



Abteilung VI
F-4075/2019

Urteil vom 17. März 2020

Besetzung

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

Parteien

A. _____,
vertreten durch
lic. iur. Peter Frei, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Der aus dem Niger stammende Beschwerdeführer (geb. [...]) reiste am 13. Juni 2006 in die Schweiz ein und ersuchte gleichentags um Asyl. Mit Verfügung vom 13. Oktober 2010 stellte das damals zuständige Bundesamt für Migration (BFM; heute: Staatssekretariat für Migration [SEM]) fest, der Beschwerdeführer erfülle die Flüchtlingseigenschaft nicht, lehnte sein Asylgesuch ab und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz an (Akten der Vorinstanz [SEM act.] A2/9-A3/2 und A61/10). Die gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil D-8056/2010 vom 4. Oktober 2011 ab (SEM act. A65/21 und A70/18). In der Folge gelangte der Beschwerdeführer in den Jahren 2015 und 2016 mit zwei Wiedererwägungsgesuchen an das SEM, welche beide abschlägig entschieden wurden.

B.

Mehrere Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung wegen Vorliegens eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls blieben ohne Erfolg (vgl. SEM act. C3). Am 7. Dezember 2017 ersuchte der Beschwerdeführer erneut um Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung. Angesichts der langen Aufenthaltsdauer sowie seiner guten Integration stimmte das SEM am 18. Januar 2018 der Erteilung der gewünschten Bewilligung im Rahmen von Art. 14 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) zu. Er ist seither in Besitz einer Aufenthaltsbewilligung (SEM act. V39/5-V43/1).

C.

Am 30. April 2019 beantragte der Beschwerdeführer beim Amt für Migration und Integration des Kantons Aargau die Ausstellung eines Reisepasses für eine ausländische Person. Das Gesuch wurde der Vorinstanz zur Prüfung und zum Entscheid überwiesen (SEM act. 1/3-2/4).

D.

Nach Überprüfung der Gesuchsunterlagen teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer am 8. Mai 2019 mit, die Voraussetzungen für die Ausstellung des beantragten Reisedokuments seien nicht erfüllt. Er habe die Möglichkeit, eine gebührenpflichtige, beschwerdefähige Verfügung zu verlangen. Ohne Gegenbericht bis zum 13. Juni 2019 werde sein Gesuch als gegenstandslos abgeschrieben (SEM act. 3/6). Am 21. Mai 2019 ersuchte er die Vorinstanz um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung (SEM act. 4/1).

E.

Mit Verfügung vom 24. Juni 2019 wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Passes für ausländische Personen ab. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, der Beschwerdeführer verfüge über eine ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz, sei jedoch nicht als Flüchtling anerkannt worden. Es sei ihm deshalb zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates um Ausstellung eines Reisedokuments zu bemühen. Dabei obliege es ihm, die von der Botschaft verlangten notwendigen Anforderungen zu erfüllen. Aufgrund seines Aufenthaltsstatus in der Schweiz sei es ihm überdies möglich und zumutbar, zwecks Ausstellung eines Reisepasses nach Niger zu reisen. Zusammenfassend erfülle er die Voraussetzungen gemäss Art. 10 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) nicht (SEM act. 5/5).

F.

Mit ursprünglich bei der Vorinstanz eingereichter Eingabe vom 16. Juli 2019 ersuchte der Beschwerdeführer diese um Wiedererwägung ihrer Verfügung sowie um Ausstellung eines Reisedokuments. Eventualiter beantragte er die Weiterleitung der Eingabe als Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht, was die Vorinstanz getan hat. Diesfalls ersuchte er das Gericht um Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung. Er machte geltend, die nigrische Botschaft im Frühjahr 2018 um Ausstellung eines Reisepasses ersucht zu haben. Gemäss deren Schreiben vom April 2019 könne ihm jedoch kein Pass ausgestellt werden, da er weder nachgewiesen habe, dass er nigrischer Staatsangehöriger sei, noch seinen Zivilstand belegt habe. Bereits während des Asylverfahrens bei der Botschaft gestellte Gesuche um Ausstellung eines Reisedokuments seien allesamt erfolglos gewesen. Er habe demzufolge alles Zumutbare unternommen, um ein heimatliches Reisedokument zu beschaffen. In prozessualer Hinsicht ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege samt Rechtsverteidigung (SEM act. 6/22 und Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer act.] 1).

G.

Mit Schreiben vom 4. September 2019 reichte der Beschwerdeführer ein ausgefülltes Formular «Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege» sowie weitere Unterlagen zu den Akten (BVGer act. 4).

H.

Mit Zwischenverfügung vom 11. September 2019 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege samt Rechtsverbeiständigung mangels Nachweises der Bedürftigkeit ab (BVGer act. 5).

I.

Am 18. September 2019 ersuchte der Beschwerdeführer erneut um Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege und reichte weitere Belege ein (BVGer act. 6).

J.

Mit Zwischenverfügung vom 1. Oktober 2019 hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege samt Verbeiständigung gut (BVGer act. 7).

K.

In ihrer Vernehmlassung vom 22. Oktober 2019 hielt die Vorinstanz an ihrer Verfügung fest und beantragte die Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 8). Mit Schreiben vom 29. Oktober 2019 wurde die vorinstanzliche Stellungnahme dem Beschwerdeführer zur Kenntnisnahme zugestellt (BVGer act. 9).

L.

Auf den weiteren 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 [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).

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

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 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.

Einer schriftenlosen Person mit Aufenthaltsbewilligung kann die Vorinstanz einen Pass für eine ausländische Person abgeben (vgl. Art. 59 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. a RDV). Schriftenlos 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).

4.

Strittig und zu prüfen ist in casu, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers zu Recht verneint hat.

4.1 Der Beschwerdeführer verfügt über eine Aufenthaltsbewilligung. Da er weder schutzbedürftig noch asylsuchend ist, kann ihm eine Kontaktaufnahme mit den nigrischen 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 der nigrischen Vertretung 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).

4.2 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 (BVGE 2014/23 E. 5.3.2 und E. 5.9; Urteile des BVGer F- 1906/2018 vom 8. April 2019 E. 5.3; C-6458/2010 vom 20. Mai 2011 E. 4.3). Als *unmöglich* im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV wird die Papierbeschaffung daher nur angesehen, wenn sich die ausländische Person bei den Behörden ihres Heimatstaates darum bemüht, die Ausstellung der Papiere aber ohne zureichende Gründe verweigert wird, oder wenn es an den rechtlichen Möglichkeiten fehlt, vom Heimat- beziehungsweise Herkunftsstaat überhaupt Papiere zu erlangen (Urteile des BVGer F-499/2018 vom 23. Mai 2019 E. 5.2; C-7204/2014 vom 30. Juni 2015 E. 5.1 m.H.).

4.2.1 Im vorliegenden Verfahren macht der Beschwerdeführer geltend, er habe erfolglos versucht, über die nigrische Botschaft in der Schweiz gültige Reisedokumente zu erhalten (Beschwerde S. 1). Wie sich aus den Akten ergibt, hat er diese im Frühjahr 2018 unter Vorlage eines Geburtsscheins, eines Nationalitätszeugnisses, zweier Passfotos, einer Kopie der schweizerischen Aufenthaltsbewilligung sowie eines Fingerabdruckbogens um Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses ersucht. Die eingereichten Dokumente wurden zur weiteren Überprüfung an das *Ministère de l'intérieur* in Niamey (Niger) übersandt. Als der Beschwerdeführer keine Antwort erhielt, wandte er sich am 21. Dezember 2018 schriftlich an die Botschaft. Diese führte mit Schreiben vom 18. April 2019 aus, dass die Kopie seiner schweizerischen Aufenthaltsbewilligung nicht geeignet sei, die nigrische Staatsangehörigkeit zu belegen. Zudem fehle eine gültige nigrische Personenstandsurkunde («*pièce d'état civil nigérienne*»; vgl. Beilagen zu BVGer act. 1). Rechtsmittelweise wendet der Beschwerdeführer dazu ein, es widerspreche den Fakten, dass er nicht nachgewiesen habe, nigrischer Staatsangehöriger zu sein bzw. dass er seinen Zivilstand nicht belegt habe.

4.2.2 Es ist der nigrischen Botschaft nicht vorzuwerfen, dass sie die Ausstellung eines Reisepasses vom Einreichen bestimmter Unterlagen abhängig macht. Vorliegend kann insbesondere nicht unbeachtlich bleiben, dass der Beschwerdeführer gemäss seinen eigenen Angaben noch nie im Besitz eines heimatlichen Reisepasses gewesen ist (SEM act. A2/9; Antwort auf

Frage 13.1). Auf der Homepage der nigrischen Botschaft in Genf sind lediglich Angaben darüber zu finden, welche Dokumente bei einer *Erneuerung* des Reisepasses einzureichen sind (unter anderem eine Kopie des abgelaufenen Passes; vgl. zu den weiteren, der Botschaft einzureichenden Dokumenten: <http://www.ambassade-niger-geneve.net/demarches.html>).

Unter diesen Umständen ist vom Beschwerdeführer zu erwarten, dass er sich bei der nigrischen Botschaft erkundigt, welche Dokumente in seinem Fall noch einzureichen sind bzw. welche Dokumente geeignet sind, seine nigrische Staatsangehörigkeit zu belegen und wie diese erhältlich gemacht werden können. Wie sich aus einem im Rahmen des ersten Wiedererwägungsgesuchs eingereichten und mit «Signification» betitelten, beglaubigten Dokument vom 15. Juli 2015 ergibt, kann der Beschwerdeführer als Folge der neuen Gesetzgebung gegen den Terrorismus nur in den Besitz eines nigrischen Passes oder von zur Passausstellung benötigten Dokumenten gelangen, wenn er sich *persönlich* ins Heimatland begibt («Signification», SEM act. B [1. Wiedererwägung], unpaginiert). Ein Auszug des entsprechenden präsidialen Dekrets wurde beigelegt. Die «Signification» wurde von zwei nigrischen Botschaftsmitarbeitern als «echt» und das Dekret als «wahr» bezeichnet (SEM V19/6). Zu Recht hat bereits die Vorinstanz in diesem Zusammenhang ausgeführt, es wäre dem Beschwerdeführer möglich und zumutbar, zwecks Ausstellung eines Reisepasses (bzw. anderer dafür benötigter Dokumente) in sein Heimatland zu reisen (SEM act. 5/5; vgl. Sachverhalt Bst. A und Bst. B). Der Beschwerdeführer selbst äussert sich in seiner Beschwerdeschrift nicht zu diesem Vorbringen des SEM. 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 Botschaft in Genf 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). Die Ausstellung eines solchen wurde ihm vom nigrischen Aussenministerium bereits einmal in Aussicht gestellt (vgl. Schreiben vom 16. November 2017 [SEM act. V37]; Sachverhalt Bst. C).

Zusammenfassend ist es Aufgabe des Beschwerdeführers, die Botschaft zu kontaktieren und sich zu erkundigen, welche Dokumente für die Ausstellung eines Reisepasses noch einzureichen sind. Weiter müsste er eventuell zur Beschaffung der entsprechenden Dokumente in sein Heimatland reisen. Allenfalls ist es auch möglich, die fehlenden Papiere mittels einer bevollmächtigten Drittperson in Niger erhältlich zu machen.

4.2.3 Das Gericht verkennt nicht, dass der Beschwerdeführer bereits während der Verfahren um Erhalt von Asyl mit der Botschaft zwecks Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments in Kontakt getreten ist. 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. Es fällt in die Hoheit eines Staates, das jeweilige Verfahren und dessen Ablauf zum Erhalt eines Reisedokuments zu bestimmen. 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).

4.3 Aufgrund obiger Erwägungen ist zu schliessen, dass die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokuments durch den Beschwerdeführer nicht nur als zumutbar, sondern auch als möglich zu beurteilen ist. Es ergeben sich aus den Akten 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. Im Falle neuer Erkenntnisse oder veränderter Umstände steht es ihm selbstredend offen, bei der Vorinstanz erneut ein entsprechendes Gesuch zu stellen.

5.

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

6.

Bei diesem Verfahrensausgang wären dem Beschwerdeführer grundsätzlich die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 5 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da ihm aber mit Zwischenverfügung vom 1. Oktober 2019 die unentgeltliche Rechtspflege samt Rechtsverteistandung gewährt wurde, ist er von der Pflicht zur Bezahlung von Verfahrenskosten zu befreien und der als amtliche Anwalt eingesetzte Rechtsvertreter ist aus der Gerichtskasse zu entschädigen (vgl. Art. 12 VGKE). Der Rechtsvertreter reichte am 30. Oktober 2019 eine

konsolidierte Kostennote ein, welche einen zeitlichen Aufwand von 3,75 Stunden bei einem Stundensatz von Fr. 240.– nebst Barauslagen von Fr. 107.– ausweist. Ausgehend von dieser Kostennote sowie in Berücksichtigung sämtlicher Bemessungsfaktoren und der Erfahrungswerte des Gerichts in vergleichbaren Fällen ist das Honorar auf Fr. 1'000.– (inkl. Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen (vgl. Art. 65 Abs. 2 f. VwVG i.V.m. Art. 8 ff. und Art. 14 Abs. 2 VGKE). Der Beschwerdeführer hat die Entschädigung für den amtlichen Anwalt zurückzuerstatten, sollte er später zu hinreichenden Mitteln gelangen (vgl. Art. 65 Abs. 4 VwVG).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Rechtsanwalt lic. iur. Peter Frei wird aus der Gerichtskasse eine Entschädigung von Fr. 1'000.– ausgerichtet.

4.

Diesen Betrag hat der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht zurückzuerstatten, sollte er nachträglich zu hinreichenden Mitteln gelangen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Susanne Stockmeyer

Versand: