



Abteilung VI
F-77/2019

Urteil vom 7. Dezember 2020

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Gerichtsschreiberin Annina Mondgenast.

Parteien

A. _____,
(...),
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer, ein (...) geborener irakischer Staatsangehöriger, ersuchte am 25. November 2002 in der Schweiz um Asyl. Nachdem er für die Behörden nicht mehr erreichbar war, wurde sein Gesuch mit Beschluss vom 8. Oktober 2003 als gegenstandslos geworden abgeschrieben. Am 11. Januar 2006 reiste er erneut in die Schweiz ein und stellte ein zweites Asylgesuch. Mit Entscheid vom 2. Februar 2006 lehnte das SEM sein Asylgesuch ab und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz an. Zuzufolge der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs verfügte es jedoch die vorläufige Aufnahme. Diese Verfügung erwuchs in Rechtskraft. Am 7. Juni 2017 erhielt der Beschwerdeführer infolge einer Härtefallregelung eine Aufenthaltsbewilligung.

B.

Am 13. September 2018 beantragte der Beschwerdeführer beim Amt für Migration des Kantons B._____ die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Dem Gesuch legte er drei Schreiben der irakischen Botschaft in Bern vom 11. Juni 2018, 18. August 2017 und 19. Juni 2012 bei, worin diese bestätigt, dass irakische Bürger persönlich bei der irakischen Botschaft in Paris beziehungsweise nur noch in Frankfurt am Main oder bei der zuständigen Stelle im Irak für die Erfassung der biometrischen Daten vorsprechen müssten, um einen irakischen Pass zu beantragen. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass ein Laissez-Passer nur für die Einreise in den Irak gültig sei. Das Migrationsamt überwies das Gesuch dem SEM zur Prüfung und zum Entscheid.

C.

Mit Schreiben vom 28. September 2018 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, sie beabsichtige, das Gesuch abzulehnen und gewährte ihm eine Frist zur Beantragung einer beschwerdefähigen Verfügung. Am 18. Oktober 2018 ersuchte der Beschwerdeführer um deren Erlass.

D.

Mit Verfügung vom 6. Dezember 2018 wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Reisedokuments für eine ausländische Person ab.

E.

Gegen diesen Entscheid erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom

4. Januar 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantrage die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung. Es sei ihm ein Reisedokument für ausländische Personen auszustellen beziehungsweise das SEM entsprechend anzuweisen. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 29. Januar 2019 lud das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz zur Einreichung einer Vernehmlassung ein. Diese liess sich mit Eingabe vom 4. Februar 2019 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer verzichtete auf eine Replik.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Am 1. Januar 2019 ist die Teilrevision des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG) abschliessend in Kraft getreten (AS 2018 3171). Dabei wurde auch der Titel des Gesetzes in "Ausländer- und Integrationsgesetz" (AIG; SR 142.20) geändert. Das Gericht wendet ab diesem Zeitpunkt die neue Bezeichnung an, mit dem Hinweis, dass die in diesem Urteil behandelten wesentlichen Bestimmungen nicht geändert wurden (vgl. dazu Urteil des BVGer F-1186/2018 vom 10. Januar 2019 E. 2).

2.

2.1 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).

2.2 Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.3 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf das frist- und formgerecht eingereichte Rechtsmittel ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

3.

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 – wenn 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 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.).

4.

4.1 Das SEM kann einer schriftenlosen ausländischen Person mit Aufenthaltsbewilligung Reisedokumente ausstellen (Art. 59 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. a der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV; SR 143.5]). Als schriftenlos im Sinne dieser Verordnung gilt gemäss Art. 10 Abs. 1 RDV 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).

4.2 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).

4.3 Als unmöglich im Sinne dieser Bestimmung gilt die Beschaffung eines Reisepapiers grundsätzlich nur dann, wenn sich die ausländische Person bei den Behörden ihres Heimatstaates um einen Reisepass bemüht, dessen Ausstellung aber ohne zureichende Gründe verweigert wird (zum Ganzen siehe BVGE 2014/23 E. 5.3–5.4). 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 (vgl. Urteil des BVGer F-6281/2016 E. 4.2 m.H.).

5.

5.1 Zur Begründung der Abweisung des Gesuchs um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person führte die Vorinstanz im Wesentlichen aus, der Beschwerdeführer sei nicht als Flüchtling anerkannt. Daher sei es ihm möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu bemühen. Dabei obliege es ihm, die von der heimatlichen Botschaft verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Passes zu erfüllen. Die Ausstellung von Reisepässen falle in die Kompetenz des Heimatstaates der antragstellenden Person. Es liege somit in der Zuständigkeit der irakischen Behörden, ihren in der Schweiz lebenden Staatsbürgern zu heimatlichen Dokumenten zu verhelfen. Abklärungen des SEM bei der irakischen Botschaft in Bern sowie beim irakischen Aussenministerium in Bagdad im Juli 2018 hätten ergeben, dass die Passausstellung in Europa zurzeit aus organisatorischen Gründen eingeschränkt sei. Organisatorische Verzögerungen würden jedoch keine Schriftenlosigkeit zu begründen vermögen. Es liege in der Zuständigkeit der irakischen Behörden, ihren in der Schweiz wohnhaften Staatsangehörigen zumutbare Wege zur Registrierung und Papierbeschaffung aufzuzeigen. Der Beschwerdeführer erfülle damit die Voraussetzungen der Schriftenlosigkeit nicht.

5.2 In seiner Beschwerde macht der Beschwerdeführer geltend, er könne nur über die irakische Vertretung in Frankfurt am Main oder Paris ein Reisedokument erhältlich machen. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz handle es sich dabei nicht lediglich um organisatorische Verzögerungen, sondern die irakischen Behörden hätten ihm keine Möglichkeit aufgezeigt, wie er ohne Reisedokument auf legalem Weg nach Paris oder Frankfurt reisen könne. Er gehe deshalb davon aus, dass er schriftenlos sei und ihm sei ein Reisedokument auszustellen, damit er zumindest die irakische Vertretung in Paris oder Frankfurt erreichen könne.

5.3 Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung aus, es obliege der irakischen Botschaft in Bern mit der deutschen oder französischen Botschaft abzuklären, mit welchen Dokumenten der Grenzübertritt des Beschwerdeführers für die Ausstellung eines irakischen Reisepasses erfolgen könne. Vom Beschwerdeführer könne verlangt werden, dass er die für die Ausstellung eines irakischen Reisedokuments notwendigen Schritte unternehme und erneut mit der irakischen Botschaft in Bern in Verbindung trete.

6.

6.1 Die langjährigen Probleme, welche in der Schweiz lebende irakische Staatsangehörige bei der Beschaffung heimatlicher Reisedokumente haben, sind gerichtsnotorisch und wurden bereits in einem grundlegenden Urteil vom 27. August 2014 (BVGE 2014/23) thematisiert. Dieser Chronologie zufolge galten irakische Staatsangehörigen bis Ende 2004 als schriftlos, danach konnten sie sich ab 2005 vorübergehend irakische Reisepapiere über ihre Vertretung in Bern beschaffen. Anschliessend führten administrative und technische Umstellungen jedoch dazu, dass der Erhalt neuer Pässe gar nicht beziehungsweise nur unter grossen Schwierigkeiten ermöglicht wurde. Die zwischenzeitlich angekündigte Passausstellung durch die irakische Botschaft in Paris scheiterte oftmals daran, dass die Ausstellung der dafür benötigten Unterlagen durch die Vertretung in Bern erheblich verzögert wurde, oder auch daran, dass die Betroffenen an der Grenze zu Frankreich zurückgewiesen oder festgenommen wurden. Anlässlich eines Treffens des damaligen Bundesamtes für Migration (BFM; heute SEM) mit der Botschaft anfangs 2012 wurde zwar zugesichert, dass ab Mai 2012 in Bern flächendeckend irakische Pässe ausgestellt würden. Diese Zusicherung wurde jedoch beim nächsten Treffen vom Februar 2014 wieder zurückgenommen (vgl. Urteil des BVGer F-386/2018 vom 23. August 2019 E. 5.2 m.H.).

6.2 Die Situation von irakischen Staatsangehörigen, welche sich bei ihren Heimatbehörden um Pässe oder Identitätsausweise bemühen, hat sich seither nicht verbessert und ist geprägt von Unklarheiten und wechselnden Zuständigkeiten. Laut einer Bestätigung der irakischen Botschaft in der Schweiz vom 18. August 2017 hätten in der Schweiz lebende irakische Staatsangehörige persönlich auf der irakischen Botschaft in Paris zu erscheinen. In der Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 11. Juni 2018 wurde festgehalten, dass jeder irakische Bürger, der einen irakischen Reisepass beantragen wolle, persönlich beim irakischen Konsulat in Frankfurt am Main oder bei der zuständigen Stelle im Irak für die Erfassung der biometrischen Daten vorzusprechen habe. Am 5. Dezember 2018 hielt schliesslich auch das SEM fest, Abklärungen bei der Botschaft sowie beim Aussenministerium in Bagdad vom Juli 2018 hätten ergeben, dass die Passausstellung in Europa zurzeit aus organisatorischen Gründen eingeschränkt sei (vgl. E. 5.1; siehe auch Urteil des BVGer F-4960/2018 vom 9. Dezember 2019 E. 5.2).

6.3 Die Vorinstanz schliesst daraus, die Probleme im Zusammenhang mit der Passbeschaffung via Botschaft seien organisatorisch bedingt, was jedoch keine Schriftenlosigkeit zu begründen vermöge. Allerdings ist gerade angesichts der langjährigen Probleme bei der Passbeschaffung nicht erklärbar, wie der Beschwerdeführer in den Besitz eines mit biometrischen Daten versehenen Reisepasses gelangen soll, denn nachweislich verfügt die irakische Botschaft in Bern über keine Biometriestation (vgl. BVGE 2014/23 E. 5.3.8). Folglich hat die Vorinstanz aufzuzeigen, wo und wie der Beschwerdeführer, der ohne Reisedokument nicht nach Frankfurt am Main reisen kann – eine Reise in den Irak erachtet die Vorinstanz offenbar als unzumutbar, weshalb sie dies nicht erwähnt –, die benötigten Dokumente und in der Folge einen irakischen Pass erhältlich machen kann. Die Beantwortung der Frage nach der Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers ist erst im Anschluss daran möglich; in die entsprechenden Überlegungen mit einzubeziehen sind sowohl die durch die irakischen Behörden verursachten Verzögerungen als auch die Einschränkungen des Privat- und Familienlebens, welche gesamthaft betrachtet einen Eingriff in fremde Passhoheit rechtfertigen könnten (vgl. BVGE 2014/23 E. 5.5 und 5.9).

7.

Die angefochtene Verfügung ist aufgrund vorstehender Erwägungen aufzuheben und die Sache zur vollständigen Sachverhaltsabklärung sowie zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Der bereits geleisteten Kostenvorschuss ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

8.2 Der Beschwerdeführer wäre zufolge seines Obsiegens für die ihm erwachsenen notwendigen Kosten zu entschädigen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der nicht vertretene Beschwerdeführer macht aber für das Beschwerdeverfahren keine Aufwendungen im Sinne der massgeblichen Bestimmungen geltend und es sind auch keine ersichtlich. Es ist ihm deshalb keine Parteientschädigung zuzusprechen.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 800.– wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben, Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...] / N [...])

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Annina Mondgenast

Versand: