

BVGer F-6284/2019 vom 14. April 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-04-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-6284_2019

FR: TAF F-6284/2019 du 14 avril 2021

IT: TAF F-6284/2019 del 14 aprile 2021

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. 31 ff. VGG i.V.m. 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 Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.3

Die Beschwerdeführenden sind als Verfügungsadressaten zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf das frist- und formgerecht eingereichte Rechtsmittel 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 - 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

Die Ausstellung bzw. Verweigerung von Reisedokumenten an schriftenlose ausländische Personen hat ihre gesetzliche Grundlage in Art. 59 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG, SR 142.20). Anspruchsberechtigt sind nach Art. 59 Abs. 2 AIG ausländische Personen, welche gemäss dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge die Flüchtlingseigenschaft erfüllen (Bst. a), welche gemäss dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen als staatenlos anerkannt sind (Bst. b), sowie solche, die schriftenlos sind und eine Niederlassungsbewilligung haben (Bst. c).

E. 3.2

Den Beschwerdeführenden wurde - wie erwähnt - mit Verfügung vom 11. März 2014 das gewährte Asyl widerrufen und die Flüchtlingseigenschaft aberkannt. Ein am 16. Mai 2019 eingereichtes Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit der Beschwerdeführenden wurde mit Verfügung vom 2. September 2019 abgelehnt (Akten der Vorinstanz, Dossier Staatenlosigkeit 1 und 3). Die Beschwerdeführenden haben somit keinen Anspruch auf Reisedokumente im Sinne von Art. 59 Abs. 2 AIG. Da sie über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, könnte ihnen jedoch im Rahmen des Ermessens ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden. Voraussetzung dafür ist die Schriftenlosigkeit (Art. 59 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. a der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5]).

E. 3.3

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. 3.4

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 (BVGE 2014/23 E. 5.3.2 und 5.9; Urteile des BVGer F-2687/2018 vom 28. Mai 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-77/2019 vom 7. Dezember 2020 E. 4.3; F-2687/2018 E. 4.2). 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. 4

Strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführenden zu Recht verneint hat. Die Beschwerdeführenden sind weder schutzbedürftig noch asylsuchend, weshalb ihnen eine Kontaktaufnahme mit heimatlichen Behörden unbestrittenermassen zugemutet werden kann; eine solche ist denn auch bereits mehrfach erfolgt (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 ihnen die Papierbeschaffung auch möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

E. 4.1

Die Vorinstanz begründete die Ablehnung der Gesuche in der angefochtenen Verfügung vordergründig damit, dass die Verweigerung der Passausstellung durch die irakischen Behörden nicht «ohne zureichende Gründe» erfolge, soweit sie auf das Fehlen notwendiger Grundlagendokumente (Staatsangehörigkeitsurkunde und Personalausweis) zurückzuführen sei. Deshalb sei die Papierbeschaffung nicht als unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV anzusehen und die Schriftenlosigkeit zu verneinen. Es obliege den Gesuchstellenden, alle zur Beschaffung notwendigen Vorkehrungen zu treffen, wobei allenfalls die Hilfe eines Rechtsvertreters vor Ort in Anspruch zu nehmen sei. Das Schreiben des irakischen Innenministeriums vom 4. Februar 2019, wonach der Ausstellung von Papieren zum einen Steuerschulden des Beschwerdeführers 1 entgegenstünden und zum anderen die dazu erforderlichen Dokumente im Krieg zerstört worden seien, liege nur in Kopie vor und habe entsprechend geringen Beweiswert. Wenn nötig müssten vorgängig die bestehenden Steuerschulden bezahlt werden, um die den Beschwerdeführer 1 betreffende Sperre der Passausstellung aufzuheben. Hinsichtlich der jüngsten Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 24. Mai 2019, wonach Anträge auf Ausstellung irakischer Pässe bzw. Identitätskarten derzeit nur im Irak und nur in persönlicher Anwesenheit der Antragstellenden eingereicht werden könnten, entgegnete die Vorinstanz, gemäss diversen aktuellen Bestätigungen der irakischen Botschaft in Bern sei die Passausstellung ihres Wissens zurzeit in Frankfurt, Berlin oder im Irak möglich. Für eine Reise nach Deutschland sichere die Vorinstanz den Beschwerdeführenden Pässe für ausländische Personen zu, sofern sie eine Terminvereinbarung vorweisen könnten. Zur Ausstellung von Papieren, die für eine Reise in den Irak notwendig seien, sei die irakische Vertretung zuständig. Es sei zudem darauf hinzuweisen, dass sich die Beschwerdeführenden bereits zwischen 2011 und 2013 im Irak aufgehalten hätten. Der Einwand, wonach eine Reise in den Irak zu gefährlich sei, erscheine vor diesem Hintergrund als unbegründet und könne nicht belegt werden.

E. 4.2

Hiergegen wenden die Beschwerdeführenden ein, die Schwierigkeiten für irakische Staatsangehörige bei der Beschaffung heimatlicher Reisedokumente seien schon lange bekannt und eine Reise in den Irak unzumutbar. Der Erhalt von Reise-, respektive Identitätsdokumenten im Irak wäre zudem selbst nach Bezahlung der Steuerschulden unmöglich. Schliesslich ändere auch die Bereitschaft der Vorinstanz, eine Reise nach Deutschland zu ermöglichen, nichts an der Tatsache, dass vorgängig die Grundlagendokumente im Irak beschafft werden müssten.

E. 5.1

Die langjährigen Probleme, mit denen in der Schweiz lebende irakische Staatsangehörige bei der Beschaffung heimatlicher Reisedokumente konfrontiert werden, sind gerichtsnotorisch; sie wurden bereits in einem grundlegenden Urteil vom 27. August 2014 (BVGE 2014/23) thematisiert. Der 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 nicht näher bekannte 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 die irakische Botschaft in Bern flächendeckend staatliche Reisepässe ausstellen werde; diese Zusicherung wurde jedoch bei einem späteren Treffen im Februar 2014 wieder rückgängig gemacht (vgl. Urteil des BVGer F-386/2018 vom 23. August 2019 E. 5.2).

E. 5.2

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 (vgl. Urteile des BVGer F-77/2019 vom 7. Dezember 2020 E. 6.2; F-6427/2018 vom 20. Februar 2020 E. 7.2 m.H.). Das Bundesverwaltungsgericht hat daher die Vorinstanz in seinen jüngsten Urteilen dazu aufgefordert, den betroffenen Personen aufzuzeigen, wie es ihnen zumutbar und möglich sein soll, zu irakischen Reisepässen und den dafür notwendigen Dokumenten zu kommen. Erst danach könne beurteilt werden, ob die Beschaffung im Einzelfall realisierbar oder Schriftenlosigkeit anzunehmen sei (vgl. Urteile des BVGer F-4650/2018 vom 26. April 2020 E. 5.2; F-2687/2018 E. 7.4; F-6427/2018 E. 7.3; F-4960/2018 vom 9. Dezember 2019 E. 6; F-386/2018 E. 5.4). Die Vorinstanz ging in den zitierten Fällen jeweils davon aus, dass Reisen in den Irak zur Vorsprache bei den zuständigen Behörden zwecks Papierbeschaffung unzumutbar seien.

E. 5.3

Im vorliegenden Fall verweist die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung vom 28. Oktober 2019 für die Passausstellung auf die irakischen Vertretungen in Frankfurt und Berlin und den Irak selbst, wobei den Beschwerdeführenden für die Reise nach Deutschland Pässe für ausländische Personen ausgestellt würden. Für eine Reise in den Irak könne die irakische Vertretung Laissez-passer ausstellen. Zudem erachtet sie im Falle der Beschwerdeführenden auch eine Reise in den Irak als zumutbar, da sich diese bereits zwischen 2011 und 2013 dort aufgehalten hätten.

E. 5.4

Bereits 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 zu machen (E. 5.9). Das Gericht kam deshalb 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. 5.5

In einem kürzlich ergangenen Urteil stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass sich an dieser Situation bis heute nichts geändert habe; es sei sogar davon auszugehen, dass sich

diese noch verschärft habe (Urteil F-4650/2018 E. 7.2.2). Nach heutigem Kenntnisstand des Gerichts müssen irakische Staatsangehörige nämlich zwecks Erhalt irakischer Pässe bzw. dazu notwendiger Grundlagendokumente in den Irak reisen, da sowohl Anträge auf Ausstellung eines Passes als auch auf Ausstellung einer irakischen Identitätskarte offenbar nur im Irak und nur in persönlicher Anwesenheit des Antragstellers eingereicht werden können (vgl. Urteile F-2687/2018 E. 7.2; F-4650/2018 E. 7.2.2). Entsprechend lautet die von den Beschwerdeführenden eingereichte Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 24. Mai 2019, wonach zur Erfassung der biometrischen Daten für die Ausstellung von Pässen der Serie A und Identitätskarten keine Ausnahmen von der Pflicht zum persönlichen Erscheinen der Gesuchstellenden im Irak gemacht werden könnten. In BVGE 2014/23 war das Bundesverwaltungsgericht hingegen noch davon ausgegangen, dass 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. 5.6

Das Bundesverwaltungsgericht kam daher zum Schluss, der von der Vorinstanz aufgezeigte Weg zur Beschaffung irakischer Reisedokumente - welcher sich mit den vorliegend in der Verfügung vom 28. Oktober 2019 angeführten Optionen eins zu eins deckt - entspreche im Wesentlichen der bereits in BVGE 2014/23 als zu kompliziert und zu unsicher angesehenen Lösung. Auch heute werde noch von Reisen in den Irak generell abgeraten, weil die Sicherheitslage prekär sei. Sollten die Beschwerdeführenden entgegen den Empfehlungen des EDA die Reise trotzdem unternehmen, so stelle sich die Frage, wie sie legal in die Schweiz zurückkehren könnten, sollte es ihnen gelingen, trotz der unsicheren Lage einen irakischen Reisepass erhältlich zu machen. Die Schweiz unterhalte im Irak nach wie vor keine Vertretung, die den Beschwerdeführenden die für die Rückkehr in die Schweiz notwendigen Visa ausstellen könnte. Folglich sei davon auszugehen, dass es derzeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV unmöglich sei, irakische Reisepässe zu beschaffen. Sollte sich die Situation in Zukunft ändern, könne ein bereits erteiltes Reisedokument entzogen (vgl. Art. 22 RDV) oder nach Ablauf der Gültigkeitsdauer (vgl. Art. 13 RDV) nicht erneuert werden (Urteil F-4650/2018 E. 7.2.3 f.).

E. 5.7

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann in casu aus dem Aufenthalt der Beschwerdeführenden im Irak zwischen 2011 und 2013 nicht automatisch geschlossen werden, ihnen sei heute eine Reise dorthin zwecks Beschaffung der notwendigen Grundlagendokumente zumutbar. Vielmehr muss dieses Vorgehen nach dem Gesagten auch im vorliegenden Fall als zu kompliziert und zu unsicher angesehen werden. Zu berücksichtigen ist zudem die private Situation der Beschwerdeführenden, welche geltend machen, eine Reise in den Irak hätte insbesondere aufgrund der Ungewissens, zur Beschaffung der notwendigen Dokumente notwendigen Aufenthaltsdauer auch in beruflicher und gesundheitlicher Hinsicht massgebliche negative Konsequenzen. Die Beschwerdeführenden sind damit im heutigen Zeitpunkt als schriftenlos anzusehen. Ob die Beschaffung der erforderlichen Grundlagendokumente vor dem Hintergrund der in der Bestätigung des irakischen Innenministeriums vom 4. Februar 2019 genannten Hindernisse (bestehende Steuerschulden sowie Zerstörung zivilrechtlicher Register im Krieg) überhaupt möglich wäre, kann daher vorliegend offenbleiben. Die Vorinstanz hat unter dieser Prämisse in Ausübung des pflichtgemässen Ermessens zu prüfen, ob den Beschwerdeführenden ein Reisedokument auszustellen ist oder ob allenfalls Gründe für die

Verweigerung der Ausstellung vorliegen (vgl. Art. 19 RDV).

E. 6

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen, die angefochtene Verfügung vom 28. Oktober 2019 aufzuheben und die Sache zu neuer Prüfung und neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 7

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Den Beschwerdeführenden ist zu Lasten der Vorinstanz für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten eine angemessene 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]). Mangels Vorliegen einer Kostennote ist deren Höhe gemäss Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE auf Grund der Akten festzulegen und in Berücksichtigung des Umfangs und der Notwendigkeit der Eingaben auf Fr. 1'500.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen.

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