

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1055/2006
{T 0/2}

Urteil vom 23. Februar 2007

Mitwirkung: Richter Imoberdorf; Richterin Beutler; Richter Vaudan;
Gerichtsschreiberin Sturm

B._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Herrn Fürsprecher Werner Spirig,

gegen

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

betreffend
Nichtverlängerung des Passes für eine ausländische Person

Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest:

- A. Der Beschwerdeführer wurde am 27. November 1970 in Bangladesch geboren. Im Dezember 1994 reiste er in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Am 30. Juni 1997 lehnte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF, heute Bundesamt für Migration) dieses Gesuch ab. Eine dagegen erhobene Beschwerde wies die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK, heute Bundesverwaltungsgericht) mit Urteil vom 4. Juni 1998 ab.
- B. Im Juli 1998 verzichtete der Beschwerdeführer freiwillig auf die Staatsangehörigkeit von Bangladesch. Mit Schreiben vom 20. August 1998 bestätigte das Konsulat von Bangladesch dem Beschwerdeführer seinen Verzicht sowie die Annulation seines Passes.
- C. Mit Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern vom 9. August 2000 wurde der Beschwerdeführer vom schweizerischen Ehepaar C._____ adoptiert (Adoption Mündiger gemäss Art. 266 Abs. 1 Ziff. 3 ZGB). Aufgrund der Adoption erhielt er im November 2000 eine Aufenthaltsbewilligung B (Aufenthaltszweck: Pflegekind).
- D. Im Dezember 2000 ersuchte der Beschwerdeführer um Erteilung eines Passes für eine ausländische Person. Das BFF hies das Gesuch gut und stellte dem Beschwerdeführer ein entsprechendes Reisedokument mit Gültigkeit bis zum 19. Dezember 2003 aus. Im Begleitschreiben vom 19. Dezember 2000 wurde vermerkt, der Beschwerdeführer solle sich während der Gültigkeitsdauer um den Erhalt eines schweizerischen Passes bemühen bzw. um die erleichterte Einbürgerung. Ferner kündigte das BFF an, den Ausweis nicht zu verlängern.
- E. Im Juni 2003 beantragte der Beschwerdeführer die Verlängerung des Passes für eine ausländische Person. Daraufhin forderte ihn das BFF auf, seine Einbürgerungsbemühungen darzulegen. Der Beschwerdeführer reichte sein an das damalige Bundesamt für Ausländerfragen (heute Bundesamt für Migration) gestelltes Gesuch um Niederlassung als Staatenloser sowie eine Anfrage zur Einbürgerung zu den Akten. In der Folge verlängerte das BFF den Pass bis zum 19. Dezember 2004.
- F. Am 12. bzw. am 18. November 2003 stellte der Beschwerdeführer ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung nach Artikel 58a BüG. Mit Verfügung vom 4. August 2004 wies das Bundesamt dieses Begehren ab. Die dagegen an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erhobene Beschwerde wurde mit Entscheid vom 11. Juli 2005 abgewiesen.
- G. Der Beschwerdeführer ersuchte am 30. August 2004 erneut um die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person bzw. um dessen Verlängerung. Zur Schriftenlosigkeit machte er geltend, keine heimatlichen Reisepapiere beantragen zu können, weil er staatenlos sei.
- H. Mit Verfügung vom 13. September 2004 wies das BFF das Gesuch ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, der Beschwerdeführer habe freiwillig auf

seine Staatsbürgerschaft verzichtet. Der Verlust der Staatsbürgerschaft sei somit nicht aus zwingenden Gründen erfolgt. Deshalb sei es ihm möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatlandes in der Schweiz um die Aufnahme eines Wiedereinbürgerungsverfahrens bzw. um die Ausstellung heimatlicher Ausweispapiere zu bemühen. Er könne sich somit nicht auf die Schriftenlosigkeit berufen und sei ausserdem auch nicht staatenlos.

- I. Gegen diese Verfügung erhob der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers mit Eingabe vom 13. September 2004 (recte: Oktober) Beschwerde an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Er beantragt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Verlängerung des Passes für eine ausländische Person. Zur Begründung bringt er vor, die Verfügung widerspreche Treu und Glauben. Die Vorinstanz habe dem Beschwerdeführer den Pass mit der Auflage ausgestellt, er habe Schritte zur Einbürgerung zu unternehmen, was der Beschwerdeführer getan habe. Ausserdem habe der Beschwerdeführer sein Verlängerungsgesuch nicht mit seiner Staatenlosigkeit begründet, diese sei Grundlage seines Gesuchs. Als Adoptivsohn eines Schweizer Ehepaars beeinträchtigte die verweigernde Verlängerung zudem das Familienleben des Beschwerdeführers. Schliesslich benötige der Beschwerdeführer ein Reisedokument um seinen Arzt in Deutschland konsultieren zu können. Folglich sei die Verweigerung des Dokuments willkürlich.
- J. In ihrer Vernehmlassung vom 23. November 2004 hält die Vorinstanz an den Erwägungen der angefochtenen Verfügung fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde.
- K. Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers teilt mit Schreiben vom 19. Februar 2007 mit, der Beschwerdeführer sei inzwischen mit einer Schweizerin verheiratet. Da er mangels Passes für eine ausländische Person mit seiner Ehefrau nicht ins Ausland reisen könne, bestehe ein weiteres Hindernis für ein normales Familienleben.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanz gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Dazu gehören Verfügungen des Bundesamtes für Migration (BFM) betreffend Verweigerung der Ausstellung eines Reisepapiers für schriftenlose Ausländer (Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG, SR 142.20] i.V.m. Art. 31 und 33 Bst. d VGG).
2. Das Bundesverwaltungsgericht übernimmt die bei Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes bei Eidgenössischen Rekurs- oder Schieds-

kommissionen oder bei Beschwerdediensten der Departemente hängigen Rechtsmittel. Für die Beurteilung gilt das neue Verfahrensrecht (vgl. Art. 53 Abs. 2 VGG).

3. Dem Beschwerdeführer wurde die Verlängerung eines Reisedokuments verweigert. Er hat daher ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung und ist deshalb gemäss Art. 20 Abs. 1 ANAG i.V.m. Art. 48 VwVG zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 49 – 52 VwVG).
4. Die angefochtene Verfügung erging in Anwendung der Verordnung vom 11. August 1998 über die Abgabe von Reisepapieren an ausländische Personen (RPAV von 1998, AS 1999 2368). Am 1. Dezember 2004 trat die Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) in Kraft, welche die frühere Verordnung ersetzt. Gemäss Art. 25 RDV gilt das neue Recht für alle im Zeitpunkt des Inkrafttretens hängigen Verfahren, weshalb auf die vorliegende Beschwerde das neue Recht Anwendung findet. Da die neue Verordnung jedoch die Verlängerung von Ersatzpapieren nicht mehr vorsieht, ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen zur Neuausstellung von Pässen für eine ausländische Person erfüllt sind.
5.
 - 5.1 Anspruch auf einen Pass für eine ausländische Person hat nach Art. 4 Abs. 1 Bst. a RDV eine nach dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40) als staatenlos anerkannte ausländische Person. Ein solcher Pass kann auch schriftenlosen ausländischen Personen mit Jahresaufenthaltsbewilligung abgegeben werden (vgl. Art. 4 Abs. 2 RDV). 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).
 - 5.2 Der Beschwerdeführer hat zwar auf die Staatsangehörigkeit von Bangladesch verzichtet. Da ihn jedoch das BFM, die für die Anerkennung der Staatenlosigkeit zuständige schweizerische Behörde, bisher nicht als staatenlose Person anerkannte, kann er sich nicht auf das obgenannte Übereinkommen berufen. Mangels Feststellung der Staatenlosigkeit nach Konventionsrecht besteht somit kein Anspruch auf einen Pass für eine ausländische Person gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a RDV.
6. Es bleibt zu prüfen, ob die Vorinstanz beim Beschwerdeführer, der auch nach seiner Heirat mit einer Schweizerin über eine Jahresaufenthaltsbewilligung verfügt, zu Recht dessen Schriftenlosigkeit verneint hat, indem sie die Möglichkeit und Zumutbarkeit zur Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses als gegeben erachtete. Obschon die neue Verordnung auf

den Begriff der Zumutbarkeit verzichtet, ist jedoch materiell mit der neuen Formulierung keine Änderung verbunden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.12/2005 bzw. 2A.13/2005 vom 25. April 2005 E. 3.1).

- 6.1 Die Frage, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von der betreffenden Person verlangt werden kann, ist nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1, 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). Der Beschwerdeführer bringt in seinem Verlängerungsgesuch vom 30. August 2004 vor, keine heimatlichen Reisepapiere beantragen zu können, weil er staatenlos sei. Zur Beurteilung der Schriftenlosigkeit ist indessen massgebend, ob es dem Beschwerdeführer zumutbar ist, sich um die Wiedererlangung seiner bisherigen Staatsbürgerschaft zu bemühen, wodurch er wieder Anspruch auf einen heimatlichen Pass erhalten würde (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.658/2006 vom 10. Januar 2007 E. 2.4, 2A.147/2002 vom 27. Juni 2002 E. 4.2).
- 6.2 Der Beschwerdeführer hat auf eigenes Begehren um die Entlassung aus der bangladeschischen Staatsbürgerschaft ersucht. In der Note vom 4. Januar 1999 des Aussenministeriums von Bangladesch an die Schweizer Botschaft in Dhaka wird dazu ausgeführt, der Beschwerdeführer habe auf seine Staatsbürgerschaft verzichtet, um den Erhalt der schweizerischen Staatsangehörigkeit zu erleichtern. Der Verzicht auf seine bisherige Staatsangehörigkeit diene somit den Interessen des Beschwerdeführers, ohne dass auf Seiten der heimatlichen Behörden Gründe vorlagen, welche zum Verlust des Bürgerrechts geführt hätten. Der Beschwerdeführer selbst macht denn auch nicht geltend, er könne seine bisherige Staatsbürgerschaft nicht mehr wieder erlangen. Soweit aus den Unterlagen ersichtlich, hat er diesbezüglich bisher keine Schritte eingeleitet. Anhaltspunkte, dass die Adoption in der Schweiz dem Wiedererwerb der Staatsangehörigkeit entgegensteht, bestehen zurzeit nicht. Insbesondere weil er zuvor die Staatsbürgerschaft von Bangladesch besass und seine leiblichen Eltern und seine Geschwister bangladeschischer Herkunft sowie dort wohnhaft sind, erscheint der Wiedererwerb nicht ausgeschlossen.
- 6.3 Objektive Gründe, weshalb vom Beschwerdeführer nicht verlangt werden kann bzw. es für ihn unmöglich sein sollte, sich um die Wiedereinbürgerung zu bemühen und damit heimatliche Reisepapiere zu erlangen, sind daher nicht ersichtlich. Folglich ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, der Beschwerdeführer sei nicht schriftenlos. Die Voraussetzungen zur Erteilung eines Passes für ein ausländische Person gemäss Art. 4 Abs. 2 RDV sind somit nicht erfüllt.

7.

7.1 An diesem Ergebnis vermag der Umstand, dass dem Beschwerdeführer ein Pass für eine ausländische Person mit dem Hinweis ausgestellt wurde, er solle sich um den Erhalt eines schweizerischen Passes bemühen, nichts zu ändern. Es lässt sich daraus weder ein Anspruch auf Neuausstellung eines Ersatzpapiers ableiten noch verstösst die verweigerte Verlängerung gegen Treu und Glauben. Bei jedem Gesuch hat das BFM von Grund auf neu die Schriftenlosigkeit festzustellen (Art. 7 Abs. 3 RDV). Aus einer mehrjährigen Ausstellung eines schweizerischen Reisepapiers erwächst deshalb kein gewohnheitsrechtlicher Anspruch darauf, dass dieses weiterhin und ohne Weiteres, insbesondere aber ohne Prüfung der in der RDV erwähnten Voraussetzungen, ausgestellt wird.

7.2 Der Hinweis, der Beschwerdeführer solle sich während der Gültigkeitsdauer des Ausweises um den Erhalt eines schweizerischen Passes bemühen bzw. um die erleichterte Einbürgerung, stellt entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers keine Auflage dar, deren Erfüllung einen Anspruch auf Ausstellung eines Passes für ausländische Personen begründen würde. Nebenbestimmungen wie Bedingungen und Auflagen sind zwar ohne ausdrückliche Regelung in einem Rechtssatz zulässig, soweit sie in einem engen sachlichen Zusammenhang mit dem Zweck der Hauptregelung stehen (vgl. hierzu ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, S. 191 f.). Sie gestalten jedoch nur die Modalitäten der in einer Verfügung geregelten Rechte und Pflichten aus. So wird im Falle einer Bedingung die Rechtswirksamkeit der Verfügung von einem künftigen ungewissen Ereignis abhängig gemacht. Die Auflage wiederum belasten den Verfügungsadressaten mit zusätzlichen Pflichten, die selbständig erzwingbar sind (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/REGINA KIENER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000, S. 176 f.). Vom Beschwerdeführer hätte indessen nicht erzwungen werden können, sich um einen schweizerischen Pass zu bemühen, weshalb der Hinweis keine Auflage darstellt. Massgebend für die Erteilung eines Passes für eine ausländische Person an den Beschwerdeführer sind folglich einzig die Voraussetzungen, wie sie sich aus der Verordnung ergeben.

Ebenso konnte der Beschwerdeführer nicht nach Treu und Glauben davon ausgehen, dass die Bemühung um einen schweizerischen Pass die Ausstellung eines Ersatzpapiers zur Folge hätte. Das BFM teilte ihm schliesslich im gleichen Schreiben mit, der Ausweis werde nicht verlängert. Eine Verlängerung nach entsprechenden Einbürgerungsbemühungen konnte er somit nicht erwarten.

8.

8.1 Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, die Verweigerung des Passes für eine ausländische Person beeinträchtigt sein Familienleben und verunmögliche es ihm, seinen Arzt in Deutschland zu konsultieren. Der Schutzbereich des Familienlebens umfasst das Zusammenleben der Familienangehörigen sowie die normale Entwicklung der familiären Be-

ziehungen (vgl. MARTINA CARONI, Privat- und Familienleben zwischen Menschenrecht und Migration, Berlin 1999, S. 36; JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, 3. Aufl., Bern 1999, S. 113). Inwiefern das Zusammenleben des erwachsenen Beschwerdeführers mit seinen schweizerischen Eltern durch die Verweigerung des Passes für eine ausländische Person beeinträchtigt wird, ist nicht ersichtlich. In diesem Zusammenhang macht der Beschwerdeführer denn auch keine konkrete Beeinträchtigungen geltend. Ebenfalls bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass mangels Auslandsreisen das faktische Zusammenleben und die normale Entwicklung der Beziehung mit seiner Ehefrau beeinträchtigt werden. Schliesslich bringt der Beschwerdeführer keine Gründe vor, weshalb er auf eine medizinische Behandlung im Ausland angewiesen sei. Wie es sich damit jedoch im Einzelnen verhält, kann indessen offen bleiben. Denn wie unter Ziffer 6 ausgeführt, bestehen keine objektiven Gründe, weshalb der Beschwerdeführer sich nicht bei der bangladeschischen Vertretung in der Schweiz um die Wiedereinbürgerung und damit um heimatliche Reisepapiere bemühen könnte.

- 8.2 Es steht dem Beschwerdeführer jedoch offen, in einem neuen Gesuch bei der Vorinstanz die Abgabe eines Passes für eine ausländische Person zu beantragen, sollten entsprechende Bemühungen des Beschwerdeführers, die hinreichend, das heisst insbesondere schriftlich zu belegen wären, dennoch nicht zu Wiedereinbürgerung und zur Ausstellung eines heimatlichen Reisepapiers führen.
9. Die Feststellung der Vorinstanz, der Beschwerdeführer erfüllte die Voraussetzungen der Schriftenlosigkeit nicht, ist somit nicht zu beanstanden. Die angefochtene Verfügung verletzt daher das Bundesrecht nicht. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt (Art. 49 VwVG).
10. Die Beschwerde ist daher abzuweisen und die Verfahrenskosten sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

(Dispositiv Seite 8)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 700.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den am 8. November 2004 geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.
3. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - dem Beschwerdeführer (mit Gerichtsurkunde)
 - der Vorinstanz (mit den Akten, eingeschrieben)
 - dem Migrationsdienst des Kantons Bern (via Vorinstanz)

Rechtsmittelbelehrung

Dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, angefochten werden (vgl. Art. 42, 48, 54, 83 Bst. c Ziff. 2, 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

Der Kammerpräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

A. Imoberdorf

E. Sturm

Versand am: