



Urteil vom 10. Juni 2022

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richterin Claudia Cotting-Schalch, Richter Gregor Chatton,
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Mustafa Ates, Advokat,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Der aus der Türkei stammende Beschwerdeführer (geb. [...]) reiste am 12. Oktober 1981 in die Schweiz ein und ersuchte tags darauf um Asyl. Das damalige Bundesamt für Polizeiwesen (seit dem 1. Januar 2015: SEM) wies sein Gesuch mit Verfügung vom 7. April 1983 ab. Diese erwuchs, nachdem eine dagegen erhobene Beschwerde am 21. Oktober 1983 zurückgezogen worden war, in Rechtskraft. Aufgrund der Heirat mit einer in der Schweiz niedergelassenen Person erhielt er am 15. August 1983 eine Aufenthaltsbewilligung. Inzwischen ist er im Besitze einer Niederlassungsbewilligung.

B.

Am 31. Juli 2020 gelangte der Beschwerdeführer an die zuständige kantonale Behörde und ersuchte um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person (vgl. Akten der Vorinstanz [SEM act.] 1). Nachdem das Gesuch am 10. September 2020 an die Vorinstanz weitergeleitet worden war, informierte diese den Beschwerdeführer mit Schreiben vom 16. September 2020, dass die Voraussetzungen für die Ausstellung des beantragten Reisedokuments nicht erfüllt seien. Er habe die Möglichkeit, eine gebührenpflichtige, beschwerdefähige Verfügung zu verlangen. Ohne Gegenbericht bis zum 15. Oktober 2020 werde sein Gesuch als gegenstandslos geworden abgeschrieben (SEM act. 3). Am 15. Oktober 2020 teilte der Parteivertreter dem SEM mit, dass sein Mandant auf eine beschwerdefähige Verfügung verzichte und bat um Retournierung sämtlicher Gesuchsunterlagen (SEM act. 4).

C.

Am 21. Januar 2021 beantragte der Beschwerdeführer erneut die Ausstellung eines Reisepapiers für eine ausländische Person (SEM act. 6), worauf das SEM ihm am 27. Januar 2021 nochmals die entsprechenden Voraussetzungen in Erinnerung rief. Gleichzeitig erhielt er wiederum Gelegenheit, einen anfechtbaren Entscheid zu verlangen (SEM act. 8). Mit Schreiben vom 25. Februar 2021 ersuchte er daraufhin fristgemäss um den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung (SEM act. 9).

D.

Mit Verfügung vom 29. März 2021 wies die Vorinstanz das Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person ab (SEM act. 10).

E.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 11. Mai 2021 an das Bundesverwaltungsgericht beantragte der Beschwerdeführer die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person.

Die Beschwerdeschrift war mit einer Reihe von Beweismitteln ergänzt, namentlich einem türkischen Strafurteil vom 1. Oktober 2013 mit Teilübersetzung, Belegen für Kontakte mit dem türkischen Generalkonsulat in Zürich sowie Bildern über öffentliche Auftritte des Beschwerdeführers, ergänzt (BVGer act. 1).

F.

Die Vorinstanz schloss in ihrer Vernehmlassung vom 8. Juli 2021 auf Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 6).

Mit Schreiben vom 12. Juli 2021 wurde dem Beschwerdeführer ein Doppel der Vernehmlassung zur Kenntnis zugestellt (BVGer act. 7).

G.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des SEM, welche die Ausstellung von Reisedokumenten betreffen, sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 112 Abs. 1 des Ausländer- und Integrationsgesetzes [AIG, SR 142.20] i.V.m. Art. 31 ff. VGG und Art. 5 VwVG).

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 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

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 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 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5]). 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). Die Kontaktnahme mit den Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates kann namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden (Art. 10 Abs. 3 RDV).

3.2 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 E. 5.9; Urteile des BVGer F-1548/2020 vom 18. Dezember 2020 E. 4.1; F-4477/2018 vom 2. April 2020 E. 4.2). 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-2687/2018 vom 28. Mai 2020 E. 4.2; F-4477/2018 E. 4.2; F-499/2018 vom 23. Mai 2019 E. 5.2).

4.

4.1 Die Vorinstanz führte zur Begründung der angefochtenen Verfügung im Wesentlichen aus, der mittlerweile in der Schweiz niedergelassene Beschwerdeführer sei hier zu keinem Zeitpunkt als Flüchtling anerkannt gewesen. Aufgrund seines aktuellen Aufenthaltsstatus sei es ihm deshalb möglich und zumutbar, sich bei den zuständigen Behörden seines Heimatstaates um die Ausstellung heimatlicher Reisedokumente zu bemühen. Wohl habe der Beschwerdeführer zu diesem Zweck am 8. Januar 2021 beim türkischen Konsulat in Zürich vorgesprochen. Dort sei ihm mitgeteilt worden, dass ihm aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung in der Türkei kein neuer heimatlicher Pass ausgestellt werden könne. Eine schriftliche Bestätigung hierzu habe er nicht vorgelegt. Gemäss den eingereichten Unterlagen sei er jedoch wegen des Straftatbestandes der Plünderung verurteilt worden. Er könne das vorliegende türkische Gerichtsurteil nicht durch die Ausstellung eines Ersatzreisedokuments umgehen. Es liege nicht in der Kompetenz der Schweiz, durch Anerkennung der Schriftenlosigkeit und Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person in die Rechtsprechung und staatliche Souveränität eines anderen Landes einzugreifen. Soweit geltend gemacht werde, dem Betroffenen sei nicht zumutbar, sich in der Türkei dem Vollzug der mehrjährigen Freiheitsstrafe zu stellen, da es sich um ein politisches Verfahren handle, gelte es darauf hinzuweisen, dass die Prüfung asylrelevanter Vorbringen nicht Verfahrensgegenstand bilde. Ob der Beschwerdeführer durch den Heimatstaat asylbeachtlich verfolgt werde, müsste in einem separaten Asylverfahren geltend gemacht werden. Ein Pass für eine ausländische Person könnte allenfalls ausgestellt werden, wenn glaubhaft belegt wäre, dass er wegen exilpolitischer Tätigkeiten keinen türkischen Reisepass erhalte. Solche Verweigerungsgründe vermöge er nicht zu belegen. Die Voraussetzungen der Schriftenlosigkeit seien nicht erfüllt, weshalb das entsprechende Gesuch abgelehnt werde.

4.2 Der Beschwerdeführer stellte sich hauptsächlich auf den Standpunkt, alles Zumutbare unternommen zu haben, um vom türkischen Konsulat einen neuen Reisepass erhältlich zu machen. Trotz anfänglicher Bedenken habe er in dieser Angelegenheit dort am 8. und 12. Januar 2021 zweimal vergeblich persönlich vorgesprochen. Die Ausstellung einer schriftlichen Bestätigung des Ablehnungsgrundes sei ihm verweigert worden. Der Grund für die Verweigerung eines gültigen Passes bestehe darin, dass er von einem türkischen Strafgericht am 1. Oktober 2013 zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden sei und man ihn in der Türkei deshalb zur Verhaftung ausgeschrieben habe. Aus seiner Sicht handle es sich um

ein politisches Verfahren. Er sei seit Jahren für die prokurdische Partei HDP und die religiöse Minderheit der Alewiten aktiv. Bereits in seinen jüngeren Jahren sei er aufgrund seiner Zugehörigkeit zur linken Oppositionsgruppe TKP/ML-TIKKO ins Visier der türkischen Behörden geraten. Diese verschiedenen exilpolitischen Tätigkeiten zeigten auf, dass ihm die Ausstellung eines heimatlichen Passes allein aufgrund seiner politischen Vergangenheit verweigert werde. Es sei in seinem Fall unerfindlich, warum die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person einen Eingriff in die staatliche Souveränität der Türkei bedeutete. Er versuche auch nicht, das fragliche Strafurteil zu umgehen. Er stehe ohne Pass da, könne die Schweiz ohne Visum nicht verlassen und müsse feststellen, dass ihm in jenem Land, in welchem er seit 40 Jahren lebe und welches zu seiner Heimat geworden sei, wegen des Verfahrens in der Türkei die Ausstellung eines Passes verweigert werde.

5.

5.1 Strittig und zu prüfen ist, ob die Vorinstanz die Schriftenlosigkeit des Beschwerdeführers zu Recht verneint hat. Der Betroffene verfügt über eine Niederlassungsbewilligung. Da er weder schutzbedürftig noch asylsuchend ist, kann ihm eine Kontaktaufnahme mit den türkischen Behörden zugemutet werden. Zu Recht erhebt er keine Einwände mehr gegen eine Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden, ist er am 8. und 12. Januar 2021 doch zweimal persönlich vor dem türkischen Generalkonsulat in Zürich erschienen. Somit bleibt einzig zu prüfen, ob der Ablehnungsgrund des gegen ihn in seiner Heimat bestehenden Strafurteils auf zureichenden Gründen beruht.

5.2 Nach Darstellung des Beschwerdeführers stellte ihm das türkische Generalkonsulat keinen neuen türkischen Pass aus, weil er in seinem Heimatland rechtskräftig verurteilt worden sei. Laut dem betreffenden, teilweise in Übersetzung vorliegenden Urteil des Schwurgerichts in Istanbul wurde er am 1. Oktober 2013 wegen Plünderung zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe verurteilt (siehe SEM act. 1 und Beschwerdebeilage 5). Beim Tatbestand der Plünderung handelt es sich um ein je nach Land unterschiedlich ausgestaltetes gemeinrechtliches Eigentumsdelikt und nicht um ein Delikt mit politischem Bezug. Grundsätzlich haben es ausländische Staatsangehörige hinzunehmen, wenn die Ausstellung von Pässen durch die zuständigen heimatlichen Behörden sachlich begründete Verzögerungen erfährt – oder wie vorliegend – aus allgemein anerkannten Gründen verweigert wird. Würde die Schweiz in solchen Situationen auf breiter Basis von Schriftenlosigkeit ausgehen, müsste sie regelmässig in die Passhoheit und

damit in die Souveränität anderer Staaten eingreifen (BVGE 2014/23 E. 5.3.2 m.H.). Damit einhergehend, liegt es nicht in der Kompetenz der Schweiz, durch Anerkennung der Schriftenlosigkeit und die Ausstellung entsprechender Ersatzreisedokumente die Rechtsprechung des jeweiligen Staates zu beeinflussen oder zu umgehen. Anzumerken gilt es an dieser Stelle, dass strafrechtliche Verfolgung wegen eines Verbrechens oder Vergehens wie auch der Vollzug eines rechtskräftigen Strafurteils selbst nach schweizerischem Recht einen Grund darstellen, um einem schweizerischen Staatsangehörigen die Ausstellung eines Ausweises zu verweigern oder ihm nachträglich zu entziehen (vgl. Art. 6 und 7 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2001 über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige [Ausweisgesetz, AwG; SR 143.1]). Gegen die Haltung des türkischen Generalkonsulats ist von daher nichts einzuwenden.

5.3 Die auf Beschwerdeebene eingereichten Unterlagen beziehen sich durchwegs auf nach dem Strafurteil vom 1. Oktober 2013 erfolgte exilpolitische Aktivitäten. Soweit zeitlich zuzuordnen, beziehen sich die diesbezüglichen Bilder bzw. Fotoaufnahmen auf Vorkommnisse in den Jahren 2014, 2015 und 2019. Analoges gilt mit Blick auf das Schreiben des alewitischen Verbandes vom 2. November 2020. Dem ebenfalls angesprochenen Zeitungsartikel kommt in der vorgelegten Form (undatiert, abgeschnittene Kopie) für die hier rechtlich relevante Frage derweil kein Beweiswert zu. Abgesehen davon hatte der Beschwerdeführer noch am 10. August 2010 problemlos einen während zehn Jahren gültigen türkischen Reisepass ausgestellt erhalten (siehe Auszug aus dem türkischen Pass unter Beschwerdebeilage 6). Für die Annahme, dass dem Strafurteil vom 1. Oktober 2013 politische Motive zu Grunde liegen, finden sich in den Akten insoweit keine hinreichenden Anhaltspunkte.

5.4 Dass faktisch die späteren exilpolitischen Aktivitäten zur Verweigerung der Ausstellung eines türkischen Passes geführt haben sollen, ist nicht belegt, sondern wird lediglich vermutet. Soweit der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang darauf hinweist, in der Türkei zur Verhaftung ausgeschrieben zu sein und er sich aufgrund seines seitherigen politischen Engagements nun vor dem Vollzug dieser mehrjährigen Freiheitsstrafe fürchtet, handelt es sich um subjektive Nachfluchtgründe, welche in einem separaten Asylverfahren geltend zu machen wären. Im vorliegenden Verfahren um Anerkennung der Schriftenlosigkeit kann dies nicht geprüft werden. Ein solches Vorgehen hatte der Parteivertreter am 15. Oktober 2020 anfänglich denn auch erwogen (SEM act. 4).

6.

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.

7.

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

8.

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. 800.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den am 4. Juni 2021 in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Regula Schenker Senn

Daniel Grimm

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...])