



---

Abteilung III  
C-5168/2010

## **Urteil vom 22. Oktober 2012**

---

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),  
Richter Andreas Trommer, Richterin Marianne Teuscher,  
Gerichtsschreiber Kilian Meyer.

---

Parteien

**D.**\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

---

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

**Sachverhalt:****A.**

Die Beschwerdeführerin (geb. 1949) ist irakische Staatsangehörige. Am 28. Januar 1998 gelangte sie in die Schweiz, wo sie tags darauf um Asyl ersuchte. Das Bundesamt für Flüchtlinge lehnte das Asylgesuch mit Verfügung vom 20. April 2000 ab, verfügte jedoch gleichzeitig die vorläufige Aufnahme, weil der Wegweisungsvollzug in den Irak nicht zumutbar sei. Mit Urteil vom 6. April 2004 wies die Asylrekurskommission die gegen diese Verfügung einreichte Beschwerde ab.

**B.**

Mit Gesuch vom 14. Mai 2010 beantragte die Beschwerdeführerin die Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise. Als Grund für die Auslandsreise gab die Beschwerdeführerin an, sie wolle ihre Familie in Syrien besuchen. Die Schriftenlosigkeit begründete sie damit, dass ein nationales Reisedokument lediglich im Irak erhältlich sei.

**C.**

Mit Verfügung vom 22. Juni 2010 wies das Bundesamt für Migration (BFM, Vorinstanz) das Gesuch um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise ab. Ein solcher Ausweis werde vorläufig aufgenommenen Personen nur bei erwiesener Schriftenlosigkeit ausgestellt (vgl. Art. 4 Abs. 4 i.V.m. Art. 6 der Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5]). Die Beschwerdeführerin erfülle die Voraussetzung der Schriftenlosigkeit aber nicht. Es sei ihr möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden des Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu bemühen. Technische Verzögerungen bei der Beschaffung eines Reisedokuments seien nicht geeignet, die Schriftenlosigkeit nach Art. 6 RDV zu begründen. Die Beschwerdeführerin habe sodann offenbar noch nicht versucht, bei der heimatlichen Vertretung ein Reisedokument anzufordern. Sie habe nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, einen heimatlichen Reisepass zu erhalten, und gelte daher nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 RDV.

**D.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 16. Juli 2010 (Datum der Postaufgabe) beantragt die Beschwerdeführerin, ihr Begehren um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise sei nochmals zu prüfen. Es sei für sie unmöglich, Reisedokumente bei den Heimatbehörden zu beschaffen. Sie habe am 12. Juli 2010 bei der irakischen Botschaft

vorgesprochen. Diese nehme aus technischen Gründen derzeit keine Anträge auf Ausstellung von Pässen an. Ein der Beschwerde beigelegtes Schreiben der irakischen Botschaft vom 12. Juli 2010 bestätigt diese Angaben der Beschwerdeführerin.

**E.**

Mit Eingabe vom 23. August 2010 beantragte die Beschwerdeführerin, es sei ihr die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und auf die Erhebung eines Kostenvorschusses zu verzichten. Das Bundesverwaltungsgericht wies dieses Gesuch mit Zwischenverfügung vom 31. August 2010 zufolge Aussichtslosigkeit der Beschwerde ab. Zur Begründung wurde auf die konstante Praxis verwiesen, wonach technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen seitens der heimatlichen Behörden bei der Ausstellung von Reisedokumenten regelmässig nicht geeignet seien, Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 6 RDV zu begründen.

**F.**

Mit Vernehmlassung vom 16. September 2010 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeschrift enthalte keine neuen erheblichen Tatsachen oder Beweismittel, die eine Änderung ihres Entscheids rechtfertigen könnten.

**G.**

Auf den übrigen 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 Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das BFM, das mit der Ablehnung der Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (vgl. Art. 59 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20] sowie Art. 1 RDV) eine Verfügung im erwähnten Sinne und

daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

**1.2** Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.3** Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

**1.4** Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

## **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 sowie – falls nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – 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 2011/1 E. 2).

## **3.**

Das BFM kann an schriftenlose Ausländerinnen und Ausländer Reisepapiere ausstellen (Art. 59 Abs. 1 AuG). Schutzbedürftigen und vorläufig aufgenommenen Personen wird für Auslandsreisen auf Gesuch hin eine Bewilligung zur Wiedereinreise und bei erwiesener Schriftenlosigkeit ein Identitätsausweis ausgestellt (Art. 4 Abs. 4 RDV). Unabdingbare Voraussetzung für die Abgabe eines Identitätsausweises an eine vorläufig aufgenommene Person ist somit, dass diese schriftenlos ist. Als schriftenlos gilt eine ausländische Person, die keine gültigen Reisedokumente ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt (Art. 6 Abs. 1 RDV), *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 Beschaf-

fung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b). Die Schriftenlosigkeit wird durch das BFM festgestellt (Art. 6 Abs. 4 RDV).

#### **4.**

**4.1** Im vorliegenden Fall ist umstritten und zu prüfen, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments – zu Recht verneinte, indem sie festhielt, es sei der Beschwerdeführerin möglich und zumutbar, ein Reisedokument bei den zuständigen heimatlichen Behörden zu beschaffen.

**4.2** Die Frage, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann (bzw. die Zumutbarkeit gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV), ist nicht nach subjektiven Gegebenheiten, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 mit Hinweis). Die Kontaktaufnahme mit den Heimatbehörden kann namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden (Art. 6 Abs. 3 RDV). Dasselbe gilt praxismässig auch für Personen, welche infolge Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen wurden (vgl. Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 AuG). Von Personen, die – wie die Beschwerdeführerin – wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen wurden (vgl. Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 AuG), kann eine solche Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten jedoch grundsätzlich verlangt werden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1826/2012 vom 29. August 2012 E. 5.2). Im Übrigen ist die Beschwerdeführerin bei der hiesigen irakischen Vertretung vorstellig geworden (vgl. die Bestätigung der irakischen Botschaft vom 12. Juli 2010). Die Kontaktaufnahme mit den Heimatbehörden ist ihr nach dem Gesagten zumutbar. Sie gilt daher nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV.

**4.3** Die Beschwerdeführerin bringt hingegen vor, die irakische Botschaft in Bern nehme aus technischen Gründen bis auf Weiteres keine Anträge auf Ausstellung eines Reisepasses entgegen. Dies mache es ihr unmöglich, gültige Reisedokumente zu beschaffen.

**4.3.1** Die Vorinstanz ging früher noch davon aus, Personen aus dem Zentral- oder dem Nordirak könnten sich keine heimatlichen Reisedokumente mehr beschaffen und seien deshalb grundsätzlich als schriftenlos zu betrachten. Anfang 2005 ging die irakische Vertretung in der Schweiz jedoch dazu über, ihren hierzulande wohnhaften Staatsangehörigen auf

Gesuch hin heimatliche Reisepässe auszustellen. Nachdem zwischenzeitlich Pässe der (allgemein anerkannten) Serie "G" ausgestellt worden waren, fand auf Anfang des Jahres 2010 erneut eine Umstellung statt. Seither ist nur noch die Ausstellung von Pässen der neuen Serie "A" vorgesehen. Auf der Internetseite der irakischen Vertretung in Deutschland wird denn auch darauf hingewiesen, dass die irakischen Behörden keine Passanträge der Serie "A" mehr entgegen nehmen, bis das neue System zur Passausstellung installiert werde. Sobald dieses zur Verfügung stehe, würden wieder Termine vereinbart (vgl. [http://www.iraqiembassy-berlin.de/docs/de/konsulat7\\_de.php](http://www.iraqiembassy-berlin.de/docs/de/konsulat7_de.php), besucht am 4. Oktober 2012). Vor diesem Hintergrund ist der Hinweis im Bestätigungsschreiben der irakischen Botschaft in Bern vom 12. Juli 2010 nachvollziehbar, wonach Anträge aus technischen Gründen bis auf weiteres nicht mehr angenommen würden (vgl. die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-1826/2012 vom 29. August 2012 E. 5.3 und C-2830/2011 vom 13. April 2012 E. 4.2).

**4.3.2** Die Beschwerdeführerin ist sodann darauf hinzuweisen, dass gemäss Auskünften der irakischen Botschaft in Bern vom März 2012 in der Schweiz lebende irakische Staatsangehörige ihre Anträge betreffend Ausstellung eines Passes der Serie "A" persönlich bei der irakischen Botschaft in Paris stellen können. Vorausgesetzt werde, dass die betroffene Person über einen irakischen Personalausweis (Hawitt Al Ahwal Al-Medanie) und die irakische Staatsangehörigkeitsurkunde (Shahadit al-Jensie) verfüge. Mit diesen Dokumenten sowie Passfotos müsse bei der irakischen Botschaft in Bern vorgesprochen werden, nach der Bearbeitung müssten diese persönlich bei der irakischen Botschaft in Paris eingereicht werden, wozu ein Termin zu vereinbaren sei (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2830/2011 vom 13. April 2012 E. 4.2). Sollte die Beschwerdeführerin nicht über die genannten Dokumente verfügen, könnte sie diese gemäss Abklärungen des BFM von einer bevollmächtigten Drittperson – beispielsweise einem Anwalt – im Irak erhältlich machen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-8018/2008 vom 16. März 2011 E. 5.4). Dass die Beschwerdeführerin zur Beschaffung eines Passes möglicherweise eine mit Umständen verbundene Reise nach Paris unternehmen muss, hat sie hinzunehmen. Es ist ihr auch zuzumuten, sich falls notwendig um die Ausstellung eines gültigen Reiseersatzdokuments bei der entsprechenden Behörde zu bemühen, um die Reise nach Frankreich antreten zu können. Hierfür müsste sie allerdings die erwähnten Vorbereitungsarbeiten bereits erledigt haben (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1826/2012 vom 29. August 2012 E. 5.4).

**4.3.3** An dieser Stelle ist zudem festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin lediglich eine einmalige Vorsprache bei der irakischen Botschaft in Bern am 12. Juli 2010 belegt. Dass sie weitere Versuche unternommen hat, sich bei den heimatlichen Behörden Reisedokumente zu beschaffen, wird weder behauptet noch belegt. Angesichts dieser nicht hinreichenden Bemühungen der Beschwerdeführerin und der geschilderten (freilich umständlichen) Möglichkeit der Passbeschaffung kann nicht gesagt werden, die Beschaffung von irakischen Reisedokumenten sei für die Beschwerdeführerin unmöglich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV.

**4.4** Die sich insgesamt über einen längeren Zeitraum erstreckenden Verzögerungen bei der Ausstellung von Reisedokumenten sind für die im Ausland lebenden irakischen Staatsbürger zweifellos unbefriedigend. Dem klaren Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 RDV zufolge begründen jedoch Verzögerungen, die bei der Ausstellung eines Reisedokuments bei den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates entstehen, die Schriftenlosigkeit im Sinne der Reisedokumentenverordnung nicht. Dass die Verordnung diese Regel aufstellt und keine Ausnahme vorsieht, rührt daher, dass die Schweiz, würde sie in einer solchen Situation auf breiter Basis von Schriftenlosigkeit ausgehen, regelmässig gehalten wäre, in die völkerrechtlich verankerte Passhoheit und damit in die Souveränität anderer Staaten einzugreifen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4704/2009 vom 15. August 2011 E. 5.2 mit Hinweisen). Mit der Anerkennung der (objektiven) Unmöglichkeit als eine der Voraussetzungen für die Annahme der Schriftenlosigkeit soll vordringlich vermieden werden, dass eine Person an Auslandsreisen gehindert wird, wenn sich die Heimatbehörden ohne zureichenden Grund – und damit willkürlich – weigern, ein Reisepapier auszustellen (vgl. bspw. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7509/2010 vom 17. Mai 2011 E. 4.6 mit Hinweisen). Dass dies vorliegend der Fall gewesen wäre, wird nicht geltend gemacht, und die Akten enthalten keine entsprechenden Anhaltspunkte. Die Ausstellung von Pässen durch die irakischen Vertretungen erfährt vielmehr wie dargelegt auf breiter Basis organisatorisch und damit grundsätzlich sachlich bedingte Verzögerungen. Solche (auch längere) Verzögerungen sind von den irakischen Staatsangehörigen hinzunehmen. Im vorliegenden Fall dauern die technisch und organisatorisch bedingten Verzögerungen auch (noch) nicht derart lange an, dass sie im Ergebnis einer Verweigerung der Ausstellung eines Reisedokuments gleichkämen. Festzustellen ist an dieser Stelle indes, dass in Fällen von ausserordentlich langen Verzögerungen, deren Ende nicht absehbar ist, bei einer verfassungskonformen Auslegung der entsprechenden Bestimmungen der Reisedokumentenverord-

nung ebenfalls von der Unmöglichkeit der Beschaffung von Reisepapieren im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV ausgegangen werden müsste (vgl. insb. Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Um einen solchen Fall handelt es sich vorliegend jedoch nicht, nachdem sich die Beschwerdeführerin bei den Heimatbehörden nicht hinreichend um die Ausstellung eines Reisedokuments bemüht hat (s. vorne, E. 4.3.3).

**4.5** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführerin die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokuments zumutbar ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV) und diese Beschaffung vorliegend auch nicht als objektiv unmöglich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV bezeichnet werden kann. Die Beschwerdeführerin ist folglich nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 RDV zu betrachten.

## **5.**

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die Vorinstanz zu Recht die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin verneint und die Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

## **6.**

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 700.- 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 S. 9.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 700.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem am 8. September 2010 geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Akten retour)
- Amt für Migration des Kantons Luzern, Fruttstrasse 15, 6002 Luzern (Ref. Nr. [...])

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Ruth Beutler

Kilian Meyer

Versand: