



Abteilung III
C-7509/2010

Urteil vom 17. Mai 2011

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

Parteien

M._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur
Wiedereinreise.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer – ein im Jahr 1969 geborener irakischer Staatsangehöriger kurdischer Ethnie aus Kirkuk – gelangte am 22. Juni 1998 unkontrolliert in die Schweiz, wo er gleichentags um Asyl nachsuchte. Am 7. März 2000 lehnte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute BFM) das Asylgesuch ab, verfügte gleichzeitig die Wegweisung aus der Schweiz und ordnete den Wegweisungsvollzug (in den kurdisch kontrollierten Teil des Nordiraks) an. Mit Urteil vom 21. August 2000 wies die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK; heute Bundesverwaltungsgericht) die gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde im Asylpunkt ab, erachtete jedoch den Wegweisungsvollzug wegen Fehlens eines tragfähigen sozialen Beziehungsnetzes im autonomen kurdischen Gebiet zum damaligen Zeitpunkt als unzumutbar und wies die Vorinstanz an, den Beschwerdeführer vorläufig aufzunehmen. Seit dem 28. August 2000 verfügt der Beschwerdeführer über eine vorläufige Aufnahme in der Schweiz.

B.

Nachdem sich der Beschwerdeführer in der Vergangenheit wiederholt und erfolglos um ein schweizerisches Ersatzreisepapier bemüht hatte, stellte er am 20. September 2010 erneut ein Gesuch um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise, um ins Ausland reisen zu können.

C.

Mit Verfügung vom 27. September 2010 wies die Vorinstanz dieses Gesuch ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, dem Beschwerdeführer, dessen Asylgesuch rechtskräftig abgewiesen worden sei, sei es möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines neuen heimatlichen Reisedokumentes zu bemühen. Fehlten die für die Passbeantragung benötigten Dokumente (Nationalitätsausweis, Identitätskarte), müssten diese gemäss gesicherten Kenntnissen des BFM nicht zwingend persönlich im Heimatland beschafft werden. Diese Aufgabe könne auch von einer bevollmächtigten Drittperson – beispielsweise einem dazu mandatierten Anwalt – erledigt werden. Für diese habe die antragstellende Person eine entsprechende Vollmacht beglaubigen zu lassen. Technische Verzögerungen bei der Beschaffung eines heimatlichen Reisedokumentes seien jedenfalls nicht geeignet, die

Schriftenlosigkeit nach Art. 6 der Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (im Folgenden: RDV, SR 143.5) zu begründen. Die Bemühungen des Beschwerdeführers zum Erhalt eines heimatlichen Reisepasses seien offensichtlich nicht erschöpft.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 20. Oktober 2010 beantragt der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Ausstellung des beantragten Reisepapiers samt Bewilligung zur Wiedereinreise. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, all seine Bemühungen, bei der Botschaft der irakischen Republik in Bern einen Pass zu bekommen, seien gescheitert. Als Kurde sei es unmöglich, ein solches Dokument zu erlangen.

Der Eingabe beigelegt war unter anderem ein Schreiben der irakischen Botschaft in Bern vom 26. August 2010, welches bestätigte, dass der Beschwerdeführer und seine Ehefrau dort um Ausstellung von Reisepässen ersucht haben; die Entgegennahme von Anträgen sei jedoch aus technischen Gründen bis auf weiteres gestoppt.

E.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 9. November 2010 auf Abweisung der Beschwerde.

F.

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 Reisedokumenten 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). Das 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 gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher 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 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 Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003, teilweise publiziert in BGE 129 II 215; BGE 135 II 369 E.3.3).

3.

3.1. Machte die Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (AS 2004 4577) bei schriftenlosen schutzbedürftigen, vorläufig aufgenommenen oder asylsuchenden Personen das Ausstellen eines Identitätsausweises mit Rückreisevisum noch vom Nachweis spezifischer Reisegründe abhängig (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. a bis c RDV von 2004), so verzichtet die revidierte RDV vom 20. Januar 2010 für vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen auf diese Reiserestriktionen. Gemäss Art. 4 Abs. 4 RDV werden diesen beiden Personengruppen für Auslandsreisen auf Gesuch hin eine Bewilligung zur Wiedereinreise und bei erwiesener

Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 6 RDV zusätzlich ein Identitätsausweis ausgestellt.

3.2. Als schriftlos im Sinne der RDV gilt 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 (Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV). Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt (Art. 6 Abs. 4 RDV).

4.

4.1. Vorliegend ist demnach vorab zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich des Beschwerdeführers zu Recht die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments – verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV) als auch die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV) als gegeben erachtete.

Die Frage der Zumutbarkeit, mithin diejenige, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann, ist in diesem Zusammenhang nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 mit Hinweis).

4.2. Aus den Akten ergibt sich, dass der Beschwerdeführer zurzeit über kein gültiges heimatliches Reisepapier verfügt. Damit eine Rückkehr in den Heimatstaat jederzeit möglich bleibt, müssen ausländische Personen während ihres Aufenthaltes in der Schweiz im Besitze eines gültigen, nach Art. 13 Abs. 1 AuG anerkannten Ausweispapiers sein (PETER UEBERSAX, Einreise und Anwesenheit, in: Peter Uebersax/Beat Rudin/Thomas Hugli Yar/Thomas Geiser [Hrsg.], Ausländerrecht, Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht), 2. Auflage, Basel 2009, Rz. 7.284 mit weiteren Hinweisen; Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002

3709 ff., 3819). Sie sind verpflichtet, Ausweispapiere zu beschaffen oder bei deren Beschaffung durch die Behörden mitzuwirken (vgl. Art. 89 und Art. 90 Bst. c AuG i.V.m. Art. 8 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]).

4.3. Namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen kann im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 RDV). Dasselbe gilt gemäss den diesbezüglichen Weisungen 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. Ziff. 2 der Ausführungsvorschriften zur RDV im Anhang 3/2 zu den Weisungen und Erläuterungen über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt von Mai 2006 [ANAG-Weisungen], online zu finden unter: www.bfm.admin.ch, Dokumentation > Rechtliche Grundlagen > Weisungen und Kreisschreiben > Archiv Weisungen und Kreisschreiben [ausser Kraft] > Weisungen und Erläuterungen: Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt > Weisungen).

4.4. Daraus ist zu schliessen, dass von Personen, die – wie der Beschwerdeführer – wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 AuG vorläufig aufgenommen wurden, eine solche Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten verlangt werden kann. Im Übrigen ist der Beschwerdeführer – wie aus der Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 26. August 2010 hervorgeht – bereits bei dieser Vertretung mit einem Gesuch um Ausstellung eines Reisepapieres vorstellig geworden. Er ist daher nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV zu betrachten.

4.5. Der Beschwerdeführer führt hingegen aus, all seine Bemühungen um Erhalt eines irakischen Reisepasses seien gescheitert, und behauptet in diesem Zusammenhang, als Kurde erhalte er keinen Reisepass.

Die Vorinstanz ging nach Verschärfung der Lage im Irak im Jahre 2003 zwar 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 als Folge des Wiederaufbaus der administrativen Strukturen im Irak jedoch dazu über, ihren hierzulande wohnhaften Staatsangehörigen – auf entsprechendes Gesuch hin – wieder heimatliche Reisepässe auszustellen. Neueren Abklärungen bei der irakischen Botschaft in Bern zufolge werden allerdings seit den Wahlen im Irak von März 2010 aufgrund der (damals) noch nicht erfolgten Regierungsbildung sowohl im Irak als auch in der Schweiz keine irakischen Pässe mehr ausgestellt. Technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung sind jedoch – wie die Vorinstanz in ihrer Verfügung zu Recht festgehalten hat – nicht geeignet, eine Unmöglichkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV zu begründen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4870/2010 vom 7. April 2011 E. 4.5 mit Hinweisen). Würde die Schweiz in einer solchen Situation auf breiter Basis von Schriftenlosigkeit ausgehen, wäre sie regelmässig gehalten, in die Passhoheit – und damit in die Souveränität anderer Staaten – einzugreifen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3724/2010 vom 26. April 2011 E. 4.3 mit weiteren Hinweisen). Die geltende RDV führt denn auch explizit aus, dass Verzögerungen, die bei der Ausstellung eines Reisedokuments bei den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates entstehen, keine Schriftenlosigkeit begründen würden (vgl. Art. 6 Abs. 2 RDV).

4.6. Vor diesem Hintergrund kann auch nicht beanstandet werden, dass die irakische Botschaft (vorerst) keine zeitlichen Angaben zur Entgegennahme von Anträgen zur Ausstellung eines Reisepapiers gemacht hat. Mit der Anerkennung der (objektiven) Unmöglichkeit als eine der Voraussetzungen für die Annahme der Schriftenlosigkeit soll lediglich vermieden werden, dass eine Person an Auslandsreisen gehindert wird, wenn sich die heimatlichen Behörden ohne hinreichenden Grund – und damit willkürlich – weigern, ein Reisepapier auszustellen (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-4870/2010 vom 7. April 2011 E. 4.6 sowie C-1217/2009 vom 12. Juni 2009 E. 4.3.5). Mit der nunmehr gelungenen Regierungsbildung im Irak Ende Dezember des vergangenen Jahres dürfte sich die Situation – wenn auch nicht sofort – mit der Zeit doch ändern. Kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer bereits über die für die Passbeantragung erforderliche irakische Identitätskarte ["Hawitt Al-Ahwal Al-Medanie"]) verfügt, welche ihm von der Vorinstanz zwecks Beantragung eines heimatlichen Reisepasses am 1. Mai 2006 zugestellt wurde. Dieses Dokument dürfte die Ausstellung eines irakischen Reisedokumentes zu gegebener Zeit wesentlich

beschleunigen. Dass irakischen Staatsbürgern kurdischer Ethnie generell keine Reisepässe ausgestellt würden, wie vom Beschwerdeführer behauptet, ist weder gerichtsnotorisch noch lässt sich solches aus den Akten – insbesondere dem bereits mehrfach erwähnten Bestätigungsschreiben der irakischen Botschaft vom 26. August 2010 – schlüssig ableiten.

4.7. Nach dem Gesagten erweist sich die Beschaffung eines irakischen Reisedokuments demnach nicht als objektiv unmöglich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV. Der Beschwerdeführer ist folglich nicht als schriftenlos gemäss Art. 6 Abs. 1 RDV zu betrachten.

5.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die Vorinstanz zu Recht die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers verneint und 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 demzufolge abzuweisen.

6.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 700.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

Dispositiv Seite 9

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 700.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem am 30. Oktober 2010 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

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

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Marianne Teuscher

Daniel Brand

Versand: