



Abteilung VI
F-3392/2015

Urteil vom 25. April 2017

Besetzung

Richter Martin Kayser (Vorsitz),
Richter Daniele Cattaneo,
Richterin Marianne Teuscher,
Gerichtsschreiberin Barbara Kradolfer.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer (geb. 1956), irakischer Staatsangehöriger, reiste 1996 in die Schweiz ein und wurde wegen Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen; seither wurden mehrere Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung abgewiesen. Mit Verfügung vom 23. Oktober 2012 lehnte die Vorinstanz sein Gesuch um Ausstellung einer Bewilligung zur Wiedereinreise ab. Die hiergegen erhobene Beschwerde hiess das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil C-5942/2012 vom 27. August 2014 (BVGE 2014/23) gut. Das Gericht stellte die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers fest und wies die Sache zur Neubeurteilung und Sachverhaltsergänzung an die Vorinstanz zurück (namentlich mit dem Auftrag, das Vorliegen von Reisegründen gemäss Art. 9 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 [RDV, SR 143.5] und allfälliger Verweigerungsgründe gemäss Art. 19 RDV zu prüfen).

B.

Der Beschwerdeführer stellte am 18. Dezember 2014 erneut ein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person, machte humanitäre Reisegründe geltend (Besuch von Familienangehörigen) und legte zur Begründung der Schriftenlosigkeit das ihn betreffende Gerichtsurteil bei. Die Vorinstanz teilte ihm mit Schreiben vom 30. Dezember 2014 mit, sie sei bereit, für eine Reise ins Ausland zwecks Beschaffung eines irakischen Passes ein Reisedokument auszustellen, und bot ihm an, das gestellte Gesuch entsprechend umzuwandeln. Hierzu müsse er sich zuerst an die irakische Botschaft in Bern wenden zwecks Abklärung und Bestätigung der Identität, dort das Gesuch um Ausstellung eines irakischen Passes einreichen und einen Termin für die Erfassung der biometrischen Daten mit der zuständigen Botschaft im Ausland vereinbaren. Der Beschwerdeführer antwortete mit Schreiben vom 29. Januar 2015, er sei nicht fähig, die gestellten Bedingungen zu erfüllen.

C.

Die Vorinstanz lehnte das vom Beschwerdeführer gestellte Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person mit Verfügung vom 24. April 2015 ab (versandt am 27. April 2015). Zur Begründung wurde ausgeführt, man sei bereit, dem Beschwerdeführer einen Pass für eine Reise zwecks Beschaffung eines heimatlichen Passes auszustellen, zumal dies als Reisegrund gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. b RDV zu qualifizieren sei.

Bedingung dafür sei, dass er nachweise, dass sein Passantrag von den irakischen Behörden grundsätzlich gutgeheissen werde und nur noch die Erhebung der biometrischen Daten ausstehe. Sobald er im Besitz eines irakischen Reisepasses sei, könne er anschliessend ein weiteres Gesuch um Ausstellung eines Rückreisevisums für die ursprünglich geplante Reise einreichen. Die gestellten Bedingungen seien nicht zu hoch gegriffen. Nach dem Gesagten erfülle der Gesuchsteller die Voraussetzungen der Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 10 RDV nicht.

D.

Der Beschwerdeführer erhob mit Rechtsmitteleingabe vom 28. Mai 2015 Beschwerde und beantragt sinngemäss die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Zur Begründung verweist er im Wesentlichen auf das ihn betreffende Urteil BVGE 2014/23.

E.

Das Bundesverwaltungsgericht forderte die Vorinstanz mit Zwischenverfügung vom 9. Juni 2015 auf, eine Vernehmlassung einzureichen, und wies namentlich darauf hin, dass das Gericht die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers festgestellt und die Vorinstanz allgemein angewiesen hatte, das Vorliegen von Reisegründen gemäss Art. 9 RDV – und somit auch die geltend gemachten humanitären Gründe – zu prüfen.

F.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 7. Juli 2015 die Abweisung der Beschwerde. Sie anerkenne eine temporäre Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers und habe aufforderungsgemäss geprüft, ob die Ermöglichung einer Reise nach Paris zwecks Passbeschaffung als Reisegrund zu qualifizieren sei. Diesbezüglich sei man zu einem positiven Ergebnis gekommen. Die mit der Ausstellungen eines Reisedokuments zwecks Beschaffung eines irakischen Passes in Paris gestellten Anforderungen seien zumutbar. Der Beschwerdeführer besitze eine Identitätskarte, einen Nationalitätsausweis und einen abgelaufenen irakischen Pass. Der Identitätsnachweis sollte daher keine Probleme bereiten. Gemäss Aufforderung des Gerichts habe man auch das Vorliegen humanitärer Reisegründe geprüft und komme zum Schluss, dass eine einmalige Reise zwecks Besuch von Verwandten zu bewilligen sei. Sobald der Beschwerdeführer im Besitz eines gültigen irakischen Passes sei, falle die Schriftenlosigkeit weg, und er habe die Möglichkeit, den heimatlichen Pass zur Ausstellung eines Rückreisevisums für die geplante Reise zuzustellen, wobei er die Reisedaten und das Reiseziel angeben müsse.

G.

Der Beschwerdeführer führt mit Replik vom 14. August 2015 aus, die Migrationsbehörde sei ihm feindlich gesinnt und schränke seine Bewegungsfreiheit ein. Er lebe seit mehr als 20 Jahren in der Schweiz und habe das Recht auf einen richtigen Aufenthalt und auch auf Einbürgerung. Er wolle Schweizer Dokumente erhalten und seine Familie besuchen dürfen.

H.

Mit Zwischenverfügung vom 9. September 2015 wurde die Vorinstanz eingeladen, spezifische Fragen zur Möglichkeit von in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Irakern legal nach Frankreich zu reisen zu beantworten. Dieser Aufforderung kam die Vorinstanz am 5. November 2015 nach.

I.

Am 21. Dezember 2016 wurde die Vorinstanz eingeladen, sich zur aktuellen Situation betreffend Beschaffung von irakischen Reisedokumenten zu äussern. In ihrer Stellungnahme vom 4. Januar 2017 hält die Vorinstanz fest, dass die irakische Botschaft in Bern seit Dezember 2015 in der Lage sei, die Fingerabdrücke der irakischen Staatsangehörigen zu erfassen. Es erübrige sich daher eine Reise nach Paris und damit die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

J.

Eingeladen, sich zu dieser neuen Sachlage zu äussern, reichte der Beschwerdeführer am 15. Februar 2016 eine Stellungnahme ein.

K.

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

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

1.1 Verfügungen des SEM betreffend Reisedokumente sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG; Art. 5 VwVG; Art. 59 AuG [SR 142.20]; 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 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). In Sachen Aufenthaltsrecht und Einbürgerung stellt der Beschwerdeführer keine Anträge (vgl. Sachverhalt Bst. G); darauf wäre auch nicht einzutreten, geht es doch im vorliegenden Verfahren einzig um die Frage, ob dem Beschwerdeführer ein Reisedokument auszustellen ist.

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 seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Einer *vorläufig aufgenommenen Person* kann ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden, wenn sie schriftenlos ist und das SEM ihr eine Rückreise in die Schweiz bewilligt (Art. 59 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 4, Art. 9 und Art. 10 Abs. 1 RDV).

3.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist im Urteil BVGE 2014/23 nach vertiefter Prüfung der seit Jahren andauernden Situation von in der Schweiz lebenden Irakern in Bezug auf die Beschaffung heimatlicher Reisepässe (E. 5.3) zum Schluss gekommen, dass der dem schweizerischen Staat aus der Verfassung erwachsenden Schutzverpflichtung grösseres Gewicht zukomme als dem Interesse des irakischen Staates an der uneingeschränkten Wahrung der Passhoheit (E. 5.5). Da für vorläufig aufgenommene Iraker die Passbeschaffung weder über eine Vorsprache bei der irakischen Botschaft in Paris (E. 5.5) noch mittels einer Reise in den Irak (E. 5.6 f.) auf absehbare Zeit zu verwirklichen sei, seien sie als schriftenlos anzusehen (E. 5.9). Zusätzlich muss bei vorläufig aufgenommenen Ausländern ein Rei-

segund vorliegen (vgl. Art. 9 RDV). Diesbezüglich wie auch betreffend allfällige Verweigerungsgründe (Art. 19 RDV) erwies sich der Sachverhalt allerdings als noch nicht geklärt. Die Vorinstanz wurde daher aufgefordert, im Rahmen einer Neuurteilung dem Anspruch des Beschwerdeführers auf Achtung seines Rechts auf Privat- und Familienleben Rechnung zu tragen und *neben dem Vorliegen anderer Reisegründe* namentlich auch zu prüfen, ob die Ermöglichung einer Reise nach Paris zwecks Passbeschaffung als Reisegrund zu qualifizieren sei.

3.3 Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung ungeachtet der für sie verbindlichen Feststellung der Schriftenlosigkeit durch das Gericht (Ziff. 2 des Dispositivs) aus, der Beschwerdeführer erfülle die Voraussetzungen des Art. 10 RDV nicht, und prüfte entgegen der klaren Anweisung des Gerichts auch nicht, ob humanitäre Gründe gemäss Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV vorliegen. Die Vorinstanz war überdies nach dem Rückweisungsentscheid nicht von sich aus tätig geworden, sondern erst mehrere Monate später, nachdem der Beschwerdeführer ein erneutes Gesuch um Ausstellung eines Reisedokuments gestellt und dabei auf das Gerichtsurteil hingewiesen hatte. Dieses Vorgehen der Vorinstanz ist als formelle Rechtsverweigerung einzustufen (Art. 29 Abs. 1 BV). Mangels eines entsprechenden Antrags ist allerdings im Dispositiv von einer förmlichen Feststellung abzusehen. Das Vorgehen der Vorinstanz wird dagegen bei den Nebenfolgen zu berücksichtigen sein (vgl. E. 5).

4.

Inzwischen hat sich die Sachlage grundlegend geändert. Für die Beurteilung ist auf diese neue Sachlage abzustellen (vgl. E. 2).

4.1 Die ursprünglich im Zentrum dieses Verfahrens stehende Frage, ob in der Schweiz vorläufig aufgenommene Iraker legal nach Paris reisen können, um ihre biometrischen Daten erfassen zu lassen, ist inzwischen obsolet geworden. Gemäss Auskunft der Vorinstanz vom 4. Januar 2017 können die Fingerabdrücke bereits seit Dezember 2015 bei der Irakischen Botschaft in der Schweiz abgenommen werden (vgl. Sachverhalt Bst. I).

4.2 Der Beschwerdeführer äussert sich in seiner Stellungnahme vom 15. Februar 2017 (vgl. Sachverhalt Bst. J), soweit aus den nur schwer verständlichen Ausführungen erkennbar ist, nicht zu dieser veränderten Situation. Vielmehr vertritt er, wie bereits in seiner Replik (vgl. Sachverhalt Bst. G), die Auffassung, nach mehr als zwanzig Jahren Aufenthalt in der Schweiz ein Anrecht auf ein schweizerisches Reisedokument zu haben. Er

erwähnt auch Schwierigkeiten, die überall mit einem irakischen Reisepass verbunden seien. Ferner lässt sich der Eingabe entnehmen, dass sich der Beschwerdeführer ungerecht behandelt fühlt, weil so vielen anderen ausländischen Personen ein schweizerisches Reisedokument ausgestellt werde.

4.3 Wie erwähnt, ist die Schriftenlosigkeit unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines schweizerischen Reisedokuments für ausländische Personen (Art. 10 RDV; E. 3.1). In Bezug auf den Beschwerdeführer wurde die Schriftenlosigkeit in BVGE 2014/23 (E. 5.9) aufgrund der damaligen Sachlage bejaht. Heute stellt sich die Situation anders dar. Es ist für irakische Staatsangehörige nicht mehr notwendig, nach Paris zu reisen, um die Voraussetzungen für die Ausstellung eines irakischen Reisepasses zu erfüllen. Vielmehr können seit Dezember 2015 die Fingerabdrücke bei der irakischen Botschaft in Bern erfasst werden. Weder aus den Vorbringen des Beschwerdeführers noch aus den Akten ergeben sich Hinweise, die an der Richtigkeit dieser Auskunft Zweifel wecken könnten. Es ist für den Beschwerdeführer mangels gegenteiliger Hinweise in den Akten auch zumutbar, diesen Schritt zu unternehmen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV), obwohl er wegen Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen ist (vgl. hierzu die Ausführungen in BVGE 2014/23 E. 5.2).

4.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass vom Beschwerdeführer verlangt werden kann, die für die Ausstellung eines irakischen Reisepasses notwendigen Schritte zu unternehmen, d.h. seine Fingerabdrücke bei der irakischen Botschaft in Bern erfassen zu lassen und die erforderlichen Dokumente vorzulegen (vgl. Sachverhalt Bst. F). Er ist damit nicht (mehr) schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV. Dass das Reisen mit einem irakisches Reisedokument möglicherweise mit mehr Einschränkungen verbunden ist als mit einem schweizerischen Reisedokument, vermag an dieser Schlussfolgerung ebenso wenig etwas zu ändern, wie der geltend gemachte Umstand, dass viele andere, insbesondere vorläufig aufgenommene Personen entsprechende schweizerische Reisedokumente erhalten haben. Die Verfügung der Vorinstanz verletzt daher angesichts der aktuellen Sachlage (vgl. E. 2) im Ergebnis keine Bestimmung des Bundesrechts (Art. 49 Bst. a VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Allerdings rechtfertigt es sich angesichts des Vorgehens der Vorinstanz (E. 3.3) ausnahmsweise, dem

Beschwerdeführer keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 letzter Satz VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Beilagen: Vorakten, Kopie Akt. 19)
- das Amt für Migration des Kantons Luzern (Ref-Nr. [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Martin Kayser

Barbara Kradolfer

Versand: