Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-3044/2007
{T 0/2}

Urteil vom 23. Januar 2009

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richterin Ruth Beutler, Richter Andreas Trommer,
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

Parteien

1. **A.**_____,
2. **B.**_____,
3. **C.**_____,
4. **D.**_____,
alle vertreten durch die Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende St. Gallen/Appenzell,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:

A.
Die aus Eritrea stammenden Beschwerdeführer – A._____ (geb. 1954), seine Ehefrau B._____ (geb. 1964) sowie ihre Kinder E._____ (geb. 1986), F._____ (geb. 1989), C._____ (geb. 1993) und D._____ (geb. 1994) – reisten am 5. Oktober 1998 unter Umgehung der Grenzkontrolle in die Schweiz ein und ersuchten hier um Asyl. Zur Begründung brachte A._____ vor, wegen des Krieges habe er sein Heimatland 1977 verlassen und während zwei Jahren im Sudan gelebt. Danach sei er unter einem falschen muslimischen Namen nach Saudi-Arabien gezogen, wo er eine Aufenthaltsbewilligung erhalten habe. Nachdem er erfahren habe, dass andere Eritreer, die ebenfalls unter falschen Namen in Saudi-Arabien gelebt hätten, festgenommen und ins Gefängnis verbracht worden seien, habe er sich entschieden, dieses Land mit seiner Familie zu verlassen. Er könne aber nicht nach Eritrea zurückkehren, weil er als Mitglied der Demokratischen Bewegung der Befreiung Eritreas (Demokrasiawe Menkeskas Harinet Eritrea; EDM) auf einer schwarzen Liste der dortigen Regierung stehe.

Mit Verfügung vom 22. Februar 2000 lehnte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute BFM) die Asylgesuche ab, verfügte gleichzeitig die Wegweisung aus der Schweiz und ordnete den Wegweisungsvollzug an. Zur Begründung wurde angeführt, die Vorbringen der Gesuchsteller hielten weder den Anforderungen an die Glaubwürdigkeit noch jenen an die Flüchtlingseigenschaft stand. Der Vollzug der Wegweisung sei zulässig, zumutbar und möglich.

Gegen diesen Entscheid wurde am 27. März 2000 bei der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) Beschwerde erhoben. Im Rahmen dieses Verfahrens kam das BFF am 12. Juli 2001 teilweise auf seine Verfügung zurück, stellte die Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs fest und ordnete die vorläufige Aufnahme der Beschwerdeführer in der Schweiz an. Mit Urteil vom 30. Januar 2002 wies die ARK die Beschwerde bezüglich der Nichtzuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und der Verweigerung des Asyls sowie der angeordneten Wegweisung ab.

Nachdem den Beschwerdeführern am 7. April 2006 von der zuständigen Migrationsbehörde eine Jahresaufenthaltsbewilligung erteilt wor-

den war, stellte das BFM in der Folge das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme fest.

B.
Am 23. März 2007 ersuchten die Beschwerdeführer um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Dabei machten sie geltend, aus politischen Gründen keine heimatlichen Reisepässe beschaffen zu können.

C.
Mit Verfügung vom 5. April 2007 wies die Vorinstanz die Gesuche ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, den Rekurrenten sei zu keinem Zeitpunkt die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden, weshalb keine objektiven Gründen gegen die Kontaktaufnahme mit der heimatlichen Vertretung sprechen würden. Aus den Akten gehe nicht hervor, dass sie bereits bei der Konsularabteilung der Botschaft von Eritrea in Genf Gesuche um Ausstellung von heimatlichen Reisepässen eingereicht hätten, oder dass entsprechende Gesuche gar abgelehnt worden seien. Von den Beschwerdeführern könne somit verlangt werden, sich bei ihrer heimatlichen Vertretung um die Ausstellung von Reisedokumenten zu bemühen. Sie seien daher nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 7 der Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) zu erachten.

D.
Mit Rechtsmitteleingabe vom 30. April 2007 beantragen die Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Ausstellung von Pässen für ausländische Personen. Im Wesentlichen lassen sie zur Begründung vorbringen, es sei allgemein bekannt, dass eritreische Staatsbürger, welche sich längere Zeit im Ausland aufgehalten hätten, von den heimatlichen Behörden unter den Generalverdacht gestellt würden, sich im Ausland subversiv gegen die jetzige Regierung betätigt zu haben. Die betreffenden Personen müssten deshalb bei der Rückkehr befürchten, strengen Verhören unterzogen zu werden. Da die Beschwerdeführer in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen hätten, drohe ihnen in Eritrea eine unverhältnismässig hohe Haftstrafe, Folter und Verschleppung. Die Vorinstanz verkenne überdies, dass eritreische Staatsangehörige, die im Ausland lebten, die Entrichtung einer zweiprozentigen Einkommenssteuer an die Regierung nachweisen müssten, um in den Besitz von heimatlichen Rei-

sepässen gelangen zu können. Für abgewiesene Asylbewerber, welche – wie die Rekurrenten – die fragliche Steuer nie bezahlt hätten, sei es nicht möglich, eritreische Reisedokumente erhältlich zu machen. Die Verweigerung der Ausstellung von schweizerischen Ersatzreisepapieren verletze ihre persönliche Freiheit, namentlich ihre Bewegungsfreiheit.

E.
Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 4. Juli 2007 auf Abweisung der Beschwerde und weist darauf hin, dass das Verfahren betreffend Passbeschaffung in der Schweiz durchgeführt werden könne und dazu keine Rückkehr ins Heimatland erforderlich sei. Bezüglich der erwähnten Einkommenssteuer von zwei Prozent hält das BFM fest, es sei Teil der staatlichen Souveränität von Eritrea festzulegen, welche Gebühren für die Ausstellung von Reisepässen zu entrichten seien. Hingegen sei es nicht Aufgabe der schweizerischen Behörden, Ersatzreisepapiere für ausländische Personen abzugeben, welche die finanziellen Bedingungen für die Ausstellung von heimatlichen Reisepässen nicht erfüllen könnten oder wollten.

F.
Mit verfahrensleitender Anordnung vom 11. Juli 2007 wurde den Beschwerdeführern die Möglichkeit gewährt, zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung zu nehmen. Die hierfür gesetzte Frist blieb ungenutzt.

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 VwVG, welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen des BFM gestützt auf die Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen.

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. Das Urteil des Bun-

desverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 1 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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

1.4 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).

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). Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt (Art. 7 Abs. 3 RDV).

3.

3.1 Es ist deshalb zu prüfen, ob die Vorinstanz bei den Beschwerdeführern zu Recht deren Schriftenlosigkeit verneint hat, indem sie die Möglichkeit und Zumutbarkeit zur Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses 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, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.12/2005 und 2A.13/2005 vom 25. April 2005 E. 3.2, 2A.176/2004 vom 30. August 2004 E. 2.1, 2A.186/2000 vom 28. Juli 2000 E. 2d).

3.2 Die Beschwerdeführer erachten es als nicht zumutbar, sich zwecks Ausstellung von heimatlichen Reisepapieren mit der eritreischen Vertretung in der Schweiz in Verbindung zu setzen. Da sie in der Schweiz ein Asylverfahren durchlaufen hätten, drohe ihnen in Eritrea eine unverhältnismässig hohe Haftstrafe, Folter und Verschleppung. Mit diesem Einwand können die Rekurrenten schon deshalb nicht gehört werden, weil von ihnen nicht verlangt wird, sich zwecks Passbeschaffung in ihr Heimatland zu begeben. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung festgehalten hat, können die für die Ausstellung eines eritreischen Reisepapiers notwendigen Schritte nämlich von der Schweiz aus vorgenommen werden. Abgesehen davon wurden die seinerzeitigen Vorbringen im Asylverfahren von den zuständigen Behörden geprüft und rechtskräftig als nicht glaubwürdig respektive als nicht asylrelevant zurückgewiesen (vgl. Verfügung des BFF vom 22. Februar 2000, bestätigt durch Urteil der ARK vom 30. Januar 2002).

Die Rekurrenten scheinen überdies zu verkennen, dass sich die "Unzumutbarkeit", die es einer ausländischen Person faktisch verunmöglicht, sich bei den Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung eines heimatlichen Reisepapiers zu bemühen, ohnehin nicht auf eine von dieser allenfalls geltend gemachten Gefährdung bezieht, die im Rahmen eines Verfahrens um Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers zu prüfen wäre. Sie bezieht sich vielmehr vorab auf den speziellen Status der gesuchstellenden Person in der Schweiz, welcher einer Kontaktnahme mit den Behörden des Heimatlandes entgegen stehen könnte. Entsprechend weist Art. 7 Abs. 2 RDV auf einen Personenkreis hin, bei welchem die Kontaktnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden kann. Dies sind namentlich Schutzbedürftige und Asylsu-

chende während hängigem Asylverfahren, weil bei Letzteren über die Frage der Flüchtlingseigenschaft und die Gewährung von Asyl noch nicht definitiv entschieden ist.

Von den Beschwerdeführern, deren Asylgesuch rechtskräftig abgewiesen worden ist und die seit geraumer Zeit über einen fremdenpolizeilich geregelten Aufenthalt in der Schweiz verfügen, kann deshalb grundsätzlich verlangt werden, dass sie sich vorerst bei der zuständigen eritreischen Vertretung in der Schweiz um die Abgabe gültiger Reisepapiere bemühen. Dies umso mehr, als blosse subjektive Empfindlichkeiten von Gesuchstellern, die – wie in casu – auf keiner (potentiellen) Gefährdungslage beruhen, gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht als Hindernis anerkannt werden können (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 sowie 2A.12/2005 vom 25. April 2005 E. 3.2). Aus den Akten ergeben sich keine Hinweise, wonach die Beschwerdeführer bereits mit ihrer heimatlichen Vertretung in Kontakt getreten wären, um in den Besitz von eritreischen Dokumenten zu gelangen.

3.3 Im Weitern erachten die Beschwerdeführer die Ausstellung heimatlicher Reisedokumente als objektiv unmöglich und bringen in diesem Zusammenhang vor, eritreische Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern, die im Ausland lebten, könnten heimatliche Pässe nur gegen Entrichtung einer zweiprozentigen Einkommenssteuer erhalten. Die Vorinstanz weist diesbezüglich in ihrer Vernehmlassung darauf hin, dass es Teil der staatlichen Souveränität von Eritrea sei, die Höhe der Gebühren für die Ausstellung von Reisepässen festzulegen respektive zu bestimmen, inwieweit Abgaben für im Ausland wohnhafte Staatsangehörige vorgesehen seien.

Dieser Auffassung ist vollumfänglich zuzustimmen, kommt doch dem Heimatstaat bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, den es zu respektieren gilt. Demnach kann es nicht Aufgabe der schweizerischen Behörden sein, Ersatzreisepapiere an ausländische Personen abzugeben, welche die formellen Voraussetzungen für die Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses nicht zu erfüllen vermögen; andernfalls führte dies zu einem unzulässigen Eingriff in die Souveränität des betroffenen Drittstaates.

In casu erweist sich die Beschaffung eritreischer Reisedokumente nicht als objektiv unmöglich im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV, zumal es sich beim Vorbringen der Beschwerdeführer, wonach (ehemali-

gen) Asylsuchenden keine heimatlichen Pässe ausgestellt würden, um eine reine Parteibehauptung handelt.

3.4 Die Beschwerdeführer können daher nicht als schriftenlos im Sinne von Artikel 7 RDV bezeichnet werden, weshalb die Vorinstanz deren Gesuche zu Recht abgelehnt hat. Nicht ersichtlich ist, inwiefern durch die Verweigerung der Ausstellung von Ersatzreisepapieren – wie von den Rekurrenten behauptet – völker- oder landesrechtliche Bestimmungen verletzt worden wären. Macht eine Grundrechtsträgerin oder ein Grundrechtsträger eine Grundrechtsverletzung geltend, so ist auch die Missachtung der Schrankenregeln darzutun (Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 36 BV, Rz. 5). Dies tun die Beschwerdeführer nicht.

4.
Aus diesen Darlegungen folgt, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt, und die Vorinstanz hat das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss und zutreffend gehandhabt (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

5.
Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend werden die unterliegenden 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 [VGKE, SR 173.320.2]).

Dispositiv Seite 9

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 700.- werden den Beschwerdeführern auferlegt. Sie werden mit dem am 5. Juni 2007 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. N [...] retour)
- das Ausländeramt des Kantons St. Gallen

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Antonio Imoberdorf	Daniel Brand

Versand: