



---

Abteilung VI  
F-6284/2019

## Urteil vom 14. April 2021

---

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),  
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,  
Richter Gregor Chatton,  
Gerichtsschreiberin Corina Fuhrer.

---

Parteien

1. **A.**\_\_\_\_\_ und seine Ehefrau  
2. **B.**\_\_\_\_\_,  
sowie ihre Kinder  
3. **C.**\_\_\_\_\_,  
4. **D.**\_\_\_\_\_,  
5. **E.**\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführende,  
alle vertreten durch lic. iur. Shahryar Hemmaty,  
BBFM Beratung und Betreuung für Migranten,

gegen

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

---

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

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

Der Beschwerdeführer 1, ein 1971 geborener irakischer Staatsangehöriger, reiste im Januar 1998 in die Schweiz ein und stellte hier ein Asylgesuch. Mit Entscheid vom 26. November 1998 wurde ihm Asyl gewährt (Akten der Vorinstanz, Asylakten [SEM-A-act.] 27). Im Rahmen des Familiennachzugs reiste die Ehefrau des Beschwerdeführers 1 (Beschwerdeführerin 2, geb. 1975) am 29. November 1999 mit der ältesten Tochter (geb. 1996) in die Schweiz ein; ihnen wurde am 27. Januar 2000 Asyl unter Einbezug in die Flüchtlingseigenschaft ihres Ehemanns/Vaters gewährt (Akten der Vorinstanz, unnummeriertes Dossier «Familienzusammenführung»). Auch die drei später in der Schweiz geborenen Töchter (Beschwerdeführerinnen 3 - 5, geb. 2000, 2004 und 2010) wurden jeweils in die Flüchtlingseigenschaft ihres Vaters einbezogen und erhielten Asyl (Akten der Vorinstanz, unnummerierte Dossiers «Familienzusammenführung» und «Einbezug Tochter D. \_\_\_\_\_ »).

**B.**

Aufgrund eines zweijährigen Aufenthalts im Irak von 2011 bis 2013 wurde das den Beschwerdeführenden gewährte Asyl mit Verfügung vom 11. März 2014 widerrufen und die Flüchtlingseigenschaft aberkannt. Dieser Entscheid wurde auf Beschwerde hin mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-1965/2014 vom 20. November 2014 bestätigt (Akten der Vorinstanz, Dossier Asylwiderruf [SEM-C-act.] 14 und 24). Die von der Schweiz ausgestellten Reisedokumente für Flüchtlinge wurden infolgedessen eingezogen (Akten der Vorinstanz, unnummeriertes Dossier «Schweizerische Reisedokumente» [SEM-act.-Reisedokumente]; auch zum Folgenden). Gemäss dem zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) verfügen die Beschwerdeführenden über eine Aufenthaltsbewilligung.

**C.**

Am 21. März 2016 ersuchten die Beschwerdeführenden erstmals um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Den Gesuchen legten sie eine Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 12. Januar 2016 bei, der zufolge ihnen keine irakischen Reisepässe ausgestellt werden könnten, weil sie nicht über die dazu erforderlichen Dokumente, namentlich irakische Identitätskarten und irakische Nationalitätsausweise, verfügten. Die Vorinstanz beschied den Beschwerdeführenden daraufhin mit Schreiben vom 18. April 2016, dass sie nicht als schriftenlos gelten könnten, da erfolglose Bemühungen zur Beschaffung der verlangten Dokumente nicht

nachgewiesen würden. Die Beschwerdeführenden verzichteten – soweit ersichtlich – auf den Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

#### **D.**

Zwei Jahre später wandte sich eine Drittperson in Vertretung der Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 16. Januar 2018 und 5. März 2018 erneut an die Vorinstanz und brachte vor, diese hätten sich erfolglos darum bemüht, bei den irakischen Botschaften in Bern und Paris die notwendigen Papiere erhältlich zu machen; sie müssten allenfalls sogar als staatenlos angesehen werden. Die Vorinstanz hielt mit Schreiben vom 29. Januar 2018 an ihrer Auffassung fest, wonach die irakischen Behörden zur Ausstellung von irakischen Pässen für die Familie zuständig seien. Für die Einreichung eines neuen Gesuchs um Ausstellung eines schweizerischen Ersatz-Reisedokuments verwies sie mit Schreiben vom 27. März 2018 an die zuständige kantonale Migrationsbehörde bzw. wies die Beschwerdeführenden darauf hin, dass die Feststellung einer allfälligen Staatenlosigkeit in einem separaten Verfahren zu erfolgen habe.

#### **E.**

Am 6. März 2019 beantragten die Beschwerdeführenden beim Migrationsamt des Kantons St. Gallen abermals die Ausstellung von Pässen für eine ausländische Person. Den Gesuchen legten sie unter anderem ein an das Amt für Zivilwesen des Bezirks F.\_\_\_\_\_ gerichtetes Schreiben des irakischen Innenministeriums (Amt für Zivilwesen der Provinz G.\_\_\_\_\_) vom 4. Februar 2019 samt Übersetzung ins Deutsche bei, in welchem bestätigt wird, dass der Beschwerdeführer 1 in F.\_\_\_\_\_ gelebt und den Irak im Jahr 1997 verlassen habe, und in welchem darum gebeten wird, ihm wegen bestehender Steuerschulden keine Papiere auszustellen. Gleichzeitig wird im Dokument bestätigt, dass «die Dokumente im Zivilstandsamt F.\_\_\_\_\_ wegen dem Krieg und dem Terror im 2014 verbrannt und vernichtet worden» seien. Ebenfalls beigelegt wurde ein Schreiben des irakischen Generalkonsulats in Frankfurt vom 31. Oktober 2018, wonach dem Antrag auf Ausstellung irakischer Reisepässe mangels der dafür erforderlichen Staatsangehörigkeitsurkunden und Personalausweise nicht entsprochen werden könne. Das kantonale Migrationsamt überwies die Gesuche zur Prüfung und zum Entscheid der Vorinstanz.

#### **F.**

Mit Schreiben vom 2. Mai 2019 teilte die Vorinstanz den Beschwerdeführenden abermals mit, dass sie nicht als schriftenlos gelten könnten. Die Bestätigung der irakischen Behörden in Frankfurt schliesse die Ausstellung

irakischer Reisepässe nicht aus. Vielmehr fehlten lediglich die dazu erforderlichen Grundlagendokumente und es sei ihnen möglich und zumutbar, sich weiterhin um die Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses zu bemühen. Vorgängig seien die notwendigen Identitätspapiere zu beschaffen. Falls die heimatlichen Behörden eine Ausstellung verweigerten, werde eine schriftliche Bestätigung unter Angabe des Ablehnungsgrundes benötigt. Technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung begründeten keine Schriftenlosigkeit.

#### **G.**

Am 3. Juni 2019 reichten die Beschwerdeführenden eine Stellungnahme zum Schreiben der Vorinstanz vom 2. Mai 2019 ein und brachten vor, es stehe ihnen kein Weg offen, um einen heimatlichen Pass zu erlangen. In diesem Zusammenhang reichten sie eine Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 24. Mai 2019 zu den Akten, der zufolge sie die Botschaft aufgesucht hätten, um irakische Reisepapiere zu beantragen. Solche Anträge könnten derzeit jedoch nur im Irak gestellt werden, wobei die Betroffenen zur Erfassung der biometrischen Daten ausnahmslos persönlich zu erscheinen hätten.

#### **H.**

Die Vorinstanz hielt mit Schreiben vom 12. Juni 2019 an ihrer Auffassung fest, wonach eine Schriftenlosigkeit nicht gegeben sei, sondern lediglich technische und organisatorisch bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung vorlägen. Sie lehnte die Gesuche um Ausstellung von Pässen für ausländische Personen ab, worauf die Beschwerdeführenden am 16. Juni 2019 um Erlass einer entsprechenden Verfügung ersuchten.

#### **I.**

Mit Verfügung vom 28. Oktober 2019 wies die Vorinstanz die Gesuche um Ausstellung von Pässen für eine ausländische Person ab. Zur Begründung führte sie aus, entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführenden sei gemäss diversen aktuellen Bestätigungen der irakischen Botschaft in Bern die Passausstellung zurzeit in Frankfurt, Berlin oder im Irak selbst möglich. Für eine Reise nach Deutschland erklärte sie sich bereit, den Beschwerdeführenden einmalig Pässe für eine ausländische Person auszustellen, sofern diese eine Terminvereinbarung vorlegen könnten. Für Reisen in den Irak könne die irakische Vertretung Laissez-passer ausstellen. Vorgängig obliege es aber den Beschwerdeführenden, die formellen Voraussetzungen an die Ausstellung eines heimatlichen Reisepasses zu erfüllen bzw. die notwendigen Grundlagendokumente zu beschaffen. Demnach müssten

wenn nötig die erwähnten Steuerschulden im Irak bezahlt werden. Ferner wies die Vorinstanz darauf hin, dass sich die Familie von 2011 bis 2013 im Irak aufgehalten habe, weshalb die Vorbringen, wonach eine Reise dorthin zu gefährlich sei, unbegründet erschienen.

**J.**

Mit Rechtsmitteleingabe vom 28. November 2019, beantragten die Beschwerdeführenden beim Bundesverwaltungsgericht, nunmehr vertreten durch lic. iur. Shahryar Hemmaty, die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung, die Feststellung ihrer Schriftenlosigkeit sowie die Anweisung an die Vorinstanz, ihnen Reisepässe auszustellen. Eventualiter sei die Sache zur Ergänzung des Sachverhalts und Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchten sie um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Zur Begründung brachten sie im Wesentlichen vor, die Einreise in den Irak zwecks Papierbeschaffung sei einerseits unzumutbar und andererseits ohnehin wirkungslos, da die Beschaffung eines Reisepasses bzw. der dafür erforderlichen Identitätsdokumente im Irak unmöglich sei. Demzufolge würde auch die Abzahlung der Steuerschulden nichts an ihrer Situation ändern (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer-act.] 1).

**K.**

Mit Zwischenverfügung vom 17. Dezember 2019 hiess das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege im Sinne von Art. 65 Abs. 1 VwVG gut (BVGer-act. 3).

**L.**

Die Vorinstanz ersuchte in ihrer Vernehmlassung vom 7. Januar 2020 um Abweisung der Beschwerde (BVGer-act. 4).

**M.**

In ihrer Replik vom 9. März 2020 hielten die Beschwerdeführenden vollumfänglich an ihren Begehren und deren Begründung fest. Ergänzungsweise brachten sie vor, eine Reise in den Irak sei aufgrund der laufenden Verpflichtungen der Beschwerdeführerinnen in der Schweiz (obligatorische Schule, bestehende Arbeitsverhältnisse) unzumutbar. Insbesondere sei aufgrund der allgemein bekannten Schwierigkeiten bei der Passbeschaffung im Irak die Dauer des notwendigen Aufenthalts nicht vorhersehbar. Hinzu komme schliesslich der schlechte Gesundheitszustand des Be-

schwerdeführers 1; letzterer sei auf eine engmaschige psychiatrische Betreuung angewiesen, ansonsten mit einer gravierenden Verschlechterung seines Zustands gerechnet werden müsse (BVGer-act. 6).

## **N.**

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. 31 ff. VGG i.V.m. 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 Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.3** Die Beschwerdeführenden sind als Verfügungsadressaten zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf das frist- und formgerecht eingereichte Rechtsmittel ist 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 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** Die Ausstellung bzw. Verweigerung von Reisedokumenten an schriftenlose ausländische Personen hat ihre gesetzliche Grundlage in Art. 59

des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG, SR 142.20). Anspruchsberechtigt sind nach Art. 59 Abs. 2 AIG ausländische Personen, welche gemäss dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge die Flüchtlingseigenschaft erfüllen (Bst. a), welche gemäss dem Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen als staatenlos anerkannt sind (Bst. b), sowie solche, die schriftenlos sind und eine Niederlassungsbewilligung haben (Bst. c).

**3.2** Den Beschwerdeführenden wurde – wie erwähnt – mit Verfügung vom 11. März 2014 das gewährte Asyl widerrufen und die Flüchtlingseigenschaft aberkannt. Ein am 16. Mai 2019 eingereichtes Gesuch um Anerkennung der Staatenlosigkeit der Beschwerdeführenden wurde mit Verfügung vom 2. September 2019 abgelehnt (Akten der Vorinstanz, Dossier Staatenlosigkeit 1 und 3). Die Beschwerdeführenden haben somit keinen Anspruch auf Reisedokumente im Sinne von Art. 59 Abs. 2 AIG. Da sie über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, könnte ihnen jedoch im Rahmen des Ermessens ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden. Voraussetzung dafür ist die Schriftenlosigkeit (Art. 59 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 Bst. a der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5]).

**3.3** 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).

**3.4** 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-2687/2018 vom 28. Mai 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-77/2019 vom 7. Dezember 2020 E. 4.3; F-2687/2018 E. 4.2). 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.

#### **4.**

Strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführenden zu Recht verneint hat. Die Beschwerdeführenden sind weder schutzbedürftig noch asylsuchend, weshalb ihnen eine Kontaktaufnahme mit heimatlichen Behörden unbestrittenermassen zugemutet werden kann; eine solche ist denn auch bereits mehrfach erfolgt (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 ihnen die Papierbeschaffung auch möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

**4.1** Die Vorinstanz begründete die Ablehnung der Gesuche in der angefochtenen Verfügung vordergründig damit, dass die Verweigerung der Passausstellung durch die irakischen Behörden nicht «ohne zureichende Gründe» erfolge, soweit sie auf das Fehlen notwendiger Grundlagendokumente (Staatsangehörigkeitsurkunde und Personalausweis) zurückzuführen sei. Deshalb sei die Papierbeschaffung nicht als unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV anzusehen und die Schriftenlosigkeit zu verneinen. Es obliege den Gesuchstellenden, alle zur Beschaffung notwendigen Vorkehrungen zu treffen, wobei allenfalls die Hilfe eines Rechtsvertreters vor Ort in Anspruch zu nehmen sei. Das Schreiben des irakischen Innenministeriums vom 4. Februar 2019, wonach der Ausstellung von Papieren zum einen Steuerschulden des Beschwerdeführers 1 entgegenstünden und zum anderen die dazu erforderlichen Dokumente im Krieg zerstört worden seien, liege nur in Kopie vor und habe entsprechend geringen Beweiswert. Wenn nötig müssten vorgängig die bestehenden Steuerschulden bezahlt werden, um die den Beschwerdeführer 1 betreffende Sperre der Passausstellung aufzuheben. Hinsichtlich der jüngsten Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 24. Mai 2019, wonach Anträge auf Ausstellung irakischer Pässe bzw. Identitätskarten derzeit nur im Irak und nur in

persönlicher Anwesenheit der Antragstellenden eingereicht werden könnten, entgegnete die Vorinstanz, gemäss diversen aktuellen Bestätigungen der irakischen Botschaft in Bern sei die Passausstellung ihres Wissens zurzeit in Frankfurt, Berlin oder im Irak möglich. Für eine Reise nach Deutschland sichere die Vorinstanz den Beschwerdeführenden Pässe für ausländische Personen zu, sofern sie eine Terminvereinbarung vorweisen könnten. Zur Ausstellung von Papieren, die für eine Reise in den Irak notwendig seien, sei die irakische Vertretung zuständig. Es sei zudem darauf hinzuweisen, dass sich die Beschwerdeführenden bereits zwischen 2011 und 2013 im Irak aufgehalten hätten. Der Einwand, wonach eine Reise in den Irak zu gefährlich sei, erscheine vor diesem Hintergrund als unbegründet und könne nicht belegt werden.

**4.2** Hiergegen wenden die Beschwerdeführenden ein, die Schwierigkeiten für irakische Staatsangehörige bei der Beschaffung heimatlicher Reisedokumente seien schon lange bekannt und eine Reise in den Irak unzumutbar. Der Erhalt von Reise-, respektive Identitätsdokumenten im Irak wäre zudem selbst nach Bezahlung der Steuerschulden unmöglich. Schliesslich ändere auch die Bereitschaft der Vorinstanz, eine Reise nach Deutschland zu ermöglichen, nichts an der Tatsache, dass vorgängig die Grundlagendokumente im Irak beschafft werden müssten.

## **5.**

**5.1** Die langjährigen Probleme, mit denen in der Schweiz lebende irakische Staatsangehörige bei der Beschaffung heimatlicher Reisedokumente konfrontiert werden, sind gerichtsnotorisch; sie wurden bereits in einem grundlegenden Urteil vom 27. August 2014 (BVGE 2014/23) thematisiert. Der 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 nicht näher bekannte 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 die irakische Botschaft in Bern flächendeckend staatliche Reisepässe ausstellen werde; diese Zusicherung wurde

jedoch bei einem späteren Treffen im Februar 2014 wieder rückgängig gemacht (vgl. Urteil des BVGer F-386/2018 vom 23. August 2019 E. 5.2).

**5.2** 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 (vgl. Urteile des BVGer F-77/2019 vom 7. Dezember 2020 E. 6.2; F-6427/2018 vom 20. Februar 2020 E. 7.2 m.H.). Das Bundesverwaltungsgericht hat daher die Vorinstanz in seinen jüngsten Urteilen dazu aufgefordert, den betroffenen Personen aufzuzeigen, wie es ihnen zumutbar und möglich sein soll, zu irakischen Reisepässen und den dafür notwendigen Dokumenten zu kommen. Erst danach könne beurteilt werden, ob die Beschaffung im Einzelfall realisierbar oder Schriftenlosigkeit anzunehmen sei (vgl. Urteile des BVGer F-4650/2018 vom 26. April 2020 E. 5.2; F-2687/2018 E. 7.4; F-6427/2018 E. 7.3; F-4960/2018 vom 9. Dezember 2019 E. 6; F-386/2018 E. 5.4). Die Vorinstanz ging in den zitierten Fällen jeweils davon aus, dass Reisen in den Irak zur Vorsprache bei den zuständigen Behörden zwecks Papierbeschaffung unzumutbar seien.

**5.3** Im vorliegenden Fall verweist die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung vom 28. Oktober 2019 für die Passausstellung auf die irakischen Vertretungen in Frankfurt und Berlin und den Irak selbst, wobei den Beschwerdeführenden für die Reise nach Deutschland Pässe für ausländische Personen ausgestellt würden. Für eine Reise in den Irak könne die irakische Vertretung Laissez-passer ausstellen. Zudem erachtet sie im Falle der Beschwerdeführenden auch eine Reise in den Irak als zumutbar, da sich diese bereits zwischen 2011 und 2013 dort aufgehalten hätten.

**5.4** Bereits in BVGE 2014/23 wurde aufgezeigt, dass eine Reise in den Irak mit einem irakischen Laissez-passer zu aufwendig und mit zu vielen Unsicherheiten behaftet sei. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass für den Irak eine Reisewarnung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bestehe (E. 5.7 m.H.). Soweit die Vorinstanz ihre Weigerung, einen Pass für eine ausländische Person auszustellen, mit der Passhoheit des Heimatstaates begründete, hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass dieses Prinzip dort seine Grenzen finde, wo nicht (mehr) von einer realistischen und zumutbaren Möglichkeit ausgegangen werden könne, in absehbarer Zeit einen Pass erhältlich zu machen (E. 5.9). Das Gericht kam deshalb 2014 zum Schluss, dass es sich um eine ausserordentlich lange Verzögerung handle, deren Ende nicht absehbar sei. Es

sei daher für irakische Staatsangehörige, die in der Schweiz leben, unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV, irakische Reisedokumente zu beschaffen (E. 5.9).

**5.5** In einem kürzlich ergangenen Urteil stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass sich an dieser Situation bis heute nichts geändert habe; es sei sogar davon auszugehen, dass sich diese noch verschärft habe (Urteil F-4650/2018 E. 7.2.2). Nach heutigem Kenntnisstand des Gerichts müssen irakische Staatsangehörige nämlich zwecks Erhalt irakischer Pässe bzw. dazu notwendiger Grundlagendokumente in den Irak reisen, da sowohl Anträge auf Ausstellung eines Passes als auch auf Ausstellung einer irakischen Identitätskarte offenbar nur im Irak und nur in persönlicher Anwesenheit des Antragsstellers eingereicht werden können (vgl. Urteile F-2687/2018 E. 7.2; F-4650/2018 E. 7.2.2). Entsprechend lautet die von den Beschwerdeführenden eingereichte Bestätigung der irakischen Botschaft in Bern vom 24. Mai 2019, wonach zur Erfassung der biometrischen Daten für die Ausstellung von Pässen der Serie A und Identitätskarten keine Ausnahmen von der Pflicht zum persönlichen Erscheinen der Gesuchstellenden im Irak gemacht werden könnten. In BVGE 2014/23 war das Bundesverwaltungsgericht hingegen noch davon ausgegangen, dass die Gesuche bei der irakischen Botschaft in Bern eingereicht und die Fingerabdrücke in der irakischen Botschaft in Paris erfasst werden konnten (E. 5.3.8).

**5.6** Das Bundesverwaltungsgericht kam daher zum Schluss, der von der Vorinstanz aufgezeigte Weg zur Beschaffung irakischer Reisedokumente – welcher sich mit den vorliegend in der Verfügung vom 28. Oktober 2019 angeführten Optionen eins zu eins deckt – entspreche im Wesentlichen der bereits in BVGE 2014/23 als zu kompliziert und zu unsicher angesehenen Lösung. Auch heute werde noch von Reisen in den Irak generell abgeraten, weil die Sicherheitslage prekär sei. Sollten die Beschwerdeführenden entgegen den Empfehlungen des EDA die Reise trotzdem unternehmen, so stelle sich die Frage, wie sie legal in die Schweiz zurückkehren könnten, sollte es ihnen gelingen, trotz der unsicheren Lage einen irakischen Reisepass erhältlich zu machen. Die Schweiz unterhalte im Irak nach wie vor keine Vertretung, die den Beschwerdeführenden die für die Rückkehr in die Schweiz notwendigen Visa ausstellen könnte. Folglich sei davon auszugehen, dass es derzeit im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV unmöglich sei, irakische Reisepässe zu beschaffen. Sollte sich die Situation in Zukunft ändern, könne ein bereits erteiltes Reisedokument entzogen (vgl. Art. 22

RDV) oder nach Ablauf der Gültigkeitsdauer (vgl. Art. 13 RDV) nicht erneuert werden (Urteil F-4650/2018 E. 7.2.3 f.).

**5.7** Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann in casu aus dem Aufenthalt der Beschwerdeführenden im Irak zwischen 2011 und 2013 nicht automatisch geschlossen werden, ihnen sei heute eine Reise dorthin zwecks Beschaffung der notwendigen Grundlagendokumente zumutbar. Vielmehr muss dieses Vorgehen nach dem Gesagten auch im vorliegenden Fall als zu kompliziert und zu unsicher angesehen werden. Zu berücksichtigen ist zudem die private Situation der Beschwerdeführenden, welche geltend machen, eine Reise in den Irak hätte insbesondere aufgrund der Ungewissen, zur Beschaffung der notwendigen Dokumente notwendigen Aufenthaltsdauer auch in beruflicher und gesundheitlicher Hinsicht massgebliche negative Konsequenzen. Die Beschwerdeführenden sind damit im heutigen Zeitpunkt als schriftenlos anzusehen. Ob die Beschaffung der erforderlichen Grundlagendokumente vor dem Hintergrund der in der Bestätigung des irakischen Innenministeriums vom 4. Februar 2019 genannten Hindernisse (bestehende Steuerschulden sowie Zerstörung zivilrechtlicher Register im Krieg) überhaupt möglich wäre, kann daher vorliegend offenbleiben. Die Vorinstanz hat unter dieser Prämisse in Ausübung des pflichtgemässen Ermessens zu prüfen, ob den Beschwerdeführenden ein Reisedokument auszustellen ist oder ob allenfalls Gründe für die Verweigerung der Ausstellung vorliegen (vgl. Art. 19 RDV).

## **6.**

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen, die angefochtene Verfügung vom 28. Oktober 2019 aufzuheben und die Sache zu neuer Prüfung und neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

## **7.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Den Beschwerdeführenden ist zu Lasten der Vorinstanz für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten eine angemessene 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]). Mangels Vorliegen einer Kostennote ist deren Höhe gemäss Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE auf Grund der Akten festzulegen und in Berücksichtigung des Umfangs und der Notwendigkeit der Eingaben auf Fr. 1'500.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen.

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

**2.**

Die angefochtene Verfügung vom 28. Oktober 2019 wird aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen zu neuer Prüfung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

**3.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**4.**

Die Vorinstanz wird verpflichtet, den Beschwerdeführenden eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.– auszurichten.

**5.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...] + [...] + [...] + [...] + [...] / N [...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Corina Fuhrer

Versand: