



Urteil vom 7. Oktober 2019

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richter Gregor Chatton, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

Parteien

X. _____,
vertreten durch
Z. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin (geb. 1990), eine eritreische Staatsangehörige, reiste am 27. Juni 2018 zusammen mit ihrer Tochter (geb. 2009) mittels Laissez-Passer in die Schweiz ein, nachdem der Migrationsdienst des Kantons Bern ihrem Antrag um Einreise stattgegeben hatte. In der Folge wurde ihr im Rahmen des Familiennachzugs eine Aufenthaltsbewilligung erteilt. Ihr Ehemann, ebenfalls aus Eritrea stammend, wurde mit Asylentscheid des SEM vom 7. Juli 2014 als Flüchtling in der Schweiz vorläufig aufgenommen. Seit dem 15. Januar 2018 ist er im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung.

B.

Am 23. Oktober 2018 beantragte die Beschwerdeführerin für sich und ihre Tochter beim Migrationsdienst des Kantons Bern die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Sie machte geltend, aufgrund der politischen Lage sei es ihr nicht möglich, heimatliche Reisedokumente auf der Auslandsvertretung ihres Heimatlandes zu beantragen (Akten der Vorinstanz [SEM act.] 3).

C.

Nach Überprüfung der Unterlagen teilte das SEM der Beschwerdeführerin im Hinblick auf ihr Gesuch mit Schreiben vom 7. Dezember 2018 im Wesentlichen mit, die Voraussetzungen für die Ausstellung des beantragten Reisedokuments seien in ihrem Fall nicht erfüllt. Es sei ihr möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses zu bemühen. Falls die heimatlichen Behörden eine Ausstellung verweigern würden, benötige das SEM hierfür eine schriftliche Bestätigung mit Angabe des Ablehnungsgrundes. Weiter wurde ihr mitgeteilt, dass sie die Möglichkeit habe, eine beschwerdefähige (gebührenpflichtige) Verfügung zu verlangen, ansonsten werde das Gesuch als gegenstandslos abgeschrieben (SEM act. 10).

Das Gesuch um Ausstellung eines schweizerischen Reisedokuments bezüglich der Tochter der Beschwerdeführerin hiess das SEM mit Verfügung vom 7. Dezember 2018 gut (SEM act. 11).

D.

In einer undatierten schriftlichen Eingabe an das SEM wies der Ehemann der Beschwerdeführerin darauf hin, dass seine Partnerin als Flüchtling von

Eritrea nach Äthiopien gereist sei. Von der UNHCR sei ihr ein persönliches Ausweispapier ausgestellt worden. Weiter sei ihr bei der Einreise in die Schweiz ein «Einreiseausweis» (Laissez-Passer) ausgestellt worden. Über weitere Ausweispapiere verfüge die Beschwerdeführerin nicht (SEM act. 13).

E.

Das SEM machte gegenüber der Beschwerdeführerin in seinem Schreiben vom 8. Januar 2019 geltend, dass keine neuen Elemente vorliegen würden, um einen anderen Entscheid herbeizuführen. Erneut wurde ihr die Möglichkeit gegeben, innert gesetzter Frist eine beschwerdefähige und kostenpflichtige Verfügung zu verlangen (SEM act. 15). Hierauf ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung (SEM act. 16).

F.

Mit Verfügung vom 19. Juni 2019 wies die Vorinstanz das Gesuch ab. Im Wesentlichen führte sie aus, die Beschwerdeführerin verfüge über eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton Bern. Es sei ihr deshalb zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu bemühen. Gemäss den Ausführungen des SEM besitze die Beschwerdeführerin neben dem Laissez-Passer und der «sudanesischen Flüchtlings-Identitätskarte» keine weiteren Ausweisdokumente. Der Nachweis der Nationalität und Identität seien jedoch grundlegende Voraussetzungen für den Erhalt des Reisepasses. Es obliege der Beschwerdeführerin, die notwendigen Vorkehrungen zur Beschaffung entsprechender Identitätsdokumente vorzunehmen. Es sei nicht nachgewiesen, dass sich die heimatlichen Behörden ohne Angaben von objektiven Gründen geweigert hätten, ihr einen Pass auszustellen. Sie gelte demnach nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 10 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5 [SEM act. 17]).

G.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 27. Juni 2019 (Datum des Poststempels) liess die nunmehr vertretene Beschwerdeführerin sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung beantragen; das Gesuch sei erneut zu prüfen und das Reisedokument sei auszustellen. Begründet wurde dies im Wesentlichen mit dem Umstand, dass die Beschwerdeführerin ein Reisedokument beantrage, wie es bereits ihre Tochter und ihr Ehemann erhalten hätten. Eine Verweigerung des gewünschten Dokuments würde eine

unzumutbare Ungleichbehandlung darstellen. Auch sei in der Verfügung ein Sachfehler vorhanden. Das SEM erwähne dort eine «sudanesische Flüchtlings-Identitätskarte». Dies sei falsch. Die Beschwerdeführerin – wie auch ihr Ehemann und ihre Tochter – stamme aus Eritrea (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer act. 1]).

H.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 9. August 2019 die Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 5).

I.

Die Beschwerdeführerin hielt mit Replik vom 20. August 2019 an ihren Anträgen und deren Begründung fest. Gleichzeitig ersuchte sie um Einsicht in die Akten (BVGer act. 7).

J.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht das SEM mit Zwischenverfügung vom 4. September 2019 beauftragt hatte, den Vollzug der Einsicht in die vorinstanzlichen Akten vorzunehmen, liess dieses der Beschwerdeführerin die Verfahrensakten in Kopieform – mit Ausnahme der internen Akten – zukommen. Einer den Akten beigelegten Aktennotiz vom 11. September 2019 kann entnommen werden, dass das SEM das Identitätsdokument in der angefochtenen Verfügung vom 19. Juni 2019 fälschlicherweise als «sudanesische Flüchtlingskarte» bezeichnete; es handle sich um ein äthiopisches Dokument (SEM act. 24).

K.

Mit schriftlicher Eingabe vom 18. September 2019 nahm die Beschwerdeführerin abschliessend Stellung.

L.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen der Vorinstanz betreffend Reisedokumente und Bewilligungen zur Wiedereinreise sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG; Art. 5 VwVG; Art. 59 AIG und Art. 1 RDV).

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

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt (Art. 50 und 52 VwVG).

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet 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 des Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2).

3.

Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Rechtmittleingabe im Wesentlichen geltend, es handle sich um ein Missverständnis, sie wolle keinen normalen (schweizerischen) Reisepass, sondern lediglich ein «Travel Document», wie es ihr Ehemann und ihre Tochter bereits erhalten hätten. Die Verweigerung eines «Travel Documents» würde eine unzumutbare Ungleichbehandlung darstellen. In ihren Stellungnahmen vom 20. August und 18. September 2019 führte sie überdies aus, sämtliche Familienmitglieder hätten die gleichen Dokumente vorgelegt. Die Ungleichbehandlung sei damit nicht verständlich. Dazu gilt es Folgendes auszuführen:

3.1 In Art. 1 Abs. 1 RDV werden die Reisedokumente aufgelistet, welche das SEM ausstellt. Dies sind: Reiseausweise für Flüchtlinge (Bst. a), Pässe für ausländische Personen (Bst. b) und Reiseersatzdokumente für ausländische Personen für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung (Bst. d). Ferner kann das SEM eine Bewilligung zur Wiedereinreise in Form eines Rückreisevisums ausstellen (Art. 1 Abs. 2 RDV).

3.2 Nach Massgabe von Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 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. Einer ausländischen Person mit Aufenthaltsbewilligung kann hingegen ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden, wenn sie schriftlos ist (Art. 4 Abs. 2 Bst. a RDV). Ein Anspruch auf die Erteilung eines Passes besteht in diesem Fall hingegen selbst bei Vorliegen der Schriftenlosigkeit nicht. Art. 4 Abs. 2 RDV räumt den Behörden bezüglich der Abgabe eines Passes für eine ausländische Person ausdrücklich ein gewisses Ermessen ein.

3.3 Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin liegt im Hinblick auf das von ihr gewünschte Reisedokument kein Missverständnis vor. Wie obige Ausführungen aufzeigen, kommt in ihrem Fall lediglich die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person in Frage. Sie selbst ersuchte denn auch am 23. Oktober 2018 beim zuständigen Migrationsamt um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person (SEM act. 3; vgl. dazu auch die allgemeinen Ausführungen im Urteil des BVGer C-5495/2013 vom 27. Juli 2015 S. 4 in fine und S. 5). Entsprechend prüfte das SEM das Gesuch und lehnte es mit Verfügung vom 19. Juni 2019 ab.

3.4 Auch die von der Beschwerdeführerin ins Feld geführte Ungleichbehandlung ist nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführerin und ihr Ehemann verfügen nicht über den gleichen migrationsrechtlichen Status, weshalb – wie erwähnt – unterschiedliche rechtliche Grundlagen zur Anwendung kommen (vgl. E. 3.2). Der Ehemann der Beschwerdeführerin – der mittlerweile über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt – wurde mit Asylentscheid vom 7. Juli 2014 als Flüchtling anerkannt (vgl. SEM act. A12) und hat damit einen *Anspruch* auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge. Folgerichtig wurden seine Gesuche um Ausstellung eines Reiseausweises vom SEM jeweils gutgeheissen (vgl. SEM act. 1 und 19). Die Beschwerdeführerin, die im Familiennachzug in die Schweiz einreiste und über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, kann daraus für das vorliegende Verfahren

nichts ableiten. Die Statusfrage bildet denn auch nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Ihr Gesuch richtet sich demzufolge nach Art. 4 Abs. 2 Bst. a RDV. Es ist dem SEM damit nicht vorzuwerfen, dass es die jeweiligen Gesuche um Reisepapiere unterschiedlich behandelte.

3.5 Nichts daran zu ändern vermag auch der Umstand, dass die Vorinstanz in ihrer Verfügung vom 19. Juni 2019 fälschlicherweise ausführte, die Beschwerdeführerin besitze eine «*sudanesishe* Flüchtlingskarte», obwohl es sich um ein äthiopisches Dokument handelt. Bereits mit Vernehmlassung vom 9. August 2019 führte das SEM dazu aus, es handle sich zwar um ein bedauerliches Versehen, es sei hingegen nicht entscheidungsrelevant (BVGer act. 5; siehe dazu auch SEM act. 24). Dem gilt es beizupflichten, zumal das SEM bereits im vorinstanzlichen Verfahren davon ausging, die Beschwerdeführerin sei Eritreerin (vgl. bspw. Verfügung vom 19. Juni 2019).

4.

Es stellt sich weiter die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht das Gesuch der Beschwerdeführerin um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person ablehnte.

4.1 Unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. a RDV ist – wie bereits erwähnt – die *Schriftenlosigkeit* der ersuchenden Person. Eine solche wurde bei der Tochter der Beschwerdeführerin vom SEM bejaht, da es sich bei ihrem Vater um einen in der Schweiz anerkannten Flüchtling handelt. Ihr Gesuch wurde entsprechend gutgeheissen (SEM act. 11). Demgegenüber wurde im Fall der Beschwerdeführerin festgehalten, sie erfülle die Voraussetzungen der Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 10 RDV nicht (Verfügung der Vorinstanz vom 19. Juni 2019).

4.2 Gemäss der Legaldefinition von Art. 10 Abs. 1 RDV gilt eine ausländische Person als schriftenlos, wenn sie keine gültigen Reisedokumente ihres Heimatstaates besitzt *und* wenn von ihr nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen heimatlichen Behörden um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokuments bemüht (Bst. a), oder wenn für sie die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b).

4.3 Die Beschwerdeführerin verfügt gemäss den Akten über keine Reisedokumente ihres Heimatlandes. In ihrem Gesuch um Ausstellung eines

Passes für eine ausländische Person macht sie geltend, aufgrund der politischen Situation in ihrem Heimatland könne sie keine heimatlichen Reisedokumente auf der Auslandvertretung ihres Heimatlandes beantragen (SEM act. 3).

4.3.1 Mit diesem Vorbringen wird verkannt, dass die Frage der Zumutbarkeit, also diejenige, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betroffenen Personen verlangt werden kann, in diesem Zusammenhang nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen ist (vgl. Urteil des BGer 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 m.H.). Personen, welche weder schutzbedürftig noch asylsuchend sind, wird die Kontaktaufnahme zu den Behörden des Herkunftsstaates für die Beantragung von Reisedokumenten grundsätzlich zugemutet (vgl. Art. 10 Abs. 3 RDV sowie Urteil des BVer C-6101/2014 vom 29. Dezember 2015 E. 4.4).

4.3.2 Die Beschwerdeführerin ist im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz eingereist und besitzt eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton Bern. Sie macht denn auch nicht konkret geltend, wieso ihr eine Kontaktaufnahme mit der heimatlichen Vertretung im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten nicht zugemutet werden kann. Der pauschale Hinweis auf die politische Lage in Eritrea genügt diesbezüglich nicht. Zu Recht führt die Vorinstanz demzufolge in ihrer Verfügung vom 19. Juni 2019 aus, es sei der Beschwerdeführerin zumutbar, sich bei der zuständigen Behörde ihres Heimatstaats in der Schweiz um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu bemühen.

4.3.3 Nach dem Gesagten fehlt es an objektiven Gründen für die Annahme der Unzumutbarkeit nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV.

4.4 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 (zum Ganzen siehe BVGE 2014/23 E. 5.3 - 5.4).

4.4.1 Die Beschwerdeführerin hat zu keiner Zeit geltend gemacht, die heimatlichen Behörden hätten sich ohne Angabe von objektiven Gründen geweigert, ihr einen Pass auszustellen. Es ergibt sich weder aus den Akten noch wurde im vorliegenden Verfahren dargelegt, dass die Beschwerde-

führerin bereits bei ihrer Heimatvertretung um die Ausstellung eines Reisepasses ersucht oder überhaupt irgendwelche Schritte eingeleitet hätte, um in den Besitz eines heimatlichen Reisedokuments zu gelangen. Zu Recht macht das SEM in dieser Hinsicht geltend, es obliege der Beschwerdeführerin, die notwendigen Vorkehrungen zur Beschaffung entsprechender Identitätsdokumente vorzunehmen (Verfügung vom 19. Juni 2019).

4.4.2 Damit ist auch das Erfordernis der Unmöglichkeit der Beschaffung von Reisedokumenten gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV nicht als erfüllt zu betrachten.

4.5 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zum heutigen Zeitpunkt keine Umstände vorliegen, aufgrund derer die Beschwerdeführerin als schriftlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV anzusehen wäre. Es fehlt somit an einer unabdingbaren Voraussetzung für die Ausstellung des beantragten Passes für eine ausländische Person. Es erübrigt sich damit, auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin einzugehen.

5.

Keine Beachtung findet auch der abschliessende Antrag der Beschwerdeführerin, es sei auf die Gebühr von Fr. 150.- für die Ausstellung einer Verfügung zu verzichten, da sie aufgrund einer sprachlich ungeklärten Bezeichnung für das von ihr begehrte Dokument verfasst worden sei (vgl. Beschwerde). Ein Missverständnis im Hinblick auf den Verfügungsgegenstand liegt gerade nicht vor (E. 3.3). Die Beschwerdeführerin selbst hat im Übrigen in ihrem Schreiben vom 16. Januar 2019 – in Kenntnis der Gebührenpflicht – ausdrücklich den Erlass einer Verfügung verlangt (vgl. SEM act. 15 und 16).

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.

Demzufolge sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 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)).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 900.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den in gleicher Höhe einbezahlten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Susanne Stockmeyer

Versand: