



Abteilung VI
F-4286/2023

Urteil vom 19. Mai 2025

Besetzung

Richterin Christa Preisig (Vorsitz),
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Richter Gregor Chatton,
Gerichtsschreiberin Megen Sulejmanagic.

Parteien

A_____,
vertreten durch Derya Özgül, LL.M.
AD Consultancy, Tösstalstrasse 23, 8400 Winterthur,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen;
Verfügung des SEM vom 5. Juli 2023.

Sachverhalt:**A.**

Der aus der Türkei stammende Beschwerdeführer, geboren 1980, reiste am 7. September 2017 im Rahmen des Familiennachzuges in die Schweiz ein und ist im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung.

B.

Am 30. Juni 2022 ersuchte der Beschwerdeführer die kantonale Migrationsbehörde um Ausstellung eines Passes für ausländische Personen. Diese übermittelte das Gesuch der Vorinstanz zur Prüfung.

C.

Am 25. November 2022 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, es beabsichtige, das Gesuch abzuschreiben. Am 10. Februar 2023 ersuchte er um die Ausstellung einer beschwerdefähigen Verfügung, woraufhin die Vorinstanz das Gesuch am 5. Juli 2023 abwies.

D.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 7. August 2023 beantragte der Beschwerdeführer, die Verfügung der Vorinstanz sei aufzuheben und das ersuchte Reisedokument zu gewähren. Ferner ersuchte er sinngemäss um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Verbeiständung.

E.

Mit Zwischenverfügung vom 24. August 2023 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung ab. Mit Verfügung vom 24. November 2023 hiess es das Gesuch um unentgeltliche Prozessführung gut.

F.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 29. November 2023 die Abweisung der Beschwerde.

G.

Mit Replik vom 4. Januar 2024 hielt der Beschwerdeführer an seinen Begehren und deren Begründung fest. Zudem reichte er weitere Beweismittel zu den Akten.

H.

Per 1. Januar 2025 übernahm die vorsitzende Richterin aus organisato-

rischen Gründen das vorliegende Verfahren von der vormaligen Instruktionsrichterin.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des SEM, welche die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen zum Gegenstand haben, unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 31 ff. VGG i.V.m. 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, der ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat, zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Rechtsmittelfrist [Art. 50 Abs. 1 VwVG] und Form der Beschwerde [Art. 52 VwVG]) sind erfüllt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

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 Sachverhalts und – sofern wie vorliegend keine 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 nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt des Entscheids (vgl. BGE 139 II 534 E. 5.4.1; BVGE 2020 VII/4 E. 2.2).

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 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5]).

3.2 Als schriftenlos im Sinn von Art. 10 Abs. 1 RDV gilt eine 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 (nachfolgend aufgrund der vorliegenden Sachverhaltskonstellation: Heimatstaat) 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 Heimatstaates entstehen, begründen hingegen keine Schriftenlosigkeit (Art. 10 Abs. 2 RDV). Die Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden des Heimatstaates kann namentlich von schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen nicht verlangt werden (Art. 10 Abs. 3 RDV).

3.3 Die Ausstellung von Reise- und Identitätspapieren liegt grundsätzlich in der Kompetenz des jeweiligen Heimatstaates. Diesem kommt bei der Ausübung seiner Passhoheit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu, den es zu respektieren gilt. Als unmöglich im Sinn 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 ihr aber ohne zureichende Gründe verweigert wird, oder wenn es an den rechtlichen Möglichkeiten fehlt, vom Heimatstaat überhaupt Papiere zu erlangen. Dabei obliegt es im Grundsatz der gesuchstellenden Person, die von den heimatlichen Behörden verlangten Anforderungen zur Ausstellung eines Passes zu erfüllen. Bloss vorübergehende, technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung sind für sich allein nicht ausreichend, um die Unmöglichkeit der Papierbeschaffung und damit die Schriftenlosigkeit der ausländischen Person zu begründen (BVGE 2014/23 E. 5.3.2 und E. 5.9; zuletzt etwa Urteil des BVGer F-3997/2022 vom 19. September 2024, E. 3.3).

4.

4.1 Zur Begründung der angefochtenen Verfügung führte die Vorinstanz aus, der Beschwerdeführer sei im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung und

zu keinem Zeitpunkt als Flüchtling anerkannt worden. Angesichts seines Aufenthaltsstatus sei es ihm daher möglich und zumutbar, sich um die Ausstellung heimatlicher Reisedokumente zu bemühen. Es könne nicht geprüft werden, ob er durch den Heimatstaat asylbeachtlich verfolgt werde. Ein Reisedokument für ausländische Personen könne allenfalls ausgestellt werden, sofern glaubhaft und belegt wäre, dass er wegen exilpolitischer Aktivitäten keinen türkischen Reisepass erhalte. Verweigerungsgründe seitens der heimatlichen Behörde vermöge er jedoch nicht zu belegen.

4.2 Der Beschwerdeführer machte demgegenüber in seiner Rechtsmitteleingabe im Wesentlichen geltend, der heimatliche Reisepass sei bei der persönlichen Vorsprache im türkischen Generalkonsulat in Zürich aufgrund eines Strafverfahrens im Heimatland nicht verlängert und für nichtig erklärt worden. Er habe mehrmals persönlich bei den türkischen Behörden nachgefragt, um die Angelegenheit zu klären und schliesslich einen Rechtsvertreter im Heimatland mandatiert. Dieser habe ihn darüber informiert, dass gegen ihn Ermittlungen wegen angeblicher Verbindungen zur Gülen-Bewegung (FETÖ) eröffnet worden seien. Diesbezüglich weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass die Gülen-Bewegung für den Putschversuch im Juli 2016 in der Türkei verantwortlich gemacht werde und es seither gängig sei, heimatliche Reisedokumente von oppositionellen Personen in der Türkei sowie auf deren Vertretungen im Ausland zu entziehen und die Verlängerungen zu verweigern. In Anbetracht der politischen Entscheidungen im Heimatland sei die Erneuerung seines heimatlichen Reisepasses nicht möglich. Damit sei er in seiner Reisefreiheit eingeschränkt und auf die Anerkennung seiner Schriftenlosigkeit angewiesen. Zudem sei sein Profil ungenügend beachtet und die Pflicht zur vollständigen und richtigen Gesuchsprüfung verletzt worden.

Ergänzend brachte er mit Schreiben vom 25. September 2023 vor, der Antrag zur Akteneinsicht im heimatlichen Strafverfahren sei aufgrund eines Geheimhaltungsbeschlusses der zuständigen Staatsanwaltschaft abgelehnt worden (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer-act.] 4). Dem Schreiben legte er zwei den Schweizer Behörden bislang unbekannte Dokumente in türkischer Sprache und deren deutsche Übersetzungen betreffend das Strafverfahren in der Türkei bei. Gemäss dem ersten Dokument (Datum) habe der türkische Staatsanwalt den Antrag auf Akteneinsicht abgelehnt. Das zweite Dokument stammt aus der Hand des türkischen Rechtsvertreters (verfasst am Datum). Es beinhaltet die Zusammenfassung von dessen Bemühungen zur Vertretung des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit dem Strafverfahren aufgrund von Vorwürfen der

Mitgliedschaft in der FETÖ. Weiter reichte er die bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgelegten türkischen gerichtlichen Beschlüsse vom (Datum) betreffend die Beschränkung des Akteneinsichtsrechts in ein ihn betreffendes Strafverfahren ein.

4.3 Die Vorinstanz äusserte sich in ihrer Vernehmlassung dahingehend, dass die zuständige türkische Staatsanwaltschaft gemäss Erklärung der Rechtsvertretung [des Beschwerdeführers] in der Türkei vom (Datum) mitgeteilt habe, die Ermittlungen gegen den Beschwerdeführer würden aufgrund seiner Mitgliedschaft in der bewaffneten Terrororganisation FETÖ/PDY fortgesetzt. Diese Mitteilung sei der Beschwerdeschrift indes nicht beigelegt worden. Zudem könne der Beschwerdeführer bislang keinen angeblich vorliegenden Haftbefehl vorweisen, weshalb sie an der angefochtenen Verfügung festhalte und die Abweisung der Beschwerde beantrage.

4.4 In seiner Replik hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen vollumfänglich fest und verwies zusätzlich auf den Bericht des niederländischen Aussenministeriums («General Country of Origin Information Report Turkey» vom März 2022) sowie auf einen (nicht beigelegten) Bericht zu einer Praxisänderung des Ausländer- und Integrationsministeriums von Schweden (Datum unbekannt). Demnach würden schwedische Behörden «Ausländerpässe» an Personen ausstellen, welche glaubhaft die Zugehörigkeit zur Gülen-Bewegung offenlegen würden. Zudem reichte er Beweismittel in Bezug auf das türkische Strafverfahren, die er der Vorinstanz bereits mit Gesuch vom 30. Juni 2022 vorgelegt hatte und mit seinem Schreiben vom 25. September 2023 auch dem Bundesverwaltungsgericht zukommen liess, erneut ein.

5.

5.1 Vorliegend steht fest, dass der Beschwerdeführer weder schutzbedürftig noch asylsuchend ist. Die Kontaktaufnahme mit den heimatlichen Behörden kann ihm somit zugemutet werden (Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV i.V.m. Art. 10 Abs. 3 RDV). Er gab denn in seiner Beschwerde auch selbst an, im (Monat und Jahr) auf dem türkischen Konsulat vorgesprochen sowie in der Türkei über einen Anwalt Behördenkontakt aufgenommen zu haben. Zu prüfen bleibt, ob ihm die Papierbeschaffung möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

5.2 Gemäss Art. 12 VwVG stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest und bedient sich nötigenfalls der unter Buchstaben a–e

aufgelisteten Beweismittel. Unrichtig ist die Sachverhaltsfeststellung, wenn der Verfügung ein aktenwidriger oder nicht weiter belegbarer Sachverhalt zugrunde gelegt wird oder Beweise falsch gewürdigt worden sind; unvollständig ist sie, wenn nicht alle für den Entscheid rechtswesentlichen Sachumstände berücksichtigt werden (vgl. BVGE 2008/43 E. 7.5.6; siehe ferner BENJAMIN SCHINDLER, in: Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 49 N. 29).

5.3 Die eingereichten Beweismittel deuten darauf hin, dass gegen den Beschwerdeführer ein Strafverfahren im Heimatland aufgrund der mutmasslichen Mitgliedschaft bei der bewaffneten Terrororganisation FETÖ/PDY geführt wird. So ist den gerichtlichen Beschlüssen vom (Datum) zu entnehmen, dass ein Antrag der türkischen Staatsanwaltschaft B._____ auf Geheimhaltung des Strafverfahrens und damit verbundener Beschränkung der Akteneinsicht aufgrund der Ermittlungen wegen des Verbrechens der Mitgliedschaft in einer bewaffneten terroristischen Vereinigung gutgeheissen worden sei. Ferner ist einem Dokument der erwähnten Staatsanwaltschaft zu entnehmen, dass sie am (Datum) auf Anfrage des türkischen Rechtsvertreters die Fortsetzung der Strafermittlungen bestätigt habe. Weiter wies die Staatsanwaltschaft am (Datum) ein erneutes Akteneinsichtsgesuch ab. Diese Beweismittel lagen der Vorinstanz zum Zeitpunkt der Vernehmung vor. Dennoch äusserte sie sich auch zu diesem Verfahrenszeitpunkt nicht zur geltend gemachten Anhängigkeit und Relevanz des Strafverfahrens, obwohl auf Basis der vorliegenden Unterlagen in ihrer Gesamtheit Anhaltspunkte für Ermittlungen wegen der Zugehörigkeit zur Gülen-Bewegung zumindest nicht von der Hand zu weisen waren. An der Plausibilität der Hängigkeit eines Strafverfahrens ändert vor dem Hintergrund dieser Aktenlage auch der von der Vorinstanz monierte Umstand, wonach der Beschwerdeführer keinen Haftbefehl vorgelegt habe, nichts.

5.4 Auf Basis der eingereichten Dokumente, zu deren Echtheit die Vorinstanz sich ebenfalls nicht geäussert hat, bleibt zwar unklar, wie die genauen Vorwürfe gegenüber dem Beschwerdeführer lauten und was der aktuelle Stand des Verfahrens ist. Über nähere Informationen scheint auch der Beschwerdeführer nicht zu verfügen, der mittels der eingereichten Bestätigung der türkischen Staatsanwaltschaft geltend macht, dass ihm die Akteneinsicht angesichts eines Geheimhaltungsinteresses verweigert werde. Diesbezüglich weist ein Gutachten der PRO ASYL zur Lage der Justiz in der Türkei darauf hin, dass die Beschränkung der Akteneinsicht bei Ermittlungen im Zusammenhang mit terrorismusbezogenen Straftaten den Normalfall darstellen würden (PRO ASYL, Gutachten zur Lage der

Justiz in der Türkei, Rechtsunsicherheit in Strafverfahren mit politischem Bezug, September 2024, < https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Gutachten-Tuerkei-Langfassung_final.pdf >, vgl. Ziff. 4.1.6, abgerufen am 25.03.2025). Neben den Unterlagen zum Strafverfahren hat der Beschwerdeführer hingegen keine amtliche Bestätigung bezüglich der Verweigerung des heimatlichen Reisepasses durch die türkischen Behörden und über deren Gründe – etwa die Eröffnung eines Strafverfahrens – vorgelegt. Gemäss öffentlich zugänglichen Quellen werden solche Bestätigungen jedoch selten ausgestellt (siehe z.B. General Country of Origin Information Report Turkey, Den Haag, März 2022, < <https://www.government.nl/binaries/government/documenten/reports/2022/03/02/general-country-of-origin-information-report-turkey-march-2022/general-country-of-origin-information-report-turkey-march-2022.pdf> >, Ziff. 2.1, abgerufen am 25.03.2025).

5.5 Anzumerken bleibt schliesslich, dass die Vorinstanz nach Kenntnis des Gerichts in ihrer aktuellen asylrechtlichen Praxis Anhänger der Gülen-Bewegung mit einem hängigen Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren oder einem abgeschlossenen Gerichtsverfahren mit zu verbüssender Freiheitsstrafe in der Regel als Flüchtlinge anerkennt (vgl. Urteil des BVGer E-5111/2022 vom 5. Februar 2022, E. 6.3.1). Die Frage einer asylrechtlich relevanten Verfolgung stellt sich vorliegend zwar nicht, allerdings erscheint es angesichts der erwähnten öffentlich erhältlichen Informationen (vgl. E. 5.3) nicht ausgeschlossen, dass die heimatlichen Strafermittlungen in diesem Zusammenhang die Papierbeschaffung tatsächlich verunmöglichen könnten. Die Vorinstanz stellte sich diesbezüglich lediglich auf den Standpunkt, dass der Beschwerdeführer keine Verweigerungsgründe seitens der heimatlichen Behörden zu belegen vermocht habe. Eine substantiierte Auseinandersetzung mit den eingereichten Unterlagen zum Strafverfahren im Heimatland kann jedoch weder der angefochtenen Verfügung noch der Vernehmlassung entnommen werden. Entsprechend äusserte sich die Vorinstanz auch nicht zur Frage, ob das geltend gemachte Strafverfahren in der Türkei wegen der Zugehörigkeit zur Gülen-Bewegung eine Unmöglichkeit der Beschaffung von Reisepapieren im Sinn von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV zu begründen vermag.

5.6 Die Vorinstanz hat die Beweise nicht (genügend) gewürdigt und somit den Sachverhalt nicht vollständig erstellt. Folglich ist es angezeigt, die Sache an diese zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG; BVGE 2015/10 E. 7.1). Sie wird sich mit den Vorbringen des Beschwerdeführers in Bezug auf das heimatliche Strafverfahren substantiiert auseinanderzusetzen und

die eingereichten Beweismittel – namentlich betreffend deren Echtheit und Relevanz für die Möglichkeit der Beschaffung türkischer Reisedokumente – zu würdigen haben. Basierend darauf wird sie zu prüfen haben, ob ihm ein Reisedokument für ausländische Personen auszustellen ist.

6.

Zusammenfassend hat die Vorinstanz den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig erstellt (Art. 49 Abs. 1 Bst. b VwVG). Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen, die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache im Sinn der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG).

7.2 Dem Beschwerdeführer ist für die ihm im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht erwachsenen notwendigen Kosten zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG; Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Mangels einer Kostennote setzt das Gericht die Parteientschädigung nach pflichtgemäsem Ermessen fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Die Höhe der Entschädigung ist unter Berücksichtigung der massgebenden Bemessungsfaktoren (Art. 8 ff. VGKE) auf insgesamt Fr. 1'200.– (inkl. Auslagen und MwSt.) festzulegen.

(Dispositiv nachfolgende Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Sache im Sinn der Erwägungen zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Dem Beschwerdeführer wird zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung von Fr. 1'200.— zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und die kantonale Migrationsbehörde.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Christa Preisig

Megen Sulejmanagic

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...] / N [...])
- das Migrationsamt Kanton Zürich (in Kopie)