



Abteilung VI
F-1181/2023

Urteil vom 12. Juni 2024

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Richterin Claudia Cotting-Schalch,
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

Parteien

X. _____,
vertreten durch
Lena Weissinger, Rechtsanwältin,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen;
Verfügung des SEM vom 27. Januar 2023.

Sachverhalt:**A.**

Der Beschwerdeführer (geb. [...]), ein pakistanischer Staatsangehöriger und ethnischer Belutsche, reiste am 23. November 2012 in die Schweiz ein und stellte gleichentags ein Asylgesuch. Mit Entscheid vom 2. Juli 2013 verneinte die Vorinstanz die Flüchtlingseigenschaft und lehnte das Asylgesuch ab. Gleichzeitig verfügte es die Wegweisung aus der Schweiz und ordnete den Vollzug an (bestätigt durch Urteil des BVGer D-4200/2013 vom 20. März 2014).

B.

Am 23. April 2014 reichte der Beschwerdeführer bei der Vorinstanz ein Folgegesuch ein. Mit Entscheid vom 18. August 2017 wies das SEM das Gesuch ab und verfügte die Wegweisung aus der Schweiz. Gleichzeitig wurde er als Flüchtling anerkannt und wegen Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen (Asylakten der Vorinstanz [SEM Asyl-act.] B31).

C.

Der Beschwerdeführer ersuchte am 25. September 2017 um Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge. Mit Verfügung vom 23. Oktober 2017 gab das SEM dem Ersuchen statt. In der Folge verfügte der Beschwerdeführer vom 3. November 2017 bis 2. November 2022 über einen gültigen Reisepass für Flüchtlinge (Akten des BVGer [BVGer act.] 1; Beschwerdebeilagen 3 und 4).

D.

Am 10. November 2020 stimmte das SEM der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG zu (SEM Asyl-act. B34). Die Bewilligung wurde seither, letztmals am 25. September 2023, regelmässig verlängert (BVGer act. 14).

E.

Der Beschwerdeführer stellte am 14. März 2022 beim kantonalen Migrationsamt erneut ein Gesuch um Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge. Das Gesuch wurde dem SEM zur Prüfung übermittelt (Akten «Reisedokumente» der Vorinstanz [SEM act.] 1).

F.

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) übermittelte dem SEM auf dessen Anfrage hin eine Stellungnahme (SEM act. 7).

G.

Das SEM teilte dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 12. Juli 2022 mit, es erwäge eine Abweisung seines Gesuches, da den Akten zu entnehmen sei, dass er an Vereinigungen beteiligt sei, die sich für die Menschenrechte in Belutschistan einsetzen würden. Wie bei anderen Einzelpersonen, die der Unabhängigkeitsbewegung in Belutschistan angehörten und Verbindungen zu militärisch aktiven Clans in dieser Region hätten, würde ihm die Ausstellung eines Reiseausweises ermöglichen, in ein Drittland zu reisen, was ihm die Gelegenheit geben würde, andere Personen zu treffen und sich so indirekt an terroristischen Aktivitäten in Belutschistan zu beteiligen. Im Rahmen des Konflikts in Belutschistan könnten sich solche Aktivitäten negativ auf die inneren und äusseren Interessen der Schweiz auswirken. Es wurde ihm im Sinne des rechtlichen Gehörs Gelegenheit gegeben zur Stellungnahme (SEM act. 3).

H.

Am 31. Juli 2022 äusserte sich der Beschwerdeführer diesbezüglich. Im Wesentlichen führte er dazu aus, sein exilpolitisches Engagement habe dazu geführt, dass er mit Asylentscheid vom 18. August 2017 als Flüchtling anerkannt worden sei. Es sei nicht nachvollziehbar, dass heute mit Hinweis auf diese politischen Menschenrechtsaktivitäten sein Gesuch um Ausstellung eines Reiseausweises abgelehnt werden soll. Aus dem Schreiben des SEM gehe nicht hervor, dass man ihm neue Tatsachen vorwerfen würde (SEM act. 4).

I.

Das SEM lehnte mit Schreiben vom 13. Dezember 2022 das Gesuch um Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge ab. Der Beschwerdeführer wurde darauf hingewiesen, dass er innert Frist eine beschwerdefähige Verfügung verlangen könne, ansonsten sein Gesuch als gegenstandslos abgeschrieben werde (SEM act. 8).

J.

Mit Eingabe vom 10. Januar 2023 verlangte der Beschwerdeführer den Erlass einer Verfügung (SEM act. 9).

K.

Mit Verfügung vom 27. Januar 2023 lehnte die Vorinstanz das Gesuch des Beschwerdeführers um Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge ab (SEM act. 10).

L.

Dagegen erhob der Beschwerdeführer am 1. März 2023 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragte die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung vom 27. Januar 2023 und die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge. In prozessualer Hinsicht ersuchte er um unentgeltliche Prozessführung und Bestellung seiner Rechtsvertreterin als unentgeltliche Rechtsbeistandin (BVGer act. 1).

M.

Mit Zwischenverfügung vom 3. Mai 2023 wurde das Gesuch des Beschwerdeführers um unentgeltliche Prozessführung samt Rechtsverteidigung gutgeheissen (BVGer act. 4).

N.

Die Vorinstanz beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 30. Mai 2023 die Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 5).

O.

Am 13. Juli 2023 replizierte der Beschwerdeführer (BVGer act. 10). Auf sein Ersuchen hin wurde ihm das den vorinstanzlichen Akten zu entnehmende Dokument «Stellungnahme NDB (parteioffentliche Form)» vom 6. Juli 2022 zugestellt und ihm die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt (BVGer act. 11).

P.

Am 10. Oktober 2023 nahm er zum Bericht des NDB Stellung (BVGer act. 12). Weiter stellte Amnesty International dem Gericht am 3. November 2023 einen Bericht zu (BVGer act. 13).

Q.

Auf den weiteren Akteninhalt wird – soweit erheblich – in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen der Vorinstanz, welche die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen betreffen, sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 31 ff. VGG i.V.m. Art. 5 VwVG).

Dieses entscheidet in der vorliegenden Materie endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

1.2 Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Gesetz 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 Abs. 1 und 52 Abs. 1 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht können vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an und ist nicht an die Begründung der Begehren gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage im Zeitpunkt seines Entscheids (BVGE 2020 VII/4 E. 2.2 m.H.).

3.

3.1 Gemäss Art. 28 Ziff. 1 Satz 1 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention, SR 0.142.30; nachfolgend FK) stellen die Vertragsstaaten dieser Konvention den Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise aus, es sei denn, der Ausstellung stehen zwingende Gründe der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung entgegen. Sowohl die Materialien als auch der Wortlaut des in Art. 28 Abs. 1 FK verankerten Vorbehalts weisen darauf hin, dass diese Ausnahmenvorschrift eng auszulegen ist und nur in schwerwiegenden Fällen zur Anwendung gelangen soll (vgl. dazu STEPHAN KLAMMER in: Constantin Hruschka [Hrsg.], Genfer Flüchtlingskonvention, Handkommentar, 2022, Art. 28 N. 14 ff. m.H.; JENS VEDSTED-HANSEN, in: Andreas Zimmermann [Hrsg.], The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol - A Commentary, 2011, Art. 28 N. 70 m.H.; vgl. dazu auch Bericht von Amnesty International vom 3. November 2023 S. 4 [BVGer act. 13]).

3.2 Auf landesrechtlicher Ebene haben anerkannte Flüchtlinge gestützt auf Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG (SR 142.20) in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Bst. a

der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) einen Anspruch auf einen Reiseausweis. Nach Art. 59 Abs. 3 AIG fällt der Anspruch hingegen dahin, wenn eine ausländische Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet oder wenn gegen sie rechtskräftig eine Landesverweisung ausgesprochen wurde. Der Anspruchsvorbehalt von Art. 59 Abs. 3 AIG ist mit der FK vereinbar (vgl. zum Ganzen BVGE 2009/26 E. 4 m.H.).

4.

4.1 Die Vorinstanz lehnte das Gesuch um Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge gestützt auf Art. 59 Abs. 3 AIG mit Verfügung vom 27. Januar 2023 ab. Zur Begründung führte sie aus, interne Abklärungen des NDB hätten ergeben, dass der Beschwerdeführer an Vereinigungen beteiligt sei, die sich für die Menschenrechte in Belutschistan einsetzen würden. Bei Ausstellung eines Reiseausweises wäre es ihm möglich, in ein Drittland zu reisen, dort Personen mit Verbindungen zur belutschischen Unabhängigkeitsbewegung oder zu militärisch aktiven Clans zu treffen und sich so indirekt an terroristischen Aktivitäten in der Heimat zu beteiligen. Der NDB sei deshalb der Ansicht, dem Beschwerdeführer sei nicht zu erlauben, die Schweiz zu verlassen, um nicht das Risiko einzugehen, Aktivitäten im Zusammenhang mit Terrorismus zu erleichtern, welche negative Auswirkungen auf nationale Interessen haben könnten.

4.2 Der Beschwerdeführer hält dem in seiner Rechtsmitteleingabe zusammenfassend entgegen, es müsse davon ausgegangen werden, dass ihm die Vorinstanz eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz vorwerfe. Er sei Menschenrechtsaktivist, der sich seit seiner Ankunft in der Schweiz herausragend auf allen Ebenen des Lebens in der Gesellschaft integriert habe. Wie dem SEM bekannt sei, setze er sich für die Menschenrechte in seinem Herkunftsland – und der Schweiz – öffentlich und aktiv ein. Sein exilpolitisches Engagement sei vom SEM in seinem Asylentscheid vom 18. August 2017 gewürdigt worden. Im selben Entscheid sei ausgeführt worden, dass er einen Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge habe. Sein Engagement für die Menschenrechte und seine Mitgliedschaft in Vereinigungen, die sich für Menschenrechte in Belutschistan einsetzten, werde nicht bestritten. Es würden jedoch jegliche Hinweise oder konkrete Anhaltspunkte fehlen, dass er planen würde, sich

indirekt (oder direkt) an terroristischen Aktivitäten in Belutschistan oder anderswo zu beteiligen. Er bestreite, dass er auch nur irgendeinen Anteil (Beteiligung) an terroristischen Anschlägen oder Planungen hätte. Er setze sich aktiv und friedlich für die Menschenrechte ein und sei kein Terrorist. Die Verweigerung eines Reiseausweises sei in seinem Fall massiv unverhältnismässig.

4.3 In ihrer Vernehmlassung machte die Vorinstanz im Wesentlichen geltend, sie gewichte die Einschätzung des NDB, dass dem Beschwerdeführer nicht erlaubt werden soll, die Schweiz zu verlassen, höher ein, als sein persönliches Interesse an Auslandsreisen.

4.4 Der Beschwerdeführer führte mit Replik zusammenfassend aus, die Vorinstanz mache keine Angaben zu den konkreten Gründen, die – im Vergleich zu früher, als man seinen Anspruch auf Erteilung eines Reiseausweises für Flüchtlinge bejaht habe – jetzt angeblich vorliegen sollten. Sie beziehe sich nicht auf das konkrete Ergebnis einer durchgeführten Einzelfallprüfung, die Berücksichtigung der gesamten Aktenlage oder die aktuelle Praxis. Es werde ausschliesslich auf die Einschätzung des NDB verwiesen.

4.5 In seiner Stellungnahme vom 10. Oktober 2023 zum Bericht des NDB erklärte der Beschwerdeführer zusammenfassend, dieser enthalte keinerlei relevante Informationen oder Konkretisierungen der Gründe, warum ihm die Ausstellung eines Reisedokuments seitens des SEM zu versagen wäre beziehungsweise warum der NDB dazu rate, ihm jegliche Ausreise aus der Schweiz zu verbieten.

5.

5.1 Der Beschwerdeführer ist anerkannter Flüchtling und hat daher grundsätzlich einen Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge (vgl. E. 3.2). Strittig ist hingegen, ob er seinen Anspruch im Sinne von Art. 59 Abs. 3 AIG verwirkt hat, was nachfolgend zu prüfen ist.

5.2 Das SEM verwies in seiner Verfügung vom 27. Januar 2023 auf interne Abklärungen des NDB und führte dazu aus, die Aktivitäten des Beschwerdeführers könnten sich negativ auf *die inneren und äusseren Interessen der Schweiz* auswirken. Zu Recht hat der Beschwerdeführer bereits mit Schreiben vom 31. Juli 2022 und erneut in der Rechtsmitteleingabe darauf hingewiesen, dass die «inneren und äusseren Interessen der Schweiz» keine von Art. 59 Abs. 3 AIG erfassten Schutzgüter seien (vgl. E. 3.2).

Aufgrund der vorhandenen Akten und der Ausführungen im Bericht des NDB ist mit dem Beschwerdeführer davon auszugehen, dass die Vorinstanz zum Schluss gekommen ist, vom Beschwerdeführer gehe eine mögliche Gefährdung für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz aus. Dem ist das SEM auch nicht entgegengetreten.

5.3 Welche Verhaltensweisen im Anwendungsbereich des Ausländerrechts als Gefährdung beziehungsweise Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz zu verstehen sind, ist Art. 77b der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) zu entnehmen. Der genannte Artikel spricht von einer konkreten Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz. Eine solche liege vor, wenn ein bedeutendes Rechtsgut wie Leib und Leben oder die Freiheit von Personen oder der Bestand und das Funktionieren des Staates betroffen ist, indem die betroffene Person an Aktivitäten in den Bereichen nach Art. 6 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1–5 des Nachrichtendienstgesetzes vom 25. September 2015 (NDG, SR 121) oder an Aktivitäten der organisierten Kriminalität teilnimmt, solche Aktivitäten unterstützt, fördert oder dazu anwirbt. Die in Art. 6 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1–5 NDG genannten Bereiche umfassen Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, illegalen Handel mit Rüstungsgütern, Angriffe auf kritische Infrastrukturen und gewalttätigen Extremismus.

6.

6.1 Nachdem der Beschwerdeführer mit Asylentscheid vom 18. August 2017 in der Schweiz als Flüchtling anerkannt und vorläufig aufgenommen worden war, wurde sein erstes Gesuch um Ausstellung eines Reisepasses für Flüchtlinge vom 25. September 2017 vom SEM ohne weitere Abklärungen gutgeheissen. Vom 3. November 2017 bis 2. November 2022 verfügte er über ein gültiges Reisedokument (SEM Asyl-act. B31; BVGer act. 1, Beilagen 3 und 4). Am 14. März 2022 stellte er ein neues Gesuch um Ausstellung eines Reisedokumentes für Flüchtlinge. Auf Anfrage der Vorinstanz hin übermittelte der NDB dieser eine Stellungnahme (vgl. Bericht vom 6. Juli 2022 [SEM act. 7]), woraufhin das Gesuch vom SEM mit Verfügung vom 27. Januar 2023 abgewiesen und die Ausführungen des NDB (in übersetzter Form) als Begründung übernommen wurden (SEM act. 8).

6.2 Dem SEM ist insofern zuzustimmen, als die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge nach dessen Gültigkeitsablauf nicht per se einen

Anspruch auf Ausstellung eines neuen Dokuments begründet. Allerdings sollte bei einer entsprechenden Ablehnung eines weiteren Gesuchs nachvollziehbar sein, inwieweit von einem nunmehr veränderten Sachverhalt auszugehen ist, der die Ablehnung des Gesuchs rechtfertigt. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Wie sich aus den Asylakten ergibt, waren die Aktivitäten des Beschwerdeführers bei Vereinigungen, welche sich für Menschenrechte in Belutschistan einsetzen, bereits zum Zeitpunkt des Asylentscheids vom 18. August 2017 bekannt und wurden zu keiner Zeit bestritten. Die Vorinstanz hat im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zum *aktuellen* politischen Engagement des Beschwerdeführers für Belutschistan – welches nunmehr eine mögliche Bedrohung für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz darstellen soll – keine weiteren Abklärungen vorgenommen. Es verwies lediglich auf interne Abklärungen des NDB, welche ergeben hätten, dass der Beschwerdeführer an Vereinigungen beteiligt sei, die sich für Menschenrechte in Belutschistan einsetzen würden. Inwiefern sich das politische Engagement des Beschwerdeführers seit dem am 23. Oktober 2017 bewilligten Gesuch um Ausstellung eines Reisepapieres veränderte, geht jedoch weder aus dem Bericht des NDB noch aus den vorhandenen Akten hervor.

6.3 Da die Vorinstanz im Rahmen des vorliegenden Verfahrens dieser Frage nicht nachgegangen ist, beruht die Verfügung vom 27. Januar 2023 auf einer unzureichenden Sachverhaltsabklärung. Gleichzeitig hat diese die Pflicht zur rechtsgenügenden Begründung und somit den Gehörsanspruch des Beschwerdeführers verletzt (vgl. Art. 35 Abs. 1 VwVG und Art. 29 Abs. 2 BV). Die Vorinstanz hat den Sachverhalt vertiefter abzuklären betreffend veränderter Ausgangslage seit 2017 und entweder das Reisepapiergesuch gutzuheissen oder im Falle einer Abweisung die Verweigerungsgründe substantiiert darzulegen. Aufgrund des nur unvollständig festgestellten Sachverhalts und des Umfangs der notwendigen Abklärungen ist Sache zur vollständigen Sachverhaltsabklärung und Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist (vgl. Urteil des BVGer F-3401/2018 vom 24. März 2020 E. 6.5 m.w.H.).

7.

Vorliegend hat die Vorinstanz ihre Pflicht zur Begründung der Verfügung verletzt und somit gegen Bundesrecht verstossen (Art. 49 Bst. a VwVG). Zudem hat sie den Sachverhalt nur unvollständig festgestellt (Art. 49 Bst. b VwVG). Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und die Sache zur weiteren Sachverhaltsabklärung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

8.

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

8.2 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]). Es wurde keine Kostennote eingereicht, sodass das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten und gestützt auf die üblichen Bemessungsfaktoren festsetzt (Art. 14 VGKE).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung sowie zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Fr. 1'500.– zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Susanne Stockmeyer

Versand: