



Abteilung III
C-569/2010

Urteil vom 3. August 2012

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille, Richterin Elena Avenati-Carpani,
Gerichtsschreiberin Mirjam Angehrn.

Parteien

X. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer, geboren 1959, lebte ständig in Y._____, in der damaligen Republik Jugoslawien (heute: Serbien), bevor er am 28. November 1991 in die Schweiz einreiste. Am 2. April 1992 stellte er ein Asylgesuch, welches das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute: BFM) mit Verfügung vom 30. Juni 1992 abwies. Gleichzeitig wurde der Beschwerdeführer vorläufig aufgenommen, da der Vollzug der Wegweisung gemäss Beschluss des Bundesrates vom 16. März 1992 damals nicht zumutbar war. Diese kollektive vorläufige Aufnahme wurde am 25. Februar 1998 aufgehoben und die Ausreisefrist auf den 30. April 1999 festgelegt. Die Fremdenpolizei verlängerte die Ausreisefrist für den Beschwerdeführer zuletzt bis zum 15. Dezember 1999. Am 8. Dezember 1999 ersuchte der Beschwerdeführer sinngemäss um wiedererwägungsweise Aufhebung des Vollzugs der Wegweisung und Anordnung der vorläufigen Aufnahme. Das BFF trat mit Entscheid vom 17. Dezember 1999 auf das Wiedererwägungsgesuch nicht ein. Dagegen wurde Beschwerde bei der damaligen Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) erhoben. Mit Verfügung vom 19. Juli 2000 hob das BFF seinen Entscheid vom 17. Dezember 1999 teilweise auf und verfügte gestützt auf den Beschluss des Bundesrates vom 1. März 2000 betreffend die Humanitäre Aktion 2000 die vorläufige Aufnahme des Beschwerdeführers. Mit Beschluss vom 25. Juli 2000 wurde die Beschwerde von der ARK als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

B.

Am 2. Juli 2007 stellte der Beschwerdeführer ein Gesuch um Ausstellung eines schweizerischen Ersatzreisepapiers, welches die Vorinstanz mit Verfügung vom 4. Juli 2007 abwies. Auf Gesuch des Beschwerdeführers hin, stellte das BFM ihm am 7. August 2007 seine hinterlegten Ausweisschriften zu zwecks Beantragung eines heimatlichen Reisepasses.

C.

Das BFM erteilte dem Antrag der Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern, dem Beschwerdeführer eine Aufenthaltsbewilligung wegen Vorliegens eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls zu erteilen, mit Verfügung vom 4. Juli 2008 seine Zustimmung.

D.

Am 9. November 2009 stellte der Beschwerdeführer beim Polizeiinspektorat der Stadt Bern ein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine

ausländische Person. In einem Zusatzformular betreffend Schriftenlosigkeit hielt er fest, seine Nationalität sei ungeklärt. Zum Beweis reichte er eine Bestätigung der Serbischen Botschaft in Bern ein, datiert vom 20. Juni 2007. Darin wurde mitgeteilt, dass er nicht Staatsangehöriger der Republik Serbien sei, sondern im Verzeichnis der Staatsangehörigen von Bosnien und Herzegowina eingetragen sei. Weiter gab er ein Schreiben der Botschaft von Bosnien und Herzegowina in Bern vom 18. Juni 2007 zu den Akten, in welchem ihm bekannt gegeben wurde, dass weder in der Bescheinigung über die Staatsangehörigkeit noch im Auszug aus dem Geburtenregister seine einheitliche Personenkennzahl eingetragen sei. Es wurde ihm geraten, sich an das Standesamt der Gemeinde Banja Luka zu wenden, zwecks Bestimmung und Eintragung der einheitlichen Personenkennzahl. Mit Bescheinigung des Ministeriums für innere Angelegenheiten der Serbischen Republik in Bosnien und Herzegowina, Zentrum für öffentliche Sicherheit von Banja Luka, vom 19. Mai 2008 wurde dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass ihm keine einheitliche Personenkennzahl zugeteilt wurde. Diese werde am Wohnort vergeben.

E.

Die Vorinstanz lehnte das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person am 29. Dezember 2009 ab und führte im Wesentlichen aus, nach ihren gesicherten Kenntnissen stelle die diplomatische Vertretung von Bosnien und Herzegowina in der Schweiz ihren hier wohnhaften Staatsangehörigen auf Gesuch hin gültige Reisepapiere unter der Bedingung aus, dass diese Person über eine Immatrikulationsnummer verfüge, welche die Staatsbürgerschaft von Bosnien und Herzegowina belege. Abklärungen, ob eine Person überhaupt im Besitze einer solchen Nummer sei, würden nicht in den Zuständigkeitsbereich der diplomatischen Vertretung in der Schweiz fallen, sondern würden den Behörden vor Ort obliegen, welche die Geburts- und Staatsbürgerschaftsregister führen würden. Heimatliche Registerauszüge müssten nicht zwingend von Gesuchstellern vor Ort beantragt werden, sondern könnten auch von dort lebenden Angehörigen oder Drittpersonen angefordert werden. Dass der Gesuchsteller von der diplomatischen Vertretung von Bosnien und Herzegowina zur Zeit nicht als dessen Staatsangehöriger betrachtet werde, vermöge die Schriftenlosigkeit nicht zu begründen. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass es ihm von der Schweiz aus objektiv unmöglich sei, sich um Abklärungen in Bosnien und Herzegowina zu bemühen. Gemäss einem Schreiben des Zentrums für öffentliche Sicherheit in Banja Luka würde die einheitliche Personenkennzahl am Wohnort vergeben. Insofern sei der Beschwerdeführer nicht allen In-

struktionen der heimatlichen Behörde nachgekommen. Sollte im Staatsbürgerregister tatsächlich kein Eintrag der heimatlichen Behörde vorhanden sein, obliege es dem Gesuchsteller, die entsprechenden Vorkehrungen bei den zuständigen Behörden zu treffen. Überdies habe der Gesuchsteller im ersten Asylverfahren angegeben, kroatischer Staatsangehöriger zu sein. Im zweiten Asylverfahren habe er ausgesagt, er sei Kosovare und heute besitze er als serbischer Staatsangehöriger eine Aufenthaltsbewilligung B.

F.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 29. Januar 2010 beantragt der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht sinngemäss die Aufhebung der Verfügung sowie die Gutheissung des Gesuchs um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Er rügt im Wesentlichen, die Vorinstanz habe das Vorliegen der Schriftenlosigkeit zu Unrecht verneint. Er sei in Y._____, im heutigen Serbien, geboren worden und habe bis zur Einreise in die Schweiz immer dort gelebt. Deshalb verfüge er in Bosnien und Herzegowina über keine Personenkennzahl und es sei somit unmöglich, jemals eine Immatrikulationsnummer zu erhalten. Die Begründung der Vorinstanz sei widersprüchlich. Einerseits werde von ihm verlangt, er solle sich vor Ort in Bosnien und Herzegowina um Abklärungen bemühen. Andererseits werde die Personenkennzahl am Wohnort vergeben, weshalb er sich bei der heimatlichen Behörde weiter um einen Registereintrag bemühen solle. Er sei jedoch der Auffassung, alles unternommen zu haben, um einen Reisepass zu erhalten. Die von der Vorinstanz verlangten Vorkehrungen seien aussichtslos.

G.

Das Bundesverwaltungsgericht forderte den Beschwerdeführer am 11. März 2010 dazu auf, über die bisher unternommenen Schritte betreffend der Beschaffung gültiger Reisedokumente bei den zuständigen Behörden seines Heimat- bzw. Herkunftsstaates Auskunft zu erteilen und dies mit entsprechenden Beweismitteln zu belegen. Zudem wurde er ersucht, bekannt zu geben, auf welche Staatsangehörigkeit(en) er sich berufen möchte.

H.

Mit Schreiben vom 16. April 2010 führt der Beschwerdeführer aus, er habe seit seiner Geburt bis zu seiner Ausreise immer im ehemaligen Jugoslawien gelebt. Da dieser Staat nicht mehr existiere, fühle er sich als Staatenloser. Er könne sich somit nicht auf eine bestimmte Staatsangehörig-

keit berufen. Die schweizerischen Behörden hätten jeweils seine Staatsangehörigkeit bestimmt. Da seine Eltern kroatisch-bosnischer Abstammung seien, jedoch immer in Y._____ gelebt hätten, habe er bei den Botschaften von Serbien sowie Bosnien und Herzegowina in Bern entsprechende Gesuche gestellt, die jedoch abgelehnt worden seien. Zudem habe er in Banja Luka abklären lassen, ob ihm eine Personenkennzahl zugeteilt worden sei, was jedoch nicht der Fall sei, weshalb ihm kein Pass ausgestellt worden sei.

I.

In ihrer Vernehmlassung vom 22. April 2010 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

J.

Der Beschwerdeführer hält in seiner Replik vom 12. Mai 2010 an seinen Anträgen und deren Begründung fest.

K.

Auf den weiteren Akteninhalt wird – soweit rechtserheblich – in den Erwägungen eingegangen.

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 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), welche von einer in Art. 33 VGG aufgeführten Behörde erlassen wurden. Darunter fallen unter anderem Verfügungen des BFM, welche die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen betreffen (vgl. Art. 59 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 [AuG, SR 142.20] und Art. 1 der Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5). Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet hierüber endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

1.2 Sofern das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG (Art. 37 VGG).

1.3 Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde berechtigt. Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 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 Sachverhaltes und – soweit 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 sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/1 E. 2 mit Hinweis).

3.

Gestützt auf die Art. 59 Abs. 1 und Art. 111 Abs. 6 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) trat am 1. März 2010 die neue RDV in Kraft, welche die bisherige Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen ersetzt. Gemäss den Übergangsbestimmungen der RDV gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung hängigen Verfahren um Ausstellung eines Reisedokuments das neue Recht. Vorliegend findet daher die neue RDV Anwendung, wobei sich bezüglich der in casu relevanten Bestimmungen keine wesentlichen Änderungen ergeben haben.

4.

4.1 Nach Massgabe von Art. 59 Abs. 2 Bst. a AuG in Verbindung mit Art. 2 Bst. a RDV hat eine ausländische Person, die nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) als Flüchtling anerkannt wurde, Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge. 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 Personen

sowie schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 RDV).

4.2 Fraglos fällt der Beschwerdeführer, der im Besitze einer Jahresaufenthaltsbewilligung ist, unter keine dieser Kategorien. Er kann somit keinen Anspruch auf Abgabe eines schweizerischen Ersatzreisepapiers geltend machen. Gemäss Art. 59 Abs. 1 AuG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 RDV kann das BFM allerdings Jahresaufenthaltern im Rahmen des freien (pflichtgemässen) Ermessens einen Pass für eine ausländische Person abgeben. Voraussetzung ist jedoch immer, dass diese Ausländer schriftenlos sind.

4.3 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. 6 Abs. 1 Bst. a RDV), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV). Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt (Art. 6 Abs. 4 RDV).

4.4 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 Hugi 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 i.V.m. Art. 8 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]).

5.

5.1 Vorliegend ist demnach zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich des Beschwerdeführers zu Recht die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments – verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen

Reisepasses (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV) als auch die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV) als gegeben erachtete.

Die Frage der Zumutbarkeit, mithin diejenige, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann, ist in diesem Zusammenhang nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 sowie 2A.12/2005 und 2A.13/2005 vom 25. April 2005 E. 3.2 mit Hinweisen).

5.2 Namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen kann im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 RDV). Aus diesen Ausführungen ist zu schliessen, dass von Personen, die – wie der Beschwerdeführer – im Besitz einer Jahresaufenthaltsbewilligung sind, eine solche Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten verlangt werden kann. Der Beschwerdeführer erhebt denn auch – zu Recht – keine Einwände gegen eine Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden. Er ist somit nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV zu betrachten.

5.3 Der Beschwerdeführer führt unter Hinweis auf ein Schreiben der Botschaft von Bosnien und Herzegowina in Bern vom 18. Juni 2007 aus, gemäss dem dortigen Reisepassgesetz werde für den Erhalt eines Passes unter anderem ein Auszug aus dem Geburtenregister mit eingetragener einheitlicher Personenkennzahl und eine Bescheinigung über die Staatsangehörigkeit mit eingetragener einheitlicher Personenkennzahl verlangt. Da er in Y._____, im heutigen Serbien, geboren sei, und bis zu seiner Einreise in die Schweiz immer dort gelebt habe, verfüge er in Bosnien und Herzegowina über keine Personenkennzahl. Deshalb sei es unmöglich, dass ihm eine Behörde in Bosnien und Herzegowina jemals eine Immatrikulationsnummer erteile. Die Begründung des BFM sei widersprüchlich. Einerseits werde verlangt, dass er sich vor Ort in Bosnien und Herzegowina um Abklärungen bemühe. Andererseits werde gemäss Schreiben des Zentrums für öffentliche Sicherheit Banja Luka vom 19. Mai 2008 die Personenkennzahl am Wohnort vergeben.

5.4 Gemäss einem Schreiben vom 18. Juni 2007 hat die Botschaft von Bosnien und Herzegowina dem Beschwerdeführer geraten, sich zwecks

Bestimmung und Eintragung der einheitlichen Personenkennzahl an die Gemeinde Banja Luka, und zwar an das Standesamt Banja Luka zu wenden. Der Beschwerdeführer reicht nunmehr ein Schreiben des Zentrums für öffentliche Sicherheit von Banja Luka vom 19. Mai 2008 zu den Akten, aus welchem hervorgeht, dass die einheitliche Personenkennzahl am Wohnort vergeben werde.

5.5 Der Beschwerdeführer kann zwar gewisse Anstrengungen vorweisen, entsprechende Schritte unternommen zu haben, um die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Reisepasses von Bosnien und Herzegowina zu erfüllen. Unter dem Aspekt der strengen Anforderungen, die an die Ernsthaftigkeit der Bemühungen zu stellen sind, genügen diese jedoch nicht, die Unmöglichkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV belegen zu können. Seiner letzten Bemühung zufolge wird die Personenkennzahl, welche eine Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisepasses von Bosnien und Herzegowina darstellt, am Wohnort vergeben (vgl. Schreiben der Botschaft von Bosnien und Herzegowina vom 18. Juni 2007 und Schreiben des Zentrums für öffentliche Sicherheit von Banja Luka vom 19. Mai 2008). Der Beschwerdeführer hat sich bislang weder an die Behörden seines letzten Wohnortes Y._____ noch an die Behörden der letzten Wohnsitze seiner Eltern in Bosnien und Herzegowina gewandt.

5.6 Aufgrund vorangegangener Ausführungen kann somit nicht davon ausgegangen werden, der Beschwerdeführer habe alles unternommen, um in den Besitz von entsprechenden Reisedokumenten zu gelangen. Vollständigkeitshalber ist zudem an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die genannten Vorkehrungen von einer bevollmächtigten Drittperson – beispielsweise einem dazu mandatierten Anwalt – vorgenommen werden könnten (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-8018/2008 vom 16. März 2011 E. 5.4). Von einer Unmöglichkeit der Beschaffung des beantragten Reisedokuments im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV kann angesichts der vorstehenden Ausführungen somit nicht ausgegangen werden.

5.7 Somit erweist sich die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokumentes demnach nicht als objektiv unmöglich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV. Der Beschwerdeführer ist folglich nicht als schriftenlos gemäss Art. 6 Abs. 1 RDV zu betrachten.

6.

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die Vorinstanz zu Recht die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers verneint und die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

7.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 800.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von CHF 800.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref.-Nr. [...] retour)
- die Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern (Akten Ref.-Nr. [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Mirjam Angehrn

Versand: