

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-2523/2007
{T 0/2}

Urteil vom 27. Januar 2009

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz), Richterin Elena Avenati-Carpani, Richter Bernard Vaudan,
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

Parteien

N._____,
vertreten durch Freiplatzaktion Zürich, Rechtshilfe Asyl
und Migration,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:**A.**

Der aus der Provinz Cabinda im Norden Angolas stammende Beschwerdeführer (geb. 1973) verliess seinen Heimatstaat nach eigenen Angaben am 3. August 1998 und gelangte von Italien her kommend am 11. August 1998 unkontrolliert in die Schweiz, wo er gleichentags um Asyl ersuchte. In der Folge ergaben daktyloskopische Abklärungen des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF; heute BFM) bei den deutschen Behörden, dass der Beschwerdeführer am 29. Oktober 1996 in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Namen J._____ ein Asylgesuch gestellt hatte, das im Oktober 1998 abgelehnt worden war.

Mit Verfügung vom 24. März 1999 lehnte das BFF das Asylgesuch ab, verfügte gleichzeitig die Wegweisung aus der Schweiz und ordnete den Wegweisungsvollzug an. Es begründete seinen ablehnenden Entscheid damit, die Aussagen des Rekurrenten, wonach er im Jahre 1998 von den angolanischen Behörden gesucht worden sei, seien unglaubhaft, weil er sich in dieser Zeit nachweislich in der Bundesrepublik Deutschland befunden habe und unter einer anderen Identität aufgetreten sei, was nicht dem Verhalten einer verfolgten Person entspreche. Der Vollzug der Wegweisung sei zulässig, zumutbar und möglich.

Gegen diesen Entscheid wurde am 14. April 1999 bei der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) Beschwerde erhoben, welche mit Urteil vom 21. Juni 2002 im Asylpunkt abgewiesen wurde. Da der Wegweisungsvollzug nach Angola für Personen, welche nicht aus der Hauptstadt Luanda stammten und dort auch nicht über ein stabiles soziales Netz verfügten, im damaligen Zeitpunkt als nicht zumutbar erachtet wurde, wurde die Beschwerde im Vollzugspunkt gutgeheissen. Am 3. Juli 2002 wurde der Beschwerdeführer vom BFF vorläufig aufgenommen.

B.

Anlässlich seiner Ausreise auf dem Luftweg von Zürich nach Lissabon vom 8. November 2003 wies sich der Beschwerdeführer gegenüber der schweizerischen Grenzkontrolle sowie den Behörden in Lissabon mit einem gefälschten portugiesischen Reisepass, lautend auf F._____, aus. Gestützt auf diesen Sachverhalt wurde er in der Folge von der Bezirksanwaltschaft Bülach zu einer 30-tägigen (bedingten)

Gefängnisstrafe sowie einer Geldbusse von Fr. 2'000.- verurteilt (vgl. Strafbefehl vom 9. November 2003).

C.

Nachdem dem Rekurrenten am 23. Januar 2007 vom Migrationsamt des Kantons Zürich eine Jahresaufenthaltsbewilligung erteilt worden war, stellte das BFM in der Folge das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme fest.

D.

Am 26. Februar 2007 ersuchte der Beschwerdeführer unter Hinweis auf seine Eingabe an das Migrationsamt des Kantons Zürich vom 17. Januar 2007 um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Dabei machte er geltend, er erhalte von seiner heimatlichen Vertretung in der Schweiz keinen Reisepass, was ihm die Behörden jedoch nicht schriftlich bestätigen würden. Zum Erhalt eines Reisepasses müsse er nach Aussagen seiner in Angola lebenden Schwester ins Heimatland reisen; bei einer allfälligen Rückkehr nach Angola habe er jedoch mit grossen Unannehmlichkeiten zu rechnen.

E.

Mit Verfügung vom 6. März 2007 wies die Vorinstanz das Gesuch ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, es sei dem Rekurrenten zuzumuten, sich den im Heimatland zurückgelassenen (inzwischen allerdings abgelaufenen) Reisepass von seiner in Angola lebenden Schwester zukommen zu lassen und sich damit nochmals an seine heimatliche Vertretung in der Schweiz zu wenden. Mit seinen bisherigen Bemühungen habe der Beschwerdeführer noch nicht alles Zumutbare und Mögliche zum Erhalt eines angolanischen Reisepasses unternommen. Er sei 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.

F.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 5. April 2007 beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person; in prozessualer Hinsicht wird sinngemäss um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ersucht. Zur Begründung bringt der Rekurrent im Wesentlichen vor, im vorliegenden Fall sei – in Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben – die Frage der Zumutbarkeit sowie der Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses von den kantonalen Be-

hörden und den Bundesbehörden unterschiedlich beurteilt worden. Im Gegensatz zum BFM sei das Migrationsamt des Kantons Zürich anlässlich der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung noch davon ausgegangen, die Beibringung eines angolanischen Reisepasses sei unmöglich und unzumutbar. Was den im Heimatland zurückgelassenen Reisepass betreffe, verkenne die Vorinstanz, dass das Haus, in welchem er seinen Pass zurückgelassen hätte, in der Zwischenzeit zerstört worden sei. Damit habe das BFM den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig festgestellt.

G.

Mit Zwischenverfügung vom 19. April 2007 gab das Bundesverwaltungsgericht dem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege mangels belegter Bedürftigkeit nicht statt.

H.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 23. Mai 2007 auf Abweisung der Beschwerde und weist unter anderem darauf hin, dass es sich beim Argument, wonach der in Angola verbliebene, alte Reisepass nicht mehr vorhanden sei, um eine blosser Parteibehauptung handle. Im Übrigen fehle der Nachweis, dass der Beschwerdeführer bereits mit der diplomatischen Vertretung von Angola Kontakt aufgenommen und auf einen entsprechenden Antrag um Ausstellung eines Reisedokuments einen abschlägigen Bescheid erhalten hätte.

I.

Mit Replik vom 13. Juni 2007 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen und deren Begründung vollumfänglich fest. Aus seiner Eingabe an die kantonale Migrationsbehörde vom 17. Januar 2007 gehe hervor, dass er mit der angolanischen Vertretung bereits in Kontakt getreten sei. Mangels aktuellerer Dokumente sei ihm kein heimatlicher Reisepass ausgestellt worden. Um neue(re) Ausweise zu erhalten, sei eine persönliche Vorsprache bei den Behörden im Heimatland erforderlich, was ohne Reisepass nicht möglich sei.

Der Eingabe beigelegt waren Kopien der mit dem Migrationsamt des Kantons Zürich anlässlich des Aufenthaltsbewilligungsverfahrens geführten Korrespondenz sowie Kopien der Geburtsurkunde, der Geburtskarte und der Identitätskarte des Beschwerdeführers.

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 Bundesverwaltungsgerichts 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 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat 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 (Art. 4 Abs. 1 RDV). Sofern sie als schriftenlos gelten, kann ein solcher Pass auch an ausländische Personen mit Jahresaufenthaltsbewilligung abgegeben werden (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 beim Beschwerdeführern zu Recht dessen 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 Aufgrund der Aktenlage ist davon auszugehen, dass der Rekurrent zurzeit über keinen gültigen heimatlichen Reisepass 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 sowie Art. 90 Bst. c AuG). Diese Verpflichtung bestand im Übrigen bereits unter der altrechtlichen Regelung (vgl. Art. 3 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG, BS 1 121], Art. 5 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAV, AS 1949 228]). Zu Recht macht der Beschwerdeführer, dessen Asylverfahren längst abgeschlossen ist und der heute über einen fremdenpolizeilich geregelten Aufenthalt in der Schweiz verfügt, denn auch nicht geltend, von ihm könne die Kontaktnahme mit den heimatlichen Behörden zwecks Ausstellung eines angolanischen Reisepasses nicht verlangt werden. So soll es ihm trotz mehrfacher Nachfrage bei der angolanischen Vertretung in der Schweiz nicht gelungen sein, einen heimatlichen Reisepass zu erhalten. Allerdings findet sich in den gesamten Akten weder eine Bestätigung, dass er tatsächlich durch persönliche Vorsprache bei seiner Heimatvertretung ein Gesuch um Ausstellung eines angolanischen Reisepapiers eingereicht hätte, noch vermag er schriftlich zu belegen, welche konkreten Schritte seine Schwester in Angola zur Erlangung des entsprechenden Dokuments unternommen hat.

Nicht zu überzeugen vermag sein Argument, mit der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung durch die kantonale Migrationsbehörde und dem Verzicht auf das Erfordernis eines heimatlichen Reisepasses sei rechtsgenügend nachgewiesen, dass er bereits alles ihm Zumutbare und Mögliche zur Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses unternommen habe. Zum einen stellte das Migrationsamt des Kantons Zürich offenbar einzig auf die vom Beschwerdeführer in dessen Eingabe vom 17. Januar 2007 an besagte Migrationsbehörde behaupteten, aber nicht hinreichend belegten, wiederholten Nachfragen bei den angolanischen Behörden ab. Zum andern beruht die Erteilung einer fremdenpolizeilichen Bewilligung selbstredend auf einer andern Rechtsgrundlage als die Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers und kann schon deshalb nicht als Vergleich herangezogen werden. Für das vorliegende Verfahren, insbesondere für die Frage der Schriftenlosigkeit, sind allein die entsprechenden Bestimmungen der RDV massgebend. Die Rüge, wonach das BFM gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen habe, indem es sich in Widerspruch zum kantonalen Migrationsamt verhalten habe, erweist sich somit als unbehelflich.

3.3 Im Weiteren erachtet der Beschwerdeführer die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokumentes als unmöglich und bringt in diesem Zusammenhang vor, er müsse persönlich bei den Behörden in Angola vorsprechen, da er über keine aktuellen heimatlichen Dokumente verfüge; dies sei indessen ohne Reisepass nicht möglich.

Einleitend ist festzuhalten, dass es nicht Aufgabe der schweizerischen Behörden sein kann, Ersatzreisepapiere an ausländische Personen abzugeben, die die formellen Voraussetzungen für die Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses nicht zu erfüllen vermögen, führte dies doch zu einem unzulässigen Eingriff in die Souveränität des betroffenen Drittstaates. Nicht zuletzt gilt es auch zu verhindern, dass dem Rekurrenten, dessen wahre Identität bis heute nicht feststeht, unter einem möglicherweise falschen Namen ein schweizerisches Ersatzreisepapier ausgestellt wird. Sollte für die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments bzw. für die nötigen Identifikationsabklärungen tatsächlich eine Rückreise ins Heimatland erforderlich sein (wofür sich aus den Akten allerdings keine Hinweise ergeben), hat sich der Beschwerdeführer zu diesem Zweck bei der angolanischen Botschaft in Bern um Ausstellung eines Reiseersatzdokuments, eines sogenannten "Laissez-passer", zu bemühen.

3.4 Die Beschaffung eines angolanischen Reisedokuments erweist sich somit nicht als objektiv unmöglich im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV. Auch die weiteren Ausführungen in der Beschwerde sind nicht geeignet, zu einer abweichenden rechtlichen Würdigung zu gelangen. Der Beschwerdeführer kann daher nicht als schriftenlos im Sinne von Artikel 7 RDV bezeichnet werden. Die Vorinstanz hat somit sein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person zu Recht abgelehnt.

4.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – 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 wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfah-

renskosten sind auf Fr. 600.- 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]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem am 10. Mai 2007 geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

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

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Ruth Beutler

Daniel Brand

Versand: