

BVGer F-958/2023 vom 6. Mai 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-05-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-958_2023

FR: TAF F-958/2023 du 6 mai 2024

IT: TAF F-958/2023 del 6 maggio 2024

Regeste

Reisedokumente für ausländische Personen (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Verfügungen des SEM betreffend die Ausstellung von Reisedokumenten im Sinne von Art. 59 AIG (SR 142.20) sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 112 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

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

Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG).

E. 1.4

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

E. 2.1

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und - soweit nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat - die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG; Urteil des BVGer F-2885/2020 vom 6. Dezember 2022 E. 2-3, nicht publ. in: BVGE 2022 VII/4).

E. 2.2

Hebt die Beschwerdeinstanz einen angefochtenen Entscheid auf und weist die Sache (mit verbindlichen Weisungen) zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurück, so ist diese grundsätzlich bei ihrem neuen Entscheid an den Rückweisungsentscheid gebunden. Die mit der Neuurteilung befasste Instanz hat entsprechend die rechtliche Beurteilung, mit welcher die Rückweisung begründet worden ist, ihrer neuen Entscheidung zu Grunde zu legen; bereits entschiedene Fragen sind nicht mehr zu prüfen. Wie weit die Vorinstanz an die Entscheidung gebunden ist, ergibt sich aus der Begründung der Rückweisung, die sowohl den Rahmen für die neue Tatsachenfeststellung als auch jenen für die neue rechtliche Begründung vorgibt. Wird der neue Entscheid der unteren Instanz wiederum bei

der Beschwerdeinstanz angefochten, so ist diese selbst an ihre früheren Erwägungen gebunden. Eine freie Überprüfung des angefochtenen Entscheids ist der Beschwerdeinstanz nur betreffend jene Punkte möglich, die im Rückweisungsentscheid nicht entschieden wurden, oder bei Vorliegen neuer Sachumstände (vgl. zum Ganzen BGE 135 III 334 E. 2; Urteil des BGer 2C_890/2018 vom 18. September 2019 E. 3.2 f.; BVGE 2016/13 E. 1.3.4; Urteile des BVer A-3037/2022 vom 23. August 2023 E. 2.2; A-2601/2020 vom 2. März 2022 E. 1.4.3; Astrid Hirzel, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 61 N 28).

E. 3.1

Ausländerinnen und Ausländer, die schriftenlos sind und über eine Niederlassungsbewilligung verfügen, haben Anspruch auf die Ausstellung von Reisedokumenten (Art. 59 Abs. 2 Bst. c AIG 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]). 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. 3.2

Die Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates kann namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden (Art. 10 Abs. 3 RDV).

E. 3.3

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 E. 5.9; zuletzt Urteil des BVer F-4595/2022 vom 21. August 2023 E. 3.3 m.H.). Als unmöglich im Sinn 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. 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 (zum Ganzen Urteil F-4595/2022 a.a.O. m.H.).

E. 4

Zu beurteilen ist - nach Massgabe des vorangehend Ausgeführten - gemäss dem Rückweisungsentscheid F-2100/2018 die Möglichkeit der Papierbeschaffung und damit verbunden die Frage der Schriftenlosigkeit. Diesbezüglich geht die Vorinstanz mit Verweis

auf die im Asylverfahren getätigten Abklärungen weiterhin davon aus, dass die Beschwerdeführerin nicht in Tibet, sondern in einem Drittstaat wie Nepal oder Indien sozialisiert worden ist. Zu prüfen ist nachfolgend, ob diese Schlussfolgerung unter Beachtung der Vorgaben des Rückweisungsentscheids, namentlich der Gewährung des rechtlichen Gehörs und unter Würdigung der gesamten Aktenlage, getroffen wurde (E. 5). In einem zweiten Schritt (E. 6) ist zu prüfen, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin aufgezeigt hat, wie sie die Bemühungen der Beschwerdeführerin um die Ausstellung von Papieren durch den Herkunfts- oder Heimatstaat nachweisen kann und ob die Vorinstanz diese Bemühungen zu Recht als ungenügend bezeichnet hat.

E. 5.1

In ihrem Schreiben vom 23. Juni 2021 lud die Vorinstanz die Beschwerdeführerin ein, überprüfbare Angaben zu ihrem Lebenslauf einzureichen. Als Beispiele nannte die Vorinstanz mit Blick auf die von der Beschwerdeführerin in bisherigen Verfahren beim SEM und seinen Vorgängerbehörden gemachten Angaben namentlich Informationen zu ihren Schulbesuchen, die letzten Wohnadressen im Heimat- respektive Herkunftsstaat, den Aufenthaltsstatus mit Ortsangabe und Angaben über den jeweiligen Zeitraum, Name und Adresse von Arbeitgebern oder Kontaktpersonen wie des Grosshändlers mit dem Lager, bei dem sie damals die Waren zwecks Weiterverkauf auf dem Markt bezogen habe, des Marktteilnehmers, der neben ihrem selbst einen bewilligten Marktstand betrieb, oder der Familie, bei welcher sie als Hausangestellte gearbeitet habe. Gestützt auf die daraufhin eingereichte Stellungnahme führte das SEM in der angefochtenen Verfügung vom 23. Januar 2023 aus, es ginge nach wie vor von einer unbekanntem Staatsangehörigkeit aus. Sie habe ihre Sozialisierung nicht glaubhaft machen können. Ihre Angaben würden grösstenteils jenen entsprechen, die sie bereits im Asylverfahren vorgebracht habe, und seien nicht überprüfbar. Die Zweifel an der Richtigkeit der geltend gemachten Herkunft liessen sich gerade auch mit Blick auf die Beteuerung, sich nicht an die letzte Wohnadresse in Y._____ erinnern zu können, an der sie ungefähr (...) Jahre lang gelebt habe, nicht ausräumen. Infolge der weiterhin unklaren Identität und Herkunft könne nicht geprüft werden, ob es für die Beschwerdeführerin zulässig, zumutbar und möglich wäre, die benötigten Grundlagendokumente zu organisieren und anschliessend einen Pass ihres Heimat- respektive Herkunftsstaats zu beschaffen.

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin vermag den Ausführungen der Vorinstanz keine entscheidenden Argumente entgegenzuhalten. Im Asylverfahren wurde davon ausgegangen, dass sie nicht, wie von ihr angegeben, aus Y._____ stamme. Dieser Entscheid ist rechtskräftig und stützte sich namentlich auf eine LINGUA-Analyse und ihre als unglaubhaft oder unpräzise eingestuftem Aussagen im Rahmen der Befragungen während des Asylverfahrens (namentlich keine realistische Ahnung vom geltend gemachten Nomadenleben und den gehaltenen Tieren, keine Erinnerungen und wenig Ortskenntnisse der angegebenen Heimatregion und Y._____, keine Dialektspuren aus der Heimatregion oder Y._____, sondern reines Zentraltibetisch). In Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs legte die Beschwerdeführerin nach dem Kassationsentscheid erneut ihren Lebenslauf dar. Allerdings decken sich die Angaben darin mit denjenigen des Asylverfahrens. So wiederholt sie, ihre Kindheit nomadisch in der Region X._____ verbracht und vor ihrer Ausreise zwischen (...) und (...) in Y._____ gelebt zu haben, wo sie (...)produkte verkauft und später als Haushalthilfe gearbeitet habe. Vor der Ankunft in der Schweiz habe sie sich nur kurz in

Nepal aufgehalten. Der neuerlichen Schilderung ihrer Lebensumstände lassen sich keine neuen Informationen entnehmen. Wie die Vorinstanz zu Recht bemerkt, verunmöglichen die geltend gemachten Lebensumstände in Y. _____ aufgrund ihres allgemeinen Gehalts (u.a. Nicht Erinnern an Wohnadresse, ungenügende Ortskenntnisse, zurückgezogenes Leben und kaum soziale Kontakte) eine Überprüfung der Angaben. Auch die bereits während des Asylverfahrens festgestellten Widersprüche (z.B. Widersprüchlichkeit der geltend gemachten zurückgezogenen Lebens in Y. _____ trotz Tätigkeit als Händlerin, keine realistische Vorstellung über die damaligen Marktpreise für [...], die sie jahrelang am Markt verkauft haben will, Gebrauch von Ausdrücken, die dem Hindi oder Nepali zuzuordnen sind) werden nicht aufgelöst.

E. 5.3

Nach dem Gesagten sind die nach dem Kassationsentscheid beigebrachten Informationen auch unter Berücksichtigung der Erschwernisse wie dem nun zwei Jahrzehnte zurückliegenden zeitlichen Abstand seit der Ausreise und dem damaligen Analphabetismus nicht geeignet, die rechtskräftigen Feststellungen des Asylentscheids, wonach die Identität der Beschwerdeführerin nicht feststehe, umzustossen. Die Vorinstanz hat demnach unter Würdigung der gesamten Aktenlage und der - nach dem Kassationsentscheid im Vergleich zum Asylverfahren gleichlautenden - Angaben der Beschwerdeführerin im Rahmen des rechtlichen Gehörs zu Recht festgestellt, dass aufgrund der nicht glaubhaft gemachten (Haupt-)Sozialisierung in Tibet nach wie vor von einer unklaren Identität und entsprechend nicht von der Schriftenlosigkeit auszugehen sei. Diese überzeugend hergeleitete Schlussfolgerung ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht willkürlich (siehe das gleichlautende Fazit in dem ähnlich gelagerten Sachverhalt des Urteils des BVerfG F-1327/2021 vom 15. November 2021 E. 6.2).

E. 5.4

Diese Schlussfolgerung steht nicht im Widerspruch zur Tatsache, dass die Beschwerdeführerin zwischenzeitlich Reisepapiere erhalten hatte. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung darlegt, steht dies im Zusammenhang mit einer zeitweise erfolgten Praxisänderung des damaligen BFM, wonach bei Personen tibetischer Ethnie mit Hauptsozialisierung ausserhalb Tibets während einer gewissen Zeit generell von einer Schriftenlosigkeit ausgegangen wurde. Das Abkommen von dieser Praxis und im konkreten Fall die abschlägige Beurteilung der Frage der Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin ist, wie dargelegt, nicht willkürlich, sondern der konkreten (Neu-)Beurteilung der Umstände ihres Falles geschuldet. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass sie zweimal Pässe mit der Angabe der Nationalität Volksrepublik China erhalten hat. Die Vorinstanz kann nicht mehr eruieren, aus welchen Gründen die Passausstellung mit dieser Nennung erfolgte. Sie weist jedoch zu Recht darauf hin, dass bereits im Asylentscheid ausdrücklich festgehalten worden war, es müsse von einer unbekanntem Staatsangehörigkeit ausgegangen werden. Dies bestätigte auch das BFM, als es im Jahr 2005 die Ausstellung eines Reisepapiers mit der Begründung der nicht gesicherten Staatsangehörigkeit und infolgedessen der nicht erwiesenen Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin abwies.

E. 5.5

In der Konsequenz hat die Beschwerdeführerin in Verletzung der Mitwirkungspflicht nach Art. 90 AIG die Unklarheiten betreffend ihre Identität und Nationalität nicht ausräumen können. Die Mitwirkungspflicht obliegt ihr gemäss Bst. c der besagten Bestimmung

insbesondere betreffend die Beschaffung von Ausweispapieren. Von einer Schriftenlosigkeit wird gemäss den Bestimmungen von Art. 10 Abs. 1 RDV nur unter gewissen Voraussetzungen ausgegangen, wozu namentlich zumutbare Bemühungen der Papierbeschaffung beim Heimat- oder Herkunftsstaat gehören (siehe E. 3). Steht, wie im vorliegenden Fall, die Herkunft jedoch nicht zweifelsfrei fest, kann auch nicht näher geprüft werden, bei welchen Behörden entsprechende Bemühungen nachzuweisen sind respektive ob eine Kontaktaufnahme mit ihnen zumutbar ist. Die Offenlegung der Herkunft ist mit anderen Worten die logische Vorbedingung zur Prüfung der Schriftenlosigkeit und der Prüfung eines Gesuchs um Ausstellung von Reisepapieren. Insofern überschneidet sich das vorliegende Verfahren mit Fragen, die auch bei der Prüfung eines Asylgesuchs von Relevanz sind. Die Beschwerdeführerin sieht darin eine unrechtmässige Übertragung der Asylpraxis betreffend Asylsuchende tibetischer Ethnie auf die Frage der Ausstellung von Reisepapieren. Sie ist der Ansicht, dass die Mitwirkungspflichten betreffend die Identitätsfeststellung, die tibetischen Asylsuchenden im Asylverfahren obliegen, nicht auf das Verfahren zur Ausstellung von Reisepapieren übertragen werden können. Diese Argumentation geht jedoch fehl. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern für die Ausstellung von Reisedokumenten angesichts der weitreichenden Konsequenz eines Eingriffs in die Passhoheit eines anderen Staates nicht von der Frage der Schriftenlosigkeit und damit zwingend auch von der Offenlegung der Herkunft und Identität abhängig gemacht werden dürfte.

E. 6.1

Aufgrund der verbleibenden Zweifel an der Staatsangehörigkeit der Beschwerdeführerin war es der Vorinstanz nicht möglich, ihr genaue Angaben über die erforderlichen Bemühungen zum Erhalt von Identitätsdokumenten oder Reisepapieren zu machen. Sie hat im Schreiben betreffend die Gewährung des rechtlichen Gehörs dennoch ausdrücklich danach gefragt, ob die Beschwerdeführerin seit dem Versand der eingeschriebenen Briefe - erfolgt während des Beschwerdeverfahrens F-2100/2018 - weitere Schritte zum Erhalt eines nepalesischen, indischen oder anderen Passes unternommen habe. Nicht weiter eingegangen ist die Vorinstanz auf die Bemühungen der Beschwerdeführerin vor dem Konsulat der Volksrepublik China. Es kann vorliegend offengelassen werden, ob sie damit indizieren wollte, dass sie nicht von der Notwendigkeit weiterer Bemühungen bei der chinesischen Auslandvertretung ausgeht. Aufgrund der ausdrücklichen Hinweise auf weitere Schritte zur Beschaffung indischer oder nepalesischer Dokumente musste die Beschwerdeführerin jedenfalls davon ausgehen, dass das reine Versenden eingeschriebener Briefe zum Nachweis gemäss Ansicht der Vorinstanz nicht genügt.

E. 6.2

Diesbezüglich ist vor dem Hintergrund der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in der Tat zu schliessen, dass die Bemühungen der Beschwerdeführerin ungenügend sind. Hinsichtlich der Vorsprache auf der chinesischen Auslandvertretung kann im Kontext der festgestellten Verletzung der Mitwirkungspflicht (E. 5.5) und der unklaren Staatsangehörigkeit nicht als erstellt gelten, dass sich die chinesischen Behörden ohne zureichenden Grund weigern würden, ihr einen Reisepass auszustellen (Urteil F-1327/2021 E. 7.2 m.H.). Zur schriftlichen Kontaktierung der Auslandvertretungen Indiens und Nepals macht die Beschwerdeführerin geltend, sie habe aufgrund der Erfolglosigkeit dieses Unterfangens darauf verzichtet, zwischenzeitlich erneute Anläufe zu machen. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Kontaktaufnahme nicht zielführend sein

kann, wenn seit Jahren dieselben nicht überprüfbaren Herkunftsangaben vorgebracht werden. Umso mehr wären ernsthafte Bemühungen, namentlich eine Terminvereinbarung zur Beantragung eines Passes auf der indischen oder der nepalesischen Auslandvertretung und das Ausfüllen der entsprechenden Formulare, notwendig (Urteil F-1327/2021 E. 7.4 m.H.). Die reine Anschreibung der Auslandvertretungen ist vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage offensichtlich nicht ausreichend. Aufgrund der strengen Anforderungen, die an die Ernsthaftigkeit der Bemühungen zur Beschaffung von Reisepapieren zu stellen sind, ist zusammenfassend nicht davon auszugehen, die Beschwerdeführerin habe alles ihr Zumutbare unternommen, um in deren Besitz zu gelangen.

E. 7

Entsprechend kann auch auf Basis der nach dem Rückweisungsentscheid gemachten Angaben und Abklärungen aufgrund der weiterhin ungeklärten Identität und der ungenügenden Bemühungen zur Papierbeschaffung bei den infrage kommenden ausländischen Vertretungen nicht von einer Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV ausgegangen werden. Somit fehlt es an einer unabdingbaren Voraussetzung für die Ausstellung des beantragten Reisedokuments. Die Vorinstanz hat demnach die Ausstellung eines Passes für ausländische Personen zu Recht verweigert. Ein allfälliger Eingriff in die Bewegungs- und Reisefreiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV ist vorliegend aufgrund der Verletzung der Mitwirkungspflicht gerechtfertigt, sofern der Schutzbereich überhaupt tangiert wird (vgl. dazu Urteile des BVGer F-4477/2018 E. 6.4; F-1327/2021 E. 8).

E. 8

Soweit die Beschwerdeführerin schliesslich beantragt, ihr sei die unentgeltliche Rechtspflege für das vorinstanzliche Verfahren zu gewähren, ist dies als Rüge der Unzulässigkeit der Erhebung von Verfahrenskosten durch das SEM aufzufassen. Das SEM hat ihren entsprechenden Antrag in der angefochtenen Verfügung nicht direkt behandelt. In der Vernehmlassung führt sie aus, dass aufgrund der Geringfügigkeit der Gebühr von Fr. 150.- kein Gebührenerlass gewährt worden sei. Diese Einschätzung ist nicht zu beanstanden. Die Vorinstanz war gestützt auf die Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1) befugt, für die Veranlassung einer Verfügung Gebühren zu erheben (Art. 2 Abs. 1 AllgGebV, siehe auch Art. 27 RDV). Die erhobenen Kosten von Fr. 150.- erscheinen angemessen (vgl. Art. 4 AllgGebV) und verhältnismässig.

E. 9

Die angefochtene Verfügung erweist sich nach dem Gesagten im Licht von Art. 49 VwVG als rechtmässig. Die Beschwerde ist abzuweisen.

E. 10

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und auf Fr. 800.- festzusetzen (Art. 63 Abs. 1 VwVG VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). (Dispositiv nächste Seite)