



---

Abteilung VI  
F-6427/2018

## **Urteil vom 20. Februar 2020**

---

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),  
Richter Daniele Cattaneo, Richter Gregor Chatton,  
Gerichtsschreiberin Christa Preisig.

---

Parteien

1. **A.** \_\_\_\_\_,  
2. **B.** \_\_\_\_\_,  
beide vertreten durch Rechtsanwalt Michael Steiner,  
Beschwerdeführerinnen,

gegen

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

---

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

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

Die Beschwerdeführerin 1, geboren 1988, ist irakische Staatsangehörige. Sie reiste am (...) 2000 in die Schweiz ein und stellte am darauffolgenden Tag ein Asylgesuch. Am 23. August 2005 wurde ihr Asyl gewährt. Aufgrund einer Reise in den Irak wurde dieses mit Entscheid vom 25. Februar 2013 jedoch widerrufen und die Flüchtlingseigenschaft aberkannt (siehe Akten der Vorinstanz [SEM-act.] C5). Dieser Entscheid erwuchs mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-1741/2013 vom 2. Mai 2013 in Rechtskraft. Am (...) 2014 wurde die Beschwerdeführerin 2 – Tochter der Beschwerdeführerin 1 – geboren. Das Gesuch um Einbezug in die Flüchtlingseigenschaft ihres Vaters wurde mit Verfügung vom 7. Dezember 2017 abgewiesen (siehe unnummeriertes Dossier «B. \_\_\_\_\_» bei den SEM-act.). Gemäss dem zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) verfügen beide Beschwerdeführerinnen über eine Niederlassungsbewilligung.

**B.**

Am 28. Juni 2018 ersuchte die Beschwerdeführerin 1 für sich und ihre Tochter den Migrationsdienst des Kantons Bern um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Dem Gesuch legte sie zwei Schreiben der irakischen Botschaft in Bern (nachfolgend: Botschaft) vom 25. Juni 2018 bei, worin diese bestätigt, dass die Beschwerdeführerinnen vorgesprochen und einen Antrag auf Passausstellung gestellt hätten. Die Pässe der Serie A und die irakische ID-Karte könnten aber ausnahmslos nur direkt im Irak beantragt und ausgestellt werden (SEM-act. 89). Der Migrationsdienst überwies das Gesuch dem SEM zur Prüfung und zum Entscheid.

**C.**

Mit Schreiben vom 31. Juli 2018 teilte das SEM den Beschwerdeführerinnen mit, es beabsichtige, das Gesuch abzulehnen und gewährte ihnen eine Frist zur Beantragung einer beschwerdefähigen Verfügung (SEM-act. 92). Am 7. August 2018 ersuchten die Beschwerdeführerinnen um deren Erlass (SEM-act. 96).

**D.**

Mit Verfügung vom 17. Oktober 2018 wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung von Pässen für ausländische Personen ab (SEM-act. 99).

**E.**

Hiergegen erhoben die Beschwerdeführerinnen mit Eingabe vom 12. November 2018 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie ersuchten

um Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung an die Vorinstanz zwecks vollständiger Sachverhaltsabklärung, eventualiter sei das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person gutzuheissen. Weiter beantragten sie die Gewährung der vollumfänglichen Einsicht in zwei Aktenstücke, die Protokolle über Auskünfte des irakischen Aussenministeriums (SEM-act. 105) und der irakischen Botschaft in Bern (SEM-act. 106) beinhalten. Eventualiter sei ihnen hierzu nach Einsichtnahme das rechtliche Gehör zu gewähren sowie eine Frist zur Einreichung einer Beschwerdeergänzung anzusetzen (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer-act.] 1). Mit einer Eingabe vom 16. November 2018 ergänzten die Beschwerdeführerinnen ihre Beschwerde (BVGer-act. 3); in einer weiteren Eingabe vom 20. November 2018 reichte der Rechtsvertreter seine Vollmacht nach (BVGer-act. 4).

#### **F.**

Mit Verfügung vom 10. Januar 2019 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Vorinstanz zur Einreichung einer Vernehmlassung unter besonderer Berücksichtigung der Beschwerdeanträge um Gewährung der vollumfänglichen Akteneinsicht in die Vorakten und des rechtlichen Gehörs auf (BVGer-act. 7). In ihrer Vernehmlassung vom 21. Januar 2019 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. Betreffend das rechtliche Gehör machte sie geltend, die Aktenstücke, in die die Beschwerdeführerinnen Einsicht verlangten, könnten aufgrund des höheren Interesses an ihrer Geheimhaltung nicht offengelegt werden. Der wesentliche Inhalt der besagten Protokolle sei jedoch in einer Aktennotiz (SEM-act. 107) zusammengefasst worden (BVGer-act. 8).

#### **G.**

Die Beschwerdeführerinnen replizierten mit Eingabe vom 13. Februar 2019 (SEM-act. 10), woraufhin die Vorinstanz am 5. März 2019 eine Duplik einreichte (SEM-act. 12). Die Beschwerdeführerinnen liessen sich in der Folge mit Eingabe vom 8. April 2019 erneut vernehmen (BVGer-act. 14).

#### **H.**

Mit Zwischenverfügung vom 16. April 2019 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführerinnen um Einsicht in die zwei vorinstanzlichen Aktenstücke und um Gewährung des rechtlichen Gehörs diesbezüglich sowie um darauffolgende Fristansetzung zur Beschwerdeergänzung ab (BVGer-act. 15).

**I.**

Die unterzeichnende Richterin hat das vorliegende Verfahren zufolge Abteilungswechsels des ursprünglich zuständigen Richters Anfang Juli 2019 übernommen.

**J.**

Auf den übrigen 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 Beschwerdeführerinnen sind als Verfügungsadressatinnen 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.**

Über die verfahrensrechtlichen Anträge auf Akteneinsicht und die damit im Zusammenhang stehenden Gesuche um Gewährung des rechtlichen Gehörs und Beschwerdeergänzung wurde bereits mit Zwischenverfügung vom 16. April 2019 abschliessend entschieden. Es wurde keine Gehörverletzung festgestellt, da die Beschwerdeführerinnen durch eine Zusammenfassung der für den Verfahrensgegenstand relevanten Passagen der vorinstanzlichen Aktenstücke SEM-act. 105 und 106 (Gesprächsprotokolle zu den Auskünften des irakischen Aussenministeriums und der irakischen Botschaft) Kenntnis vom wesentlichen Inhalt erhalten hatten. Verfahrensgegenstand und im Folgenden zu beurteilen sind damit die Anträge auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Sachverhaltsabklärung und Neubeurteilung sowie eventualiter um Gutheissung des Gesuchs um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

**4.**

**4.1** In formeller Hinsicht beanstanden die Beschwerdeführerinnen zunächst, das SEM habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem es den rechtserheblichen Sachverhalt nicht richtig verstanden und erfasst habe. Es habe das Gesuch der Beschwerdeführerinnen zu Unrecht auf das Problem beschränkt, wonach die irakische Vertretung in der Schweiz keine Reisedokumente ausstellen könne. Durch diese Beschränkung des Verfahrensgegenstands ignoriere es, dass sie zusätzlich zur Unmöglichkeit der Beschaffung von Reisedokumenten auch die Unzumutbarkeit einer Reise in den Irak zwecks Papierbeschaffung geltend gemacht hätten. Dies sei jedoch nicht erwähnt und gewürdigt worden. Damit sei die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen (BVGer-act. 1 S. 6 ff.).

**4.2** 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 sie 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 Ia 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.], Praxis-kommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Rz. 17 ff. zu Art. 35 VwVG; je m.H.).

**4.3** Das SEM führte zur Begründung der Abweisung des Gesuchs an, die Beschwerdeführerinnen hätten belegen können, dass sie für die Behandlung des Antrags um Ausstellung eines Passes und einer ID persönlich im Irak erscheinen müssten. Die Passausstellung in Europa sei derzeit organisatorischen Verzögerungen unterworfen, was jedoch keine Schriftenlosigkeit begründe. Es obliege den irakischen Behörden, ihren Staatsangehörigen zumutbare Wege zur Registrierung und Passbeschaffung aufzuzeigen (SEM-act. 99).

**4.4** Mit dieser Begründung umreisst die Vorinstanz den Verfahrensgegenstand des vorliegenden Verfahrens in seiner Gesamtheit, indem sie die zu klärenden Hauptfragen – Möglichkeit der Papierbeschaffung bei den heimatischen Behörden im Irak oder bei der Botschaft in Bern und daraus zu ziehende Schlussfolgerung betreffend die geltend gemachte Schriftenlosigkeit – absteckt und würdigt. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerinnen ignoriert die Vorinstanz die Frage der Zumutbarkeit einer Papierbeschaffung im Irak nicht. So erachtet es das SEM in der angefochtenen Verfügung als erwiesen, dass eine Passbeschaffung nur durch persönliches Erscheinen im Irak möglich sei. Es macht damit die Frage nach einer allfälligen Möglichkeit der Passbeschaffung im Irak sehr wohl zum Gegenstand der vorinstanzlichen Ausführungen, konzentriert sich danach aber aufgrund der Einigkeit mit den Beschwerdeführerinnen über die Unzumutbarkeit einer Reise in den Irak (so explizit in den Vernehmlassungen der Vorinstanz in BVGer-act. 8 und 12) auf die Frage nach der Realisierbarkeit der Papierbeschaffung auf der Botschaft. In diesem Vorgehen ist weder eine unvollständige Sachverhaltsfeststellung noch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs zu erkennen. Auch dass die Vorinstanz in der Folge unter Würdigung der organisatorischen Verzögerungen zum Schluss gelangt, es liege keine Schriftenlosigkeit vor, hat nichts mit einer unvollständigen Sachverhaltsfeststellung oder Begründungspflichtverletzung zu tun. Es bedeutet einzig, dass sie die Auswirkungen der Verzögerungen in rechtlicher Hinsicht anders würdigt als die Beschwerdeführerinnen. Ob diese Ansicht rechtlich standhält, wird im Folgenden zu prüfen sein. Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs ist jedoch unbegründet.

**5.**

**5.1** Die Ausstellung bzw. Verweigerung von Reisedokumenten an schriftenlose ausländische Personen hat ihre gesetzliche Grundlage in Art. 59 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20). Dieser ist inhaltlich identisch mit Art. 59 des Ausländergesetzes (AuG), welches auf den 1. Januar 2019 hin eine namentliche und inhaltliche Anpassung erfuhr, weshalb im Folgenden die neue Gesetzesbezeichnung verwendet wird. Absatz 2 definiert die Anspruchsberechtigten. Zu ihnen gehören unter anderem 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, sowie solche, die schriftenlos sind und eine Niederlassungsbewilligung haben (Bst. c).

**5.2** Die Beschwerdeführerinnen verfügen über eine Niederlassungsbewilligung. Sofern sie als schriftenlos gelten, hätten sie demnach im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 4 Abs. 1 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5] einen Anspruch auf Ausstellung von Reisedokumenten. Betreffend RDV ist festzuhalten, dass diese per 15. September 2018, 1. Juni 2019 sowie 2. Februar 2020 Änderungen erfahren hat. Da diese das vorliegende Verfahren nicht tangieren, kann – insbesondere auch aufgrund des Ausgangs des Verfahrens – offengelassen werden, ob altes oder neues Recht zur Anwendung kommen soll.

**5.3** Als schriftenlos gilt gemäss Art. 10 Abs. 1 RDV 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).

**5.4** Der Beschwerdeführerin 1 wurde das Asyl widerrufen und die Flüchtlingseigenschaft aberkannt; das Gesuch der Beschwerdeführerin 2 um Einbezug in die Flüchtlingseigenschaft der Eltern wurde abgewiesen. Damit sind sie nicht asylsuchend oder schutzbedürftig im Sinne von Art. 10 Abs. 3 RDV. Es kann demnach von ihnen verlangt werden, dass sie mit ihren Heimatbehörden Kontakt aufnehmen (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV). Die Beschwerdeführerinnen erheben dagegen keine Einwände. Sie ma-

chen jedoch geltend, dass sie sich bereits erfolglos auf der irakischen Botschaft um die Beschaffung von Reisepapieren bemüht hätten. Eine Reise in den Irak zur Vorsprache bei den dortigen Behörden zwecks Papierbeschaffung halten sie für unzumutbar, wovon auch die Vorinstanz ausdrücklich ausgeht (BVGer-act. 8; 12). Somit geht es im vorliegenden Fall einzig um die Frage, ob die Beschwerdeführerinnen die für die Ausstellung eines irakischen Passes benötigten Dokumente auf der Botschaft erhalten können oder ob dies – und damit auch der Passerhalt – im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV unmöglich ist und sie demnach gemäss Art. 59 Abs. 2 Bst. c AIG als schriftenlos geltende, niedergelassene Ausländerinnen einen Anspruch auf Ausstellung von Reisedokumenten durch das SEM haben.

## **6.**

**6.1** Die Vorinstanz begründete die Ablehnung des Gesuchs um Ausstellung von Reisedokumenten mit Verfügung vom 17. Oktober 2018 folgendermassen: Abklärungen des SEM bei der irakischen Botschaft in Bern sowie beim irakischen Aussenministerium in Bagdad vom Juli 2018 hätten ergeben, dass die Passausstellung in Europa zurzeit aus organisatorischen Gründen eingeschränkt sei. Organisatorische Verzögerungen vermöchten jedoch keine Schriftenlosigkeit zu begründen, weshalb es in der Zuständigkeit der irakischen Behörden läge, ihren in der Schweiz wohnhaften Staatsangehörigen zumutbare Wege zur Registrierung und Papierbeschaffung aufzuzeigen (SEM-act. 99). An dieser Begründung hielt sie auch in der Vernehmlassung vom 21. Januar 2019 fest (BVGer-act. 8). Mit Stellungnahme vom 5. März 2019 betonte das SEM erneut, die derzeit bekannten Probleme im Zusammenhang mit der Passbeschaffung und Ausstellung von Identitätsdokumenten via Botschaft seien organisatorisch bedingt und würden daher keine Schriftenlosigkeit begründen. Sofern zur Passbeschaffung eine Reise ins naheliegende Ausland nötig sei, liege es nicht in der Zuständigkeit des SEM, durch die Ausstellung von Pässen konsularische Angelegenheiten Iraks zu regeln. Würde die Schweiz in einer solchen Phase von einer Schriftenlosigkeit ausgehen, wäre sie regelmässig gehalten, in die Passhoheit und damit in die völkerrechtliche Souveränität anderer Staaten einzugreifen (SEM-act. 12).

**6.2** Die Beschwerdeführerinnen brachten in ihrer Beschwerde vom 12. November 2018 dagegen vor, sie müssten mehrmals in den Irak reisen, um die Beschwerdeführerin 2 überhaupt erst im Zivilregister erfassen zu lassen und um danach ID und Nationalitätenausweise für sie beide zu beantragen. Dies sei unzumutbar und stelle ein beachtliches Risiko dar. Die

Ausstellung der notwendigen Dokumente sei auch auf der Botschaft in Bern nicht möglich. Es handle sich bei den Problemen der Papierausstellung in Europa nicht nur um eine vorübergehende organisatorische, sondern um eine längerdauernde Verzögerung. Die Beschaffung eines Reisepasses sei den Beschwerdeführerinnen deshalb trotz ihrer diesbezüglichen Bemühungen auch auf diesem Weg verwehrt (BVGer-act. 1). In ihrer Replik und Triplik ergänzten sie, dass nicht nur die Schweiz von den Problemen betreffend Passausstellung betroffen sei, sondern fast sämtliche europäischen Staaten. Es müsse von Problemen fundamentaler Art ausgegangen werden, weshalb nicht mehr von rein organisatorischen Schwierigkeiten gesprochen werden könne. Die Beschwerdeführerinnen treffe an der «Unfähigkeit» der irakischen Behörden betreffend die Ausstellung der entsprechenden Dokumente keine Schuld (BVGer-act. 10; 14).

## **7.**

**7.1** Die langjährigen Probleme, welche die in der Schweiz lebenden irakischen Staatsangehörigen bei der Beschaffung heimatlicher Reisedokumente haben, sind gerichtsnotorisch und wurden bereits in einem grundlegenden Urteil vom 27. August 2014 (BVGE 2014/23) aufgezeigt. Dieser Chronologie zufolge galten irakische Staatsangehörigen bis Ende 2004 als schriftenlos; danach konnten sie sich ab 2005 vorübergehend irakische Reisepapiere über ihre Vertretung in Bern beschaffen. Anschliessend führten dortige administrative und technische Umstellungen jedoch dazu, dass der Erhalt neuer Pässe gar nicht bzw. nur unter grossen Schwierigkeiten ermöglicht wurde. 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 die Betroffenen an der Grenze zu Frankreich zurückgewiesen oder festgenommen wurden. Anlässlich eines Treffens des damaligen Bundesamtes für Migration (BFM; heute SEM) mit der Botschaft anfangs 2012 wurde zwar zugesichert, dass ab Mai 2012 in Bern flächendeckend irakische Pässe ausgestellt würden. Diese Zusicherung wurde jedoch beim nächsten Treffen vom Februar 2014 wieder zurückgezogen (vgl. Urteil des BVGer F-386/2018 vom 23. August 2019 E. 5.2 m.H.).

**7.2** Die Situation von irakischen Staatsangehörigen, welche sich bei ihren Heimatbehörden um Pässe oder Identitätsausweise bemühen, hat sich seither nicht verbessert und ist geprägt von Unklarheiten und wechselnden Zuständigkeiten. So haben laut einer Auskunft der Botschaft vom 11. Februar 2018 in der Schweiz lebende irakische Staatsangehörige ihre Anträge

auf Passausstellung beim irakischen Konsulat in Frankfurt einzureichen (vgl. Urteil des BVGer F-386/2018 E. 5.3 m.H.). Mit zwei Bestätigungen der Botschaft vom 25. Juni 2018 wurde den Beschwerdeführerinnen mitgeteilt, dass die Beschwerdeführerin 2 nicht im irakischen Zivilstandsregister verzeichnet sei und dass sie beide einen Antrag auf Ausstellung eines Passes der Serie A und einer irakischen Identitätskarte zurzeit nur im Irak stellen könnten, wobei sie zur Erfassung der biometrischen Daten persönlich anwesend sein müssten. Angaben über eine mögliche Passbeschaffung in Europa macht die Botschaft hingegen keine. Am 17. Oktober 2018 hielt schliesslich auch das SEM fest, Abklärungen bei der Botschaft sowie beim Aussenministerium in Bagdad vom Juli 2018 hätten ergeben, dass die Passausstellung in Europa zurzeit aus organisatorischen Gründen eingeschränkt sei (vgl. E. 7.1; siehe auch Urteil des BVGer F-4960/2018 vom 9. Dezember 2019 E. 5.2).

**7.3** Die Vorinstanz schliesst daraus, die Probleme im Zusammenhang mit der Passbeschaffung via Botschaft seien organisatorisch bedingt, was jedoch keine Schriftenlosigkeit zu begründen vermöge. Allerdings ist gerade angesichts der langjährigen Probleme bei der Passbeschaffung nicht erklärbar, wie die Beschwerdeführerinnen in den Besitz einer mit biometrischen Daten versehenen Identitätskarte gelangen sollen, denn nachweislich verfügt die Botschaft über keine Biometriestation (vgl. BVGE 2014/23 E. 5.3.8). Folglich hat die Vorinstanz aufzuzeigen, wo und wie die Beschwerdeführerinnen, denen eine Reise in den Irak nicht zuzumuten ist, die benötigten Dokumente und in der Folge irakische Pässe erhältlich machen können. Die Beantwortung der Frage nach der Schriftenlosigkeit der Beschwerdeführerinnen ist erst im Anschluss daran möglich; in die entsprechenden Überlegungen miteinzubeziehen sind sowohl die durch die irakischen Behörden verursachten Verzögerungen als auch die Einschränkungen des Privat- und Familienlebens, welche gesamthaft betrachtet einen Eingriff in fremde Passhoheit rechtfertigen könnten (vgl. BVGE 2014/23 E. 5.5 und 5.9).

## **8.**

Die angefochtene Verfügung vom 17. Oktober 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 (vgl. Art. 63 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG) und den Beschwerdeführerinnen ist der

geleistete Kostenvorschuss zurückzuerstatten. Für die ihnen im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht erwachsenen notwendigen Kosten ist den Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 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. 1 und 2 VGKE), und in Berücksichtigung der Notwendigkeit der Eingaben sowie der Schwierigkeit der Streitsache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht auf Fr. 2'500.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) festzusetzen.

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

**2.**

Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Sache 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 den Beschwerdeführerinnen zurückerstattet.

**4.**

Die Vorinstanz wird verpflichtet, den Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.- auszurichten.

**5.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen (Einschreiben; Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] zurück)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Christa Preisig

Versand: