



Abteilung VI
F-1538/2025

Urteil vom 7. Oktober 2025

Besetzung

Richterin Christa Preisig (Vorsitz),
Richterin Susanne Genner, Richterin Aileen Truttmann,
Gerichtsschreiberin Meike Pauletzki.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen;
Verfügung des SEM vom 4. Februar 2025.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin (geboren [...]) ist Staatsangehörige von Turkmenistan. Sie reiste am [...] im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz ein und verfügt seither über eine Aufenthaltsbewilligung.

B.

B.a Sie ersuchte das Migrationsamt des Kantons B. _____ am 18. Juni 2024 um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Das Gesuch wurde der Vorinstanz übermittelt.

B.b Die Vorinstanz gewährte am 19. November 2024 das rechtliche Gehör. Nach Emailkorrespondenzen vom 29. November und 11./18. Dezember 2024 verlangte die Beschwerdeführerin am 30. Januar 2025 eine beschwerdefähige Verfügung.

B.c Mit Verfügung vom 4. Februar 2025 (zugestellt: 7. Februar 2025) wies die Vorinstanz das Gesuch ab.

C.

C.a Mit Rechtsmitteleingabe vom 5. März 2025 gelangte die Beschwerdeführerin ans Bundesverwaltungsgericht und beantragte, die vorinstanzliche Verfügung sei aufzuheben und ihr sei ein Pass für eine ausländische Person auszustellen.

C.b Die Vorinstanz schloss mit Vernehmlassung vom 28. März 2025 auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdeführerin replizierte am 25. April 2025.

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

Verfügungen der Vorinstanz betreffend Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 112 Abs. 1 AIG [SR 142.20] i.V.m. Art. 31 ff. VGG). Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist nicht an die Begründung der Begehren gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG) und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgeblich ist grundsätzlich die Sachlage im Zeitpunkt des Entscheids (vgl. BVGE 2020 VII/4 E. 2.2).

3.

3.1 Einer schriftenlosen ausländischen Person mit Aufenthaltsbewilligung kann ein Pass für eine ausländische Personen abgegeben werden (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]). Als schriftenlos im Sinn von Art. 10 Abs. 1 RDV gilt 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).

3.2 Gemäss Art. 10 Abs. 3 RDV kann die Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden. Dies gilt rechtsprechungsgemäss auch für anerkannte Flüchtlinge und in der Regel auch für Personen, die infolge Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen wurden. Von unzumutbarem Kontakt mit den Heimatbehörden ist beispielsweise dann auszugehen, wenn die betroffene Person von diesen in asylrechtlich relevanter Weise (schlecht) behandelt wurde. Daher können Informationen aus einem Asylverfahren über Situation und Verhalten der betroffenen Person ins aktuelle Verfahren einfließen. Überdies können die länderspezifischen Situationseinschätzungen der Asylpraxis Hinweise liefern, ob und inwieweit die Kontaktnahme mit den dortigen Behörden zumutbar ist. Praxisgemäss ist die Unzumutbarkeit der Papierbeschaffung nach objektiven Massstäben zu beurteilen (vgl. zum Ganzen zuletzt Urteile des BVer F-1308/2024 vom 23. Mai 2025 E. 8.2, F-4605/2022 vom 11. Februar 2025 E. 3.3.2 und 3.3.5, je m.w.H.).

4.

4.1 Die Vorinstanz begründet ihren ablehnenden Entscheid damit, dass die Beschwerdeführerin nicht schriftenlos sei. Da sie eine Aufenthaltsbewilligung besitze und nicht als Flüchtling anerkannt sei, sei es ihr möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen turkmenischen Behörden um die Ausstellung eines Reisedokuments zu bemühen. Dabei habe sie die Anforderungen der turkmenischen Behörden zu erfüllen. Sie habe keinen negativen Entscheid der Vertretung Turkmenistans in der Schweiz vorgelegt. Allfällige subjektive Nachfluchtgründe müssten in einem Asylverfahren geprüft werden (Vorakten [SEM-act.] 8, Akten im Beschwerdeverfahren [BVGer-act.] 5).

4.2 Die Beschwerdeführerin wendet ein, dass sie schriftenlos sei, da ihr die Papierbeschaffung unzumutbar sei. Sie müsste nach Turkmenistan reisen, um beim dortigen Staatsmigrationsdienst einen Reisepass zu beantragen. Berichte internationaler NGOs würden belegen, dass Turkmenistan die Ein- und Ausreise seiner Bürger stark kontrolliere und ihre Menschenrechte – insbesondere ihre Bewegungsfreiheit – systematisch missachte. Ihr sei die Ausreise bereits in den Jahren [...] bis [...] verweigert worden. Daher sei es ihr nicht zuzumuten, für die Passerneuerung nach Turkmenistan zu reisen. Die Vorinstanz habe ihre Äusserungen und Beweismittel hierzu willkürlich nicht gewürdigt und sie auf ein Asylverfahren verwiesen. Schliesslich verletze die Passverweigerung ihr Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (BVGer-act. 1 und 7).

5.

5.1 Mit ihren Ausführungen rügt die Beschwerdeführerin sinngemäss eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör und eine unrichtige bzw. unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts.

5.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 29 VwVG) umfasst alle Befugnisse, die einer betroffenen Person einzuräumen sind, damit sie ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann. Dazu zählen das Recht, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern (Art. 30 VwVG) sowie die Ansprüche, dass die Behörde alle erheblichen und rechtzeitigen Parteivorbringen würdigt (Art. 32 Abs. 1 VwVG) und die ebensolchen Beweismittel abnimmt (Art. 33 Abs. 1 VwVG), bevor sie verfügt. Die Behörde ist ferner verpflichtet, schriftliche Verfügungen zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG), d.h. wenigstens kurz die Überlegungen zu nennen, von denen sie sich hat leiten lassen und auf die sie ihre Verfügung stützt. Nicht erforderlich ist, dass sie

sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt (vgl. zum Ganzen zuletzt Urteile des BVGer F-1308/2024 E. 4.2, F-3128/2024 vom 3. März 2025 E. 3.2.3 f., F-5247/2024 vom 20. Februar 2025 E. 4.2, je m.w.H.).

5.3 Die Behörde stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG). Die Parteien sind jedoch verpflichtet, an der Sachverhaltsfeststellung mitzuwirken (Art. 13 VwVG). Die Sachverhaltsfeststellung ist unrichtig, wenn der Verfügung ein falscher oder aktenwidriger Sachverhalt zugrunde gelegt wird, sei es, weil die Rechtserheblichkeit einer Tatsache zu Unrecht verneint worden ist oder Beweise falsch gewürdigt worden sind; sie ist unvollständig, wenn nicht alle für den Entscheid rechtswesentlichen Sachumstände berücksichtigt worden sind (vgl. Art. 49 Bst. b VwVG; Urteil des BGer 2C_802/2020 vom 12. März 2021 E. 1.2.1; BVGE 2008/43 E. 7.5.6; zuletzt Urteile des BVGer F-4911/2022 vom 4. April 2025 E. 6.1, F-360/2025 vom 20. März 2025 E. 2.2, F-6078/2024 vom 21. Februar 2025 E. 4.2, je m.w.H.).

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin brachte im vorinstanzlichen Verfahren fristgerecht vor, dass es ihr unzumutbar sei, für die Passbeantragung nach Turkmenistan zu reisen, da ihr die Wiederausreise verweigert werden könnte. Hierzu reichte sie diverse Beweismittel ein (SEM-act. 1 und 4, je Beilagen).

6.2 Der turkmenische Reisepass der Beschwerdeführerin war bis zum [...] 2024 gültig (SEM-act. 1 – Beilagen [BVGer-act. 1 – Beilage 1]), sodass sie derzeit kein gültiges Reisedokument besitzt. Sie verfügt über eine Aufenthaltsbewilligung (BVGer-act. 1 – Beilage 2) und durchlief kein Asylverfahren. Daher zählt sie nicht zu den in Art. 10 Abs. 3 RDV genannten Personen, von denen die Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden nicht verlangt werden kann. Da diese Bestimmung die Personengruppen, denen eine solche Kontaktaufnahme nicht zuzumuten ist, nicht abschliessend aufführt, sind weitere Konstellationen denkbar (vgl. zuletzt Urteil des BVGer F-1308/2024 vom 23. Mai 2025 E. 4.5). Zu prüfen ist folglich, ob die vorgenannten Vorbringen und Beweismittel Grund zur Annahme bilden, dass die Beschwerdeführerin zum Kreis dieser Personen gehört.

6.3 Die Vertretung Turkmenistans in der Schweiz informierte die Beschwerdeführerin am [...] 2024 per E-Mail, dass ein turkmenischer Reisepass nicht mehr im Ausland verlängert werden könne, sie hierfür nach Turkmenistan reisen und sich an die zuständigen Behörden wenden müsse

(SEM-act. 4 – Beilage [BVGer-act. 1 – Beilage 13]). Aus den weiteren Akten und den Webseiten der Vertretungen Turkmenistans in der Schweiz und in Deutschland geht hervor, dass diese keine Reisepässe mehr ausstellen oder über den 31. Dezember 2024 hinaus verlängern. Demnach müssen turkmenische Staatsangehörige nach Turkmenistan reisen, um ihren Passantrag samt Dokumenten und biometrischen Daten beim dortigen Staatsmigrationsdienst persönlich einzureichen (vgl. SEM-act. 1 – Beilagen [BVGer-act. 1 – Beilagen 5-10]; Vertretung Turkmenistans in der Schweiz, Consular Services, <<https://switzerland.tmembassy.gov.tm/en/consular-services/consular-service-of-turkmenistan>>, Vertretung Turkmenistans in Deutschland, Extension of the validity period of the biometric passport until 31.12.2024, <<https://germany.tmembassy.gov.tm/index.php/de/consular-services/prodlenie-sroka-pasporta>>, abgerufen am 17. September 2025). Angesichts dessen erscheinen die vorinstanzlichen Abklärungen, dass ein turkmenischer Reisepass einmal bei der Vertretung Turkmenistans in der Schweiz erneuert werden könne (SEM-act. 5, SEM-act. 8 S. 2), im aktuellen Zeitpunkt nicht (mehr) zutreffend. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin nach Turkmenistan reisen muss, um beim dortigen Staatsmigrationsdienst einen neuen Pass zu beantragen.

6.4 In Turkmenistan herrscht weder ein kriegsähnlicher Zustand noch eine Situation allgemeiner Gewalt, die für sich allein eine Reise dorthin als unzumutbar erscheinen liessen (vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten [EDA], Reisehinweise für Turkmenistan, <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise/turkmenistan/reisehinweise-fuerturkmenistan.html>>, abgerufen am 17. September 2025). Die Beschwerdeführerin macht jedoch geltend, dass ihr diese Reise nicht zumutbar sei, da ihr dort die Wiederausreise verweigert werden könnte. Gemäss den eingereichten Berichten von Human Rights Watch 2020 bis 2024 ist die Bewegungsfreiheit in Turkmenistan stark eingeschränkt. Regelmässig werden turkmenische Staatsangehörige ohne Angabe von Gründen davon abgehalten, ins Ausland zu reisen. Dies trifft insbesondere nicht regimetreue Staatsangehörige wie Aktivisten, Journalisten, Gefangene oder Personen aus wirtschaftlich schwachen Regionen. Staatsangestellte und Studierende mussten ihre Pässe abgeben bzw. konnten diese nicht erneuern (vgl. SEM-act. 1 – Beilagen [BVGer-act. 1 – Beilagen 4-8, 24], je Rubrik «Freedom of Movement»).

6.5 Damit liegen objektive Hinweise vor, dass die Beschwerdeführerin für die Passbeantragung nach Turkmenistan reisen müsste und ihr dort die

Wiederausreise verweigert werden könnte. Dies könnte zu einer Beeinträchtigung ihrer Bewegungs- und Ausreisefreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV, Art. 12 Abs. 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte [UNO-Pakt II, SR 0.103.2]) durch die turkmenischen Behörden und einer längerfristigen Trennung von ihrem Ehemann und ihrer minderjährigen Tochter ([...] Staatsangehörige) führen, die beide in der Schweiz leben (vgl. SEM-act. 1 – Beilagen, BVGer-act. 1 S. 1). Zwar zählt die Beschwerdeführerin – nach aktuellem Kenntnisstand – nicht zu den Personengruppen, die von den turkmenischen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit im oben ausgeführten Sinn besonders betroffen sind. Angesichts des weitreichenden, scheinbar willkürlichen Vorgehens der turkmenischen Behörden kann die Gefahr einer Ausreiseverweigerung jedoch nicht geradezu ausgeschlossen werden. Da eine Ausreiseverweigerung und eine dadurch resultierende längerfristige Trennung von der Kernfamilie demnach geeignet sein können, die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung im Sinn von Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV zu begründen (vgl. E. 3.2), sind die entsprechenden Vorbringen und Beweismittel der Beschwerdeführerin rechtserheblich. Daher durfte die Vorinstanz – selbst in antizipierter Beweiswürdigung (vgl. etwa BGE 141 I 60 E. 3.3) – nicht darauf verzichten, diese zu prüfen, und sich auf den ohnehin nicht einschlägigen Hinweis beschränken, dass allfällige subjektive Nachfluchtgründe in einem Asylverfahren geprüft würden. Indem sie sich mit diesen rechtserheblichen Ausführungen und Beweismitteln nicht materiell auseinandersetzte, hat sie den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör (Art. 32 ff. VwVG) verletzt und den Sachverhalt unvollständig festgestellt (Art. 12 VwVG).

7.

7.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich in der Sache selbst oder weist diese ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine Rückweisung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn weitere Sachverhaltsfeststellungen getroffen werden müssen und der Vorinstanz als Erstinstanz ein gewisser Ermessensspielraum zukommt (vgl. BVGE 2020 VI/1 E. 10.1.2, 2020 VII/6 E. 12.6, 2015/30 E. 8.1).

7.2 Vorliegend ist insbesondere abzuklären, welche Ein- und Ausreiserestriktionen in Turkmenistan aktuell bestehen und inwiefern turkmenische Staatsangehörige, die – wie die Beschwerdeführerin – nur zwecks Passbeschaffung nach Turkmenistan reisen, hiervon betroffen sind. Unter Berücksichtigung ihrer konkreten Situation ist zu prüfen, ob eine allfällig konkrete Gefahr einer Ausreiseverweigerung und Trennung von der

Kernfamilie dazu führt, dass ihr die für die Passbeschaffung erforderliche Reise nach Turkmenistan nicht zuzumuten ist und sie somit als schriftenlos gilt (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV).

7.3 Angesichts dessen lässt sich die Entscheidungsreife nicht mit geringem Aufwand herstellen. Daher ist die Sache zur vollständigen Sachverhaltsabklärung und neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Da die Rückweisung nicht zu einem formalistischen Leerlauf und somit nicht zu einer unnötigen Verzögerung führt, ist sie auch mit Blick auf die festgestellte Gehörsverletzung gerechtfertigt (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2, 136 V 117 E. 4.2.2.2; zuletzt Urteile des BVGer F-1308/2024 E. 4.3, F-1318/2025 vom 13. März 2025 E. 3.4, F-763/2024 und F-766/2024 vom 20. Februar 2025 E. 3.2).

7.4 Im Ergebnis ist die vorinstanzliche Verfügung vom 4. Februar 2025 aufzuheben und die Sache ist zur vollständigen Sachverhaltsabklärung sowie zu neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Der am 24. März 2025 einbezahlte Kostenvorschuss von Fr. 800.– ist der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten.

8.2 Die obsiegende Beschwerdeführerin hätte grundsätzlich Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da sie nicht vertreten und weder ersichtlich ist noch vorgebracht wird, dass ihr notwendige und verhältnismässig hohe Kosten erwachsen wären, ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 7 ff. VGKE).

9.

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

(Dispositiv nächste Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die Verfügung der Vorinstanz vom 4. Februar 2025 wird aufgehoben und die Sache wird zur vollständigen Sachverhaltsabklärung und zu neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 800.– wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Christa Preisig

Meike Pauletzki