

BVGer F-2687/2018 vom 28. Mai 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-05-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-2687_2018

FR: TAF F-2687/2018 du 28 mai 2020

IT: TAF F-2687/2018 del 28 maggio 2020

Regeste

Reisedokumente für ausländische Personen (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Verfügungen der Vorinstanz, welche die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen betreffen, 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 und Art. 5 VwVG). Dieses entscheidet in der vorliegenden Materie endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

E. 1.2

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

E. 1.3

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

E. 1.4

Die streitige vorinstanzliche Verfügung datiert vom 18. April 2018. Die Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) hat per 15. September 2018 eine Änderung erfahren. Da sich die vorliegend einschlägigen Verordnungsbestimmungen inhaltlich nicht geändert haben, werden sie in der aktuell gültigen Fassung zitiert.

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 - 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 ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

E. 3.1

Der Beschwerdeführer beanstandet in formeller Hinsicht, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie ihm keine Möglichkeit gelassen habe, zum Beweisergebnis Stellung zu nehmen und indem sie sich inhaltlich nicht mit den von ihm vorgebrachten Ausführungen und Beweismitteln auseinandergesetzt habe (BVGer-act. 1 Ziff. 2 und 5).

E. 3.2

Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 ff. VwVG). Dazu gehört, dass die Behörde ihren Entscheid in nachvollziehbarer Weise begründet (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Begründungspflicht dient der rationalen und transparenten Entscheidungsfindung und soll die Betroffenen in die Lage versetzen, den Entscheid sachgerecht anzufechten. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen die Behörde sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 142 II 324 E. 3.6; 142 II 49 E. 9.2). Dabei kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 143 III 65 E. 5.2; 141 III 28 E. 3.2.4 je m.H.). Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen (vgl. BGE 112 Ia 107 E. 2b; BVGE 2017 I/4 E. 4.2 m.H.; zum Ganzen Kneubühler/Pedretti, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Rz. 7 ff. zu Art. 35; Uhlmann/Schilling-Schwank, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Rz. 17 ff. zu Art. 35 VwVG; je m.H.).

E. 3.3

Der Beschwerdeführer hatte entgegen seiner Ansicht keinen Anspruch darauf, zur Würdigung des von ihm eingereichten Beweismittels (Botschaftsbestätigung vom 13. November 2017) durch die Vorinstanz noch vor deren Entscheid in der Sache Stellung nehmen zu können. Was die Begründung der angefochtenen Verfügung betrifft, so war daraus ohne weiteres erkennbar, weshalb die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person ablehnte. Zwar begnügte sie sich in Bezug auf ihre Behauptung, wonach es generell möglich sei, bei der irakischen Vertretung in Bern heimatliche Reisepässe zu beantragen, vorerst damit, auf nicht näher erläuterte Erkenntnisse zu verweisen, ergänzte dann aber in ihrer Vernehmlassung, dass sie sich dabei auf eine Mitteilung der irakischen Botschaft vom 3. Dezember 2015 stütze (vgl. BVGer-act. 5). Als entscheidend erweist sich, dass der Beschwerdeführer in der Lage war, seine Parteirechte sachgerecht wahrzunehmen. Entgegen seiner Auffassung hat sich die Vorinstanz sodann mit den von ihm vorgebrachten Ausführungen und Beweismitteln auseinandergesetzt und im Besonderen festgehalten, sie erachte die Bestätigung der irakischen Botschaft vom 13. November 2017 - wonach die Passausstellung im Irak aus organisatorischen Gründen bis auf Weiteres gestoppt worden sei - als «nicht nachvollziehbar». Diese Information werde beispielsweise durch die irakische Vertretung in London nicht bestätigt; gemäss deren Homepage könnten irakische Staatsbürger im Ausland Anträge zur Ausstellung beziehungsweise Erneuerung nationaler Reisepässe nach wie vor einreichen. Damit hat die Vorinstanz das Beweismittel in nachvollziehbarer Weise gewürdigt.

E. 3.4

Die Rüge einer Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich demnach als in jeder Hinsicht unbegründet. Die Frage, ob der rechtserhebliche Sachverhalt richtig und vollständig festgestellt sowie korrekt gewürdigt wurde, bildet Gegenstand der im Folgenden vorzunehmenden materiell-rechtlichen Beurteilung.

E. 4.1

Das SEM kann einer schriftenlosen Person mit Aufenthaltsbewilligung einen Pass für eine ausländische Person abgeben (Art. 59 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. a RDV). 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).

E. 4.2

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 5.9; Urteile des BVGer F-4477/2018 vom 2. April 2020 E. 4.2; F-1906/2018 vom 8. April 2019 E. 5.3). 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 Heimatbeziehungsweise Herkunftsstaat überhaupt Papiere zu erlangen (Urteile des BVGer F-4477/2018 E. 4.2; F-499/2018 vom 23. Mai 2019 E. 5.2). Es obliegt grundsätzlich der gesuchstellenden Person, die von den heimatlichen Behörden verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Reisepasses zu erfüllen. Bloss vorübergehende, technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung sind für sich allein nicht ausreichend, um eine Unmöglichkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV und damit die Schriftenlosigkeit der ausländischen Staatsangehörigen zu begründen.

E. 5

Strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers, welcher über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, zu Recht verneint hat. Der Beschwerdeführer ist weder schutzbedürftig noch asylsuchend, weshalb ihm eine Kontaktaufnahme mit irakischen Vertretungen im Ausland unbestrittenermassen zugemutet werden kann (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV i.V.m. Art. 10 Abs. 3 RDV). Somit stellt sich in erster Linie die Frage, ob ihm die Papierbeschaffung auch möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

E. 5.1

Die Vorinstanz begründete die Ablehnung des Gesuchs in der angefochtenen Verfügung folgendermassen: Nach ihrer Auffassung könnten irakische Staatsangehörige bei der irakischen Botschaft in Bern grundsätzlich Anträge zur Ausstellung beziehungsweise Erneuerung von Reisepässen stellen. In diesem Verfahren könne es zwar zu Verzögerungen kommen, insbesondere, wenn vorab ein Identitätsausweis beschafft werden müsse.

Technisch und organisatorisch bedingte Verzögerungen begründeten aber keine Schriftenlosigkeit. Die vom Beschwerdeführer eingereichte, am 13. November 2017 ausgestellte Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern, wonach eine Passausstellung nun auch im Irak vorübergehend nicht möglich sei, sei «nicht nachvollziehbar»; sie widerspreche anderen aktuellen Informationen, etwa denjenigen auf der Homepage der irakischen Botschaft in London (SEM-D-act. 22).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer entgegnete in seiner Rechtsmitteleingabe vom 8. Mai 2018, er habe sich wiederholt darum bemüht, über die irakische Botschaft in Bern einen Reisepass ausstellen zu lassen. Diese Bemühungen seien ohne Erfolg geblieben, stelle der Irak doch gemäss Bestätigung vom 13. November 2017 aus organisatorischen Gründen bis auf Weiteres keine Reisepässe aus. Von einer sachlich begründeten Verzögerung, die von den Betroffenen gemäss Art. 10 Abs. 2 RDV hinzunehmen wäre, könne nicht mehr die Rede sein. Zwar würden irakische Staatsangehörige in der Schweiz seit geraumer Zeit auf die Möglichkeit hingewiesen, Reisepässe über die irakische Vertretung in Paris zu beschaffen. Die irakische Botschaft habe es ihren Staatsangehörigen allerdings bis anhin nicht ermöglicht, auf legale Weise nach Frankreich zu reisen. Es sei nicht davon auszugehen, dass sich diese Situation in absehbarer Zeit ändern werde. Folglich sei von einer Unmöglichkeit auszugehen, in der Schweiz irakische Reisepässe zu erhalten. Sodann habe das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung festgehalten, dass es für in der Schweiz vorläufig aufgenommene irakische Staatsangehörige unzumutbar sei, zum Zweck der Beschaffung eines Reisepasses die aufwändige, mit diversen Unsicherheiten behaftete und gefährliche Reise in den Irak anzutreten. Der Erhalt von Reise-, respektive Identitätsdokumenten an seinem Geburtsort im Irak sei zudem ohnehin unmöglich, da der Ort nach wie vor umkämpft sowie zu weiten Teilen zerstört sei und es keine funktionierende Verwaltung mehr gebe (BVGer-act. 1).

E. 5.3

Die Vorinstanz machte demgegenüber in ihrer Vernehmlassung vom 19. Juni 2018 geltend, ihr sei im Dezember 2015 durch die irakische Botschaft mitgeteilt worden, dass sie noch im laufenden Jahr mit einem Gerät zur Erfassung von Fingerabdrücken ausgestattet werde. Gemäss ihren Informationen und Erfahrungen hätten irakische Staatsangehörige in der Schweiz ab Februar 2016 bei der Botschaft Anträge zur Ausstellung beziehungsweise Erneuerung irakischer Reisepässe stellen können. Beim inzwischen geänderten Verfahren zur Ausstellung von Identitätskarten könne nicht von einer definitiven Unmöglichkeit der Papierbeschaffung ausgegangen werden. Solche Umstellungen könnten einige Zeit in Anspruch nehmen. Dabei handle es sich jedoch um technisch und organisatorisch bedingte Verzögerungen. Dass die irakischen Behörden in dieser Situation die Schaffung der notwendigen Infrastruktur schrittweise vorantreiben und dabei Prioritäten setzen würden, sei nicht zu beanstanden und im Lichte der Passhoheit Iraks von den eigenen Staatsbürgern grundsätzlich hinzunehmen (BVGer-act. 5).

E. 5.4

In seiner Replik vom 20. Juli 2018 hielt der Beschwerdeführer an seiner Auffassung fest, wonach es ihm unmöglich sei, einen irakischen Reisepass zu erlangen (BVGer-act. 7).

E. 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 Staatsangehörige in der Schweiz bis Ende 2004 als schriftenlos; ab 2005 war es ihnen zwar während gewisser Zeit möglich, irakische Reisepapiere über ihre Vertretung in Bern zu beschaffen. Später führten angebliche administrative und technische Umstellungen jedoch dazu, dass der Erhalt neuer Pässe gar nicht beziehungsweise nur noch unter grossen Schwierigkeiten möglich war. So scheiterte die zwischenzeitlich angekündigte Passausstellung durch die irakische Botschaft in Paris oftmals daran, dass die Ausstellung der dafür benötigten Unterlagen durch die Vertretung in Bern erheblich verzögert wurde, oder auch daran, dass den Betroffenen eine Reise nach Frankreich nicht ermöglicht wurde. Anlässlich eines Treffens zwischen Behördenvertretern der Schweiz und des Iraks anfangs 2012 wurde zwar von letzteren zugesichert, dass ab Mai 2012 von der irakischen Botschaft in Bern flächendeckend staatliche Reisepässe ausgestellt würden; diese Zusicherung wurde jedoch bei einem späteren Treffen im Februar 2014 wieder zurückgezogen (vgl. Urteile des BVGer F-6427/2018 vom 20. Februar 2020 E. 7.1 und F-4960/2018 vom 9. Dezember 2019 E. 5.1).

E. 6.2

Die Situation von irakischen Staatsangehörigen, welche sich bei ihren heimatlichen Behörden um Pässe oder Identitätsausweise bemühen, hat sich seither nicht verbessert; sie ist weiterhin geprägt von wechselnden Prognosen und Zuständigkeiten. Laut einer Auskunft der irakischen Botschaft vom 11. Februar 2018 hätten die in der Schweiz lebenden irakischen Staatsangehörigen ihre Anträge auf Passausstellung beim irakischen Konsulat in Frankfurt a.M. einzureichen (vgl. Urteile F-6427/2018 E. 7.2; F-4960/2018 E. 5.2 sowie Urteil des BVGer F-386/2018 vom 23. August 2019 E. 5.3 m.H.). Gemäss einer Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom Juni 2018 wiederum könne ein Antrag auf Ausstellung eines Passes der Serie A oder einer irakischen Identitätskarte nur im Irak gestellt werden, wobei der Antragsteller zur Erfassung der biometrischen Daten persönlich anwesend sein müsse. Schliesslich ergaben Abklärungen der Vorinstanz vom Juli 2018 bei der irakischen Botschaft sowie beim irakischen Aussenministerium, dass die Passausstellung in Europa zu diesem Zeitpunkt aus organisatorischen Gründen eingeschränkt war (vgl. Urteile F-6427/2018 E. 7.2; F-4960/2018 E. 5.2).

E. 7.1

Der Vorinstanz ist allerdings selbst in Beachtung dieser Umstände darin Recht zu geben, dass aus der vom Beschwerdeführer edierten Bestätigung der irakischen Vertretung in Bern vom 13. November 2017, wonach «die Passausstellung im Irak aus organisatorischen Gründen bis auf Weiteres gestoppt» worden sei und «solche Prozesse» bis zu einem Jahr dauern könnten, nicht auf eine Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 RDV geschlossen werden kann. Dies deshalb nicht, weil die irakische Vertretung selbst davon spricht, dass es sich um eine organisatorisch bedingte, vorübergehende Massnahme handle und die Passausstellung im Irak offenbar im Juni 2018 wieder möglich war (vgl. die entsprechende Bestätigung der irakischen Botschaft vom Juni 2018, oben E. 6.2).

E. 7.2

Anders zu gewichten ist hingegen die vom Beschwerdeführer eingereichte Bestätigung der irakischen Vertretung in Bern vom 28. März 2017, wonach ihm kein irakischer Reisepass

ausgestellt werden könne, weil er nicht über die hierfür erforderlichen Dokumente, namentlich einen irakischen Nationalitätsausweis und eine irakische Identitätskarte, verfüge. Nach heutigem Kenntnisstand des Bundesverwaltungsgerichts müsste der Beschwerdeführer zwecks Erhalt derselben in den Irak reisen, da zumindest Anträge auf Ausstellung einer irakischen Identitätskarte offenbar nur im Irak und nur in persönlicher Anwesenheit des Antragstellers gestellt werden können (vgl. die entsprechend lautende Bestätigung der irakischen Botschaft vom Juni 2018, oben E. 6.2).

E. 7.3

Die Vorinstanz stellt im Falle des Beschwerdeführers die Notwendigkeit einer vorgängigen Beschaffung von Identitätsnachweisen nicht in Frage. Sie geht allerdings nicht auf den sinngemässen Einwand des Beschwerdeführers ein, wonach ihm eine Reise in den Irak zu diesem Zweck nicht zumutbar wäre beziehungsweise dass er die notwendigen Dokumente selbst mit einer Reise in sein Herkunftsgebiet nicht beschaffen könnte.

E. 7.4

Vor diesem Hintergrund erscheint der Sachverhalt als nicht hinreichend abgeklärt. Die Vorinstanz hat aufzuzeigen, wie es dem Beschwerdeführer zumutbar und möglich sein soll, die zur Ausstellung eines irakischen Reisepasses notwendigen Identitätsdokumente erhältlich zu machen (vgl. dazu ganz allgemein Urteil F-386/2018 E. 5.4). Die Beantwortung der Frage der Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers ist erst im Anschluss daran möglich.

E. 8

Die angefochtene Verfügung vom 18. April 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 (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG) und dem Beschwerdeführer ist der von ihm geleistete Kostenvorschuss zurückzuerstatten. Für die ihm im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten ist dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese ist auf Grundlage der Akten festzulegen, da keine Kostennote vorliegt (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Berücksichtigung der Notwendigkeit der Eingaben sowie der Schwierigkeit der Streitsache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht ist sie auf Fr. 1'500.- (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen (vgl. Art. 8 ff. VGKE).

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