

# **BVGer F-1181/2023 vom 12. Juni 2024**

Bundesverwaltungsgericht, 2024-06-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_F-1181\\_2023](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_F-1181_2023)

FR: TAF F-1181/2023 du 12 juin 2024

IT: TAF F-1181/2023 del 12 giugno 2024

## **Regeste**

Reisedokumente für ausländische Personen (Übriges)

## **Erwägungen**

### **E. 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).

F-1181/2023 Seite 5 Dieses entscheidet in der vorliegenden Materie endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

### **E. 1.2**

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

### **E. 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).

## **E. 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.).

### **E. 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 Ausnahmevorschrift eng auszulegen ist und nur in schwerwiegenden Fällen zur Anwendung gelangen soll (vgl. dazu STE-PHAN 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]).

### **E. 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

F-1181/2023 Seite 6 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reise- dokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) einen Anspruch auf einen Reiseausweis. Nach Art. 59 Abs. 3 AIG fällt der Anspruch hinge- gen dahin, wenn eine ausländische Person erheblich oder wiederholt ge- gen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Si- cherheit 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.).

### **E. 4.1**

Die Vorinstanz lehnte das Gesuch um Ausstellung eines Reiseauswei- ses 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 er- lauben, die Schweiz zu verlassen, um nicht das Risiko einzugehen, Aktivi- täten im Zusammenhang mit Terrorismus zu erleichtern, welche negative Auswirkungen auf nationale Interessen haben könnten.

### **E. 4.2**

Der Beschwerdeführer hält dem in seiner Rechtsmitteleingabe zusam- menfassend 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 An- kunft 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 – öffent- lich und aktiv ein. Sein exilpolitisches Engagement sei vom SEM in seinem Asylentscheid vom 18. August 2017 gewürdigt worden. Im selben Ent- scheid sei ausgeführt worden, dass er einen Anspruch auf einen Reiseaus- weis für Flüchtlinge habe. Sein Engagement für die Menschenrechte und seine Mitgliedschaft in Vereinigungen, die sich für Menschenrechte in Be- lutschistan einsetzten, werde nicht bestritten. Es würden jedoch jegliche Hinweise oder konkrete Anhaltspunkte fehlen, dass er planen würde, sich

F-1181/2023 Seite 7 indirekt (oder direkt) an terroristischen Aktivitäten in Belutschistan oder an- derswo 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.

#### **E. 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.

#### **E. 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 Einzel-fallprüfung, die Berücksichtigung der gesamten Aktenlage oder die aktuelle Praxis. Es werde ausschliesslich auf die Einschätzung des NDB verwiesen.

#### **E. 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.

#### **E. 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.

#### **E. 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).

F-1181/2023 Seite 8 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.

#### **E. 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.

## **E. 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).

### **E. 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

### **E. 6.2**

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

F-1181/2023 Seite 9 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 Reisepapiers veränderte, geht jedoch weder aus dem Bericht des NDB noch aus den vorhandenen Akten hervor.

### **E. 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 Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist (vgl. Urteil des BVGer F- 3401/2018 vom 24. März 2020 E. 6.5 m.w.H.).

#### **E. 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).

F-1181/2023 Seite 10

#### **E. 8.1**

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

#### **E. 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)

F-1181/2023 Seite 11

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.