

BVGer F-2831/2025 vom 6. März 2026

Bundesverwaltungsgericht, 2026-03-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-2831_2025

FR: TAF F-2831/2025 du 6 mars 2026

IT: TAF F-2831/2025 del 6 marzo 2026

Regeste

Reisedokumente für ausländische Personen (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Verfügungen des SEM betreffend die Ausstellung von Reisedokumenten im Sinne von Art. 59 AIG (SR 142.20) sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 112 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

E. 1.2

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

E. 1.3

Die Beschwerdeführenden sind zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG).

E. 2.1

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).

E. 2.2

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.

E. 2.3

Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt des Urteils (BGE 139 II 534 E. 5.4.1; BVGE 2020 VII/4 E. 2.2).

E. 3.1

Die Ausstellung von Reisedokumenten an schriftenlose Ausländerinnen und Ausländern liegt teils im Ermessen des SEM (Art. 59 Abs. 1 AIG), teils beruht sie auf einem Anspruch (Art. 59 Abs. 2 AIG) (vgl. Urteil des BVGer F-2385/2017 E. 5). Einen Anspruch haben ausländische Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft gemäss dem Abkommen vom 28.

Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge die Flüchtlingseigenschaft erfüllen (Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG), von der Schweiz gemäss dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen von der Schweiz als Staatenlose anerkannt sind (Art. 59 Abs. 2 Bst. b AIG) oder schriftenlos sind und eine Niederlassungsbewilligung besitzen (Art. 59 Abs. 2 Bst. c AIG). Die erwähnten Ansprüche auf Ausstellung von Reisepapieren erscheinen auch in Art. 3 Abs. 1 Bst. a und b (Reiseausweis für Flüchtlinge) sowie in Art. 4 Abs. 1 (Pass für eine ausländische Person) der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5). Die «ermessensweise» erteilten Reisepapiere sind hingegen in Art. 4 Abs. 2 RDV geregelt. Gemäss Art. 4 Abs. 2 Bst. b RDV kann einer schriftenlosen asylsuchenden, schutzbedürftigen oder vorläufig aufgenommenen Person ein Pass für ausländische Personen abgegeben werden, wenn das SEM «eine Rückreise in die Schweiz nach Art. 9 RDV bewilligt» (mit der «Bewilligung der Rückreise» dürfte die Ausstellung eines Rückreisevisums gemeint sein, wobei Art. 9 RDV einen zulässigen Reisegrund für die Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums fordert). Ob es sich dabei tatsächlich um eine «Kann-Bestimmung» in dem Sinne handelt, dass sie der Vorinstanz ein Rechtsfolgeermessen einräumt und diese die Ausstellung eines Reisepasses auch bei Erfüllung sämtlicher Voraussetzungen verweigern kann, ist fraglich. So umschreiben die massgebenden Verordnungsbestimmungen (Art. 9 RDV zum Reisegrund und Art. 10 RDV zur Schriftenlosigkeit) in klarer Weise die Voraussetzungen, unter denen Reisepässe für asylsuchende, schutzbedürftige und vorläufig aufgenommene Personen ausgestellt werden. Damit besteht wohl trotz der in Art. 4 Abs. 2 Bst. b RDV verwendeten Kann-Formulierung ein Anspruch auf Ausstellung eines Reisepasses, wenn die genannten Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. für einen anderen Fall, bei dem sich eine «Kann-Bestimmung» als «Muss-Bestimmung» erweist Urteil des BGer 2A.260/2004 vom 17. Februar 2005 E. 1.5). Die Frage kann vorliegend jedoch offengelassen werden, zumal nicht feststeht, ob die Beschwerdeführenden einen zulässigen Reisegrund vorweisen können und ob damit sämtliche Voraussetzungen für die Erteilung von Reisepapieren erfüllt sind (vgl. E. 5.5).

E. 3.2

Gemäss Art. 10 Abs. 1 RDV gilt eine ausländische Person als schriftenlos, 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 (Bst. a), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b). Während Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV auf das subjektive Verhalten der gesuchstellenden Person im Verkehr mit den Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaats abstellt, regelt Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV die objektive Unmöglichkeit, Reisedokumente von diesen zu erhalten (Matthias Kradolfer, in: Stämpflis Handkommentar zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, 2. Aufl. 2024, Art. 59 N. 17). Die Kontaktnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates kann namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden (Art. 10 Abs. 3 RDV). Der Begriff «Kontaktnahme» bezieht sich auf Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV.

E. 3.3

Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen müssen für eine Passausstellung (nebst der Schriftenlosigkeit, vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. b RDV) einen zulässigen Reisegrund vorweisen können (vgl. Art. 9 RDV). Dieses Kriterium gilt für (schriftenlose)

schutzbedürftige Personen sinngemäss (Art. 9 Abs. 7 RDV). Pässe für (schriftenlose) asylsuchende, schutzbedürftige und vorläufig aufgenommene Personen sind während zehn Monaten gültig und verlieren ihre Gültigkeit nach Abschluss der erlaubten Reise nach Art. 9 RDV (Art. 13 Abs. 1 Bst. c RDV). In einem solchen (nach Art. 4 Abs. 2 Bst. b RDV abgegebenen) Pass werden die Dauer der Reise und der aufenthaltsrechtliche Status der Person vermerkt. Auch der Reisegrund und das Reiseziel können vermerkt werden (Art. 4 Abs. 4 RDV).

E. 4.1

Die Vorinstanz bejahte in der angefochtenen Verfügung die Zumutbarkeit der Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV). Zwar sei es gemäss dem Wortlaut von Art. 10 Abs. 3 RDV für schutzbedürftige Personen unzumutbar, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung eines Reisedokuments zu bemühen. Jedoch widerspreche die Anwendung von Art. 10 Abs. 3 RDV auf Ukrainer und Ukrainerinnen mit Schutzstatus S dem Sinn und Zweck dieser Norm. Art. 10 Abs. 3 RDV ziele vielmehr auf Konstellationen ab, in denen Personen vor den heimatlichen Behörden fliehen würden, was bei ukrainischen Staatsangehörigen nicht der Fall sei. Weiter bejahte die Vorinstanz auch die Möglichkeit der Beschaffung von Reisedokumenten (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV). Es obliege den Beschwerdeführenden, im Hinblick auf die Ausstellung von heimatlichen Reisedokumenten mit den ukrainischen Behörden zu kooperieren. Mit einer Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten an ukrainische Männer im wehrdienstpflichtigen Alter würde indirekt die Umgehung der Bürgerpflichten unterstützt.

E. 4.2

Die Beschwerdeführenden machen dagegen geltend, das ukrainische Konsulat verlange für die Ausstellung eines neuen Reisepasses das persönliche Erscheinen sowie eine Registrierung beim Militär. Ohne Bescheinigung eines ukrainischen Rekrutierungszentrums, die eine Rückkehr in die Ukraine bedingen würden, erhielten Männer im Alter von 18 bis 60 Jahren vom Konsulat keine Dienstleistungen.

E. 4.3

In ihrer Vernehmlassung bringt die Vorinstanz vor, der Beschwerdeführer 1 sei gemäss eigenen Angaben im Besitz eines «ukrainischen Inlandspasses» und einer bis 2017 gültigen Identitätskarte. Damit verfüge er über Grundlagendokumente, um sich bei der heimatlichen Vertretung um einen Reisepass zu bemühen. Es sei nicht zu beanstanden, dass die ukrainischen Behörden die Ausstellung von Reisedokumenten an gewisse Bedingungen knüpfen würden.

E. 5.1

Für die Beschwerdeführenden als Schutzbedürftige steht die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person gestützt auf Art. 59 Abs. 1 AIG in Verbindung mit Art. 4 Abs. 2 Bst. b RDV in Frage. Es gilt zu prüfen, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 10 RDV - als unabdingbare Voraussetzung für die Ausstellung eines Reisedokuments - zu Recht verneint hat, indem sie festhielt, es sei den Beschwerdeführenden sowohl zumutbar, mit den heimatlichen Behörden zwecks Beschaffung von Reisedokumenten in Kontakt zu treten, als auch möglich, Reisedokumente zu beschaffen.

E. 5.2

Art. 10 Abs. 3 RDV hält fest, dass die Kontaktnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates «namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen» nicht verlangt werden kann. Die Bestimmung stellt eine unwiderlegbare Rechtsvermutung - auch gesetzliche Fiktion genannt - dar, dass von diesen beiden Personengruppen nicht verlangt werden kann, sich bei den zuständigen Behörden ihres Heimat- oder Herkunftsstaates um die Ausstellung oder Verlängerung eines Reisedokuments zu bemühen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV). Die potenzielle Gefährdungslage, der diese Personen ausgesetzt sind, begründet die Unzumutbarkeit (Kradolfer, a.a.O., Art. 59 N. 15).

E. 5.3

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut des Gesetzes (grammatikalisches Element). Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Dabei ist namentlich auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), auf den Zweck der Norm (teleologisches Element), auf die ihr zugrunde liegenden Wertungen und auf ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen (BGE 142 I 135 E. 1.1).

E. 5.3.1

Der Wortlaut von Art. 10 Abs. 3 RDV ist eindeutig. Er lässt keinen Raum dafür, Ukrainer und Ukrainerinnen mit Schutzstatus S als Untergruppe von schutzbedürftigen Personen von der unwiderlegbaren Rechtsvermutung der Unzumutbarkeit der Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden auszunehmen. Eine Abweichung vom klaren Wortlaut dieser Bestimmung wäre nur statthaft, wenn eine Gesetzeslücke bejaht würde, die zu füllen das Gericht befugt ist (zu den Voraussetzungen der Lückenfüllung vgl. BGE 141 V 481 E. 3.1; BVGE 2024 VII/4 E. 7.1). Ob eine (echte) Lücke vorliegt, ist durch die erwähnten Auslegungsmethoden (vgl. E. 5.3) zu eruieren.

E. 5.3.2

Eine echte Lücke ist zu verneinen, gibt doch das Gesetz eine Antwort auf die Rechtsfrage, ob die Beschwerdeführer als schriftenlos zu qualifizieren sind. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, rechtfertigt es sich auch nicht, vom unmissverständlichen Wortlaut von Art. 10 Abs. 3 RDV abzuweichen. Weder gibt es Hinweise aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung - Materialien sind für diese Verordnungsbestimmung soweit ersichtlich keine vorhanden - noch geht aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften hervor, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass die RDV die Rechtsstellung von Ukrainern mit Schutzstatus S teilweise abweichend von jener von schutzbedürftigen Personen im Allgemeinen regelt. So sind schutzbedürftige Personen gemäss der Allgemeinverfügung des Bundesrates vom 8. Oktober 2025 zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine (BBl 2025 3074) im Gegensatz zu den übrigen schutzbedürftigen und den vorläufig aufgenommenen Personen von der Pflicht ausgenommen, für

Auslandreisen ein Rückreisevisum ausstellen zu lassen (vgl. Art. 7 Abs. 1 RDV). Auch benötigen schutzbedürftige Personen gemäss der Allgemeinverfügung des Bundesrates vom 8. Oktober 2025 zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine keine Reisebewilligung für eine Reise ins Ausland (Art. 9 Abs. 8 RDV). Letztere Bestimmung ist im Zusammenhang mit den von der Bundesversammlung verabschiedeten, aber noch nicht in Kraft getretenen Art. 59d AIG und Art. 59e AIG zu lesen. Diese sehen Reiseverbote insbesondere auch für schutzbedürftige Personen vor (vgl. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme] [Entwurf], [BBl 2020 7509]). Jedenfalls ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber die Rechtsstellung von Personen aus der Ukraine mit Schutzstatus S auch im Zusammenhang mit der Zumutbarkeit der Kontaktnahme mit den heimatlichen Behörden zwecks Papierbeschaffung abweichend von anderen schutzbedürftigen Personen in der RDV geregelt hätte, wenn dies seinem Willen entspräche. Im Übrigen ist auch im Rahmen der kommenden Revision der RDV nichts anderes geplant; Art. 10 RDV soll unverändert so bestehen bleiben (vgl. den Vorentwurf der RDV vom 22. Oktober 2025, abrufbar unter:

<https://www.news.admin.ch/de/newsb/7PTbQjRrNVqL>, abgerufen am 12.1.2026). Unter diesen Umständen kann entgegen der Vorinstanz nicht vom klaren Wortlaut abgewichen werden, auch wenn dies unbefriedigend erscheinen mag, zumal nicht von einer Gefährdungslage auszugehen ist, wenn sich Ukrainer bei der ukrainischen Vertretung um die Ausstellung von Reisepässen bemühen. Da es sich um eine unechte, d.h. rechtspolitische Lücke handelt, ist es dem Gericht grundsätzlich verwehrt, diese zu füllen. Eine Intervention durch das Gericht wäre nur geboten, wenn sich die Regelung als absolut stossend erweisen würde, was hier nicht der Fall ist. Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) gebietet, die gesetzliche Vermutung nach Art. 10 Abs. 3 RDV auf die Beschwerdeführer anzuwenden. Es ist Aufgabe des Bundesrats als Verordnungsgeber, die Rechtslage zur Schriftenlosigkeit in Bezug auf Ukrainer und Ukrainerinnen mit Schutzstatus S abweichend zu regeln, falls er die derzeit geltende Regelung für nicht sachgerecht erachten sollte.

E. 5.4

Da den Beschwerdeführenden gemäss der in Art. 10 Abs. 3 RDV enthaltenen, unwiderlegbaren Rechtsvermutung nach dem Gesagten nicht zugemutet werden kann, mit den ukrainischen Behörden zwecks Ausstellung von Reisepässen in Verbindung zu treten, ist die Schriftenlosigkeit bereits aus diesem Grund zu bejahen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV). Somit kann offenbleiben, ob den Beschwerdeführenden die Beschaffung von Reisedokumenten auch unmöglich ist (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

E. 5.5

Voraussetzung für die Passabgabe an schutzbedürftige Personen ist nicht nur die Schriftenlosigkeit, sondern auch, dass ein zulässiger Reisegrund vorliegt (vgl. obenstehende E. 3.3). Aus den Eingaben der Beschwerdeführenden geht der Reisegrund nicht hervor und auch im vorinstanzlichen Verfahren wurde diese Voraussetzung nie thematisiert. Der Sachverhalt erweist sich damit als noch nicht genügend geklärt, sodass kein reformatorischer Entscheid erfolgen kann. Das Verfahren ist daher zwecks Ergänzung des Sachverhalts und Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

E. 6

Indem die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführenden verneint hat, hat sie Bundesrecht verletzt (vgl. Art. 49 Bst. a VwVG). Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und die angefochtene Verfügung ist aufzuheben. Die Angelegenheit ist zur Prüfung, ob die Beschwerdeführenden einen zulässigen Reisegrund nach Art. 9 RDV vorweisen können, an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 7

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Der am 23. Mai 2025 einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 800.- ist den Beschwerdeführenden zurückzuerstatten.

E. 8

Den nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführenden sind keine verhältnismässig hohen Kosten angefallen, weshalb sie keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung haben (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

E. 9

Dieses Urteil ist endgültig (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.