



Abteilung III
C-6902/2008

Urteil vom 29. September 2011

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf, Richter Jean-Daniel Dubey,
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

Parteien

M._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:**A.**

Die aus der Volksgruppe der Khmer stammende kambodschanische Staatsangehörige M._____ (geb. 1969, nachfolgend: Beschwerdeführerin) verliess ihr Heimatland laut eigenen Angaben im März 1995 in Begleitung ihrer Mutter. In der Annahme, ihr Bruder befinde sich in der Bundesrepublik Deutschland, reiste sie vorerst in dieses Land ein. Nach Ablauf des dreimonatigen Touristenvisums gelangte sie schliesslich am 21. Juni 1995 unter Umgehung der Grenzkontrolle in die Schweiz, wo sie um Asyl ersuchte. Am 31. Oktober 1996 lehnte das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute: Bundesamt für Migration [BFM]) das Asylgesuch ab und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz an. Gleichzeitig wurde die vorläufige Aufnahme der Beschwerdeführerin infolge Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs angeordnet. Dieser Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Am 5. Mai 2004 erteilte ihr der Kanton Bern eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen, welche seither regelmässig verlängert wurde.

B.

Nachdem sich die Beschwerdeführerin in der Vergangenheit erfolglos um ein schweizerisches Ersatzreisepapier bemüht hatte, ersuchte sie am 12. August 2008 erneut um Ausstellung von Pässen für eine ausländische Person für sich und ihre am [...] 2005 geborenen Zwillingstöchter C._____ und N._____. Zur Begründung führte sie aus, sie und ihre Kinder möchten gerne aus persönlichen und familiären Gründen ab und zu besuchshalber in die Bundesrepublik Deutschland reisen. Gemäss schriftlicher Bestätigung der kambodschanischen Botschaft müssten sie sich, um heimatliche Reisepapiere erhalten zu können, persönlich nach Kambodscha begeben. Aus finanziellen Gründen sei ihnen dies nicht möglich.

C.

Mit Verfügung vom 25. September 2008 wies die Vorinstanz diese Gesuche ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, gemäss den Angaben der kambodschanischen Botschaft sei für die Beschaffung von Pässen eine Reise nach Kambodscha erforderlich. Den Gesuchstellerinnen sei es somit grundsätzlich möglich und zumutbar, (heimatliche) Reisedokumente zu erhalten. Sie würden daher nicht als schriftenlos gelten.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 28. Oktober 2008 beantragt die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, ihr ein Ersatzreisedokument auszustellen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wird um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ersucht. Zur Begründung bringt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen vor, die Botschaft von Kambodscha in Genf habe ihr mitgeteilt, sie könne ihr keinen Reisepass ausstellen. Dazu müsse sie sich persönlich beim Passbüro des Innenministeriums in Kambodscha melden. Eine Reise in ihr Heimatland sei ihr aus finanziellen Gründen nicht möglich. Sie und ihr Lebenspartner könnten zwar seit einigen Jahren vollumfänglich für sich selber aufkommen; allerdings reiche das Einkommen immer nur ganz knapp. Im Übrigen sei völlig ungewiss, ob ihr im Heimatland dann tatsächlich ein Dokument ausgestellt würde.

E.

Mit Zwischenverfügung vom 19. Dezember 2008 gab das Bundesverwaltungsgericht dem Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege wegen Aussichtslosigkeit der Begehren nicht statt. Die Beschaffung kambodschanischer Reisepässe erweise sich in casu nicht als objektiv unmöglich.

F.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 4. Februar 2009 auf Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführerin stehe die Möglichkeit offen, sich entsprechend den durch die kambodschanische Botschaft vorgegebenen Formalitäten einen heimatlichen Reisepass zu beschaffen. Es obliege ihr, sich bei der heimatlichen Vertretung um Ausstellung eines Reiseersatzdokuments, eines sogenannten "Laissez-passer", zu bemühen, welches ihr eine Heimatreise ermögliche. Die Beschwerdeführerin sei zudem im Besitze eines heimatlichen Ledigkeitszertifikats mit Foto und verfüge damit über ein wichtiges Dokument zur Identitätsabklärung. Finanzielle oder technische Gründe, die eine Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses verzögerten, seien regelmässig nicht geeignet, die Schriftenlosigkeit nach Art. 7 der (damals gültigen) Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, AS 2004 4577) zu begründen.

G.

Die Beschwerdeführerin hat auf die Einreichung einer Replik verzichtet.

H.

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

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 Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des BFM betreffend Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist 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 die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher 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, wenn 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 Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/1 E. 2).

3.

Am 1. März 2010 trat die neue Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) in Kraft, welche die bisherige Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen ersetzt. Gemäss den Übergangsbestimmungen der RDV gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung hängigen Verfahren um Ausstellung eines Reisedokuments das neue Recht. Vorliegend findet daher die neue RDV Anwendung, deren hier relevante Bestimmungen inhaltlich allerdings keine (wesentlichen) Änderungen erfahren haben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2848/2008 vom 17. November 2010 E. 2 mit weiteren Hinweisen).

4.

4.1. Nach Massgabe von Art. 59 Abs. 2 Bst. a des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20) in Verbindung mit Art. 2 Bst. a RDV hat eine ausländische Person, die nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) als Flüchtling anerkannt wurde, Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge. 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. 3 Abs. 1 RDV).

4.2. Fraglos fällt die Beschwerdeführerin, die im Besitze einer Jahresaufenthaltsbewilligung ist, unter keine dieser Kategorien. Sie kann somit keinen Anspruch auf Abgabe eines schweizerischen Ersatzreisepapiers geltend machen. Gemäss Art. 59 Abs. 1 AuG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 RDV kann das BFM allerdings Jahresaufenthaltern im Rahmen des freien (pflichtgemässen) Ermessens einen Pass für eine ausländische Person abgeben. Voraussetzung ist jedoch immer, dass diese Ausländer schriftenlos sind.

4.3. Als schriftenlos gilt 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 (Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV). Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt (Art. 6 Abs. 4 RDV).

4.4. 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 (PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in: Peter Uebersax/Beat Rudin/Thomas Hugi Yar/Thomas Geiser [Hrsg.], Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht), 2. Auflage, Basel 2009, 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]).

5.

5.1. Vorliegend 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. 6 Abs. 1 Bst. b RDV) als auch die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden (vgl. Art. 6 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 in diesem Zusammenhang nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 sowie 2A.12/2005 und 2A.13/2005 vom 25. April 2005 E. 3.2 mit Hinweisen).

5.2. 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. 6 Abs. 3 RDV). Aus diesen Ausführungen ist zu schliessen, dass von Personen, die – wie die Beschwerdeführerin – im Besitz einer Jahresaufenthaltsbewilligung 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. Sie ist somit nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV zu betrachten.

5.3. Die Beschwerdeführerin führt hingegen unter Hinweis auf ein Schreiben der kambodschanischen Botschaft in Genf vom 18. April 2008 aus, die Auslandvertretung könne ihr keinen Reisepass ausstellen. Für den Erhalt eines heimatlichen Passes sei eine persönliche Vorsprache in Kambodscha, beim Passbüro des Innenministeriums, nötig. Eine Reise ins Heimatland sei ihr jedoch aus finanziellen Gründen nicht möglich.

Den Akten ist zu entnehmen, dass die Vorinstanz einem früheren Begehren der Beschwerdeführerin um Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers vom 18. bzw. 30. August 2004 nicht stattgegeben hatte mit der Begründung, gemäss den ihr bekannten Informationen könnten Passantragsgesuche bei der (damals zuständigen) kambodschanischen Botschaft in Frankreich auf schriftlichem Weg eingereicht werden. Aus dem entsprechenden Gesuch gehe nicht hervor, dass ein solcher Antrag bereits gestellt oder durch die Auslandvertretung negativ beantwortet worden wäre (vgl. Verfügung des BFF vom 1. September 2004). Aus den Akten ergeben sich keine Hinweise, dass sich die Beschwerdeführerin bisher nachhaltig und intensiv um die Ausstellung eines heimatlichen Reisepapiers bemüht und die bestehenden Möglichkeiten ausgeschöpft hätte. Das fragliche Schreiben der kambodschanischen Botschaft in Genf vom 18. April 2008 bezieht sich denn auch lediglich auf eine schriftliche Eingabe der Beschwerdeführerin vom 3. April 2008, hält in allgemeiner Weise fest, dass die Auslandvertretung nicht befugt sei, einen heimatlichen Reisepass auszustellen und verweist schliesslich auf das Passbüro des kambodschanischen Innenministeriums. Dass derartige Interventionen – ohne persönliche Kontaktnahme mit der heimatlichen Vertretung in der Schweiz – wohl kaum zum gewünschten Ziel führen dürften, ist nachvollziehbar, dürfte doch allein schon zwecks Abklärung der Identität eine persönliche Vorsprache unumgänglich sein (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3724/2010 vom 26. April 2011 E. 4.4. mit weiteren Hinweisen). Für die Annahme einer solchen Vorsprache bei der

Heimatvertretung ergeben sich aus den Akten keine Anhaltspunkte. Die Bemühungen der Beschwerdeführerin zum Erhalt eines heimatlichen Reisepasses sind daher noch nicht vollständig erschöpft.

5.4. Der Beschwerdeführerin, die bei ihrer Ausreise aus Kambodscha im Besitze eines gültigen heimatlichen Reisepasses war (vgl. die asylrechtlichen Befragungsprotokolle vom 30. Juni 1995 und 8. November 1995), gelang es immerhin, den schweizerischen Behörden ein am 18. August 2004 an ihrem Geburtsort ausgestelltes Ledigkeitszertifikat mit Foto vorzulegen, womit sie über ein wichtiges Dokument zur Identitätsabklärung verfügt. Die Vorinstanz hat sich bereit erklärt, das bei ihr hinterlegte Originaldokument der Beschwerdeführerin auf deren Verlangen hin ohne Weiteres auszuhändigen.

Sollte für weitere Identitätsabklärungen tatsächlich eine Reise ins Heimatland erforderlich sein, hätte sich die Beschwerdeführerin zu diesem Zweck bei der kambodschanischen Vertretung in der Schweiz um Ausstellung eines Reiseersatzdokuments, eines sogenannten "Laissez-passer", zu bemühen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-8018/2008 vom 16. März 2011 E. 5.5. mit Hinweisen). Unter welchen Bedingungen ein heimatliches Reisedokument auszustellen ist, beurteilt sich allein nach der Gesetzgebung des jeweiligen Staates und nicht nach der schweizerischen Rechtslage. Demnach kann es nicht Aufgabe der schweizerischen Behörden sein, Ersatzreisepapiere an ausländische Personen abzugeben, welche die formellen Voraussetzungen für die Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses nicht zu erfüllen vermögen, führte dies doch zu einem unzulässigen Eingriff in die Souveränität bzw. die Passhoheit des betroffenen Drittstaates (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2848/2008 vom 17. November 2010 E. 6.3. mit Hinweis).

5.5. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschaffung eines heimatlichen Reisedokuments – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – nicht als objektiv unmöglich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV. An dieser Einschätzung vermögen auch die von ihr erwähnten Hinderungsgründe finanzieller Art, die möglicherweise zurzeit einer Reise ins Heimatland entgegen stehen könnten, nichts zu ändern (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1082/2006 vom 7. Oktober 2010 E. 6.3.).

5.6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zum heutigen Zeitpunkt keine objektiven Gründe vorliegen, aufgrund derer die

Beschwerdeführerin als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 RDV anzusehen wäre. Dies umso weniger, als sich aus den Akten keinerlei Anhaltspunkte ergeben, die allenfalls zuständigen heimatlichen Behörden würden sich ohne zureichende Gründe – und damit willkürlich – weigern, ihr ein Reisepapier auszustellen (vgl. das erwähnte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3724/2010 vom 26. April 2011 E. 4.7. mit Hinweis). Auch die weiteren Ausführungen auf Beschwerdeebene sind nicht geeignet, zu einer von der Vorinstanz abweichenden rechtlichen Würdigung zu gelangen.

6.

Die Vorinstanz hat demzufolge der Beschwerdeführerin zu Recht die Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers verweigert. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

7.

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

Dispositiv Seite 10

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem am 30. Dezember 2008 geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. N [...] zurück)
- die Fremdenpolizei der Stadt Biel

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Marianne Teuscher

Daniel Brand

Versand: