



## **Urteil vom 17. Mai 2018**

---

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),  
Richter Blaise Vuille, Richter Andreas Trommer,  
Gerichtsschreiberin Mirjam Angehrn.

---

Parteien

A. \_\_\_\_\_,  
vertreten durch lic. iur. LL.M. Tarig Hassan,  
Advokatur Kanonengasse,  
Militärstrasse 76, Postfach 4115, 8021 Zürich,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Staatssekretariat für Migration SEM,**  
Quellenweg 6, 3003 Bern,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Ausstellung eines Reisepasses für ausländische Personen.

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

Die aus Eritrea stammende Beschwerdeführerin, geboren 1992, reiste am 15. Dezember 2008 in die Schweiz ein und ersuchte gleichentags um Asyl (Akten der Vorinstanz [SEM-act.] A 1/9 S. 6).

**B.**

Mit Verfügung vom 6. Juni 2011 wies das damalige Bundesamt für Migration (BFM, heute: SEM) das Asylgesuch der Beschwerdeführerin ab, verfügte ihre Wegweisung aus der Schweiz und schob den Vollzug der Wegweisung infolge Unzumutbarkeit zugunsten einer vorläufigen Aufnahme auf (SEM-act. A 33/6).

**C.**

Am 9. März 2012 beantragte die Beschwerdeführerin beim Migrationsdienst des Kantons Bern die Ausstellung eines Identitätsausweises mit Bewilligung zur Wiedereinreise (SEM-act. D 1/4).

**D.**

Mit Verfügung vom 26. April 2012 wies die Vorinstanz das Gesuch ab. Dabei verneinte sie die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin und stellte sich auf den Standpunkt, dass es ihr möglich und zumutbar sei, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimatstaates um Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu bemühen (vgl. SEM-act. D 5/5).

**E.**

Am 24. Februar 2016 beantragte die Beschwerdeführerin beim Migrationsdienst des Kantons Bern erneut die Ausstellung eines schweizerischen Reisedokuments für eine ausländische Person. Das Gesuch wurde dem SEM zur Prüfung und zum Entscheid überwiesen (SEM-act. D 6/8).

**F.**

Die Vorinstanz wies das Gesuch am 9. September 2016 ab. Dabei verneinte sie die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerin und stellte sich wiederum auf den Standpunkt, dass es ihr möglich und zumutbar sei, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimatstaates um Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu bemühen.

**G.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 12. Oktober 2016 liess die Beschwerdeführerin beim Bundesverwaltungsgericht beantragen, die Verfügung der Vor-

instanz sei aufzuheben und ihr Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person sei gutzuheissen. In formeller Hinsicht wurde um unentgeltliche Rechtspflege ersucht (BVGer-act. 1).

#### **H.**

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wies das Bundesverwaltungsgericht am 22. November 2016 mangels Bedürftigkeit ab (BVGer-act. 5).

#### **I.**

Am 7. Dezember 2016 leistete die Beschwerdeführerin einen Kostenvorschuss von Fr. 800.- (BVGer-act. 6).

#### **J.**

In ihrer Vernehmlassung vom 6. Januar 2017 hielt die Vorinstanz vollumfänglich an ihren Erwägungen fest und beantragte die Abweisung der Beschwerde (BVGer-act. 8).

#### **K.**

Die Beschwerdeführerin liess am 13. Februar 2017 replizierend an ihren Begehren festhalten (BVGer-act. 10).

#### **L.**

Auf den übrigen Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1** Verfügungen der Vorinstanz betreffend Reisedokumente und Bewilligungen zur Wiedereinreise sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG; Art. 5 VwVG; Art. 59 AuG (SR 142.20); Art. 1 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 [RDV, SR 143.5]).

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

**1.3** Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt (Art. 50 und 52 VwVG).

**1.4** Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

## **2.**

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie 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 2014/1 E. 2).

## **3.**

Strittig und zu prüfen ist, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten für ausländische Personen erfüllt sind.

**3.1** Einer vorläufig aufgenommenen Person kann ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden, wenn sie schriftenlos ist und das SEM ihr eine Rückreise in die Schweiz nach Art. 9 RDV bewilligt (Art. 59 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 4 Abs. 4 RDV). Gemäss der Legaldefinition von Art. 10 Abs. 1 RDV gilt eine ausländische Person als schriftenlos, wenn sie keine gültigen Reisedokumente ihres Heimatstaates besitzt *und* wenn von ihr nicht verlangt werden kann, dass sie sich bei den zuständigen heimatlichen Behörden um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokumentes bemüht (Bst. a), oder wenn für sie die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b).

**3.2** Die Beschwerdeführerin verfügt gemäss den Akten über keine Reisedokumente ihres Heimatlandes. Die Vorinstanz verweigerte die Reisedokumente mit der Begründung, die Beschwerdeführerin sei zu keinem Zeitpunkt als Flüchtling anerkannt worden. Es sei ihr deshalb zuzumuten, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimatstaats in der Schweiz um die Ausstellung heimatlicher Reisedokumente zu bemühen. Dabei obliege es

der Beschwerdeführerin, die von den heimatlichen Behörden verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Passes zu erfüllen. Die Ausstellung von Reise- und Identitätspapieren und somit auch die Erhebung allfälliger Gebühren liege in der Kompetenz des jeweiligen Heimatstaates.

**3.3** Die Beschwerdeführerin liess ausführen, aus der grammatikalischen Auslegung des Gesetzeswortlautes von Art. 10 Abs. 3 RDV gehe bereits hervor, dass nicht bloss asylsuchende Personen als schriftenlos angesehen würden, weil die Bestimmung auch rechtsbedürftige Personen nenne. Auch weise das Wort „namentlich“ darauf hin, dass es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung handle. Vielmehr sei mit der Bestimmung die nötige Flexibilität eingeräumt worden, um auf besondere Einzelfälle Rücksicht zu nehmen. Vorletzten Sommer habe sie die eritreische Botschaft kontaktiert und Dokumente beantragt. Sie habe jedoch die Auskunft erhalten, nicht als eritreische Staatsangehörige registriert worden zu sein, weshalb ihr keine Dokumente ausgestellt würden. Auch wenn sie durch ihre Geburtsurkunde als eritreische Staatsangehörige anerkannt würde, müsste sie vor Erhalt der Dokumente rückwirkend eine 2%-Steuer an die Botschaft bezahlen. Nur in diesem Fall würde sie vielleicht ein Reisedokument erhalten. Da die eritreische Botschaft in der Schweiz wegen des öffentlichen Fokus sehr stark unter Druck stehe, sei vollkommen ausgeschlossen, dass sie eine schriftliche Begründung erhalte, warum ihr kein Pass ausgestellt werde. Ausserdem würden momentan wegen der Umstellung auf biometrische Pässe bis auf weiteres keine neuen eritreischen Pässe ausgestellt. Die Beschaffung von Reisedokumenten über die eritreischen Behörden erscheine auch angesichts der hohen Summe, welche sie für den Pass bezahlen müsse, als keine realistische und zumutbare Möglichkeit der Passbeschaffung. Sie benötige in erster Linie Reisedokumente, um in den Sudan reisen zu können. Die Ausstellung des eritreischen Reisepasses sei für sie aufgrund eines Härtefallbewilligungsverfahrens massgeblich. Die Erteilung einer Härtefallbewilligung scheitere am Fehlen eines eritreischen Reisepasses (BVGer-act. 1).

**3.4** Auf Vernehmlassungsstufe führte die Vorinstanz ergänzend aus, gemäss einer Entscheidung der Bundesanwaltschaft vom 9. November 2015 sei die Zwei-Prozent-Steuer legal, da diese vom eritreischen Staat und nicht von den Angehörigen des Generalkonsulats in der Schweiz beschlossen worden sei (BVGer-act. 8).

**3.5** Replizierend liess die Beschwerdeführerin ergänzend ausführen, es werde nicht in erster Linie die Illegalität der zwei-Prozent-Diaspora-Steuer gerügt, sondern aufgrund dieser umstrittenen Praxis die Unzumutbarkeit bzw. Unmöglichkeit der Papierbeschaffung dargetan. Es könne ihr nicht zugemutet werden, die horrende Geldsumme für den Erhalt ihrer Dokumente zu bezahlen (BVGer-act. 10).

#### **4.**

**4.1** Die Frage der Zumutbarkeit, mithin diejenige, ob die Beschaffung von Reisedokumenten bei den Heimatbehörden von den betroffenen Personen verlangt werden kann, ist in diesem Zusammenhang nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. Urteil des BGer 2A.335/2006 vom 18. Oktober 2006 E. 2.1 m.H.). Personen, welche – wie die Beschwerdeführerin – aus humanitären Gründen vorläufig aufgenommen wurden und namentlich weder schutzbedürftig noch asylsuchend sind, wird die Kontaktaufnahme zu den Behörden des Herkunftsstaates für die Beantragung von Reisedokumenten zugemutet (vgl. Art. 10 Abs. 3 RDV sowie Urteil des BVGer C-6101/2014 vom 29. Dezember 2015 E. 4.4).

Das Asylgesuch der Beschwerdeführerin wurde mit Verfügung vom 26. April 2012 rechtskräftig abgewiesen. Dabei hielt das Gericht fest, dass die Beschwerdeführerin keine asylrelevante Gefährdung glaubhaft machen konnte. Daraus ist zu schliessen, dass von der Beschwerdeführerin eine Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden im Hinblick auf die Beschaffung eines Reisedokuments verlangt werden kann. Dies wird von der Beschwerdeführerin zwar bestritten, doch gab sie an, mit den heimatlichen Behörden bereits Kontakt aufgenommen zu haben. So führte sie aus, die eritreische Botschaft im „vorletzten Sommer“ kontaktiert und Dokumente beantragt zu haben. Sie habe jedoch die Auskunft erhalten, nicht als eritreische Staatsangehörige registriert worden zu sein, weshalb ihr keine Dokumente ausgestellt würden. Die Beschwerdeführerin hat weder die Kontaktaufnahme dargetan, noch eine Auskunft der eritreischen Botschaft eingereicht bzw. mit Zeugen dokumentiert. Insoweit die Beschwerdeführerin vorbringen lässt, es sei vollkommen ausgeschlossen, dass sie von der eritreischen Botschaft eine schriftliche Begründung erhalte, da diese wegen des öffentlichen Fokus auf die Erhebung ihrer Zwei-Prozent-Steuer sehr stark unter Druck stehe, kann festgehalten werden, dass die Bundesanwaltschaft am 9. November 2015 entschieden hat, dass die Zwei-Prozent-Steuer legal sei, da diese vom eritreischen Staat und nicht von den Angehörigen des Generalkonsulats in der Schweiz beschlossen worden sei (vgl. < <https://www.handelszeitung.ch/politik/eritreas-steuereintreibung-hat->

keine-konsequenzen-925703 >, abgerufen im April 2018). Die eritreische Botschaft steht demzufolge nicht mehr unter dem Druck der Öffentlichkeit. Überdies hat die Beschwerdeführerin, seit sie im Besitz ihrer eritreischen Geburtsurkunde ist, gemäss den Akten keinen weiteren Versuch unternommen, Kontakt mit der eritreischen Botschaft aufzunehmen.

**4.2** Im Weiteren erachtet die Beschwerdeführerin die Ausstellung heimatlicher Reisedokumente als objektiv unmöglich und bringt in diesem Zusammenhang vor, eritreische Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern, die im Ausland lebten, könnten heimatliche Pässe nur gegen Entrichtung einer zweiprozentigen Einkommenssteuer erhalten. Angesichts der hohen Summe der Zwei-Prozent-Steuer, welche sie für den Pass bezahlen müsste, sei ihr diese Möglichkeit der Passbeschaffung nicht zuzumuten.

Die Vorinstanz weist diesbezüglich in ihrer Verfügung darauf hin, dass es der Gesuchstellerin obliege, die von den heimatlichen Behörden verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Passes zu erfüllen. Die Ausstellung von Reise- und Identitätspapieren und somit auch die Erhebung allfälliger Gebühren liege in der Kompetenz des jeweiligen Heimatstaates. Dieser Auffassung ist vollumfänglich 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. Teil der staatlichen Souveränität von Eritrea ist auch, die Höhe der Gebühren für die Ausstellung von Reisepässen festzulegen respektive zu bestimmen, inwieweit Abgaben für im Ausland wohnhafte Staatsangehörige vorgesehen sind (vgl. Urteil des BVGer C-3044/2007 vom 23. Januar 2009 E. 3.3).

**4.3** Bezüglich des Vorbringens, momentan würden wegen der Umstellung auf biometrische Pässe bis auf weiteres keine neuen eritreischen Pässe ausgestellt, kann festgehalten werden, dass allfällige technische Verzögerungen bei der Passausstellung regelmässig nicht geeignet sind, die Unmöglichkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV und damit die Schriftlosigkeit des ausländischen Staatsangehörigen zu begründen (vgl. BVGE 2014/23 E. 5.3.3).

**5.**

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. 10 Abs. 1 RDV zu betrachten.

**6.**

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 daher abzuweisen.

**7.**

Demzufolge sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2)).

(Dispositiv nächste Seite)



**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den in gleicher Höhe einbezahlten Kostenvorschuss gedeckt.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. N [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Mirjam Angehrn

Versand: