



---

Abteilung III  
C-1826/2012

## **Urteil vom 29. August 2012**

---

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),  
Richter Blaise Vuille, Richter Jean-Daniel Dubey,  
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

---

Parteien

Z.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

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

---

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

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

Der Beschwerdeführer (geb. 1981) ist irakischer Staatsangehöriger. Am 21. September 2008 gelangte er in die Schweiz, wo er am 23. September 2008 um Asyl ersuchte.

**B.**

Mit Verfügung vom 13. Oktober 2009 lehnte die Vorinstanz das Asylgesuch ab und ordnete die Wegweisung aus der Schweiz an. Gleichzeitig wurde die vorläufige Aufnahme des Beschwerdeführers infolge Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs angeordnet. Gegen diese Verfügung gelangte der Beschwerdeführer am 13. November 2009 rechtsmittelweise an das Bundesverwaltungsgericht. Mit Urteil vom 1. Dezember 2009 wies dieses die Beschwerde ab.

**C.**

Mit Schreiben vom 6. Dezember 2010 ersuchte der Beschwerdeführer beim BFM um Ausstellung eines Visums für einen Aufenthalt in Dänemark. In der Folge retournierte die Vorinstanz die Gesuchsunterlagen unbearbeitet mit dem Hinweis, Reisedokumente könnten lediglich persönlich bei der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde beantragt werden. Am 6. April 2010 stellte der Beschwerdeführer bei der Abteilung Migration und Schweizer Ausweise des Kantons Solothurn ein Gesuch um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise, um seine Mutter im Iran oder in China besuchen zu können. Mit Verfügung vom 8. April 2010 wies die Vorinstanz das Gesuch ab. Zwei weitere Gesuche des Beschwerdeführers um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise vom 19. Juli 2010 und 14. März 2011 wurden mit vorinstanzlichen Verfügungen vom 23. Juli 2010 bzw. 31. Mai 2011 abgelehnt.

**D.**

Am 21. Juli 2011 wurde anlässlich einer Kontrolle durch das Grenzwachtkorps Basel in einer an den Beschwerdeführer adressierten Postkuriersendung ein gefälschter irakischer Reisepass entdeckt. Aufgrund dieses Umstands wurde gegen ihn ein Strafverfahren wegen Fälschung von Ausweisen eingeleitet. Die Strafuntersuchung wurde alsdann mit Verfügung der Staatsanwaltschaft Solothurn vom 31. Oktober 2011 eingestellt, da der Tatverdacht gegen den Beschwerdeführer nicht erhärtet werden konnte.

**E.**

Am 27. Januar 2012 ersuchte der Beschwerdeführer erneut bei der Abteilung für Migration und Schweizer Ausweise des Kantons Solothurns um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise. In einem Zusatzformular betreffend Schriftenlosigkeit hielt er dazu fest, die irakische Botschaft stelle keine Ausweise aus. Dem Gesuch beigelegt waren unter anderem diverse Schreiben der irakischen Botschaft in Bern sowie die Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Solothurn vom 31. Oktober 2011 betreffend Fälschen von Ausweisen.

**F.**

Mit vorinstanzlichem Schreiben vom 6. Februar 2012 wurde der Beschwerdeführer darauf aufmerksam gemacht, dass die Voraussetzungen für die Ausstellung des beantragten Reisepapiers offensichtlich nicht erfüllt seien, weshalb man ohne seinen Gegenbericht sein Gesuch als gegenstandslos abschreibe.

**G.**

Mit Eingabe vom 20. Februar 2012 beantragte der Beschwerdeführer den Erlass einer begründeten Verfügung, woraufhin die Vorinstanz am 5. März 2012 das Gesuch um Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise ablehnte. Zur Begründung wurde ausgeführt, dem Beschwerdeführer, dessen Asylgesuch rechtskräftig abgewiesen worden sei, sei es möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines neuen heimatlichen Reisedokumentes zu bemühen. Technische Verzögerungen bei der Beschaffung eines heimatlichen Reisedokumentes seien nicht geeignet, die Schriftenlosigkeit nach Art. 6 der Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (im Folgenden: RDV, SR 143.5) zu begründen. Der Beschwerdeführer habe bei der heimatlichen Vertretung ein Reisedokument angefordert, diese habe ihm jedoch mitgeteilt, dass die Passausstellung der Serie (A) zurzeit in der Schweiz nicht möglich sei. Es bestehe zudem auch die Möglichkeit, entweder persönlich oder über einen Rechtsvertreter im Heimatstaat einen Pass zu beantragen. Es liege in der Zuständigkeit der heimatlichen diplomatischen Vertretungen, ihren in der Schweiz lebenden Staatsangehörigen gültige Pässe oder entsprechende Reisedokumente auszustellen, mit welchen heimatliche Dokumente im Ausland beschafft werden könnten.

**H.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 4. April 2012 beantragt der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung sowie die Gutheissung des Gesuchs um Ausstellung des beantragten Ersatzreisepapiers samt Bewilligung zur Wiedereinreise. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, er habe mehrmals bei der heimatlichen Vertretung in Bern versucht, ein Reisedokument anzufordern. Die Verweigerung der Reisepapierausstellung sei jedoch nicht hinreichend begründet worden. Lediglich bei der ersten Verweigerung der Passausstellung am 12. Juli 2010 sei als Begründung ein technischer Grund aufgeführt worden. Ansonsten habe man die Ausstellung ohne Grund abgelehnt, wie es sich aus den botschaftlichen Schreiben vom 19. Januar 2011 und 9. Januar 2012 ergäbe. In den genannten Bestätigungen der irakischen Vertretung sei damit eine Weigerung ohne Angabe von konkreten Gründen und damit willkürliches Handeln zu erkennen. Zwar hätten Abklärungen bei der irakischen Botschaft in Bern ergeben, dass seit den Wahlen im Irak 2010 aufgrund der damals noch nicht erfolgten Regierungsbildung sowohl im Irak wie auch in der Schweiz keine irakischen Pässe mehr ausgestellt würden, allerdings sei nicht ersichtlich, dass sich die Lage in den nachfolgenden Jahren ändere. Dies zeige auch die Tatsache, dass er innerhalb der letzten zwei Jahren drei Verweigerungen der irakischen Botschaft in Bern erhalten habe. Eine Besserung sei aufgrund der momentanen politischen Lage nicht voraussehbar, weshalb die Beschaffung eines Reisepasses unmöglich sei. Der Beschwerdeführer macht des Weiteren geltend, er habe in seinem Heimatstaat bereits mit Hilfe eines im Irak wohnhaften Bruders einen Pass beantragen lassen. Das Reisedokument sei jedoch an der Schweizer Grenze aufgrund der Vermutung einer Fälschung beschlagnahmt worden. Das daraufhin gegen ihn eingeleitete Verfahren wegen Fälschens von Ausweisen sei mit Verfügung der Staatsanwaltschaft Solothurn vom 31. Oktober 2011 eingestellt worden. Es sei ihm somit weder im Irak selbst noch auf der irakischen Botschaft möglich, die Ausstellung eines Passes zu beantragen, weshalb er als schriftenlos gelte.

Der Beschwerde beigelegt wurden unter anderem diverse Bestätigungen der irakischen Botschaft in Bern sowie die Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft Solothurn vom 31. Oktober 2011.

**I.**

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 24. Mai 2012 auf Abweisung der Beschwerde.

**J.**

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 30. Mai 2012 wurde diese Vernehmlassung dem Beschwerdeführer zur Kenntnis gebracht.

**K.**

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 – 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 unter anderem Verfügungen des BFM betreffend Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (vgl. Art. 59 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG, SR 142.20] und Art. 1 RDV). Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist 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, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

**1.3** Der Beschwerdeführer ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (Art. 50 und 52 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 sowie, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat, die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerde-

verfahren 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. BVGE 2011/1 E.2).

### **3.**

**3.1** Machte die RDV vom 27. Oktober 2004 (AS 2004 4577) bei schriftlosen schutzbedürftigen, vorläufig aufgenommenen oder asylsuchenden Personen das Ausstellen eines Identitätsausweises mit Rückreisevisum noch vom Nachweis spezifischer Reisegründe abhängig (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. a bis c RDV von 2004), so verzichtet die revidierte RDV vom 20. Januar 2010 für vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen auf diese Reiserestriktionen. Gemäss Art. 4 Abs. 4 RDV werden diesen beiden Personengruppen für Auslandsreisen auf Gesuch hin eine Bewilligung zur Wiedereinreise und bei erwiesener Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 6 RDV zusätzlich ein Identitätsausweis ausgestellt.

**3.2** Als schriftlos im Sinne der RDV 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. 6 Abs. 1 Bst. a RDV), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV). Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das BFM festgestellt (Art. 6 Abs. 4 RDV).

### **4.**

**4.1** Vorliegend ist demnach vorab zu prüfen, ob die Vorinstanz hinsichtlich des Beschwerdeführers zu Recht die Schriftenlosigkeit – als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments – verneint hat, indem sie sowohl die Möglichkeit der Beschaffung eines heimatlichen Reisepasses (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV) als auch die Zumutbarkeit entsprechender Bemühungen bei den zuständigen heimatlichen Behörden (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV) als gegeben erachtete.

**4.2** Die Frage der Zumutbarkeit, mithin diejenige, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betreffenden Personen verlangt werden kann, ist in diesem Zusammenhang nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 mit Hinweis).

## **5.**

**5.1** Namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen kann im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden (vgl. Art. 6 Abs. 3 RDV). Dasselbe gilt gemäss den diesbezüglichen Weisungen des BFM 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. Ziff. 2 der Ausführungsvorschriften zur RDV im Anhang 3/2 zu den Weisungen und Erläuterungen über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt von Mai 2006 [ANAG-Weisungen], online zu finden unter [http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen\\_und\\_kreisschreiben/weisungen\\_anag/weisungen\\_1106\\_d.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_anag/weisungen_1106_d.pdf)).

**5.2** Daraus ist zu schliessen, dass von Personen, die – wie der Beschwerdeführer – wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs nach Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 AuG vorläufig aufgenommen wurden, eine solche Kontaktaufnahme im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten verlangt werden kann. Im Übrigen ist der Beschwerdeführer bereits bei der hiesigen irakischen Vertretung vorstellig geworden (vgl. Bestätigungen der irakischen Botschaft vom 12. Juli 2010, 19. Januar 2011 sowie 9. Januar 2012). Er ist daher nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV zu betrachten.

**5.3** Der Beschwerdeführer führt hingegen aus, die irakische Botschaft verweigere die Ausstellung der verlangten Reisedokumente ohne konkrete Angaben von Gründen und handle damit willkürlich.

Die Vorinstanz ging vorerst während längerer Zeit davon aus, Personen aus dem Zentral- oder dem Nordirak könnten sich keine gültigen heimatlichen Reisedokumente mehr beschaffen und seien deshalb grundsätzlich als schriftenlos zu betrachten (vgl. Kreisschreiben des Bundesamtes für Flüchtlinge [BFF] zu den Massnahmen im Asylbereich nach Verschärfung

der Lage im Irak vom 18. August 2003 [Asyl 52.5.1]). Anfang 2005 ging die irakische Vertretung in der Schweiz in der Folge des Wiederaufbaus der administrativen Strukturen im Irak jedoch wieder dazu über, ihren hierzulande wohnhaften Staatsangehörigen – auf entsprechendes Gesuch hin – heimatliche Reisepässe auszustellen. Nachdem zwischenzeitlich Pässe der (allgemein anerkannten) Serie "G" eingeführt und ausgestellt worden waren, fand auf Anfang des Jahres 2010 erneut eine Umstellung statt: Seither ist nurmehr noch die Ausstellung von Pässen der neu eingeführten Serie "A" vorgesehen; Pässe der Serie "G" können dementsprechend nicht mehr beantragt werden. Dass durch die Einführung der neuen Passserie "A" gewisse technische Verzögerungen entstanden, erscheint nachvollziehbar. Auf der Internetseite der irakischen Vertretung in Deutschland wird denn auch darauf hingewiesen, dass die irakischen Behörden keine Passanträge der Serie "A" mehr entgegennehmen, bis das neue System zur Passausstellung installiert werde. Der Annahmestopp sei zudem vorübergehend, weshalb alle irakischen Bürger gebeten werden, bis auf Weiteres keine Anträge mehr zu schicken. Sobald das neue System 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 im August 2012). Vor diesem Hintergrund sind auch die Hinweise auf den vom Beschwerdeführer eingereichten Bestätigungen der irakischen Botschaft in Bern nachvollziehbar, Anträge könnten aus technischen Gründen bis auf weiteres nicht mehr angenommen werden (vgl. Schreiben vom 12. Juli 2010) bzw. Anträge würden nicht mehr angenommen werden (vgl. Schreiben vom 19. Januar 2011 und 9. Januar 2012). Von einem willkürlichen Handeln der irakischen Behörde kann – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – somit nicht die Rede sein. Nicht beanstandet werden kann damit auch der Umstand, dass die irakische Botschaft keine zeitlichen Angaben zur Entgegennahme von Anträgen zur Ausstellung eines Reisepapiers gemacht hat (vgl. dazu auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4870/2010 vom 7. April 2011 E. 4.6).

**5.4** Im Übrigen ist der Beschwerdeführer darauf hinzuweisen, dass neueren Auskünften der irakischen Botschaft in Bern vom März 2012 zufolge, nun 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 wird, dass die betroffene Person über einen irakischen Personalausweis (Hawitt Al Ahwal Al-Medanie) und die irakische Staatsangehörigkeitsurkunde (Shahadit al-Jensie) verfügt. Mit diesen Dokumenten sowie Passfotos muss vor-

erst bei der irakischen Botschaft in Bern vorgesprochen werden. Nachdem die Unterlagen dort vorbereitet und bearbeitet wurden, müssen sämtliche Unterlagen persönlich bei der irakischen Botschaft in Paris eingereicht werden, wozu ein Termin zu vereinbaren ist (vgl. dazu auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2830/2011 vom 13. April 2012 E. 4.2). Für die Reise nach Frankreich hat sich der Beschwerdeführer selbst bei der entsprechenden Behörde um ein gültiges Reiseersatzdokument zu bemühen. Dazu müsste er allerdings alle anderen oben erwähnten Vorbedingungen erfüllen, bzw. die notwendigen Vorbereitungsarbeiten bereits erledigt haben.

**5.5** Es ist somit nicht davon auszugehen, dem Beschwerdeführer sei die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokuments unmöglich. In diesem Sinn läuft sein Vorbringen ins Leere, die Beantragung eines Passes im Irak sei ebenfalls unmöglich, habe er doch mit Hilfe seines im Irak lebenden Bruders einen offiziellen irakischen Reisepass direkt im Irak beantragt, woraufhin ihm eine Fälschung zugesendet worden sei. Im Übrigen ist aufgrund der Akten nicht nachvollziehbar, wieso der Beschwerdeführer einen gefälschten Reisepass erhalten hat. Aus den Akten ergibt sich behaupteterweise lediglich, dass der Beschwerdeführer seinen im Irak lebenden Bruder mit der Beantragung eines Passes beauftragte. Ob dieser dann überhaupt ein offizielles Gesuch um Ausstellung eines Reisepasses bei der zuständigen irakischen Behörde stellte, ist hingegen nicht ersichtlich.

**5.6** Dem Beschwerdeführer ist somit die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokuments zumutbar (Art. 6 Abs. 1 Bst. a RDV); sie ist auch nicht objektiv unmöglich im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV. Der Beschwerdeführer ist folglich nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 und 4 RDV zu betrachten.

## **6.**

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die Vorinstanz zu Recht die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers 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 und die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

**7.**

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 800.- 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 nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (...)
- die Abteilung Migration und Schweizer Ausweise des Kantons Solothurn

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Susanne Stockmeyer

Versand: