



Abteilung VI
F-5424/2017

Urteil vom 3. Juni 2019

Besetzung

Richter Fulvio Haefeli (Vorsitz),
Richter Martin Kayser, Daniele Cattaneo,
Gerichtsschreiberin Barbara Giemsa-Haake.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Peter Niederöst, Gartenhofstrasse 15,

Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung von Reisedokumenten
für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

A._____, geboren 1981, ist Staatsangehöriger der Türkei. Zusammen mit seiner Mutter und seinen Geschwistern gelangte er im November 1988 in die Schweiz, wo sein Vater bereits Asyl erhalten hatte. Im Mai 1989 wurde ihm ebenfalls Asyl gewährt (vgl. Asylentscheid vom 16. Mai 1989 [Beschwerde-Beilage 4]). In der Folge erhielt er eine Niederlassungsbewilligung

B.

In den Jahren 2002 bis 2005 wurde A._____ wiederholt strafrechtlich verurteilt und deswegen von der kantonalen Fremdenpolizeibehörde 2005 und 2007 ausländerrechtlich verwarnt. Dennoch erfolgten weitere Delikte und erneute Verurteilungen in den Jahren 2009 und 2014. Im letztgenannten Fall wurde A._____ zu einer bedingt vollziehbaren Freiheitsstrafe von 18 Monaten und einer Busse von 4'000 Franken verurteilt (zu Vorstehendem: Strafregisterauszug [Vorakten 34/1 – 4], Urteil des BVGer E-4231/2016 vom 21. April 2017 [Sachverhalt B] und Rekursentscheid der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich vom 21. Dezember 2018 Ziff. 2.2 [kantonale Akten S. 568 – S. 570]). Hierzu wird in den nachfolgenden Erwägungen ausführlich Stellung genommen.

C.

Wegen seiner Straffälligkeit widerrief das SEM mit Verfügung vom 1. Juni 2017 das A._____ am 16. Mai 1989 gewährte Asyl, wobei ihm die Flüchtlingseigenschaft belassen wurde. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 21. April 2017 ab.

D.

Mit Verfügung vom 18. August 2017 verweigerte das SEM die von A._____ am 30. August 2016 beantragte Ausstellung eines (neuen) Reiseausweises für Flüchtlinge. Anspruch auf Reisepapiere, so die Begründung, habe nicht, wer erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen habe oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährde. Dies treffe auch im vorliegenden Fall zu, denn der Gesuchsteller sei über einen Zeitraum von 14 Jahren hinweg straffällig geworden und habe in erheblicher Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen. Zu den von ihm begangenen Delikten zählten Verbrechen, welche angesichts der Übergriffe auf die körperliche Integrität Dritter besonders schwerwiegend seien. Die Gesamtheit und Regelmässigkeit der Straftaten spreche

für seine starke Renitenz. Es müsse – so die wortwörtliche Schlussfolgerung – *daher davon ausgegangen werden, dass der Gesuchsteller auch in Zukunft eine fortdauernde Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, wobei auch die Begehung von Straftaten im Ausland nicht ausgeschlossen werden kann.*

E.

Gegen diese Verfügung erhob A. _____ am 25. September 2017 Beschwerde, hauptsächlich mit dem Antrag, die Verfügung aufzuheben und die Vorinstanz zur Ausstellung des neuen Reisepapiers zu verpflichten. Deren Argumentation, so seine Begründung, sei unzutreffend. Es dürfe nicht danach gefragt werden, *ob ausgeschlossen werden könne, dass der Reiseausweis für Straftaten im Ausland missbraucht werden könnte*, sondern danach, *ob Grund zur Annahme bestehe, der Ausweis könnte dazu benutzt werden, im Ausland Straftaten zu begehen*. Für Letzteres bestünden in seinem Fall keine konkreten Anhaltspunkte. Er habe zu keinem Zeitpunkt eine Straftat im Ausland begangen und die von ihm begangenen Straftaten wiesen auch keinerlei Bezug zum Ausland auf.

Auch ansonsten, so der Beschwerdeführer weiter, sei die Einschätzung der Vorinstanz, die in ihm eine fortdauernde Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sehe, falsch. Seine letzte strafbare Handlung liege rund viereinhalb Jahre zurück und habe, neben der ausgesprochenen Busse von 4000 Franken, nur die Verurteilung zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 18 Monaten nach sich gezogen; das Strafgericht sei somit von einer günstigen Legalprognose ausgegangen. Seitdem habe er sich *nicht nur bewährt, sondern sein Leben auf eine neue Grundlage gestellt*. So sei er jetzt *Inhaber und Geschäftsführer der B. _____ AG und der C. _____ GmbH*. Auch im Übrigen habe er *einen Entwicklungs- und Reifeprozess vollzogen*.

F.

In ihrer Vernehmlassung vom 14. November 2017 beantragt die Vorinstanz unter Verweis auf den Inhalt ihrer Verfügung die Abweisung der Beschwerde. Diese enthalte keine neuen Tatsachen, welche eine Änderung ihres Entscheids rechtfertigen könnten.

G.

Mit darauffolgender Replik vom 15. Januar 2018 erläutert der Beschwerdeführer seine vorherigen Ausführungen. Abschliessend bringt er vor, seit seinem Gesuch vom 30. August 2016 stehe ihm kein Reiseausweis mehr

zur Verfügung. Dessen Neuausstellung hätte die Vorinstanz ihm nicht verweigern dürfen, sondern die Rechtskraft der angefochtenen Verfügung abwarten müssen.

H.

Die oben (Sachverhalt B) erwähnten Verurteilungen und erfolglos gebliebenen Verwarnungen des Beschwerdeführers veranlassten das Migrationsamt des Kantons Zürich zum Widerruf seiner Niederlassungsbewilligung. Gegen die entsprechende Verfügung vom 24. November 2017 legte dieser Rekurs ein und wandte sich gegen den abschlägigen Rekursentscheid vom 21. Dezember 2018 mit Beschwerde vom 4. Februar 2019 an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (vgl. kantonale Akten S. 596).

I.

Auf den weiteren Akteninhalt – einschliesslich den der beigezogenen kantonalen Akten – wird, soweit rechtserheblich, in den nachfolgenden 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 die frist- und formgerecht eingereichte Rechtsmittel ist daher einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheb-

lichen 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 Die Ausstellung bzw. Verweigerung von Reisedokumenten an schriftlose ausländische Personen hat ihre gesetzliche Grundlage in Art. 59 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20). Dieser ist inhaltlich identisch mit Art. 59 des Ausländergesetzes (AuG), welches auf den 1. Januar 2019 hin eine namentliche und inhaltliche Anpassung erfuhr. Absatz 2 definiert die Anspruchsberechtigten. Zu ihnen gehören unter anderem ausländische Personen, welche *gemäss dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge die Flüchtlingseigenschaft erfüllen* (Bst. a), sowie solche, die *schriftenlos sind und eine Niederlassungsbewilligung haben* (Bst. c). Der Beschwerdeführer, über dessen widerrufenen Niederlassungsbewilligung noch nicht rechtskräftig entschieden wurde, fällt in beide Kategorien. Seine Schriftenlosigkeit steht fest, da er bereits vor Beantragung des neuen Reisepapiers einen Reiseausweis für Flüchtlinge besass (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Art. 3 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV; SR 143.5]).

3.2 In Zweifel gezogen wird sein grundsätzlicher Anspruch auf ein Reisepapier jedoch im Hinblick auf Art. 59 Absatz 3 AIG, demzufolge *keinen Anspruch auf Reisepapiere hat, wer erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet*. Absatz 3 nennt zwar noch weitere Ausschlussgründe; diese wurden von der Vorinstanz jedoch nicht erwähnt und fallen hier auch nicht in Betracht.

4.

4.1 Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das SEM dem Beschwerdeführer zu Recht die Ausstellung eines neuen Reiseausweises verweigert hat. Sachlich falsch ist jedenfalls der von ihm an die Vorinstanz gerichtete Vorwurf, durch pflichtwidriges Unterlassen die aufschiebende Wirkung der Beschwerde umgangen zu haben. Diese zielt im Fall einer

negativen Verfügung, die zu keiner Änderung der Rechtslage führt, ins Leere.

4.2 Dass der Beschwerdeführer gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen hat, lässt sich angesichts der von ihm begangenen Straftaten nicht in Abrede stellen (zur Definition des Begriffs *Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung*: (Art. 77a Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]; inhaltlich identisch mit 80 Abs. 1 Bst. a VZAE in der bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung). Der in Art. 59 Abs. 3 AIG genannte Anspruchsvorbehalt gilt jedoch nur bei *erheblichen oder wiederholten* Verstössen, was bedeutet, dass dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit – auch in Einklang mit der Flüchtlingskonvention (SR 0.142.30) – Rechnung zu tragen ist (vgl. MARC SPESCHA, in: Kommentar Migrationsrecht, 4. Aufl. 2015, Art. 59 AuG Rz 4). Letztere erlaubt in Art. 28 die Verweigerung von Reiseausweisen dann, wenn der Ausstellung *zwingende Gründe der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung entgegenstehen*. Vor diesem Hintergrund ist die strafrechtliche Karriere des Beschwerdeführers einer genaueren Betrachtung zu unterziehen.

4.3 Bis zum Jahr 2014 stellen sich die aktenkundigen Verurteilungen, auf welche die angefochtene Verfügung Bezug nimmt, wie folgt dar:

- 21. Juni 2002: Verurteilung durch das Bezirksgericht Zürich zu einer bedingt vollziehbaren Gefängnisstrafe von 18 Monaten sowie zu einer Busse von 500 Franken, dies wegen mehrfach unvollendet versuchten Raubes (Art. 140 Abs. 1 StGB), Angriffs (Art. 134 StGB), mehrfacher Entwendung zum Gebrauch (aArt. 94 Abs. 1 SVG), Diebstahls (Art. 139 Abs. 1 StGB), bandenmässigen Diebstahls (Art. 139 Abs. 3 StGB), mehrfacher Sachbeschädigung (Art. 144 Abs. 1 StGB), versuchter Nötigung (Art. 181 StGB), grober Verletzung der Verkehrsregeln (aArt. 90 Abs. 2 SVG), Fahrens trotz Führerausweisentzug respektive -verweigerung (aArt. 95 Abs. 2 SVG) und Übertretung des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel (aArt. 19a BetmG);
- 27. Januar 2005: Schuldspruch durch das Obergericht Zürich und Einweisung in eine Arbeitserziehungsanstalt, dies wegen Raubes (Art. 140 Abs. a StGB) sowie der Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB);
- 10. Juni 2005: Anordnung einer Arbeitserziehungsmassnahme durch das Bezirksgericht Zürich, dies wegen einfacher Körperverletzung mit einer Waffe (Art. 123 Abs. 2 StGB) und Raufhandels (Art. 133 StGB);

- 20. Juni 2007: Aufhebung der Arbeitserziehungsmassnahme und Anordnung des Vollzugs der am 21. Juni 2002 bedingt angeordneten Freiheitsstrafe durch Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich;
- 28. August 2009: Verurteilung durch Strafbefehl der Staatsanwaltschaft See/Oberland zu einer Geldstrafe von 90 Tagessätzen sowie einer Busse von 200 Franken, dies wegen Entwendung zum Gebrauch (aArt. 94 Abs. 1 SVG), Fahrens ohne Führerausweis oder trotz Entzug (aArt. 95 Abs. 2 SVG), Fahrens in fahrunfähigem Zustand (aArt. 91 Abs. 1 SVG), Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 Abs. 1 StGB), Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB) und Verletzung der Verkehrsregeln (aArt. 90 Abs. 1 SVG);
- 25. November 2014: Verurteilung durch das Bezirksgericht Baden zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 18 Monaten verbunden mit einer Busse von 4000 Franken, dies wegen mehrfacher Gewaltdarstellungen, Fälschung von Ausweisen, mehrfachem Konsum harter Pornografie sowie qualifizierter (bandenmässiger) Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz.

4.4 Die kontinuierliche Delinquenz sowie die 2005 und 2007 erfolgten ausländerrechtlichen Verwarnungen, die den Beschwerdeführer unbeeindruckt liessen, sprechen für erhebliche und wiederholte Verstösse gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung und daher auch für eine nicht unerhebliche Rückfallgefahr. Zu dieser Schlussfolgerung gelangt auch die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich in ihrem Rekursentscheid vom 21. Dezember 2018, wobei sie insbesondere die Vielzahl der Delikte, die Freiheitsstrafen von insgesamt 36 Monaten, die *Hochwertigkeit der auf das Spiel gesetzten Rechtsgüter* sowie die *Uneinsichtig- und Unbelehrbarkeit* des Beschwerdeführers betont. Nicht zuletzt weist sie auch darauf hin, dass mehrere der vom Beschwerdeführer begangenen Straftaten nach heutiger Rechtslage zu einer obligatorischen Landesverweisung geführt hätten (vgl. Rekursentscheid Ziff. 15.1 [kantonale Akten S. 576 ff.).

4.5 Der sowohl im kantonalen als auch im vorliegenden Verfahren erhobene Einwand, die letzte Straftat liege weit zurück und habe *nur* – was für eine günstige Legalprognose spreche – eine bedingte Freiheitsstrafe nach sich gezogen, verdient keine Berücksichtigung. Zum einen ist festzustellen, dass die im letzten Strafregisterauszug ausgewiesenen Straftaten im Mai 1999 ihren Anfang nahmen und im April 2013 endeten, weshalb die seitdem verstrichene Zeitspanne noch zu kurz ist, um eine günstige Prognose zuzulassen. Zum anderen stand bzw. steht das angebliche Wohlverhalten

des Beschwerdeführers sowohl unter dem Druck der vierjährigen strafrechtlichen Probezeit als auch unter dem Druck verschiedener ausländerrechtlicher Verfahren. Hinzu kommt, dass im Ausländerrecht, das andere Ziele als das Strafrecht verfolgt, ein strengerer Massstab für die Beurteilung der Rückfallgefahr gilt (zu Vorstehendem: siehe auch die Argumentation in Ziff. 15.1 des Rekursentscheids vom 21. Dezember 2018 m.H.).

4.6 Dass er bisher nicht im Ausland straffällig wurde, kann sich der Beschwerdeführer nicht zugutehalten. Der Anspruchsvorbehalt von Art. 59 Abs. 3 AIG lässt es genügen, wenn die um ein Reisepapier ersuchende Person entweder *in der Schweiz «oder» im Ausland erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen hat oder diese gefährdet*. Die Schlussfolgerung der Vorinstanz, beim Beschwerdeführer könne auch die Begehung von Straftaten im Ausland nicht ausgeschlossen werden, stellt somit keine zwingende, sondern nur eine ergänzende Begründung der Verfügung dar. Mit der alternativen Formulierung im Gesetz «oder» wird der Tatsache Rechnung getragen, dass schriftlose Personen durch Ausstellung von Reisepapieren im Ausland Straftaten begehen könnten. Gleiches gilt – aufgrund seines bisherigen Verhaltens – auch im Falle des Beschwerdeführers, zumal gegen ihn, der noch in der Rechtsmitteleingabe vom 25. September 2017 sein Wohlverhalten beteuerte, bereits am 21. August 2017 Anklage beim Bezirksgericht Zürich erhoben worden war. Dieses verurteilte ihn am 18. Dezember 2018 unter anderem wegen mehrfacher Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz und verhängte über ihn unter Einbezug der am 25. November 2014 ausgefallten Strafe eine Gesamtstrafe von 28 Monaten. Gegen dieses Urteil hat der Beschwerdeführer zwar teilweise Berufung eingelegt; ob diese Erfolg hat, ist im bestehenden Kontext jedoch nicht mehr relevant (zu Vorstehendem: Ziffer 2 der Stellungnahme an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich [kantonale Akten S. 667]; Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 18. Dezember 2018 [kantonale Akten S. 723 ff. mit Dispositiv S. 795 ff.] sowie Anklageschrift vom 21. August 2017 [kantonale Akten S. 799 ff.]). Ohne Belang ist auch der Hinweis des Beschwerdeführers auf seine angeblich neu geschaffene wirtschaftliche Existenz als Inhaber und Geschäftsführer zweier Firmen.

5.

Nach alledem ist festzustellen, dass der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Ausstellung eines neuen Reiseausweises für Flüchtlinge hat. Die angefochtene Verfügung ist somit bundesrechtskonform (vgl. Art. 49 VwVG) und die Beschwerde demzufolge abzuweisen.

6.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]).

Dispositiv nächste Seite

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben)
- die Vorinstanz (mit den Akten[...])

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Fulvio Haefeli

Barbara Giemsa-Haake

Versand: