

2019 VI/1

Auszug aus dem Urteil der Abteilung IV
i.S. A. gegen Staatssekretariat für Migration
D-629/2017 vom 4. Juli 2019

Voraussetzungen des Zweitasylls. Erstaufnahmestaat. Grundsatzurteil.

Art. 50 AsylG.

Das Zweitasyll gemäss Art. 50 AsylG setzt nicht die Anerkennung als Flüchtling in einem Erstaufnahmestaat, der Vertragspartei der Flüchtlingskonvention ist, voraus.

Conditions d'octroi du second asile. Etat de premier accueil. Arrêt de principe.

Art. 50 LAsi.

Le second asile, au sens de l'art. 50 LAsi, ne présuppose pas la reconnaissance en tant que réfugié dans un Etat de premier accueil qui soit signataire de la Convention sur les réfugiés.

Presupposti del secondo asilo. Primo Stato di accoglienza. Sentenza di principio.

Art. 50 LAsi.

Il secondo asilo ai sensi dell'art. 50 LAsi non presuppone il riconoscimento come rifugiato in un primo Stato di accoglienza firmatario della Convenzione sullo statuto dei rifugiati.

Die Beschwerdeführerin, eine chinesische Staatsangehörige tibetischer Ethnie, wurde in Bhopal (Indien) geboren. Von dort gelangte sie am 24. März 2011 im Rahmen eines ausländerrechtlichen Familiennachzugs in die Schweiz, worauf ihr der Kanton Zürich eine Aufenthaltsbewilligung erteilte.

Mit Eingabe an das Migrationsamt des Kantons Zürich vom 27. August 2014 ersuchte die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 4 Abs. 2 und Art. 10 Abs. 1 der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5)

um Ausstellung eines Reisepasses für ausländische Personen. Das damalige Bundesamt für Migration (BFM, heute Staatssekretariat für Migration [SEM]) – an welches das Gesuch zuständigkeitshalber überwiesen wurde – lehnte diesen Antrag mit Verfügung vom 17. November 2014 ab.

Mit Eingabe an das SEM vom 22. September 2016 ersuchte die Beschwerdeführerin um Zweitasyll nach Art. 50 AsylG (SR 142.31). Zur Begründung brachte sie im Wesentlichen vor, ihr indischer Flüchtlingspass sei abgelaufen, weshalb es ihr nicht mehr möglich sei, zu reisen.

Mit Verfügung vom 18. Januar 2017 lehnte das SEM (nachfolgend auch: Vorinstanz) das Gesuch um Zweitasyll ab. Zur Begründung führte das Staatssekretariat unter anderem aus, Art. 50 AsylG und Art. 36 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (AsylV 1, SR 142.311) würden voraussetzen, dass die betroffene Person als Flüchtling im Sinne des AsylG und entsprechend dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) anerkannt worden sei. Diese Anerkennung als Flüchtling müsse von einem Staat, der die FK unterzeichnet und ratifiziert habe, oder von einer Organisation, welche in Delegation eines Signatarstaats gewirkt habe, vorgenommen worden sein.

Diesen Entscheid focht die Beschwerdeführerin am 30. Januar 2017 beim Bundesverwaltungsgericht an.

Das Bundesverwaltungsgericht heisst die Beschwerde gut.

Das Urteil bildete Gegenstand eines Koordinationsverfahrens der Abteilungen IV und V für Grundsatzurteile gemäss Art. 25 VGG.

Aus den Erwägungen:

5.

5.1 Im vorliegenden Fall ist die rechtliche Bedeutung von Art. 50 AsylG streitig, soweit diese Norm als Kriterium für das Zweitasyll statuiert, dass es sich bei der betroffenen Person um einen Flüchtling handelt, der bereits in einem anderen Staat aufgenommen worden ist.

5.2 Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass der Staat, in welchem ein Flüchtling erstmalig aufgenommen worden ist, nach dem Wortlaut von Art. 50 AsylG keine weiteren Voraussetzungen zu erfüllen hat. Auch Art. 36 Abs. 1 AsylV 1, der sich auf die Frage beschränkt, unter welchen Voraussetzungen der Aufenthalt von Flüchtlingen in der Schweiz als

ordnungsgemäss zu erachten ist, kann diesbezüglich nichts entnommen werden.

5.3 Das Bundesverwaltungsgericht hat sich mit dem rechtlichen Sinngehalt von Art. 50 AsylG in BVGE 2014/40 ausführlich auseinandergesetzt. Diesem Entscheid ist, soweit in vorliegendem Zusammenhang von Bedeutung, im Wesentlichen Folgendes zu entnehmen.

5.3.1 Zwar ist Art. 50 AsylG als « kann »-Bestimmung formuliert, was der anwendenden Behörde einen weiten Ermessensspielraum zugesteht. Jedoch müssen die landesrechtlichen Bestimmungen zum Zweitasyll im Licht der Europäischen Vereinbarung vom 16. Oktober 1980 über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge (SR 0.142.305, nachfolgend: Europäische Übergangsvereinbarung) ausgelegt werden. Diese ist direkt anwendbar und geht entsprechend Art. 50 AsylG vor, welcher mithin nicht im Widerspruch zur Europäischen Übergangsvereinbarung und völkerrechtskonform auszulegen ist. Der Ermessensspielraum ist somit insofern eingeschränkt, als die anwendende Behörde das Zweitasyll nicht verweigern kann, indem sie sich ausschliesslich auf landesrechtliche Bestimmungen stützt. Von den Vorgaben der Europäischen Übergangsvereinbarung darf die Behörde nicht ohne ernsthafte Gründe abweichen, will sie sich nicht dem Vorwurf der Willkür ausgesetzt sehen. Mithin kann sie das Zweitasyll – wie auch die Flüchtlingseigenschaft – nur insofern ablehnen, als sie sich nicht nur auf Art. 50 AsylG stützt, sondern auch auf eine Praxis, welche die Gesamtheit des Flüchtlingsrechts berücksichtigt (BVGE 2014/40 E. 2.3.1 f., unter Hinweis auf Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 2002 Nr. 10).

5.3.2 Die Sachüberschrift « Zweitasyll » von Art. 50 AsylG scheint zwar darauf hinzudeuten, dass der Gesetzgeber von der Annahme ausgeht, die betroffene Person habe im Staat der Erstaufnahme, nach Anerkennung ihrer Flüchtlingseigenschaft durch diesen anderen Staat, bereits ein erstes Asyl erlangt. Angesichts der Formulierung des Gesetzestexts – der sich nicht auf einen Flüchtling bezieht, der durch einen anderen Staat *anerkannt*, sondern nur auf einen solchen, der durch einen anderen Staat *aufgenommen* (französisch: « *admis* ») worden ist – ist jedoch davon auszugehen, dass die Gewährung des Zweitasylls weder der Bedingung unterworfen ist, dass die Behörden des Erstaufnahmestaats selbst formell die Flüchtlingseigenschaft der betroffenen Person anerkannt haben, noch voraussetzt, dass sie dieser Person ausdrücklich Asyl (im Sinne des schweizerischen Rechts) gewährt haben (BVGE 2014/40 E. 3.4.4).

5.3.3 Diese Folgerungen finden ihre Entsprechung auch in den Materialien zur Einführung des alten Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (vgl. Botschaft vom 31. August 1977 zum Asylgesetz und zu einem Bundesbeschluss betreffend den Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 24 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BBl 1977 III 105, 117 f.) sowie in der diesbezüglichen asylrechtlichen Lehre (vgl. die Nachweise in BVGE 2014/40 E. 3.4.5). Entsprechend gelangte das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die Beziehungen, die zwischen der betroffenen Person und dem Erstaufnahmestaat insbesondere durch die Dauer des Aufenthalts entstanden sind, jenen entsprechen müssen, die in der Folge mit der Schweiz entwickelt wurden, damit auf dieser Grundlage von einem ausreichenden, mit dem Asyl vergleichbaren Schutz ausgegangen werden kann (ebd.).

5.3.4 Um die Frage nach dem Bestehen eines solchen Schutzes im Staat des Erstasyls zu beantworten, ist somit zunächst zu prüfen, ob die betroffene Person dort als Flüchtling im Sinne von Art. 1 FK oder allenfalls des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.301, nachfolgend: Flüchtlingsprotokoll) anerkannt worden ist. Dabei vermag keine Rolle zu spielen, ob diese Anerkennung formell durch den Staat der Erstaufnahme selbst oder – im Auftrag der Behörden desselben – durch das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) erfolgt ist. Es entspricht nicht der Absicht des Gesetzgebers, Flüchtlinge aus Erstaufnahmestaaten, welche die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft dem UNHCR delegiert haben, vom Zweitasyll auszuschliessen (ebd. E. 3.4.6).

5.3.5 Allerdings ist die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Erstaufnahmestaat als solche nicht ausreichend. Vielmehr muss der anerkannte Flüchtling in diesem Staat einen effektiven Schutz erhalten haben, welcher das Refoulement-Verbot beachtet und mit einem dauerhaften Aufenthaltsrecht verbunden ist. Ein entsprechendes Aufenthaltsrecht muss gemäss den Kriterien von Art. 7 AsylG glaubhaft gemacht werden. Vermutungsweise ist ein solcher Schutz anzunehmen, wenn der Erstaufnahmestaat der betroffenen Person einen Reiseausweis im Sinne von Art. 28 FK ausgestellt hat, ist in diesem Fall doch davon auszugehen, dass damit ein ordentlicher Aufenthalt auf dem Gebiet dieses Staats und die Eintragung des Flüchtlings in den entsprechenden behördlichen Registern verbunden ist (ebd. E. 3.4.7).

5.4

5.4.1 BVGE 2014/40 hält somit für das Zweitasyll zusammenfassend die folgenden Kriterien fest: Dem anerkannten Flüchtling muss im Staat der Erstaufnahme ein effektiver Schutz vor Rückschiebung und zumindest faktisch ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht gewährt worden sein. Dabei ist weder von Belang, ob die Anerkennung als Flüchtling formell durch den Staat der Erstaufnahme selbst oder durch das UNHCR erfolgt ist, noch ist von Bedeutung, ob mit der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Erstaufnahmestaat die Gewährung eines mit dem schweizerischen Recht vergleichbaren Asylstatus verbunden gewesen ist.

5.4.2 Demgegenüber ist festzustellen, dass diesem Urteil nicht – wie vom SEM im vorliegenden Verfahren angenommen – zu entnehmen ist, das Zweitasyll im Sinne von Art. 50 AsylG setze die Anerkennung als Flüchtling in einem Erstaufnahmestaat voraus, der seinerseits Vertragspartei der FK sei.

5.5 Der vorliegende Fall bietet allerdings die Gelegenheit, unter dem Blickwinkel der Frage, welche Voraussetzungen der Erstaufnahmestaat im Einzelnen zu erfüllen hat, in Ergänzung von BVGE 2014/40 erneut auf den Sinn und Zweck von Art. 50 AsylG einzugehen.

5.5.1 Gemäss Art. 50 AsylG wird die betreffende Rechtsfolge (Gewährung des Zweitasyls) – unter den erwähnten Voraussetzungen – vom Verhalten eines anderen Staats in einem völkerrechtlich normierten Rechtsbereich abhängig gemacht. Insofern vermag sich die Frage zu stellen, ob das Zweitasyll nach dem Verständnis des Gesetzgebers in einem Zusammenhang mit dem völkerrechtlichen Reziprozitätsprinzip stehen soll, wonach von anderen Staaten in internationalen Rechtsverhältnissen ein gleichartiges oder jedenfalls gleichwertiges Verhalten erwartet wird (vgl. zum Begriff BRUNO SIMMA, Reciprocity, in: Encyclopedia of Public International Law, Bd. IV, Amsterdam 2000, S. 29 ff.). Von einer derartigen Reziprozitätserwartung des Gesetzgebers kann im Zusammenhang mit Art. 50 AsylG jedoch nicht ausgegangen werden. Wie bereits erwähnt wurde, macht Art. 50 AsylG die Gewährung des Zweitasyls nicht davon abhängig, ob der betroffenen Person im Erstaufnahmestaat ein mit dem schweizerischen Recht vergleichbarer Asylstatus zuteilgeworden ist. Im Übrigen ist auch kein Anlass für die Annahme ersichtlich, Art. 50 AsylG würde bezwecken, eine Aussage zur gegenseitigen Geltung von völkerrechtlichen Verpflichtungen – in diesem Fall im Bereich des internationalen Flüchtlingsrechts – im Verhältnis zwischen der Schweiz und anderen Staaten zu treffen.

5.5.2 Zielsetzung von Art. 50 AsylG ist es vielmehr, den individuellen rechtlichen Status von Flüchtlingen zu regeln, die aus einem Erstaufnahmestaat in die Schweiz gelangt sind (und hier die weitere Voraussetzung eines ordnungsgemässen und ununterbrochenen Aufenthalts einer gewissen Mindestdauer erfüllen). Dabei geht aus den Materialien zum alten Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 hervor, dass mit der Einführung der Norm zum Zweitasyll in erster Linie die Absicht verbunden war, die rechtliche Lage von Flüchtlingen – welche die entsprechenden Kriterien erfüllen – zu verbessern. So ist in der betreffenden Botschaft (BBl 1977 III 105, 117 f.) davon die Rede, dass bei anerkannten Flüchtlingen der Wunsch nach einer späteren Wohnsitzverlegung in ein Zweitasylland in stärkerem Ausmass als bei gewöhnlichen Ausländern begründet sein könne. Weiter wurde das Institut des Zweitasylls unter anderem damit begründet, dieses stelle auch einen Beitrag zur Lösung von Flüchtlingsproblemen auf internationaler Ebene dar, indem übermässig beanspruchten Erstasylländern ein Teil ihrer Last abgenommen werden könne. Andererseits ist der Botschaft nicht zu entnehmen, dass der Flüchtlingsbegriff im Hinblick auf das Zweitasyll in restriktiver Weise verstanden worden wäre.

5.5.3 In der Botschaft vom 4. Dezember 1995 zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (BBl 1996 II 1, 68) wurde zwar ausgeführt, der Zweck von Art. 50 AsylG sei es, Flüchtlingen die Möglichkeit zu geben, ihren Wohnsitz in ein anderes Land, das die FK unterzeichnet habe, zu verlegen und von diesem Zweitasylland ebenfalls Asyl zu erhalten. Entsprechend vermag sich auf den ersten Blick die Frage zu stellen, ob die Gewährung des Zweitasylls – über die von Art. 50 AsylG ausdrücklich genannte Aufnahme als Flüchtling in einem anderen Staat hinaus – implizit an zwei weitere Bedingungen geknüpft werden soll: ob dieses andere Land « die FK unterzeichnet hat » und ob der Flüchtling in diesem Land « ebenfalls Asyl [...] erhalten » hat. Jedoch sind dem Botschaftstext keinerlei sonstige Hinweise darauf zu entnehmen, der Flüchtlingsbegriff, der im Sinne von Art. 50 AsylG die Voraussetzung für das Zweitasyll bildet, solle in einschränkender Weise geregelt werden. Vielmehr ist auch an dieser Stelle wieder daran zu erinnern, dass – wie in BVGE 2014/40 ausgeführt (dortige E. 3.4.4; vgl. auch zuvor, E. 5.3.2) – ein formeller, mit dem schweizerischen Recht vergleichbarer Asylstatus im Erstaufnahmestaat durch Art. 50 AsylG nicht verlangt wird. Mithin gibt der Wortlaut der Botschaft den Sinn und Zweck von Art. 50 AsylG nicht mit ausreichender Präzision wieder. Es besteht kein wesentlicher Grund, diesbezüglich eine abweichende Einschätzung zur Frage zu treffen, ob der Erstaufnahmestaat

im Sinne von Art. 50 AsylG nur ein Staat sein könne, der Vertragspartei der FK sei. Insbesondere ist auch in keiner Weise ersichtlich, der Gesetzgeber habe mit der Totalrevision des Asylgesetzes – welches den Wortlaut der Norm zum Zweitasyll praktisch unverändert vom alten Asylgesetz übernommen hat – seine ursprüngliche gesetzgeberische Absicht ändern wollen, mit der Möglichkeit des Zweitasylls die rechtliche Lage von Flüchtlingen zu verbessern. Der Vollständigkeit halber ist übrigens festzuhalten, dass der Text der Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes auch in völkerrechtlicher Hinsicht unpräzise ist, ergibt sich die vertragliche Bindungswirkung im Fall der FK doch nicht aus der Unterzeichnung, sondern erst aus der Ratifikation des Abkommens beziehungsweise einer nachträglichen Beitrittserklärung (vgl. Art. 39 Ziff. 2 und 3, Art. 43 Ziff. 2 FK; allgemein zum Abschlussverfahren völkerrechtlicher Verträge bspw. WOLFF HEINTSCHEL VON HEINEGG, Die völkerrechtlichen Verträge als Hauptrechtsquelle des Völkerrechts, in: Knut Ipsen [Hrsg.], Völkerrecht, 6. Aufl., München 2014, S. 387, 398 ff.).

5.5.4 Nachdem somit den Materialien nichts zu entnehmen ist, was in eindeutiger Weise auf einen entsprechenden gesetzgeberischen Willen schliessen liesse, stellt sich die Frage, ob sonstige Gründe bestehen, Art. 50 AsylG in der vom SEM behaupteten Weise auszulegen.

5.5.5 Das Staatssekretariat hat zur Begründung seines Verständnisses der Voraussetzungen des Zweitasylls unter anderem vorgebracht, gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei Art. 50 AsylG im Licht der Europäischen Übergangsvereinbarung auszulegen, deren Art. 1 Bst. a als « Flüchtling » eine Person bezeichne, auf welche die FK oder das Flüchtlingsprotokoll anwendbar sei. Daraus sei der Schluss zu ziehen, dass eine Person, die von einem Erstaufnahmestaat einen Schutz erhalten habe, der sich nicht auf die FK oder das genannte Protokoll stütze, kein Flüchtling im Sinne von Art. 1 Bst. a der Europäischen Übergangsvereinbarung sei und somit auch kein Zweitasyll gemäss Art. 50 AsylG erhalten könne. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass es sich weder im vorliegenden Fall (Indien) noch in BVGE 2014/40 (Ägypten; vgl. dortige E. 3.1) beim jeweiligen Staat der Erstaufnahme um eine Vertragspartei der Europäischen Übergangsvereinbarung handelt. Entsprechend sind die Bestimmungen der genannten Konvention hier auch nicht unmittelbar anwendbar. Jedoch ist die Europäische Übergangsvereinbarung, wie BVGE 2014/40 zeigt, zum Zweck der Auslegung von Art. 50 AsylG beizuziehen. Mit Blick auf den erwähnten Standpunkt des SEM ist allerdings festzuhalten, dass dieser

einem falschen Verständnis des Passus von BVGE 2014/40 entspringt, wonach Art. 50 AsylG nicht im Widerspruch zur Europäischen Übergangsvereinbarung ausgelegt werden dürfe. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Europäischen Übergangsvereinbarung um ein Abkommen unter den Mitgliedstaaten des Europarats handelt, die sämtlich auch Vertragsparteien der FK sind. Da sich die Europäische Übergangsvereinbarung somit ausschliesslich auf Vertragsstaaten bezieht, welche an die Bestimmungen der FK gebunden sind, erscheint es als rechtstechnisch folgerichtig, dass die Vereinbarung hinsichtlich des Flüchtlingsbegriffs auf die FK verweist. Umgekehrt ist jedoch in keiner Weise ersichtlich, weshalb der Europäischen Übergangsvereinbarung in Bezug auf den Flüchtlingsbegriff ein Ausschlusskriterium im vom SEM behaupteten Sinn entnommen werden sollte. Vielmehr ist hervorzuheben, dass die Völkerrechtskonformität der Auslegung, wie sie gemäss BVGE 2014/40 dortige E. 2.3.1 f. in Bezug auf Art. 50 AsylG verlangt wird, nicht nur die Europäische Übergangsvereinbarung meint, sondern ausdrücklich die Gesamtheit des Flüchtlingsrechts.

5.5.6 Zu dieser Gesamtheit der Völkerrechtsordnung im Bereich des Flüchtlingsrechts trägt keineswegs nur die diesbezügliche Praxis der Vertragsparteien der FK bei. So gehört das Refoulement-Verbot – über dessen Normierung in Art. 33 FK hinaus – als grundlegendes Prinzip des Menschenrechtsschutzes zum Völkergewohnheitsrecht mit zwingendem Charakter (sog. *ius cogens*; dies entspricht ausdrücklich auch der Position der Schweiz, vgl. Botschaft vom 22. Juni 1994 über die Volksinitiativen « für eine vernünftige Asylpolitik » und « gegen die illegale Einwanderung », BBl 1994 III 1486, 1498 f.; vgl. dazu allgemein auch SAMANTHA BESSON et al., *Völkerrecht, Droit international public*, 2. Aufl. 2013, S. 32; DANIEL WÜGER, *Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien*, 2005, S. 91 f.; ANDREAS R. ZIEGLER, *Introduction au droit international public*, 3. Aufl. 2015, S. 227). Auch jene Staaten, die nicht Vertragspartei der FK sind, so unter anderen die Vereinigten Staaten von Amerika oder Indien, sind somit zur Einhaltung des Refoulement-Verbots verpflichtet. Gerade am Beispiel dieser beiden genannten Staaten zeigt sich, dass auch Nicht-Vertragsparteien der FK nicht nur das Refoulement-Verbot, sondern auch weitere, im Rahmen der FK staatsvertraglich normierte Regeln des Flüchtlingsrechts in ihrer nationalen Rechtspraxis zu beachten gewillt sind. Insbesondere ist in Bezug auf Indien festzuhalten, dass dieser Staat gemäss Beurteilung des UNHCR im Allgemeinen das Refoulement-Verbot respektiert und einer grossen Zahl von Flüchtlingen aus Nachbarstaaten und

weiteren Ländern wie Afghanistan oder Myanmar Asyl gewährt. Auch anerkennt Indien trotz seiner Nichtbeteiligung an der FK das Mandat des UNHCR und ermöglicht es diesem, auf seinem Staatsgebiet die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft in Bezug auf asylsuchende Personen aus den genannten Ländern durchzuführen (vgl. UNHCR, Global Appeal 2011 Update, Genf 2011, S. 202). Zwar behandelt Indien nicht alle Staatsangehörigen der verschiedenen Herkunftsländer gleich, womit es in gewissem Ausmass selektiv vorgeht. Gleichwohl gewährt Indien insgesamt einer grossen Zahl von Flüchtlingen einen Schutz, der de facto den Zielsetzungen der FK gerecht wird. Insbesondere gegenüber Flüchtlingen aus Tibet ist die indische Praxis, wie die Vorinstanz in einem internen (jedoch öffentlich zugänglichen) Bericht selbst festgehalten hat, sehr grosszügig, wobei das Risiko eines völkerrechtswidrigen Refoulements nach China praktisch ausgeschlossen ist (SEM, Focus: The Tibetan Community in India, 30. Juni 2013, S. 15 und 18).

5.5.7 Mit Blick auf die flüchtlingsrechtliche Praxis Indiens ist im vorliegenden Fall ausserdem festzustellen, dass dieser Staat – was auch durch das SEM nicht bestritten wird – die Beschwerdeführerin als Flüchtling anerkennt, ihr auf dieser Grundlage ein permanentes Aufenthaltsrecht auf indischem Hoheitsgebiet gewährt sowie ihr einen entsprechenden Reiseausweis ausgestellt hat. Mithin hat Indien gegenüber der Beschwerdeführerin über die soeben erwähnten, vom UNHCR angeführten Aspekte hinaus auch dem von Art. 28 FK statuierten Anliegen entsprochen, wonach die Vertragsstaaten den Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise ausstellen, die ihnen Reisen ausserhalb dieses Gebiets gestatten.

5.5.8 Gemäss BVGE 2014/40 ist danach zu fragen, ob die betroffene Person im Erstaufnahmestaat als Flüchtling im Sinne von Art. 1 FK oder allenfalls des Flüchtlingsprotokolls anerkannt worden ist. Wie bereits ausgeführt worden ist, ergibt sich daraus jedoch nicht, dass Art. 50 AsylG die Anerkennung als Flüchtling in einem Erstaufnahmestaat voraussetzt, der seinerseits Vertragspartei der FK ist. Nach dem soeben zur völkerrechtlichen Praxis Gesagten ist vielmehr festzuhalten, dass sich selbstverständlich auch ein Staat, der nicht vertraglich an die FK gebunden ist, in einer Art und Weise verhalten kann, die als vertragsgemäss aufzufassen ist. Mit anderen Worten kann auch ein Staat, der nicht Vertragspartei der FK ist, dem Sinn dieses Abkommens gerecht werden, indem er Personen als Flüchtlinge anerkennt, welche die entsprechenden von Art. 1 FK statuierten Voraussetzungen erfüllen. Es ist schlicht nicht ersichtlich, weshalb der

Gesetzgeber unter dem Blickwinkel von Art. 50 AsylG eine Unterscheidung hätte treffen wollen zwischen Erstaufnahmestaaten, die als Vertragsparteien der FK agieren, und solchen, welche die wesentlichen Regeln des von der FK garantierten völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes als Nicht-Vertragsparteien des besagten Abkommens respektieren. Der umgekehrte Standpunkt wäre auch nicht mit der gesetzgeberischen Absicht vereinbar, die rechtliche Lage von Flüchtlingen zu verbessern, wie sie gemäss den Materialien zum alten Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 mit der Einführung des Zweitasylls verbunden war. Ebenso wenig entspräche dies im Übrigen dem Leitgedanken der Europäischen Übergangsvereinbarung gemäss deren Präambel, wonach die Lage der Flüchtlinge verbessert werden soll, indem die Anwendung von Art. 28 FK erleichtert und die entsprechenden Bedingungen in einem liberalen und humanitären Geist geregelt werden sollen.

5.5.9 Das SEM bringt des Weiteren das Argument vor, die beantragte Gewährung von Zweitasyll bilde für die Beschwerdeführerin lediglich ein Mittel zum Zweck, indem es ihr in erster Linie um den Erwerb eines Anspruchs auf Ausstellung eines Reisedokuments gehe. Dazu ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin einen solchen Zweck selbstverständlich verfolgen darf. Nicht nur ist dieser in keiner Weise rechtsmissbräuchlich, sondern entspricht geradezu – was die Vorinstanz offensichtlich verkennt – der vom Gesetzgeber mit der Normierung des Zweitasylls durch Art. 50 AsylG verfolgten Zielsetzung, die rechtliche Lage von Flüchtlingen im Fall der Wohnsitzverlegung in ein Zweitasyllland zu verbessern (vgl. BBl 1977 III 105, 117 f.). Im Übrigen ist erneut darauf hinzuweisen, dass es auch gerade Sinn und Zweck der Europäischen Übergangsvereinbarung ist, die Lage von anerkannten Flüchtlingen, die ihren Wohnsitz ordnungsgemäss in das Staatsgebiet einer anderen Vertragspartei verlegen, dadurch zu verbessern, dass die Ausstellung von Reiseausweisen im Sinne von Art. 28 FK erleichtert wird.

Ferner erweist sich für die Auslegung von Art. 50 AsylG auch das weitere vom SEM angeführte Argument nicht als tauglich, aus Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG (SR 142.20) in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Bst. a RDV gehe hervor, dass der Anspruch auf Ausstellung eines Reisedokuments voraussetze, dass erstens die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft durch einen anderen Staat nach der FK erfolgt sei und zweitens ein Übergang der Verantwortung aufgrund der Europäischen Übergangsvereinbarung auf die Schweiz stattgefunden habe. Zunächst ist dazu festzuhalten, dass auch für das Verständnis von Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG – wonach Anspruch auf

Reisedokumente Ausländerinnen und Ausländer haben, die gemäss der FK die Flüchtlingseigenschaft erfüllen – die zuvor angestellten Überlegungen zu den Voraussetzungen des Zweitasyls gelten. Mit anderen Worten kann auch aus Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG keineswegs der Schluss gezogen werden, die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft durch einen Erstaufnahmestaat führe nur dann zu einem Anspruch nach schweizerischem Recht auf Zweitasyl und/oder Reisedokumente, wenn es sich bei jenem Staat um eine Vertragspartei der FK handle.