



Urteil vom 8. März 2011

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richter Bernard Vaudan, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

Parteien

Y. _____,
vertreten durch
Dr. iur. Kamil Tanriöven,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM), Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:**A.**

Y._____ (nachfolgend Beschwerdeführer) ist irakischer Staatsangehöriger. Am 3. April 2005 reiste er in die Schweiz ein, wo er gleichentags ein Asylgesuch stellte. Das Bundesamt für Migration (BFM) wies das Gesuch mit Verfügung vom 19. Juli 2006 ab und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz an. Gleichzeitig wurde die vorläufige Aufnahme des Beschwerdeführers infolge Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs angeordnet.

B.

Mit Verfügung vom 18. Juni 2010 erachtete die Vorinstanz das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls beim Beschwerdeführer als gegeben und stimmte aus diesem Grund der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu. Infolgedessen wurde mit vorinstanzlichem Schreiben vom 21. Juni 2010 das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme festgestellt.

C.

Am 13. Juli 2010 stellte der Beschwerdeführer ein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Zur Begründung der Schriftenlosigkeit machte er geltend, er sei ohne Reisepass in die Schweiz eingereist und bekomme keinen heimatlichen Pass von der Auslandvertretung seines Heimatlandes.

D.

Mit Verfügung vom 20. Juli 2010 wies die Vorinstanz das Gesuch ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, in der Schweiz wohnhafte irakische Staatsangehörige könnten – gemäss Informationen der irakischen Behörden – bei der irakischen Botschaft in Bern um einen Reisepass der Serie G und A ersuchen. Die Ausstellung eines neuen Reisepasses nehme einige Zeit in Anspruch, es stehe aber fest, dass die irakischen Behörden ihren im Ausland lebenden Staatsangehörigen gültige heimatliche Reisedokumente ausstellen würden. Der Beschwerdeführer habe sich demnach nicht genügend um die Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses bemüht. Im Übrigen bestünden keine Hinweise, dass die irakischen Behörden ein entsprechendes Gesuch des Beschwerdeführers abgelehnt hätten, womit er nicht als schriftenlos gelte.

E.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 29. Juli 2010 beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, er habe bereits anlässlich des Verfahrens um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bei der irakischen Botschaft um die Ausstellung eines Reisepapiers ersucht. Ein solches sei ihm aber weder ausgestellt noch sei ihm schriftlich bestätigt worden, dass dies nicht möglich sei. Er brauche den Reisepass, um seine Verlobte in der Türkei besuchen zu können.

Als Beweismittel legte der Beschwerdeführer diverse Dokumente – unter anderem ein Schreiben an die irakische Botschaft in Bern vom 11. Juni 2010 – in Kopie ins Recht.

F.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 8. Dezember 2010 – unter Hinweis, dass die Beschwerdeschrift keine neuen Tatsachen oder Beweismittel enthalte – auf Abweisung der Beschwerde. Ergänzend wird festgestellt, Verzögerungen bei der Ausstellung von heimatlichen Reisepapieren könnten nicht dazu führen, dass die schweizerischen Behörden Ersatzreisepapiere ausstellen würden. Diese Situation führe denn auch nicht automatisch zur Schriftenlosigkeit. Der Beschwerdeführer habe im Übrigen zu keiner Zeit entsprechende Beweismittel eingereicht.

G.

Die Möglichkeit zur Replik nahm der Beschwerdeführer nicht wahr.

H.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember

1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des BFM betreffend Ausstellung von Reisepapieren für ausländische Personen (vgl. Art. 59 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20] und Art. 1 RDV; vgl. unten E. 2). Das vorliegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.2. Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3. Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

2.

Auf das vorliegende Verfahren ist die Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) – welche am 1. März 2010 in Kraft getreten ist und die bisherige Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen ersetzt (vgl. AS 2004 4577) – anzuwenden.

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, 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 Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publizierten Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

4.

4.1. Nach Massgabe von Art. 59 Abs. 2 Bst. a AuG in Verbindung mit Art. 2 Bst. a RDV hat eine ausländische Person, die nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) als Flüchtling anerkannt wurde, Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge. Anspruch auf einen Pass für eine ausländische Person haben nach dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40) von der Schweiz als staatenlos anerkannte Personen sowie schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 RDV).

4.2. Fraglos fällt der Beschwerdeführer, der im Besitze einer Jahresaufenthaltbewilligung ist, unter keine dieser Kategorien. Er kann somit keinen Anspruch auf Abgabe eines schweizerischen Reisepapiers geltend machen. Gemäss Art. 59 Abs. 1 AuG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 RDV kann das BFM allerdings Jahresaufenthaltern im Rahmen des freien (pflichtgemässen) Ermessens einen Pass für eine ausländische Person abgeben. Vorausgesetzt wird jedoch immer, dass diese Ausländer schriftenlos sind.

4.3. Gemäss der Legaldefinition von Art. 6 Abs. 1 RDV gilt als schriftenlos im Sinne der Reisedokumentenverordnung 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). Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt (vgl. Art. 6 Abs. 4 RDV).

5.

Vorliegend ist demnach vorab zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich des Beschwerdeführers zu Recht die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokumentes – verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses als auch die Zumutbarkeit

entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden als gegeben erachtete. Die Frage, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann (bzw. die Zumutbarkeit), ist dabei nicht nach subjektiven Gegebenheiten, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 mit Hinweis).

5.1. Nach Verschärfung der Lage im Irak im Jahre 2003 ging die Vorinstanz während längerer Zeit davon aus, dass sich Personen aus dem Zentral- oder dem Nordirak keine gültigen heimatlichen Reisedokumente mehr beschaffen könnten und deshalb grundsätzlich als schriftenlos zu betrachten seien (vgl. Kreisschreiben des Bundesamtes für Flüchtlinge [BFF] zu den Massnahmen im Asylbereich nach Verschärfung der Lage im Irak vom 18. August 2003 [Asyl 52.5.1]). Anfang 2005 ging die irakische Vertretung in der Schweiz in der Folge des Wiederaufbaus der administrativen Strukturen im Irak wieder dazu über, ihren hierzulande wohnhaften Staatsangehörigen – auf entsprechendes Gesuch hin – heimatliche Reisepässe auszustellen. Die Beschaffung von irakischen Reisedokumenten erweist sich demnach vor diesem Hintergrund zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr als unmöglich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV.

Irakische Pässe können gemäss Abklärungen der Vorinstanz mittels Einreichens der originalen Identitätskarte (Hawitt Al-Ahwal Al-Medanie) und des originalen Nationalitätenausweises (Shahadit Al-Jensie) bei der irakischen Botschaft in Bern beantragt werden. Bei Fehlen der für die Passbeantragung benötigten Dokumente (Nationalitätenausweis, Identitätskarte), kann die irakische Vertretung in Bern – auf entsprechenden Antrag hin – ein Gesuch um Abklärung der Identität an das irakische Aussenministerium in Bagdad übermitteln. Befindet sich der Gesuchsteller ausserhalb des Irak, muss er einer sich im Irak befindenden Person eine Sondervollmacht ausstellen (beispielsweise einem dazu mandatierten Anwalt), damit diese den Vorgang verfolgt und die gesetzlich erforderlichen Gebühren deckt (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgericht C-1066/2006 bzw. 1830/2008 vom 12. Januar 2010). Sollte das Passantragsverfahren zwischenzeitlich eine Änderung erfahren haben, so ist es im Übrigen allein Sache des Beschwerdeführers, sich bei seiner heimatlichen Vertretung über die Einzelheiten und das genaue Prozedere zur Erlangung eines irakischen Passes zu informieren.

5.2. Dem Beschwerdeführer ist es somit aufgrund des aktuellsten Stands der Erkenntnisse – nach Stellen eines entsprechenden Gesuches bei der irakischen Botschaft in Bern – möglich, heimatliche Reisepapiere zu beschaffen. Daran kann auch der Umstand nichts ändern, dass gemäss Informationen der Vorinstanz die Ausstellungsdauer der Reisepässe noch

unbestimmt sei: Technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung sind nicht geeignet, eine Unmöglichkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV zu begründen. Würde die Schweiz in einer solchen Situation auf breiter Basis von Schriftenlosigkeit ausgehen, wäre sie regelmässig gehalten, in die Passhoheit anderer Staaten einzugreifen. Die geltende RDV führt denn auch explizit aus, dass Verzögerungen, die bei der Ausstellung eines Reisedokumentes bei den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates entstehen, die Schriftenlosigkeit nicht begründen (vgl. Art. 6 Abs. 2 RDV). Diese Ausgestaltung der Praxis ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass alle Ausländer gemäss Art. 89 und 13 AuG i.V.m. Art. 8 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) grundsätzlich gehalten sind, während ihres Aufenthaltes in der Schweiz im Besitz eines gültigen, anerkannten Ausweispapiers zu sein. Art. 8 Abs. 1 RDV bestimmt denn auch folgerichtig, dass Ersatzdokumente gemäss dieser Verordnung bloss fremdenpolizeiliche Ausweise sind; mit ihnen kann weder die Identität noch die Staatsangehörigkeit einer ausländischen Person nachgewiesen werden.

5.3. Der Beschwerdeführer macht alsdann geltend, vergeblich um einen irakischen Reisepass ersucht zu haben. So habe sein Rechtsvertreter die irakische Botschaft in Bern mittels eingeschriebenen Brief entweder um die Ausstellung eines Reisepasses für den Beschwerdeführer oder um schriftliche Bestätigung gebeten, dass die Ausstellung von Reisedokumenten noch nicht möglich sei (vgl. Beschwerde vom 29. Juli 2010,

S. 3). Dass dieses Vorgehen nicht zum gewünschten Ziel führte, erstaunt hingegen nicht, ist doch die persönliche Vorsprache des Beschwerdeführers – unter anderem zwecks Abklärung der Identität – bei der irakischen Botschaft in Bern unabdingbar. Der diesbezüglich ohne irgendwelche Präzisierungen erhobene Einwand des Beschwerdeführers, er habe die Heimatvertretung auch persönlich kontaktiert und einen Pass beantragt, woraufhin der Antrag abgelehnt worden sei (vgl. Beschwerde, S. 3), überzeugt hingegen nicht, sind doch an die Annahme der Unmöglichkeit einer Papierbeschaffung im Sinne von Art. 6 RDV hohe Anforderungen zu stellen. Sie setzt voraus, dass ein ausländischer Staatsangehöriger alle ihm möglichen und zumutbaren Schritte unternommen hat, die heimatlichen Behörden sich aber dennoch ohne zureichende Gründe weigern, den beantragten Reisepass auszustellen (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2490/2007 vom 5.

März 2009, E. 4.3). Diesen Anforderungen wird der Beschwerdeführer jedoch nicht gerecht; seine bloss allgemein getätigten Ausführungen reichen für die Annahme einer Unmöglichkeit nicht aus.

5.4. Im Übrigen kann in casu auch die Frage der Zumutbarkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisedokuments bejaht werden. Gemäss Art. 6 Abs. 3 RDV kann lediglich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden. Personen, die wie der Beschwerdeführer im Besitz einer Jahresaufenthaltbewilligung sind, kann hingegen eine solche Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten zugemutet werden. Zu Recht macht der Beschwerdeführer diesbezüglich denn auch keine Einwände geltend.

5.5. Dem Beschwerdeführer ist somit die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokuments sowohl objektiv möglich als auch zumutbar. Er ist folglich nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 RDV zu betrachten. Ausgehend von dieser Sach- und Rechtslage kann auch der Grund der Reise – in casu der Besuch bei der Verlobten in der Türkei – keine ausschlaggebende Rolle spielen; eine Auseinandersetzung mit den diesbezüglich beschwerdeweise getätigten Ausführungen erübrigt sich somit. Lediglich ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Ausstellung eines Reisepasses aus humanitären Gründen – wie es der Beschwerdeführer in seiner Rechtsmitteleingabe vom 29. Juli 2010 geltend macht – weder gesetzlich vorgesehen noch sich überhaupt durch den beantragten Reisegrund rechtfertigen liesse.

6.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die Vorinstanz zu Recht die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers verneint und die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist daher abzuweisen.

7.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 800.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und

Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr.[...])
- das Migrationsamt des Kantons Zürich.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Susanne Stockmeyer

Versand: