



Urteil vom 6. November 2012

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille, Richterin Elena Avenati-Carpani,
Gerichtsschreiberin Barbara Giemsa-Haake.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Paul Hofer,

Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

A._____ wurde 1962 in der im westlichen Kosovo gelegenen Stadt Peja geboren. Im Juni 1988 reiste er in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Einen Monat später folgte ihm, zusammen mit der gemeinsamen Tochter, seine Ehefrau B._____, die ebenfalls ein Asylgesuch stellte. Die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK; heute Bundesverwaltungsgericht) entschied mit Urteil vom 22. Dezember 1993 letztinstanzlich über die Asylgesuche der Ehegatten und wies deren Beschwerde gegen den negativen Entscheid der Vorinstanz ab. Gleichzeitig wurde auch die von der Vorinstanz angeordnete Wegweisung rechtskräftig. Nachdem der Wegweisungsvollzug wiederholt aufgeschoben worden war, erhielt die – 1989 mit der Geburt einer weiteren Tochter vierköpfig gewordene – Familie im Rahmen der *Humanitären Aktion 2000* die vorläufige Aufnahme. A._____ verfügt immer noch über den Status eines vorläufig Aufgenommenen. Seine beiden Töchter haben mittlerweile das Schweizer Bürgerrecht erhalten.

B.

Am 28. Mai 2009 stellten A._____ und B._____ ein Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit, welches das Bundesamt für Migration dahingehend beantwortete, dass es die Ehegatten nicht als staatenlos, sondern als kosovarische Staatsangehörige betrachte. Am 12. Oktober 2009 erneuerte B._____ ihr Gesuch, während A._____, seit Januar 2010 von seiner Ehefrau geschieden, am 13./19. April 2010 via Migrationsamt des Kantons Thurgau ein Gesuch um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise stellte.

C.

Mit Verfügung vom 12. Juli 2010 wies das BFM das Gesuch von A._____ ab und führte aus, dass ein Identitätsausweis nur bei erwiesener Schriftenlosigkeit ausgestellt werden könne. Nachdem sich Kosovo für unabhängig erklärt und der schweizerische Bundesrat den neuen Staat anerkannt habe, sei der Gesuchsteller als Angehöriger dieses Staates zu betrachten und könne bei der kosovarischen Botschaft in der Schweiz einen Pass beantragen. A._____ habe keine Beweismittel eingereicht, die eine andere Einschätzung zuließen. Demzufolge sei er nicht als schriftenlos zu betrachten.

D.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ mit Eingabe vom 10. August

2010 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er macht geltend, nach dem Zerfall des jugoslawischen Staates seien mehrere neue unabhängige Staaten entstanden; er habe aber mit keinem der neuen Staaten *einen rechtlichen Bund geschlossen* bzw. *keinen Antrag zum Erwerb irgendeiner Staatsbürgerschaft oder irgendeiner Registrierung unternommen*. Auf die Staatsangehörigkeit eines der Nachfolgestaaten verzichte er auch weiterhin. Zu bedenken sei, dass er seit 1988 in der Schweiz lebe, aber nie die Möglichkeit gehabt habe, ins nahe Ausland zu reisen.

E.

In ihrer Vernehmlassung vom 6. September 2010 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Sie weist darauf hin, dass es im vorliegenden Fall um die Beurteilung der Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers gehe, nicht aber um die Staatenlosigkeit.

F.

Der Beschwerdeführer hat sich in diesem Verfahren, soweit es um sein abgewiesenes Gesuch vom 13./19. April 2010 geht, nicht mehr geäußert. Rechtsanwalt Paul Hofer hat dem Bundesverwaltungsgericht per Fax vom 27. Februar 2012 eine von A._____ unterzeichnete Vollmacht übersandt, sich inhaltlich aber nicht zum Verfahren geäußert.

G.

Das BFM hat das von B._____ am 12. Oktober 2009 eingereichte Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit mit Verfügung vom 3. Februar 2010 abgewiesen. Ihre nachfolgenden Rechtsmittel an das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht blieben erfolglos. Hierauf wird – soweit entscheidenderheblich – in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

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 ande-

rem 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 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt.

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 insoweit einzutreten, nicht aber, soweit der Beschwerdeführer damit erreichen möchte, als staatenlos anerkannt zu werden (vgl. Art. 48 ff. 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 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2682/2007 vom 7. Oktober 2010 E. 1.2 und 1.3).

3.

3.1 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) von der Schweiz 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). Einer schriftenlosen ausländischen Person mit Jahresaufenthaltsbewilligung kann das BFM im Rahmen des freien (pflichtgemässen) Ermessens ebenfalls einen Pass für eine ausländische Person abgeben (Art. 59 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 RDV). Schutzbedürftigen und vorläufig aufgenommenen Personen wird für Auslandsreisen auf Gesuch hin eine Bewilligung zur Wiedereinreise und bei erwiesener Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 6 RDV zusätzlich ein Identitätsausweis ausgestellt (Art. 4 Abs. 4 RDV).

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

4.

Der in der Schweiz vorläufig aufgenommene Beschwerdeführer ist offensichtlich nicht im Besitz heimatlicher Reisepapiere. Ihm könnte im Falle seiner Schriftenlosigkeit ein Identitätsausweis ausgestellt werden. Vorliegend stellt sich daher die Frage, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers zu Recht verneint hat. Hierfür ist entscheidungserheblich, ob ihm die Beschaffung von Reisepapieren bei seinen Heimatbehörden zumutbar und möglich ist; dies ist nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 mit Hinweis).

4.1 Die Bestimmung von Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV bezieht sich namentlich auf schutzbedürftige und asylsuchende Personen. Da bei ihnen von einer potentiellen Gefährdung ausgegangen wird, kann von ihnen – so Art. 6 Abs. 3 RDV – die Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden. Aus dem gleichen Grund gilt dies auch in Bezug auf Personen, welche infolge Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs nach Massgabe von Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 AuG vorläufig aufgenommen wurden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4704/2009 vom 15. August 2011 E. 5.1).

4.2 Das Asylgesuch des Beschwerdeführers wurde letztinstanzlich von der Asylrekurskommission abgewiesen. Diese hat in ihrem Urteil vom

22. Dezember 1993 festgestellt, dass der Vollzug seiner Wegweisung möglich, zulässig und zumutbar sei. Die vorläufige Aufnahme des Beschwerdeführers in Rahmen der Humanitären Aktion 2000 hat an dieser Einschätzung nichts geändert. Der Beschwerdeführer gehört somit nicht zum soeben beschriebenen Personenkreis, von dem von vornherein keine Kontaktaufnahme mit den Heimatbehörden verlangt werden kann.

4.3 Damit stellt sich lediglich die Frage, ob für den Beschwerdeführer die Beschaffung von Reisepapieren deshalb unmöglich ist, weil er den Kosovo in einem Zeitpunkt verlassen hat, als dieser noch eine autonome Provinz in der jugoslawischen Republik Serbien war. Nach dem Zerfall Jugoslawiens und dem Kosovokrieg von 1999 wurde die Provinz Kosovo durch die UN-Resolution 1244 unter die Verwaltungshoheit der Vereinten Nationen gestellt. Am 17. Februar 2008 erklärte sich der Kosovo für unabhängig; seine Unabhängigkeit wurde mittlerweile von mehr als 90 Staaten, darunter auch von der Schweiz, anerkannt. Dass der Beschwerdeführer auf den Erwerb der Staatsangehörigkeit des erst nach seiner Ausreise entstandenen Staates verzichten möchte, bedeutet allerdings nicht, dass es ihm objektiv unmöglich wäre, sich dort Reisepapiere zu beschaffen. Die Prüfung einer solchen Möglichkeit überschneidet sich mit der Prüfung der Frage, welche Voraussetzungen im Falle der Anerkennung der Staatenlosigkeit vorliegen müssen. Art. 1 Ziff. 1 des Übereinkommens vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40; im Folgenden: Staatenlosen-Übereinkommen) definiert als staatenlos *eine Person, die kein Staat aufgrund seiner Gesetzgebung als seinen Angehörigen betrachtet*.

4.3.1 Im Falle der vom Beschwerdeführer geschiedenen Ehefrau hat die Vorinstanz durch die Schweizerische Vertretung in Priština abklären lassen, ob B._____ die Staatsangehörigkeit des Kosovo erwerben kann. Die Vertretung hat als Ergebnis ihrer Abklärungen darauf hingewiesen, dass die in der Diaspora lebenden Betroffenen der zweiten Generation problemlos die kosovarische Staatsangehörigkeit erlangen könnten, vorausgesetzt, deren Eltern seien in der ursprünglichen Heimatgemeinde registriert. B._____ verfüge an dem von ihr bezeichneten Geburtsort über familiäre Wurzeln, was ihr erlaube, dort einen Identitätsausweis und einen Pass zu beantragen. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverwaltungsgericht die Schlussfolgerung gezogen, dass B._____ nicht als staatenlos zu betrachten sei (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1443/2010 vom 18. November 2011 E. 4.2.1 und 4.2.2, vgl. auch Urteil C-1538/2009 vom 29. Dezember 2011 E. 6).

4.3.2 Das Bundesgericht hat den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts geschützt. Es hat im Wesentlichen dargelegt, dass Staatenlosigkeit zu verneinen sei, wenn ein Staat bereit sei, die "de facto" staatenlose Person (wieder) als seine Angehörige anzuerkennen. Personen, die ihre Staatsangehörigkeit freiwillig aufgegeben hätten oder sich ohne triftige Gründe weigerten, diese wieder zu erwerben, fielen nicht unter das Staatenlosen-Übereinkommen. Hieran ändere auch der Zerfall (Dismembration) der "Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien" nichts: Der Wechsel der Souveränität über eines ihrer ehemaligen Gebiete führe gemäss Praxis in der betreffenden Region zum Wechsel der Staatsangehörigkeit der dort lebenden Personen und ihrer Verwandten. Ein Options- bzw. Wahlrecht hinsichtlich der Staatsangehörigkeit eines bestimmten Nachfolgestaates bestehe nach der Staatenpraxis nicht und könne auch nicht hinsichtlich der Staatenlosigkeit angenommen werden. Selbst wenn der Kosovo die klassischen Kriterien der Staatlichkeit nicht vollumfänglich erfüllen sollte, sei dies angesichts des Umstands, dass ihn die Schweiz als Staat anerkannt habe, nicht relevant (Urteil des Bundesgerichts 2C_36/2012 vom 10. Mai 2012 E. 3.1 – 3.3).

4.4 Aus vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass der Beschwerdeführer die Staatsangehörigkeit des Kosovo und von dort somit auch Identitäts- bzw. Reisepapiere erlangen kann. Dass ihm dies – angesichts fehlender bzw. nicht mehr nachweisbarer familiärer Wurzeln an seinem Geburtsort – unmöglich sei, wird vom Beschwerdeführer jedenfalls nicht dargetan. Er kann nach alledem nicht als schriftenlos betrachtet werden, und es ist dabei ohne Belang, dass er mit dem erst nach seiner Ausreise neu entstandenen Staat nicht zu tun haben will.

5.

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

6.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer die Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 1 und 3 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, soweit auf sie einzutreten ist, abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 900.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz
- das Migrationsamt des Kantons Thurgau

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Ruth Beutler

Barbara Giemsa-Haake

Versand: