

BVGer F-2100/2018 vom 7. Oktober 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-10-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-2100_2018

FR: TAF F-2100/2018 du 7 octobre 2020

IT: TAF F-2100/2018 del 7 ottobre 2020

Regeste

Reisedokumente für ausländische Personen (Übriges)

Erwägungen

E. 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). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

E. 1.2

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

E. 1.3

Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf ihre frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

E. 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 sowie 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 (vgl. BGE 139 II 534 E. 5.4.1; BVGE 2014/1 E. 2).

E. 3

Die angefochtene Verfügung datiert vom 12. März 2018. In materieller Hinsicht gelangen somit die Bestimmungen der einschlägigen Erlasse in der Fassung zur Anwendung, welche in diesem Zeitpunkt in Kraft standen.

E. 4

Das SEM kann einer schriftenlosen ausländischen Person Reisedokumente ausstellen (Art. 59 Abs. 1 AuG). Ausländerinnen und Ausländer, die schriftenlos sind und über eine

Niederlassungsbewilligung verfügen, haben Anspruch auf die Ausstellung von Reisedokumenten (Art. 59 Abs. 2 Bst. c AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 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], gültig bis am 14. September 2018). Als schriftenlos 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). 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).

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, sie sei in Tibet geboren und habe bis zu ihrer Flucht dort gelebt. Sie sei bei einer Hausgeburt in den 1960er-Jahren zur Welt gekommen. Damals habe es in China noch keine systematische Registrierung von Neugeborenen gegeben, vor allem nicht in ländlichen Gebieten in Tibet. Sie habe, obwohl ihr dies als Tibeterin eigentlich unzumutbar und damit unter dem Flüchtlingsrechtlichen Aspekt unzulässig sei, das chinesische Konsulat bereits zweimal erfolglos aufgesucht, um sich Reisepapiere zu beschaffen. Das Konsulat habe sich geweigert, ihr ein Bestätigungsschreiben auszustellen oder ein von ihr verfasstes Schreiben zu unterschreiben respektive abzustempeln. Aus Verzweiflung darüber, wie sie ihre chinesische Herkunft anderweitig beweisen könnte, habe sie sich zur Vervollständigung ihrer Bemühungen mit zwei Schreiben an die Vertretungen Indiens und Nepals gewandt, obwohl sie nie in diesen Ländern gelebt habe. Sie habe die Vertretungen darum gebeten, zu bestätigen, dass sie nicht indische respektive nepalesische Staatsbürgerin sei und nie ein Aufenthaltsrecht in diesen Ländern besessen habe oder je dort registriert worden sei (BVGer-act. 1; 8).

E. 5.2

Die Vorinstanz ist der Ansicht, die Beschwerdeführerin könne keine Bemühungen zur Passbeschaffung nachweisen. Es sei ihr zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimatstaates um die Ausstellung von Reisedokumenten zu bemühen und die dafür verlangten notwendigen Anforderungen zu erfüllen (SEM-act. 34). Die von ihr eingereichten Beweismittel seien nicht geeignet, die Schriftenlosigkeit zu beweisen.

E. 5.3

Strittig und nachfolgend zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin, welche über eine Niederlassungsbewilligung verfügt, zu Recht verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV) als auch die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV) als gegeben erachtete.

E. 6.1

Bezüglich der Zumutbarkeit der Bemühungen zur Papierbeschaffung bei den zuständigen heimatlichen Behörden macht die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung unter Verweis auf den Asylentscheid des BFF vom 15. Dezember 2003 zwar geltend, die wahre Identität und Herkunft der Beschwerdeführerin seien unbekannt. Dennoch geht das SEM

aber bereits seit mehreren Jahren davon aus, dass die Beschwerdeführerin Staatsangehörige der chinesischen Volksrepublik sei. Zumindest führen die ihr in den Jahren 2008 und 2012 ausgestellten Pässe für ausländische Staatsangehörige China als Nationalität auf. Auch die angefochtene Verfügung vom 12. März 2018 schreibt der Beschwerdeführerin im Rubrum die Staatsangehörigkeit Chinas zu (SEM-act. 34).

E. 6.2

Die Beschwerdeführerin bringt diesbezüglich replikweise vor, die Kontaktaufnahme mit den chinesischen Behörden sei unter dem flüchtlingsrechtlichen Aspekt unzulässig und daher unzumutbar (BVGer-act. 8; 13). Allerdings ist sie unbestrittenermassen weder asylsuchend, noch wurde ihr die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt. Davon geht auch die Beschwerdeführerin aus, indem sie geltend macht, ihr Anwesenheitsstatus sei nicht asyl-, sondern ausländerrechtlich geregelt (BVGer-act. 13). Entsprechend kann ihr eine Vorsprache bei den chinesischen Behörden in der Schweiz zwecks Papierbeschaffung zugemutet werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV i.V.m. Art. 10 Abs. 3 RDV). Der Ansicht der Beschwerdeführerin, wonach es eine Praxisänderung darstelle und unter dem flüchtlingsrechtlichen Aspekt unzulässig sei, wenn von Personen tibetischer Ethnie eine Kontaktaufnahme mit der chinesischen Vertretung verlangt werde, kann nicht gefolgt werden. Gemäss langjähriger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind Personen chinesischer Herkunft, die nicht asylsuchend oder als Flüchtlinge anerkannt sind, Bemühungen zur Papierbeschaffung bei der chinesischen Vertretung zumutbar (Urteile des BVGer F-7306/2017 vom 22. Mai 2019 E. 5.2; F-2912/2015 vom 26. August 2016 E. 4.2). Die Beschwerdeführerin ist am (...) 2017 und am (...) 2018 denn auch zweimal beim chinesischen Konsulat in Zürich vorstellig geworden, womit sie entgegen ihrer Argumentation zumindest implizit anerkennt, dass eine Kontaktaufnahme zumutbar ist. Nicht verlangt werden könnte hingegen gemäss Praxis des Bundesverwaltungsgerichts eine Reise nach China zwecks Papierbeschaffung, da Exil-Tibeterinnen und -Tibetern, die die chinesische Staatsbürgerschaft besitzen, in China gegebenenfalls Verfolgung droht, weshalb im Übrigen auch der Wegweisungsvollzug nach China ausgeschlossen ist (BVGE 2014/12 E. 5.11, siehe auch BVGE 2009/29). Somit bleibt im Folgenden einzig darüber zu befinden, ob ihr die Papierbeschaffung möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

E. 7.1

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 5.9; zuletzt 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 (statt vieler zuletzt Urteile des BVGer F-4477/2019 E. 4.2; F-4075/2019 vom 17. März 2020 E. 4.2; F-499/2018 vom 23. Mai 2019 E. 5.2; je m.H.). Vorausgesetzt wird zumindest ein erfolgloser Papierbeschaffungsversuch (vgl. Urteil des BVGer C-6793/2013 vom 4. Juni 2015 S. 7). 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 (Urteil des BVGer F-4477/2019 E. 4.2).

E. 7.2

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass sie zweimal persönlich beim Konsulat der Volksrepublik China in Zürich vorgesprochen habe. Betreffend ihre erste Vorsprache reichte sie ein Schreiben des Tibet Bureaus zu den Akten, das jedoch für sich alleine noch keinen Beleg für ihren Besuch darstellt (BVGer-act. 1 Beschwerdebeilagen 3). Der zweite Versuch wird demgegenüber durch den Zeugenbericht ihres Begleiters B._____ dokumentiert (BVGer-act. 1 Beschwerdebeilagen 4). Dieser schildert darin, dass die Beschwerdeführerin durch den Schaltermitarbeiter, der seinen Namen nicht habe nennen wollen, aufgefordert worden sei, chinesische Dokumente vorzulegen. Als sie erklärt habe, sie besitze (...) keine entsprechenden Papiere, sei nicht mehr weiter auf ihr Anliegen betreffend Ausstellung eines Reisepasses eingegangen worden. Weiter sei ihnen mitgeteilt worden, ein Gespräch mit dem zuständigen Beamten für Tibet sei nur für Anträge von Reisenden nach Tibet möglich und vorgesehen, dies komme für die Beschwerdeführerin jedoch nicht infrage, da sie nicht nach China reisen wolle. Auch auf mehrmaliges Insistieren und Bitten hin sei ihnen ein vorbereitetes Schreiben nicht unterschrieben oder abgestempelt und die Ausstellung einer Besuchsbestätigung verweigert worden. Zusätzlich wendet die Beschwerdeführerin ein, sie habe sich schriftlich an die Botschaften Indiens und Nepals gewandt, obwohl sie nie dort gelebt habe (BVGer-act. 1, Beschwerdebeilagen 6-7). Auch diesen Bemühungen war offenbar kein Erfolg beschieden, jedenfalls sind keine Antwortschreiben oder Reaktionen aktenkundig.

E. 7.3

Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung zu Recht aus, es obliege der Beschwerdeführerin, die von den heimatlichen Behörden verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Passes zu erfüllen. Es liege an ihr, sich an ihrem Herkunftsort registrieren zu lassen und den Passantrag mit ihren korrekten Personalien bei der zuständigen heimatlichen Vertretung einzureichen (SEM-act. 34). In seiner Vernehmlassung ergänzt das SEM im Zusammenhang mit den diesbezüglich unternommenen Bemühungen der Beschwerdeführerin, es erachte die eingereichten Beweismittel, namentlich das Schreiben des Tibet Bureaus und den Zeugenbericht B._____s sowie die Schreiben an die Botschaften Indiens und Nepals, als «nicht in genügender Form geeignet», die Schriftenlosigkeit zu beweisen (BVGer-act. 6).

E. 7.4

Die Vorinstanz hat damit in der angefochtenen Verfügung zwar in groben Zügen skizziert, welche Schritte für die Erlangung heimatlicher Reisepapiere grundsätzlich nötig sind. Namentlich seien zunächst die notwendigen Dokumente zu beschaffen oder eine Registrierung am Herkunftsort vorzunehmen (SEM-act. 34 S. 3). Die Beschwerdeführerin, die geltend macht, in Tibet geboren und von dort geflüchtet zu sein, hat diesbezüglich beim chinesischen Konsulat vorgesprochen. Der zweite ihrer beiden Konsulatsbesuche ist durch einen Zeugenbericht dokumentiert. Den Akten sind keine Hinweise zu entnehmen, die Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Schilderung des Ablaufs dieser Kontaktaufnahme schüren würden. Es ist demnach davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin sich erkundigt hat, was sie als Person tibetischer Ethnie unternehmen müsse, um einen

chinesischen Reisepass beantragen zu können. Um der Einwendung der Vorinstanz zu begegnen, wonach davon ausgegangen werden müsse, dass die Beschwerdeführerin ihre Herkunft verschleierte und sich vor ihrer Einreise in die Schweiz ausserhalb Tibets aufgehalten haben müsse, hat sie sich an die Botschaften Nepals und Indiens gewandt. Diesen Bemühungen war gemäss Angaben der Beschwerdeführerin ebenfalls kein Erfolg beschieden (siehe BVGer-act. 13). Die Ansicht der Vorinstanz, die Bemühungen der Beschwerdeführerin, Reisepapiere zu erlangen, seien ungenügend, ist daher nicht nachvollziehbar. Es ist nicht ersichtlich und wird von der Vorinstanz auch nicht aufgezeigt, was die Beschwerdeführerin zusätzlich noch hätte unternehmen können, um ihre Herkunft zu beweisen respektive sich registrieren zu lassen, insoweit die chinesische Auslandsvertretung nicht auf ihre Vorsprache eingeht und die Vertretungen Indiens und Nepals ebenfalls nicht auf ihre Anfragen reagieren. So hat ihr das chinesische Konsulat auf ihre Schilderung der nicht registrierten Hausgeburt hin nicht aufgezeigt, welches Vorgehen zur Erlangung von Dokumenten einzuschlagen wäre. Auch auf ihre Frage nach einem Termin mit dem für Tibet zuständigen Beamten wurde gemäss Zeugenbericht nicht eingegangen. Der Negativbeweis, dass sie sich nicht in Nepal oder Indien aufgehalten habe oder deren Staatsbürgerschaft besitze, wäre - wenn überhaupt - nur schwerlich zu erbringen («negativa non sunt probanda»).

E. 7.5

Folglich hat die Vorinstanz aufzuzeigen, wo und wie die Beschwerdeführerin, der eine Reise nach China nicht zuzumuten ist, die benötigten Dokumente und in der Folge einen heimatlichen Pass erhältlich machen kann. Die Beantwortung der Frage nach der Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin ist erst im Anschluss daran möglich. In die entsprechenden Überlegungen zur Rechtfertigung eines allfälligen Eingriffs in fremde Passhoheit miteinzubeziehen sind sowohl die fehlende Kooperation der chinesischen Vertretung beim Aufzeigen, wie sie die Erfordernisse an den Nachweis der Nationalität trotz der fehlenden Dokumente erfüllen könne, als auch die Einschränkungen des Privat- und Familienlebens und der persönlichen Freiheit der Beschwerdeführerin (vgl. Urteil des BVGer F-6427/2018 vom 20. Februar 2020 E. 7.3). Insoweit das SEM zudem weiterhin von der Verschleierung und Nichtoffenlegung der Herkunft der Beschwerdeführerin ausgehen sollte, hat es ihr diesbezüglich das rechtliche Gehör zu gewähren und danach die gesamte Akten- und Beweislage neu zu würdigen (vgl. Urteil des BVGer E-1813/2019 vom 1. Juli 2020 E. 8 und 9).

E. 8

Die angefochtene Verfügung vom 12. März 2018 ist folglich aufzuheben und die Sache zur vollständigen Sachverhaltsabklärung sowie zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 9

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG) und der Antrag um unentgeltliche Rechtspflege im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG wird gegenstandslos. Eine Parteientschädigung ist der nicht vertretenen Beschwerdeführerin, die im Übrigen auch keine entsprechenden Kosten geltend macht, nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG). (Dispositiv nächste Seite)

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