



## Urteil vom 5. November 2021

---

Besetzung

Richter Fulvio Haefeli (Vorsitz),  
Richter Daniele Cattaneo,  
Richter Gregor Chatton,  
Gerichtsschreiber Michael Spring.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
vertreten durch Maître Henri Gendre, Péroilles Partners,  
Avocats & Notaires, Boulevard de Péroilles 12 - 14,  
1700 Fribourg,  
Beschwerdeführer,

gegen

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

---

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

**Sachverhalt:****A.**

Der Beschwerdeführer – ein Mann tibetischer Ethnie und seinen Angaben zufolge ein Staatsangehöriger der Volksrepublik (VR) China – reiste am 4. März 2012 in die Schweiz ein und stellte am 6. März 2012 ein Asylgesuch. Mit Verfügung vom 10. Februar 2015 stellte das SEM fest, dass er die Flüchtlingseigenschaft nicht erfülle und lehnte das Asylgesuch ab. Es wies den Beschwerdeführer aus der Schweiz weg und ordnete den Wegweisungsvollzug an, unter Ausschluss des Wegweisungsvollzugs in die VR China.

**B.**

Mit Urteil vom 21. Oktober 2016 hiess das Bundesverwaltungsgericht eine gegen den Asylentscheid geführte Beschwerde gut und wies die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung an die Vorinstanz zurück.

**C.**

Am (...) heiratete der Beschwerdeführer in B.\_\_\_\_\_ die im Kanton C.\_\_\_\_\_ aufenthaltsberechtigte chinesische Staatsangehörige D.\_\_\_\_\_. Seit dem (...) 2016 verfügt er über eine Aufenthaltsbewilligung für den Kanton C.\_\_\_\_\_.

**D.**

Mit Verfügung vom 24. April 2018 stellte das SEM erneut fest, dass der Beschwerdeführer die Flüchtlingseigenschaft nicht erfülle und lehnte das Asylgesuch ab. Von einer Wegweisung des Beschwerdeführers wurde aufgrund von dessen gültiger Aufenthaltsbewilligung für den Kanton C.\_\_\_\_\_ abgesehen. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

**E.**

Zwei Gesuche des Beschwerdeführers um Ausstellung eines Passes für ausländische Personen vom 6. Dezember 2016 und vom 3. Januar 2018 hiess das SEM gut und stellte dem Beschwerdeführer jeweils einen Pass mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr aus.

**F.**

Am 10. Juli 2019 beantragte der Beschwerdeführer beim Migrationsamt des Kantons C.\_\_\_\_\_ die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Das Gesuch wurde dem SEM zur Prüfung und zum Entscheid überwiesen.

**G.**

Mit Verfügung vom 8. April 2020 wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person ab.

**H.**

Mit Beschwerde vom 4. Mai 2020 an das Bundesverwaltungsgericht beantragte der Beschwerdeführer die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und ersuchte darum, das SEM sei anzuweisen, ihm einen Pass für ausländische Personen auszustellen. In prozessualer Hinsicht beantragte er die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege.

**I.**

Mit Zwischenverfügung vom 15. Mai 2020 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege infolge Aussichtslosigkeit der Beschwerde ab und forderte den Beschwerdeführer auf, bis zum 15. Juni 2020 einen Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– zu leisten. Ein Gesuch des Beschwerdeführers vom 18. Mai 2020 um Wiedererwägung dieser Verfügung wies das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 3. Juni 2020 ab. Der Kostenvorschuss wurde fristgerecht geleistet.

**J.**

In ihrer Vernehmlassung vom 7. Juli 2020 hielt die Vorinstanz an der angefochtenen Verfügung fest und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer replizierte hierzu fristgerecht mit Eingabe vom 17. August 2020 und hielt seinerseits an den Beschwerdeanträgen und den Ausführungen in der Rechtsmitteleingabe fest.

**K.**

Mit Eingaben vom 23. März 2021, 29. März 2021 und vom 5. Juli 2021 erkundigte sich der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers nach dem Verfahrensstand beziehungsweise forderte einen raschen Verfahrensabschluss. Der Instruktionsrichter wies ihn mit Schreiben vom 25. März 2021 und vom 9. Juli 2021 auf die Arbeitslast sowie auf die interne Prioritätenordnung des Bundesverwaltungsgerichts hin und teilte mit, dass eine genaue Voraussage des Zeitpunkts des Entscheids nicht möglich sei.

**L.**

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

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Verfügungen der Vorinstanz, welche die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen betreffen, sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 31 ff. VGG i.V.m. 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 Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.3** Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf das frist- und formgerecht eingereichte Rechtsmittel 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 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 Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

### **3.**

**3.1** Das SEM kann einer schriftenlosen ausländischen Person mit Aufenthaltsbewilligung Reisedokumente ausstellen (Art. 59 Abs. 1 AIG [SR 142.20] in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 Bst. a der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV; SR 143.5]). Als schriftenlos gilt gemäss Art. 10 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 Reisedokuments bemüht (Bst. a), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b). 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).

**3.2** Als unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV 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 oder wenn es an den rechtlichen Möglichkeiten fehlt, vom Heimatbeziehungsweise Herkunftsstaat überhaupt Papiere zu erlangen (vgl. BVGE 2014/23 E. 5.3 f.; Urteil des BVGer F-499/2018 vom 23. Mai 2019 E. 5.2). 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. Urteil des BVGer F-281/2016 vom 17. Mai 2018 E. 4.2).

#### **4.**

**4.1** Zur Begründung der Gesuchsabweisung führte die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung aus, der Beschwerdeführer sei im Besitz einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung. Zu keinem Zeitpunkt sei er in der Schweiz als Flüchtling anerkannt gewesen. Im Rahmen des Asylverfahrens sei in der Verfügung vom 24. April 2018 festgehalten worden, dass es ihm nicht gelungen sei, seine Herkunft aus der VR China glaubhaft darzulegen. Vielmehr sei mit überwiegender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass er vor seiner Ankunft in der Schweiz nicht in der VR China, sondern in einer exiltibetischen Diaspora gelebt habe. Das Bundesverwaltungsgericht habe in einem Urteil vom 20. Mai 2014 (E-2981/2012) festgehalten, dass für eine asylsuchende Person tibetischer Ethnie, welche unglaubhafte Angaben über ihren angeblichen Sozialisierungsraum in der VR China mache, grundsätzlich davon ausgegangen werden könne, dass sie eine Aufenthaltsbewilligung oder eine Duldung in einem Drittstaat, oder aber sogar eine andere Staatsangehörigkeit besitze. Rechtskräftig fest stehe somit, dass der Beschwerdeführer unglaubhafte Angaben zu seiner Sozialisierung in der VR China gemacht habe. Indem er im vorliegenden Verfahren bloss wiederhole, chinesischer Staatsangehöriger zu sein, vermöge er die Rechtskraft der ursprünglichen Feststellung nicht umzustossen. Vielmehr sei es an ihm, seine wahre Identität und seine Sozialisierung nachträglich in überprüfbarer Weise offenzulegen. Dies lasse sich anhand eines Beispiels veranschaulichen: Unter der Hypothese, er habe über geraume Zeit in Indien gelebt und sei im Besitz der indischen Staatsangehö-

rigkeit, könnte er gegenüber den schweizerischen Behörden etwa angeben, wo in Indien er zur Schule gegangen sei, wann er an welcher Adresse gelebt habe und welcher Arbeit er nachgegangen sei. Falls als nötig erachtet, wäre es dem SEM dann möglich, via die Schweizer Vertretung in Delhi Abklärungen zum Wahrheitsgehalt dieser Angaben zu tätigen. Das selbe Vorgehen gelte für allfällige andere Herkunftsländer. Nur so sei es möglich festzustellen, ob der Beschwerdeführer effektiv schriftenlos sei. Andernfalls gehe das SEM davon aus, dass die Voraussetzungen an die Schriftenlosigkeit nicht erfüllt seien. Angaben des Beschwerdeführers zu seiner Sozialisierung in China seien hingegen nicht erneut zu prüfen. Es stehe rechtskräftig fest, dass er dazu keine glaubhaften Angaben gemacht habe.

**4.2** Der Beschwerdeführer entgegnet in seiner Beschwerde im Wesentlichen, bereits der Umstand, dass er Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung sei, genüge, um ihm einen Pass für ausländische Personen zu erteilen. Demgegenüber sei nicht relevant, dass er über keine Reisepapiere verfüge. Die Verweigerung der Erteilung eines Passes stelle zudem einen Eingriff in seine verfassungsrechtlich garantierte Bewegungsfreiheit dar.

**4.3** In ihrer Vernehmlassung hält die Vorinstanz ergänzend fest, die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bestätige in keinem Fall die Schriftenlosigkeit. Es handle sich dabei um zwei voneinander unabhängige Verfahren mit unterschiedlichen Prüfkriterien. Der Beschwerdeführer habe bereits während des Asylverfahrens durch fehlende Mitwirkung den Nachweis seiner Herkunft verhindert. Er sei auch im vorliegenden Verfahren der Mitwirkungspflicht trotz Aufforderung nicht nachgekommen. Im Übrigen sei mit Hinweis auf Art. 12 Abs. 1 RDV zu erwähnen, dass es sich bei Schweizer Reisedokumenten für ausländische Personen um fremdenpolizeiliche Ausweise handle, mit welchen weder die Identität noch die Staatsangehörigkeit der ausländischen Person nachgewiesen werden könne.

**4.4** Replizierend hält der Beschwerdeführer an seiner Rechtsauffassung fest, dass ein Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung einen Anspruch auf einen Pass für ausländische Personen habe. Das gelte unabhängig davon, ob dieser Person Asyl gewährt worden sei oder nicht. Dass er weder im Asylverfahren noch im vorinstanzlichen Verfahren mitgewirkt habe, sei falsch. Er habe sich allen vom SEM angeordneten Massnahmen zur Sachverhaltsabklärung unterworfen. Er sei sodann anlässlich seiner Hochzeit von einem Zivilrichter im Sinne von Art. 42 ZGB identifiziert worden.

**5.**

Soweit der Beschwerdeführer wiederholt geltend macht, ihm sei bereits aufgrund seiner Aufenthaltsbewilligung ein Pass für ausländische Personen zu erteilen, liegt er falsch. Art. 4 Abs. 2 Bst. a RDV führt neben dem Erfordernis der Aufenthaltsbewilligung auch jenes der Schriftenlosigkeit an. Gerade dieses Kriterium ist vorliegend strittig. Es handelt sich bei der genannten Regelung sodann um eine «Kann-Bestimmung», womit von vornherein kein Rechtsanspruch zur Debatte steht (vgl. Urteil des BVGer F-499/2018 vom 23. Mai 2019 E. 4.2). Ein solcher ergibt sich nur in den in Art. 59 Abs. 2 Bst. a-c AIG aufgeführten Konstellationen.

**6.**

**6.1** Gemäss Art. 12 VwVG stellt die Behörde im Verwaltungsverfahren den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Die Untersuchungspflicht wird jedoch durch die Mitwirkungspflicht der Parteien durchbrochen. Diese sind gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG verpflichtet, namentlich in einem Verfahren, das sie – wie vorliegend – durch ihr Begehren einleiten, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (vgl. BGE 143 II 425 E. 5.1 m.H.). Eine verweigerte Mitwirkung kann zu einem Nichteintretensentscheid führen oder bei der Beweiswürdigung zu Ungunsten der nicht kooperierenden Partei berücksichtigt werden (vgl. CHRISTOPH AUER/ANJA MARTINA BINDER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Art. 13 N. 36-40 S. 258 f.).

**6.2** Der Beschwerdeführer konnte im Asylverfahren seine Sozialisierung in der VR China nicht glaubhaft darlegen. Die Vorinstanz führte in ihrem rechtskräftigen Asylentscheid vom 24. April 2018 diesbezüglich aus, eine sachverständige Person habe mit dem Beschwerdeführer am 20. Dezember 2016 eine Sprach- und Herkunftsanalyse durchgeführt. Dabei sei sie zum Schluss gekommen, dass dessen Sozialisierung sehr wahrscheinlich nicht in der von ihm geltend gemachten Region im Autonomen Gebiet Tibet in der VR China stattgefunden habe, sondern in einer tibetischen Exilgemeinschaft ausserhalb der VR China erfolgt sein dürfte. Mit seiner Stellungnahme zu den mangelnden landeskundlich-kulturellen Kenntnissen und zur linguistischen Analyse sei es ihm nicht gelungen, die angegebene Herkunft glaubhaft zu machen. Das SEM kam zum Schluss, dass keine flüchtlings- oder wegweisungsbeachtlichen Gründen gegen eine Rückkehr an den bisherigen Aufenthaltsort bestünden.

**6.3** Die rechtskräftige Verfügung der Vorinstanz vom 24. April 2018 ist für das vorliegende Verfahren bindend, zumal sich aus der appellatorischen

Kritik des Beschwerdeführers keine Hinweise auf eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung oder Rechtsanwendung ergeben. Nicht ausgeschlossen wurde vom SEM in der erwähnten Verfügung, dass der Beschwerdeführer über eine Aufenthaltsbewilligung oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Staates als der VR China verfügt. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist daher einzig, ob von der Unzumutbarkeit oder der Unmöglichkeit der Reisepapierbeschaffung an seinem Heimat- beziehungsweise Herkunftsort auszugehen ist oder ob die Vorinstanz zu Recht die unzureichende Mitwirkung des Beschwerdeführers festgestellt und deshalb sein Gesuch um Ausstellung eines Reisedokuments abgewiesen hat. Als Heimat- beziehungsweise Herkunftsort gilt dabei nachfolgend jeder andere Staat als die VR China.

**6.4** Vorliegend gewährte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer vor Erlass der angefochtenen Verfügung das rechtliche Gehör und wies ihn ausdrücklich darauf hin, zu welchen Gegebenheiten in seinem Leben er sich äussern solle. Der Beschwerdeführer liess sich hierzu im nachfolgenden ausführlichen Schriftenwechsel mit dem SEM nicht vernehmen und hielt pauschal an der Sozialisierung in der VR China fest. Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens bringt er in der Replik vor, es sei falsch, ihm vorzuwerfen, er sei seiner Mitwirkungspflicht im vorinstanzlichen Verfahren nicht gerecht geworden. Es könne von ihm nicht verlangt werden, Identitätspapiere eines anderen Staates vorzulegen, da dies unmöglich sei.

**6.5** Das Bundesverwaltungsgericht stellt nach Durchsicht der Akten fest, dass der Beschwerdeführer trotz expliziter Aufforderung durch die Vorinstanz und entgegen seiner Mitwirkungspflicht weder im vorinstanzlichen Verfahren noch im Beschwerdeverfahren überprüfbare Angaben zu seiner effektiven Herkunft gemacht hat. Er hat auch nicht belegt, dass er sich darum bemüht hätte, zweckdienliche Unterlagen für einen solchen Herkunftsnachweis bei der Vertretung des Staates, in welchem er sozialisiert worden ist, zu erlangen. Zu Unrecht nimmt er sodann an, die Vorinstanz habe von ihm unzulässigerweise nur verlangt, Identitätspapiere eines anderen Staates als der VR China beizubringen. Vielmehr forderte das SEM ihn in grundsätzlicher Manier auf, Informationen für eine fundierte behördliche Abklärung seiner Herkunft zu liefern. Es bezog sich dabei explizit auf eine Vielzahl möglicher Angaben (die letzten Wohnadressen im Heimat- resp. Herkunftsstaat, den dortigen Aufenthaltsstatus, den letzten Arbeitgeber, Schulbesuche, etc.). Der Beschwerdeführer kam dieser Aufforderung in keiner Weise nach und beharrt auch heute noch auf dem von der Vorinstanz

rechtskräftig als unglaublich qualifizierten Standpunkt, in der VR China sozialisiert worden zu sein. Neue Angaben zu seiner Identität hat er nicht preisgegeben. Die Zumutbarkeit und die Möglichkeit der Reisepapierbeschaffung lassen sich deshalb – wie ihm auch vom SEM zu Beginn des vorinstanzlichen Verfahrens mitgeteilt wurde – nicht überprüfen.

**6.6** Es ist demnach festzuhalten, dass zum heutigen Zeitpunkt keine Umstände vorliegen, aufgrund derer der Beschwerdeführer als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV anzusehen wäre. Somit fehlt es an einer unabdingbaren Voraussetzung für die Ausstellung des beantragten Reisedokuments für eine ausländische Person.

**6.7** Die mit dem vorliegenden Verfahrensausgang einhergehende, vom Beschwerdeführer unsubstantiiert als unzulässig eingestufte Beeinträchtigung seines Rechts auf Bewegungs- und Ausreisefreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV; Art. 12 Abs. 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte [UNO-Pakt II, SR 0.103.2]), hat er unter den gegebenen Umständen gegen sich gelten zu lassen. Das Gleiche gilt für allfällige Einschränkungen des Anspruchs auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK; Art. 13 Abs. 1 BV).

**6.8** Der Umstand schliesslich, dass der Beschwerdeführer im schweizerischen Zivilstandsregister als Bürger der VR China geführt wird, stellt in migrationsrechtlicher Hinsicht keinen Nachweis seiner Staatsangehörigkeit dar. Öffentliche Register und öffentliche Urkunden erbringen für die durch sie bezeugten Tatsachen nur den vollen Beweis, solange nicht die Unrichtigkeit ihres Inhalts nachgewiesen ist (vgl. Art. 9 Abs. 1 ZGB). Insofern sind die Vorinstanz und auch das Bundesverwaltungsgericht nicht an diese Angaben gebunden (vgl. Urteile des BVer A-4942/2020 vom 5. Mai 2021 E. 5.3.2; A-3153/2017 vom 6. Februar 2018 E. 4.2 je m.w.H.). Im Übrigen würde auch der Besitz der chinesischen Staatsangehörigkeit nicht ausschliessen, dass der Beschwerdeführer in der exiltibetischen Diaspora sozialisiert worden ist und in einem entsprechenden Staat über Aufenthaltspapiere verfügt oder verfügt hat.

## **7.**

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer nach dem Ausgeführten zu Recht die Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers verweigert. Die angefochtene Verfügung erweist sich im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist abzuweisen.

**8.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG) und auf insgesamt Fr. 1'000.– festzusetzen (Art. 1–3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese Kosten sind mit dem am 12. Juni 2020 geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Diese Kosten sind mit dem am 12. Juni 2020 geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...])

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Fulvio Haefeli

Michael Spring

Versand: