

**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativ federal**



---

Abteilung III  
C-1066/2006  
C-1830/2008  
{T 0/2}

**Urteil vom 12. Januar 2010**

---

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),  
Richter Antonio Imoberdorf, Richter Bernard Vaudan,  
Gerichtsschreiber Lorenz Noli.

---

Parteien

1. R\_\_\_\_\_,  
2. W\_\_\_\_\_,  
3. E\_\_\_\_\_,  
4. I\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

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

---

Gegenstand

Reisedokumente.

## **Sachverhalt:**

### **A.**

R\_\_\_\_\_ (nachfolgend: Beschwerdeführer 1), dessen Ehefrau W\_\_\_\_\_ (Beschwerdeführerin 2) und ihr 1994 geborener gemeinsamer Sohn E\_\_\_\_\_ (Beschwerdeführer 3), alle irakische Staatsangehörige, gelangten Ende 1997 resp. Ende 1998 in die Schweiz und ersuchten hier um Asyl. Den Anträgen wurde seitens der zuständigen Instanz nicht entsprochen, die Gesuchsteller wurden aus der Schweiz weggewiesen und zur Ausreise aufgefordert (zwei Verfügungen vom 26. Juli 2000). Auf Beschwerde hin wurde der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt und die Beschwerdeführer 1 bis 3 wurden vorläufig aufgenommen (Verfügungen vom 13. Mai bzw. 26. Juli 2002).

### **B.**

Am 6. August 2003 kam die gemeinsame Tochter I\_\_\_\_\_ (Beschwerdeführerin 4) zur Welt.

### **C.**

Im April 2004 erhielten die Beschwerdeführer 1 bis 4 eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton St. Gallen, welche seither regelmässig verlängert wurde.

### **D.**

Am 21. Januar 2005 ersuchten die Beschwerdeführer 1 und 2 für sich und ihre Kinder um Ausstellung von Reiseersatzpapieren für ausländische Personen. Die Gesuche wurden von der Vorinstanz am 9. Februar 2005 gutgeheissen und die beantragten Reisepapiere in der Folge ausgestellt.

### **E.**

Am 13. April 2005 verfügte die Vorinstanz die Einziehung der den Beschwerdeführern ausgestellten Reisedokumente. Sie begründete dies mit der mittlerweile gewonnenen Erkenntnis, wonach die ständige Vertretung der Republik Irak in Genf ihren in der Schweiz wohnhaften Landsleuten seit dem 1. Januar 2005 wieder nationale Reisepässe ausstelle. Den Beschwerdeführern sei zuzumuten, sich an besagtem Ort um Erhalt solcher Ausweisschriften zu bemühen. Die zur Erteilung von Ersatzreisepapieren vorauszusetzende Schriftenlosigkeit sei nicht mehr gegeben.

Die einer allfälligen Beschwerde von Gesetzes wegen zukommende aufschiebende Wirkung wurde seitens der Vorinstanz nicht entzogen.

**F.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 25. April 2005 gelangten die Beschwerdeführer 1 und 2 an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), als die damals zuständige verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz und ersuchten für sich und ihre Kinder um Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und Belassung der schweizerischen Ersatzreisepapiere. Zur Begründung machten sie sinngemäss geltend, sie wären mit irakischen Reisepässen vermutungsweise in ihrer Bewegungsfreiheit erheblich eingeschränkt. Ihre nahe Verwandtschaft lebe in Deutschland und sie müssten weiterhin die Möglichkeit haben, diese dort zu besuchen. Solche Reisen wären aber wegen der bestehenden Visumpflicht aufwändiger und es sei überhaupt fraglich, ob die deutschen Behörden irakische Reisepässe als rechtsgenügend erachten und gestützt darauf die für eine Einreise notwendigen Visa erteilen würden.

**G.**

In einem weiteren, unaufgefordert an die Rechtsmittelinstanz gerichteten Schreiben vom 25. Mai 2005 wendeten die Beschwerdeführer zusätzlich ein, ihren Abklärungen bei der irakischen Vertretung in Genf zufolge würden nationale Reisepässe nur dann ausgestellt, wenn die jeweiligen Gesuchsteller „original irakische Reisepapiere“ vorlegen könnten. Sie selber seien aber nicht im Besitz solcher Originaldokumente; sie hätten nur Kopien nationaler Identitätskarten. Überdies sei es ihnen auch nicht möglich, die für die Ausstellung eines nationalen Reisepasses benötigten Dokumente im Irak zu besorgen oder besorgen zu lassen. Sie gehörten der Minderheit der aramäischen Glaubensgemeinschaft an, deren Mitglieder im Irak verfolgt würden. An nahen Verwandten habe nur gerade der Beschwerdeführer 1 noch einen Bruder im Land, der aber ständiger Bedrohung ausgesetzt sei. Weder ihnen (den Beschwerdeführern 1 und 2) noch dem erwähnten Bruder sei es zuzumuten, die notwendigen Dokumente im Irak zu beschaffen.

**H.**

In ihrer Vernehmlassung vom 14. Juni 2005 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Im Zusammenhang mit der Frage einer allfälligen Schriftenlosigkeit sei nicht von Bedeutung, ob das heimatliche Reisepapier von einem Drittstaat, in den der Inhaber einzurei-

sen gedenke, akzeptiert werde oder nicht. Massgebend sei einzig, ob eine ausländische Person im Besitze eines heimatlichen Reisedokuments sei bzw. ihr zuzumuten sei, sich ein solches zu beschaffen. Letzteres treffe bei den Beschwerdeführern entgegen deren Behauptung zu. Um einen irakischen Reisepass zu erhalten, müssten die Beschwerdeführer sich nicht persönlich in den Irak begeben. Sie hätten die Möglichkeit, der irakischen Vertretung in Genf ihre Nationalitätenausweise im Original vorzulegen. Falls ein Gesuchsteller nicht im Besitz eines solchen Nationalitätenausweises sei, könne die irakische Vertretung in Genf auf entsprechenden Antrag hin ein Gesuch um Abklärung der Identität an das irakische Aussenministerium in Bagdad übermitteln. Dem Gesuchsteller würde in einem solchen Fall dann die entsprechende Gesuchsnummer ausgehändigt. Ein männlicher Verwandter väterlicherseits des Gesuchstellers könne danach unter Vorlage seines eigenen Nationalitätenausweises und der vorgenannten Gesuchsnummer beim irakischen Aussenministerium in Bagdad vorsprechen. Die Nationalitätenausweise solchermaßen verwandter Personen würden identische Registernummern aufweisen. Mit dieser Registernummer könne ein Gesuchsteller somit identifiziert und die irakische Vertretung in der Schweiz zur Passausstellung ermächtigt werden.

#### I.

In einer Replik vom 1. Juli 2005 halten die Beschwerdeführer an den gestellten Begehren und deren Begründung fest. Dem Grundsatz nach werde nicht bestritten, dass in der Schweiz lebende Iraker die Möglichkeit hätten, sich durch Verwandte im Irak heimatliche Reisepapiere zu beschaffen. Die Vorinstanz übersehe aber, dass sie (die Beschwerdeführer) einer im Irak verfolgten und bedrohten Minderheit angehörten, der Bruder des Beschwerdeführers 1 in Kirkuk lebe, er für einen solchen Botengang nach Bagdad eine risikoreiche Reise auf sich nehmen müsste und – selbst wenn er sich diesen Gefahren stellen würde – nicht sicher wäre, dass er die notwendigen Dokumente auch tatsächlich bekäme. Denn die irakische Verwaltung sei korrupt und fordere Gefälligkeiten. Der Bruder des Beschwerdeführers 1 verfüge aber nicht über die nötigen Beziehungen. Komme hinzu, dass die Beschwerdeführerin 2 überhaupt keine Verwandten mehr im Irak habe und auch bei den Kindern unklar bleibe, wer für sie die nötigen Dokumente beschaffen könnte. Die Beschwerdeführerin 4 sei in der Schweiz geboren und im Irak in keinem amtlichen Register verzeichnet.

**J.**

Nachdem die Gültigkeit des auf die Beschwerdeführerin 4 ausgestellten schweizerischen Ersatzreisepapiers abgelaufen war, ersuchten die Beschwerdeführer 1 und 2 zu deren Gunsten am 13. Februar 2008 erneut um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

**K.**

Mit Verfügung vom 25. Februar 2008 wies die Vorinstanz auch dieses Gesuch ab.

**L.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 17. März 2008 gelangte die Beschwerdeführerin 4 durch ihre gesetzlichen Vertreter dagegen an das Bundesverwaltungsgericht und beantragte sinngemäss, die Verfügung der Vorinstanz sei aufzuheben und es sei ihr ein Pass für eine ausländische Person auszustellen. Zur Begründung brachte sie vor, die Eltern hätten bei der irakischen Vertretung in Bern vorgeschrieben, aber weder eine schriftliche noch eine mündliche Auskunft bekommen, ob und falls ja, wann sie einen Reisepass erhalten werde. Da sie in der Schweiz geboren sei und entsprechend nicht über eine irakische Geburtsurkunde verfüge, dürfte es für sie noch schwieriger, wenn nicht gar unmöglich sein, einen irakischen Reisepass zu erwirken.

**M.**

In ihrer Vernehmlassung vom 25. April 2008 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Im Verfahren um Beschaffung eines Reisepasses durch irakische Staatsangehörige, die sich im Ausland befänden, hätten sich in der Zwischenzeit wieder gewisse Änderungen ergeben. Fehlten die für die Passbeantragung benötigten Dokumente (Nationalitätenausweis, Identitätskarte), müssten diese nun nicht mehr zwingend über einen männlichen Verwandten im Heimatland beschafft werden. Diese Aufgabe könne auch von einer bevollmächtigten Drittperson (beispielsweise einem dazu mandatierten Anwalt) erledigt werden. In einem solchen Fall habe die antragstellende Person für diese Drittperson eine entsprechende Vollmacht auszustellen und diese durch die irakische Botschaft in Bern beglaubigen zu lassen. Soweit die Beschwerdeführer deshalb vorbrächten, die Beschaffung der heimatlichen Dokumente im Irak sei entweder nicht zumutbar oder nicht möglich, verfange dieses Argument vor dem aufgezeigten Hintergrund nicht. Auch das Vorbringen der Beschwerdeführerin 4, wonach sie in der Schweiz geboren und somit in keinem irakischen Geburtenregister

verzeichnet sei, verunmögliche ihr die Passbeschaffung nicht. Irakische Staatsangehörige könnten ihre in der Schweiz geborenen Kinder ohne weiteres bei der irakischen Botschaft in Bern registrieren lassen.

**N.**

Mit Replik vom 8. Januar 2009 liessen die Beschwerdeführer verlauten, sie würden die von der Vorinstanz aufgezeigten Möglichkeiten überprüfen. Zu diesem Zweck sei der Schriftenwechsel noch nicht abzuschliessen und es sei ihnen eine Frist bis zum 16. Juni 2009 einzuräumen.

**O.**

Mit Zwischenverfügung vom 29. Januar 2009 lehnte es das Bundesverwaltungsgericht (unter Hinweis auf bisher gänzlich fehlende Nachweise über Bemühungen zur Papierbeschaffung) ab, nochmals Frist anzusetzen, verwies aber auf die verfahrensrechtliche Regelung im Zusammenhang mit der Behandlung verspäteter Parteivorbringen und lud die Beschwerdeführerin 4 bzw. die Beschwerdeführer 1 und 2 dazu ein, unaufgefordert neue Erkenntnisse zur Sache zu dokumentieren.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

**1.**

Aufgrund des engen persönlichen und sachlichen Zusammenhangs werden die beiden Verfahren mit den Referenzen C-1066/2006 und C-1830/2008 vereinigt.

**2.**

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verwaltungsgerichtsgesetzes beim EJPD hängige Rechtsmittelverfahren wurden vom Bundesverwaltungsgericht übernommen. Die Beurteilung erfolgt nach neuem Verfahrensrecht (Art. 53 Abs. 2 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32)).

**3.**

**3.1** Gemäss Art. 31 VGG 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 vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5). Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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

**3.3** Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerde legitimiert; auf die frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden ist einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

#### **4.**

**4.1** 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).

**4.2** 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).

#### **5.**

**5.1** Zu Recht haben die Beschwerdeführer ihren ursprünglich erhobenen Einwand fallen gelassen, wonach sie für Reisen mit irakischen Reisepässen einen (im Vergleich zu Reisen mit dem schweizerischen Ersatzpapier) grösseren administrativen Aufwand betreiben müssten und eher riskierten, an der Einreise in einen Drittstaat gehindert zu werden. Denn der Sinn der Regelungen in der RDV kann nicht darin gesehen werden, in der Schweiz aufenthaltsberechtigte Ausländer

durch Abgabe von schweizerischen Ersatzreisepapieren besser zu stellen, als Landsleute mit heimatlichen Reisepässen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4253/2007 vom 19. November 2007, E. 4.3 mit Hinweisen). Demgegenüber stellen sich die Beschwerdeführer offenbar nach wie vor auf den Standpunkt, dass von ihnen nicht erwartet werden könne, sich um den Erhalt nationaler Reisepässe zu bemühen bzw. dass es für sie nicht möglich sei, solche Ausweise zu beschaffen.

## **5.2**

**5.2.1** Dass irakischen Staatsbürgern christlichen Glaubens generell keine Reisepässe ausgestellt würden, ist weder gerichtsnotorisch noch lässt sich solches aus den Vorbringen und Belegen der Beschwerdeführer schlüssig ableiten.

**5.2.2** Die Beschwerdeführer verfügen gemäss eigener Darstellung nur über Kopien nationaler Identitätsausweise (Beschwerdeführer 1 bis 3) bzw. über gar keine heimatlichen Dokumente (Beschwerdeführerin 4). Die Vorinstanz hat im Verfahren aufgezeigt, wie zur Beschaffung von irakischen Nationalitätenausweisen bzw. Identitätskarten aus dem Ausland vorgegangen werden kann. Der skizzierte Weg schliesst aus, dass sich Gesuchsteller persönlich oder über nahe Verwandte vor Ort um solche (für die Ausstellung eines nationalen Reisepasses grundlegenden) Dokumente bemühen und sich dadurch irgendwelchen Gefahren aussetzen müssen.

**5.2.3** Die Vorinstanz hat des weitern darauf hingewiesen, dass irakische Eltern ihre in der Schweiz geborenen Kinder bei der irakischen Botschaft in Bern registrieren lassen können und somit im Hinblick auf die Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses keine zusätzlichen unüberwindbaren Hindernisse bestehen würden.

**5.3** Die Beschwerdeführer haben bis heute keine Bemühungen nachgewiesen, um zu heimatlichen Reisepässen zu gelangen. Weder haben sie glaubhaft dargelegt, sich erfolglos um Ausstellung der erforderlichen Identitätsnachweise (bzw. um Eintragung der Beschwerdeführerin 4 in den irakischen Registern) bemüht zu haben, noch konnten sie auf überzeugende Weise dartun, dass ihnen die Ausstellung nationaler Reisepässe verweigert würde, obwohl sie die formellen Voraussetzungen dazu erfüllten. Sie machen zwar geltend, erfolglos bei der irakischen Vertretung in Bern vorgesprochen zu haben. Der zu ei-

nem späten Zeitpunkt und ohne irgendwelche Präzisierungen erhobene Einwand überzeugt allerdings nicht. An die Annahme der Unmöglichkeit einer Papierbeschaffung im Sinne von Art. 7 RDV sind ganz allgemein hohe Anforderungen zu stellen. Sie setzt voraus, dass ein ausländischer Staatsangehöriger die ihm möglichen und zumutbaren Schritte unternommen hat, die heimatlichen Behörden sich aber dennoch ohne zureichende Gründe weigern, das beantragte Reisedokument auszustellen. Denn die schweizerischen Behörden dürfen nicht ohne Not in die völkerrechtlich verankerte Passhoheit anderer Staaten eingreifen (vgl. anstelle vieler: Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2490/2007 vom 5. März 2009, E. 4.3).

**5.4** Den aufgezeigten Anforderungen wurden die Beschwerdeführer in casu ganz offensichtlich nicht gerecht. Bloss allgemein gehaltene Beteuerungen können für die Annahme einer Unmöglichkeit nicht ausreichen.

**5.5** Nach dem bisher Gesagten können sich die Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der von ihnen behaupteten Schriftenlosigkeit weder auf eine fehlende Zumutbarkeit noch auf eine Unmöglichkeit im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b RDV berufen.

## **6.**

Aus den voranstehenden Ausführungen folgt, dass die Vorinstanz die Ausstellung der beantragten Ersatzreisepapiere zu Recht verweigert bzw. die bereits ausgestellten Reisedokumente zu Recht wieder eingezogen hat. Sie hat damit kein Bundesrecht verletzt. Der rechtserhebliche Sachverhalt wurde richtig und vollständig festgestellt. Ferner hat die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss und zutreffend ausgeübt (Art. 49 VwVG). Die Beschwerden sind daher abzuweisen.

## **7.**

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführer 1 bis 4 kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf insgesamt Fr. 1'000.- 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]).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die beiden Beschwerdeverfahren unter den Referenzen C-1066/2006 und C-1830/2008 werden vereinigt.

**2.**

Die Beschwerden werden abgewiesen.

**3.**

Die Verfahrenskosten von insgesamt Fr. 1'000.- werden den Beschwerdeführern 1 bis 4 solidarisch auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 600.- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 400.- ist innert 30 Tagen nach Versand des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilage: Einzahlungsschein)
- die Vorinstanz (Dossier N [...] retour)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Lorenz Noli

Versand: