



Abteilung VI
F-6901/2018

Urteil vom 26. März 2020

Besetzung

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

Parteien

X. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer, ein (...) geborener, syrischer Staatsangehöriger, arabischer Ethnie, reiste gemäss eigenen Angaben im März 2014 in die Schweiz ein, wo er um Asyl nachsuchte. In der Folge lehnte das SEM das Asylgesuch mit Verfügung vom 10. Dezember 2014 unter Verneinung seiner Flüchtlingseigenschaft ab, verfügte die Wegweisung und schob den Wegweisungsvollzug wegen Unzumutbarkeit zugunsten einer vorläufigen Aufnahme auf. Eine dagegen gerichtete Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil D-383/2015 vom 17. Januar 2017 ab.

B.

Mit Brief vom 2. Mai 2017 wandte sich der Beschwerdeführer an das SEM und bat um Zusendung seiner dort hinterlegten Reisepapiere (Reisepass und Identitätskarte) zwecks Verlängerung derselben bei seiner heimatischen Vertretung. Die Vorinstanz stellte ihm die Dokumente mit Schreiben vom 18. Mai 2017 zu. Am 15. August 2018 retournierte er diese den sozialen Diensten Appenzeller Mittelland. Die kantonale Behörde überwies die Dokumente umgehend dem SEM und teilte diesem gleichzeitig schriftlich mit, dass der Beschwerdeführer zwar zahlreiche Versuche unternommen habe, um einen Termin bei der Syrischen Botschaft in Genf zu erhalten, aber bis heute dort nicht habe vorsprechen können (vgl. unpaginierte Akten des Staatssekretariats für Migration [SEM act.]).

C.

Am 10. September 2018 beantragte der Beschwerdeführer beim Amt für Inneres des Kantons Appenzell Ausserrhoden (Abteilung Migration) die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Er machte geltend, seine Tochter in der Türkei besuchen zu wollen. Weiter führte er aus, er habe seine Heimatvertretung schon mehrmals telefonisch kontaktiert; diese weigere sich aber – vermutlich aus politischen Gründen – ihm einen Reisepass auszustellen (SEM act.1). Die kantonale Migrationsbehörde überwies das Gesuch dem SEM.

D.

Nach Überprüfung der Unterlagen teilte das SEM dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 19. September 2018 im Wesentlichen mit, die Voraussetzungen für die Ausstellung des beantragten Reisedokuments seien nicht erfüllt. Die erwähnten Bemühungen zur Passbeschaffung würden bei weitem nicht ausreichen für eine Schriftenlosigkeit. Zudem müssten die

Bemühungen belegt werden. Dem Beschwerdeführer sei es aufgrund seines Aufenthaltsstatus möglich und zumutbar, sich intensiv bei den heimatischen Behörden in der Schweiz um die Ausstellung eines Reisepasses zu bemühen. Er habe die Möglichkeit, vom SEM eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen, ansonsten werde das Gesuch als gegenstandslos abgeschrieben (SEM act. 3). Hierauf ersuchte er die Vorinstanz um Erlass einer solchen (SEM act. 4).

E.

Mit Verfügung vom 9. November 2018 wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person ab. Im Wesentlichen führte sie aus, der Beschwerdeführer habe geltend gemacht, mehrmals und vergeblich mit der heimatischen Vertretung telefonisch Kontakt aufgenommen zu haben. Er mutmasse, dass sie sich aus politischen Gründen weigere, ihm einen Reisepass auszustellen. Da er in der Schweiz zu keinem Zeitpunkt als Flüchtling anerkannt gewesen sei und über den Status der vorläufigen Aufnahme verfüge, sei es ihm zumutbar, sich bei den heimatischen Behörden in der Schweiz intensiv und nachweislich um die Ausstellung eines Reisedokuments zu bemühen. Er habe die angeblichen Bemühungen um Kontaktaufnahme mit der Botschaft während der Dauer von mehreren Monaten in keiner Art dokumentiert. Es sei deshalb nicht bewiesen, dass sich die heimatischen Behörden weigern würden, ihm einen Pass auszustellen. Er gelte demnach nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 10 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5 [SEM act. 5]).

F.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 5. Dezember 2018 (Datum des Poststempels) beantragte der Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Anweisung an die Vorinstanz, ihm einen Pass für ausländische Personen auszustellen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und um Verzicht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer act.] 1). Der Beschwerde beigelegt waren diverse Beweismittel (Fotos, Screenshots).

G.

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2018 stellte der Beschwerdeführer dem Bundesverwaltungsgericht eine Fürsorgebestätigung sowie weitere Beweismittel zu (BVGer act 3).

H.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 31. Dezember 2018 die Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 4).

I.

Mit Zwischenverfügung vom 9. Januar 2019 hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gut (BVGer act. 5).

J.

Der Beschwerdeführer hielt mit Replik vom 21. Januar 2019 an seinen Anträgen und deren Begründung fest (BVGer act. 7).

K.

Mit schriftlicher Eingabe vom 21. Januar 2019 (recte: 21. März 2019) reichte der Beschwerdeführer unaufgefordert weitere Dokumente zu den Akten und führte aus, dies seien Beweismittel für sein Asylverfahren (BVGer act. 8). Auf schriftliche Nachfrage hin teilte er dem Bundesverwaltungsgericht mit, dass er ein Verfahren um Erhalt von Asyl gemäss Asylgesetz (SR 142.31) einleiten wolle (BVGer act. 10 und 11).

L.

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht sämtliche Eingaben des Beschwerdeführers dem SEM zur Prüfung überwiesen hatte, lehnte dieses das erneute Asylgesuch des Beschwerdeführers mit Verfügung vom 20. Mai 2019 ab (BVGer act. 13). Eine dagegen gerichtete Beschwerde hiess das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil D-2786/2019 vom 3. Juli 2019 gut, da es den Sachverhalt insgesamt als unzureichend abgeklärt erachtete. Die Verfügung des SEM vom 20. Mai 2019 wurde aufgehoben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen. Mit Verfügung vom 3. Oktober 2019 verneinte das SEM die Flüchtlingseigenschaft des Beschwerdeführers, lehnte das Mehrfachgesuch ab und verfügte die Wegweisung aus der Schweiz. Gleichzeitig stellte es fest, dass die bereits angeordnete vorläufige Aufnahme weiterhin bestehen bleibe. Einer dagegen gerichteten Beschwerde war kein Erfolg beschieden (vgl. Urteil des BVGer D-5793/2019 vom 12. März 2020).

M.

Auf den übrigen 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 (bis zum 31. Dezember 2018 Ausländergesetz [AuG] und 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). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt (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 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).

3.

Die streitige vorinstanzliche Verfügung datiert vom 9. November 2018. Die einschlägigen Verordnungsbestimmungen haben sich seither inhaltlich nicht geändert, weshalb sie in der aktuell gültigen Fassung zitiert werden.

4.

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 nach Art. 9 RDV bewilligt (Art. 59 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. b RDV). Gemäss der Legaldefinition von Art. 10

Abs. 1 RDV gilt eine ausländische Person als schriftenlos, wenn sie keine gültigen Reisedokumente ihres Heimatstaates besitzt *und* wenn von ihr nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen heimatlichen Behörden um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokuments bemüht (Bst. a), oder wenn für sie die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b).

5.

Vorliegend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines schweizerischen Ersatz-Reisedokuments – zu Recht verneinte, und davon ausging, es sei ihm *möglich* und *zumutbar*, ein Reisedokument bei den zuständigen heimatlichen Behörden zu beschaffen.

6.

6.1 Gemäss Art. 10 Abs. 3 RDV kann die Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden. Personen, welche – wie der Beschwerdeführer – aufgrund der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen wurden, kann die Kontaktaufnahme für die Beantragung von Reisedokumenten hingegen grundsätzlich zugemutet werden (vgl. Art. 10 Abs. 3 RDV sowie Urteile des BVGer F- 1906/2018 vom 8. April 2019 E. 5.2 und F-51/2012 vom 24. November 2016 E. 5.5).

6.1.1 Der Beschwerdeführer – der sich nach der Zusendung seiner beim SEM hinterlegten syrischen Reisepapiere im Mai 2017 bereits mehrmals telefonisch an die syrische Vertretung gewandt hatte (vgl. Sachverhalt Bst. B) – erachtet den Kontakt mit der Vertretung im Hinblick auf sein exilpolitisches Engagement nunmehr als nicht mehr zumutbar. Er macht dazu geltend, er habe an zahlreichen Demonstrationen gegen das „Assad-Unrechts-Regime“ teilgenommen, auf Facebook klar Stellung genommen gegen das Regime und sei auch als Redner an Demonstrationen vor dem UNO-Gebäude in Genf aufgetreten. Es sei ihm unverständlich, weshalb er als politisch dezidierter Gegner des Assad-Regimes nicht als schriftenlos gelte. Er könne unmöglich auf die Botschaft gehen und dort einen Pass beantragen. Dazu müsste er seine Identität offenlegen. Sollte nicht sowieso bereits ein Dossier über seine Aktivitäten angelegt worden sein, so wäre es für die Regime-Mitarbeiter ein leichtes, sein Facebook-Profil zu überprüfen und seine Familie in der Heimat ihren Hass spüren zu lassen.

Dieses Risiko könne er unmöglich eingehen (Beschwerde vom 5. Dezember 2018). Mit Replik vom 21. Januar 2019 führt er weiter aus, das SEM habe die weitere Entwicklung, die seit dem im Jahr 2017 ergangenen Urteil bis heute eingetreten sei, nicht berücksichtigt. Er habe in dieser Zeit sein politisches Engagement nochmals verstärkt. Auch in weiteren, an das Bundesverwaltungsgericht gerichteten Schreiben verwies er auf sein exilpolitisches Engagement (BVGer act. 3 und act. 8).

6.1.2 In diesem Zusammenhang gilt es darauf hinzuweisen, dass das SEM das Asylgesuch des Beschwerdeführers mit Verfügung vom 10. Dezember 2014 abwies (bestätigt durch das Urteil des BVGer D-383/2015 vom 17. Januar 2017) und sich im Rahmen des Mehrfachgesuchs nunmehr mit den aktuellen Vorbringen bezüglich der exilpolitischen Tätigkeit und den ins Recht gelegten Beweismitteln eingehend auseinandersetzte. Das SEM kam zum Schluss, sein politisches Engagement vermöge keine flüchtlingsrechtlich relevante Gefährdung zu begründen (vgl. Verfügung vom 3. Oktober 2019). Eine dagegen gerichtete Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 12. März 2020 ab (Verfahren D-5793/2019). Auch das Gericht hielt fest, das dargelegte exilpolitische Engagement lasse nicht darauf schliessen, dass nunmehr seitens des syrischen Regimes ein besonderes Interesse an der Person des Beschwerdeführers bestehe (vgl. E. 6.2 ebenda).

6.1.3 Diesen Ausführungen gilt es zu folgen, zumal im vorliegenden Verfahren – wie es bereits das SEM in seiner Vernehmlassung vom 31. Dezember 2018 geltend machte – kein Raum für eine selbständige Prüfung von Nachfluchtgründen besteht (vgl. auch Urteil des BVGer F- 8387/2015 vom 12. Juni 2017 E. 4.2. m.H.). Vor diesem Hintergrund ist vom Beschwerdeführer eine Kontaktnahme mit seiner Heimatvertretung im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten (auch weiterhin) zu verlangen.

6.2 Schliesslich kann nicht davon ausgegangen werden, die Beschaffung eines Reisedokumentes sei für den Beschwerdeführer unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV. Gemäss den Ausführungen im Gesuch um Ausstellung eines Passes vom 10. September 2018 hatte der Beschwerdeführer seine Heimatvertretung mehrmals telefonisch kontaktiert (SEM act. 1/2). Abgesehen vom Umstand, dass er weder Zeitpunkt noch Häufigkeit der Kontaktaufnahme dokumentierte – worauf bereits die Vorinstanz in ihrer Verfügung vom 9. November 2018 hinwies –, ist, selbst wenn eine

Kontaktaufnahme stattgefunden hätte, ohnehin noch nicht von einer offensichtlichen Weigerung der syrischen Behörden auszugehen, ihm einen Reisepass auszustellen (vgl. dazu Urteil des BVGer F-499/2018 vom 23. Mai 2019 E. 5.2 m.H.). Oftmals ist es unumgänglich, persönlich bei der heimatlichen Vertretung vorzusprechen, da schriftliche Interventionen oder Telefonanrufe regelmässig nicht zum gewünschten Ziel führen. Zum heutigen Zeitpunkt kann somit aufgrund der bestehenden Akten nicht davon ausgegangen werden, der Beschwerdeführer habe alles unternommen, um in den Besitz eines heimatlichen Reisedokuments zu gelangen.

Damit ist auch das Erfordernis der Unmöglichkeit der Beschaffung von Reisedokumenten gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV nicht als erfüllt zu betrachten. Abschliessend gilt es darauf hinzuweisen, dass es dem Beschwerdeführer offensteht, in einem neuen Gesuch bei der Vorinstanz die Abgabe eines Passes für eine ausländische Person zu beantragen, sollten seine Bemühungen, die schriftlich zu belegen wären, nicht zur Ausstellung eines heimatlichen Reisepapiers führen.

7.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass aktuell keine hinreichenden Umstände vorliegen, aufgrund derer der Beschwerdeführer als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV anzusehen wäre. Somit fehlt es an einer unabdingbaren Voraussetzung für die Ausstellung des beantragten Passes für eine ausländische Person.

8.

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

9.

Demzufolge wären die Kosten des Verfahrens grundsätzlich dem 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 9. Januar 2019 dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG 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 (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. 18803929 / N 617 336 retour)
- das Amt für Inneres des Kantons Appenzell Ausserrhoden

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Susanne Stockmeyer

Versand: