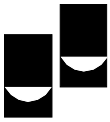
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-1870/2007
{T 0/2}

Urteil vom 22. Juli 2009

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz), Richter Blaise Vuille,
Richter Andreas Trommer,
Gerichtsschreiber Daniel Brand.

Parteien

T._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Sachverhalt:

A.
Der Beschwerdeführer (geb. 1964) reiste am 2. April 1986 als äthiopischer Staatsbürger in die Schweiz ein und ersuchte hier um Asyl. Mit Verfügung vom 20. März 1987 lehnte der damals zuständige Delegierte für das Flüchtlingswesen (DFW; heute: Bundesamt für Migration, BFM) das Asylgesuch ab, verfügte gleichzeitig die Wegweisung aus der Schweiz und ordnete den Wegweisungsvollzug an. Die gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde zog der Rekurrent mit Erklärung vom 27. Mai 1991 zurück, nachdem ihm eine Jahresaufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen in Aussicht gestellt worden war.

B.
Am 24. bzw. 29. Januar 2007 ersuchte der Beschwerdeführer um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Dabei machte er geltend, er stamme aus einem ehemals äthiopischen Gebiet, welches seit 1993 zum Staatsgebiet von Eritrea gehöre. Er betrachte sich deshalb als eritreischer Staatsangehöriger. Entsprechend sei ihm am 19. Juni 2000 von der eritreischen Vertretung in Genf eine heimatliche Identitätskarte ausgestellt worden. Hingegen sei ihm die Möglichkeit verwehrt, einen eritreischen Reisepass zu erhalten, müsste er doch rückwirkend bis zum Jahre 1991 eine zweiprozentige Einkommenssteuer bezahlen. Obwohl er sich um Nachzahlung bemüht habe, sehe er sich aufgrund seiner zurzeit eher schwierigen finanziellen Situation nicht imstande, die erforderliche Summe von umgerechnet fast Fr. 20'000.- aufzubringen. Zudem könne er die finanzielle Unterstützung der repressiven eritreischen Regierung auch aus ethischen Gründen nicht mehr vertreten.

C.
Mit Verfügung vom 6. Februar 2007 wies die Vorinstanz das Gesuch ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, der Beschwerdeführer habe nicht nachgewiesen, dass ihm die Vertretung von Eritrea die Ausstellung eines Reisepasses grundsätzlich verweigern würde. Ebenso habe er keine schriftlichen Belege beigebracht, aus welchen die effektive Höhe der von ihm verlangten Passgebühr hervorgehe. Ungeachtet dessen sei es Teil der staatlichen Souveränität von Eritrea festzulegen, welche Gebühren für die Ausstellung eines Reisepasses zu entrichten respektive inwieweit Abgaben für im Ausland wohnhafte Staatsangehörige vorgesehen seien. Hingegen sei es nicht Aufgabe der schwei-

zerischen Behörden, Ersatzreisepapiere für ausländische Personen abzugeben, welche die finanziellen Bedingungen für die Ausstellung von heimatlichen Reisepässen nicht erfüllen könnten oder aus ethischen Gründen nicht erfüllen wollten. Der Beschwerdeführer 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.

D.
Mit Rechtsmitteleingabe vom 6. März 2007 beantragt der Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Ausstellung des beantragten Ersatzreisepapiers; in prozessualer Hinsicht wird um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ersucht. Zur Begründung bringt der Rekurrent im Wesentlichen vor, die Verweigerungspraxis der eritreischen Konsularbehörden sei von diversen Stellen – namentlich der Schweizerischen Flüchtlingshilfe sowie dem amerikanischen Aussenministerium – dokumentiert worden. Die Tatsache, dass er keine schriftlichen Belege vorlegen könne, dürfe ihm nicht entgegengehalten werden. Im Dezember 1999 sowie im Januar 2000 habe er insgesamt Fr. 1'853.- an das eritreische Konsulat überwiesen. Trotz anderslautender telefonischer Auskunft eines Angestellten der besagten Vertretung sei ihm nach einer weiteren Einzahlung von Fr. 255.- lediglich eine Identitätskarte, jedoch nicht der ebenfalls in Aussicht gestellte Reisepass ausgestellt worden. Abschliessend weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass ihm im Jahre 1991 oder 1992 von der Vorinstanz ein schweizerisches Ersatzreisepapier ausgestellt worden sei.

Nebst einer Unterstützungsbestätigung der Sozialen Dienste Zürich vom 12. März 2007 waren der Eingabe drei Empfangsscheine in Kopie beigelegt, die die Geldüberweisungen des Beschwerdeführers an das eritreische Konsulat in Genf belegen sollen.

E.
Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 29. März 2007 auf Abweisung der Beschwerde. Die Tatsache, dass dem Beschwerdeführer eine eritreische Identitätskarte ausgestellt worden sei, lasse darauf schliessen, dass seitens der eritreischen Behörden keine grundsätzlichen Vorbehalte bezüglich der Ausstellung von heimatlichen Ausweisschriften bestünden. Im Übrigen könne es nicht Aufgabe des BFM sein, sich zur Verwendung von Steuergeldern eines souverä-

nen Staates zu äussern. Dass der Beschwerdeführer aus persönlichen Motiven die Einkommenssteuer nicht entrichten wolle, sei seine Entscheidung, welche jedoch an der grundsätzlichen Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses nichts zu ändern vermöge.

F.
In seiner Replik vom 16. Mai 2007 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen und deren Begründung vollumfänglich fest und verweist erneut auf seine prekäre finanzielle Lage, die es ihm verunmögliche, einen eritreischen Reisepass zu erhalten.

G.
Am 15. Juni 2009 zog das Bundesverwaltungsgericht die kantonalen Akten bei.

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 Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), 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 VwVG, 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 (vgl. Art. 4 Abs. 1 RDV). Sofern sie als schriftenlos gelten, kann ein solcher Pass auch an ausländische Personen mit Jahresaufenthaltsbewilligung abgegeben werden (vgl. 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 Beschwerdeführer 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.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).

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 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) 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). 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 seit bald zwei Jahrzehnten 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 eritreischen Reisepasses nicht verlangt werden. Aus den Akten geht diesbezüglich hervor, dass ihm am 19. Juni 2000 von der eritreischen Vertretung in Genf eine heimatliche Identitätskarte ausgestellt worden ist.

3.3 Der Beschwerdeführer erachtet vielmehr die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokumentes als objektiv unmöglich und bringt in diesem Zusammenhang vor, eritreische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die im Ausland lebten, könnten heimatliche Pässe und weitere konsularische Dienste nur erhalten, wenn die lückenlose Bezahlung einer zweiprozentigen Einkommenssteuer nachgewiesen sei. In

diesem Zusammenhang weist die Vorinstanz in ihrer Verfügung darauf hin, dass es Teil der staatlichen Souveränität von Eritrea sei, die Höhe der Gebühren für die Ausstellung von Reisepässen festzulegen respektive zu bestimmen, inwieweit Abgaben für im Ausland wohnhafte Staatsangehörige vorgesehen seien.

Dieser Auffassung ist zuzustimmen, kommt doch dem Heimatstaat bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, den es zu respektieren gilt. Demnach kann es nicht Aufgabe der schweizerischen Behörden sein, Ersatzreisepapiere an ausländische Personen abzugeben, welche die formellen Voraussetzungen für die Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses nicht zu erfüllen vermögen; andernfalls führte dies zu einem unzulässigen Eingriff in die Souveränität des betroffenen Drittstaates (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3044/2007 vom 23. Januar 2009 E. 3.3). Keine entscheidswesentliche Bedeutung kommt dem Einwand des Beschwerdeführers zu, "die finanzielle Unterstützung der repressiven eritreischen Regierung" aus ethischen Gründen nicht mehr vertreten zu können (vgl. Gesuch vom 24. Januar 2007). Damit wird – wie das BFM in seiner Vernehmlassung zutreffend festgehalten hat – die grundsätzliche Möglichkeit zur Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses nicht in Frage gestellt. In casu erweist sich somit die Beschaffung eines eritreischen Reisedokumentes nicht als objektiv unmöglich im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. b RDV.

3.4 Der Beschwerdeführer kann daher nicht als schriftenlos im Sinne von Artikel 7 RDV bezeichnet werden, weshalb die Vorinstanz dessen Gesuch zu Recht abgelehnt hat. An dieser Beurteilung vermag auch der Hinweis des Rekurrenten, wonach ihm in der Vergangenheit ein Ersatzreisepapier ausgestellt worden sei, nichts zu ändern, erfolgte doch die Ausstellung eines sogenannten "Identitätsausweises für schriftenlose Ausländer" vor mehr als 17 Jahren und unter der Annahme, beim Beschwerdeführer handle es sich um einen äthiopischen Staatsangehörigen. Andererseits entbindet die frühere Ausstellung eines Ersatzreisepapiers das BFM nicht von der Pflicht, die Abgabevoraussetzungen – namentlich die Schriftenlosigkeit einer Person – im Rahmen der Prüfung eines neuen Gesuches von Amtes wegen festzustellen und jeweils von Grund auf neu zu prüfen (Art. 7 Abs. 3 RDV).

4.
Aus diesen Darlegungen folgt, dass die angefochtene Verfügung Bun-

desrecht nicht verletzt. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde 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.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wäre der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig. Angesichts der besonderen Umstände ist jedoch von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen (Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG i.V.m. Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]), womit das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gegenstandslos wird.

Dispositiv Seite 9

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (mit den Akten N [...])
- das Migrationsamt des Kantons Zürich (mit den kantonalen Akten)

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Ruth Beutler	Daniel Brand

Versand: