



Urteil vom 31. Mai 2017

Besetzung

Richter Martin Kayser (Vorsitz),
Richter Andreas Trommer,
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Gerichtsschreiber Ardian Nikolla.

Parteien

A._____,
vertreten durch lic. iur. Josef Jacober,
Oberer Graben 44, Postfach, 9001 St. Gallen,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:**A.**

Der aus Mazedonien stammende Beschwerdeführer (geb. 1970) reiste im Jahr 1991 erstmals in die Schweiz ein und ersuchte in der Folge drei Mal erfolglos um Asyl. Das dritte Asylgesuch vom 7. Oktober 1997 zog er mit der Absicht, nach Mazedonien auszureisen, zurück. Nachdem die mazedonischen Behörden dem Beschwerdeführer die Einreise verweigerten, nahm das Bundesamt für Migration (BFM; heute: Staatssekretariat für Migration [nachfolgend: SEM bzw. Vorinstanz]) das Asylverfahren wieder auf und lehnte das Gesuch mit Verfügung vom 13. Februar 2004 unter erneuter Anordnung der Wegweisung und deren Vollzug ab.

B.

Gegen diese Verfügung reichte der Beschwerdeführer bei der Schweizerischen Asylrekurskommission Beschwerde ein. Am 27. Oktober 2005 zog die Vorinstanz ihren Entscheid – soweit den Wegweisungsvollzug betreffend – in Wiedererwägung und verfügte die vorläufige Aufnahme zufolge Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs (vgl. Akten der Schweizerischen Asylrekurskommission im Verfahren N 241941, insbes. den Beschluss vom 3. November 2005, act. 16).

C.

Am 11. August 2009 ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz um Abgabe eines Passes wegen Schriftenlosigkeit. Dem Gesuch legte er eine Bestätigung der mazedonischen Botschaft bei, wonach er keine mazedonische Staatsbürgerschaft besässe (Vorakten der Vorinstanz betreffend schweizerische Reisepapiere [nachfolgend: SEM act.] 4). Die Vorinstanz stellte ihm im Sinne einer Ausnahme am 6. Oktober 2009 ein Ersatzreisedokument für die Dauer von zwölf Monaten aus, damit er in Mazedonien vor Ort die notwendigen Schritte für die Erlangung der mazedonischen Staatsangehörigkeit einleiten könne (SEM act. 6).

D.

Am 30. September 2010 reichte der Beschwerdeführer ein neues Gesuch um Ausstellung eines Passes wegen Schriftenlosigkeit ein. Mit Verfügung vom 11. November 2010 verweigerte die Vorinstanz eine erneute Ausstellung und begründete den Entscheid unter anderem damit, dass er nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, sich innerhalb des vorangehenden Jahres in Mazedonien einbürgern zu lassen (SEM act. 10).

E.

Ein erneutes Gesuch des Beschwerdeführers um Ausstellung eines Reisedokuments vom 24. Juni 2011 wies die Vorinstanz mit Verfügung vom 22. Juli 2011 ab (SEM act. 14).

F.

Am 8. August 2014 gelangte der Beschwerdeführer ein weiteres Mal an die Vorinstanz mit einem Gesuch um Ausstellung eines Reisepasses (SEM act. 15). Mit Eingaben vom 23. März 2015 und vom 20. April 2015 ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz um beförderliche Behandlung seines Gesuches sowie um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung (SEM act. 20 sowie act. 21). Mit Verfügung vom 6. November 2015 lehnte die Vorinstanz das diesem Verfahren zugrunde liegende Gesuch ab. Dabei stellte sie sich im Wesentlichen auf den Standpunkt, dass nach wie vor nicht von einer Unmöglichkeit, heimatliche Reisedokumente zu beschaffen, ausgegangen werden könne.

G.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 10. Dezember 2015 beantragt der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht, die Verfügung vom 6. November 2015 sei aufzuheben und ihm ein Reisepass sowie ein Rückreisevisum auszustellen. In seiner Begründung macht er geltend, er habe versucht, die Staatsbürgerschaft von Mazedonien zu erlangen, da er dort geboren wurde und seine nächsten Verwandten Staatsbürger dieses Landes seien. Da Mazedonien ihm die Wiedereinbürgerung verweigere und ihm dementsprechend keine nationalen Reisedokumente ausstelle, habe er als staaten- und schriftenlos zu gelten (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [nachfolgend: BVGer act.] 1).

H.

In ihrer Vernehmlassung vom 4. Februar 2016 hält die Vorinstanz vollumfänglich an ihren Erwägungen fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 5).

I.

Mit Replik vom 10. März 2016 macht der Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, er habe alle ihm in der Schweiz zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Wiedereinbürgerung ausgeschöpft. Es sei unerlässlich, dass er nach Mazedonien reisen könne, um vor Ort das Einbürgerungsverfahren einzuleiten (BVGer act. 7).

J.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Verfügungen der Vorinstanz betreffend Reisedokumente und Bewilligungen zur Wiedereinreise sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG; Art. 5 VwVG; Art. 59 AuG; Art. 1 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 [RDV, SR 143.5]).

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 als Verfügungsadressat zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt (Art. 50 und 52 VwVG).

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet 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 Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer hat im vorinstanzlichen Verfahren – wie auch in den vorausgegangenen Asylverfahren – die mazedonische Staatsangehörigkeit behauptet. In der Begründung seiner Beschwerde führt er zudem

aus, nicht nur schriftenlos, sondern auch staatenlos zu sein (BVGer act. 1, Beschwerdeschrift Ziff. 5 Bst. b sowie Ziff. 11). Das vorliegende Verfahren um Abgabe eines schweizerischen Ersatz-Reisedokumentes bietet indes keinen Raum, die Frage einer Staatenlosigkeit zu überprüfen. Letztere müsste in einem separaten Verfahren geltend gemacht werden (Urteil des BVGer C-858/2011 vom 9. März 2012 E. 3.1). Der Beschwerdeführer beantragte bei der Vorinstanz denn auch die Ausstellung eines Passes infolge Schriftenlosigkeit (vgl. SEM act. 15/30). Strittig und zu prüfen ist somit einzig, ob der Beschwerdeführer die gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausstellung eines schweizerischen Passes für eine ausländische Person erfüllt.

3.2 Einer vorläufig aufgenommenen Person kann ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden, wenn sie schriftenlos ist und das SEM ihr eine Rückreise in die Schweiz nach Art. 9 RDV bewilligt (Art. 59 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 4 RDV). Gemäss der Legaldefinition von Art. 10 Abs. 1 RDV gilt eine ausländische Person als schriftenlos, wenn sie keine gültigen Reisedokumente ihres Heimatstaates besitzt *und* wenn von ihr nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen heimatlichen Behörden um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokumentes bemüht (Bst. a), oder wenn für sie die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b).

3.3 Der Beschwerdeführer besitzt aufgrund seiner Landesabwesenheit im Zeitpunkt der Sezession Mazedoniens von einer Teilrepublik Ex-Jugoslawiens zu einem unabhängigen Staat keine gültigen Reisedokumente. Die Vorinstanz verneinte die Schriftenlosigkeit mit der Begründung, es sei dem Beschwerdeführer dennoch zumutbar und möglich, Reisepapiere seines Heimatlandes zu beschaffen.

3.4 Personen, welche eine Jahresaufenthaltsbewilligung besitzen und namentlich weder schutzbedürftig noch asylsuchend sind, wird die Kontaktaufnahme zu den Behörden des Herkunftsstaates zur Ausstellung von Reisedokumenten zugemutet (vgl. Art. 10 Abs. 3 RDV sowie Urteil des BGer 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 m.H.). Der Beschwerdeführer erhebt denn auch keine Einwände gegen eine Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden, will er sich doch bereits mehrmals, aber vergebens, mit der mazedonischen Vertretung in der Schweiz in Verbindung gesetzt haben.

4.

4.1 1992 gab sich Mazedonien ein eigenes Bürgerrecht, welches auf dem Prinzip der Kontinuität basierte und auf dessen Grundlage rund 90 Prozent der erwachsenen Bevölkerung der ehemaligen sozialistischen Republik von Amtes wegen die neue Staatsbürgerschaft erhielten (vgl. LJUBICA SPASKOVSKA, Macedonian's Nationals, Minorities and Refugees in the Post-Communist Labyrinths of Citizenship, 2010, S. 9 m. H. <http://www.ci-tsee.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0003/108867/206_macedoniasnationalminoritiesandrefugeesinthepostcommunistlabyrinthsofcitizenshi.pdf>, aufgerufen im Mai 2017). Für mazedonische Migranten in der Diaspora und ihre Nachkommen, welche nicht mehr das Bürgerrecht besitzen, wird in Art. 11 des geltenden mazedonischen Bürgerrechtsgesetzes die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung statuiert. Dass grundsätzlich eine Möglichkeit für eine Wiedereinbürgerung besteht, wird vom Beschwerdeführer anerkannt. Dennoch würden ihm die mazedonischen Behörden faktisch die Wiedereinbürgerung verwehren.

4.2 Bereits im Zusammenhang mit der jährlichen Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung wurde der Beschwerdeführer jeweils vom Migrationsamt aufgefordert, Bemühungen zur Erlangung von heimatlichen Reisedokumenten nachzuweisen. In der Folge gelangte er wiederholt schriftlich und persönlich an die mazedonische Vertretung und beantragte die Eröffnung eines Einbürgerungsverfahrens. Die mazedonischen Behörden stellten ihm jeweils auf Anfragen eine Bestätigung aus, wonach er nicht Bürger von Mazedonien sei oder als solcher nicht verzeichnet wäre (vgl. SEM act. 9/2 sowie act. 15/17, 26 und 30). Dem Beschwerdeführer zufolge habe die Botschaft ihm eröffnet, dass er für das Einreichen eines formellen Einbürgerungsgesuchs einen mazedonischen Geburtsschein sowie einen mazedonischen Strafregisterauszug vorweisen müsse. Einen Geburtsschein habe er über seine in der Heimat lebende Mutter erlangen können. Die Ausstellung des Strafregisterauszugs sei aber von einer persönlichen Vorsprache in Mazedonien abhängig gemacht worden. Dennoch werde ihm von mazedonischer Seite keine Laisser-Passer-Bewilligung hierzu gewährt. Da in Mazedonien grosser Wert auf persönliches Erscheinen und Vorsprechen gelegt werde, sei die Beschaffung der übrigen Dokumente von der Schweiz aus nicht möglich. Die Anfragen des Beschwerdeführers bei der Vertretung würden pauschal abgewiesen. Die Passivität der mazedonischen Vertretung erklärt sich der Beschwerdeführer unter anderem damit, dass er als albanischer Moslem von dieser benachteiligt werde. Der Staat Mazedonien habe kein besonderes Interesse daran, einen Zugehörigen dieser Volksgruppe einzubürgern (BVGer act. 1, Beschwerdeschrift

Ziff. 9 Bst. c sowie Ziff. 10 Bst. b). Der Beschwerdeführer habe damit alle ihm in der Schweiz zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft, um die mazedonische Staatsbürgerschaft zu erhalten. Er müsse selbst nach Mazedonien reisen, dort vorsprechen und einen dort ansässigen Rechtsanwalt mit der Sache beauftragen können.

4.3 Die Vorinstanz macht demgegenüber geltend, der Vollzug der Wiedereinbürgerung scheitere am Nichterbringen der von den mazedonischen Behörden verlangten Unterlagen. Weiter könne der Beschwerdeführer nicht belegen, dass ein persönliches Erscheinen in Mazedonien unabdingbar sei. Zudem weist die Vorinstanz darauf hin, dass dem Beschwerdeführer im Oktober 2009 ein Ersatzreisedokument für ein Jahr ausgestellt wurde, damit er nach Mazedonien reisen konnte, um die Staatsangehörigkeit vor Ort zu beantragen. Gemäss Aktenlage habe er dies aber versäumt. Der Beschwerdeführer habe insgesamt nicht alle Möglichkeiten zur Beschaffung sämtlicher von den Behörden für die Wiedereinbürgerung verlangten Dokumente ausgeschöpft und könne daher nicht als schriftenlos im Sinne des Gesetzes betrachtet werden (vgl. SEM act. 23/2).

4.4 Gemäss den vom Beschwerdeführer vorgelegten Schreiben des mazedonischen Innenministeriums ist er nicht als Staatsangehöriger registriert. Die Einbürgerung wurde von der Vorlage bestimmter Urkunden abhängig gemacht. Dass das vom Beschwerdeführer beschriebene Vorgehen bisher nicht zum gewünschten Ziel führte, erstaunt nicht, zumal er nicht alle geforderten Urkunden vorgelegt hat. Dass die erforderlichen Unterlagen nur vor Ort beantragt werden könnten, blieb unbelegt. Der Beschwerdeführer hat sich sodann nicht bemüht, über einen bevollmächtigten Anwalt an das erforderliche Leumundszeugnis zu gelangen (vgl. das Urteil des BVGer C-6728/2010 vom 20. November 2012 E. 4.3.1 m.H.).

Das Gericht verkennt nicht, dass sich der Beschwerdeführer in einer misslichen Situation befindet, zumal er mittlerweile seit vielen Jahren ohne Reisedokumente auskommen muss. Dennoch hat er es aus nicht ersichtlichen Gründen unterlassen, in Mazedonien die erforderlichen Schritte für eine Einbürgerung einzuleiten, als er für die Dauer von zwölf Monaten ein Reisedokument erhielt. Die Vorinstanz wies ihn seinerzeit auf die Folgen des Untätigbleibens hin. Im Rahmen seines erneuten Gesuches vom 30. September 2010 wurde er von der Vorinstanz aufgefordert, Auskunft über die in Mazedonien unternommenen Schritte zu erteilen. Er vermochte lediglich eine Bestätigung des Innenministeriums von Mazedoniens, datiert vom

19. Oktober 2010, einzureichen, wonach er nicht im Register der Staatsangehörigen eingetragen sei (SEM act. 8 und act. 9). Auch während des Beschwerdeverfahrens konnte der Beschwerdeführer nicht dartun, weshalb es ihm während seines Aufenthalts in Mazedonien nicht gelang, ein formelles Einbürgerungsgesuch bei den zuständigen Behörden einzureichen (vgl. BVGer act. 1, Beschwerdeschrift Ziff. 8). Dabei liegt es grundsätzlich an ihm, sich um den Erhalt seiner angestammten Staatsbürgerschaft zu bemühen und damit die Grundlagen dafür zu schaffen, dass er einen nationalen Reisepass erhält und damit die negativen Folgen der Schriftenlosigkeit aufhebt. Die von ihm angedeuteten Strapazen bei der Wiedereinbürgerung bzw. die geltend gemachte Dringlichkeit einer Heimatreise vermögen daran nichts zu ändern. Auch wurde der Vorwurf der Diskriminierung nicht weiter substantiiert.

4.5 Aufgrund des Gesagten erscheinen die Aussichten des Beschwerdeführers auf die Wiedereinbürgerung zu diesem Zeitpunkt intakt. Demnach kann vorliegend die Frage der Möglichkeit der Beschaffung eines mazedonischen Passes bejaht werden.

5.

Dem Beschwerdeführer ist somit die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokuments sowohl zumutbar als auch objektiv möglich. Er ist folglich nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV zu betrachten. Insofern kann die Frage offen gelassen werden, ob auch ein Reisegrund im Sinne von Art. 9 RDV vorliegen würde, der für die Abgabe eines Ersatzreisepapiers an (schriftenlose) asylsuchende, schutzbedürftige oder vorläufig aufgenommene Personen zusätzlich erforderlich wäre (vgl. Art. 4 Abs. 4 RDV). Abschliessend gilt es darauf hinzuweisen, dass es dem Beschwerdeführer offensteht, in einem neuen Gesuch die Abgabe eines Passes für eine ausländische Person zu beantragen, sollten seine hinreichend belegten Bemühungen und Abklärungen dennoch nicht zur Ausstellung eines heimatlichen Reisepapiers führen.

6.

Die Vorinstanz hat demzufolge dem Beschwerdeführer zu Recht die Ausstellung eines Passes für ausländische Personen verweigert. Die angefochtene Verfügung ist somit im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, und die Kosten des

Verfahrens sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. 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. 1000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den in gleicher Höhe einbezahlten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- Migrationsamt des Kantons X. _____

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Martin Kayser

Ardian Nikolla

Versand: