



Abteilung VI
F-7936/2016

Urteil vom 19. April 2017

Besetzung

Einzelrichter Andreas Trommer,
mit Zustimmung von Richterin Marianne Teuscher;
Gerichtsschreiberin Jeannine Scherrer-Bänziger.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Michael Steiner, Rechtsanwalt,

gegen

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

Gegenstand

Zuweisung der Asylsuchenden an die Kantone.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin (geb. [...]) und ihr Bruder F._____ (geb. [...]), beide syrische Staatsangehörige, gelangten eigenen Angaben zufolge am 22. November 2016 in die Schweiz und suchten gleichentags um Asyl nach. Am 8. Dezember 2016 fand im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) Basel die Befragung zur Person (BzP) statt (Akten der Vorinstanz [SEM act.] A7). Die Beschwerdeführerin gab dabei – zu den persönlichen Verhältnissen befragt – an, sie sei am 23. Oktober 2016 in ihrem Heimatdorf mit B._____ – einem Cousin zweiten Grades, der als vorläufig Aufgenommener im Kanton C._____ wohne – religiös verheiratet worden. Es habe sich um eine Ferntrauung gehandelt, ihr Gatte sei bei der Eheschliessung nicht anwesend gewesen. Sie habe Syrien verlassen, weil sie zu ihrem Mann wollte.

B.

Mit separaten Verfügungen vom 12. Dezember 2016 wies das SEM die Beschwerdeführerin und ihren Bruder für die Dauer ihrer Asylverfahren dem Kanton D._____ zu (SEM act. A15). Dabei wurde (wie im Falle ihres Bruders auch bei der Beschwerdeführerin) schematisch auf im Empfangs- und Verfahrenszentrum getroffene Abklärungen und darauf verwiesen, dass nach erfolgter Rechtsbelehrung keine spezifisch schützenswerten Interessen der Betroffenen ersichtlich geworden seien, die für eine Zuweisung in einen bestimmten Kanton sprechen würden.

C.

Die zuständigen Behörden im Kanton D._____ brachten die Beschwerdeführerin in einem Ankunftscenter für unbegleitete minderjährige Asylsuchende und Flüchtlinge in E._____ unter.

D.

Sowohl die Beschwerdeführerin wie auch ihr Bruder fochten den sie betreffenden Zuweisungsentscheid des SEM mit einer Rechtsmitteleingabe vom 22. Dezember 2016 beim Bundesverwaltungsgericht an. Das Beschwerdeverfahren von F._____ wurde (unter F-7945/2016) separat geführt.

Die Beschwerdeführerin beantragte in ihrer Rechtsmitteleingabe die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides vom 12. Dezember 2016 und die Rückweisung der Sache an das SEM zur Neubeurteilung. Eventualiter sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und sie sei dem Kanton C._____ zuzuweisen. Weiter sei ihr vollumfängliche Einsicht in sämtliche

Verfahrensakten, insbesondere in das Protokoll der BzP sowie in die von ihr selbst zu den Akten gereichten Unterlagen zu gewähren, und es sei ihr nach Einsichtnahme in die erwähnten Akten beziehungsweise nach Gewährung des rechtlichen Gehörs eine angemessene Frist zur Einreichung einer Beschwerdeergänzung einzuräumen. Ferner sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederherzustellen.

Verfahrensrechtlich liess die Beschwerdeführerin in zweifacher Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör rügen. Sie habe trotz entsprechendem Ersuchen die Akten des SEM bisher nicht zur Einsicht erhalten. Zudem habe das SEM in der angefochtenen Verfügung seine Begründungspflicht verletzt. Sie habe anlässlich der BzP darum ersucht, dem gleichen Kanton wie B. _____ (ihr Verlobter) zugewiesen zu werden. In der standardisierten Verfügung vom 12. Dezember 2016 habe das SEM mit keinem Wort auf diesen Antrag Bezug genommen, was zwingend zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung führen müsse. Materiellrechtlich liess die Beschwerdeführerin einwenden, die Vorinstanz verletze mit ihrer Verfügung den Grundsatz der Einheit der Familie. Sie sei minderjährig und ihre im Kanton C. _____ lebenden Cousins zweiten Grades (ihr Verlobter B. _____ und dessen neun Jahre älterer Bruder) könnten sich um sie kümmern. Dem Älteren der Cousins komme eine väterliche Rolle zu. Er sei für sie (die Beschwerdeführerin) verantwortlich und könnte allenfalls als Vertrauensperson oder Beistand eingesetzt werden.

E.

In einer unaufgefordert nachgereichten Eingabe an das Bundesverwaltungsgericht vom 29. Dezember 2016 bestätigte die Beschwerdeführerin mit Hinweis auf eine beigelegte Zwischenverfügung der Vorinstanz vom 27. Dezember 2016 ihre Rüge, wonach sich das SEM zu Unrecht weigere, ihr Akteneinsicht zu gewähren.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 11. Januar 2017 trat das Bundesverwaltungsgericht auf das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde nicht ein. Gleichzeitig gewährte es Einsicht in das Befragungsprotokoll vom 8. Dezember 2016, das Personalblatt EVZ, ein (undatiertes) Schreiben von B. _____ und in diverse Beweismittel (vier fremdsprachige Dokumente). Soweit darüber hinausgehend, wurde der Antrag auf Akteneinsicht abgewiesen. Der Beschwerdeführerin wurde Gelegenheit zur Beschwerdeergänzung gewährt und auf die Erhebung eines Kostenvorschusses wurde vorerst verzichtet.

G.

Die Beschwerdeführerin ergänzte ihre Rechtsschrift mit einer Eingabe vom 23. Januar 2017. Dabei liess sie in Bezug auf ihren Zivilstand präzisieren, ihre religiös geschlossene Ehe sei zwar nie registriert worden und sie gelte deshalb nach wie vor als ledig. Sie habe aber mehrfach festgehalten, dass sie Syrien verlassen habe, um zu ihrem Mann bzw. Verlobten zu gelangen. Es müsse angenommen werden, dass die Vorinstanz sie gerade wegen dieser Thematik bewusst einem anderen Kanton zugeteilt habe. Das SEM hätte ihr diesbezüglich vorgängig das rechtliche Gehör gewähren bzw. seine Entscheidung spätestens im Zuweisungsentscheid begründen müssen. Die bereits in der Schweiz anwesenden Verwandten würden alle im Kanton C. _____ leben und es sei nicht nachvollziehbar, weshalb sie dem Kanton D. _____ zugeteilt worden sei. Im Kanton D. _____ sei ihr zwischenzeitlich eine Vertrauensperson (Beiständin) zur Seite gestellt worden. Zur Wahrung des Kindeswohls müsse die Frage der Kantonszuweisung zwingend abgeklärt werden.

Der Eingabe beigelegt waren eine Ernennungsurkunde und eine Verfügung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) G. _____ betreffend Anordnung einer Vertretungsbeistandschaft; beide datiert vom 16. Januar 2017.

H.

Am 25. Januar 2017 liess die Beschwerdeführerin ein Schreiben ihrer Beiständin vom 24. Januar 2017 nachreichen. Daraus sei ersichtlich, dass sie (die Beschwerdeführerin) durch die Zuweisung zum Kanton D. _____ in eine belastende Situation geraten und latent suizidgefährdet sei. Es seien fundierte Abklärungen betreffend ihre Kantonszuweisung notwendig.

I.

Am 22. März 2017 reichte die Beschwerdeführerin ein weiteres Schreiben ihrer Beiständin zu den Akten, wonach sie und ihr Bruder inzwischen innerhalb des Kantons D. _____ in das Durchgangszentrum H. _____ transferiert worden seien. Sie würden dort Französischunterricht erhalten und viel näher bei ihrer Verwandtschaft wohnen. Die Asylbehörden und die KESB seien nun offenbar davon überzeugt, dass es für sie und ihren Bruder wichtig sei, in einer französischsprachigen Region in der Nähe ihrer Verwandten zu leben.

J.

Gleichzeitig mit dem vorliegenden Urteil weist das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil F-7945/2016 die Beschwerde des Bruders ab.

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

1.1 Beim Entscheid des SEM über die Zuweisung einer asylsuchenden Person an einen Kanton bzw. über das Gesuch um Wechsel von einem Zuweisungskanton in einen anderen handelt es sich um eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung (Art. 27 Abs. 3 i.V.m. Art. 107 Abs. 1 AsylG [SR 142.31], Art. 46 VwVG).

1.2 Die Zuständigkeit zur Behandlung von Beschwerden gegen Zuweisungsentscheide des SEM liegt beim Bundesverwaltungsgericht (Art. 105 AsylG i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

1.3 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das AsylG oder das VGG nichts anderes bestimmen (Art. 37 VGG, Art. 2 Abs. 4 VwVG, Art. 6 AsylG).

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Rechtsmaterie endgültig (vgl. Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG).

1.5 Die Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung beziehungsweise Änderung. Entsprechend ist sie zur Beschwerde legitimiert (Art. 105 AsylG i.V.m. Art. 37 VGG und Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.6 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 108 Abs. 1 AsylG und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

1.7 Entscheide über die Zuweisung der asylsuchenden Person an einen Kanton oder über den Kantonswechsel können gemäss Art. 27 Abs. 3 AsylG nur mit der Begründung angefochten werden, sie verletzen den Grundsatz der Einheit der Familie. Formelle Rügen sind insoweit zulässig, als sie im Zusammenhang mit der Frage des Grundsatzes der Einheit der Familie stehen (BVGE 2008/47 E. 1.3).

2.

Die Beschwerde erweist sich – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – als offensichtlich begründet, weshalb das Urteil in Anwendung von Art. 111 Bst. e AsylG in einzelrichterlicher Zuständigkeit mit Zustimmung eines zweiten Richters ergeht. Es ist gestützt auf Art. 111a Abs. 2 AsylG nur summarisch zu begründen.

3.

Die Beschwerdeführerin rügt in ihrer Rechtsmitteleingabe in doppelter Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, was ihrer Auffassung nach die Aufhebung des angefochtenen Zuweisungsentscheids und die Rückweisung der Sache an das SEM zur Folge haben müsse.

3.1 Zunächst liege eine Verletzung des Rechts auf Akteneinsicht vor. Ganz generell müsste die Vorinstanz bei Verfügungen der angefochtenen Art aufgrund der nur kurzen Beschwerdefrist (analog zur Praxis bei Nichteintretensentscheiden) mit der Eröffnung von Amtes wegen Einsicht in sämtliche Akten, insbesondere in das Protokoll der Befragung zur Person, gewähren. Nicht nur, dass die Vorinstanz vorliegend nicht so vorgegangen sei; sie habe darüber hinaus auf ein Akteneinsichtsgesuch vom 15. Dezember 2016 überhaupt nicht bzw. (mit Zwischenverfügung vom 27. Dezember 2016) abschlägig reagiert.

3.1.1 Gemäss Art. 26 VwVG hat die Partei oder ihr Vertreter – unter Vorbehalt der Ausnahmen gemäss Art. 27 VwVG – grundsätzlich Anspruch darauf, sämtliche Aktenstücke einzusehen, welche geeignet sind, in einem konkreten Verfahren als Beweismittel zu dienen. Ausgenommen sind allerdings Unterlagen, welche von den verfügenden Behörden ausschliesslich für den Eigengebrauch bestimmt sind, wie Entscheidungwürfe oder Notizen innerhalb der Behörden, da solchen Aktenstücken kein Beweischarakter zukommt und sie lediglich Hilfsmittel bei der Entscheidungsfindung darstellen. Der in Art. 26 VwVG enthaltene Anspruch auf Akteneinsicht bedeutet jedoch nicht, dass bei selbständig anfechtbaren Zwischenverfügungen gemäss Art. 107 Abs. 1 AsylG aufgrund der kürzeren Beschwerdefrist den jeweiligen Betroffenen gleichzeitig mit dem Entscheid in der Sache die entscheidungswesentlichen Akten im Sinne eines Automatismus zuzustellen wären. Ein solcher Anspruch lässt sich auch nicht aus dem Umstand ableiten, dass die Vorinstanz bei Nichteintretensentscheiden die Akteneinsicht aus verfahrensökonomischen Gründen parallel zur Entscheideröffnung gewährt, zumal in diesen Fällen – abhängig vom Datum der Entscheideröffnung – die Beschwerdefrist nur halb so lange dauern kann wie in der hier

zu beurteilenden Konstellation (vgl. Urteil des BVerG D-5434/2012 vom 30. Oktober 2012 E. 2.1.1).

3.1.2 Die Beschwerdeführerin hat erst *nach* Eröffnung der angefochtenen Verfügung um Akteneinsicht ersucht (vgl. Rechtsmittelschrift II. A. 2.). Eine allfällige Verweigerung bzw. Verzögerung der Akteneinsicht (die Vorinstanz verweigerte in einem als Zwischenverfügung qualifizierten Schreiben vom 27. Dezember 2016 eine Einsicht in die Akten, solange die Untersuchung zu den Asylvorbringen nicht abgeschlossen sei, und berief sich dabei auf Art. 27 Abs. 1 Bst. c VwVG) kann demnach zum Vornherein nicht die Kasation der Verfügung zur Folge haben.

3.1.3 Das Bundesverwaltungsgericht hat der Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung vom 11. Januar 2017 Kopien derjenigen vorinstanzlichen Akten zugestellt, die von entscheidungswesentlicher Bedeutung sind und auf deren Einsicht Anspruch bestand. Gleichzeitig wurde der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Ergänzung ihrer Rechtschrift gewährt. Damit ist die Rüge der Verletzung des Akteneinsichtsrechts – soweit diese begründet war – als auf Beschwerdeebene geheilt zu erachten.

3.2 Weiter rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Begründungspflicht, indem die Vorinstanz in ihrer Verfügung auf einen im Zusammenhang mit dem Anspruch auf Einheit der Familie gestellten Antrag auf Zuweisung in den Kanton C. _____ nicht eingegangen sei.

3.2.1 Die Begründungspflicht gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG dient der rationalen und transparenten Entscheidungsfindung durch die Behörde und soll die Betroffenen in die Lage versetzen, den Entscheid sachgerecht anzufechten. Die Behörde hat daher kurz die wesentlichen Überlegungen zu nennen, von denen sie sich leiten liess und auf die sie ihren Entscheid abstützt. Je weiter der Entscheidungsspielraum, je komplexer die Sach- und Rechtslage und je schwerwiegender der Eingriff in die Rechtsstellung der betroffenen Person, desto höhere Anforderungen sind an die Begründung zu stellen (vgl. zum Ganzen BGE 137 II 266 E. 3.2; 136 I 229 E. 5.2; BVGE 2012/24 D. 3.2; 2009/35 E. 6.4.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., 2013, N 629 ff.; LORENZ KNEUBÜHLER, *Die Begründungspflicht*, 1998, S. 26 ff. u. S. 178 ff.).

3.2.2 Die Begründungspflicht steht in enger Beziehung zur vorgelagerten, sich ebenfalls aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergebenden Pflicht der Behörde, die Vorbringen der Partei sorgfältig und ernsthaft zu prüfen

und bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht; vgl. Art. 30 i.V.m. Art. 32 Abs. 1 VwVG; WALDMANN/BICKEL in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl., 2016, Art. 29 N. 83, Art. 30 N. 6 und Art. 32 N. 18 ff.; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N. 546 f.). Denn in aller Regel kann erst der Begründung entnommen werden, ob die Behörde der Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht nachgekommen ist. Aus der Begründung muss daher ersichtlich sein, ob die Behörde ein Vorbringen überhaupt in Betracht zog oder lediglich für nicht erheblich oder für unrichtig hielt (WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 N. 21; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, 2000, S. 369 und S. 404 m.H.).

3.2.3 Die Beschwerdeführerin hat anlässlich der BzP explizit erklärt, sie sei verheiratet und wolle mit ihrem im Kanton C. _____ lebenden Ehemann zusammenwohnen (SEM act. A7 S. 9 unten). Ihr Wunsch auf Zuweisung an dessen Aufenthaltskanton wurde vom SEM anlässlich der BzP denn auch bestätigt, wobei dieses gleichzeitig darauf hinwies, es werde prüfen, ob die gewünschte Zuweisung gestützt auf einen gültigen Eheabschluss erfolgen könne (SEM act. A7 S. 11). Gleichwohl entschied die Vorinstanz über die Zuweisung der Beschwerdeführerin an den Kanton D. _____ in Gestalt einer mit Standardbegründung versehenen Formularverfügung. Eine solche Formularverfügung, mit der einzig darauf verwiesen wird, dass behördliche Abklärungen getroffen und nach erfolgter Rechtsbelehrung keine spezifischen schützenswerten Interessen der betroffenen Person ersichtlich gemacht worden seien, genügt in einem Fall wie dem vorliegenden den Anforderungen an die Begründungspflicht nicht (vgl. BVGE 2008/47 E. 3.3.3). Hat die asylsuchende Person um Zuteilung in einen bestimmten Kanton ersucht oder ergeben sich aus den Akten Umstände, die für eine bestimmte Zuweisung sprechen könnten, muss sich das SEM damit in seiner Verfügung konkret auseinandersetzen.

3.2.4 Das Bundesverwaltungsgericht stellt allerdings fest, dass der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden kann, sie habe den Wunsch der Beschwerdeführerin, mit ihrem Ehemann bzw. Verlobten B. _____ zusammenzuleben, nicht zur Kenntnis genommen oder sich nicht ernsthaft damit auseinandergesetzt. Denn im vorinstanzlichen Dossier sind interne Aktennotizen abgelegt, aus denen hervorgeht, dass und weshalb die Beziehung der Beschwerdeführerin zu B. _____ als rechtlich nicht relevant betrachtet wird. Der Fehler der Vorinstanz ist daher allein darin begründet, dass sie es unterliess, ihre Wertung im Rahmen der Begründung der angefochtenen Verfügung für die Beschwerdeführerin transparent zu machen.

3.2.5 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur, weshalb seine Verletzung grundsätzlich ungeachtet der materiellen Auswirkungen zur Aufhebung des daraufhin ergangenen Entscheides führt (vgl. BVGE 2008/14 E.4.1, BVGE 2007/30 E. 8.2). Aus prozessökonomischen Gründen hat die Rechtsprechung allerdings Leitlinien für eine Heilung von Gehörsverletzungen auf Beschwerdeebene entwickelt, nach welchen sich eine Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz erübrigt, wenn das Versäumte nachgeholt wird, die beschwerdeführende Person dazu Stellung nehmen kann und der Beschwerdeinstanz im streitigen Fall die freie Überprüfungsbefugnis in Bezug auf Tatbestand und Rechtsanwendung zukommt, und wenn die festgestellte Entscheidsreife durch die Beschwerdeinstanz mit vertretbarem Aufwand hergestellt werden kann (vgl. Urteil des BVGer D-7819/2015 vom 16. Dezember 2015 E. 4.5).

3.2.6 Vorliegend stellt sich die Verletzung der Begründungspflicht durch die Vorinstanz als schwerer Mangel dar, welcher auf Beschwerdeebene nicht zu heilen ist. Das oben zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVGE 2008/47 E. 3.1 bis 3.3) gibt die seit Jahren gängige Rechtsprechung wieder. Tritt hinzu, dass es sich vorliegend selbst nach Ansicht des SEM nicht um einen Standardfall handelt, stellte es der Beschwerdeführerin doch bereits im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs anlässlich der BzP in Aussicht, dass es aufgrund ihres Alters und ihrer Aussagen prüfen werde, ob die vorgebrachte Ehe als nicht geschlossen angesehen werden müsse und sie nicht zu ihrem (angeblichen) Ehemann transferiert werden könne (SEM act. A7 S. 11). Dass das Ergebnis der Abklärungen nicht in zumindest kurzer Form in der angefochtenen Verfügung festgehalten wurde, ist nicht nachvollziehbar. Das Bundesverwaltungsgericht sieht daher keinen hinreichenden Anlass, die Verletzung der Begründungspflicht auf Rechtsmittelebene zu heilen.

4.

Bei dieser Sachlage ist die Verfügung des SEM vom 12. Dezember 2016 aufzuheben und das Verfahren zur erneuten Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird im Rahmen der neuen Verfügung nicht nur offenlegen müssen, weshalb sie die Beziehung der Beschwerdeführerin zu B. _____ als rechtlich nicht relevant betrachtet. Sie wird sich darüber hinaus mit den übrigen materiellrechtlichen Einwänden befassen müssen, die die Beschwerdeführerin in ihrem Rechtsmittel erhebt und die aufgrund des vorliegenden Verfahrensausgangs vom Bundesverwaltungsgericht nicht zu behandeln sind. Dabei wird sie dem Umstand besondere

Bedeutung beimessen müssen, dass es sich bei der Beschwerdeführerin um eine Minderjährige handelt, weshalb bei der Entscheidungsfindung das Kindeswohl von vorrangiger Bedeutung ist (Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107). Dieses könnte allerdings durchaus auch verlangen, die Beschwerdeführerin nicht dem Kanton C. _____ zuzuweisen.

5.

5.1 Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind keine Kosten zu erheben (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

5.2 Obsiegende Parteien haben Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 und 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2). Der Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Auf entsprechende Nachforderung kann verzichtet werden, da der notwendige Vertretungsaufwand aufgrund der Akten zuverlässig abgeschätzt werden kann. Unter Berücksichtigung der massgebenden Berechnungsfaktoren (Art. 8, 9 und 11 VGKE) ist die Parteientschädigung auf Fr. 800.– festzusetzen. Die Vorinstanz ist anzuweisen, der Beschwerdeführerin diesen Betrag als Parteientschädigung zu entrichten.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

4.

Das SEM wird angewiesen, der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 800.– auszurichten.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. N [...]; Beilage: Beschwerdeschrift vom 22. Dezember 2016 und Beschwerdeergänzung vom 23. Januar 2017 [je im Doppel]; N Dossier [...] retour)
- die Migrationsbehörde des Kantons D. _____ (in Kopie)

Der Einzelrichter:

Die Gerichtsschreiberin:

Andreas Trommer

Jeannine Scherrer-Bänziger

Versand: