



Abteilung VI
F-10/2022

Urteil vom 16. März 2023

Besetzung

Richter Gregor Chatton (Vorsitz),
Richterin Susanne Genner,
Richterin Regula Schenker Senn,
Gerichtsschreiberin Corina Fuhrer.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Derya Özgül, AD Consultancy,
(...),

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Der türkische Staatsangehörige A. _____, geboren am (...) (hiernach: der Beschwerdeführer), reiste am 17. Juni 2011 in die Schweiz ein und ersuchte hier zwei Tage später um Asyl. Gemäss Urteil des Bundesverwaltungsgerichts E-7257/2006 vom 25. Januar 2008 wurde er am 1. Februar 2008 als Flüchtling anerkannt und es wurde ihm Asyl gewährt.

B.

Mit Verfügung vom 4. März 2011 stellte das damalige Bundesamt für Migration BFM (heute: Staatssekretariat für Migration SEM) fest, dass das dem Beschwerdeführer gewährte Asyl und seine Flüchtlingseigenschaft erloschen seien, nachdem dieser schriftlich darauf verzichtet hatte. Gemäss dem zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) verfügt der Beschwerdeführer über eine Niederlassungsbewilligung.

C.

Am 8. Juli 2021 beantragte der Beschwerdeführer beim Migrationsamt des Kantons B. _____ die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Zur Begründung führte er aus, er sei schriftenlos. Sein türkischer Pass sei – als er diesen beim türkischen Konsulat habe verlängern lassen wollen – beschlagnahmt worden. Man habe ihm mitgeteilt, er solle sich der türkischen Justiz stellen; weitere Informationen habe er nicht erhalten. Er vermute jedoch, dass seine Einträge in den sozialen Medien der Grund dafür seien. Es sei bekannt, dass die sozialen Medien überwacht und gegen oppositionelle Einträge gerichtlich vorgegangen werde. Die kantonale Behörde überwies das Gesuch zur Prüfung und zum Entscheid dem Staatssekretariat für Migration (hiernach: das SEM oder die Vorinstanz).

D.

Die Vorinstanz räumte dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 21. Juli 2021 die Möglichkeit ein, Beweismittel für seine Vorbringen (Gerichtsurkunden, Nachweis des Engagements in den sozialen Medien etc.) einzureichen.

Mit Eingabe vom 2. August 2021 führte dieser aus, er sei oppositioneller Kurde und bringe dies auf Facebook zum Ausdruck. Dass die Einträge in den sozialen Medien der Grund für die Beschlagnahme seines türkischen Passes sei, vermute er aber lediglich. Als Beleg reichte er einen Facebook-Auszug vom (...) 2016 zu den Akten und erklärte, in dem darauf

abgebildeten Kommentar in türkischer Sprache sei er bedroht worden. Weitere Beweismittel seien nicht vorhanden.

E.

Die Vorinstanz beschied dem Beschwerdeführer daraufhin am 5. August 2021, dass sie beabsichtige, das Gesuch abzulehnen, und räumte ihm eine Frist ein, um eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen.

F.

Am 6. September 2021 reichte der Beschwerdeführer eine Stellungnahme ein. Die Vorinstanz hielt mit Schreiben vom 10. September 2021 an der beabsichtigten Ablehnung des Gesuchs fest und gab ihm wiederum Gelegenheit, einen anfechtbaren Entscheid zu verlangen.

G.

Nachdem der Beschwerdeführer am 7. Oktober 2021 fristgerecht um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung ersucht hatte, wies die Vorinstanz sein Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person mit Verfügung vom 2. Dezember 2021 ab.

H.

Mit Beschwerde vom 3. Januar 2022 gelangte der Beschwerdeführer an das Bundesverwaltungsgericht und beantragte, die Verfügung vom 2. Dezember 2021 sei aufzuheben und ihm ein Reisedokument für eine ausländische Person zu gewähren.

I.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 17. Februar 2022 die Abweisung der Beschwerde. Diese wurde dem Beschwerdeführer am 23. Februar 2022 zur Kenntnis gebracht.

J.

Aus organisatorischen Gründen wurde im Februar 2023 für die bisherige Instruktionsrichterin der vorsitzende Richter im Spruchkörper aufgenommen.

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 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat 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).

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 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 von der Schweiz als Staatenlose anerkannt sind (Bst. b), sowie solche, die schriftenlos sind und eine Niederlassungsbewilligung haben (Bst. c).

3.2 Mit Verfügung vom 4. März 2011 stellte das damalige BFM fest, dass das dem Beschwerdeführer gewährte Asyl und die Flüchtlingseigenschaft erloschen sind. Er verfügt jedoch über eine Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Strittig und nachfolgend zu prüfen ist damit einzig, ob der

Beschwerdeführer als schriftenlos gilt und damit Anspruch auf die Ausstellung eines Reisedokuments im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Bst. c AIG hat.

3.3 Die Schriftenlosigkeit wird im Rahmen der Gesuchsprüfung durch das SEM festgestellt (Art. 10 Abs. 4 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5]). Als schriftenlos gilt gemäss der Legaldefinition von 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). 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). Die Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates kann namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden (Art. 10 Abs. 3 RDV).

3.4 Die Ausstellung von Reise- und Identitätsdokumenten liegt als Ausfluss der Personalhoheit eines jeden Staates über seine Staatsangehörigen in der Kompetenz des Heimatstaates (Passhoheit). Diesem kommt bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, den es zu respektieren gilt (BVG 2014/23 E. 5.3.2 und 5.9). Als unmöglich im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV gilt die Beschaffung eines Reisedokuments daher nur dann, wenn sich die ausländische Person bei den Behörden ihres Heimatstaates um einen Reisepass bemüht, dessen Ausstellung aber ohne zureichende Gründe verweigert wird, oder wenn es an den rechtlichen Möglichkeiten fehlt, vom Heimat- beziehungsweise Herkunftsstaat überhaupt Papiere zu erlangen (vgl. Urteile des BVGer F-2316/2020 vom 16. August 2022 E. 3.4; F-2207/2021 vom 10. Juni 2022 E. 3.2).

4.

4.1 Die Vorinstanz führte zur Begründung der angefochtenen Verfügung aus, der Beschwerdeführer habe auf das ihm in der Schweiz gewährte Asyl und die Flüchtlingseigenschaft verzichtet. Es sei ihm deshalb zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates in der Schweiz um die Ausstellung eines heimatlichen Reisedokuments zu bemühen. Er begründe die geltend gemachten Schriftenlosigkeit damit, dass er als oppositioneller Kurde in den sozialen Medien aktiv sei und ihm die

Passausstellung durch die türkischen Behörden vermutlich deshalb verweigert werde. Ausser einem Ausdruck aus Facebook und der entsprechenden URL seien trotz mehrfacher Aufforderung keine tauglichen Beweismittel eingereicht worden. Da der Beschwerdeführer seiner Mitwirkungspflicht nicht nachkomme, könne nicht geprüft werden, ob die türkischen Behörden die Passausstellung ohne zureichende Gründe verweigerten. Folglich könne auch nicht geprüft werden, ob es zulässig, zumutbar und möglich wäre, sich einen Pass des Heimatstaats zu beschaffen, weshalb das Gesuch abgewiesen werde.

4.2 Der Beschwerdeführer entgegnet dem, er begründe seine Schriftenlosigkeit nicht – wie die Vorinstanz behaupte – mit seinen Aktivitäten in den sozialen Medien. Vielmehr sei ihm die Ausstellung eines neuen Reisepasses ohne Grund verweigert worden und es sei ihm zurzeit unmöglich, weitere Informationen beziehungsweise Unterlagen zu beschaffen, weshalb er die Voraussetzungen von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV erfülle. Am (...) 2021 habe er im türkischen Konsulat in Zürich seinen Reisepass verlängern lassen wollen. Dieser sei jedoch sofort eingezogen worden mit der Begründung, er solle sich erst der türkischen Justiz beziehungsweise dem türkischen Aussenministerium stellen. Weitere Informationen habe er vom Konsulat nicht erhalten. Weil seine letzte Reise in die Türkei im Jahr 2013 gewesen sei und er anderweitig keine Verbindungen in die Türkei habe, vermute er, dass er sich wegen seiner Beiträge in den sozialen Medien der türkischen Justiz stellen solle. Eine Drohung, welche er am (...) 2016 von einer Person namens C._____ auf Facebook erhalten habe, stütze diese Vermutung. Es sei unangemessen, wenn die Vorinstanz von ihm erwarte, dass er sich nochmals beim türkischen Konsulat um die Ausstellung eines Reisepapiers bemühe. Er habe Angst, dass ihm etwas zustossen werde. Hingegen könne die Vorinstanz mit dem Konsulat in Kontakt treten. Seiner Rechtsvertreterin sei auf telefonische Nachfrage hin vom Konsulat mitgeteilt worden, das kantonale Migrationsamt oder das SEM solle sich schriftlich melden und werde Informationen erhalten. Indem die Vorinstanz nicht beim türkischen Konsulat nachgefragt habe, verletzte sie ihre Pflicht zur vollständigen und richtigen Prüfung des Gesuchs beziehungsweise der geltend gemachten Schriftenlosigkeit.

5.

5.1 Zunächst ist hinsichtlich der Frage der Zumutbarkeit der Beschaffung von Reisedokumenten beim Heimat- respektive Herkunftsstaat mit der Vorinstanz festzustellen, dass der Beschwerdeführer, der die Flüchtlings-eigenschaft nicht mehr besitzt, weder asylsuchend ist noch als

schutzbedürftig gilt. Es kann daher von ihm verlangt werden, dass er mit den zuständigen Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates Kontakt aufnimmt (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a und Art. 10 Abs. 3 RDV). Entgegen seiner Annahme gilt dies auch weiterhin beziehungsweise nach dem – seinen Angaben zufolge – bereits am (...) 2021 wahrgenommenen Termin auf dem türkischen Konsulat in Zürich, bei welchem sein bisheriger Reisepass eingezogen worden sein soll. Somit bleibt im Folgenden darüber zu befinden, ob ihm die Papierbeschaffung auch möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

5.2 Gemäss Art. 12 VwVG stellt die Behörde im Verwaltungsverfahren den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Die Untersuchungspflicht wird jedoch durch die Mitwirkungspflicht der Parteien durchbrochen. Diese sind gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG verpflichtet, namentlich in einem Verfahren, das sie – wie vorliegend – durch ihr Begehren einleiten, an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (vgl. BGE 143 II 425 E. 5.1 m.H.). Vorliegend hat der Beschwerdeführer in Bezug auf seine behauptete Vorsprache auf dem türkischen Konsulat in Zürich im (...) 2021 weder im vorinstanzlichen Verfahren noch im Beschwerdeverfahren entsprechende Belege eingereicht. Seinem Gesuch vom 8. Juli 2021 legte der Beschwerdeführer lediglich ein Begleitschreiben seiner Rechtsvertretung mit den bereits dargelegten Schilderungen bei. Weder der Termin auf dem Konsulat selbst, noch die geltend gemachte Einziehung seines Reisepasses oder dessen verweigerte Verlängerung beziehungsweise die Aufforderung, sich bei der türkischen Justiz zu melden, sind dokumentiert. Der Beschwerdeführer vermag damit nicht darzulegen, inwieweit er sich um die Beschaffung von Reisepapieren bemüht hat. Wie bereits erwähnt, nimmt er sodann zu Unrecht an, die Vorinstanz habe von ihm unzulässigerweise verlangt, sich bei den türkischen Behörden um die Ausstellung eines Passes zu bemühen. Sowohl die (erneute) Kontaktaufnahme mit dem türkischen Konsulat in Zürich als auch – wie vom Konsulat angeblich gefordert – mit der türkischen Justizbehörde oder dem Aussenministerium ist ihm, allenfalls über eine Rechtsvertretung, zumutbar (vgl. E. 5.1). Der Beschwerdeführer ist allerdings von vornherein nicht mit den Behörden in der Türkei in Kontakt getreten, um sich nach einem konkreten Grund für die verweigerte Passausstellung zu erkundigen. Soweit er vor diesem Hintergrund rügt, es sei Aufgabe der Vorinstanz gewesen, sich beim türkischen Konsulat um die benötigten Informationen zu bemühen, geht er damit fehl. Er hat gemäss der allgemeinen Beweislastregel, wonach grundsätzlich derjenige das Vorhandensein einer behaupteten Tatsache zu beweisen hat, der aus ihr Rechte ableitet (Art. 8 ZGB), die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen (vgl.

CHRISTOPH AUER/ANJA MARTINA BINDER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Art. 13 N. 19).

5.3 Das Gleiche gilt für die von ihm vorgebrachte Begründung, warum ihm von den türkischen Behörden kein Reisedokument ausgestellt worden sei. Trotz wiederholter und ausdrücklicher Aufforderung durch die Vorinstanz reichte der Beschwerdeführer auch hierzu keine tauglichen Beweismittel ein. Aus dem ins Jahr 2016 zurückdatierenden Facebook-Auszug in türkischer Sprache kann der Beschwerdeführer jedenfalls nichts zu seinen Gunsten ableiten. Für die Annahme, die Ausstellung eines türkischen Passes sei ihm aufgrund seiner in den sozialen Medien zum Ausdruck gebrachten oppositionellen Haltung verweigert worden, finden sich auch in den Akten keine hinreichenden Anhaltspunkte. Dass faktisch seine exilpolitischen Aktivitäten zur Verweigerung der Ausstellung eines türkischen Passes geführt haben sollen, ist damit nicht belegt, sondern wird – wie der Beschwerdeführer selbst eingesteht – lediglich vermutet. Die Möglichkeit der Reisepapierbeschaffung lässt sich damit – wie ihm auch vom SEM mitgeteilt wurde – nicht überprüfen.

5.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zum heutigen Zeitpunkt keine Umstände vorliegen, aufgrund derer der Beschwerdeführer als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV anzusehen wäre. Somit fehlt es an einer unabdingbaren Voraussetzung für die Ausstellung des beantragten Passes für eine ausländische Person. Im Falle neuer Erkenntnisse oder veränderter Umstände steht es ihm selbstredend offen, bei der Vorinstanz erneut ein entsprechendes Gesuch zu stellen.

6.

Aus diesen Erwägungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

7.

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

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den am 29. Januar 2022 in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Gregor Chatton

Corina Fuhrer

Versand: