Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-4253/2007
{T 0/2}

Urteil vom 19. November 2007

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Bernard Vaudan, Richter Blaise Vuille,
Gerichtsschreiber Philipp Mäder.

Parteien

D._____ und **T.**_____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:

A.
Der Beschwerdeführer - ein im Jahr 1971 geborener irakischer Staatsangehöriger - gelangte im August 2001 in die Schweiz und stellte ein Asylgesuch. Das damalige Bundesamt für Flüchtlinge lehnte das Gesuch am 14. August 2002 ab und verfügte eine vollziehbare Wegweisung aus der Schweiz, von der der zentralstaatlich kontrollierte Teil des Iraks ausdrücklich ausgeschlossen wurde. Eine dagegen eingereichte Beschwerde lehnte die damalige Schweizerische Asylrekurskommission mit Urteil vom 8. November 2002 ab. Zu einem Vollzug kam es in der Folge allerdings auch dann nicht, als das Bundesamt die Einschränkung in der Vollzugsanordnung am 17. Mai 2005 aufhob. Am 18. November 2005 schliesslich verfügte die Vorinstanz wiedererwägungsweise die vorläufige Aufnahme des Beschwerdeführers wegen unzumutbaren Wegweisungsvollzugs. Diese Verfügung erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

B.
Auf einen entsprechenden Antrag hin wurde dem Beschwerdeführer am 8. Dezember 2005 gestützt auf Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Abs. 2 Bst. b der Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) ein Rückreisevisum in seinen heimatlichen Reisepass ausgestellt, um in Deutschland an den Wahlen für den Irak teilnehmen zu können.
Mit Schreiben vom 6. Februar 2006 meldete sich die damalige Freundin und spätere Ehefrau des Beschwerdeführers bei der Vorinstanz und informierte diese, dass der Beschwerdeführer aus gesundheitlichen Gründen nicht habe nach Deutschland reisen können. Gleichzeitig wurde die Frage an das Bundesamt gerichtet, ob das bereits ausgestellte Visum für einen Ferienaufenthalt im Ausland benutzt werden dürfe, was die Vorinstanz verneinend beantwortete.

C.
Am 22. September 2006 verheiratete sich der Beschwerdeführer mit seiner schweizerischen Lebenspartnerin, worauf ihm am 12. Oktober 2006 eine Aufenthaltsbewilligung erteilt wurde. Die Vorinstanz stellte das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme gemäss Art. 14b Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, SR 142.20) förmlich fest.

D.

D.a Am 24. April 2007 beantragte der Beschwerdeführer die Abgabe eines schweizerischen Reisedokuments für eine Ferienreise in die Niederlanden. Dabei machte er geltend, er verfüge zwar nach wie vor über einen irakischen Reisepass der "S"-Serie, dieser werde aber von diversen Ländern nicht mehr als gültiges Reisepapier akzeptiert. Es sei ihm nicht möglich, einen Pass der allgemein anerkannten "G"-Serie erhältlich zu machen, weshalb er als schriftenlos zu gelten habe. Dem Antrag legte der Beschwerdeführer eine Bestätigung der ständigen Vertretung Iraks bei den Vereinten Nationen in Genf vom 23. April 2007 bei, wonach diese zur Zeit keine neuen irakischen Pässe der "G"-Serie ausstelle, sondern nur solche der "S"-Serie.

D.b Die Vorinstanz lehnte das Gesuch mit Verfügung vom 24. Mai 2007 ab. Begründet wurde der Entscheid damit, dass der Beschwerdeführer nicht als schriftenlos gelten könne. Zwar anerkenne auch die Schweiz irakische Pässe der "S"-Serie nicht mehr als gültige Reisepapiere. Die irakischen Behörden würden aber gemäss gesicherten Erkenntnissen Pässe anderer Serien ausstellen, die von der Schweiz als gültige Reisepapiere akzeptiert würden. Dass dies nicht flächendeckend getan werde, liege in deren Ermessen und vermöge keine Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 7 RDV zu begründen.

D.c Am 30. Mai 2007 kontaktierte die Ehefrau des Beschwerdeführers die Vorinstanz, um zu erfahren, welche irakischen Pässe im gegenwärtigen Zeitpunkt von der Schweiz anerkannt würden. Die Anfrage wurde mit Schreiben vom 4. Juni 2007 beantwortet. Darin hielt die Vorinstanz fest, dass Pässe der "G"-Serie im allgemeinen und solche der "H"- und der "N"-Serie unter gewissen Bedingungen als gültige Reisepapiere anerkannt würden.

D.d Mit Eingabe vom 21. Juni 2007 reichten der Beschwerdeführer und seine Ehefrau gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 24. Mai 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein. Sie beantragen, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben und es sei dem Beschwerdeführer ein Pass für eine ausländische Person auszustellen. Zur Begründung bringen sie vor, es sei dem Beschwerdeführer entgegen der Annahme der Vorinstanz objektiv nicht möglich, einen von der Schweiz anerkannten gültigen Reisepass erhältlich zu machen. Das irakische Konsulat in Genf stelle zur Zeit nur Pässe der "S"-Serie aus, obwohl diese (u.a. auch von der Schweiz) nicht als gültige Reisepapie-

re anerkannt würden. Deshalb habe der Beschwerdeführer als schriftenlos zu gelten.
Dafür, dass von der konsularischen Vertretung Iraks in Genf keine anderen Pässe als diejenigen der "S"-Serie ausgestellt würden, reichten die Beschwerdeführer am 11. Juli 2007 eine aktualisierte Bestätigung der ständigen Vertretung Iraks bei den Vereinten Nationen in Genf nach, datiert vom 3. Juli 2007.

D.e In ihrer Vernehmlassung vom 15. August 2007 hält die Vorinstanz an der angefochtenen Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Dabei merkte sie an, dass technisch begründete Verzögerungen bei der Ausstellung oder Verlängerung heimatlicher Reisepapiere oder gerechtfertigte Verweigerungsgründe nicht als Gründe für die Abgabe eines Schweizer Reisepapiers gelten würden.

D.f Mit Eingabe vom 27. August 2007 replizierten die Beschwerdeführer. Dabei hielten sie an ihrem Begehren und dessen Begründung fest.

D.g In einem weiteren, unaufgefordert eingereichten Schreiben vom 6. Oktober 2007 teilte der Beschwerdeführer mit, er sei an seinem Arbeitsplatz neu in ein Projekt involviert, das eine umgehende technische Schulung in Deutschland bedinge.

E.
Auf den weiteren Akteninhalt und die Vorbringen der Parteien wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Verfügungen des BFM betreffend Verweigerung der Ausstellung eines Reisepapiers für schriftenlose Ausländer unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 20 Abs. 1 ANAG i.V.m. Art. 31 und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt.

1.3 Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerde legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 ANAG, Art. 48 ff. VwVG).

2.

2.1 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 ausländische Personen sowie schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (vgl. Art. 4 Abs. 1 RDV). Sofern sie als schriftenlos gelten, kann ein solcher Pass auch an ausländische Personen mit Jahresaufenthaltsbewilligung abgegeben werden (vgl. Art. 4 Abs. 2 RDV).

2.2 Als schriftenlos 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. 7 Abs. 1 Bst. a RDV), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer beruft sich auf Schriftenlosigkeit, indem er geltend macht, es sei ihm objektiv unmöglich, einen gültigen heimatlichen Reisepass zu beschaffen. Zum Beleg dafür brachte er mehrere Bestätigungen der ständigen konsularischen Mission der Republik Irak bei den Vereinten Nationen in Genf ein. In der Erklärung vom 3. Juli 2007 wird festgehalten, dass die Vertretung in Genf zur Zeit nur Pässe der "S"-Serie ausstelle, nicht dagegen solche der neuen "G"-Serie. Gegenwärtig gäbe es nur eine begrenzte Anzahl von Ausgabestellen für diese letztere Pass-Serie.

3.2 Die Vorinstanz hält dagegen fest, dass der Entscheid der irakischen Behörden, von der Schweiz als gültig anerkannte Reisedokumente nicht flächendeckend abzugeben, in deren Ermessen liege und keine Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 7 RDV zu begründen vermöge. Im Übrigen würden technische Verzögerungen bei der Ausstellung oder Verlängerung heimatlicher Reisepapiere nicht als Grund für die Abgabe eines Schweizer Reisepapiers gelten.

4.

4.1 Der Auffassung der Vorinstanz ist grundsätzlich zuzustimmen. Als unmöglich im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV gilt die Beschaffung eines Reisepasses grundsätzlich nur dann, wenn sich der ausländische Staatsangehörige bei den Behörden seines Heimatstaates um einen Reisepass bemüht, diese die Ausstellung aber ohne zureichende Gründe verweigern. Aus der völkerrechtlich verankerten Passhoheit jedes Staates über seine Staatsangehörigen, in welche die schweizerischen Behörden nicht leichtfertig eingreifen dürfen, folgt einerseits, dass an die Ernsthaftigkeit der Bemühungen des Ausländers strenge Anforderungen zu stellen sind, und andererseits, dass dem Heimatstaat bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht, der respektiert werden muss. Technische Verzögerungen bei der Passausstellung sind jedenfalls regelmässig nicht geeignet, die Unmöglichkeit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV und damit die Schriftenlosigkeit des ausländischen Staatsangehörigen zu begründen. Diese Rechtslage entsprach im Übrigen bereits der bis 1. Dezember 2004 geltenden Verordnung vom 11. August 1999 über die Abgabe von Reisepapieren an ausländische Personen (RPAV; AS 1999 2368). Sie beinhaltete in Art. 6 Abs. 2 RPAV die explizite Regelung, wonach technische Verzögerungen bei der Ausstellung oder Verlängerung der heimatlichen Reisepapiere oder gerechtfertigte Verweigerungsgründe der zuständigen Behörden nicht als Grund für die Abgabe eines schweizerischen Reisepapiers gelten. Dass besagte Norm nicht in die neue Verordnung überführt wurde, hatte ausschliesslich redaktionelle Gründe. Sie wurde zu Gunsten des neuen, inhaltlich gleichwertigen Begriffs einer Unmöglichkeit der Passbeschaffung gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV fallen gelassen, weil sie "in negativer und damit in missverständlicher Form [...] weitere Bedingungen für die Abgabe eines Reisedokuments formuliert" (Bericht des Bundesamtes für Migration an den Bundesrat vom 3. September 2004 zur Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten an ausländische Personen, S. 10 f.).

4.2 Der irakische Staat ist zur Zeit offensichtlich aus technischen Gründen nicht in der Lage, alle seine Auslandsvertretungen so auszurüsten, dass die Ausstellung neuer Pässe der allgemein anerkannten "G"-Serie möglich wäre. Dass er in dieser Situation die Schaffung der notwendigen Infrastruktur schrittweise vorantreibt und dabei Prioritäten setzt, ist nicht zu beanstanden und von den betroffenen Ausländern grundsätzlich hinzunehmen. Würde die Schweiz in einer solchen Um-

stellaktion auf breiter Basis von Schriftenlosigkeit ausgehen, wäre sie regelmässig gehalten, in die Passhoheit - und damit in die völkerrechtliche Souveränität - anderer Staaten einzugreifen. Anders würde es sich in der vorliegenden Konstellation - wie allgemein bei vorübergehender Passlosigkeit - allenfalls dann verhalten, wenn in zeitlicher und sachlicher Hinsicht dringliche Interessen im Sinne der Reisegründe gemäss Art. 5 Abs. 2 RDV vorliegen würden (schwere Krankheit oder Tod von Familienangehörigen, wichtige und unaufschiebbare höchstpersönliche Angelegenheiten im Ausland) und die Situation auch durch rechtzeitiges und vorausschauendes Handeln des Ausländers nicht hätte vermieden werden können. Von solchen Umständen kann vorliegend zum vornherein nicht ausgegangen werden, denn die Beschwerdeführer machten zunächst Ferienpläne als Reisegrund geltend und beriefen sich später zusätzlich auf berufliche Interessen, ohne Letztere näher zu substantiieren. Weder der eine noch der andere Reisegrund sind geeignet, die zu stellenden Anforderungen an eine sachliche und zeitliche Dringlichkeit auch nur annähernd zu erfüllen.

4.3 Unbeschadet der vorstehenden Erwägungen ist abschliessend festzuhalten, dass der Beschwerdeführer recht besehen über einen nach irakischem Recht gültigen Reisepass verfügt, der freilich am Mangel leidet, dass er von einer Vielzahl von Staaten als Reisedokument nicht anerkannt wird. Ob in dieser Situation überhaupt von Schriftenlosigkeit im Sinne des RDV ausgegangen werden kann, erscheint fraglich, muss aber - da nicht entscheidswesentlich - nicht abschliessend beurteilt werden. Es sei dennoch darauf hingewiesen, dass sich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement als Vorgängerorganisation des Bundesverwaltungsgerichts und das Bundesgericht gerade im Zusammenhang mit dem Irak schon zur Eignung von an sich gültigen nationalen Pässen zu Reisezwecken geäussert haben. Sie haben darauf hingewiesen, dass der Sinn der RDV nicht darin liege, die in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Ausländer besser zu stellen, als ihre Landsleute mit heimatlichen Reisepapieren. Falls diese nicht überall anerkannt würden, habe dies der in der Schweiz wohnende Ausländer gleich wie dessen im Ausland oder in der Heimat ansässigen Landsleute mit dem selben Ausweis hinzunehmen; es sei nicht Sache der Schweiz, durch Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers für Abhilfe zu sorgen. Nur wenn der Ausländer überhaupt schriftenlos sei, könne bzw. müsse ihm ein Pass für eine ausländische Person ausgestellt werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A. 535/2006 vom 11. Dezember 2006 E. 2.3.2).

4.4 Der Beschwerdeführer ist demzufolge nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 7 Abs. 1 RDV zu erachten und eine zwingende Voraussetzung zur Erteilung eines Passes für ein ausländische Person gemäss Art. 4 Abs. 2 RDV ist nicht erfüllt.

5.
Demnach verletzt die angefochtene Verfügung kein Bundesrecht, der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt und die Vorinstanz hat das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss und zutreffend ausgeübt (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist abzuweisen.

6.
Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 600.-- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv S. 9)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 600.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 600.- verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (gegen Empfangsschein, Akten N 412 899 retour)

Der vorsitzender Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Andreas Trommer	Philipp Mäder

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: