



Abteilung VI
F-4477/2018

Urteil vom 2. April 2020

Besetzung

Richterin Susanne Genner (Vorsitz),
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Richter Gregor Chatton,
Gerichtsschreiberin Maria Wende.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin, angolische Staatsangehörige, reiste im Jahr 2007 in die Schweiz ein und ersuchte um Asyl. Das damalige Bundesamt für Migration wies ihr Gesuch mit Verfügung vom 30. April 2013 ab und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz an, schob den Vollzug jedoch infolge Unzumutbarkeit zu Gunsten einer vorläufigen Aufnahme auf. Am 7. November 2016 erhielt die Beschwerdeführerin eine Aufenthaltsbewilligung wegen Vorliegens eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls.

B.

Am 20. April 2015 gelangte die Beschwerdeführerin an die zuständige kantonale Behörde und ersuchte um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Nachdem das Gesuch an die Vorinstanz weitergeleitet worden war, informierte diese die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 26. Mai 2015, dass die Voraussetzungen für die Gutheissung ihres Gesuchs nicht erfüllt seien. Gleichzeitig gab sie ihr die Möglichkeit, eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen, worauf die Beschwerdeführerin verzichtete.

C.

Am 25. Mai 2018 ersuchte die Beschwerdeführerin erneut um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Die Vorinstanz wies das Gesuch mit Verfügung vom 25. Juni 2018 ab.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 1. Juli 2018 gelangte die Beschwerdeführerin an das Bundesverwaltungsgericht und beantragte sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Als Beweismittel reichte sie eine Erklärung des Nationalen Direktorates für Register und Notariate der Republik Angola vom 21. September 2016, eine Geburtsurkunde vom 27. Juli 2016, eine Bescheinigung des Einwohnermeldeamtes von Luanda vom 27. Juli 2016, eine Vollmacht zu Gunsten ihrer Tante vom 18. Dezember 2017, ein Schreiben der angolischen Botschaft in Bern vom 11. November 2018, sowie ein Dokument des Zivilstandesamtes B. _____, alles jeweils in Kopie, ein.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 25. September 2018 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

F.

In ihrer Replik vom 27. Oktober 2018 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen fest.

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

1.1 Verfügungen des SEM betreffend Reisedokumente und Bewilligungen zur Wiedereinreise sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 112 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; SR 142.20], seit 1. Januar 2019: Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration» [AIG] i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

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 Erhebung der Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Rechtsmittelfrist [Art. 50 Abs. 1 VwVG], Form der Beschwerde [Art. 52 VwVG] und Bezahlung des Kostenvorschusses [Art. 63 Abs. 4 VwVG]) sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

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 Sachverhaltes und – soweit nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – 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 Entscheids (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.; 2011/43 E. 6.1).

3.

Die streitige Verfügung datiert vom 25. Juni 2018. In materieller Hinsicht gelangen somit die Bestimmungen der einschlägigen Erlasse in der Fassung zur Anwendung, welche in diesem Zeitpunkt in Kraft stand.

4.

4.1 Das SEM kann einer schriftenlosen Person mit Aufenthaltsbewilligung einen Pass für eine ausländische Person abgeben (Art. 59 Abs. 1 AuG i.V.m. aArt. 4 Abs. 2 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5] in der Fassung vom 14. November 2012 [AS 2012 6049 6050], gültig bis am 14. September 2018). Gemäss Art. 10 Abs. 1 RDV gilt als schriftenlos 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). 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).

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). Es obliegt grundsätzlich der gesuchstellenden Person, die von den heimatlichen Behörden verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Passes zu erfüllen. Bloss vorübergehende, technisch oder organisatorisch

bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung sind zwar unbefriedigend, jedoch für sich allein nicht ausreichend, die Unmöglichkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV und damit die Schriftenlosigkeit der ausländischen Staatsangehörigen zu begründen.

5.

5.1 Die Vorinstanz hält in ihrer ablehnenden Verfügung fest, der Beschwerdeführerin sei es möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines Reisedokuments zu bemühen. Ferner obliege ihr, die von der heimatlichen Botschaft verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Passes zu erfüllen. Es könne nicht festgestellt werden, ob die Beschwerdeführerin auf der angolischen Botschaft vorgesprochen habe. Es liege in deren Zuständigkeit, ihren in der Schweiz wohnhaften Staatsangehörigen zu heimatlichen Reisepässen zu verhelfen. Eine allfällige Reise der Beschwerdeführerin nach Angola zwecks Passbeschaffung wäre mit einem angolischen Laissez-passer möglich.

5.2 Die Beschwerdeführerin macht in ihrer Beschwerde geltend, sie habe zwecks Beschaffung der für eine Eheschliessung notwendigen Unterlagen bereits im Herbst 2013 Kontakt mit ihrer Tante aufgenommen und sie gebeten, ihre (für die Beantragung eines Reisepasses notwendige) Geburtsurkunde beim Einwohnermeldeamt von Luanda erhältlich zu machen, mit dem Hinweis, diese dürfe nicht älter als sechs Monate sein. Andernfalls würde das Zivilstandesamt in C._____ die Urkunde nicht akzeptieren. Erst nach zweieinhalb Jahren habe sie diese erhalten. Die Urkunde sei vom Aussenministerium in Luanda anerkannt worden. Dennoch sei ihr – der Beschwerdeführerin –, als sie bei der angolischen Botschaft vorgesprochen habe, mitgeteilt worden, die Geburtsurkunde sei ungültig, da sie neu und von ihr selbst unterschrieben worden sei. Sie sei aufgefordert worden, die Geburtsurkunde in Luanda nochmals mit Hilfe einer Vollmacht zu beantragen und an ihrem Geburtsort ein Familienbüchlein (Cédula Pessoal) ausstellen zu lassen. Da die (von ihr bevollmächtigte) Tante aufgrund gesundheitlicher Probleme verhindert gewesen sei, habe sie – die Beschwerdeführerin – ihren Cousin beauftragt, nochmals zum Einwohnermeldeamt von Luanda zu gehen. Dort hätten die Beamten nicht nachvollziehen können, weshalb neue Urkunden ausgestellt werden sollten, zumal die alten gültig seien. In ihrem Geburtsort habe ihr Cousin ferner das Familienbüchlein beantragt. Auf dieses und die Geburtsurkunde warte sie nun seit über einem halben Jahr. Die Schwierigkeiten, denen sie ausgesetzt sei,

stunden vermutlich mit ihrer Migrationsgeschichte in Zusammenhang und seien eine Schikane.

5.3 In ihrer Vernehmlassung führt die Vorinstanz aus, die im Rahmen des Asylverfahrens von der Beschwerdeführerin eingereichte Cédula Pessoal sei gefälscht gewesen. Die Beschaffung einer Geburtsurkunde, ohne im Besitz der Cédula Pessoal zu sein, sei zwar administrativ kompliziert und äussert zeitaufwändig, jedoch möglich. Anstelle einer persönlichen Vorsprache bei den zuständigen Behörden könnten unter anderem bevollmächtigte Verwandte oder ein Anwalt die Urkunde einfordern. Möglicherweise verfüge die Beschwerdeführerin noch über kein gültiges Dokument, weil sie anstelle der bevollmächtigten Tante ihren Cousin für die Behördengänge bestimmt habe. Eine zeitliche Verzögerung begründe jedenfalls keine Schriftenlosigkeit.

5.4 In ihrer Replik entgegnet die Beschwerdeführerin, die Tatsache, dass ihre Cédula Pessoal gefälscht gewesen sei, habe im Zusammenhang mit ihrer überstürzten Flucht aus Angola gestanden. Sie könne mittlerweile seit über elf Jahren nicht reisen, was gegen Art. 7 und Art. 10 Abs. 2 BV verstosse. Sie habe sich ernsthaft um die erforderlichen Dokumente bemüht und gehe davon aus, dass sie sie in einer unbestimmten Zukunft erhalten werde; dies könne jedoch lange dauern.

6.

6.1 Strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin, welche über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, zu Recht verneint hat. Die Beschwerdeführerin ist weder schutzbedürftig noch asylsuchend, weshalb ihr eine Kontaktaufnahme mit den angolanischen Behörden unbestrittenermassen zugemutet werden kann (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV i.V.m. Art. 10 Abs. 3 RDV). Somit bleibt einzig darüber zu befinden, ob ihr die Papierbeschaffung möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

6.2 Gemäss Homepage der angolanischen Botschaft in Bern muss ein Reisepassantrag persönlich bei der Botschaft von Angola gestellt werden. Dabei müssen eine Kopie der Geburtseintragung, die komplette Geburtsurkunde, das Familienbüchlein (Cédula Pessoal), ein gültiger Personalausweis, das Reisepapier (für eine Verlängerung), eine konsularische Meldekarte, vier neue Passbilder, die Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz, ggf. die Heiratsurkunde, ein Arbeitsvertrag oder eine Bescheinigung der

Lehranstalt eingereicht werden (vgl. dazu < http://ambassadeangola.ch/_français/index.php/secteur-consulaire/documents-nationaux > besucht am 18.03.2020).

6.3 Die von der Beschwerdeführerin vorgelegte Geburtsurkunde stufte die Botschaft von Angola als Fälschung ein. Es bestehen keine Anhaltspunkte, an dieser Feststellung zu zweifeln. Aus der Benachrichtigung der Konsularabteilung der Botschaft von Angola vom 11. November 2018 geht entsprechend hervor, dass die Beschwerdeführerin zwar am 8. Juni 2018 bei der Botschaft vorstellig wurde, ihr jedoch kein Pass habe ausgestellt werden können, da sie keine gültige Geburtsurkunde vorgelegt habe. Gegen diese Haltung der angolanischen Botschaft ist nichts einzuwenden. Auch sind den Akten keine Hinweise zu entnehmen, wonach die Verzögerung in der Ausstellung der erforderlichen Dokumente – wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht – eine Schikane der angolanischen Behörden darstellen würde. Im Gegenteil: die Botschaft legte der Beschwerdeführerin dar, wie sie die benötigten Unterlagen erhältlich machen könnte. In der Folge hat die Beschwerdeführerin jedoch nicht ihre bereits bevollmächtigte Tante, sondern aufgrund deren gesundheitlichen Zustandes ihren Cousin gebeten, die notwendigen Schritte in Angola vorzunehmen. Es erscheint zumindest zweifelhaft, ob dieser – soweit aus den Akten ersichtlich – ohne von der Beschwerdeführerin bevollmächtigt zu sein, die erforderlichen Unterlagen wird erhältlich machen können. Somit liegt nahe, dass die Verzögerung in der Beschaffung der erforderlichen Unterlagen mindestens teilweise der Vorgehensweise der Beschwerdeführerin selbst zuzuschreiben ist. Sie macht im Übrigen auch nicht geltend, dass ihr die heimatlichen Behörden die Ausstellung eines Reisepasses grundsätzlich verweigern, und geht selbst davon aus, dass sie die angeforderten Dokumente im Verlaufe der Zeit erhalten wird. Eine Unmöglichkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV liegt somit nicht vor. Wenngleich sich die Beschaffung eines Reisepasses für die Beschwerdeführerin schwierig und langwierig gestalten mag, vermögen Verzögerungen die Schriftenlosigkeit nicht zu begründen.

6.4 Die Beschaffung von Reisedokumenten erscheint vorliegend nicht unmöglich, weshalb die Voraussetzungen von aArt. 4 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 RDV nicht erfüllt sind. Entsprechend erübrigt es sich, auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin betreffend Art. 7 (Menschenwürde) und Art. 10 Abs. 2 BV (Recht auf persönliche Freiheit) einzugehen, zumal die Einschränkung ihrer Reisefreiheit zumindest teilweise auf ihr eigenes Verhalten zurückzuführen ist.

7.

Die Vorinstanz hat demzufolge der Beschwerdeführerin zu Recht die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person verweigert. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist abzuweisen.

8.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten, welche sich vorliegend auf CHF 1'000.– belaufen, der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (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. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

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

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Susanne Genner

Maria Wende

Versand: