



Urteil vom 11. Februar 2021

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Gerichtsschreiberin Annina Mondgenast.

Parteien

A. _____,
(...)
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

A. _____ (Beschwerdeführer; geb. 1987), der als Sohn eines eritreischen Vaters und einer äthiopischen Mutter im Sudan geboren und aufgewachsen ist, reiste am 24. Oktober 2008 in die Schweiz ein und ersuchte gleichentags um Asyl. Mit Entscheid vom 17. Oktober 2011 lehnte das damals zuständige Bundesamt für Migration (BFM; heute: Staatssekretariat für Migration [SEM]) das Asylgesuch ab, ordnete jedoch wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzuges die vorläufige Aufnahme an. Am 26. Juli 2018 erhielt der Beschwerdeführer infolge Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung.

B.

Am 24. August 2018 beantragte der Beschwerdeführer beim Amt für Migration des Kantons B. _____ die Ausstellung eines Reisepasses für eine ausländische Person. Das Gesuch wurde der Vorinstanz zur Prüfung und zum Entscheid überwiesen.

C.

Nach Prüfung der Gesuchsunterlagen teilte die Vorinstanz dem Betroffenen am 21. September 2018 mit, die Voraussetzungen für die Ausstellung des beantragten Reisedokuments seien nicht erfüllt. Er habe die Möglichkeit, innert Frist eine gebührenpflichtige, beschwerdefähige Verfügung zu verlangen. In der Folge gelangte er mit verschiedenen Eingaben an die Vorinstanz und bat darum, sein Gesuch pendent zu halten. Am 22. November 2018 setzte die Vorinstanz ihn erneut über ihre Absicht, das Gesuch abzulehnen, in Kenntnis und gewährte ihm eine Frist zur Beantragung einer beschwerdefähigen Verfügung. Am 6. Dezember 2018 ersuchte er um deren Erlass.

D.

Mit Verfügung vom 8. Februar 2019 wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Passes für ausländische Personen ab.

E.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 26. Februar 2019 beantragte der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Ausstellung des gewünschten Ersatzreisepapiers. Eventualiter sei die Sache zur erneuten Abklärung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

F.

In ihrer Vernehmlassung vom 3. April 2019 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

G.

Der Beschwerdeführer replizierte am 6. Mai 2019, woraufhin die Vorinstanz am 4. Juni 2019 eine Duplik einreichte, die ihm zur Kenntnis zugestellt wurde. Beide Parteien hielten dabei an ihren Anträgen und Ausführungen fest.

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

1.1 Verfügungen der Vorinstanz betreffend die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG; Art. 5 VwVG). Dieses entscheidet in der vorliegenden Materie endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

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

1.3 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat 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 Sachverhalts 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 nicht an die Begründung der Begehren 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 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Einer schriftlosen Person mit Aufenthaltsbewilligung kann die Vorinstanz einen Pass für eine ausländische Person abgeben (vgl. Art. 59 Abs. 1 AIG [SR 142.20] i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. a der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV; SR 143.5]). Schriftlos ist eine ausländische Person gemäss Art. 10 Abs. 1 RDV dann, wenn sie über kein gültiges Reisedokument ihres Heimat- oder Herkunftsstaates verfügt und von ihr nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung oder Verlängerung von Reisedokumenten bemüht (Bst. a) oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b).

3.2 Die Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates kann namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden (Art. 10 Abs. 3 RDV).

3.3 Als unmöglich im Sinne dieser Bestimmung gilt die Beschaffung eines Reisepapiers grundsätzlich nur dann, wenn sich die ausländische Person bei den Behörden ihres Heimatstaates um einen Reisepass bemüht, dessen Ausstellung aber ohne zureichende Gründe verweigert wird (zum Ganzen siehe BVGE 2014/23 E. 5.3–5.4). Die Ausstellung von Reise- und Identitätspapieren liegt in der Kompetenz des jeweiligen Heimatstaates. Diesem kommt bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, den es zu respektieren gilt (vgl. F-6281/2016 E. 4.2 m.H.).

4.

4.1 Zur Begründung der Abweisung des Gesuchs um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person führt die Vorinstanz im Wesentlichen aus, dem Beschwerdeführer sei es möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines Reisedokuments zu bemühen. Dabei obliege es ihm, die von den heimatlichen Behörden hierfür verlangten Anforderungen zu erfüllen. Er habe bislang nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, um einen heimatlichen Reisepass zu erhalten. Seine Begründung der Unmöglichkeit erscheine sehr pauschal. Die eingereichten Beweismittel würden die Bemühungen nur einseitig dokumentieren. Der fehlende Nachweis seiner Nationalität und Identität seien jedoch grundlegende Voraussetzungen für den Erhalt eines Passes. Fehle ein entsprechender Nachweis, erfolge die Ver-

weigerung der Passausstellung nicht «ohne zureichende Gründe». Es obliege dem Beschwerdeführer, die notwendigen Vorkehrungen zur Beschaffung entsprechender Identitätsdokumente vorzunehmen. Allenfalls müsse er persönlich oder mit Hilfe eines Rechtsvertreters heimatliche Dokumente beschaffen oder eine nachträgliche Registrierung im Heimatstaat vornehmen lassen.

4.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, alles Mögliche unternommen zu haben, um bei den heimatlichen Vertretungen in der Schweiz gültige Reisedokumente zu erhalten. Er sei als Sohn eines eritreischen Vaters und einer äthiopischen Mutter im Sudan geboren und aufgewachsen. Seine Geburt sei nicht registriert worden, weshalb er keine Geburtsurkunde besitze. Für die Verlängerung seiner schweizerischen Aufenthaltsbewilligung müsste er einen gültigen Reisepass vorweisen. Ein Reisedokument könne er nur von den eritreischen Behörden erhalten, da er die sudanesishe Staatsbürgerschaft nie erworben habe und seine Mutter in jungen Jahren aus Äthiopien in den Sudan geflohen und vom UNHCR als Flüchtling anerkannt worden sei. Am 9. März 2018 habe er das eritreische Konsulat in C. _____ erstmals persönlich um Ausstellung eines Reisepasses ersucht. Dieses habe ihm erläutert, bei Fehlen einer Geburtsurkunde bedürfe es des Nachweises seiner Nationalität durch Zeugnis von mindestens zwei in Eritrea lebenden Verwandten. Dort habe er jedoch keine Verwandten mehr. Gemäss den Ausführungen des Konsulats sei eine Ausstellung eines Passes unter diesen Umständen nicht möglich. Mit Schreiben vom 17. April und 29. Mai 2018 habe er sich nochmals an die eritreische Vertretung gewandt. Die Gesuche seien unbeantwortet geblieben. Am 15. Oktober 2018 habe er die Vertretung unter Vorlage eines Ausweises seines Vaters erneut aufgesucht, jedoch ohne Erfolg. Ein Beamte habe sodann bekräftigt, dass es sich bei den erforderlichen Zeugen eritreischer Nationalität um Personen aus dem engeren Familienkreis handeln müsse. Auf sein anschliessendes Schreiben habe die heimatliche Vertretung wiederum nicht reagiert.

Am 5. November 2018 habe er schliesslich die Ständige Mission Äthiopiens bei den Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen in Genf um die Ausstellung eines Passes oder die Einleitung einer Einbürgerung ersucht und hierbei eine Kopie der Identitätskarte seiner Mutter vorgelegt. Nach Sichtung des Dokuments habe ihm erstere eröffnet, dass seinem Ersuchen nicht stattgegeben werden könne. Es seien ihm weder mündlich noch schriftlich Gründe hierfür genannt worden.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer verfügt über eine Aufenthaltsbewilligung. Da er weder schutzbedürftig noch asylsuchend ist, kann ihm eine Kontaktaufnahme mit den eritreischen bzw. äthiopischen Behörden unbestrittenermassen zugemutet werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV i.V.m. Art. 10 Abs. 3 RDV). Zu Recht erhebt der Beschwerdeführer denn auch keine Einwände gegen eine Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden, hat er sich doch bereits mehrmals mit den Heimatsbehörden in der Schweiz in Verbindung gesetzt. Somit bleibt einzig darüber zu befinden, ob dem Beschwerdeführer die Papierbeschaffung möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

5.2 Die Bemühungen des Beschwerdeführers sind hinreichend dokumentiert (Postquittungen, Zugbillette und Fotografien). Trotz wiederholter Nachfragen wurden ihm von den aufgesuchten Behörden keine schriftlichen Bestätigungen mit Angabe eines Ablehnungsgrundes ausgehändigt. Es ist den heimatlichen Vertretungen nicht vorzuwerfen, dass sie die Ausstellung eines Reisepasses vom Einreichen bestimmter Unterlagen abhängig machen. Der Beschwerdeführer gab anlässlich einer Anhörung im Asylverfahren an, eine Tante väterlicherseits lebe in Eritrea (vgl. Akten der Vorinstanz [SEM act.] A 11/18, Frage 72). Entgegen seinen Behauptungen verfügt er damit über Familienangehörige im Heimatland. Eine Kontaktaufnahme mit der Tante zwecks Passbeschaffung ist zumutbar. Überdies führte er im Asylverfahren an, die eritreische Botschaft in Khartum habe ihm im Jahr 2005 eine Identitätskarte ausgestellt. Diese sei ihm auf der Flucht nach Europa aber abgenommen worden. Eine Kopie des Ausweises würde sich zuhause im Sudan befinden (SEM act. A1/10, Punkt 13; A11/18, Fragen 23 und 41–43). Soweit aus den Akten ersichtlich, hat der Beschwerdeführer gegenüber der heimatlichen Vertretung bislang nicht offengelegt, dass er bereits im Besitz einer eritreischen Identitätskarte war. Bemühungen, eine Kopie oder einen neuen Ausweis erhältlich zu machen, sind ebenfalls nicht erkennbar. Zu Recht hat bereits die Vorinstanz ausgeführt, der Beschwerdeführer müsse allenfalls zwecks Beschaffung heimatlicher Dokumente oder für eine nachträgliche Registrierung in sein Heimatland reisen. Der beschwerdeweise gemachte Einwand, Bemühungen vor Ort würden keinen Erfolg bringen, ist pauschal gehalten und in keiner Hinsicht belegt. Sollte für die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments bzw. für die nötigen Identifikationsabklärungen tatsächlich eine Rückreise ins Heimatland erforderlich sein, hätte sich der Beschwerdeführer bei der eritreischen Vertretung um Ausstellung eines Reiseersatzdokuments, eines sogenannten «Laissez-Passer», zu bemühen (vgl. Urteil des BVGer C-8018/2008

vom 16. März 2011 E. 5.5 mit Hinweisen). Allenfalls ist es auch möglich, die fehlenden Papiere mittels einer bevollmächtigten Drittperson erhältlich zu machen.

Die Vorinstanz führte im vorinstanzlichen Verfahren treffend aus, dass dem Beschwerdeführer auch eine Kontaktaufnahme mit den äthiopischen Behörden möglich und zumutbar sei. Die äthiopische Vertretung hat er einmal persönlich besucht und im Anschluss schriftlich kontaktiert. Weitere Bemühungen sind nicht dokumentiert. Unter diesen Umständen ist von ihm zu erwarten, dass er die äthiopische Heimatvertretung erneut aufsucht und sich erkundigt, welche Dokumente für die Passbeschaffung oder eine Einbürgerung einzureichen sind und wie diese erhältlich gemacht werden können. Es wäre dem Beschwerdeführer ebenfalls zumutbar, persönlich oder mit Hilfe einer Drittperson direkt in Äthiopien sachdienliche Abklärungen zu treffen.

5.3 Das Gericht verkennt nicht, dass sich der Beschwerdeführer wiederholt um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments bemüht hat. Aufgrund der vorangehenden Ausführungen und unter dem Aspekt der strengen Anforderungen die an die Ernsthaftigkeit der Bemühungen zur Beschaffung von Reisepapieren zu stellen sind, kann aber nicht davon ausgegangen werden, er habe alles unternommen, um in deren Besitz zu gelangen. Das Verfahren und dessen Ablauf zum Erhalt eines Reisedokuments zu bestimmen, fällt in die Hoheit des jeweiligen Staates. Würde die Schweiz in einer solchen Situation auf breiter Basis von einer Schriftenlosigkeit ausgehen, wäre sie regelmässig gehalten, in die Passhoheit – und damit in die Souveränität eines anderen Staates – einzugreifen (vgl. Urteil des BVGer C-1490/2012 vom 14. Dezember 2012 E. 5.2.2). Entgegen den Vorbringen des Beschwerdeführers ist es auch nicht Aufgabe der Vorinstanz, seine Passbeschaffung voranzutreiben oder Abklärungen für ihn zu tätigen.

5.4 Aufgrund obiger Erwägungen ist die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokuments durch den Beschwerdeführer als zumutbar und als möglich einzustufen. Aus den Akten ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte, dass die heimatlichen Behörden sich ohne zureichende Gründe, und damit willkürlich, weigern würden, ein Reisepapier auszustellen (vgl. Urteile des BVGer C-4253/2007 vom 19. November 2007 E. 4.1, bestätigt in Urteil C-1059/2006 vom 15. Januar 2010 E. 7 mit weiteren Hinweisen). Der Beschwerdeführer ist folglich nicht schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV.

6.

Aus diesen Erwägungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen und auf Fr. 800.– festzusetzen (Art. 63 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind durch den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (mit den Akten Ref-Nr. [...] / N [...])

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Annina Mondgenast

Versand: