellung der kantonalen Migrationsbehörde auch dann noch an ihrem Antrag auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge festgehalten, als sie auf die fehlenden Voraussetzungen aufmerksam gemacht worden sei,

dass es der Beschwerdeführerin unbenommen sei, bei der zuständigen kantonalen Behörde ein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine

ausländische Person einzureichen und die dafür vorauszusetzende Schriftenlosigkeit zu belegen,

dass die Beschwerdeführerin ihrerseits in einer Replik vom 7. Februar 2014 an ihrem Rechtsbegehren und dessen Begründung festhielt,

dass sie dabei einwendete, die Behauptung, wonach sie auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge bestanden habe, sei unzutreffend und lasse sich durch die vorhandenen Akten nicht stützen,

dass das entsprechende Gesuch oder auch nur eine dazugehörige Korrespondenz weder in den Akten der kantonalen Migrationsbehörde noch in denjenigen der Vorinstanz zu finden sei,

und zieht in Erwägung,

dass das Bundesverwaltungsgericht zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist und in der Sache endgültig entscheidet (Art. 31 ff. VGG, Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG),

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

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

dass Art. 1 Abs. 1 RDV mit dem Reiseausweis für Flüchtlinge (Bst. a), dem Pass für ausländische Personen (Bst. b), dem Identitätsausweis für asylsuchende Personen (Bst. c) und dem Reiseersatzdokument zum Zwecke des Wegweisungs- oder Ausweisungsvollzugs (Bst. d) verschiedene Kategorien von Reisedokumenten kennt,

dass es im Verfahren auf Erlass einer mitwirkungspflichtigen Verfügung, wie der Ausstellung eines Reisedokuments, die gesuchstellende Person ist, die mit ihrem Gesuch den Verfügungsgegenstand bestimmt, d.h. verbindlich festlegt, worüber die Behörde zu befinden hat,

dass die Vorinstanz daher grundsätzlich nicht über die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person im Sinne von Art. 4 RDV zu entscheiden hatte, sollte sich das Gesuch der Beschwerdeführerin tatsächlich auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge nach Art. 3 RDV bezogen haben,

dass das Gesuch um Erlass einer Verfügung eine prozessuale Willenserklärung darstellt, deren Inhalt sich nicht allein aus ihrem Wortlaut ergibt, sondern von der Behörde in guten Treuen nach Massgabe aller ihr bekannten Umstände auszulegen ist,

dass die Behörde namentlich bei rechtlich unbeholfenen und ohne Rechtsbeistand auftretenden Personen eine sich aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 2 BV) ergebende, in ihrem Umfang von den konkreten Umständen der Streitsache abhängige Aufklärungs- und Fürsorgepflicht treffen kann,

dass dann, wenn das Gesuch trotz regelkonformer Auslegung nicht klar ist oder zwar über die notwendige Klarheit verfügt, sich aber auf eine "falsche", dem Gesuchsteller nicht zustehende Dokumentenkategorie bezieht, zu den Pflichten der Behörde die Belehrung darüber gehört, welches Dokument der Gesuchsteller vernünftigerweise verlangen kann,

dass im Falle des Gesuchs um Ausstellung eines "falschen" Reisedokuments dem Gesuchsteller die Möglichkeit einer Korrektur einzuräumen ist (hier Umwandlung des Gesuchs um Ausstellung eines Reisepasses für Flüchtlinge durch einen Nichtflüchtling in ein Gesuch um einen Pass für eine schriftenlose ausländische Person),

dass die Vorinstanz zwar behauptet, die Beschwerdeführerin habe einen Reiseausweis für Flüchtlinge beantragt und gemäss Mitteilung der kantonalen Migrationsbehörde an diesem Antrag trotz entsprechender Belehrung festgehalten,

dass jedoch das verfahrenseinleitende Gesuch in Verletzung der sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör und dem Untersuchungsgrundsatz ergebenden Aktenführungspflicht (vgl. BGE 138 V 218 E. 8.1.2 m.H.; ferner KRAUSKOPF/EMMENEGGER, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Nr. 42 ff. zu Art. 12 VwVG) nicht im vorinstanzlichen Dossier abgelegt wurde,

dass sodann die angebliche Benachrichtigung durch die kantonale Migrationsbehörde – vermutungsweise handelt es sich dabei um eine Kurz-Email an die Vorinstanz vom 12. Juli 2013 (SEM act. 2) des Inhalts "Die Dame

hat darauf bestanden einen Antrag zu stellen. (Kein Flüchtling)" – aus sich selbst nicht verständlich ist,

dass unter diesen Umständen nicht davon ausgegangen werden kann, die Beschwerdeführerin habe trotz Belehrung über die Rechtslage ein klares und eindeutiges Gesuch um Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge gestellt (zur Beweislastumkehr als Folge einer Verletzung der Aktenführungspflicht vgl. BGE 138 V 218 E. 8.1.1 m.H.),

dass jedoch auf der anderen Seite die Vorinstanz mit Schreiben vom 30. Juli 2013 gegenüber der Beschwerdeführerin unmissverständlich zum Ausdruck brachte, dass sie von einem Gesuch um Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge ausging und warum sie es als aussichtslos betrachtete,

dass die mittlerweile rechtskundig vertretene Beschwerdeführerin in der Lage war, den Irrtum der Vorinstanz bzw. ihrer selbst sowie die rechtlichen Implikationen dieses Irrtums zu erkennen, die ihr mit dem erwähnten Schreiben der Vorinstanz vor Augen geführt wurden,

dass die Beschwerdeführerin daher nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 2 BV bindet nicht nur Behörden, sondern auch Private) verpflichtet gewesen wäre, ohne Verzug Gegensteuer zu geben und auf die Behandlung ihres Antrags als Gesuch um Ausstellung eines Passes für schriftenlose Ausländer hinzuwirken,

dass der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin nichts Derartiges unternahm, sondern sich in seiner Eingabe vom 16. August 2013 darauf beschränkte, eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen,

dass die Beschwerdeführerin deshalb die Möglichkeit verwirkte, sich im anschließenden Rechtsmittelverfahren auf eine unrichtige Qualifizierung ihres Gesuchs durch die Vorinstanz zu berufen,

dass unter diesen Umständen nicht zu beanstanden ist, wenn die Vorinstanz den Antrag der Beschwerdeführerin als Gesuch um Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge behandelte,

dass die Beschwerdeführerin die entsprechenden Voraussetzungen, wie sie in Art. 59 Abs. 2 Bst. a AuG und Art. 3 RDV festgelegt werden, mangels Flüchtlingseigenschaft klarerweise nicht erfüllt,

dass die angefochtene Verfügung daher zu Recht ergangen (Art. 49 VwVG) und die Beschwerde abzuweisen ist,

dass sich dieses Ergebnis umso mehr rechtfertigt, als der Hinweis der Vorinstanz in der Vernehmlassung, die Beschwerdeführerin könne jederzeit ein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person stellen, allem Anschein nach ungehört blieb,

dass bei diesem Ausgang des Verfahrens die Beschwerdeführerin grundsätzlich kostenpflichtig wäre, von einer Auferlegung der Verfahrenskosten jedoch gestützt auf Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2 Abstand zu nehmen ist.

Dispositiv S. 8

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der von der Beschwerdeführerin in der Höhe von Fr. 700.- geleistete Kostenvorschuss wird zurückerstattet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beilage: Formular betr. Zahldresse)
- die Vorinstanz (Beilage: Dossier Ref-Nr. N [...])

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Lorenz Noli

Versand: