



Urteil vom 29. Dezember 2023

Besetzung

Richter Gregor Chatton (Vorsitz),
Richterin Susanne Genner,
Richterin Claudia Cotting-Schalch,
Gerichtsschreiberin Caroline Rausch.

Parteien

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

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen

Sachverhalt:**A.**

Die türkische Staatsangehörige A. _____ geboren am (...) (hiernach: die Beschwerdeführerin), reiste am (...) im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz ein und erhielt eine Niederlassungsbewilligung C im Kanton B. _____

B.

Am 8. Juni 2021 beantragte die Beschwerdeführerin beim Migrationsamt des Kantons B. _____ die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person. Zur Begründung führte sie aus, sie sei schriftenlos. Ihr türkischer Pass sei – als sie diesen beim türkischen Konsulat habe verlängern lassen wollen – beschlagnahmt worden. Man habe ihr mitgeteilt, dass gegen sie und ihren Ehemann in der Türkei ein Verfahren eingeleitet worden sei. Sie vermute als Grund die jahrelange Tätigkeit von ihr und ihrem Mann bei der Stiftung C. _____. Ihr Mann sei zudem Stiftungsrat bei D. _____ und Präsident beim E. _____. Beide stünden der Gülen-Bewegung nahe. Die kantonale Behörde überwies das Gesuch zur Prüfung an das Staatssekretariat für Migration (hiernach: das SEM oder die Vorinstanz).

C.

Das SEM beschied der Beschwerdeführerin am 13. Oktober 2021, dass es beabsichtige, das Gesuch abzulehnen, und räumte ihr eine Frist ein, um eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen.

D.

Nachdem die Beschwerdeführerin am 16. Oktober 2021 um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung ersucht hatte, wies das SEM ihr Gesuch um Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person mit Verfügung vom 29. Dezember 2021 ab.

E.

Mit Beschwerde vom 31. Januar 2022 gelangte die Beschwerdeführerin an das Bundesverwaltungsgericht und beantragte, die Verfügung vom 29. Dezember 2021 sei aufzuheben und ihr sei ein Reisedokument für eine ausländische Person zu gewähren.

F.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 1. Juni 2022 die Abweisung der Beschwerde.

G.

In ihrer Replik vom 23. Juni 2022 hielt die Beschwerdeführerin an ihren Rechtsbegehren fest.

H.

Aus organisatorischen Gründen wurde im Februar 2023 für den bisherigen Instruktionsrichter der vorsitzende Richter im Spruchkörper aufgenommen.

I.

Am 16. März 2023 reichte die Beschwerdeführerin auf Aufforderung des Bundesverwaltungsgerichts hin weitere Beweismittel ein.

J.

In ihrer Vernehmlassung vom 30. März 2023 hielt die Vorinstanz an der Abweisung der Beschwerde fest. Eine Kopie davon wurde der Beschwerdeführerin am 5. April 2023 zur Kenntnisnahme zugeschickt.

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

1.1 Verfügungen des SEM betreffend die Ausstellung von Reisedokumenten im Sinne von Art. 59 AIG (SR 142.20) sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 112 Abs. 1 AIG i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

1.2 Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 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 52 Abs. 1 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 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). 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).

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-1906/2018 vom 8. April 2019 E. 5.3; C-6458/2010 vom 20. Mai 2011 E. 4.3). 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-499/2018 vom 23. Mai 2019 E. 5.2; C-7204/2014 vom 30. Juni 2015 E. 5.1). Es obliegt grundsätzlich der gesuchstellenden Person, die von den heimatlichen Behörden verlangten notwendigen Anforderungen zur Ausstellung eines Passes zu erfüllen. Bloss vorübergehende, technisch oder organisatorisch bedingte Verzögerungen bei der Passausstellung sind zwar unbefriedigend, jedoch für sich allein nicht ausreichend, die Unmöglichkeit im Sinne

von Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV und damit die Schriftenlosigkeit der ausländischen Staatsangehörigen zu begründen.

3.3 Die Beschwerdeführerin ist weder schutzbedürftig noch asylsuchend. Der Beschwerdeführerin ist die Kontaktaufnahme mit t heimatlichen Behörden unbestrittenermassen zumutbar. Eine solche ist denn auch bereits mehrfach erfolgt (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a RDV). Somit stellt sich in erster Linie die Frage, ob ihr die Papierbeschaffung auch möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV).

4.

4.1 Im vorinstanzlichen Verfahren machte die Beschwerdeführerin geltend, dass sie aufgrund einer geplanten Verlängerung ihres Reisepasses das türkische Konsulat in B. _____ aufgesucht habe. Anlässlich ihres Termins am (...) sei ihr mitgeteilt worden, dass sie keinen neuen Pass erhalten würde. Zudem sei ihr der Reisepass mit der Begründung entzogen worden, dass gegen sie und ihren Ehemann ein Verfahren laufe. Gleichentags habe sie sich per E-Mail an das türkische Konsulat in B. _____ und einen Tag später an die türkische Botschaft in F. _____ gewendet und sich um eine schriftliche Bestätigung der Schriftenlosigkeit bemüht. Die türkischen Vertretungen hätten ihr nie geantwortet. Am (...) habe sie ein weiteres Mal per eingeschriebener Post nach dem Grund der Verweigerung des Reisepasses beim türkischen Konsulat in B. _____ nachgefragt. Auch hierzu habe sie keine Rückmeldung erhalten.

4.2 Die Vorinstanz führte zur Begründung der angefochtenen Verfügung aus, die Beschwerdeführerin habe die Schriftenlosigkeit nicht belegen können. Es sei nicht nachgewiesen, dass die heimatliche Vertretung die Passausstellung ohne zureichende Gründe verweigert habe.

4.3 In ihrer Beschwerde vom 31. Januar 2022 führte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, dass ihr Ehemann und sie Verbindungen zur Gülen-Bewegung hätten. Seit dem Putschversuch im Juli 2016 sei es gängig, dass türkische Vertretungen in der Schweiz oppositionellen Personen die heimatlichen Reisepässe entziehen und die Erneuerungen verweigern würden. Sie rügte, die Vorinstanz habe die Schriftenlosigkeit nicht ausreichend geprüft, indem sie das Profil ihres Ehemanns und ihrer selbst ungenügend beachtete, und somit ihre Pflicht zur vollständigen und richtigen Prüfung des Antrags verletzt. Zudem sei der Ansicht der Vorinstanz, wonach die Verweigerung des Reisepasses ohne zureichende Gründe nicht nachgewiesen worden sei, nicht zu folgen. Es sei ihr nämlich schlicht

unmöglich, vonseiten der türkischen Behörden eine schriftliche Bestätigung der Schriftenlosigkeit sowie der Gründe des Entzugs des Reisepasses zu erhalten.

4.4 Mit Eingabe vom 16. März 2023 reichte die Beschwerdeführerin weitere Beweismittel ein. Darunter den Nachweis, dass zwar gegen ihren Ehemann ein Ermittlungsverfahren mit Straftatbestand (...) hängig sei und ein Haftbefehl bestehe, sie sich jedoch persönlich in keinem strafrechtlichen Verfahren befinde. Zudem reichte sie teilübersetzte Medienberichte ein, welche die Nähe ihres Ehemannes zur Gülen-Bewegung belegen sollen. Auch machte sie geltend, dass sie am (...) erneut beim türkischen Konsulat in B. _____ vorgesprochen und die Ausstellung des Reisepasses ihr erneut ohne schriftliche Bestätigung verweigert worden sei.

4.5 Die Vorinstanz nahm zu den eingereichten Beweismitteln in der Vernehmlassung vom 30. März 2023 Stellung. Darin führte sie aus, es könne nicht nachgewiesen werden, dass die heimatliche Vertretung die Passausstellung ohne zureichende Gründe verweigert habe. Eine schriftliche Bestätigung der türkischen Vertretung mit Ablehnungsgrund sei nicht eingereicht worden und die türkischen Medienausdrücke würden sich nur auf den Ehemann der Beschwerdeführerin beziehen.

5.

5.1 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 i.V.m. Art. 90 AIG 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.).

5.2 Vorliegend reichte die Beschwerdeführerin zur Geltendmachung ihrer Schriftenlosigkeit Unterlagen ein, welche belegen, dass gegen ihren Ehemann in der Türkei ein Ermittlungsverfahren aufgrund (...) läuft und am (...) ein Haftbefehl gegen ihn erlassen wurde. Zudem ergibt sich aus den Akten, dass gegen die Beschwerdeführerin in der Türkei kein Verfahren eröffnet wurde. Damit liegen gewisse Anhaltspunkte dafür vor, dass die türkischen Behörden der Beschwerdeführerin die Verlängerung ihres Reisepasses aufgrund des Verfahrens gegen ihren Ehemann und somit aus rechtsstaatlich unzureichenden Gründen verweigern würden (vgl. dazu auch General

Country of Origin Information Report Turkey, Country of Origin Information Reports Service (DAF/AB), Den Haag, März 2022, S. 15.).

5.3 Indes reichen diese Indizien nach Einschätzung des Gerichts noch nicht aus, um rechtsgenügend darzulegen, dass sie alle ihr zumutbaren Schritte unternommen hat, um die Ausstellung oder Verlängerung ihres Reisedokuments zu erwirken (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RDV). Insbesondere hat sie es unterlassen, – gegebenenfalls mit dem Beistand ihres örtlichen Rechtsanwaltes – mit den Behörden in der Türkei in Kontakt zu treten, um ihre Schriftenlosigkeit bestätigen zu lassen. Dabei haben türkische Staatsangehörige gemäss dem Right to Information Act (RIA) bzw. dem türkischen Gesetz Law No. 4982 die Möglichkeit, sich bei den Provinzdirektionen für Bevölkerung darüber zu informieren, ob ihr Pass für ungültig erklärt wurde (vgl. Information Report Turkey, S. 15). Nach jetzigem Kenntnisstand kann demzufolge nicht ausgeschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin mittels dieses nationalen Verfahrens zumindest schriftlich nachweisen könnte, dass ihre heimatliche Vertretung die Passausstellung verweigert hat und gegebenenfalls sogar aus welchen Gründen.

Gemäss der allgemeinen Beweislastregel, wonach grundsätzlich diejenige Partei das Vorhandensein einer behaupteten Tatsache zu beweisen hat, die aus ihr Rechte ableitet (Art. 8 ZGB), hat die Beschwerdeführerin 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).

5.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zum heutigen Zeitpunkt noch keine Umstände vorliegen, aufgrund derer die Beschwerdeführerin als schriftenlos im Sinne von Art. 10 Abs. 1 RDV anzusehen wäre. Somit fehlt es auch an einer unabdingbaren Voraussetzung für die Ausstellung des beantragten Passes für eine ausländische Person.

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 der Beschwerdeführerin 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]). Eine Parteientschädigung fällt ausgangsgemäss ausser Betracht (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie sind durch den am 5. Mai 2022 in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Gregor Chatton

Caroline Rausch