



Abteilung III
C-6582/2012

Urteil vom 11. März 2014

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Richter Jean-Daniel Dubey,
Gerichtsschreiberin Mirjam Angehrn.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer, ein chinesischer Staatsangehöriger tibetischer Ethnie, reiste am 3. August 2002 in die Schweiz ein und stellte gleichentags an der Empfangsstelle (heute: Empfangs- und Verfahrenszentrum [EVZ]) Basel ein Asylgesuch, welches das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF, heute: BFM) mit Verfügung vom 11. Februar 2004 abwies. Eine dagegen erhobene Beschwerde an die damalige Schweizerische Asylrekurskommission (ARK, heute: Bundesverwaltungsgericht) wurde mit Urteil vom 21. Juni 2004 abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde. Ein Wiedererwägungsgesuch wies die Vorinstanz mit Entscheid vom 13. Oktober 2006 ab. Das Bundesverwaltungsgericht wies eine dagegen erhobene Beschwerde mit Urteil vom 6. August 2008 ab, soweit es darauf eintrat. Mit Verfügung des BFM vom 30. Mai 2011 wurde u.a. der Vollzug der Wegweisung des Beschwerdeführers zu Gunsten einer vorläufigen Aufnahme aufgeschoben.

B.

Am 27. Februar 2012 ersuchte der Beschwerdeführer beim Amt für Migration des Kantons Basel-Landschaft um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise. Dabei gab er im mit "Schriftenlosigkeit" betitelten Formular an, er sei nicht im Besitz eines heimatischen Reisedokuments.

Mit Schreiben vom 5. März 2012 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, eine Prüfung der Unterlagen habe ergeben, dass die Voraussetzungen für die Ausstellung des entsprechenden Dokuments gemäss der Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV von 2010, AS 2010 621) offensichtlich nicht erfüllt seien. Es sei ihm möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines heimatischen Reisepasses zu bemühen. Er sei damit nicht auf die Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisedokuments angewiesen. Technische oder organisatorisch bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung würden die Schriftenlosigkeit nicht begründen. Auf den Erlass einer Verfügung wurde vorläufig verzichtet.

C.

Mit Eingabe vom 1. Juni 2012 ersuchte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Gleichzeitig reichte er beim Bundesverwaltungsgericht eine Kopie desselben Schreibens ein.

D.

Das Bundesverwaltungsgericht trat auf die Beschwerde mit Urteil vom 27. Juni 2012 nicht ein.

E.

Mit Verfügung vom 28. November 2012 lehnte das BFM das Gesuch um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise ab.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, der Beschwerdeführer erfülle die Voraussetzungen für einen Identitätsausweis mit Bewilligung zur Wiedereinreise nicht. Sein Asylgesuch sei rechtskräftig abgelehnt und er sei in der Schweiz vorläufig aufgenommen worden. Es sei ihm deshalb möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokumentes zu bemühen. Dabei obliege es dem Gesuchsteller, die von der heimatlichen Botschaft verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Passes zu erfüllen. Technische oder organisatorische Verzögerungen bei der Beschaffung eines heimatlichen Reisedokumentes seien nicht geeignet, um die Schriftenlosigkeit nach Art. 6 RDV zu begründen. Der Beschwerdeführer vermöge keine Verweigerungsgründe seitens der heimatlichen Behörden zu belegen, welche die Ausstellung eines gültigen anerkannten Reisepasses in Zukunft als unmöglich erscheinen liesse. Die Beschaffung eines chinesischen Reisedokumentes erweise sich objektiv als möglich, zumal der Gesuchsteller nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft habe. Die Voraussetzungen der Schriftenlosigkeit seien somit nicht erfüllt.

F.

Mit Rechtsmitteleingabe an das Bundesverwaltungsgericht vom 15. Dezember 2012 beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung des Entscheides des BFM und die Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiederausreise, wie ihn all seine Landsleute erhalten hätten. Er bringt im Wesentlichen vor, internationale Menschenrechtsorganisationen und Medien würden bestätigen, dass die chinesischen Behörden allen Tibetern eine Dalai Lama freundliche Haltung unterstellten und mit verschärfter Überwachung und repressiven Massnahmen gegen sie vorgehen würden. Unter diesen Bedingungen könne er nicht freiwillig bei der chinesischen Botschaft einen Identitätsausweis beantragen. Er würde nicht nur seine Verwandten in Tibet gefährden, sondern auch die Besatzungsmacht indirekt anerkennen, welche die Exiltibeter seit 1959 vehe-

ment ablehnen würden. Es sei ein Widerspruch diese zu verlangen und verstosse gegen die Flüchtlingskonvention.

G.

Zur Vernehmlassung eingeladen, stellte sich die Vorinstanz in einem Schreiben vom 20. Februar 2013 auf den Standpunkt, dass die Beschwerdeschrift keine neuen erheblichen Tatsachen oder Beweismittel enthielte und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer machte von seinem Recht auf Replik keinen Gebrauch.

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 Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (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 Reisedokumenten für ausländische Personen (vgl. Art. 59 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Sache letztinstanzlich (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 Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt.

1.3 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

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 und – sofern 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 2012/21 E. 5.1, BVGE 2011/43 E. 6.1 und BVGE 2011/1 E. 2).

3.

Am 1. Dezember 2012 trat die neue Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) in Kraft, welche die bisherige RDV von 2010 ersetzt. Gemäss der Übergangsbestimmung der RDV gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung hängigen Verfahren um Ausstellung eines Reisedokuments das neue Recht. Vorliegend findet daher die neue RDV Anwendung, deren hier relevante Bestimmungen inhaltlich allerdings gegenüber der alten RDV keine (wesentlichen) Änderungen erfahren haben.

4.

Im vorliegenden Verfahren wurde die Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise gemäss aArt. 4 Abs. 4 RDV beantragt. Gemäss anwendbarem neuem Recht ist Prüfungsgegenstand die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person gemäss Art. 4 Abs. 4 RDV.

4.1 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) als staatenlos anerkannte Personen sowie schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 RDV). Einer schriftenlosen asylsuchenden, schutzbedürftigen oder vorläufig aufgenommenen Person kann ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden, wenn das BFM eine Rückreise in die Schweiz nach Art. 9 bewilligt (Art. 59 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 4 RDV).

4.2 Unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person nach Art. 4 Abs. 4 RDV ist – wie auch bei aArt. 4 Abs. 4 RDV – die Schriftenlosigkeit.

4.3 Gemäss der Legaldefinition von Art. 10 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 nach Art. 10 Abs. 4 RDV im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt.

5.

5.1 Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, der Beschwerdeführer vermöge keine Verweigerungsgründe seitens der heimatlichen Behörden zu belegen, welche die Ausstellung eines gültigen anerkannten Reisepasses in Zukunft als unmöglich erscheinen liesse. Die Beschaffung eines chinesischen Reisedokuments erweise sich objektiv als möglich, zumal der Gesuchsteller nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft habe.

5.2 Demgegenüber vertritt der Beschwerdeführer die Ansicht, internationale Menschenrechtsorganisationen und Medien würden bestätigen, dass die chinesischen Behörden allen Tibetern eine Dalai Lama freundliche Haltung unterstellten und mit verschärfter Überwachung und repressiven Massnahmen gegen sie vorgingen. Unter diesen Bedingungen könne er nicht freiwillig bei der chinesischen Botschaft einen Identitätsausweis beantragen. Er würde nicht nur seine Verwandten in Tibet gefährden, sondern auch die Besatzungsmacht indirekt anerkennen, welche die Exiltibeter seit 1959 vehement ablehnen würden. Es sei ein Widerspruch dies zu verlangen und verstosse gegen die Flüchtlingskonvention.

5.3 Die Frage, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann (bzw. die Zumutbarkeit), ist 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).

5.4 Art. 10 Abs. 3 RDV weist darauf hin, dass bei schutzbedürftigen – d.h. Personengruppen, welche vom Bundesrat nach bestimmten Kriterien klar

definiert werden (vgl. Art. 66 f. des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31]) – und asylsuchenden Personen im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden kann. Dasselbe gilt im Übrigen auch für anerkannte Flüchtlinge sowie gemäss den diesbezüglichen Weisungen sowie langjähriger Praxis des BFM auch in Bezug auf Personen, welche infolge Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs (nach Massgabe von Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 AuG) vorläufig aufgenommen wurden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4704/2009 vom 15. August 2011 E. 5.1. mit Hinweis).

5.5 Der Beschwerdeführer, welcher weder von der Schweiz noch von einem Drittstaat als Flüchtling anerkannt worden ist und wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 AuG vorläufig aufgenommen wurde, gehört nicht einer dieser Personenkategorien an.

5.6 Daraus ist zu schliessen, dass vom Beschwerdeführer eine Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten verlangt werden kann. Der Beschwerdeführer weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass er seine Verwandten in Tibet gefährden würde. Das vorliegende Verfahren bietet hingegen keinen Raum, das Vorbringen des Beschwerdeführers zu überprüfen. In dieser Hinsicht gilt der Entscheid des damaligen BFF vom 11. Februar 2004, in welchem ausgeführt wurde, dass ein Lingua-Gutachten erstellt worden sei, wobei zwei Sachverständige zum Schluss gekommen seien, der Beschwerdeführer stamme sehr wahrscheinlich nicht aus der Volksrepublik China. Abklärungen über die Schweizerische Botschaft in Indien hätten ergeben, dass der Beschwerdeführer in Y._____, Indien gelebt habe, wo seine Eltern immer noch wohnen würden. Diese Ausführungen wurden vom Beschwerdeführer später in seiner Beschwerde vom 12. November 2006 an die ehemalige ARK gegen den Entscheid des BFF vom 13. Oktober 2006 denn auch nicht mehr bestritten. Seinem Vorbringen, er würde bei einer Kontaktaufnahme mit der chinesischen Botschaft die Besatzungsmacht, welche die Exiltibeter seit 1959 vehement ablehnen würden, indirekt anerkennen, ist entgegenzuhalten, dass die Autonome Region Tibet bis zum heutigen Tag Teil der Volksrepublik China ist. Vor diesem Hintergrund können die Einwände des Beschwerdeführers nicht berücksichtigt werden.

Nach dem Gesagten fehlt es an objektiven Gründen für die Annahme der Unzumutbarkeit nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV. Im Weiteren kann auch

nicht davon ausgegangen werden, dass die Beschaffung eines Reisedokumentes für den Beschwerdeführer unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV ist. Aus den Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass er bereits Schritte zur Beschaffung eines Reisepapiers unternommen hat.

5.7 Schliesslich beklagt der Beschwerdeführer eine Ungleichbehandlung gegenüber seinen Landsleuten, die alle schon einen Identitätsausweis mit Bewilligung zur Wiedereinreise erhalten hätten. Die rechtsanwendenden Behörden sind gestützt auf Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) gehalten, gleiche Sachverhalte mit gleichen relevanten Tatsachen auch gleich zu behandeln (zum Gleichbehandlungsgebot vgl. RAINER J. SCHWEIZER, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich 2002, N. 42 zu Art. 8; ferner BGE 129 I 346 E. 6 S. 357, BGE 129 I 113 E. 5.1 S. 125 f., BGE 123 I 1 E. 6a S. 7 oder BGE 117 Ia 257 E. 3b S. 259). Eine vergleichende Beurteilung ist hier allerdings nur schon deshalb nicht möglich, da der Beschwerdeführer die Verhältnisse in den behaupteten Vergleichsfällen nicht im dazu erforderlichen Mass spezifiziert hat. Die Rüge der Ungleichbehandlung kann daher nicht auf ihre Erheblichkeit geprüft werden.

5.8 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zum heutigen Zeitpunkt keine Gründe vorliegen, aufgrund derer der Beschwerdeführer als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV anzusehen wäre.

6.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die Vorinstanz zu Recht die Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist dementsprechend 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 (Akten Ref.-Nr. [...] retour)
- das Amt für Migration des Kantons Basel-Land (Ref.-Nr. [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Mirjam Angehrn

Versand: