

BVGer F-4649/2018 vom 26. April 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-04-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-4649_2018

FR: TAF F-4649/2018 du 26 avril 2020

IT: TAF F-4649/2018 del 26 aprile 2020

Regeste

Reisedokumente für ausländische Personen (Übriges)

Erwägungen

E. 1

Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs rechtfertigt es sich, die vier Verfahren F-4649/2018, F-4650/2018, F-4651/2018 und F-4654/2018 zu vereinigen.

E. 2.1

Verfügungen des SEM, welche die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen betreffen, sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 112 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 31 ff. VGG). Dieses entscheidet in der vorliegenden Materie endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

E. 2.2

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

E. 2.3

Die Beschwerdeführer 1, 3 und 5 haben am 11. Dezember 2018 respektive 4. Juni 2019 das Schweizer Bürgerrecht erworben und haben folglich Anspruch auf schweizerische Reisepapiere. Mit der Einbürgerung ist ihr schutzwürdiges Interesse an den vorliegenden Verfahren dahingefallen (vgl. Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG), so dass diese als gegenstandslos geworden abzuschreiben sind.

E. 2.4

Die Beschwerdeführenden 2 und 4 sind nach wie vor zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf ihre frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

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 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. 4.1

Die Ausstellung bzw. Verweigerung von Reisedokumenten an schriftenlose ausländische Personen hat ihre gesetzliche Grundlage in Art. 59 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20). Dieser ist inhaltlich identisch mit Art. 59 des Ausländergesetzes (AuG), das auf den 1. Januar 2019 hin eine Namensänderung erfuhr. Im Folgenden wird die neue Gesetzesbezeichnung verwendet. Gemäss Art. 59 Abs. 1 AIG kann das SEM schriftenlosen ausländischen Personen Reisedokumente ausstellen. In Art. 59 Abs. 2 AIG werden Anspruchstatbestände aufgeführt, die im vorliegenden Fall jedoch nicht von Belang sind. Unter welchen Voraussetzungen einer schriftenlosen ausländischen Person ein Pass für eine ausländische Person ausgestellt werden kann, ist in der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) festgelegt. Einer schriftenlosen ausländischen Person mit Aufenthaltsbewilligung kann ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. a RDV bzw. Art. 4 Abs. 2 RDV in der bis zum 14. September 2018 gültigen Fassung, AS 2012 6049 6050).

E. 4.2

Mit Blick auf die Beschwerdeführenden 2 und 4, die über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, stellt sich somit die Frage, ob sie als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV anzusehen sind. Demnach gilt eine Person als schriftenlos, 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). Gemäss Art. 10 Abs. 2 RDV begründen Verzögerungen, die bei der Ausstellung eines Reisedokuments bei den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates entstehen, die Schriftenlosigkeit nicht.

E. 4.3

Die Beschwerdeführenden 2 und 4 machen geltend, sie hätten sich nach dem Ablauf der Gültigkeit der irakischen Pässe erfolglos bemüht, über die irakische Vertretung Reisepapiere zu beschaffen. Eine Reise in den Irak zur Vorsprache bei den zuständigen Behörden zwecks Papierbeschaffung halten sie für unzumutbar, wovon auch die Vorinstanz ausdrücklich ausgeht (vgl. angefochtene Verfügungen S. 4 unten). Somit geht es im vorliegenden Fall einzig um die Frage, ob die Beschwerdeführenden 2 und 4 die für die Ausstellung eines irakischen Passes benötigten Dokumente via irakische Auslandvertretung erhalten können oder ob dies - und damit auch die Beschaffung von irakischen Reisepässen - im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV unmöglich ist.

E. 5.1

Die langjährigen Probleme, welche die in der Schweiz lebenden irakischen Staatsangehörigen bei der Beschaffung heimatlicher Reisedokumente haben, sind gerichtsnotorisch und wurden bereits in einem grundlegenden Urteil vom 27. August 2014 (BVGE 2014/23) aufgezeigt. Dieser Chronologie zufolge galten irakische Staatsangehörige bis Ende 2004 als schriftenlos; danach konnten sie sich ab 2005 vorübergehend irakische Reisepapiere über die irakische Vertretung in Bern beschaffen. Anschliessend führten administrative und technische Umstellungen jedoch dazu, dass von dort Pässe gar nicht bzw. nur unter grossen Schwierigkeiten erhältlich gemacht werden konnten. Die in dieser

Zeit angebotene Möglichkeit, Pässe über die irakische Botschaft in Paris zu beantragen, 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 Vertretern der irakischen Botschaft Anfang 2012 wurde zwar zugesichert, dass ab Mai 2012 in Bern flächendeckend irakische Pässe ausgestellt würden. Diese Zusicherung wurde jedoch beim nächsten Treffen im Februar 2014 wieder zurückgezogen (vgl. Urteil des BVGer F-386/2018 vom 23. August 2019 E. 5.2 m.H.).

E. 5.2

Die Situation von irakischen Staatsangehörigen, die sich bei ihren Heimatbehörden um Pässe oder Identitätsausweise bemühen, hat sich seither nicht verbessert. Sie ist nach wie vor von Unklarheiten und wechselnden Zuständigkeiten geprägt (vgl. Urteil des BVGer F-6427/2019 vom 20. Februar 2020 E. 7.2 m.H.). Das Bundesverwaltungsgericht hat deshalb in seinen jüngsten Urteilen die Vorinstanz aufgefordert, den betroffenen Personen aufzuzeigen, wie sie auf zumutbare Weise, d.h. insbesondere ohne in den Irak reisen zu müssen, zu irakischen Reisepässen und den dafür notwendigen Dokumenten kommen können. Erst danach könne beurteilt werden, ob die Schriftenlosigkeit gegeben sei (vgl. Urteile des BVGer F-6427/2018 vom 20. Februar 2020 E. 7.2, F-4960/2018 vom 9. Dezember 2019 E. 6, F-386/2018 vom 23. August 2019 E. 5.4).

E. 6.1

Gestützt auf diese Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz im vorliegenden Verfahren am 12. September 2019 eingeladen, aufzuzeigen, wie und wo die Beschwerdeführenden, denen eine Reise in den Irak nicht zuzumuten sei, irakische Reisepässe und die dafür benötigten Dokumente erhältlich machen könnten. Die Vorinstanz führte daraufhin am 18. Oktober 2019 aus, dass gemäss Auskunft der irakischen Botschaft in Bern die Ausstellung von irakischen Pässen zurzeit in Frankfurt, Berlin oder im Irak selbst möglich sei. Sie sicherte den Beschwerdeführenden für die Reise nach Deutschland Pässe für ausländische Personen zu, sofern sie eine Terminvereinbarung vorweisen könnten. Für die Ausstellung von Papieren, die für eine Reise in den Irak notwendig seien, verwies sie auf die irakische Vertretung.

E. 6.2

Die Beschwerdeführenden 2 und 4 erklären in ihren Stellungnahmen vom 28. November 2019, sie könnten in Frankfurt keine Anträge auf Ausstellung irakischer Reisedokumente stellen. Vielmehr müssten sie nach Bagdad reisen, um dort persönlich Antrag zu stellen und ihre biometrischen Daten erfassen zu lassen. Es gebe keine Ausnahme von der Pflicht, persönlich anwesend zu sein. Für sie beide, aber insbesondere für die mittlerweile über 60-jährige Beschwerdeführerin 2, sei eine Reise in den Irak nach wie vor unzumutbar.

E. 7.1

Die Vorinstanz vertritt den Standpunkt, es handle sich nach wie vor um Verzögerungen bei der Ausstellung von irakischen Reisedokumenten, die gemäss Art. 10 Abs. 2 RDV keine Schriftenlosigkeit begründen.

E. 7.2

Diese Auffassung kann vor dem Hintergrund der über viele Jahre hinweg bestehenden Schwierigkeiten irakischer Staatsangehöriger, von der Schweiz aus zu irakischen Reisedokumenten zu gelangen, nicht länger gestützt werden.

E. 7.2.1

In BVGE 2014/23 wurde aufgezeigt, dass eine Reise in den Irak mit einem irakischen Laissez-passer zu aufwendig und mit zu vielen Unsicherheiten behaftet sei. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass für den Irak eine Reisewarnung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bestehe (E. 5.7 m.H.). Soweit die Vorinstanz ihre Weigerung, einen Pass für eine ausländische Person auszustellen, mit der Passhoheit des Heimatstaates begründete, hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass dieses Prinzip dort seine Grenzen finde, wo nicht (mehr) von einer realistischen und zumutbaren Möglichkeit ausgegangen werden könne, in absehbarer Zeit einen Pass erhältlich machen zu können (E. 5.9). Das Gericht kam deshalb bereits 2014 zum Schluss, dass es sich um eine ausserordentlich lange Verzögerung handle, deren Ende nicht absehbar sei. Es sei daher für irakische Staatsangehörige, die in der Schweiz leben, unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV, irakische Reisedokumente zu beschaffen (E. 5.9).

E. 7.2.2

Bis heute hat sich an dieser Situation nichts geändert. Aufgrund der Ausführungen der Vorinstanz und auch der von den Beschwerdeführenden 2 und 4 eingereichten Bestätigungen der irakischen Botschaft vom 29. April 2019 ist sogar davon auszugehen, dass sich die Situation verschärft hat. Heute müssen irakische Staatsangehörige offenbar persönlich in den Irak reisen, um dort ihre biometrischen Daten erfassen zu lassen und die Gesuche um Ausstellung eines Passes einzureichen (vgl. Beilagen 2/1-4 zu Akt. 12). Aus BVGE 2014/23 hingegen geht hervor, dass damals die Gesuche bei der irakischen Botschaft in Bern eingereicht und die Fingerabdrücke in der irakischen Botschaft in Paris erfasst werden konnten (E. 5.3.8).

E. 7.2.3

Der von der Vorinstanz in der Eingabe vom 18. Oktober 2019 aufgezeigte Weg, wie die Beschwerdeführenden 2 und 4 zu irakischen Reisedokumenten gelangen können, entspricht somit im Wesentlichen der bereits in BVGE 2014/23 als zu kompliziert und zu unsicher angesehenen Lösung. Auch heute noch wird von Reisen in den Irak generell abgeraten, weil die Sicherheitslage prekär ist (vgl. die entsprechende Reisewarnung des EDA, www.eda.admin.ch > Reisehinweise & Vertretungen > Irak, zuletzt besucht im März 2020). Sollten die Beschwerdeführenden 2 und 4 entgegen den Empfehlungen des EDA die Reise trotzdem unternehmen, so stellt sich die Frage, wie sie legal in die Schweiz zurückkehren könnten, sollte es ihnen gelingen, trotz der unsicheren Lage in Bagdad einen irakischen Reisepass erhältlich zu machen. Die Schweiz unterhält im Irak nach wie vor keine Vertretung, die den Beschwerdeführenden 2 und 4 die für die Rückkehr in die Schweiz notwendigen Visa ausstellen könnte (vgl. hierzu auch BVGE 2014/23 E. 5.3.8).

E. 7.3

Angesichts der seit langem bestehenden Schwierigkeiten irakischer Staatsangehöriger in der Schweiz, heimatliche Reisepässe erhältlich zu machen, kann heute nicht mehr von einer Verzögerung bei der Ausstellung der Reisedokumente durch den Irak gesprochen werden. Zurzeit ist demnach davon auszugehen, dass es im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV unmöglich ist, irakische Reisepässe zu beschaffen. Sollte sich die Situation in Zukunft

ändern, so kann ein bereits erteiltes Reisedokument entzogen (vgl. Art. 22 RDV) oder es kann nach Ablauf der Gültigkeitsdauer (vgl. Art. 13 RDV) die Ausstellung eines neuen Reisedokuments verweigert werden.

E. 7.4

Die Beschwerdeführenden 2 und 4 sind somit zum heutigen Zeitpunkt als schriftenlos anzusehen. Die Vorinstanz hat unter dieser Prämisse in Ausübung des pflichtgemässen Ermessens zu prüfen, ob den Beschwerdeführenden 2 und 4 ein Reisedokument auszustellen ist oder ob allenfalls Gründe für die Verweigerung der Ausstellung vorliegen (vgl. Art. 19 RDV).

E. 8

Die Beschwerden sind somit gutzuheissen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind. In diesem Umfang sind die angefochtenen Verfügungen vom 13. Juli 2018 folglich aufzuheben und die Sache zu neuer Prüfung und neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 9.1

Bei diesem Ausgang der Verfahren sind keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG sowie Art. 5 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Den Beschwerdeführenden sind die geleisteten Kostenvorschüsse vollumfänglich zurückzuerstatten.

E. 9.2

Für die den Beschwerdeführenden im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht erwachsenen notwendigen Kosten ist ihnen eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 VGKE). Die Beschwerdeführenden haben am 3. September 2019 eine detaillierte Kostennote eingereicht (vgl. Art. 14 VGKE). In der Aufstellung ist allerdings auch Aufwand enthalten, der im Zusammenhang mit dem separat geführten Verfahren betreffend Akteneinsicht entstanden ist (F-4643/2018). Dieser Aufwand kann vorliegend nicht berücksichtigt werden. Die Parteientschädigung ist deshalb aufgrund der Akten (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE) und unter Berücksichtigung der Schwierigkeit der Streitsache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht auf Fr. 2'500.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen. (Dispositiv nächste Seite)

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