



Abteilung VI
F-2515/2020

Urteil vom 22. März 2021

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Richter Fulvio Haefeli,
Gerichtsschreiberin Annina Mondgenast.

Parteien

A. _____,
(...),
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer reiste im Jahr 2003 mit einem in Indien ausgestellten Besuchervisum in die Schweiz ein und ersuchte als Tibeter aus der Volksrepublik (VR) China unter falscher Identität um Asyl. Am 24. November 2003 wurde sein Asylgesuch abgelehnt. Mit Verfügung vom 1. April 2008 hob das damalige Bundesamt für Migration (BFM; heutzutage SEM) den abweisenden Asylentscheid infolge einer Gesetzesänderung auf und das erstinstanzliche Asylverfahren wurde wiederaufgenommen. Nach Abklärungen mit der Schweizer Vertretung in New Delhi erachtete es das BFM als erwiesen, dass der Beschwerdeführer unter dem heute bekannten Namen in Indien geboren wurde und dort über einen geregelten Aufenthalt ("Residential Permit") sowie über ein "Identity Certificate" verfügte. In der Folge trat das BFM mit Verfügung vom 6. August 2009 auf das Asylgesuch des Beschwerdeführers nicht ein und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz an. Das Bundesverwaltungsgericht wies eine dagegen erhobene Beschwerde mit Urteil D-5127/2009 vom 26. August 2009 ab. Es hielt fest, es sei davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer in Indien geboren worden sei und sich bis zu seiner Ausreise in die Schweiz ordnungsgemäss und geregelt in Indien aufgehalten habe. Die geltend gemachte Verfolgung in der VR China befand es als unglaubhaft, weshalb er die Flüchtlingseigenschaft nicht erfülle. Die Wegweisung aus der Schweiz sei zu Recht angeordnet worden und der Wegweisungsvollzug nach Indien sei zulässig, zumutbar und möglich.

B.

Mangels Kooperation des Beschwerdeführers konnte eine Wegweisung nach Indien nicht vollzogen werden. Am 10. November 2011 wurde er vorläufig aufgenommen und am 29. August 2012 erhielt er eine Aufenthaltsbewilligung.

C.

Drei Gesuche um Ausstellung eines Reisedokuments lehnte das SEM mangels Bemühungen um Reisepapierbeschaffung ab und wies den Beschwerdeführer mit der letzten abweisenden Verfügung vom 25. September 2018 darauf hin, dass zwischen dem 26. Januar 1950 und dem 1. Juli 1987 in Indien geborene Tibeter seit Sommer 2017 die indische Staatsangehörigkeit und damit einen indischen Pass beantragen könnten.

D.

Am 10. Oktober 2019 beantragte der Beschwerdeführer beim Migrationsamt des Kantons B. _____ erneut die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Das Migrationsamt überwies das Gesuch dem SEM zum Entscheid.

E.

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2019 gewährte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör zur beabsichtigten Abweisung des Gesuchs. In der Folge ersuchte dieser um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung.

F.

Die Vorinstanz wies das Gesuch des Beschwerdeführers um Ausstellung von Reisepapieren mit Verfügung vom 1. April 2020 ab.

G.

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 13. Mai 2020 (Poststempel tags darauf) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Neuurteilung der Sache. Eventualiter sei ihm ein Zweitasyll zu gewähren.

Als Beweismittel reichte er folgende Unterlagen ein: ein Beweismittel zu seiner Herkunft aus Tibet/China, ein Personalienblatt der Stadt C. _____ betreffend Anfrage Vorgehen Ausstellung Reisepass vom 2. November 2017 sowie eine Länderanalyse der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) vom 9. September 2013 mit dem Titel: "China/Indien: Situation tibetischer Flüchtlinge in Indien".

H.

Mit Zwischenverfügung vom 16. Juni 2020 lud das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz zur Einreichung einer Vernehmlassung ein. Mit Eingabe vom 24. Juni 2020 liess sich die Vorinstanz vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer replizierte am 11. August 2020 und reichte ein Protokoll seiner Begleitperson betreffend den Besuch bei der indischen Botschaft in Bern vom 21. Juli 2020 sowie ein Foto von ihm vor der indischen Botschaft ein.

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 – mit Ausnahme der nachfolgenden Ausführungen – einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

Auf das Eventualbegehren des Beschwerdeführers, ihm sei in der Schweiz ein Zweitasyl zu gewähren, ist nicht einzutreten. Dieses Gesuch ist nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung.

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] i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. a der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV; SR 143.5]). Als schriftenlos im Sinne dieser Verordnung 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).

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. Urteil des BVGer F-6281/2016 vom 17. Mai 2018 E. 4.2 m.H.).

4.

4.1 Zur Begründung der Abweisung des Gesuchs um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, der Beschwerdeführer sei in der Schweiz nicht als Flüchtling anerkannt. Es sei ihm möglich und zumutbar, sich bei den indischen Behörden in der Schweiz um die Ausstellung eines indischen Reisedokuments zu bemühen. Der Beschwerdeführer erfülle damit die Voraussetzungen an die Schriftenlosigkeit nicht, weshalb sein Gesuch abgelehnt werde.

4.2 Der Beschwerdeführer entgegnet in seiner Beschwerde, die Behörden hätten nie bestritten, dass er chinesischer Staatsangehöriger sei und er habe dies auch mittels eines Originals einer chinesischen Identitätskarte belegt. Um überhaupt an indische Papiere zu gelangen, habe er einen indischen Geburtsort angeben müssen. Eine LINGUA-Analyse sei bei ihm nie durchgeführt worden. Damit hätte festgestellt werden können, dass seine Hauptsozialisierung vor der Einreise in der Schweiz in Tibet stattgefunden habe. Mehrmals habe er sich in den Jahren 2009 und 2010 bemüht, indische Reisedokumente zu erhalten. Zufolge der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach China sei ihm die vorläufige Aufnahme gewährt worden und später habe er eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Mit

der Anerkennung der Unmöglichkeit der Wegweisung sei vom SEM bestätigt worden, dass es ihm nicht möglich sei, Reisepapiere zu beschaffen. Im Rahmen früherer Gesuche habe er mehrere Versuche unternommen, bei der chinesischen Botschaft in der Schweiz vorzusprechen. Unter dem Flüchtlingsrechtlichen Aspekt sei es aufgrund einer drohenden Refoulement-Verletzung nicht zumutbar, dass er seine Identität dem Verfolgerstaat China preisgebe. Seine indische "Identity Card" sei seit 15 Jahren ungültig. Er sei nie mehr in Indien gewesen und verfüge auch über kein "Registration Certificate". Gemäss dem Bericht der SFH vom Jahr 2013 sei es für tibetische Flüchtlinge weiterhin schwierig, die indische Staatsangehörigkeit zu erlangen.

Er lebe bereits seit 17 Jahren in der Schweiz und habe das Land nicht verlassen können. Dies stelle eine grobe Verletzung seiner Grundrechte, insbesondere der Reisefreiheit, dar. Seit langem möchte er eine wichtige Pilgerreise unternehmen, was ihm jedoch nicht möglich sei. Damit werde auch seine Religionsfreiheit verletzt.

4.3 In ihrer Vernehmlassung macht die Vorinstanz geltend, die Angaben des Beschwerdeführers zu seiner Herkunft und Gefährdung in China seien nicht erneut zu prüfen. Das Verfahren betreffend Schriftenlosigkeit diene nicht dazu, den Asylentscheid in Wiedererwägung zu ziehen. Es stehe rechtskräftig fest, dass er in Indien geboren sei. Seit Sommer 2017 hätten Tibeter, die zwischen dem 26. Januar 1950 und dem 1. Juli 1987 in Indien geboren seien die Möglichkeit, die indische Staatsangehörigkeit und somit einen indischen Pass zu beantragen. Im Rahmen des Asylverfahrens sei die Beschaffung von indischen Dokumenten aufgrund mangelhafter Kooperation des Beschwerdeführers gescheitert.

4.4 Replizierend erwidert der Beschwerdeführer, gemäss dem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts E-1813/2019 dürften Ergebnisse der Beweiswürdigung aus einem abgeschlossenen ordentlichen Asylverfahren nicht ohne weiteres auf eine späteres Verfahren betreffend Familienasyl übertragen werde. Das Gleiche müsse auch für das Verfahren der Prüfung der Schriftenlosigkeit gelten. Es stimme nicht, dass er in Indien geboren sei und er besitze auch keine indische Geburtsurkunde. In Bezug auf seinen Heimatstaat China könne nicht verlangt werden, dass er dort Reisedokumente besorge. Das SEM habe wiederholt festgehalten, dass er chinesischer Staatsangehöriger sei und ein Wegweisungsvollzug in die VR China sei ausgeschlossen worden. Es sei deshalb anerkannt, dass von

einer Gefährdung in Bezug auf die VR China ausgegangen werde. Dennoch habe er mehrmals bei der chinesischen Botschaft vorgesprochen, jedoch nie eine Bestätigung des Besuchs oder der Abweisung seines Gesuchs erhalten. Er habe auch eine Kopie des Familienbüchleins (Houku) eingereicht. Am 21. Juli 2020 sei er in Begleitung einer Schweizerin mit tibetischen Wurzeln zur indischen Botschaft in Bern gegangen. Die Botschaftsmitarbeiterin habe ihm mitgeteilt, dass es tibetischen Personen nicht möglich sei, Papiere von der indischen Botschaft zu erhalten und dies dem SEM auch bekannt sei. Die indische Botschaft könne nur auf Anfrage von Seiten des SEM aktiv werden und nicht von Einzelpersonen. Ebenfalls im Juli 2020 habe er sich beim Tibet Bureau in Delhi informiert und die Auskunft erhalten, dass es nicht möglich sei, eine "Identity Card" zu erhalten, wenn diese bereits ungültig sei. Diese müsse vor Ablauf in Indien selbst erneuert werden. In seinem Heimatstaat China sei es unzumutbar, Reisedokumente zu besorgen und in Bezug auf Indien unmöglich, solche zu erhalten.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer konnte im Asylverfahren seine Sozialisierung in der VR China sowie seine Verfolgung nicht glaubhaft darlegen. Eine durchgeführte Botschaftsabklärung in Indien ergab, dass er in Indien geboren wurde und dort über ein "Residential Permit" sowie über eine gültige indische "Identity Card" verfügt habe. Das Bundesverwaltungsgericht befand mit Urteil D-5127/2009 vom 28. August 2009, dass keine Hinweise bestehen würden, die an der Rechtmässigkeit des Abklärungsergebnisses der Botschaft zweifeln lassen würden. Der Kopie des chinesischen Familienbüchleins mass das Gericht keinen rechtserheblichen Beweiswert zu und die geltend gemachte Flucht aus der VR China stufte es als unglaubhaft ein. Dieses Urteil ist rechtskräftig und der Beschwerdeführer bringt im vorliegenden Verfahren keine neuen Gründe vor, die an dieser Einschätzung etwas zu ändern vermöchten. Zu prüfen ist deshalb nur, ob es dem Beschwerdeführer zumutbar und möglich ist, bei der indischen Botschaft Reisedokumente zu beschaffen; seine geltend gemachten (Verfolgungs-)Vorbringen in Bezug auf die VR China sind dabei unbeachtlich.

5.2 Der Citizenship Act von 1955 (zuletzt angepasst im Jahr 2019) ermöglicht seit dem Sommer 2017 Personen, die zwischen dem 26. Januar 1950 und dem 1. Juli 1987 in Indien geboren wurden, den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt (vgl. Art. 3 Citizenship Act von 1955, Refworld | India: The Citizenship Act, 1955 with 2019 amendments). Hinweise zum Vorgehen für den Erhalt des indischen Passes und auf das entsprechende

Antragsformular finden sich auf der Webseite der indischen Vertretung in der Schweiz (vgl. Embassy of India, Berne, Switzerland: Application for fresh passport / reissue [indembassybern.gov.in]) sowie im ausführlichen "Compendium of Instructions/Guidelines Relating to Issue of Passports in India/Abroad" auf der Seite des indischen Passportals (vgl. < https://portal1.passportindia.gov.in/AppOnlineProject/pdf/Passport_Manual_16_Chapters_to_be_disclosed.pdf >). Der Antrag für einen Reisepass ist online auszufüllen. Nach dem Ausfüllen der Details werden eine Web File Nummer und ein Antragsformular generiert, welche von der antragstellenden Person ausgedruckt werden können. Das Antragsformular ist zusammen mit den erforderlichen Dokumenten und nach der Bezahlung einer Gebühr der Botschaft einzureichen (vgl. Embassy of India, Berne, Switzerland: Application for fresh passport / reissue [indembassybern.gov.in]).

Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei mehrmals bei der indischen Botschaft vorbeigegangen und habe diese schriftlich kontaktiert, ohne ein Reisedokument erhalten zu haben. Am 3. September 2009 habe er mit Hilfe einer Übersetzerin persönlich auf der indischen Botschaft vorgesprochen und Reisepapiere sowie ein Visum für Indien beantragt. Dies sei jedoch abgelehnt worden, da die indische Botschaft Nicht-Staatsangehörigen keine Reisedokumente ausstelle. Auf ein Schreiben vom 17. November 2009 habe er keine Antwort erhalten (vgl. act. 7 S. 4). Am 21. Juli 2020 sei er erneut bei der indischen Botschaft vorbeigegangen, jedoch habe er keinen Einlass erhalten. Einer Mitarbeiterin habe er seine Situation geschildert, diese habe ihm mitgeteilt, die indische Botschaft werde nicht auf Gesuche von Einzelpersonen tätig (vgl. act. 7 S. 4 und Beilage 1 zu act. 7). Das indische Gesetz bezüglich des Erhalts der Staatsbürgerschaft von tibetischen Personen zufolge Geburt in Indien wurde erst im Sommer 2017 angepasst. Die früheren Bemühungen des Beschwerdeführers stellen damit keinen Nachweis für die Unmöglichkeit der Papierbeschaffung dar. Auch die SFH-Länderanalyse vom 9. September 2013 (vgl. Beilage 4 zu act. 1) gibt deshalb nicht die aktuelle Situation wieder. Nicht ersichtlich ist, ob der Beschwerdeführer nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung im Sommer 2017 bei der indischen Botschaft je ein Antragsformular mit den nötigen weiteren Dokumenten eingereicht hat oder sich einen offiziellen Termin hat geben lassen. Es ist der indischen Botschaft nicht vorzuwerfen, dass sie die Ausstellung eines Reisepasses vom Einreichen bestimmter Unterlagen abhängig macht. Auch legte der Beschwerdeführer nicht dar, sich beispielsweise Hilfe von einer auf das indische Einbürgerungsverfahren spezialisierten Person geholt zu haben. Er muss nachweisen, dass er

alle notwendigen Dokumente eingereicht und alle notwendigen Schritte unternommen hat; informelle Schreiben und Vorsprachen ohne vorherige Anmeldung genügen dazu nicht. Aufgrund der strengen Anforderungen, die an die Ernsthaftigkeit der Bemühungen zur Beschaffung von Reisepapieren zu stellen sind, ist in einer Gesamtwürdigung nicht davon auszugehen, der Beschwerdeführer habe alles ihm zumutbare unternommen, um in deren Besitz zu gelangen. Das Verfahren und dessen Ablauf zum Erhalt eines Reisedokuments 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 F-1004/2019 vom 11. Februar 2021 E. 5.3).

5.3 Aufgrund obiger Erwägungen ist die Beschaffung eines gültigen indischen Reisedokuments durch den Beschwerdeführer als zumutbar und als möglich einzustufen. Er ist nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 anzusehen. Damit fehlt es an einer unabdingbaren Voraussetzung für die Ausstellung des beantragten Reisedokuments für eine ausländische Person.

6.

Die angefochtene Verfügung erweist sich damit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig. Es erübrigt sich vor diesem Hintergrund, auf die weiteren Vorbringen in der Beschwerde (Verletzung Reise- und Religionsfreiheit) näher einzugehen. Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

7.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und auf Fr. 800.– festzusetzen (Art. 63 Abs. 1 VwVG 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, soweit darauf eingetreten wird.

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 (Ref-Nr. [...] / N [...])

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Annina Mondgenast

Versand: