



Urteil vom 14. Juni 2023

Besetzung

Richter Basil Cupa (Vorsitz),
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Richter Daniele Cattaneo,
Gerichtsschreiberin Corina Fuhrer.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Samuel Häberli, Freiplatzaktion Zürich,
Rechtsarbeit Asyl und Migration,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Der iranische Staatsangehörige A._____, geboren am (...) (hiernach: Beschwerdeführer), reiste am 26. März 2018 in die Schweiz ein und ersuchte gleichentags um Asyl. Am 14. Juni 2018 lehnte die Vorinstanz sein Asylgesuch ab und wies ihn aus der Schweiz weg. Zuzufolge Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs ordnete sie seine vorläufige Aufnahme an.

B.

Am 29. Januar 2021 beantragte der Beschwerdeführer beim Migrationsamt des Kantons B._____ erstmals die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person zwecks einer Reise nach C._____ zu seiner Ehefrau vom 1. Juli 2021 bis am 1. August 2021.

Die Vorinstanz beschied ihm am 3. März 2021, dass sie beabsichtige, das Gesuch aufgrund nicht ausgewiesener Schriftenlosigkeit abzulehnen, und räumte ihm eine Frist ein, um eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen.

C.

Am 31. Mai 2021 ersuchte der Beschwerdeführer beim Migrationsamt des Kantons B._____ erneut um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person für eine Reise nach C._____ vom 1. bis 30. November 2021.

Zur Begründung führte er in einem Schreiben vom 28. Mai 2021 aus, er sei als Kind iranischer Staatsangehöriger kurdischer Ethnie in einem irakischen UNHCR-Flüchtlingscamp geboren worden. Im Irak habe er den Status eines anerkannten Flüchtlings gehabt, jedoch nie über einen iranischen Pass verfügt. Der Aufforderung der Vorinstanz, sich um heimatliche Reisedokumente zu bemühen, sei er unterdessen nachgekommen. Er habe bei der iranischen Botschaft seine UNHCR-Dokumente vorgelegt und um Ausstellung eines iranischen Passes ersucht. Diese seien jedoch nicht als gültige Identitätspapiere anerkannt worden und man habe weder seinen Antrag entgegengenommen noch eine Bestätigung zuhanden der Vorinstanz ausgestellt. Folglich gelte er als schriftenlos.

D.

Die Vorinstanz stellte dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 19. Juli 2021 erneut die beabsichtigte Ablehnung seines Gesuchs in Aussicht und

gab ihm wiederum Gelegenheit, einen anfechtbaren Entscheid zu verlangen.

E.

Nachdem der Beschwerdeführer am 23. Juli 2021 um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung ersucht hatte, wies die Vorinstanz sein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person mangels ausgewiesener Schriftenlosigkeit mit Verfügung vom 16. September 2021 ab.

F.

Mit Beschwerde vom 30. September 2021 gelangte der Beschwerdeführer an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben, das Gesuch um Ausstellung eines Passes für ausländische Personen sei gutzuheissen und die Vorinstanz anzuweisen, ihm einen solchen auszustellen. Eventualiter sei die Verfügung zwecks ergänzender Sachverhaltsabklärung und Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Ferner sei ihm die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und ihm die Bezahlung der Verfahrenskosten sowie eines Kostenvorschusses zu erlassen. Im Fall des Obsiegens sei ihm eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten.

G.

Mit Zwischenverfügung vom 21. Oktober 2021 hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung gut.

H.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 17. November 2021 die Abweisung der Beschwerde.

I.

Mit Replik vom 2. Dezember 2021 hielt der Beschwerdeführer an seinen eingangs gestellten Rechtsbegehren und deren Begründung fest.

J.

Aus organisatorischen Gründen wurde im Frühjahr 2023 für den bisherigen Instruktionsrichter der vorsitzende Richter im Spruchkörper aufgenommen.

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 die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 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 – im Falle von Bundesbehörden – 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 nicht an die Begründung der Begehren 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 AIG [SR 142.20] i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. b, Art. 9 und Art. 10 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV; SR 143.5]). Gemäss Art. 10 Abs. 1 RDV gilt eine ausländische Person als schriftenlos, 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). Verzögerungen, die bei der Ausstellung eines Reisedokuments bei den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates entstehen, begründen die Schriftenlosigkeit nicht (Art. 10 Abs. 2 RDV). 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 Die Ausstellung von Reise- und Identitätsdokumenten liegt als Ausfluss der Personalhoheit eines jeden Staates über seine Staatsangehörigen in der Kompetenz des Heimatstaates (Passhoheit). Diesem kommt bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, den es zu respektieren gilt (BVG E. 2014/23 E. 5.3.2 und 5.9). Als unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV gilt die Beschaffung eines Reisedokuments daher nur dann, wenn sich die ausländische Person bei den Behörden ihres Heimatstaates um ein Reisedokument bemüht, dessen Ausstellung 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-10/2022 vom 16. März 2023 E. 4.3; F-2316/2020 vom 16. August 2022 E. 3.4).

4.

4.1 Die Vorinstanz begründete die Abweisung des Gesuchs um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person damit, der Beschwerdeführer könne nicht als schriftenlos angesehen werden. Als vorläufig Aufgenommener sei er in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt als Flüchtling anerkannt worden. Es sei ihm deshalb möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu bemühen. Ferner könne das von ihm eingereichte Foto, welches ihn vor der iranischen Vertretung in Bern zeige, nicht als ausreichende Bemühung zur Passbeschaffung gewertet werden. Mangels Bestätigung der iranischen Vertretung sei nicht erstellt, dass er tatsächlich auf der Vertretung vorgespochen habe beziehungsweise mit welchem Resultat die allfällige Vorsprache geendet habe. Der Vorinstanz sei ferner bekannt, dass das UNHCR-Flüchtlingszertifikat allen iranischen Flüchtlingen in der autonomen Region Kurdistan im Norden des Iraks ausgestellt werde, damit diese sich im Irak frei bewegen könnten. Dieses stelle jedoch für die Schweizerischen Behörden kein rechtsgenügendes Identitätsdokument dar. Bekräftigt werde diese Auffassung dadurch, dass gemäss den Angaben des Beschwerdeführers auch die iranischen Behörden diese UNHCR-Dokumente nicht anerkennen würden. Der Nachweis der Identität des Beschwerdeführers stelle

unbestrittenermassen eine Voraussetzung für den Erhalt eines Reisepasses dar. Fehle ein entsprechender Nachweis, erfolge die Verweigerung der Passausstellung nicht ohne zureichende Gründe. Es obliege daher dem Beschwerdeführer, alle notwendigen Vorkehrungen zur Beschaffung der erforderlichen Identitätsdokumente vorzunehmen.

4.2 Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, es sei ihm entgegen der Beurteilung der Vorinstanz unmöglich, Reisedokumente zu beschaffen. Trotz entsprechender Bemühungen sei ihm die Ausstellung eines Reisedokuments durch die iranische Botschaft ohne zureichende Gründe verweigert worden. So habe er am (...) 2021 bei der iranischen Botschaft in Bern vorgesprochen, seine UNHCR-Dokumente präsentiert und um Ausstellung eines iranischen Reisepasses ersucht. Dort sei ihm beschieden worden, man habe solche Dokumente von einem iranischen Staatsangehörigen noch nie gesehen und anerkenne diese nicht als gültige Identitätspapiere. Es sei ja möglich, dass es sich bei ihm um einen Afghanen mit guten Farsi-Kenntnissen handle, welcher die iranische Staatsangehörigkeit erschleichen wolle. Im Übrigen sei es kaum denkbar, dass die iranischen Behörden einen im Ausland lebenden Staatsangehörigen als Flüchtling anerkannten, zumal sie damit ihre eigene Repression als validen Fluchtgrund eingestehen müssten. Sein Antrag um Ausstellung eines iranischen Reisepasses sei deshalb nicht entgegengenommen worden und es sei ihm weder eine Vollmacht für die Beauftragung eines Anwalts im Iran zwecks Ausstellung von Dokumenten noch eine Bestätigung zuhanden der Vorinstanz ausgestellt worden. Den Beweis, den die Vorinstanz fordere, könne er schlichtweg nicht erbringen. Zudem sei seine Identität unstrittig erstellt, was sich bereits aus den Asylakten ergebe. Das UNHCR im Irak habe ihn identifiziert und registriert. Es könne nicht angehen, dass die Schweiz diese UNHCR-Registrierung in Zweifel ziehe. Die geschilderten Umstände zeigten, dass es an den rechtlichen Möglichkeiten fehle, vom Iran überhaupt Papiere zu erlangen. Die iranischen Behörden weigerten sich faktisch, seine Existenz anzuerkennen und es sei davon auszugehen, dass sie ihm weiterhin die Anerkennung als iranischen Staatsangehörigen verweigern würden. Sollten weiterhin Zweifel an seinen Bemühungen bestehen, sei das Verfahren zur ergänzenden Beweiserhebung an die Vorinstanz zurückzuweisen mit der Anweisung, für ihn einen Termin bei der iranischen Vertretung zu vereinbaren und ihn dorthin zu begleiten.

4.3 Die Vorinstanz stellte sich in ihrer Vernehmlassung weiterhin auf den Standpunkt, die bisherigen Bemühungen des Beschwerdeführers seien weder ausreichend noch belegt. Es obliege ihm, jegliche Möglichkeiten zur

Beschaffung der fehlenden Dokumente auszuschöpfen und, wenn nötig, mit Hilfe Dritter vor Ort sachdienliche Abklärungen treffen zu lassen. Es liege nicht in der Zuständigkeit des SEM, aktive Hilfeleistung bei der Beschaffung von heimatlichen Dokumenten zu erbringen.

4.4 Replikweise ergänzte der Beschwerdeführer, er habe sich während seines Asylverfahrens stets um die Offenlegung seiner Identität bemüht und diese auch dokumentiert. Vor diesem Hintergrund sei, zumindest in Bezug auf die Identität, von seiner grundsätzlichen Glaubwürdigkeit auszugehen.

5.

Strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines schweizerischen Ersatz-Reisedokuments zu Recht verneinte.

5.1 Der Beschwerdeführer ist weder schutzbedürftig noch asylsuchend. Personen, welche – wie der Beschwerdeführer – aufgrund der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen wurden, kann die Kontaktaufnahme für die Beantragung von Reisedokumenten grundsätzlich zugemutet werden; eine solche ist denn angeblich auch bereits erfolgt (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 10 Abs. 3 *e contrario* RDV). Weiterungen hierzu erübrigen sich.

5.2 Somit verbleibt allein die Frage zu prüfen, ob dem Beschwerdeführer die Papierbeschaffung möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

5.2.1 In seiner bisherigen Rechtsprechung zur Abgabe von schweizerischen Ersatzreisepapieren ist das Bundesverwaltungsgericht im Falle des Irans stets davon ausgegangen, dass nationale Reisepässe an iranische Staatsangehörige über die iranische Botschaft in der Schweiz erhältlich gemacht werden können (vgl. Urteil des BVGer F-6717/2014 vom 20. Dezember 2016 E. 4.2 m.w.H.). Für eine Änderung dieser Rechtsprechung besteht, wie sich aus den nachfolgenden Erwägungen ergibt, keine Veranlassung (siehe zu den Voraussetzungen hierfür BGE 147 V 342 E. 5.5.1; 146 I 105 E. 5.2.2).

5.2.2 Der Beschwerdeführer hat im vorausgegangenen Asylverfahren die iranische Staatsbürgerschaft behauptet. Aktengemäss reichte er aber keine Ausweispapiere ein und gab zu Protokoll, weder einen Pass noch eine Identitätskarte zu besitzen beziehungsweise je besessen zu haben (vgl. Akten der Vorinstanz, Dossier Asyl, [SEM-act.] A11/5). Der Vorinstanz eingereicht hatte er lediglich eine Kopie seines «UNHCR Refugee

Certificates» vom (...) 2017 betreffend seine am (...) 2001 erfolgte Registrierung als Flüchtling im Irak (SEM-act. A19). Gestützt auf diese Angaben wurde er im Asylverfahren als iranischer Staatsangehöriger erfasst (Asylentscheid vom 14. Juni 2016 [SEM-act. A27]).

5.2.3 Aus der von ihm auch im vorliegenden Verfahren eingereichten Kopie des UNHCR-Zertifikats vom (...) 2017 beziehungsweise der unbelegt gebliebenen Weigerung der iranischen Behörden, dieses als gültiges Identitätspapier anzuerkennen, kann der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren nichts zu seinen Gunsten ableiten. Aufgrund seiner Schilderungen ist nicht davon auszugehen, dass sich die iranische Vertretung a priori weigern würde, ihm einen nationalen Reisepass auszustellen. Vielmehr macht sie diese Dienstleistung erklärtermassen von einem genügenden Nachweis der Staatsbürgerschaft abhängig, was als selbstverständlich zu betrachten ist (Urteil F-6717/2014 E. 4.3).

5.2.4 Der Beschwerdeführer ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass es ihm als gesuchstellender Person obliegt, die von den heimatlichen Behörden verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Reisepasses zu erfüllen. Insbesondere ist es ihm zwecks Erlangung des erforderlichen Identitätsnachweises zuzumuten, direkt mit den Behörden im Iran Kontakt aufzunehmen, allenfalls über eine dort ansässige Drittperson oder eine bevollmächtigte Rechtsvertretung (vgl. Urteile des BVGer F-1165/2017 vom 13. April 2018 E. 7.4; F-6717/2014 E. 4.4). Dem ist hinzuzufügen, dass – nachdem die Eltern des Beschwerdeführers gemäss seinen Angaben die iranische Staatsangehörigkeit besitzen – auch der Beschwerdeführer in Übereinstimmung mit seinen Angaben im Asylverfahren unabhängig von seiner Geburt im Irak als iranischer Staatsangehöriger gelten dürfte (vgl. Urteil F-6717/2014 E. 3.2 m.w.H.). Jedenfalls obliegt es ihm selbst – und eben gerade nicht der Vorinstanz –, die notwendigen Schritte zur Beschaffung derjenigen heimatlichen Dokumente zu unternehmen, welche zum Nachweis seiner Staatsbürgerschaft und damit für die Ausstellung eines nationalen Reisepasses vorausgesetzt werden (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG). Eine Rückweisung der Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung ist dementsprechend nicht angezeigt.

5.2.5 Die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Anstrengungen zur Erlangung eines heimatlichen Reisepasses genügen folglich nicht und sind auch nicht hinreichend belegt. So bringt er zwar vor, am (...) 2021 bei der iranischen Botschaft in Bern vorgesprochen und um Ausstellung eines iranischen Passes ersucht zu haben. Aus der eingereichten Fotografie,

welche ihn vor der iranischen Botschaft in Bern zeigt, lässt sich jedoch noch keine Weigerung der iranischen Behörden ableiten, ihm einen Reisepass auszustellen (vgl. etwa Urteile des BVGer F-499/2018 vom 23. Mai 2019 E. 5.2 m.H.; F-6717/2014 E. 4.4). Zum heutigen Zeitpunkt kann somit aufgrund der bestehenden Akten nicht davon ausgegangen werden, der Beschwerdeführer habe hinreichende Bestrebungen unternommen, um in den Besitz eines heimatlichen Reisedokuments zu gelangen.

5.3 Zusammenfassend ist die Beschaffung eines Reisedokuments dem Beschwerdeführer weder unzumutbar (Art. 10 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 10 Abs. 3 *e contrario* RDV) noch kann davon ausgegangen werden, sie sei für ihn unmöglich (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV). Es fehlt damit an einer unabdingbaren Voraussetzung für die Ausstellung des beantragten Passes für eine ausländische Person. Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass es dem Beschwerdeführer offensteht, in einem neuen Gesuch beim SEM die Abgabe eines Passes für eine ausländische Person zu beantragen, sollten seine Bemühungen und Abklärungen, die hinreichend, das heisst insbesondere schriftlich zu belegen wären, dennoch nicht zur Ausstellung eines heimatlichen Reisepapiers führen.

6.

Im Ergebnis ist die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

7.

Bei diesem Verfahrensausgang wären die Kosten des Verfahrens grundsätzlich dem unterliegenden Beschwerdeführer 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). Da das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 21. Oktober 2021 dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG indes stattgab, ist auf die Erhebung von Kosten zu verzichten.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und die kantonale Migrationsbehörde.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Basil Cupa

Corina Fuhrer

Versand: