



Urteil vom 3. Juli 2023

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richter Gregor Chatton,
Richterin Susanne Genner,
Gerichtsschreiberin Annina Mondgenast.

Parteien

A. _____,
vertreten durch MLaw Sandra Gisler,
BAS Beratungsstelle für Asylsuchende der Region Basel,
(...),
Beschwerdeführer,
gegen

Staatssekretariat für Migration SEM,
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen,
Verfügung des SEM vom 31. März 2022.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer (Staatsangehöriger von Afghanistan; geb. 1999) reiste am 28. Oktober 2015 in die Schweiz ein und ersuchte gleichentags um Asyl. Sein Asylgesuch wurde vom SEM abgelehnt und die Wegweisung aus der Schweiz verfügt. Wegen der Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs wurde er vorläufig aufgenommen. Am 8. Dezember 2020 wurde sein Gesuch um Härtefallregelung gutgeheissen und das Migrationsamt des Kantons B. _____ (Migrationsamt B. _____) erteilte ihm eine Aufenthaltsbewilligung.

B.

Am 11. März 2022 beantragte der Beschwerdeführer beim Migrationsamt B. _____ die Ausstellung eines Reisepasses für eine ausländische Person. Das Gesuch wurde dem SEM zur Prüfung und zum Entscheid überwiesen.

C.

Mit Verfügung vom 31. März 2022 (eröffnet am 4. April 2022) wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Reisepasses für ausländische Personen ab.

D.

Mit Beschwerde vom 4. Mai 2022 an das Bundesverwaltungsgericht beantragte der Beschwerdeführer, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben, seine Schriftenlosigkeit sei festzustellen und die Vorinstanz sei anzuweisen, ihm einen Reisepass für eine ausländische Person auszustellen. In prozessualer Hinsicht ersuchte er um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege unter Beiordnung der rubrizierten Rechtsvertreterin als unentgeltliche Rechtsbeiständin und Verzicht auf Erhebung eines Kostenvorschusses.

E.

Das Bundesverwaltungsgericht wies das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege mit Zwischenverfügung vom 1. Juni 2022 mangels Bedürftigkeit ab und erhob einen Kostenvorschuss. Dieser ging fristgerecht ein.

F.

Die Vorinstanz liess sich am 11. August 2022 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer replizierte am 12. September 2022.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen der Vorinstanz betreffend die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG; Art. 5 VwVG). Dieses entscheidet in der vorliegenden Materie endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

1.2 Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Der Beschwerdeführer ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 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 Sachverhalts 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. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Einer schriftenlosen Person mit Aufenthaltsbewilligung kann die Vorinstanz einen Pass für eine ausländische Person abgeben (vgl. Art. 59 Abs. 1 AIG [SR 142.20] i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. a der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV; SR 143.5]). Schriftenlos ist eine ausländische Person gemäss Art. 10 Abs. 1 RDV dann, wenn sie über kein gültiges Reisedokument ihres Heimat- oder Herkunftsstaates verfügt und von ihr nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung oder Verlängerung von Reisedokumenten bemüht (Bst. a) oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b).

3.2 Die Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates kann namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden (Art. 10 Abs. 3 RDV).

3.3 Als unmöglich im Sinne dieser Bestimmung gilt die Beschaffung eines Reisepapiers grundsätzlich nur dann, wenn sich die ausländische Person bei den Behörden ihres Heimatstaates um einen Reisepass bemüht, dessen Ausstellung aber ohne zureichende Gründe verweigert wird (zum Ganzen siehe BVGE 2014/23 E. 5.3–5.4). Die Ausstellung von Reise- und Identitätspapieren liegt in der Kompetenz des jeweiligen Heimatstaates. Diesem kommt bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, den es zu respektieren gilt (vgl. Urteil des BVGer F-6281/2016 vom 17. Mai 2018 E. 4.2 m.H.).

4.

4.1 Zur Begründung der Abweisung des Gesuchs um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person führt die Vorinstanz im Wesentlichen aus, der Beschwerdeführer sei kein anerkannter Flüchtling und im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung B. Es sei ihm deshalb möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaats um die Ausstellung heimatlicher Reisedokumente zu bemühen. Aufgrund der aktuellen politischen Lage in Afghanistan sei die afghanische Vertretung in Genf seit dem 17. August 2021 nicht in der Lage, Pässe an afghanische Staatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz auszustellen und es sei nicht absehbar, wie sich die Machtverhältnisse sowie die Zusammenarbeit der Schweiz mit der neuen Regierung in Afghanistan entwickeln würden. Deshalb sei jedoch noch nicht erwiesen, dass eine Passausstellung auch künftig nicht möglich wäre. Der Beschwerdeführer gelte deshalb nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 10 RDV. Die afghanische Botschaft in Genf habe sodann eine vorübergehende Lösung zur Verlängerung von abgelaufenen Pässen gefunden und verlängere diese mittels Vignette oder Stempel.

4.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, es sei ihm aufgrund der in Afghanistan herrschenden Umstände nicht zumutbar, ins Heimatland zu reisen und sich mit den Behörden vor Ort für die Erlangung eines Reisepasses in Verbindung zu setzen. Er besitze keine heimatlichen Reisedokumente und habe auch nie welche besessen. Wiederholt habe er sich an die afghanische Vertretung in Genf gewandt und versuche bereits seit über zwei Jahren, einen Reisepass erhältlich zu machen. Von der Botschaft habe er nun ein Schreiben erhalten, wonach es aufgrund der jüngsten Ereignisse in Afghanistan nicht möglich sei, Reisedokumente auszustellen.

Mit dem Ausbruch des Krieges und der Machtübernahme durch die Taliban sei das Ende der Unmöglichkeit der Ausstellung eines afghanischen Dokumentes nicht absehbar. Es könne entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht von einer kurzfristigen Unmöglichkeit ausgegangen werden. Das Taliban-Regime sei bisher von keinem Staat anerkannt worden, weshalb die Taliban auch keinen offiziellen Vertreter ins Ausland senden könnten. Angesichts der erheblichen Missachtungen der Menschenrechte durch die Taliban sei nicht davon auszugehen, dass eine Zusammenarbeit mit der Schweiz und anderen Staaten in absehbarer Zukunft erfolgen werde. Unter diesen Umständen sei das Beschaffen von Reisedokumenten undenkbar und werde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit längerfristig unmöglich bleiben.

4.3 In ihrer Vernehmlassung führt die Vorinstanz aus, die Passausstellung für afghanische Staatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz sei über die afghanische Vertretung in Genf während vieler Jahre problemlos möglich gewesen, sofern die Identität offengelegt worden sei. Erst seit August 2021 sei die Ausstellung von Reisepässen und «Tazkiras» unterbrochen. Abgelaufene Reisepässe könnten mittels Vignette verlängert werden und die Vertretung in Genf habe damit begonnen, Kindereinträge in die gültigen Reisepässe der Eltern vorzunehmen. Diese Ausgangslage sei nicht ausreichend, um eine Schriftenlosigkeit zu begründen.

4.4 Replizierend erwidert der Beschwerdeführer, er sei nie im Besitz eines afghanischen Reisepasses gewesen und könne daher auch keine Verlängerung beantragen. Die Beschaffung eines neuen Reisepasses sei für ihn nach wie vor nicht möglich. Die Anforderungen der Schweiz und vieler anderer Länder an die Zusammenarbeit mit den Taliban seien weit davon entfernt, erfüllt zu werden. Die Lage in Afghanistan verschlechtere sich fortlaufend und die Taliban würden sich nicht bereit zeigen, den Anforderungen der Schweiz für eine Zusammenarbeit entgegenzukommen. Die von den Taliban gemachten Versprechungen hinsichtlich der Einhaltung von Frauenrechten, der Errichtung einer «inklusiven Regierung» und der Justiz würden nicht eingehalten. Entsprechend könne nicht davon ausgegangen werden, dass in absehbarer Zeit die Ausstellung neuer Reisepässe für in der Schweiz wohnhafte afghanische Staatsbürger möglich sein werde.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer verfügt über eine Aufenthaltsbewilligung. Da er weder schutzbedürftig noch asylsuchend ist, kann ihm eine Kontaktaufnahme mit den afghanischen Behörden unbestrittenermassen zugemutet

werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV i.V.m. Art. 10 Abs. 3 RDV). Zu Recht erhebt er denn auch keine Einwände gegen eine Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden und hat sich bereits mehrmals mit denjenigen in der Schweiz in Verbindung gesetzt. Somit bleibt einzig darüber zu befinden, ob ihm die Papierbeschaffung möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

5.2 Am 17. August 2021 übernahmen die Taliban die territoriale und staatliche Kontrolle über Afghanistan, riefen im September 2021 das «Islamische Emirat» aus und setzten eine Übergangsregierung ein (British Broadcasting Corporation [BBC], Hardliners get key posts in new Taliban government, 07.09.2021, < <https://www.bbc.com/news/world-asia-58479750> >, abgerufen am 14.06.2023). Die Regierung der Taliban wurde international noch von keinem Staat anerkannt (Radio Free Europe / Radio Liberty [RFE/RL], Unrecognized Taliban Aims To Boost Legitimacy By Wresting Control Of Afghan Diplomatic Missions, 07.04.2023, < <https://www.rferl.org/a/afghanistan-talibandiplomatic-missions-legitimacy/32353807.html> >, abgerufen am 14.06.2023; Associated Press [AP], Taliban want control of more Afghan diplomatic missions, 25.03.2023, < <https://apnews.com/article/taliban-diplomatic-missions-control-211b8b01a66e1baa7c33d57a4dcbdce> >, abgerufen am 14.06.2023). Nur wenige Staaten, darunter Pakistan, die Türkei, Katar und China unterhalten eine aktive diplomatische Mission in Afghanistan (AP, a.a.O.). Gemäss Eidgenössischem Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bleibt das Koordinationsbüro in Kabul vorübergehend geschlossen (EDA, Bilaterale Beziehungen Schweiz–Afghanistan, 13.04.2023, < <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise/afghanistan/bilaterale-beziehungen-schweiz-afghanistan.html> >, abgerufen am 14.06.2023).

Nach der Machtübernahme der Taliban weigerten sich ehemalige Botschafterinnen und Botschafter, ihre Posten zu verlassen (AP, a.a.O.). Die Taliban konnten das Personal erst in fünf afghanischen Botschaften (Russland, Pakistan, China, Iran und Turkmenistan) ersetzen. Die Botschaften in Usbekistan, Saudi-Arabien und Türkei kooperieren mit den Taliban (Foreign Policy [FP], Afghanistan's Ambassadors Fly the Flag Against the Taliban, 02.04.2023, < <https://foreignpolicy.com/2023/04/02/afghanistan-taliban-embassies-ambassadors-resistance/> >, abgerufen am 14.06.2023). Über die Vertretungen im Westen haben die Taliban bis jetzt keine Kontrolle erlangt. Die Botschaften und Konsulate in Europa und Nordamerika betrachten sich immer noch als Teil der gestürzten Republik. Einnahmen

erwirtschaften sie, indem sie konsularische Dienstleistungen für afghanische Staatsangehörige im Ausland anbieten (FP, a.a.O.; Radio Free Europe / Radio Liberty [RFE/RL], Unrecognized Taliban Aims To Boost Legitimacy By Wresting Control Of Afghan Diplomatic Missions, 07.04.2023, < <https://www.rferl.org/a/afghanistan-taliban-diplomatic-missions-legitimacy/32353807.html> >, abgerufen am 14.06.2023). Allerdings besitzt keine einzige afghanische Vertretung im Ausland blanko-Reisepässe, um neue Pässe an Staatsangehörige ausstellen zu können. Die ehemalige Regierung liess noch drei Millionen blanko-Reisepässe in Litauen drucken, diese wurden jedoch noch nicht geliefert. Gemäss afghanischen Diplomaten verweigere die litauische Firma die Auslieferung der Pässe mit der Begründung, der Auftraggeber existiere nicht mehr und niemand bezahle die Pässe (FP, a.a.O.).

5.3 Gemäss Schreiben der Botschaft der Islamischen Republik Afghanistan in Genf an den Beschwerdeführer vom 4. März 2022 habe die Konsularabteilung der Botschaft in Genf angesichts der jüngsten Ereignisse in Afghanistan die Ausstellung von digitalen Reisepässen seit dem 17. August 2021 bis auf Weiteres ausgesetzt. Sie bestätigt sodann, dass sie dem Beschwerdeführer aktuell keinen Pass ausstellen könne (act. 1 Beilage 4). Auf der Internetseite der Botschaft in Genf wird ebenfalls vermerkt, dass die Ausstellung von neuen Reisepässen bis auf Weiteres nicht möglich sei. Möglich sei nur die Verlängerung von bereits bestehenden Reisepässen (< <https://www.geneva.mfa.af/en/consular-affairs/passport.html> >, abgerufen am 14.06.2023). Gemäss der Internetseite der Afghanischen Botschaft in Berlin sei die Passausstellung möglich, wobei dies nur für afghanische Staatsangehörige gelte, die in Deutschland in den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen wohnhaft seien. Allerdings erscheint beim Abrufen dieser Internetseite ebenfalls ein Hinweis, wonach die Ausstellung von neuen Reisepässen zurzeit nicht möglich sei (< <https://www.berlin.mfa.af/en/consular-affairs/passport.html> > und < <https://www.berlin.mfa.af/en> >, beide abgerufen am 14.06.2023). Auf den Internetseiten des Generalkonsulats der Islamischen Republik Afghanistan in München und Bonn steht geschrieben, dass eine Neuausstellung eines Reisepasses bis auf Weiteres nicht möglich sei (< <https://www.munich.mfa.af/> > und < <https://www.bonn.mfa.af/index.php/en/> > beide abgerufen am 14.06.2023). Gemäss der schwedischen Migrationsbehörde könnten afghanische Staatsangehörige im Allgemeinen bei den afghanischen Auslandsvertretungen keine neuen Reisepässe mehr

beantragen oder erhalten, ausser möglicherweise in bestimmten Ausnahmesituationen bei Vertretungen mit Verbindungen zum Taliban-Regime (Migrationsverket, Afghanistan: Identitetshandlingar – Utfärdande av handlingar i Afghanistan och vid afghanska utlandsbeskickningar, 02.03.2023, < <https://www.ecoi.net/en/file/local/2090548/230308700.pdf> >, abgerufen am 14.06.2023).

5.4 Es ist damit davon auszugehen, dass zurzeit weder in der Schweiz oder Deutschland noch in anderen europäischen Ländern die Ausstellung von neuen Reisepässen möglich ist, die Verlängerung von bestehenden Reisepässen hingegen schon.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer ist nicht im Besitz eines Reisepasses und muss diesen demzufolge neu ausstellen lassen. Zu prüfen bleibt, ob es sich bei der Unmöglichkeit der Ausstellung von neuen Reisepässen, wie von der Vorinstanz geltend gemacht, nur um ein vorübergehendes Hindernis handelt oder ob von einer generellen längerfristigen Unmöglichkeit auszugehen ist. Wie erwähnt, ist es seit dem 17. August 2021 nicht mehr möglich, neue Reisepässe in der Schweiz zu erhalten. Dieser Zustand dauert seit nunmehr knapp zwei Jahren an.

6.2 Laut dem Bericht des UN-Sonderberichterstatters für die Menschenrechtsslage in Afghanistan, Richard Bennett, vom Februar 2023 ist die systematische Verletzung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen durch die Taliban weltweit "beispiellos" und hat sich seit seinem ersten Bericht im September 2022 noch verschärft. Die Taliban regieren Afghanistan "durch Angst und repressive Massnahmen" (A/HRC/52/84: Situation of human rights in Afghanistan - Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Afghanistan, Richard Bennett | OHCHR, 09.02.2023). Diese Massnahmen sind oft eine Reaktion auf offenen zivilen Protest, bewaffneten Widerstand oder scheinen eine Rache für Gewalttaten zu sein, die unter der vorherigen Regierung begangen worden sind. In anderen Fällen scheinen sie systematisch gegen tatsächliche oder vermeintliche Gegner vorzugehen, selbst wenn diese nicht mit konkreten Handlungen der Opposition in Verbindung stehen. Die Taliban haben auch frühere Versprechen einer allgemeinen Amnestie für Mitglieder der alten Regierung und ihrer Sicherheitskräfte nicht eingehalten. Damit haben sie die Hoffnungen enttäuscht, die während der Verhandlungen über das Doha-Abkommen von 2020 aufgekommen sind, dass sie gegenüber der

besser ausgebildeten Bevölkerung toleranter sein werden. (THOMAS RUTTIG: How the Taleban's Second Emirate is Transforming Afghanistan, 18.05.2023, < <https://manaramagazine.org/2023/05/taleban-second-emirate/> >, abgerufen am 14.06.2023).

Nach der Machtübernahme löste die Taliban-Führung staatliche und halbstaatliche Institutionen auf, die nach der US-geführten Intervention im Jahr 2001 eingeführt worden waren, wie die beiden nationalen Wahlkommissionen, die unabhängige Menschenrechtskommission und die Sondergerichte für Frauen. In der Praxis ist die Regierungsführung der Taliban unberechenbar und nicht zentralisiert. Ihre Führung lässt den subnationalen Akteuren der Taliban einen grossen Spielraum. Gelegentlich gibt es jedoch auch konstruktives staatliches Handeln, beispielsweise bei der Bekämpfung der Covid 19-Pandemie, der Fortsetzung der Polio-Impfkampagnen, der Bewältigung der Folgen der Erdbebenkatastrophe im Juni 2022 und der landesweiten Überschwemmungen in den Jahren 2022 und 2023. In diesen Fällen arbeiteten die Taliban mit Nichtregierungsorganisationen und der Organisation der Vereinten Nationen («United Nations Organization», UNO) zusammen, was eine strukturiertere Krisenbewältigung ermöglichte. Die jüngsten Erlasse der Taliban, die den afghanischen Frauen die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und den Vereinten Nationen verbieten, haben diese Beziehungen jedoch stark beeinträchtigt und damit die Fähigkeit der Taliban, konstruktiv und direkt auf nationale Krisen zu reagieren, weiter untergraben (THOMAS RUTTIG, a.a.O.; United Nations Security Council, Resolution 2681 [2023], 27.04.2023, < <https://digitallibrary.un.org/record/4010002?ln=en> >, abgerufen am 14.06.2023).

Seit der Rückeroberung des Zentrums von Kabul haben die Taliban ihre Macht im ganzen Land gefestigt. Wie alle ihre Vorgängerregierungen sind sie jedoch nicht in der Lage, ihr gesamtes Gebiet dauerhaft zu kontrollieren. So bleiben bestimmte Gebiete übrig, in denen ziviler oder bewaffneter Widerstand aufflammen kann. Bislang ist es den Taliban jedoch immer gelungen, solche Proteste gewaltsam zu unterdrücken oder zumindest einzudämmen. Es gibt zwar einen bewaffneten Widerstand, dieser ist jedoch nicht in der Lage, genügend Teilnehmer zu mobilisieren und wird auch von keinem internationalen Akteur aktiv unterstützt. Die USA, das Vereinigte Königreich und die EU haben erklärt, Versuche, das Taliban-Regime zu stürzen, nicht zu unterstützen (THOMAS RUTTIG, a.a.O.; SAQALAIN EQBAL, „US supports no armed resistance in Afghanistan“, Khaama Press, 28.05.2022, < <https://www.khaama.com/us-supports-no-armed-resistance-in-afghanistan455733/> >, abgerufen am 14.06.2023; Statement

on violence in Afghanistan, UK Government, 19.06.2022, < <https://www.gov.uk/government/news/statement-on-violence-in-afghanistan> >, abgerufen am 14.06.2023; Afghanistan: press briefing by Tomas Niklasson, EU special envoy for Afghanistan, European External Action Service, 05.03.2023, < https://www.eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/afghanistan-press-briefing-tomas-niklasson-eu-special-envoy-afghanistan_en >, abgerufen am 14.06.2023).

Die Unterdrückungspolitik der Taliban entfremdet ihr Regime von grossen Teilen der Bevölkerung und isoliert es international, wenn auch weniger stark als während seiner ersten Herrschaft von 1996 bis 2001. Die zunehmend multipolare Welt und die Spannungen zwischen dem von den USA angeführten Westen, China und Russland erweitern den diplomatischen Spielraum der Taliban, ohne dass sie ihr Ziel, die diplomatische Anerkennung und die Übernahme des UN-Sitzes in Afghanistan, bisher erreicht hätten (THOMAS RUTTIG, a.a.O.).

6.3 Das EDA rät von Reisen nach Afghanistan ab. Die Lage ist derzeit auch in der Hauptstadt Kabul äusserst unübersichtlich. Es besteht das Risiko von Gefechten, Raketeneinschlägen, Minen, Terroranschlägen, Entführungen und gewalttätigen kriminellen Angriffen einschliesslich Vergewaltigungen und bewaffneter Raubüberfälle. Mit dem Abzug der Truppen der «North Atlantic Treaty Organization» (NATO) und der Machtübernahme der Taliban im ganzen Land bleibt die Lage unübersichtlich. Es bestehen überall hohe Sicherheitsrisiken. Gefechte und Anschläge können jederzeit und überall stattfinden. Die Rechtslage ist unklar (vgl. EDA, Reisehinweise Afghanistan, 13.04.2023, < <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise/afghanistan/reisehinweise-fuerafghanistan.html> >, abgerufen am 14.06.2023). Das SEM hat am 11. August 2021 den Vollzug von Wegweisungen nach Afghanistan aufgrund der aktuellen Entwicklungen bis auf Weiteres ausgesetzt. Es werden keine Rückführungen mehr durchgeführt und im Asylverfahren keine Wegweisungsvollzüge mehr verfügt (< <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/afghanistan.html#373521904> >, abgerufen am 14.06.2023). Zusammenfassend erscheint eine Reise nach Kabul mit zu vielen Unsicherheiten behaftet und zu gefährlich, um als realistische und zumutbare Möglichkeit der Passbeschaffung eingestuft werden zu können.

6.4 Einem Heimatstaat steht bei der Ausübung seiner völkerrechtlich verankerten Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Besteht eine realistische und zumutbare Möglichkeit, innert absehbarer Zeit einen

Pass erhältlich machen zu können, hat die Schweiz die Passhoheit des ausländischen Staates zu respektieren, selbst wenn dies für die betroffenen Personen zu erheblichem Aufwand führt. Ebenso haben es ausländische Staatsangehörige hinzunehmen, wenn die Ausstellung von Pässen durch die zuständigen heimatlichen Behörden sachlich begründete Verzögerungen erfährt. Dies gilt praxisgemäss auch dann, wenn es sich um längere Verzögerungen handelt (vgl. Art. 10 Abs. 2 RDV sowie BVGE 2014/23 E. 5.3.3). Die Sachlage verhält sich vorliegend jedoch anders. Es handelt sich zwar noch nicht um eine ausserordentlich lange Verzögerung, jedoch ist aufgrund der Entwicklungen in Afghanistan deren Ende nicht absehbar (vgl. Ausführungen E. 6.2).

6.5 Zusammenfassend ist es derzeit nicht zumutbar, von in der Schweiz ansässigen afghanischen Staatsangehörigen zu verlangen, zum Zweck der Beschaffung eines Passes die aufwändige, mit diversen Unsicherheiten behaftete und gefährliche Reise nach Afghanistan zu unternehmen. Unter Berücksichtigung der zudem bestehenden, vorstehend dargelegten Unmöglichkeit einer Passausstellung durch die afghanischen Vertretungen in Europa ist die Beschaffung von afghanischen Reisedokumenten für in der Schweiz wohnhafte afghanische Staatsangehörige aktuell als unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV einzustufen. Der Beschwerdeführer ist daher als schriftenlos anzusehen.

7.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht verletzt (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist gutzuheissen und die vorinstanzliche Verfügung aufzuheben. Nach dem Gesagten steht fest, dass die Ausstellung eines Reisedokumentes für ausländische Personen vorliegend nicht mit der Begründung verweigert werden darf, der Beschwerdeführer sei nicht schriftenlos (Art. 59 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. a und Art. 10 Abs. 1 RDV). Zu prüfen bleibt der Vorinstanz, ob vorliegend die übrigen Voraussetzungen für die Ausstellung eines Reisedokumentes für eine ausländische Person erfüllt sind. Die Sache ist deshalb zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG); der einbezahlte Kostenvorschuss ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

8.2 Als obsiegende Partei hat der Beschwerdeführer für die ihm erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten Anrecht auf eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz (Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da keine Kostennote vorliegt, ist aufgrund der Akten von einem notwendigen Aufwand von 10 Stunden zu einem Stundenansatz von Fr. 150.– für die nicht-anwaltliche Rechtsvertreterin auszugehen. Die Parteientschädigung ist auf Fr. 1'500.– festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Sache zur neuerlichen Abklärung und Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

4.

Dem Beschwerdeführer wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.– zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Annina Mondgenast

Versand: