

BVGer C-4704/2009 vom 15. August 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-08-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-4704_2009

FR: TAF C-4704/2009 du 15 août 2011

IT: TAF C-4704/2009 del 15 agosto 2011

Regeste

Reisedokumente für ausländische Personen (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht - unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen - Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des BFM betreffend Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (vgl. Art. 59 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 [AuG, SR 142.20] und Art. 1 RDV). Das vorliegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

E. 1.2

Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt.

E. 1.3

Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

E. 2

Am 1. März 2010 trat die Reisedokumentenverordnung in Kraft, welche sich auf Art. 59 Abs. 1 und Art. 111 Abs. 6 AuG stützt, die bisherige aRDV ersetzt und gemäss der Übergangsbestimmung (vgl. Art. 25 RDV) für alle im Zeitpunkt des Inkrafttretens hängigen Verfahren gilt. Auf die vorliegende Beschwerde findet daher die Reisedokumentenverordnung Anwendung, deren hier relevante Bestimmungen inhaltlich allerdings keine wesentlichen Änderungen erfahren haben (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C 1082/2006 vom 7. Oktober 2010 E. 2 und C 7328/2007 vom 16. April 2010 E. 1.2 und 1.3). In Bezug insbesondere auf die Voraussetzung der Schriftenlosigkeit (vgl. Art. 6 RDV) hat die bisherige Regelung (vgl. Art. 7 aRDV) lediglich insofern eine Änderung erfahren, als im (neuen) Absatz 2 der geltenden Bestimmung die bisherige Praxis im Fall von bei den Behörden des Herkunftsstaates entstehenden Verzögerungen bei der Ausstellung von Reisedokumenten kodifiziert wurde (vgl. E. 5.2).

E. 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 an die Begründung der Begehren nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt seiner Entscheidung (vgl. BGE 135 II 369 E. 3.3 S. 374).

E. 4.1

Anspruch auf einen Pass für eine ausländische Person haben nach dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40) von der Schweiz als staatenlos anerkannte Personen sowie schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 RDV). Gemäss Art. 59 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 RDV kann das BFM einer schriftenlosen, ausländischen Person mit Jahresaufenthaltsbewilligung im Rahmen des freien (pflichtgemässen) Ermessens einen Pass für eine ausländische Person abgeben. Unabdingbare Voraussetzung für die Abgabe eines Passes ist in diesen Fällen somit stets, dass die ausländische Person, die um Abgabe eines solchen Dokuments ersucht, schriftenlos ist.

E. 4.2

Gemäss der Legaldefinition von Art. 6 Abs. 1 RDV gilt als schriftenlos im Sinne der Reisedokumentenverordnung 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). Die Schriftenlosigkeit wird nach Art. 6 Abs. 4 RDV im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt.

E. 5

Vorliegend ist demnach zunächst zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich des - über eine Jahresaufenthaltsbewilligung verfügenden - Beschwerdeführers zu Recht die Schriftenlosigkeit - als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokumentes - verneint hat, indem sie sowohl die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden als gegeben erachtete als auch die Unmöglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses verneint hat.

E. 5.1

Die Frage, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann (bzw. die Zumutbarkeit), ist dabei nicht nach subjektiven Gegebenheiten, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 mit Hinweis). Namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen kann im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder

Herkunftsstaates nicht verlangt werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 RDV). Dasselbe gilt gemäss den diesbezüglichen Weisungen des BFM auch in Bezug auf Personen, welche infolge Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs (nach Massgabe von Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 AuG) vorläufig aufgenommen wurden (vgl. Ziff. 2 der Ausführungsvorschriften zur RDV im Anhang 3/2 zu den Weisungen und Erläuterungen über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt, online zu finden unter: www.bfm.admin.ch, Themen > Rechtliche Grundlagen > Weisungen und Kreisschreiben > Archiv Weisungen und Kreisschreiben [ausser Kraft] > Weisungen und Erläuterungen: Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt > Weisungen). Daraus ist zu schliessen, dass von Personen, die - wie der Beschwerdeführer - über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, eine solche Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten verlangt werden kann. Bei der vom Beschwerdeführer eingereichten Bestätigung der irakischen Botschaft vom 27. Mai 2009 handelt es sich um eine unadressierte Bescheinigung, weshalb nicht zweifelsfrei feststeht, ob sich der Beschwerdeführer selbst tatsächlich bei der hiesigen Vertretung um Ausstellung eines irakischen Reisedokuments bemüht hat. Da aus der besagten Bestätigung hervorgeht, dass Anträge auf Pässe der Serie "G" ab dem 1. April 2009 allgemein nicht entgegengenommen werden, steht dieser Umstand einer weiteren Prüfung jedoch nicht grundsätzlich entgegen.

E. 5.2

Nach Verschärfung der Lage im Irak im Jahre 2003 ging die Vorinstanz während längerer Zeit davon aus, Personen aus dem Zentral- oder dem Nordirak könnten sich keine gültigen heimatlichen Reisedokumente mehr beschaffen und seien deshalb grundsätzlich als schriftlos zu betrachten (vgl. Kreisschreiben des Bundesamtes für Flüchtlinge [BFF] zu den Massnahmen im Asylbereich nach Verschärfung der Lage im Irak vom 18. August 2003 [Asyl 52.5.1]). Anfang 2005 ging die irakische Vertretung in der Schweiz in der Folge des Wiederaufbaus der administrativen Strukturen im Irak wieder dazu über, ihren hiezulande wohnhaften Staatsangehörigen - auf entsprechendes Gesuch hin - heimatliche Reisepässe auszustellen. Nachdem zwischenzeitlich Pässe der (allgemein anerkannten) Serie "G" eingeführt und ausgestellt worden waren, fand auf Anfang des Jahres 2010 erneut eine Umstellung statt: Seither ist nurmehr noch die Ausstellung von Pässen der neu eingeführten Serie "A" vorgesehen; Pässe der Serie "G" können dementsprechend nicht mehr beantragt werden (entsprechend wird bspw. das Formular zur Beantragung von Pässen dieser Serie als nicht mehr gültig bezeichnet und auf ein [online-]Formular zur Beantragung eines Passes der Serie "A" verwiesen; vgl. zum Ganzen die am 15. Februar 2010 auf der Website der Konsularsektion der irakischen Botschaft in London aufgeschalteten Informationen [inkl. Link auf die Website des irakischen Innenministeriums]: www.iraqembassy.org.uk/eng/articles/display.aspx?gid=1&id=222, besucht im Juli 2011). Dass im Vorfeld der Einführung der neuen Passserie "A" Anträge auf Pässe der alten Serie im Hinblick auf die geplante Umstellung nicht mehr entgegengenommen wurden, erscheint nachvollziehbar. Der Hinweis auf der vom Beschwerdeführer eingereichten Bestätigung der irakischen Vertretung vom 27. Mai 2009, wonach Passanträge seit dem 1. April 2009 aus "internen Gründen" bzw. wegen einer "Verfahrensänderung" nicht mehr entgegengenommen würden, dürfte vor diesem Hintergrund zu sehen sein. Auf der Internetseite des irakischen Innenministeriums bzw. denjenigen der irakischen Vertretungen in Deutschland und in England (jeweils mit Link auf die Website des irakischen Innenministeriums) sind nunmehr Informationen zur Vorgehensweise im Hinblick auf die Beantragung (auch bei den ausländischen

Vertretungen) eines Passes der neuen Serie "A" sowie ein entsprechendes online-Formular zu finden (vgl. www.iraqinationality.gov.iq/index_en.htm Passport Directorate Instructions to Apply for Electronically Read Passport, www.iraqiembassy-berlin.de/docs/de/konsulat8_de.php sowie www.iraqembassy.org.uk/eng/articles/display.aspx?gid=1&id=222, besucht im Juli 2011). Der Website der irakischen Botschaft in Deutschland zufolge ist derzeit eine (technische) Umrüstung bei den irakischen Vertretungen im Gange, in deren Zusammenhang das irakische Innenministerium die Anweisung erlassen hat, bis auf weiteres keine Passanträge (betreffend Pässe der Serie "A") entgegenzunehmen. Ziel dieser Umstellung ist gemäss der Website ein verbesserter Service zu Gunsten der irakischen Staatsbürger. Neueren Abklärungen des Bundesverwaltungsgerichts bei der irakischen Botschaft in Bern zufolge werden seit den Wahlen im Irak von März 2010 aufgrund der (damals) noch nicht erfolgten Regierungsbildung sowohl im Irak als auch in der Schweiz keine irakischen Pässe ausgestellt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C 7509/2010 vom 17. Mai 2011 E. 4.5). Mithin kommt es bei den irakischen Vertretungen offenbar auch aktuell bei der Ausstellung von Reisedokumenten zu Verzögerungen, welche jedoch im Zusammenhang namentlich mit den Herausforderungen aufgrund der politischen Situation im Land stehen dürften. Die sodann offenbar auf diverse (administrative/organisatorische wie technische) Umstellungen zurückzuführenden (sich insgesamt über einen längeren Zeitraum erstreckenden) Verzögerungen bei der Ausstellung von Reisedokumenten mögen für die im Ausland lebenden irakischen Staatsbürger als unbefriedigend erscheinen. Dem klaren Wortlaut der einschlägigen Verordnungsbestimmung (vgl. Art. 6 Abs. 2 RDV) zufolge begründen jedoch (technisch oder organisatorisch bedingte) Verzögerungen, die bei der Ausstellung eines Reisedokuments bei den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates entstehen, die Schriftenlosigkeit im Sinne der Reisedokumentenverordnung nicht (vgl. bspw. die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C 7509/2010 E. 4.5, C 3724/2010 vom 26. April 2011 E. 4.3 und C 5465/2010 vom 8. März 2011 E. 5.2). Diese mit der revidierten Reisedokumentenverordnung am 1. März 2010 in Kraft getretene, (nunmehr) ausdrückliche Regelung stellt eine Kodifizierung der bisherigen konstanten Praxis dar (vgl. nur die im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C 4534/2009 und C 4535/2009 vom 22. Oktober 2010 E. 6.5 angeführten weiteren Urteile) und aufgrund ihrer Formulierung ist eine Abweichung von diesem Grundsatz nicht vorgesehen (vgl. diesbezüglich auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C 5465/2010 vom 8. März 2011 E. 5.5). Sie ist vor dem Hintergrund dessen zu sehen, dass die Schweiz, würde sie in einer solchen Situation auf breiter Basis von Schriftenlosigkeit ausgehen, regelmässig gehalten wäre, in die völkerrechtlich verankerte Passhoheit - und damit in die Souveränität anderer Staaten - einzugreifen (vgl. auch die erwähnten Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C 7509/2010 E. 4.5 und C 3724/2010 E. 4.3). Mit der Anerkennung der (objektiven) Unmöglichkeit als eine der Voraussetzungen für die Annahme der Schriftenlosigkeit soll lediglich vermieden werden, dass eine Person an Auslandsreisen gehindert wird, wenn sich die heimatlichen Behörden ohne zureichenden Grund - und damit willkürlich - weigern, ein Reisepapier auszustellen (vgl. bspw. das erwähnte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C 7509/2010 E. 4.6 sowie Urteil C 1217/2009 vom 12. Juni 2009 E. 4.3.5). Dass dies vorliegend der Fall gewesen wäre, wird jedoch weder geltend gemacht, noch lassen die Akten auf solches schliessen. Die Ausstellung von Pässen durch die irakischen Vertretungen erfährt vielmehr - wie soeben dargelegt - auf breiterer Basis auf organisatorische bzw. technische Umstellungen und damit auf nachvollziehbare, sachliche

Gründe zurückzuführende Verzögerungen. Solche (auch längeren) Verzögerungen sind von den betreffenden Staatsbürgern dem Wortlaut der RDV zufolge hinzunehmen. Inzwischen ist im Übrigen auch die Bildung einer Regierung im Irak gelungen, so dass sich die Situation mit der Zeit nun ändern dürfte. Von einer Unmöglichkeit der Beschaffung des beantragten Reisedokuments im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV kann angesichts der vorstehenden Ausführungen nicht ausgegangen werden.

E. 5.3

Dem Beschwerdeführer ist somit die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokumentes zumutbar; sie ist auch nicht objektiv unmöglich. Er ist folglich nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 RDV zu betrachten.

E. 6

Ausgehend von dieser Sach- und Rechtslage erübrigt sich vorliegend an sich eine Auseinandersetzung mit den Ausführungen des Beschwerdeführers betreffend den Reisegrund. Ohnehin spielten Reisegründe im Zusammenhang mit Pässen für eine ausländische Person (der Beschwerdeführer hat mit Beschwerdeverbesserung vom 3. September 2009 bestätigt, um einen solchen zu ersuchen) bereits nach der bis 28. Februar 2010 geltenden aRDV keine Rolle (vgl. Art. 4 aRDV). Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass die Vorbringen des Beschwerdeführers ohnehin nicht als glaubhaft erscheinen: Während er im persönlich verfassten, vom 22. Mai 2009 datierenden Begleitschreiben zu seinem Gesuch noch eine (weder näher erläuterte noch irgendwie belegte) Krankheit des Vaters anführt, um seinen Wunsch nach einer Reise in den Irak zu begründen, ist in seinen späteren Eingaben - ohne jegliche weiteren Angaben (insbesondere betreffend Datum) - von einem vom Vater erlittenen Unfall die Rede; bezeichnend erscheint diesbezüglich, dass der Beschwerdeführer in der Eingabe vom 3. September 2009 vorbringen lässt, angeblich (bereits) das in Frage stehende Gesuch vom 8. Juni 2009 im Zusammenhang mit diesem Unfall eingereicht zu haben. Ebendies erscheint jedoch nicht glaubhaft: Hätte das Gesuch tatsächlich im Zusammenhang mit einem (angeblich kurz zuvor erlittenen) Unfall des Vaters gestanden, so hätte der Beschwerdeführer dies im erwähnten Begleitschreiben dargelegt und dort nicht - ohne weitere Substantiierung - auf eine Krankheit als Grund für die Einreichung seines Gesuches verwiesen. Dieses Vorbringen erweist sich damit als nicht glaubhaft. Der schliesslich erst im Rahmen der Replik nachgereichten ärztlichen Bestätigung, mit welcher der mit Beschwerde erstmals thematisierte Unfall und der angeblich kritische gesundheitliche Zustand des Vaters des Beschwerdeführers belegt werden sollen, kann sodann kein Beweiswert zukommen: Aufgrund der insgesamt sehr dürftigen Ausführungen und der hinsichtlich des angeblichen Geschehnisses gänzlich fehlenden Angaben (namentlich ist der Zeitpunkt, zu dem der angebliche Unfall stattgefunden haben soll, nicht festgehalten, so dass eine zeitliche Situierung schlicht unmöglich ist) kann darauf nicht abgestellt werden. Die Datierung auf dem Ausdruck wurde nachträglich handschriftlich ergänzt. Damit erweist sich die Bescheinigung als nicht geeignet, das Ereignis an sich wie insbesondere auch die behauptete zeitliche Nähe bzw. den zeitlichen Zusammenhang mit dem eingereichten Gesuch zu belegen. Weitere, in Aussicht gestellte ärztliche Bescheinigungen wurden schliesslich nicht eingereicht.

E. 7

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die Vorinstanz zu Recht die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers verneint und die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen.

E. 8

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 700.- aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 1 und 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). (Dispositiv S. 13)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.