



Abteilung VI
F-2721/2019

Urteil vom 26. November 2020

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Richterin Susanne Genner,
Gerichtsschreiberin Christa Preisig.

Parteien

1. **A.**_____, geboren am (...),
2. **B.**_____, geboren am (...),
Syrien,
beide vertreten durch lic. iur. Bernhard Jüsi, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

Reisedokumente für ausländische Personen (Übriges).

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführenden, ein syrisches Ehepaar kurdischer Ethnie mit den Jahrgängen 1959 und 1962, ersuchten am 1. Juni 2015 in der Schweiz um Asyl. Ihr Asylantrag wurde unter Verneinung der Flüchtlingseigenschaft mit Verfügung vom 14. August 2015 abgelehnt, wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs wurde indessen die vorläufige Aufnahme angeordnet. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte diesen Entscheid mit Urteil E-5154/2015 vom 5. April 2017.

B.

Mit Verfügung vom 23. November 2016 hiess das SEM ein Gesuch der Beschwerdeführenden um Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten für eine Reise vom (...) 2017 in den Irak zwecks Besuch der Schwester der Beschwerdeführerin, die sich einer (...) -Operation unterziehen musste, gut (Akten der Vorinstanz [SEM-act.] 1-9). Ein weiteres Gesuch um die Ausstellung von Reisepapieren für den Besuch derselben Angehörigen wurde mangels schlüssigen Nachweises einer schweren Krankheit mit Verfügung vom 9. August 2018 abgewiesen (SEM-act. 10-18).

C.

Am 20. März 2018 reichte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz eine als «zweites Asylgesuch» bezeichnete Eingabe ein (SEM-act. B1).

D.

Am 12. Februar 2019 reichten die Beschwerdeführenden beim Migrationsamt des Kantons Zürich gestützt auf Art. 9 Abs. 4 Bst. a und b der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) erneut ein Gesuch um die Ausstellung von Reisedokumenten für eine Reise in den Nordirak ein. Sie begründeten dies damit, dass ein Besuch von Familienmitgliedern die schlechte psychische Verfassung der Beschwerdeführerin verbessern würde. Das Migrationsamt leitete das Gesuch zur Prüfung an die Vorinstanz weiter (SEM-act. 19). Diese wies das Gesuch mit Verfügung vom 2. Mai 2019 ab, da der Besuch von Verwandten für sich alleine genommen keinen humanitären Reisegrund darstelle und die Beschwerdeführenden nur mangelhaft integriert seien (SEM-act. 24).

E.

Hiergegen erhoben die Beschwerdeführenden mit Eingabe vom 3. Juni 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragten die

Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung und die Anweisung des SEM, ihnen Reisepapiere auszustellen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchten sie um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und Verbeiständung. Sie begründeten ihre Beschwerde damit, dass sie entgegen der Auffassung der Vorinstanz sehr gut integriert seien, wobei beim Integrationsgrad ihr Alter und ihre bildungsferne Herkunft zu berücksichtigen seien. Die Trennung von der Familie belaste sie stark, weshalb eine Reise aus humanitären Gründen zu bewilligen sei (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer-act.] 1).

F.

Mit Zwischenverfügung vom 18. Juni 2019 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Gesuche um unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung gut (BVGer-act. 4).

G.

Am 1. Juli 2019 übernahm die unterzeichnende Richterin zufolge Abteilungswechsels des vormals zuständigen Instruktionsrichters das vorliegende Verfahren.

H.

Die Vorinstanz reichte mit Eingabe vom 5. Juli 2019 eine Vernehmlassung ein, woraufhin die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 16. August 2019 replizierten (BVGer-act. 5; 7).

I.

Mit Verfügung vom 19. Mai 2020 wies die Vorinstanz das Mehrfachgesuch der Beschwerdeführerin ab und stellte fest, sie erfülle die Flüchtlingseigenschaft nicht. Die Anordnung der vorläufigen Aufnahme wurde bestätigt (SEM-act. B15). Hiergegen erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 19. Juni 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Dieses bestätigte die Verfügung des SEM mit Urteil D-3179/2020 vom 31. August 2020.

J.

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Verfügungen der Vorinstanz betreffend Reisedokumente und Bewilligungen zur Wiedereinreise sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG; Art. 5 VwVG; Art. 59 AIG [SR 142.20] und Art. 1 RDV).

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

1.3 Die Beschwerdeführenden sind als Verfügungsadressaten zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt (Art. 50 und 52 VwVG).

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

2.

Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet 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).

3.

3.1 Gestützt auf Art. 9 Abs. 1 RDV können Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen vom SEM ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum erhalten bei schwerer Krankheit oder beim Tod von Familienangehörigen (Bst. a), zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren persönlichen Angelegenheiten (Bst. b) sowie zum Zweck grenzüberschreitender Reise von Schul- oder Ausbildungsbetrieben (Bst. c) und zur aktiven Teilnahme an Sport- oder Kulturveranstaltungen (Bst. d). Gemäss Art. 9 Abs. 4 RDV kann eine vorläufig aufgenommene Person zudem ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum erhalten für eine Reise von höchstens 30 Tagen pro Jahr aus humanitären Gründen (Bst. a) oder – drei Jahre nach

Anordnung der vorläufigen Aufnahme – auch aus anderen Gründen (Bst. b). Bei der Prüfung eines Gesuchs nach Art. 9 Abs. 4 RDV berücksichtigt das SEM den Grad der Integration der betroffenen Person; für Reisen nach Art. 9 Abs. 4 Bst. b RDV kann das SEM die Ausstellung eines Reisedokuments oder Rückreisevisums ablehnen, wenn die gesuchstellende Person auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 9 Abs. 5 RDV).

3.2 Wie der angefochtenen Verfügung und der Beschwerde zu entnehmen ist, sind die Beschwerdeführenden und das SEM sich einig, dass keine Reisegründe im Sinn von Art. 9 Abs. 1 RDV vorliegen. Strittig ist hingegen, ob gemäss Art. 9 Abs. 4 RDV ein zulässiger humanitärer oder anderer Grund vorliegt und ob die entsprechenden Voraussetzungen gemäss Art. 9 Abs. 5 RDV erfüllt sind.

4.

4.1 Die Vorinstanz ist der Ansicht, der Besuch von Verwandten stelle für sich alleine genommen keinen humanitären Reisegrund nach Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV dar, da die für diesen Reisegrund notwendige gewisse Härte oder Not nicht gegeben sei. Zwar habe die Beschwerdeführerin Arztzeugnisse betreffend ihre psychiatrische und psychotherapeutische Behandlung eingereicht, gemäss denen ein Verwandtenbesuch im Irak aus sozialmedizinischen Gründen befürwortet werde. In der RDV seien jedoch keine Reisen zur Behandlung von gesuchstellenden Personen vorgesehen. Da die Beschwerdeführenden zudem im (...) 2017 in den Irak hätten reisen können, sei zum Zeitpunkt des Verfügungserlasses nicht von einer besonderen Härte auszugehen.

Bei Reisen aus anderen Gründen gemäss Art. 9 Abs. 4 Bst. b RDV sei der Integrationsgrad massgebend, wobei eine Reise insbesondere bei Sozialhilfebezug abgelehnt werden könne. Aufgrund der fehlenden Anstrengungen um eine Arbeitsstelle sowie des Sozialhilfebezugs sei von einer ungenügenden Integration auszugehen (SEM-act. 24). Die Beschwerdeführenden seien bei ihrer Einreise in die Schweiz 56- und 54-jährig gewesen, was eine wirtschaftliche Integration sicherlich erschwert habe, allerdings befänden sie sich auch bei Einreichung der Beschwerde als 60- und 57-Jährige noch längere Zeit nicht im Rentenalter. Zudem werde auch von Personen, denen eine vollumfängliche wirtschaftliche Integration nicht mehr möglich sei, anderweitige Bemühungen zur Integration wie die Teilnahme an Sprachkursen erwartet. Es bleibe ihnen nicht verwehrt, ein erneutes Gesuch um die Bewilligung einer Reise aus anderen Gründen zu stellen, wenn sie sich aktiv um ihre Integration bemühten (BVGer-act. 5).

4.2 Die Beschwerdeführenden wenden ein, sie könnten aufgrund ihres Alters und ihres Analphabetismus unmöglich ins Wirtschaftsleben der Schweiz integriert werden. Zudem sei ihnen auch der Erwerb von Sprachdiplomen verunmöglicht, da die kantonalen Behörden hierfür keine Gelder sprechen würden. Im Übrigen seien sie hier jedoch sehr gut integriert, was die beigelegten Referenzschreiben belegen würden. Die Vorinstanz verkenne, dass die Trennung von ihren Verwandten sehr belastend und jeder direkte Kontakt unendlich wertvoll sei. Dies sei insbesondere für die traumatisierte Beschwerdeführerin von besonderer Wichtigkeit. Der Begriff des humanitären Grundes sei weit und lasse auch eine Subsumtion von Leiden der gesuchstellenden Person zu. Die Vorinstanz habe daher mit der Abweisung des Gesuchs ihr Ermessen unterschritten. Die Abweisung des Gesuchs wegen mangelnder Integration sei willkürlich. Der Entscheid sei schliesslich auch unangemessen und übertrieben hart, zumal dem Staat durch die Reise keine Kosten entstünden, weshalb er auch im Widerspruch zu öffentlichen Interessen stehe (BVGer-act. 1).

5.

5.1 Die RDV enthält keine Definition der *humanitäreren Gründe*, aufgrund derer vorläufig Aufgenommenen gemäss Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV ein Reisedokument oder Rückreisevisum ausgestellt werden kann. Gemäss den Erläuterungen des damaligen Bundesamtes für Migration (dem heutigen SEM) vom 20. Januar 2010 zur letzten Totalrevision der RDV (https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/totalrev_rdv/ber2-d.pdf [in der Folge: Erläuterungen]; zuletzt abgerufen im Oktober 2020) sollte mit dieser Bestimmung vorläufig aufgenommenen Personen, die sich bereits lange in der Schweiz aufhalten und hier gut integriert sind, Reisen ermöglicht werden, die nicht als Notfall im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b RDV gelten. Dadurch sollte unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips eine unzulässige Einschränkung der persönlichen Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV verhindert werden, wenn die Person ein besonderes Interesse geltend machen kann oder sich schon lange in der Schweiz aufhält. Die Erläuterungen illustrieren das besondere Interesse mit Beispielen aus der Praxis des damaligen Beschwerdedienstes des EJPD (heute in der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts). Demnach wurde einer betagten Person die Reise nach Kanada ermöglicht, um ihre dort lebende grosse Familie zu besuchen. Für die Ausstellung eines Reisepapiers sprachen die lange Aufenthaltsdauer in der Schweiz, ihr Gesundheitszustand sowie die geltend gemachten familiären Gründe, da eine Reise aller Familienmitglieder zu ihr in der Schweiz sowohl schwierig als

auch kostspielig wäre. Als weiteres Beispiel wurde die Ausstellung von Reisepapieren an eine 75-jährige Frau zwecks Besuchs der Grabstätten ihrer nächsten Verwandten und ihres noch lebenden Bruders im Kosovo genannt. Im Hinblick auf ihr fortgeschrittenes Alter und ihren Gesundheitszustand wurde eine gewisse Dringlichkeit bejaht. Unter Verweis auf die Praxis des Beschwerdedienstes schliessen die Erläuterungen, dass das gewünschte Reisedokument auszustellen sei, «wenn nach einer langen Aufenthaltsdauer sachliche und triftige Gründe dafür vorliegen und das Gesuch nicht eigennützigen Motiven dienen bzw. es sich nicht als rechtsmissbräuchlich erweisen würde» (vgl. zum Ganzen Erläuterungen, a.a.O., S. 11 f. m.H. auf die Entscheide des Beschwerdedienstes). Unter die *anderen Gründe* gemäss Art. 9 Abs. 4 Bst. b RDV sind gemäss den Erläuterungen (a.a.O., S. 12) private Gründe oder der Besuch eines Familienmitglieds zu fassen. Vorausgesetzt wird für die Ausstellung eines Reisepapiers aus anderen Gründen jedoch die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe sowie eine gute Integration (Art. 9 Abs. 5 Satz 2 RDV).

5.2 Die Beschwerdeführenden befinden sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz. Als vorläufig aufgenommene Personen (Datum der Anordnung: 14. August 2015) sind sie für eine Reise auf die Ausstellung von Reisepapieren durch das SEM angewiesen. An dieser Ausgangslage dürfte sich auf absehbare Zeit kaum etwas ändern. Es ist aufgrund der nach wie vor andauernden Bürgerkriegssituation in Syrien, der schlechten gesundheitlichen Verfassung der Beschwerdeführerin und der kurdischen Ethnie des Ehepaars davon auszugehen, dass die angeordnete vorläufige Aufnahme und die damit einhergehenden Reiserestriktionen auf nicht bestimmbare Zeit fort dauern werden. Zuletzt durften sie gestützt auf Art. 9 Abs. 1 Bst. a RDV im (...) 2017 in den Nordirak reisen, um die Schwester der Beschwerdeführerin, die sich damals dort einer (...) -Operation unterziehen musste, zu besuchen. Seither sind bald vier Jahre vergangen. Die Beschwerdeführerin hat diverse ärztliche Berichte zu den Akten gereicht. Gemäss Arztzeugnis vom 6. Februar 2019 leidet sie an einer mittelschweren bis schweren Episode einer rezidivierenden depressiven Störung, einer Angststörung mit Panikattacken sowie einer posttraumatischen Belastungsstörung, wobei ein Verwandtenbesuch aus sozialmedizinischen Gründen befürwortet werde (SEM-act. 19). Ein psychiatrisches Attest vom 6. Januar 2020 bestätigt die am 6. Februar 2019 gestellte Diagnose und führt sie auf traumatische Erlebnisse in Syrien zurück. Die Beschwerdeführerin sei weiterhin behandlungsbedürftig, die Gespräche mit der behandelnden Psychiaterin und Psychotherapeutin fänden alle 14 Tage statt (SEM-act. B10). Auch der vom 27. Mai 2020 datierende psychiatrische

Arztbericht, der im Beschwerdeverfahren D-3179/2020 zu den Akten gereicht wurde, diagnostiziert eine rezidivierende depressive Störung, eine Angststörung mit Panikattacken sowie eine posttraumatische Belastungsstörung.

5.3 Unter Berücksichtigung der Materialien zu Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV ergeben sich in Anbetracht der Aktenlage nach der nunmehr bald fünfjährigen Anwesenheit in der Schweiz und bald vier Jahre nach dem letzten Besuch bei einer Gesamtbetrachtung der Aktenlage und der Vorbringen der Beschwerdeführenden durchaus sachliche, triftige Gründe für den Wunsch einer Reise in den Nordirak. Insbesondere erweist sich das Anliegen der Beschwerdeführerin, ihre Schwester und andere Verwandte besuchen zu können, in Anbetracht ihrer langjährigen, ernstzunehmenden Depression sowie der Angst- und der posttraumatischen Belastungsstörungen als verständlich. Aufgrund des psychischen Gesundheitszustands der Beschwerdeführerin, des Alters des Ehepaars und der nicht absehbaren Aufhebung ihres Status als vorläufig Aufgenommene kann von einem besonderen Interesse an einer Reise ausgegangen werden, zumal ein Besuch ihrer Angehörigen in der Schweiz aufgrund der Einreisebestimmungen kaum realistisch ist (vgl. Erläuterungen, a.a.O, S. 11 f.) und die Schwester der Beschwerdeführerin ihrerseits an Herzproblemen leidet. Anzeichen für eine rechtsmissbräuchliche Gesuchstellung gibt es keine. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann unter Beizug der Materialien zur Totalrevision der RDV und in Anknüpfung an die Praxis des Beschwerdedienstes des EJPD auf das Vorliegen eines humanitären Reisegrundes geschlossen werden.

5.4 Damit bleibt zu prüfen, ob das Gesuch um Ausstellung von Reisepapieren unter Berücksichtigung des Integrationsgrads der Beschwerdeführenden genehmigt werden kann (Art. 9 Abs. 5 Satz 1 RDV). Wie die Vorinstanz zu Recht anführt, ist es den Beschwerdeführenden nicht gelungen, sich wirtschaftlich zu integrieren. Dabei sind jedoch ihr Alter und ihre bildungsferne Herkunft – die Beschwerdeführenden sind Analphabeten ohne Schulbildung und haben in X. _____, Syrien von der Landwirtschaft gelebt (siehe SEM-act. A84 Ziff. 15) – zu berücksichtigen. Dies wirkt sich auf die Fähigkeiten zum Spracherwerb aus und führt zu reduzierten Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Die Vorinstanz anerkennt in ihrer Vernehmlassung denn auch, dass von einer erschwerten wirtschaftlichen Integrationsfähigkeit auszugehen sei (BVGer-act. 5). Erschwerend hinzu kommen schliesslich die Depression sowie die Angst- und die posttraumatische Belastungsstörung der Beschwerdeführerin. Die Atteste über besuchte Alphabetisierungs- und Sprachkurse lassen zudem gewisse Integrationsbemühungen

erkennen. Dies wird auch in den beigelegten Referenzschreiben betreffend die Freundschaft zwischen der Beschwerdeführerin und der Filmemacherin C._____ sowie den Kontakten mit drei weiteren Schweizer Bürgern bestätigt (BVGer-act. 1 Beilage 3). Es kann vorliegend im Zusammenhang mit der Ausstellung von Reisepapieren jedenfalls nicht von einem Integrationsgrad ausgegangen werden, der schlichtweg gegen die Genehmigung einer Reise sprechen würde. Da die Reise gemäss Angaben der Beschwerdeführenden von Angehörigen in der Schweiz und in Absprache mit der Asylfürsorge finanziert werden soll, werden keine öffentlichen Mittel darauf verwendet, weshalb vorliegend auch kein überwiegendes öffentliches Interesse gegen die Ausstellung von Reisepapieren spricht. Auf Basis der Aktenlage und der bei der Vorinstanz sowie im Beschwerdeverfahren gemachten Angaben sind keine Gründe ersichtlich, der Zusicherung der Beschwerdeführenden, wonach keine öffentlichen Gelder für die Reise verwendet würden, keinen Glauben zu schenken.

5.5 Zusammengefasst kann die im Gesuch angeführte Begründung unter die humanitären Gründe im Sinne von Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV gefasst werden, wobei der Integrationsgrad der Beschwerdeführenden der Ausstellung von Reisepapieren nicht entgegensteht. Die Vorinstanz hat demnach ihr Ermessen nicht ausgeschöpft und das Gesuch um Ausstellung von Reisepapieren zu Unrecht abgewiesen. Damit kann offenbleiben, ob auch andere Gründe im Sinne von Art. 9 Abs. 4 Bst. b RDV vorliegen und ob im konkreten Fall der Sozialhilfebezug einer auf diese Bestimmung gestützten Ausstellung von Reisedokumenten entgegensteht.

6.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht verletzt (Art. 49 Bst. a VwVG). Sie ist in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und die Sache mit der Weisung an die Vorinstanz zurückzuweisen, den Beschwerdeführenden im Sinne von Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV Reisedokumente auszustellen.

7.

Entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens sind weder dem Beschwerdeführer noch der Vorinstanz Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Den Beschwerdeführenden ist zu Lasten der Vorinstanz für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 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 3. Juni 2019 festzulegen (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Der darin geltend gemachte Aufwand von Fr. 1'790.30.- erscheint als angemessen und ist für den nach der Beschwerdeeinreichung angefallenen Aufwand (Replik, Urteilslektüre und -vermittlung) auf insgesamt Fr. 2'100.- (inkl. MWST) zu erhöhen.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen.

2.

Die Verfügung des SEM vom 2. Mai 2019 wird aufgehoben und das Verfahren an die Vorinstanz zurückgewiesen. Diese wird angewiesen, den Beschwerdeführenden Reisedokumente auszustellen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.

Die Vorinstanz wird verpflichtet, den Beschwerdeführenden für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2'100.- auszurichten

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] zurück)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich (ad [...])

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Regula Schenker Senn

Christa Preisig

Versand: