



Urteil vom 21. Mai 2024

Besetzung

Richter Basil Cupa (Vorsitz),
Richter Yannick Antoniazza-Hafner,
Richterin Susanne Genner,
Gerichtsschreiberin Christa Preisig.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Elia Menghini,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen;
Verfügung des SEM vom 11. Februar 2021.

Sachverhalt:**A.**

A.a Der pakistanische Staatsangehörige A. _____ (in der Folge: der Beschwerdeführer) gehört der Volksgruppe der Belutschen (Baloch gemäss in Pakistan gebräuchlicher englischer Bezeichnung) an. Er reiste am 15. September 2012 illegal in die Schweiz ein und ersuchte am nächsten Tag um Asyl.

A.b Nach zwei gutgeheissenen Rechtsverzögerungsbeschwerden (Urteile des BVGer E-3397/2016 vom 11. Juli 2016 und D-5707/2017 vom 15. November 2017) stellte das SEM mit Verfügung vom 18. Juni 2018 fest, eine Anwendung von Art. 1 F Bst. b des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) betreffend die Frage des Ausschlusses von der Flüchtlingseigenschaft sei nicht verhältnismässig. Es anerkannte den Beschwerdeführer als Flüchtling und ordnete dessen vorläufige Aufnahme an. Indessen lehnte es sein Asylgesuch gestützt auf Art. 53 AsylG (SR 142.31) wegen Asylunwürdigkeit ab. Der Entscheid des SEM stützte sich unter anderem auf einen nicht klassifizierten Amtsbericht des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) vom 22. Februar 2018, zu welchem dem Beschwerdeführer das rechtliche Gehör gewährt worden war. Mit Urteil D-4172/2018 vom 6. August 2018 hiess das Bundesverwaltungsgericht eine hiergegen gerichtete Beschwerde gut, soweit sie die Ablehnung des Asylgesuchs wegen Asylunwürdigkeit betraf und wies die Sache diesbezüglich zur erneuten Beurteilung an das SEM zurück.

A.c Das SEM lehnte das Asylgesuch mit Verfügung vom 31. Oktober 2018 erneut in Anwendung von Art. 53 AsylG wegen Asylunwürdigkeit ab. Mit Urteil D-6788/2018 vom 25. Juni 2021 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde des Beschwerdeführers abermals gut. Das Bundesverwaltungsgericht stellte fest, der Beschwerdeführer habe sich im Jahr 2014 aus dem politischen Umfeld der Partei Baloch Republican Party (BRP), die sich für eine Unabhängigkeit Belutschistans einsetze, gelöst. Es gebe keine Hinweise, wonach der Beschwerdeführer seither in sonstiger Weise verwerfliche Handlungen im Sinn von Art. 53 Bst. a AsylG begangen habe. Ein Ausschluss des Beschwerdeführers vom Asyl sei als unverhältnismässig zu erachten (a.a.O., E. 5.7). Entsprechend wies das Bundesverwaltungsgericht das SEM an, ihm in der Schweiz Asyl zu gewähren.

B.

B.a Gestützt auf den Entscheid über die vorläufige Aufnahme als Flüchtling wurde dem Beschwerdeführer am 19. November 2018 ein Reiseausweis

für Flüchtlinge mit einer Gültigkeitsdauer bis am 18. November 2023 ausgestellt. Aufgrund von nicht spezifizierten Hinweisen auf die Mitgliedschaft des Beschwerdeführers in der BRP ersuchte das SEM den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) um eine Stellungnahme, die dieser am 10. Dezember 2020 mittels einer E-Mail-Nachricht einreichte. Darin bat der NDB das SEM, den Entzug der Reisedokumente des Beschwerdeführers zu prüfen.

B.b Mit Schreiben vom 18. Januar 2021 informierte die Vorinstanz den Beschwerdeführer über ihre Absicht, ihm gestützt auf Art. 59 Abs. 3 AIG (SR 142.20) den Reiseausweis für Flüchtlinge zu entziehen und gewährte ihm hierüber das rechtliche Gehör, das dieser mit der Einreichung einer Stellungnahme vom 18. Januar 2021 wahrnahm.

B.c Am 11. Februar 2021 (zugestellt am 18. Februar 2021) – mithin vor Asylgewährung (siehe Bst. A.c hiervor) – verfügte die Vorinstanz den Entzug des Reiseausweises für Flüchtlinge. Einer allfälligen Beschwerde entzog sie die aufschiebende Wirkung.

B.d Mit Eingabe vom 4. März 2021 ersuchte der Beschwerdeführer das Bundesverwaltungsgericht um die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung. Das Bundesverwaltungsgericht informierte ihn, dass über dieses Gesuch nach Einreichung der Beschwerde entschieden werde. Die Beschwerdeschrift reichte er in der Folge am 22. März 2021 ein und beantragte darin die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung, eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an das SEM zurückzuweisen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchte er um die unentgeltliche Verfahrensführung und den Verzicht auf die Erhebung eines Kostenvorschusses.

B.e Am 31. März 2021 wies das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab. Hingegen hiess es mit Zwischenverfügung vom 7. Mai 2021 das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gut.

B.f Der Beschwerdeführer reichte am 23. und 27. April 2021 weitere Beweismittel zu den Akten.

B.g Auf die Vernehmlassung der Vorinstanz vom 4. Juni 2021, in der diese die Abweisung der Beschwerde beantragte, replizierte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 9. Juli 2021 und hielt an seinen Anträgen fest. In seiner Duplik vom 30. August 2021 verwies das SEM unter Festhaltung am Antrag auf Beschwerdeabweisung auf die Stellungnahme des NDB vom

10. Dezember 2021, woraufhin der Beschwerdeführer am 17. September 2021 um Einsicht in das besagte Dokument ersuchte. In teilweiser Gutheissung des Gesuchs stellte ihm das Bundesverwaltungsgericht mit Verfügung vom 5. Oktober 2021 eine geschwärzte Version der Stellungnahme des NDB zu. Der Beschwerdeführer nahm hierzu im Rahmen seiner Tripplik vom 19. Oktober 2021 Stellung.

B.h Aus organisatorischen Gründen wurde im Frühling 2023 der vorsitzende Richter im Spruchkörper aufgenommen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen des SEM betreffend die Ausstellung von Reisedokumenten im Sinn 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 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat, der ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung hat, zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (Rechtsmittelfrist [Art. 50 Abs. 1 VwVG] und Form der Beschwerde [Art. 52 Abs. 1 VwVG]) erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und, im Fall von Bundesbehörden, die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. 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). Massgeblich ist grundsätzlich die Sachlage im Entscheidzeitpunkt (vgl. BVGE 2020 VII/4 E. 2.2; 2014/1 E. 2).

3.

3.1 Das schweizerische Ausländerrecht kennt verschiedene Kategorien von Reisedokumenten für schriftlose Ausländerinnen und Ausländer (vgl. Auflistung in Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen [RDV, SR 143.5]), deren Erteilung bei gegebenen Voraussetzungen teils im Ermessen des SEM liegt (Art. 59 Abs. 1 AIG, Art. 4 Abs. 2 RDV, Art. 6 RDV), teils auf einem Anspruch beruht (Art. 59 Abs. 2 AIG, Art. 3 RDV, Art. 4 Abs. 1 RDV). Ein Anspruch auf ein Reisedokument besteht gemäss Art. 59 Abs. 3 AIG nicht, wenn die ausländische Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet, die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet oder rechtskräftig zu einer (militär-)strafrechtlichen Landesverweisung verurteilt worden ist.

3.2 Für eine schriftlose ausländische Person, die gemäss dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, sieht die RDV die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge vor (Art. 3 Abs. 1 Bst. a RDV i.V.m. Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG). Auf dessen Erteilung besteht gemäss Art. 59 Abs. 2 AIG ein Anspruch, wenn kein Verweigerungsgrund nach Art. 19 RDV gegeben ist, und er ist zu entziehen, wenn einer der Tatbestände des Art. 22 Abs. 1 RDV vorliegt. Letzteres ist unter anderem der Fall, wenn die ausländische Person die Voraussetzungen für die Ausstellung des Passes nicht mehr erfüllt (Bst. a), ferner wenn die zuständige Behörde den Entzug beantragt, weil die ausländische Person in der Schweiz wegen eines Verbrechens oder Vergehens strafrechtlich verfolgt wird (Bst. c), oder von einem schweizerischen Gericht rechtskräftig verurteilt worden und die Strafe oder Massnahme weder verjährt noch verbüsst ist (Bst. d).

4.

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet der Entzug eines Reiseausweises für Flüchtlinge, der dem schriftlosen Beschwerdeführer aufgrund seiner Flüchtlingseigenschaft ausgestellt worden war. Die Vorinstanz begründet den Entzug mit einer vom Beschwerdeführer ausgehenden Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz, während der Beschwerdeführer diese bestreitet.

4.1 Das SEM beruft sich für den Entzug des Reiseausweises hauptsächlich auf die Mitgliedschaft des Beschwerdeführers in der BRP:

4.1.1 In der angefochtenen Verfügung führt es aus, der Beschwerdeführer sei BRP-Mitglied. Die Partei kämpfe gegen die pakistanische Regierung für die Unabhängigkeit Belutschistans und stehe der bewaffneten Bewegung Balochistan Republican Army (BRA) nahe. Die BRA wolle die Unabhängigkeit nicht auf politischem Weg erreichen und habe sich in den ersten vier Monaten des Jahres 2020 bereits zu über 20 Anschlägen bekannt. Die BRP sei laut Auskunft des NDB eine weitgehend fiktive Frontorganisation der BRA. Es sei daher mit konkreten negativen Auswirkungen auf die inneren und äusseren Interessen der Schweiz zu rechnen, wenn dem Beschwerdeführer die Möglichkeit einer legalen Reise in einen Drittstaat offenstünde.

4.1.2 In ihrer Vernehmlassung ergänzt die Vorinstanz, der Reiseausweis sei dem Beschwerdeführer 2018 «irrtümlicherweise» ausgestellt worden, was im Rahmen der Bearbeitung eines Gesuches um Ausstellung eines Reiseausweises festgestellt worden sei. Nähere Informationen zu diesem Gesuch könnten im vorliegenden Verfahren nicht vorgelegt werden. Aufgrund der Auskunft des NDB vom 10. Dezember 2021 [recte: 2020] gefährde der Beschwerdeführer die innere und äussere Sicherheit der Schweiz. Aufgrund der vom NDB dargelegten konkreten Gefährdung bestehe in überwiegendes Interesse an einem nachträglichen Entzug des Reiseausweises. Obwohl der Beschwerdeführer seit 2014 nicht mehr zum Führungsstab der BRA gehöre, befürworte er nach wie vor den bewaffneten Kampf von belutschischen Organisationen gegen den pakistanischen Staat. Schliesslich sei der Beschwerdeführer Mitglied des Balochistan National Movement (BNM), bei dem es sich gemäss Informationen des NDB in Analogie zum BRP und der BRA ebenfalls um eine politische Tarnorganisation einer weiteren belutschischen Terrororganisation handle.

4.1.3 In der Duplik schliesslich stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, die mit Urteil D-6788/2018 erfolgte Gewährung des Asyls habe keinen direkten Einfluss auf die Ausstellung eines Reiseausweises. Überdies habe das BVGer sich im genannten Urteil nur mit dem Tatbestand der «verwerflichen Handlungen» gemäss Art. 53 Bst. a AsylG befasst, nicht aber mit der Asylunwürdigkeit wegen der Verletzung oder Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz gemäss Art. 53 Bst. b AsylG. Wie der NDB in seiner Stellungnahme dargelegt habe, könnte der Beschwerdeführer eine Reise ins Ausland dazu nutzen, um Informationen oder Anweisungen von in der Schweiz ansässigen Führungskräften weiterzugeben und sich damit indirekt an terroristischen Aktivitäten in Belutschistan zu beteiligen. Dies könne sich negativ auf die inneren und äusseren

Interessen der Schweiz auswirken und die bilateralen Beziehungen zu Pakistan gefährden. Auch die chinesischen Investitionen im Rahmen der «Belt and Road»-Initiative gerieten zunehmend ins Visier separatistischer Angriffe, womit gar die bilateralen Beziehungen zu China beeinträchtigt werden könnten.

4.2 Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, er habe nie Sympathien für ein gewaltsames Drängen auf die Unabhängigkeit Belutschistans geäußert und habe sich von der BRP und der BRA – wobei er nie Mitglied letzterer Organisation gewesen sei – distanziert:

4.2.1 In seiner Beschwerdeschrift führt er aus, er habe sich neben seiner Tätigkeit als Anwalt seit seinen Jugendjahren friedlich für die Unabhängigkeit der Provinz Belutschistan von Pakistan eingesetzt. In diesem Rahmen sei er zunächst Mitglied der (...) gewesen und im Jahr 1996 der Jamoori Watan Party (JWP) beigetreten, die vom (...), B._____, geleitet worden sei. 2004 sei er District-Präsident der JWP geworden. Nach der Tötung des Parteiführers B._____ habe er mit der Neuorganisation der Partei geholfen und sei 2009 zum Senior Vice President der neu Baloch Republican Part (BRP) genannten Partei geworden. Neuer Parteipräsident sei (...), C._____, geworden. In seiner eigenen Funktion als Vizepräsident der BRP habe er Versammlungen und Streiks organisiert. Aufgrund seiner politischen Aktivitäten sei er ins Visier der pakistanischen Behörden geraten und schliesslich in die Schweiz geflüchtet. Dort habe er vorerst seine Position als Vizepräsident der BRP beibehalten und zwei friedliche Demonstrationen in Genf durchgeführt. Am Folgetag der zweiten Demonstration im Juni 2013 sei sein Sohn D._____, der bereits im April 2013 entführt worden war, von pakistanischen Sicherheitskräften getötet worden. Wegen starker Differenzen mit dem Parteipräsidenten habe er schliesslich die Partei im März 2014 verlassen. Die Partei werde nunmehr einzig von Mitgliedern des (...) -Clans geführt.

4.2.2 Bezüglich seiner Mitgliedschaft in der BRP stellt sich der Beschwerdeführer auf den Standpunkt, dass weder den drei Anhörungsprotokollen im Asylverfahren noch dem NDB-Bericht vom 22. Februar 2018 Hinweise auf eine angebliche Kaderposition mit Führungsmacht innerhalb der BRA zu entnehmen seien. Auch seine freiwillige, bereits im Jahr 2014 erfolgte Distanzierung von der BRP werde von der Vorinstanz nicht berücksichtigt. Ohnehin habe er niemals Kontakte zur BRA gepflegt und sei erst recht nicht, wie von der Vorinstanz behauptet, mit einer Kaderposition in die Struktur der BRA eingebunden gewesen. Weder das SEM noch der NDB

würden dafür Indizien oder Beweise beibringen. In seiner Zeit als Senior Vice President der BRP von 2009 bis 2014 sei er rein politisch tätig gewesen. Im NDB-Bericht vom 22. Februar 2018 ergäben sich einzig Belege für die personellen Verbindungen des (...) -Clans zu beiden Organisationen, daraus werde jedoch eine falsche institutionelle Beziehung konstruiert. Er habe vor der Übernahme der Partei durch den heutigen Präsidenten C. _____ vor allem mit dessen (...) Kontakt gehabt. C. _____ habe sich damals noch in Afghanistan aufgehalten, während er selbst in Belutschistan praktisch in Eigenverantwortung für die BRP verantwortlich gewesen sei. Nachdem dieser das Präsidium übernommen habe und erste gemeinsame Tätigkeiten geplant worden waren, sei es zum Bruch gekommen. Entsprechend könne der NDB dem Beschwerdeführer keinerlei aktuelle Kontakte zur BRP nachweisen. Zudem seien alle vom NDB im Bericht vom 22. Februar 2018 beschriebenen Verbrechen der BRA erst begangen worden, als er sich bereits in der Schweiz befunden habe. Er könne und dürfe nicht für die Handlungen der BRA, welche im Jahr 2020 verübt und vom (...) -Clan verantwortet worden seien, als er längst nicht mehr Parteimitglied gewesen sei, verantwortlich gemacht werden. Er sei nur mehr Mitglied des BNM, die sich gemäss den Recherchen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) als politische Bewegung für die Loslösung der Provinz Belutschistan von Pakistan einsetze und in diesem Rahmen gewaltfrei in den Bereichen Advocacy und Lobbying aktiv sei. Wie die beigelegten Erkenntnisse der SFH belegen würden, gelte die BNM denn auch in Pakistan nicht als verbotene Terrororganisation, da es sich nicht um eine militante Organisation handle.

4.2.3 In seiner Replik betont der Beschwerdeführer, die Vorinstanz habe bereits zum Zeitpunkt der Ausstellung des Reisepapiers Kenntnis von seinem politischen Profil Kenntnis gehabt, namentlich habe sie hierüber einen Bericht und eine Stellungnahme des NDB eingeholt und ihn während des Asylverfahrens mehrfach angehört. Vor diesem Hintergrund erscheine es fraglich, wie es überhaupt möglich gewesen sei, dass ihm das SEM «irrtümlicherweise» einen Reisepass ausgestellt habe. In der Triplik bemängelt er, die Vorinstanz habe es im Asylverfahren unterlassen, klar zu benennen, auf welchen der in Art. 53 AsylG zur Asylunwürdigkeit aufgeführten Tatbestände sie sich abstütze. Es erscheine daher als rechtsmissbräuchlich, wenn die Vorinstanz im vorliegenden Verfahren argumentiere, das Bundesverwaltungsgericht habe sich nicht zur Verletzung oder Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz gemäss Art. 53 Bst. b AsylG geäussert. Er wiederholt zudem, dass es keinerlei Hinweise gebe auf eine angebliche Kaderposition innerhalb der BRA. Weder der

NDB noch das SEM würden seinerseits aktuelle, konkrete Kontakte zur BRP oder zum (...) -Clan nachweisen, weshalb die Schlussfolgerung der Vorinstanz betreffend eine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz konstruiert respektive willkürlich erscheine.

4.2.4 Mit Eingabe vom 12. Dezember 2022 teilte er schliesslich mit, er sei im November 2022 auch aus dem BNM ausgetreten und engagiere sich seither nicht mehr parteipolitisch.

4.3 Die Vorinstanz stützt ihre Begründung der Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz auf zwei nicht klassifizierte Berichte des NDB:

4.3.1 Im Amtsbericht vom 22. Februar 2018, eingeholt im Rahmen des Asylverfahrens, legt der NDB die Hintergründe der Konfliktlage in der Provinz Belutschistan dar, in der die BRA als militante Organisation eine wesentliche Rolle spiele. Der NDB geht davon aus, dass es sich bei der BRP um eine weitgehend fiktive Frontorganisation der BRA handle. Die beiden Organisationen seien identisch etikettiert. Der Beschwerdeführer habe in der BRP – und damit auch in der BRA – eine Kaderfunktion innegehabt. In der Schweiz habe er zum BRA-Führungsstab gehört, bis er aus der BRA geworfen worden sei. Die Behauptung, er habe die BRA aus eigenem Antrieb verlassen, erachtet der NDB als unglaubhaft. Im Übrigen handle es sich auch bei dem BNM um eine politische Tarnorganisation einer weiteren belutschischen Terrororganisation.

4.3.2 In seiner per E-Mail vom 10. Dezember 2020 versandten Einschätzung bittet der NDB das SEM darum, den Entzug der Reisepapiere des Beschwerdeführers zu prüfen. Der NDB begründet dies damit, dass Auslandsreisen ihm dazu dienen könnten, andere Personen zu treffen und sich dadurch indirekt an terroristischen Aktivitäten in Belutschistan zu beteiligen. Derartige Handlungen könnten negative Folgen für die inneren und äusseren Interessen der Schweiz haben und die bilateralen Beziehungen zu Pakistan gefährden. Auch die Beziehungen zu China wären potentiell davon betroffen, da die Terrorakte der belutschischen Separatisten zunehmend die «Belt and Road»-Initiative visieren würden.

5.

5.1 Die Vorinstanz benennt in der angefochtenen Verfügung nicht ausdrücklich, auf welche Tatbestandsvariante von Art. Art. 59 Abs. 3 AIG sie sich zur Begründung des Entzugs des Reisepapiers beruft. Aus der Begründung der Verfügung und den Eingaben vor dem Bundesverwaltungsgericht ergibt sich jedoch, dass sie die innere und äussere Sicherheit der Schweiz als gefährdet erachtet. Mit der äusseren Sicherheit ist der Schutz vor Gefahren, die ihre Quelle im Ausland haben (z.B. militärische Bedrohungen), gemeint, während die innere Sicherheit den Schutz vor inländischen Gefahren, bspw. durch Kriminalität, betrifft. Dabei bedroht nicht jede Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die innere Sicherheit; gemeint sind nur Störungslagen von staatspolitischer, d.h. qualifizierter Bedeutung (DANIEL MOECKLI, Sicherheitsverfassung, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Band 3, Zürich 2020, N 4 m.w.H.). Im Licht der in E. 4 aufgeführten Vorbringen ist zu überprüfen, ob die Vorinstanz diese geltend gemachte Gefährdung rechtmässig begründet.

5.2 Die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz stellt gemäss Art. 53 Bst. b AsylG auch einen Asylunwürdigkeitsgrund dar, was sich auf die Frage der Ausstellung eines Reisepapiers auswirken und bis zum Entzug des Reiseausweises führen kann (siehe Urteile des BVGer F-2039/2021 vom 29. August 2022 E. 5.4; F-1109/2021 vom 27. September 2021 E. 3.3 und 5).

5.2.1 Die vierte Abteilung des Bundesverwaltungsgerichts hat in seinem Urteil D-6788/2018 am 25. Juni 2021 eine Asylunwürdigkeit des Beschwerdeführers verneint. Dabei hat sich das Gericht – gestützt auf dieselben Tatsachen – im Wesentlichen mit derselben Frage befasst, die auch im vorliegenden Verfahren ausschlaggebend ist. Zu beurteilen war im damaligen Verfahren, ob die einstige Mitgliedschaft des Beschwerdeführers in der BRP oder anderweitige politische Aktivitäten im Zusammenhang mit einer angestrebten Unabhängigkeit Belutschistans die Asylunwürdigkeit begründen respektive verhältnismässig erscheinen lassen. Im Interesse der Grundsätze der Einheit der Rechtsordnung und der Rechtssicherheit sind widersprüchliche Entscheide im Rahmen des Möglichen zu vermeiden, soweit sie – wie vorliegend – auf den gleichen Tatsachen beruhen (vgl. BGE 139 II 95 E. 3.2; 137 I 363 E. 2.3.2; Urteil des BGer 1C_98/2017 vom 2. Juni 2017 E. 2.4; Urteile des BVGer F-822/2023 vom 18. März 2024 E. 8.3.1; F-3903/2020 vom 14. Mai 2021 E. 5.2.1) und überdies mit dem Kriterium der inneren oder äusseren Sicherheit in Art. 53 Bst. b AsylG und

Art. 59 Abs. 3 AIG dasselbe Rechtsbegriffspaar verwendet wird. Angesichts dessen ist im Folgenden näher darauf einzugehen, zu welchen Erkenntnissen das Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz gelangt und inwiefern diese für den vorliegenden Verfahrensgegenstand des Entzugs der Reisepapiere von Belang ist.

5.2.2 Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil D-6788/2018 bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit eines Ausschlusses des Beschwerdeführers vom Asyl auf die Verfügung des SEM vom 31. Oktober 2018 verwiesen. In der besagten Verfügung hat die Vorinstanz ausgeführt, der Beschwerdeführer habe sich von der BRP – und damit verbunden auch von der BRA – abgelöst. Sie attestierte ihm eine Reflexion und kritische Auseinandersetzung mit der Handlungsweise dieser Organisationen. Das Bundesverwaltungsgericht stellte gestützt auf diese Erwägungen des SEM fest, die Vorinstanz nenne weder konkrete Argumente noch würden sich solche aus den Akten ergeben, die dem Beschwerdeführer bei der Verhältnismässigkeitsprüfung gemäss Art. 53 AsylG in negativer Weise entgegengehalten werden müssten. Es hielt überdies zu Gunsten des Beschwerdeführers fest, dass dieser Pakistan bereits im Juni 2011 verlassen habe und sich 2014 aus dem politischen Umfeld der BRP gelöst habe. Vor diesem Hintergrund seien auch unter Berücksichtigung des Amtsberichts des NDB vom 22. Februar 2018 keine Hinweise vorhanden, wonach der Beschwerdeführer seither verwerfliche Handlungen im Sinn von Art. 53 Bst. a AsylG begangen habe. Weiter sah das Gericht keinen konkreten Anlass für die Annahme, nach der Loslösung des Beschwerdeführers von seinem ehemaligen politischen Umfeld von einer nennenswerten – und von ihm hinsichtlich seiner Vergangenheit ohnehin bestrittenen – Gefahr einer erneuten Begehung von Straftaten auszugehen (siehe zum Ganzen Urteil D-6788/2018 E. 5.7).

5.2.3 Diese Schlussfolgerung des Bundesverwaltungsgerichts beinhaltet zwar keine ausdrückliche Äusserung darüber, ob der Beschwerdeführer die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährde. Der Gesamtzusammenhang der Erwägung lässt jedoch keinen Zweifel daran, dass das Bundesverwaltungsgericht spätestens seit dem 2014 unbestrittenermassen erfolgten Parteiaustritt von einer Loslösung von der BRP und einer damit einhergehenden Distanzierung vom gewaltsamen Vorgehen der BRA ausgeht. Zwar ist gemäss der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung anzunehmen, dass entgegen der anderslautenden Argumente des Beschwerdeführers eine Verbindung zwischen der BRP und der militanten

BRA besteht (siehe hierzu ausführlich die Urteile des BVGer E-4549/2018 vom 15. Februar 2021 E. 7; D-4554/2018 vom 31. März 2021 E. 7; je m.H.). Wie das SEM jedoch in seinem Asylentscheid vom 18. Juni 2018 selbst anerkannte, hat der Beschwerdeführer sich 2014 von der BRP losgelöst und in der Folge kritisch mit der Handlungsweise der BRP und der BRA auseinandergesetzt.

5.3 Offen bleibt somit die entscheidende Frage, ob die Vorinstanz trotz des feststehenden Parteiaustritts und der nunmehr vor zehn Jahren eingeleiteten Distanzierung von der BRP und BRA weitere stichhaltige Gründe aufzeigt, die auf eine aktuell bestehende Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes schliessen lassen:

5.3.1 Bereits im Asylverfahren hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, das SEM habe in Verletzung seiner Begründungspflicht nicht dargelegt, welche konkreten Taten dem Beschwerdeführer im Zusammenhang mit seiner Kaderposition innerhalb der BRP zugerechnet werden sollen und um welche strafrechtlichen Tatbestände es sich dabei überhaupt handeln solle. Das SEM habe einzig in allgemeiner Art und Weise auf gewaltsame Anschläge hingewiesen, die die BRA zwischen 2006 und 2015 verübt habe (Urteil D-6788/2018 E. 5.5.1 und 5.6). Dieses Urteil ist unter Bezugnahme auf den Amtsbericht des NDB vom 22. Februar 2018 ergangen, aus dem sich in der Tat keine konkreten Hinweise auf die genaue Rolle und die Aufgaben des Beschwerdeführers innerhalb der BRP und seinerseits noch viel weniger auf eine individuelle Verantwortung für strafbare Handlungen im Namen der BRP oder der BRA ergaben. Entsprechend verneinte das Gericht im Lichte von Art. 53 AsylG eine Asylunwürdigkeit des Beschwerdeführers. Im vorliegenden Verfahren hat die Vorinstanz keine Beweise eingereicht, die ein neues Licht auf die Rolle des Beschwerdeführers innerhalb der BRP werfen und die eine Gefahr für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz erkennen lassen würden. Folglich ist angesichts des nicht nachgewiesenen Zusammenhangs zwischen Straftaten oder terroristischen Handlungen der BRA auf der einen Seite und dem – angeblichen – Tatbeitrag des Beschwerdeführers als damaliges Kadermitglied der BRP auf der anderen Seite keine aktuelle Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit erstellt.

5.3.2 Ähnlich vage bleiben die Angaben der Vorinstanz zu Taten der BRA, die nach dem Parteiaustritt des Beschwerdeführers erfolgt sein sollen. In der angefochtenen Verfügung vom 11. Februar 2021 führt die Vorinstanz ohne Nennung von Quellen lediglich aus, die BRA habe sich in den ersten

vier Monaten des Jahres 2020 zu mehr als 20 Anschlägen bekannt. Diese nota bene unbelegten Anschläge sind rund sechs Jahre nach dem Austritt des Beschwerdeführers aus der BRP erfolgt, weshalb das Gericht keinen Zusammenhang zum Beschwerdeführer zu erkennen vermag. Weshalb die Vorinstanz – in Abweichung von der bisherigen Optik des Gerichts – dennoch von einer Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz ausgeht, ist unerklärlich. Die im Dezember 2020 eingeholte Kurzauskunft des NDB ändert nichts daran. Der NDB führt– ohne dies zu begründen – nämlich einzig aus, dass der Beschwerdeführer sich im Ausland mit anderen Personen treffen und sich dadurch indirekt an terroristischen Aktivitäten beteiligen könnte (zu den Voraussetzungen für die Abstützung von Behördenentscheiden auf Amtsberichte des NDB siehe Urteil D-1922/2018 vom 8. Dezember 2020 E. 6.3). Es wird jedoch darin nicht näher dargelegt, aus welchen Gründen davon auszugehen wäre, der Beschwerdeführer sei trotz der attestierten Distanzierung von der BRP (und damit der BRA) in Netzwerken aktiv, die den Terrorismus in Belutschistan fördern würden.

5.4 Im Ergebnis liegen keine Belege für eine vom Beschwerdeführer ausgehende Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes im Sinn von Art. 59 Abs. 3 AIG vor, die einen Entzug der Reisepapiere gemäss Art. 22 RDV (oder eine Verweigerung im Sinn von Art. 19 RDV) gebieten würden. Indem die Vorinstanz eine dementsprechende Gefahr bejahte, verletzte sie mit der angefochtenen Verfügung Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG). Die Beschwerde ist folglich gutzuheissen und die Verfügung vom 11. Februar 2021 aufzuheben. Die Sache ist mit der Weisung an die Vorinstanz zurückzuweisen, dem Beschwerdeführer gemäss Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG Reisedokumente auszustellen.

6.

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

6.2 Für die notwendigen Kosten der Rechtsvertretung ist dem obsiegenden Beschwerdeführer zulasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 und 2 VwVG). Deren Höhe ist in Anwendung von Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) ausgehend von der Kostennote vom 19. Oktober 2021 festzulegen (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Der darin geltend gemachte Aufwand von Fr. 2'900.– erscheint als angemessen und ist unter Berücksichtigung des nach der

Beschwerdeeinreichung angefallenen Aufwands (Einreichen weiterer Beweismittel, Urteilslektüre und -vermittlung) auf insgesamt Fr. 3'000.– (inkl. MWST) festzusetzen.

7.

Dieses Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die Verfügung vom 11. Februar 2021 wird aufgehoben. Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer Reisedokumente auszustellen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– auszurichten.

5.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer und die Vorinstanz.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Basil Cupa

Christa Preisig

Versand: