



---

Abteilung III  
C-858/2011

## **Urteil vom 9. März 2012**

---

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),  
Richter Jean-Daniel Dubey, Richterin Ruth Beutler,  
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

---

Parteien

M.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,

gegen

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

---

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

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

Die Beschwerdeführerin (geb. \_\_\_\_\_) reiste mit ihrem Ehemann und ihrer Tochter Z. \_\_\_\_\_ (geb. \_\_\_\_\_) am 8. Mai 2001 in die Schweiz ein. Ein am 10. Mai 2001 gestelltes Asylgesuch lehnte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute BFM) mit Verfügung vom 20. Dezember 2002 ab; gleichzeitig wurde die Wegweisung aus der Schweiz verfügt. Auf eine gegen diese Verfügung gerichtete Beschwerde vom 23. Januar 2003 trat die Schweizerische Asylrekurskommission (ARK; heute Bundesverwaltungsgericht) mit Urteil vom 3. Februar 2003 nicht ein. Ein am 10. April 2003 gestelltes erstes Wiedererwägungsgesuch wies das BFF mit Verfügung vom 9. Juli 2003 ab. Das zweite Wiedererwägungsgesuch vom 3. Dezember 2003 wurde mit Verfügung vom 11. Dezember 2003 ebenfalls abgewiesen; gleichzeitig erklärte das BFF die Verfügung vom 20. Dezember 2002 für rechtskräftig und gültig. Dagegen legten die Beschwerdeführerin und ihr Ehemann am 14. Januar 2004 bei der ARK Rekurs ein, welcher mit Urteil vom 23. Januar 2004 abgewiesen wurde. Mit Eingabe vom 18. Juni 2004 liessen die beiden die Revision des Urteils der ARK vom 23. Januar 2004 beantragen. Das Revisionsgesuch wurde mit Entscheid der ARK vom 5. Juli 2004 abgewiesen. Am 22. Juli 2004 reichten die Beschwerdeführerin und ihr Ehemann eine Beschwerde beim UN-Anti-Folterkomitee (CAT) ein. Am 20. Dezember 2005 stellte die Familie bei der Vorinstanz ein zweites Asylgesuch, welches von dieser mit Verfügung vom 9. Februar 2006 erneut abgelehnt wurde. Gleichzeitig wurde die Wegweisung angeordnet. Mit Urteil vom 15. Juni 2009 wies das Bundesverwaltungsgericht die dagegen erhobene Beschwerde ab; der Vollzug der Wegweisung wurde im Zusammenhang mit der CAT-Beschwerde ausgesetzt. Seit dem 23. Juni 2010 verfügen die Beschwerdeführerin und ihre Familie über eine Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 14 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) in der Schweiz.

**B.**

Am \_\_\_\_\_ bzw. \_\_\_\_\_ gebar die Beschwerdeführerin die Tochter M. \_\_\_\_\_ bzw. den Sohn X. \_\_\_\_\_.

**C.**

Am 22. September 2010 stellte die Beschwerdeführerin für sich und ihre drei Kinder je ein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Als Begründung machte sie geltend, keine heimatlichen

Reisedokumente zu besitzen. Solche könnten auch nicht bei der Auslandsvertretung des Heimatlandes beantragt werden. Des Weiteren ersuchte sie darum, es sei in Bezug auf ihre Person im schweizerischen Ersatzreisepapier keine Staatsangehörigkeit zu vermerken, da diese unbekannt sei (vgl. Erklärung vom 17. September 2010).

**D.**

Die Vorinstanz teilte der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 3. November 2010 mit, die Voraussetzungen für die Ausstellung der entsprechenden Dokumente für sie und ihre Kinder seien gemäss der Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) offensichtlich nicht erfüllt; es werde – ohne entsprechenden Gegenbericht – auf den Erlass einer Verfügung verzichtet.

**E.**

Auf schriftliches Ersuchen der Beschwerdeführerin hin lehnte die Vorinstanz die Gesuche mit Verfügung vom 4. Januar 2011 ab. Zur Begründung wurde ausgeführt, den Gesuchstellern, deren Asylgesuche rechtskräftig abgewiesen worden seien, sei es möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokumentes zu bemühen. Die Beschwerdeführerin hätte zudem offenbar keine konkreten Schritte unternommen, bei der heimatlichen Vertretung Reisedokumente anzufordern. Damit schöpften sie nicht alle Möglichkeiten aus, Reisedokumente zu erhalten, und würden demnach nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 RDV gelten.

**F.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 1. Februar 2011 beantragt die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung in Bezug auf ihre Person, indem sie um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person und um Anerkennung der Schriftenlosigkeit ersucht. Zur Begründung bringt sie im Wesentlichen vor, sie habe konkrete Schritte bei der aserbaidischen sowie der russischen Vertretung unternommen, um ihre Identität belegen zu können. Die Bemühungen hätten sich hingegen als ergebnislos erwiesen.

Der Eingabe beigelegt waren unter anderem Kopien diverser an die Botschaft der Republik Aserbaidschan und an die russische Botschaft gericht-

teter Schreiben sowie eine am 15. September 2010 verfasste Erklärung betreffend die geltend gemachte Staatenlosigkeit der Beschwerdeführerin.

**G.**

Mit Schreiben vom 21. März 2011 weist die Beschwerdeführerin erneut darauf hin, dass sie noch immer keine Reaktionen auf ihre schriftlichen Gesuche und telefonischen Anfragen bei der aserbaidjanischen und der russischen Vertretung erhalten habe. Dies zeige, dass sie alles ihr Mögliche unternommen habe, ein gültiges Reisedokument zu erhalten. Wegen der fehlenden Reisedokumente könne sie ihren Mann, den sie kirchlich geheiratet habe, nicht zivilrechtlich heiraten. Zwar sei die armenische Botschaft bereit, ihren drei Kindern Dokumente auszustellen, weil ihr Ehemann armenischer Bürger sei; dies jedoch nur, wenn auch sie selbst ein entsprechendes Dokument vorweisen könne.

Die Beschwerdeführerin legte dem Schreiben unter anderem ein Dokument bezüglich ihrer Lebensgeschichte bei.

**H.**

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 19. April 2011 auf Abweisung der Beschwerde.

**I.**

Mit Schreiben vom 28. April 2011 ersuchte die Beschwerdeführerin um Befreiung von den Verfahrenskosten.

**J.**

Mit Replik vom 12. Mai 2011 hält die Beschwerdeführerin an ihrer Beschwerde fest und legt diverse Beweismittel – unter anderem ein Schreiben ihres Ehemannes über seine Bemühungen betreffend Beschaffung von Reisepapieren – zu den Akten. Überdies weitete die Beschwerdeführerin die Rechtsbegehren auf ihre Kinder aus.

**K.**

Auf den weiteren 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.** Die Beschwerdeführerin ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher – im nachgenannten Umfang – einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

**1.4.** Innerhalb des Anfechtungsgegenstands – der sich aus der angefochtenen Verfügung ergibt – bestimmen die von der Beschwerde führenden Partei gestellten Anträge den Streitgegenstand. Die Rechtsmittelinstanz darf die Verfügung grundsätzlich nur insoweit überprüfen, als sie angefochten ist (vgl. THOMAS FLÜCKIGER in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/ Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 7 N 18 und N 19).

In casu focht die Beschwerdeführerin mit Rechtsmitteleingabe vom 1. Februar 2011 den negativen Entscheid der Vorinstanz lediglich bezüglich ihrer Person an. Den mit Verfügung vom 4. Januar 2011 getroffenen ablehnenden Entscheid betreffend der Gesuche ihrer Kinder beanstandete sie hingegen nicht. Die vorinstanzliche Verfügung gilt somit in diesem Punkt als in Rechtskraft erwachsen. Auf die Begehren (gemäss Replik) ist daher nicht einzutreten.

**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 und – soweit 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 sind grundsätzlich die tatsächlichen Verhältnisse zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2011/1 E.2 und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-2682/2007 vom 7. Oktober 2010 E. 1.2 und 1.3).

**3.**

**3.1.** 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 Personen sowie schriftenlose ausländische Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AuG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 RDV).

Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang geltend, sie verfüge über keine Staatsbürgerschaft. Das vorliegende Verfahren um Abgabe eines schweizerischen Reisedokumentes bietet indessen keinen Raum, die geltend gemachte Staatenlosigkeit zu überprüfen. Diese muss in einem separaten Verfahren geltend gemacht werden. Im Sinne eines Hinweises kann jedoch bereits an dieser Stelle ausgeführt werden, dass der Beschwerdeführerin – deren Eltern gemäss eigenen Aussagen seit dem Jahr 2008 über die russische Staatsangehörigkeit verfügen würden (vgl. Replik vom 12. Mai 2011, S. 2) – zumindest der Erwerb der russischen Staatsbürgerschaft grundsätzlich möglich sein sollte. Das Staatsangehörigkeitsgesetz der Russischen Föderation vom 31. Mai 2002 (STaG; siehe den Gesetzestext in englischer Übersetzung unter <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4189>) sieht in Art. 14 (1a) StaG die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung für Personen vor, welche nachweislich mindestens einen Elternteil haben, der über die russische Staatsbürgerschaft verfügt. Eine solche Person muss sich zusätzlich an die Gesetze und die Verfassung der Russischen Föderation halten, ein regelmässiges, legales Einkommen aufweisen, bereit

sein, eine gegebenenfalls andere Staatsbürgerschaft aufzugeben und die russische Sprache beherrschen (vgl. Art. 13 [1b-d] STaG). Eine Wohnsitznahme in Russland bzw. eine Mindestaufenthaltsdauer wäre damit nicht notwendig. Laut Auskunft des russischen Konsulats in Bern sei es denn auch tatsächlich so, dass staatenlose Personen mit russischen Eltern (auch wenn der Erwerb der Staatsbürgerschaft erst später erfolgte) gemäss internationalen Verträgen, die Russland zum Schutz der Staatenlosen abgeschlossen habe, Anspruch auf den erleichterten Erwerb der russischen Staatsbürgerschaft hätten. Eine verbindliche Aussage könne das Konsulat jedoch erst nach Durchsicht aller Dokumente und in Kenntnis aller Fakten machen. Unter diesen Umständen liegt es an der Beschwerdeführerin, die nötigen Schritte zur Zuerkennung der Staatsangehörigkeit zu unternehmen.

Bezüglich des Anspruchs auf Abgabe eines schweizerischen Ersatzreisepapiers kann somit ausgeführt werden, dass die Beschwerdeführerin – die im Besitze einer Jahresaufenthaltsbewilligung ist – unter keine der eingangs dieser Erwägung genannten Kategorien fällt. Ein Anspruch besteht somit nicht. Gemäss Art. 59 Abs. 1 AuG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 RDV kann das BFM allerdings Jahresaufenthaltern im Rahmen des freien (pflichtgemässen) Ermessens einen Pass für eine ausländische Person abgeben. Voraussetzung ist jedoch immer, dass diese Ausländer schriftenlos sind.

**3.2.** 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. 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).

**3.3.** Es ist deshalb zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin 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 der betreffenden Person verlangt werden kann (bzw. die Zumutbarkeit), ist dabei nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteile des Bundesge-

richts 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 sowie 2A.12/2005 und 2A.13/2005 vom 25. April 2005 E. 3.2 mit Hinweisen).

**3.4.** Die Unmöglichkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV ist grundsätzlich nur dann gegeben, wenn sich der ausländische Staatsangehörige bei den Behörden seines Heimatstaates um einen Reisepass bemüht, diese die Ausstellung aber ohne zureichende Gründe verweigern. Aus der völkerrechtlich verankerten Passhoheit jedes Staates über seine Staatsangehörigen, in welche die schweizerischen Behörden nicht leichtfertig eingreifen dürfen, folgt einerseits, dass an die Ernsthaftigkeit der Bemühungen des Ausländers strenge Anforderungen zu stellen sind, und andererseits, dass dem Heimatstaat bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht, der respektiert werden muss.

Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich geltend, alles Mögliche unternommen zu haben, um sowohl bei der aserbaidschanischen wie auch bei der russischen Botschaft gültige Reisedokumente zu erhalten. So habe sie am 15. Juli 2009 bei der russischen und der aserbaidschanischen Botschaft um Bestätigung des ehemaligen Wohnsitzes im jeweiligen Land ersucht bzw. am 11. Januar 2011 bei wiederum beiden Botschaften um Bestätigung des Wohnsitzes sowie um Ausstellung eines Reisepasses ersucht. Die Gesuche seien jedoch allesamt unbeantwortet geblieben. Die aserbaidschanische Botschaft habe sogar die Annahme ihres Schreibens vom 15. Juli 2009 verweigert. Auch telefonische Anfragen hätten jeweils nicht zum gewünschten Erfolg geführt. Die aserbaidschanische Heimatvertretung habe das Telefongespräch unterbrochen, sobald sie ihren armenischen Nachnamen genannt habe (vgl. Beschwerde vom 1. Februar 2011). Ein persönliches Vorsprechen bei den Botschaften sei nicht möglich gewesen, da ihr der Zutritt verweigert worden sei (vgl. Replik vom 12. Mai 2011). Dem der Replik beigelegten Schreiben ihres Ehemanns vom 13. März 2011 ist zudem zu entnehmen, dass er die Beschwerdeführerin in ihren Begehren unterstützt habe. Er sei mehrmals bei der armenischen Botschaft gewesen und habe mit den Heimatvertretungen von Russland, Armenien und Aserbaidschan telefoniert.

Mit diesen Ausführungen macht die Beschwerdeführerin zwar gewisse Anstrengungen geltend, für sich entsprechende Reisepapiere bei der aserbaidschanischen bzw. der russischen Heimatvertretung beantragt zu haben. Unter dem Aspekt der strengen Anforderungen, die an die Ernsthaftigkeit der Bemühungen zu stellen sind, genügen diese jedoch nicht,

die Unmöglichkeit im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b RDV geltend zu machen.

Die Beschwerdeführerin ersuchte die aserbaidische bzw. die russische Vertretung in der Schweiz erst am 11. Januar 2011 – d.h. wenige Tage *nach* Erhalt der vorinstanzlichen Verfügung vom 4. Januar 2011 – explizit um Ausstellung eines Reisepasses. Mit Schreiben vom 15. Juli 2009 bat sie die genannten Vertretungen lediglich um Bestätigung ihres Wohnsitzes von 1980 bis 1990 bzw. von 1990 bis 1999. Zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung beim Migrationsamt des Kantons Zürich am 22. September 2010 hat sie demzufolge – zumindest schriftlich – noch keine Bestrebungen an den Tag gelegt, in Besitz von heimatlichen Reisedokumenten zu kommen. Dass die erwähnten Schreiben unbeantwortet blieben, erstaunt jedoch nicht. In der Regel führen schriftliche Interventionen – wie auch Telefonanrufe – nicht zum gewünschten Ziel. Insbesondere das Ersuchen um Ausstellung von Reisepapieren verlangt – zwecks Abklärung der Identität – eine persönliche Vorsprache des Gesuchstellers. Zwar macht die Beschwerdeführerin replikweise geltend, ihr persönliches Vorsprechen bei den Botschaften habe zu keinem Ergebnis geführt, da ihr der Zutritt verweigert worden und sie nicht in die Botschaft hereingelassen worden sei, allerdings führt sie diese Aussage nicht näher aus. So hat sie weder über die Häufigkeit noch über den Zeitpunkt der persönlichen Kontaktaufnahme etwas ausgesagt. Immerhin ist zu vermuten, dass die Beschwerdeführerin erst nach Einreichung der Beschwerde bestrebt war, bei den jeweiligen Heimatvertretungen persönlich vorzusprechen, wurden doch diesbezüglich erst replikweise Ausführungen getätigt. In der Rechtsmitteleingabe vom 1. Februar 2011 machte sie hingegen lediglich schriftliche und telefonische Bemühungen geltend, was die Ernsthaftigkeit ihrer Bemühungen in Frage stellt.

Aufgrund vorangegangener Ausführungen kann somit nicht davon ausgegangen werden, die Beschwerdeführerin habe alles unternommen, um in den Besitz von entsprechenden Reisedokumenten zu gelangen.

**3.5.** Zu Recht macht die Beschwerdeführerin zur Frage der Zumutbarkeit der Beschaffung von heimatlichen Reisedokumenten keine Ausführungen, hat doch eine – wenn auch unzureichende – Kontaktaufnahme mit den entsprechenden Vertretungen in der Schweiz bereits stattgefunden. Die Beschwerdeführerin – welche über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt – gehört im Übrigen denn auch nicht zu den Personen, von denen im Hinblick auf eine potentielle Gefährdungslage eine Kontaktaufnahme mit

den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates nicht verlangt werden kann. Gemäss Art. 6 Abs. 3 RDV fallen darunter schutzbedürftige und asylsuchende Personen sowie – gemäss den diesbezüglichen Weisungen des BFM – Personen, welche infolge Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs (nach Massgabe von Art. 83 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 AuG) vorläufig aufgenommen wurden (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4704/2009 E. 5.1).

**3.6.** Der Beschwerdeführerin ist somit die Beschaffung eines gültigen heimatlichen Reisedokuments sowohl objektiv möglich als auch zumutbar. Sie ist folglich nicht als schriftenlos im Sinne von Art. 6 Abs. 1 RDV zu betrachten.

**4.**

Aus diesen Darlegungen folgt, dass die Vorinstanz zu Recht die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin verneint und die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person verweigert hat. Die angefochtene Verfügung erweist sich somit im Lichte von Art. 49 VwVG als rechtmässig und die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

**5.**

In Anwendung von Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG in Verbindung mit Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) ist auf die Auferlegung von Verfahrenskosten zu verzichten. Der bereits bezahlte Kostenvorschuss ist zurückzuerstatten. Damit wird das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege (Art. 65 Abs. 1 VwVG) gegenstandslos.

Dispositiv nächste Seite

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der bereits geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.- ist zurückzuerstatten.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben; Beilage: "Formular Zahladresse"
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Susanne Stockmeyer

Versand: