



## **Urteil vom 20. Oktober 2020**

---

Besetzung

Richter Fulvio Haefeli (Vorsitz),  
Richter Andreas Trommer,  
Richter Daniele Cattaneo,  
Gerichtsschreiberin Barbara Kradolfer.

---

Parteien

**A.\_\_\_\_\_**,  
vertreten durch lic. iur. Andreas Bänziger, Rechtsanwalt,  
Beschwerdeführer,

gegen

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

---

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

**Sachverhalt:****A.**

**A.a** Der Beschwerdeführer (angolanischer Staatsangehöriger; geb. 1980) reiste 2004 in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Dieses wurde noch im gleichen Jahr abgewiesen, und der Beschwerdeführer aus der Schweiz weggewiesen. Im Jahr 2008 wurde der Beschwerdeführer wegen Unmöglichkeit des Vollzugs der Wegweisung vorläufig aufgenommen.

**A.b** In den Jahren 2010 und 2011 hiess das Bundesamt für Migration (BFM; heute: SEM) je ein Gesuch um Ausstellung eines Reisedokuments gut. Ein Gesuch aus dem Jahr 2014 hingegen wurde abgeschrieben, da der Beschwerdeführer keine anfechtbare Verfügung verlangt hatte.

**A.c** Am 7. Februar 2017 ersuchte der Beschwerdeführer um Anerkennung der Staatenlosigkeit. Das SEM wies dieses Gesuch am 7. September 2017 ab. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

**B.**

Am 2. April 2019 ersuchte der Beschwerdeführer um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person, um seine Ehefrau und den gemeinsamen Sohn (geb. 21. Februar 2019) in Frankreich zu besuchen. Nachdem die Vorinstanz ihm das rechtliche Gehör gewährt hatte, wies sie das Gesuch am 26. September 2019 mit der Begründung ab, der Beschwerdeführer könne nicht als schriftenlos angesehen werden.

**C.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 25. Oktober 2019 beantragte der Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung. Es sei seine Schriftenlosigkeit festzustellen und ihm das beantragte Reisedokument auszustellen. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, die heimatlichen Behörden würden seine Staatsangehörigkeit nicht anerkennen und ihm die Ausstellung von Reisepapieren permanent verweigern. Es sei für ihn nicht zumutbar, das Verfahren auf Feststellung seiner Staatsangehörigkeit zu durchlaufen. Die Vertretung Angolas in der Schweiz habe ihm Hilfe bei der Papierbeschaffung verweigert.

**D.**

Mit Zwischenverfügung vom 13. Dezember 2019 hiess die damals zuständig Instruktionsrichterin das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gut

und setzte den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers als amtlichen Anwalt ein.

**E.**

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 7. Januar 2020 die Abweisung der Beschwerde.

**F.**

Der Beschwerdeführer hielt in seiner Replik vom 4. Februar 2020 an den gestellten Anträgen und deren Begründung fest.

**G.**

Die Vorinstanz reichte am 12. März 2020 eine Duplik ein, auf die der Beschwerdeführer 24. März 2020 antwortete.

**H.**

Mit Schreiben vom 4. Juni 2020 erkundigte sich der Beschwerdeführer danach, bis wann mit einem Urteil zu rechnen sein, und ersuchte um beförderliche Behandlung. Die Antwort erfolgte am 10. Juni 2020.

**I.**

Per 1. September 2020 wurde die Verfahrensleitung einem anderen Richter übertragen.

**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 Ausländer- und Integrationsgesetzes [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** Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Rechtsmittelfrist [Art. 50 Abs. 1 VwVG] und Form

der Beschwerde [Art. 52 VwVG]) sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

## **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.**

**3.1** Das SEM kann einer schriftenlosen vorläufig aufgenommen Person einen Pass für eine ausländische Person ausstellen, wenn es ihr die Rückreise bewilligt (Art. 59 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. b und Art. 9 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5]). 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).

**3.2** 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; Urteil des BVGer F-4477/2018 vom 2. April 2020 E. 4.2 m.H.). 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.

#### **4.**

**4.1** Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, es gebe keine Hinweise darauf, dass die angolischen Behörden die Ausstellung von Reisedokumenten ohne Angabe von objektiven Gründen verweigert hätten. Die Botschaft Angolas in der Schweiz habe dem Beschwerdeführer aufgezeigt, auf welchem Wege er die notwendigen Papiere erhältlich machen könne. Der Beschwerdeführer habe nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, um einen angolischen Reisepass zu erhalten. In diesem Zusammenhang verweist die Vorinstanz auf die Feststellungen im Rahmen des Verfahrens betreffend Anerkennung der Staatenlosigkeit, wonach der Beschwerdeführer nicht alles ihm Zumutbare und Mögliche unternommen habe, um durch die zuständigen Behörden seine angolische Staatsangehörigkeit feststellen zu lassen.

**4.2** Der Beschwerdeführer macht geltend, die Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs impliziere gewissermassen die Unmöglichkeit der Papierbeschaffung. Der Hinweis der Vorinstanz auf die Feststellungen im Verfahren betreffend Anerkennung der Staatenlosigkeit sei unbehelflich, da es nicht um eine Verzögerung bei der Papierbeschaffung gehe. Vielmehr weigerten sich die heimatlichen Behörden permanent, ihm Reisepapiere auszustellen, weil sie seine Staatsangehörigkeit nicht anerkennen würden. Er müsste zunächst in einem Verfahren im Heimatland seine Staatsangehörigkeit feststellen lassen. Ein solches Verfahren sei langwierig, teuer und der Ausgang völlig offen. Hinzu komme, dass im Bürgerkrieg viele Aufzeichnungen zerstört worden seien, so dass es für viele Angolaner schwierig sei, Identitätspapiere zu erlangen. Obwohl er der angolischen Vertretung in der Schweiz eine Kopie seiner Geburtsurkunde ausgehändigt habe und mit ihr Gespräche geführt habe, sei seine Staatsangehörigkeit nicht anerkannt worden.

## 5.

**5.1** Strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers, der seit 2008 wegen Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen ist, zu Recht verneint hat. Der Beschwerdeführer ist weder schutzbedürftig noch asylsuchend, weshalb ihm 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 ihm die Papierbeschaffung möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

**5.2** Die angolanische Botschaft teilte dem Beschwerdeführer am 7. Dezember 2018 mit, welche Unterlagen er einreichen muss, damit ihm ein angolanischer Pass ausgestellt werden kann: Eine vom angolanischen Aussenministerium beglaubigte Geburtsurkunde; Aufenthalts- und Arbeitsbestätigung; 4 Fotos; Kopie der Aufenthaltsbewilligung; Kopie der «carte consulaire» (Akten SEM 22). Am 18. März 2019 präzisierte die Konsularabteilung der angolanischen Botschaft auf Anfrage des Beschwerdeführers, dass sowohl für die «carte consulaire» als auch für einen Pass eine Geburtsurkunde vorgelegt werden müsse. Diese müsse direkt in Angola beantragt werden, sei es durch den Beschwerdeführer selbst oder durch einen Bevollmächtigten (Akten SEM 29).

Das Vorgehen der angolanischen Vertretung in der Schweiz ist nicht zu beanstanden. Solange der Beschwerdeführer die geforderten Dokumente nicht vorlegt, kann den angolanischen Behörden nicht vorgeworfen werden, sie hätten aus unzureichenden Gründen die Ausstellung eines Reisedokuments verweigert (vgl. E. 3.2).

**5.3** Die Vorinstanz stützt sich in ihrer Verfügung nicht nur auf die eben erwähnten Auskünfte der angolanischen Botschaft, sondern auch auf die Erkenntnisse, die ihm Rahmen des Verfahrens betreffend Anerkennung der Staatenlosigkeit gewonnen wurden (vgl. Verfügung vom 7. September 2017; Akten SEM E11). Sie zeigte dem Beschwerdeführer dort auf, welche Schritte er unternehmen müsste, damit die angolanischen Behörden ihn als eigenen Staatsangehörigen anerkennen könnten.

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ist dieses Vorgehen nicht zu beanstanden. Zwar ist das Verfahren betreffend Anerkennung der Staatenlosigkeit vom vorliegenden Verfahren zu unterscheiden. Da die Feststellung der Staatsangehörigkeit durch die angolanischen Behörden jedoch die Grundlage für die Ausstellung eines Reisepasses schaffen würde, sind

die entsprechenden Ausführungen auch für das vorliegende Verfahren relevant.

**5.4** Der Beschwerdeführer hat, soweit ersichtlich, bisher keine Schritte unternommen, um entweder seine Staatsangehörigkeit feststellen zu lassen oder die von der angolanischen Botschaft aufgeführten Dokumente zu beschaffen. Zwar erscheint eine Reise des Beschwerdeführers nach Angola angesichts seiner finanziellen Lage – dem Gericht liegt eine Sozialhilfebestätigung vom 28. November 2019 vor (vgl. Beilage zu Akt. 4) – nicht leicht umsetzbar. Es kann jedoch von ihm erwartet werden, dass er jemanden mit der Beschaffung beauftragt. Der Beschwerdeführer macht zwar geltend, es lebten keine Verwandten mehr von ihm in Angola. Die Brüder seines Vaters seien entweder verstorben oder lebten ausserhalb von Angola (vgl. Akt. 12). Trotzdem erscheint es nicht nachvollziehbar, dass er weder selbst noch über seine Eltern, die offenbar beide aus Angola stammen, jemanden kennt, dem er eine entsprechende Vollmacht erteilen könnte. Bei der Beurteilung, ob der Beschwerdeführer als schriftenlos anzusehen ist, kann es überdies keine Rolle spielen, dass beide der aufgezeigten Verfahren mit erheblichem Aufwand verbunden sind, unter Umständen längere Zeit in Anspruch nehmen und der Ausgang nicht sicher vorausgesagt werden kann. Vielmehr kann nur entscheidend sein, ob der Beschwerdeführer die ihm zumutbaren Schritte unternommen hat, um zu Reisedokumenten seines Heimatstaates Angola zu gelangen. Dies ist zu verneinen. Die Vorinstanz ist demnach zu Recht zum Schluss gekommen, der Beschwerdeführer sei nicht schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV.

## **6.**

Die Vorinstanz hat demzufolge dem Beschwerdeführer 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.

## **7.**

Bei diesem Ausgang wären die Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Da ihm jedoch die unentgeltliche Rechtspflege gemäss Art. 65 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG gewährt wurde, ist er einerseits davon befreit, für die entstandenen Verfahrenskosten aufzukommen. Andererseits sind die Kosten der Rechtsvertretung von der erkennenden Behörde zu übernehmen und dem Rechtsbeistand gemäss Art. 9 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2)

ein amtliches Honorar zulasten der Gerichtskasse auszurichten. Da der Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht hat, ist das Honorar aufgrund der Akten festzulegen (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). Unter Berücksichtigung der rechtlichen Komplexität und des Umfangs des Verfahrens ist von einem Gesamtaufwand von Fr. 2'000.- auszugehen. Gelangt der Beschwerdeführer später zu hinreichenden Mitteln, so hat er dem Gericht das amtliche Honorar zu vergüten (vgl. Art. 65 Abs. 4 VwVG).

**8.**

Dieses Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Der amtliche Vertreter, Rechtsanwalt Andreas Bänziger, wird für seinen Aufwand im Rahmen des Beschwerdeverfahrens mit Fr. 2'000.- aus der Gerichtskasse entschädigt.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Fulvio Haefeli

Barbara Kradolfer

Versand: