



## **Urteil vom 28. Mai 2020**

---

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),  
Richterin Regula Schenker Senn,  
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,  
Gerichtsschreiber Mathias Lanz.

---

Parteien

**A.\_\_\_\_\_**,  
Beschwerdeführer,  
vertreten durch Dr. iur. Urs Fasel, Fürsprecher und Notar,

gegen

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

---

Gegenstand

Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

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

Der Beschwerdeführer, geboren 1991, ist irakischer Staatsangehöriger. Im Juni 2009 reiste er in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Dabei gab er keine Ausweispapiere zu den Akten und machte geltend, er habe zwar in seiner Heimat eine Identitätskarte besessen, doch sei diese verloren gegangen. Mit Verfügung vom 23. Dezember 2011 verneinte das damalige Bundesamt für Migration die Flüchtlingseigenschaft, lehnte das Asylgesuch ab und wies den Beschwerdeführer aus der Schweiz weg. Wegen Unzumutbarkeit schob es aber den Vollzug der Wegweisung zugunsten einer vorläufigen Aufnahme auf (Akten der Vorinstanz, Asylakten [SEM-A-act.] 2, 34 und 41).

**B.**

Am 17. April 2014 ersuchte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz um Ausstellung eines Rückreisevisums, um in Deutschland an den irakischen Parlamentswahlen teilnehmen zu können. Das Bundesamt für Migration schrieb das Gesuch am 7. Mai 2014 mit der Begründung ab, dass eine rechtzeitige Behandlung des Antrags im Hinblick auf die am 27. und 28. April 2014 durchgeführten Wahlen nicht mehr möglich gewesen und der deklarierte Reisegrund inzwischen weggefallen sei (Akten der Vorinstanz, Schweizerische Reisedokumente [SEM-D-act.] 2).

**C.**

Am 28. April 2017 erhielt der Beschwerdeführer im Kanton (...) eine Aufenthaltsbewilligung (SEM-D-act. 15).

**D.**

Am 9. Mai 2017 beantragte der Beschwerdeführer die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Zur Begründung führte er an, er brauche einen solchen Ersatzausweis, weil er geschäftlich nach Deutschland reisen müsse. Dem Gesuch legte er eine Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 28. März 2017 bei, der zufolge ihm kein irakischer Reisepass ausgestellt werden könne, weil er nicht über die dazu erforderlichen Dokumente, namentlich eine irakische Identitätskarte und einen irakischen Nationalitätsausweis, verfüge (SEM-D-act. 3).

In einem Schreiben vom 11. Mai 2017 beschied die Vorinstanz dem Beschwerdeführer, dass er nicht als schriftenlos gelten könne, ihm vielmehr möglich und zumutbar sei, sich bei der zuständigen irakischen Vertretung

in der Schweiz um Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses zu bemühen. Falls erwünscht, könne er gegen Gebühr eine beschwerdefähige Verfügung verlangen (SEM-D-act. 5). In der Folge wandte sich der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 17. und 28. Mai 2017 erneut an die Vorinstanz und wendete ein, er habe sich bereits erfolglos darum bemüht, bei der irakischen Botschaft in Bern die notwendigen Papiere erhältlich zu machen (SEM-D-act. 6 und 8). Mit Schreiben vom 2. und 15. Juni 2017 hielt die Vorinstanz aber an ihrer Auffassung fest, wonach eine Schriftenlosigkeit nicht gegeben sei und wies den Beschwerdeführer wiederum auf die Möglichkeit hin, eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen (SEM-D-act. 9 und 12).

**E.**

Am 6. September 2017 ersuchte der Beschwerdeführer erneut um Ausstellung eines Reisepasses für eine ausländische Person. Seinem Gesuch legte er unter anderem nochmals die Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 28. März 2017 bei (SEM-D-act. 14).

**F.**

Die Vorinstanz reagierte mit einem Schreiben vom 18. September 2017, in welchem sie dem Beschwerdeführer einmal mehr mitteilte, dass ihres Erachtens die Voraussetzungen für eine Ausstellung des beantragten Reisedokuments nicht erfüllt seien. Er könne nicht als schriftenlos gelten, weil es ihm möglich und zumutbar sei, sich bei den zuständigen irakischen Behörden in der Schweiz um Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses zu bemühen. Allenfalls habe er vorgängig die notwendigen Identitätspapiere zu beschaffen. Sollte er dafür ins Ausland reisen müssen, so wäre es an der heimatlichen Vertretung, ihm die nötigen Ersatzreisedokumente zur Verfügung zu stellen. Technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen könnten keine Schriftenlosigkeit begründen. Sein Gesuch werde, ohne Gegenbericht bis zum 18. Oktober 2017, als gegenstandslos abgeschrieben. Er könne allerdings eine beschwerdefähige Verfügung verlangen (SEM-D-act. 16).

**G.**

Am 18. Oktober 2017 ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung und reichte diverse Berichte zur aktuellen Situation in seiner Geburtsregion im Irak ein. Er führte aus, ihm sei es weder möglich noch zumutbar, an seinem Geburtsort die zur Ausstellung eines Reisepasses benötigten Identitätspapiere zu beschaf-

fen, weil das Gebiet nach wie vor Schauplatz kriegerischer Auseinandersetzungen sei und es dort keine funktionierende Verwaltung gebe (SEM-D-act. 17). Am 20. November 2017 reichte er eine Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 13. November 2017 zu den Akten, wonach er bei dieser Vertretung einen nationalen Reisepass habe beantragen wollen, die Ausstellung solcher Ausweise im Irak aber aus organisatorischen Gründen bis auf Weiteres gestoppt worden sei. Im Weiteren wurde in der Bestätigung darauf hingewiesen, dass Verfahren auf Ausstellung eines irakischen Reisepasses bis zu einem Jahr dauern könnten (SEM-D-act. 18).

#### **H.**

Mit Verfügung vom 18. April 2018 wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person ab. Zur Begründung führte sie aus, gemäss ihren Kenntnissen könnten irakische Staatsangehörige bei der irakischen Botschaft in Bern grundsätzlich Anträge zur Ausstellung beziehungsweise Erneuerung eines Reisepasses stellen. Technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen würden keine Schriftenlosigkeit begründen. Die vom Beschwerdeführer eingereichte, am 13. November 2017 ausgestellte Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern, wonach eine Passausstellung nun auch im Irak vorübergehend nicht mehr möglich sei, sei «nicht nachvollziehbar» (SEM-D-act. 22).

#### **I.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 8. Mai 2018 beantragte der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung, die Feststellung seiner Schriftenlosigkeit sowie die Anweisung an die Vorinstanz, ihm einen Reisepass auszustellen. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung brachte er im Wesentlichen vor, die Vorinstanz habe den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt. Ihre Aussage, wonach ihm grundsätzlich durch die irakische Botschaft in Bern ein irakischer Reisepass ausgestellt werden könne, widerspreche den mittels Bestätigung dieser Botschaft belegten Tatsachen sowie der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Indem sich die Vorinstanz inhaltlich nicht mit seinen Ausführungen und Beweismitteln auseinandergesetzt habe, sei sie auch ihrer Begründungspflicht nicht rechtsgenügend nachgekommen. Die Beschaffung eines Reisepasses bei der irakischen Botschaft in Bern sei unmöglich. Ebenso sei die Beschaffung eines Reisepasses beziehungsweise der dafür erforderlichen Identitätsdokumente im Irak unmöglich. Er sei deshalb als schriftenlos anzusehen (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer-act.] 1).

**J.**

Die Vorinstanz ersuchte in ihrer Vernehmlassung vom 19. Juni 2018 um Abweisung der Beschwerde (BVGer-act. 5).

**K.**

In einer Replik vom 20. Juli 2018 hielt der Beschwerdeführer vollumfänglich an seinen Begehren und deren Begründung fest (BVGer-act. 7).

**L.**

Mit Zwischenverfügung vom 12. Juli 2019 wies das Bundesverwaltungsgericht den Beschwerdeführer auf eine aktuelle Rechtsprechung hin, wonach es für irakische Staatsangehörige in der Schweiz als möglich erachtet werde, heimatliche Reisepässe über das irakische Konsulat in Frankfurt a.M. zu beschaffen (BVGer-act. 9). Von dem dazu gewährten Recht auf Gegenäusserung machte der Beschwerdeführer keinen Gebrauch.

**M.**

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

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Verfügungen der Vorinstanz, welche die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen betreffen, sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 112 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; SR 142.20], seit 1. Januar 2019: Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [AIG], i.V.m. Art. 31 ff. VGG und Art. 5 VwVG). Dieses entscheidet in der vorliegenden Materie endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

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

**1.3** Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf das frist- und formgerecht eingereichte Rechtsmittel ist daher einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

**1.4** Die streitige vorinstanzliche Verfügung datiert vom 18. April 2018. Die Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) hat per 15. September 2018 eine Änderung erfahren. Da sich die vorliegend einschlägigen Verordnungsbestimmungen inhaltlich nicht geändert haben, werden sie in der aktuell gültigen Fassung zitiert.

## **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 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 ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

## **3.**

**3.1** Der Beschwerdeführer beanstandet in formeller Hinsicht, die Vorinstanz habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie ihm keine Möglichkeit gelassen habe, zum Beweisergebnis Stellung zu nehmen und indem sie sich inhaltlich nicht mit den von ihm vorgebrachten Ausführungen und Beweismitteln auseinandergesetzt habe (BVGer-act. 1 Ziff. 2 und 5).

**3.2** Die Parteien haben im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 ff. VwVG). Dazu gehört, dass die Behörde ihren Entscheid in nachvollziehbarer Weise begründet (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Die Begründungspflicht dient der rationalen und transparenten Entscheidungsfindung und soll die Betroffenen in die Lage versetzen, den Entscheid sachgerecht anzufechten. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen die Behörde sich hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 142 II 324 E. 3.6; 142 II 49 E. 9.2). Dabei kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 143 III 65 E. 5.2; 141 III 28 E. 3.2.4 je m.H.). Welchen Anforderungen eine Begründung zu genügen hat, ist im Einzelfall anhand der konkreten Umstände und der Interessen der Betroffenen festzulegen (vgl. BGE 112

la 107 E. 2b; BVGE 2017 I/4 E. 4.2 m.H.; zum Ganzen KNEUBÜHLER/PEDRETTI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Rz. 7 ff. zu Art. 35; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Rz. 17 ff. zu Art. 35 VwVG; je m.H.).

**3.3** Der Beschwerdeführer hatte entgegen seiner Ansicht keinen Anspruch darauf, zur Würdigung des von ihm eingereichten Beweismittels (Botschaftsbestätigung vom 13. November 2017) durch die Vorinstanz noch vor deren Entscheid in der Sache Stellung nehmen zu können. Was die Begründung der angefochtenen Verfügung betrifft, so war daraus ohne weiteres erkennbar, weshalb die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person ablehnte. Zwar begnügte sie sich in Bezug auf ihre Behauptung, wonach es generell möglich sei, bei der irakischen Vertretung in Bern heimatliche Reisepässe zu beantragen, vorerst damit, auf nicht näher erläuterte Erkenntnisse zu verweisen, ergänzte dann aber in ihrer Vernehmlassung, dass sie sich dabei auf eine Mitteilung der irakischen Botschaft vom 3. Dezember 2015 stütze (vgl. BVGer-act. 5). Als entscheidend erweist sich, dass der Beschwerdeführer in der Lage war, seine Parteirechte sachgerecht wahrzunehmen. Entgegen seiner Auffassung hat sich die Vorinstanz sodann mit den von ihm vorgebrachten Ausführungen und Beweismitteln auseinandergesetzt und im Besonderen festgehalten, sie erachte die Bestätigung der irakischen Botschaft vom 13. November 2017 – wonach die Passausstellung im Irak aus organisatorischen Gründen bis auf Weiteres gestoppt worden sei – als «nicht nachvollziehbar». Diese Information werde beispielsweise durch die irakische Vertretung in London nicht bestätigt; gemäss deren Homepage könnten irakische Staatsbürger im Ausland Anträge zur Ausstellung beziehungsweise Erneuerung nationaler Reisepässe nach wie vor einreichen. Damit hat die Vorinstanz das Beweismittel in nachvollziehbarer Weise gewürdigt.

**3.4** Die Rüge einer Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich demnach als in jeder Hinsicht unbegründet. Die Frage, ob der rechtserhebliche Sachverhalt richtig und vollständig festgestellt sowie korrekt gewürdigt wurde, bildet Gegenstand der im Folgenden vorzunehmenden materiell-rechtlichen Beurteilung.

#### **4.**

**4.1** Das SEM kann einer schriftenlosen Person mit Aufenthaltsbewilligung einen Pass für eine ausländische Person abgeben (Art. 59 Abs. 1 AIG

i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. a RDV). Gemäss Art. 10 Abs. 1 RDV gilt als schriftenlos 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 (Bst. a), oder für welche die Beschaffung von Reisedokumenten unmöglich ist (Bst. b). Verzögerungen, die bei der Ausstellung eines Reisedokuments bei den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates entstehen, begründen die Schriftenlosigkeit nicht (Art. 10 Abs. 2 RDV).

**4.2** Die Ausstellung von Reise- und Identitätspapieren liegt in der Kompetenz des jeweiligen Heimatstaates. Diesem kommt bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, den es zu respektieren gilt (BVGE 2014/23 E. 5.3.2 und 5.9; Urteile des BVGer F-4477/2018 vom 2. April 2020 E. 4.2; F-1906/2018 vom 8. April 2019 E. 5.3). Als unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV wird die Papierbeschaffung daher nur angesehen, wenn sich die ausländische Person bei den Behörden ihres Heimatstaates darum bemüht, die Ausstellung der Papiere aber ohne zureichende Gründe verweigert wird, oder wenn es an den rechtlichen Möglichkeiten fehlt, vom Heimat- beziehungsweise Herkunftsstaat überhaupt Papiere zu erlangen (Urteile des BVGer F-4477/2018 E. 4.2; F-499/2018 vom 23. Mai 2019 E. 5.2). Es obliegt grundsätzlich der gesuchstellenden Person, die von den heimatlichen Behörden verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Reisepasses zu erfüllen. Bloss vorübergehende, technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung sind für sich allein nicht ausreichend, um eine Unmöglichkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV und damit die Schriftenlosigkeit der ausländischen Staatsangehörigen zu begründen.

## **5.**

Strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers, welcher über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, zu Recht verneint hat. Der Beschwerdeführer ist weder schutzbedürftig noch asylsuchend, weshalb ihm eine Kontaktaufnahme mit irakischen Vertretungen im Ausland unbestrittenermassen zugemutet werden kann (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV i.V.m. Art. 10 Abs. 3 RDV). Somit stellt sich in erster Linie die Frage, ob ihm die Papierbeschaffung auch möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

**5.1** Die Vorinstanz begründete die Ablehnung des Gesuchs in der angefochtenen Verfügung folgendermassen: Nach ihrer Auffassung könnten irakische Staatsangehörige bei der irakischen Botschaft in Bern grundsätzlich Anträge zur Ausstellung beziehungsweise Erneuerung von Reisepässen stellen. In diesem Verfahren könne es zwar zu Verzögerungen kommen, insbesondere, wenn vorab ein Identitätsausweis beschafft werden müsse. Technisch und organisatorisch bedingte Verzögerungen begründeten aber keine Schriftenlosigkeit. Die vom Beschwerdeführer eingereichte, am 13. November 2017 ausgestellte Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern, wonach eine Passausstellung nun auch im Irak vorübergehend nicht möglich sei, sei «nicht nachvollziehbar»; sie widerspreche anderen aktuellen Informationen, etwa denjenigen auf der Homepage der irakischen Botschaft in London (SEM-D-act. 22).

**5.2** Der Beschwerdeführer entgegnete in seiner Rechtsmitteleingabe vom 8. Mai 2018, er habe sich wiederholt darum bemüht, über die irakische Botschaft in Bern einen Reisepass ausstellen zu lassen. Diese Bemühungen seien ohne Erfolg geblieben, stelle der Irak doch gemäss Bestätigung vom 13. November 2017 aus organisatorischen Gründen bis auf Weiteres keine Reisepässe aus. Von einer sachlich begründeten Verzögerung, die von den Betroffenen gemäss Art. 10 Abs. 2 RDV hinzunehmen wäre, könne nicht mehr die Rede sein. Zwar würden irakische Staatsangehörige in der Schweiz seit geraumer Zeit auf die Möglichkeit hingewiesen, Reisepässe über die irakische Vertretung in Paris zu beschaffen. Die irakische Botschaft habe es ihren Staatsangehörigen allerdings bis anhin nicht ermöglicht, auf legale Weise nach Frankreich zu reisen. Es sei nicht davon auszugehen, dass sich diese Situation in absehbarer Zeit ändern werde. Folglich sei von einer Unmöglichkeit auszugehen, in der Schweiz irakische Reisepässe zu erhalten. Sodann habe das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung festgehalten, dass es für in der Schweiz vorläufig aufgenommene irakische Staatsangehörige unzumutbar sei, zum Zweck der Beschaffung eines Reisepasses die aufwändige, mit diversen Unsicherheiten behaftete und gefährliche Reise in den Irak anzutreten. Der Erhalt von Reise-, respektive Identitätsdokumenten an seinem Geburtsort im Irak sei zudem ohnehin unmöglich, da der Ort nach wie vor umkämpft sowie zu weiten Teilen zerstört sei und es keine funktionierende Verwaltung mehr gebe (BVGer-act. 1).

**5.3** Die Vorinstanz machte demgegenüber in ihrer Vernehmlassung vom 19. Juni 2018 geltend, ihr sei im Dezember 2015 durch die irakische Botschaft mitgeteilt worden, dass sie noch im laufenden Jahr mit einem Gerät

zur Erfassung von Fingerabdrücken ausgestattet werde. Gemäss ihren Informationen und Erfahrungen hätten irakische Staatsangehörige in der Schweiz ab Februar 2016 bei der Botschaft Anträge zur Ausstellung beziehungsweise Erneuerung irakischer Reisepässe stellen können. Beim inzwischen geänderten Verfahren zur Ausstellung von Identitätskarten könne nicht von einer definitiven Unmöglichkeit der Papierbeschaffung ausgegangen werden. Solche Umstellungen könnten einige Zeit in Anspruch nehmen. Dabei handle es sich jedoch um technisch und organisatorisch bedingte Verzögerungen. Dass die irakischen Behörden in dieser Situation die Schaffung der notwendigen Infrastruktur schrittweise vorantreiben und dabei Prioritäten setzen würden, sei nicht zu beanstanden und im Lichte der Passhoheit Iraks von den eigenen Staatsbürgern grundsätzlich hinzunehmen (BVGer-act. 5).

**5.4** In seiner Replik vom 20. Juli 2018 hielt der Beschwerdeführer an seiner Auffassung fest, wonach es ihm unmöglich sei, einen irakischen Reisepass zu erlangen (BVGer-act. 7).

## **6.**

**6.1** Die langjährigen Probleme, welche in der Schweiz lebende irakische Staatsangehörige bei der Beschaffung heimatlicher Reisedokumente haben, sind gerichtsnotorisch und wurden bereits in einem grundlegenden Urteil vom 27. August 2014 (BVGE 2014/23) thematisiert. Dieser Chronologie zufolge galten irakische Staatsangehörige in der Schweiz bis Ende 2004 als schriftenlos; ab 2005 war es ihnen zwar während gewisser Zeit möglich, irakische Reisepapiere über ihre Vertretung in Bern zu beschaffen. Später führten angebliche administrative und technische Umstellungen jedoch dazu, dass der Erhalt neuer Pässe gar nicht beziehungsweise nur noch unter grossen Schwierigkeiten möglich war. So scheiterte die zwischenzeitlich angekündigte Passausstellung durch die irakische Botschaft in Paris oftmals daran, dass die Ausstellung der dafür benötigten Unterlagen durch die Vertretung in Bern erheblich verzögert wurde, oder auch daran, dass den Betroffenen eine Reise nach Frankreich nicht ermöglicht wurde. Anlässlich eines Treffens zwischen Behördenvertretern der Schweiz und des Iraks anfangs 2012 wurde zwar von letzteren zugesichert, dass ab Mai 2012 von der irakischen Botschaft in Bern flächendeckend staatliche Reisepässe ausgestellt würden; diese Zusicherung wurde jedoch bei einem späteren Treffen im Februar 2014 wieder zurückgezogen (vgl. Urteile des BVGer F-6427/2018 vom 20. Februar 2020 E. 7.1 und F-4960/2018 vom 9. Dezember 2019 E. 5.1).

**6.2** Die Situation von irakischen Staatsangehörigen, welche sich bei ihren heimatlichen Behörden um Pässe oder Identitätsausweise bemühen, hat sich seither nicht verbessert; sie ist weiterhin geprägt von wechselnden Prognosen und Zuständigkeiten. Laut einer Auskunft der irakischen Botschaft vom 11. Februar 2018 hätten die in der Schweiz lebenden irakischen Staatsangehörigen ihre Anträge auf Passausstellung beim irakischen Konsulat in Frankfurt a.M. einzureichen (vgl. Urteile F-6427/2018 E. 7.2; F-4960/2018 E. 5.2 sowie Urteil des BVGer F-386/2018 vom 23. August 2019 E. 5.3 m.H.). Gemäss einer Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom Juni 2018 wiederum könne ein Antrag auf Ausstellung eines Passes der Serie A oder einer irakischen Identitätskarte nur im Irak gestellt werden, wobei der Antragsteller zur Erfassung der biometrischen Daten persönlich anwesend sein müsse. Schliesslich ergaben Abklärungen der Vorinstanz vom Juli 2018 bei der irakischen Botschaft sowie beim irakischen Aussenministerium, dass die Passausstellung in Europa zu diesem Zeitpunkt aus organisatorischen Gründen eingeschränkt war (vgl. Urteile F-6427/2018 E. 7.2; F-4960/2018 E. 5.2).

## 7.

**7.1** Der Vorinstanz ist allerdings selbst in Beachtung dieser Umstände darin Recht zu geben, dass aus der vom Beschwerdeführer edierten Bestätigung der irakischen Vertretung in Bern vom 13. November 2017, wonach «die Passausstellung im Irak aus organisatorischen Gründen bis auf Weiteres gestoppt» worden sei und «solche Prozesse» bis zu einem Jahr dauern könnten, nicht auf eine Schriftenlosigkeit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 RDV geschlossen werden kann. Dies deshalb nicht, weil die irakische Vertretung selbst davon spricht, dass es sich um eine organisatorisch bedingte, vorübergehende Massnahme handle und die Passausstellung im Irak offenbar im Juni 2018 wieder möglich war (vgl. die entsprechende Bestätigung der irakischen Botschaft vom Juni 2018, oben E. 6.2).

**7.2** Anders zu gewichten ist hingegen die vom Beschwerdeführer eingereichte Bestätigung der irakischen Vertretung in Bern vom 28. März 2017, wonach ihm kein irakischer Reisepass ausgestellt werden könne, weil er nicht über die hierfür erforderlichen Dokumente, namentlich einen irakischen Nationalitätsausweis und eine irakische Identitätskarte, verfüge. Nach heutigem Kenntnisstand des Bundesverwaltungsgerichts müsste der Beschwerdeführer zwecks Erhalt derselben in den Irak reisen, da zumindest Anträge auf Ausstellung einer irakischen Identitätskarte offenbar nur

im Irak und nur in persönlicher Anwesenheit des Antragstellers gestellt werden können (vgl. die entsprechend lautende Bestätigung der irakischen Botschaft vom Juni 2018, oben E. 6.2).

**7.3** Die Vorinstanz stellt im Falle des Beschwerdeführers die Notwendigkeit einer vorgängigen Beschaffung von Identitätsnachweisen nicht in Frage. Sie geht allerdings nicht auf den sinngemässen Einwand des Beschwerdeführers ein, wonach ihm eine Reise in den Irak zu diesem Zweck nicht zumutbar wäre beziehungsweise dass er die notwendigen Dokumente selbst mit einer Reise in sein Herkunftsgebiet nicht beschaffen könnte.

**7.4** Vor diesem Hintergrund erscheint der Sachverhalt als nicht hinreichend abgeklärt. Die Vorinstanz hat aufzuzeigen, wie es dem Beschwerdeführer zumutbar und möglich sein soll, die zur Ausstellung eines irakischen Reisepasses notwendigen Identitätsdokumente erhältlich zu machen (vgl. dazu ganz allgemein Urteil F-386/2018 E. 5.4). Die Beantwortung der Frage der Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers ist erst im Anschluss daran möglich.

## **8.**

Die angefochtene Verfügung vom 18. April 2018 ist folglich aufzuheben und die Sache zur vollständigen Sachverhaltsabklärung sowie zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

## **9.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG) und dem Beschwerdeführer ist der von ihm geleistete Kostenvorschuss zurückzuerstatten. Für die ihm im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten ist dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese ist auf Grundlage der Akten festzulegen, da keine Kostennote vorliegt (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Berücksichtigung der Notwendigkeit der Eingaben sowie der Schwierigkeit der Streitsache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht ist sie auf Fr. 1'500.– (inklusive Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen (vgl. Art. 8 ff. VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

**2.**

Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung sowie zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

**3.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der bezahlte Kostenvorschuss im Betrag von Fr. 1'000.– wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

**4.**

Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer eine Parteient-schädigung von Fr. 1'500.– auszurichten.

**5.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (mit den Akten Ref-Nr. N (...) zurück)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Mathias Lanz

Versand am: