



Abteilung VI
F-4867/2017

Urteil vom 27. August 2018

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richter Gregor Chatton, Richter Fulvio Haefeli,
Gerichtsschreiberin Susanne Stockmeyer.

Parteien

1. A. _____,
2. B. _____,
Beschwerdeführende,

gegen

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

Gegenstand

Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen.

Sachverhalt:**A.**

Die aus Bosnien und Herzegowina stammenden A._____ und B._____ (geb. [...]; nachfolgend Beschwerdeführende) reisten am 21. Juli 2000 bzw. am 5. August 2000 in die Schweiz ein. Nachdem ihre Asylgesuche abgelehnt sowie die Wegweisung und deren Vollzug angeordnet worden waren, wurden sie mit Entscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) vom 13. April 2004 in der Schweiz wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs vorläufig aufgenommen (Asylakten der Vorinstanz A47). Das Paar ist Eltern von drei Kindern (geb. [...], [...] und [...]).

B.

In den Jahren 2010 bis 2016 wurden die Gesuche der Beschwerdeführenden um Ausstellung von Bewilligungen zur Wiedereinreise bzw. Rückreisevisa zwecks Reisen in ihr Heimatland jeweils gutgeheissen (Akten der Vorinstanz [SEM act.] 8, 14, 17, 24, 29, 34 und 47).

C.

Am 14. Februar 2017 beantragten die Beschwerdeführenden wiederum die Ausstellung von Rückreisevisa, um in ihr Heimatland reisen zu können. Zur Begründung wurde geltend gemacht, die Beschwerdeführerin habe am 11. Juli 2015 Teile der sterblichen Überreste ihres Vaters, der dem Genozid von Srebrenica zum Opfer gefallen sei, beerdigt. Zwischenzeitlich habe man weitere Teile ihres Vaters in weiteren Massengräbern gefunden. Es wäre für die Beschwerdeführenden von enormer Bedeutung, bei dieser Zeremonie in Bosnien dabei zu sein (SEM act. 52/8).

D.

In der Folge teilte das SEM den Beschwerdeführenden am 31. März 2017 schriftlich mit, Gesuche um Ausstellung von Rückreisevisa ins Heimatland aus humanitären Gründen könnten nur in Ausnahmefällen bewilligt werden. In jüngster Vergangenheit seien den Beschwerdeführenden bereits mehrmals Rückreisevisa ausgestellt worden. Da alljährliche Reisen ins Heimatland aus humanitären Gründen nicht möglich seien, könne das Gesuch nicht bewilligt werden. Das Ehepaar habe aber die Möglichkeit, eine schriftliche Verfügung zu verlangen. Davon machten die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 26. April 2017 Gebrauch (SEM act. 54 und 56).

E.

Mit Verfügung vom 31. Juli 2017 wies das SEM das Gesuch um Ausstel-

lung von Rückreisevisa ab. Es macht im Wesentlichen geltend, die Beschwerdeführenden hätten bereits mehrmals die Möglichkeit gehabt, in ihr Heimatland zu reisen, weshalb der genannte Reisegrund nicht als humanitärer Reisegrund im Sinne von Art. 9 Abs. 4 Bst. a der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) qualifiziert werden könne. Es seien auch keine Beweismittel eingereicht worden, welche die angeblich neu gefundenen Leichenteile des Vaters belegen würden. Ausserdem müsse die Integration aufgrund der seit dem Jahr 2013 bestehenden Sozialhilfeabhängigkeit und insbesondere aufgrund der langen Aufenthaltsdauer in der Schweiz als ungenügend bewertet werden. Somit würden weder der Reisegrund, noch eine übermässig eingeschränkte Bewegungsfreiheit noch eine gelungene Integration für das Bejahen eines humanitären Reisegrunds sprechen.

F.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 29. August 2017 beantragen die Beschwerdeführenden, die vorinstanzliche Verfügung vom 31. Juli 2017 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Ablehnung der Ausstellung der Rückreisevisa unrechtmässig erfolgt sei (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer act.] 1).

G.

Das gleichzeitig mit der Beschwerde eingereichte Gesuch um unentgeltliche Prozessführung hat das Bundesverwaltungsgericht mit Zwischenverfügung vom 12. September 2017 gutgeheissen (BVGer act. 3).

H.

In ihrer Vernehmlassung vom 5. Oktober 2017 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde (SEM act. 4).

I.

Mit Replik vom 7. November 2017 nehmen die Beschwerdeführenden abschliessend Stellung (BVGer act. 6).

J.

Mit schriftlichen Eingaben vom 19. April 2018 und 25. Juni 2018 erkundigten sich die Beschwerdeführenden jeweils nach dem Stand des Verfahrens. Eine diesbezügliche Antwort erfolgte mit Schreiben des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. April 2018 bzw. 25. Juni 2018 (BVGer act. 9 ff.).

K.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 VGG – unter Vorbehalt der in Art. 32 VGG genannten Ausnahmen – Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, welche von einer der in Art. 33 VGG aufgeführten Behörden erlassen wurden. Darunter fallen u.a. Verfügungen des SEM, welche die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen betreffen (vgl. Art. 59 AuG [SR 142.20]). In dieser Materie entscheidet das Bundesverwaltungsgericht endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 6 BGG).

1.2 Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

1.3 Die Beschwerdeführenden sind zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert. Obwohl die Gedenkfeier in Srebrenica vom 11. Juli 2017 bereits stattgefunden hat, muss auf ein fortbestehendes Rechtsschutzinteresse geschlossen werden, möchten doch die Beschwerdeführenden den Anlass auch in den darauf folgenden Jahren besuchen (vgl. Beschwerde Pkt. II sowie Schreiben der Beschwerdeführenden vom 19. April 2018 [BVGer act. 9]). Auf ihre frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 48 ff. VwVG).

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 Gericht 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 seiner Entscheidung (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Schutzbedürftige und vorläufig aufgenommene Personen, die ein gültiges und von der Schweiz anerkanntes Reisedokument ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzen, müssen gemäss Art. 7 Abs. 1 RDV zufolge über ein Rückreisevisum verfügen, wenn sie ins Ausland reisen wollen.

3.2 Gemäss Art. 7 Abs. 2 RDV stellt das SEM bei Vorliegen der in Art. 9 Abs. 1 und 4 RDV genannten Reisegründe ein Rückreisevisum aus.

3.3 In der RDV vom 20. Januar 2010 (AS 2010 621) war der Nachweis von spezifischen Reisegründen für vorläufig Aufgenommene nicht (mehr) vorgesehen. Die eingeführte unbeschränkte Reisefreiheit, mit dem Ziel der Förderung der persönlichen Bewegungsfreiheit, hat sich in der Praxis jedoch als unbefriedigend erwiesen. Mit der aktuell geltenden RDV wurden deshalb wiederum Reisegründe für diese Personengruppe eingeführt. Bezweckt wird damit ein kontrollierter Umgang mit Reisen von vorläufig aufgenommenen Personen. Insbesondere sollen dadurch die Reisen mit dem Aufenthaltsstatus vereinbart werden können (siehe dazu Erläuterungen des EJPD/BFM zur Totalrevision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 20. Januar 2010, S. 1, 9; www.sem.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/totalrev_rdv/ber2-d.pdf, nachfolgend Erläuterungen zur RDV). Der kontrollierte Umgang mit Reisen von vorläufig Aufgenommenen ist dabei in Einklang zu bringen mit dem in Art. 10 Abs. 2 BV statuierten Recht auf Bewegungsfreiheit. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass sich ausländische Staatsangehörige weitergehende Einschränkungen der Bewegungsfreiheit gefallen lassen müssen als Schweizer Bürger (z. B. in Bezug auf Einreise, Aufenthalts- und Niederlassungsfreiheit; vgl. dazu RAINER J. SCHWEIZER, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014, Rz. 33 zu Art. 10). Der Verordnungsgeber hat dem insofern Rechnung getragen, als für vorläufig aufgenommene Personen zwei Reisegründe eingeführt wurden (vgl. Art. 9 Abs. 4 Bst. a und Bst. b RDV), bei denen es nicht wie in Art. 9 Abs. 1 RDV um Notwendigkeiten geht, die eine Auslandsreise zwingend erforderlich machen oder eine solche zumindest geboten erscheinen lassen. Demgegenüber werden an die in Art. 9 Abs. 4 RDV statuierten Reisegründe strengere Anforderungen gestellt (vgl. Art. 9 Abs. 5 und Abs. 6 RDV).

4.

Unter den nachfolgend aufgeführten Voraussetzungen von 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 höchstpersönlichen Angelegenheiten (Bst. b), bei vom Schul- oder Ausbildungsbetrieb vorgeschriebenen Reisen (vgl. Bst. c) oder zum Zweck der aktiven Teilnahme an Sport- oder Kulturveranstaltungen im Ausland (Bst. d). Darüber hinaus kann – wie bereits erwähnt – eine vorläufig aufgenommene Person, für eine Reise von höchstens 30 Tagen pro Jahr, ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum erhalten entweder aus humanitären Gründen (Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV) oder aber aus anderen Gründen, wenn die Anordnung ihrer vorläufigen Aufnahme mindestens drei Jahre zurückliegt (Art. 9 Abs. 4 Bst. b RDV). Ein genereller Anspruch auf Ausstellung eines Rückreisevisums besteht gemäss klarem Wortlaut der Bestimmung nicht.

5.

5.1 Die Beschwerdeführenden beantragten in ihren Gesuchen vom 14. Februar 2017 die Ausstellung von Rückreisevisa zwecks Reise in ihr Heimatland. Grund dafür sei die Auffindung von weiteren sterblichen Überresten des Vaters der Beschwerdeführerin, der dem Genozid von Srebrenica zum Opfer gefallen sei. Die Teilnahme an der Beisetzung sei für sie von enormer Bedeutung (SEM act. 52). In ihrer Rechtsmitteleingabe vom 29. August 2017 relativieren die Beschwerdeführenden das zuvor Ausgeführte und machen geltend, dieses Jahr seien weitere Massengräber geöffnet worden und es habe die berechtigte Hoffnung bestanden, dass weitere Teile gefunden worden wären. Ob dies der Fall sei, entscheide sich immer erst ganz kurz vor dem Anlass. Es habe sich aber kurzfristig herausgestellt, dass die richtige Beisetzung doch noch nicht durchgeführt werden könne. Als Grund der Reise wurde nun die jährliche Teilnahme an der Gedenkfeier in Srebrenica vom 11. Juli aufgeführt, welche aus therapeutischer Sicht notwendig sei.

5.2 Der dargelegte Reisegrund kann unter keine der in Art. 9 Abs. 1 RDV abschliessend aufgezählten Voraussetzungen subsumiert werden (vgl. E. 3.2). Es stellt sich hingegen die Frage – wie es auch beschwerdeweise ausgeführt wird –, ob in casu humanitäre Gründe gemäss Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV vorliegen. Der in Art. 9 Abs. 4 Bst. b RDV genannte Reisegrund (aus anderen Gründen) fällt hingegen von vornherein nicht in Betracht, sind

doch Reisen nach diesem Artikel in den Heimat- oder Herkunftsstaat ausgeschlossen (vgl. Art. 9 Abs. 6 RDV; siehe auch Erläuterungen zur RDV, S. 12 f.).

6.

6.1 Der Begriff der humanitären Gründe wird in der RDV nicht definiert. Die Vorinstanz anerkennt solche Gründe, wenn die Nichterteilung eines Reisedokuments das Grundrecht der persönlichen Freiheit in unzulässiger Weise einschränken würde. Dabei seien gemäss SEM bestimmte Aspekte wie beispielsweise eine lange Aufenthaltsdauer und eine gute Integration zu berücksichtigen. Eine Reise aus humanitären Gründen werde nur bewilligt, wenn eine erhebliche Härte oder Not ersichtlich sei (Verfügung vom 31. Juli 2017; vgl. auch Erläuterungen zur RDV sowie Urteil des BVGer F-846/2016 vom 9. Mai 2017 E. 4.2).

6.2 Rechtsmittelweise wird geltend gemacht, die Beschwerdeführenden seien Direktbetroffene des Völkermordes von Srebrenica und würden unter schweren posttraumatischen Belastungsstörungen leiden. Der behandelnde Psychiater erachte die Teilnahme an der jährlichen Gedenkfeier vom 11. Juli aus therapeutischer Sicht als essentiell. Dadurch könnten sie sich mit dem Geschehenen versöhnen und Ruhe finden. Der Besuch der Gräber der Familienangehörigen sei für die psychische Gesundheit der Beschwerdeführenden wie eine Psychotherapie. Der Umstand, dass der Beschwerdeführer im Jahr 2016 (und nun auch 2017) nicht an der Gedenkfeier habe teilnehmen können, sei für ihn während längerer Zeit sehr belastend gewesen, was vermehrten therapeutischen Aufwand notwendig gemacht habe. Verschiedene körperliche und psychische Leiden seien jeweils die Folge. Es handle sich nicht um irgendeine Reise ins Heimatland. Wie beiliegenden ärztlichen Zeugnisse zu entnehmen sei, würden im Falle der Beschwerdeführenden zumindest momentan sachliche und triftige Gründe vorliegen, die eine alljährliche Reise ins Heimatland zwecks Teilnahme an der Gedenkfeier von Srebrenica vom 11. Juli notwendig machen würden. Zurzeit sei eine jährliche Teilnahme aus therapeutischer Sicht notwendig. Es liege eine besondere Härte und Not vor. Die Verweigerung stelle deshalb eine unzulässige Einschränkung der persönlichen Freiheit der Beschwerdeführenden dar. Im Übrigen decke sich der vorliegende Fall mit dem in den Erläuterungen zur RDV genannten Beispiel (vgl. S. 12 ebenda), auch wenn hier eine noch viel längere Aufenthaltsdauer vorliege.

Den der Beschwerde beigelegten Arztzeugnissen vom 18. April 2017 ist im Wesentlichen zu entnehmen, dass der Besuch der jährlichen Gedenkfeier für beide Beschwerdeführenden aus therapeutischen Gründen sehr wichtig sei.

6.3 Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführenden lässt sich die vorliegende Konstellation nicht mit dem in den Erläuterungen der RDV genannten Fall (S. 12 ebenda) vergleichen. Dort ging es um eine 75-jährige Frau aus dem Kosovo, welche seit über fünf Jahren in der Schweiz lebte und vollumfänglich durch ihre hier ansässigen Kinder finanziell unterstützt wurde. Sie wollte für kurze Zeit in ihr Heimatland reisen, um die Grabstätten ihrer nächsten Verwandten zu besuchen und ihren noch lebenden Bruder zu treffen. Im Hinblick auf ihr fortgeschrittenes Alter und ihren Gesundheitszustand sah der Beschwerdedienst eine gewisse Dringlichkeit als gegeben an. Vorliegend ist eine solche Dringlichkeit bereits unter Berücksichtigung des Alters und des Gesundheitszustands der Beschwerdeführenden nicht gegeben.

6.4 Wesentlich ist jedoch, dass in casu nicht von einer unzulässigen Einschränkung der persönlichen Freiheit der Beschwerdeführenden auszugehen ist. Es gilt in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Berufung auf humanitäre Gründe im Sinne von Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV angezeigt ist, wenn die Nichterteilung eines Rückreisevisums zur Folge hat, dass eine Person für den Rest ihres Lebens von Auslandsreisen ausgeschlossen wird (vgl. Erläuterungen zur RDV, S. 11). Davon kann im Hinblick auf den Umfang der bisherigen Reisen der Beschwerdeführenden in ihr Heimatland nicht die Rede sein. Immerhin war es ihnen während sechs Jahren möglich (zuletzt im Jahr 2016), nach Bosnien zu reisen (vgl. Sachverhalt Bst. B). Aus diesem Grund muss auch das Vorliegen einer erheblichen Härte oder Not verneint werden, zumal auch nicht – wie vorerst angekündigt (vgl. E. 5.1) – weitere sterbliche Überreste des Vaters der Beschwerdeführerin beigesetzt wurden. Eine erhebliche Härte oder Not kann auch nicht vom Umstand abgeleitet werden, dass zurzeit eine alljährliche Reise ins Heimatland zwecks Teilnahme an der Gedenkfeier Srebrenica vom 11. Juli aus *therapeutischer Sicht* notwendig sei. Wie sich aus den eingereichten ärztlichen Berichten ergibt, befinden sich beide Beschwerdeführenden wegen einer posttraumatischen Belastungsstörung in einer psychotherapeutischen Behandlung. Es kann davon ausgegangen werden, dass ihnen damit eine Möglichkeit zur Verfügung steht, um das Geschehene adäquat zu verarbeiten. Es war ihnen überdies – wie bereits ausgeführt – jahrelang

möglich, die Gedenkfeier zu besuchen. Schliesslich gilt es darauf hinzuweisen, dass gemäss Art. 9 Abs. 6 RDV eine Reise nach Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV in den Heimat- und Herkunftsstaat ohnehin nur in begründeten Fällen *ausnahmsweise* erlaubt werden kann. Der Ausnahmecharakter ist aber bei alljährlichen Reisen ins Heimatland zu Therapiezwecken gerade nicht mehr gegeben (vgl. auch Vernehmlassung vom 5. Oktober 2017).

6.5 In casu sind somit keine humanitären Gründe ersichtlich, welche die Ausstellung der Rückreisevisa rechtfertigen würden. In Anbetracht der bereits erfolgten, mehrmaligen Reisen ins Heimatland erscheint die Verweigerung der Ausstellung von Rückreisevisa auch trotz des nunmehr 18-jährigen Aufenthalts der Beschwerdeführenden in der Schweiz überdies als verhältnismässig (vgl. dazu auch Urteil des BVGer C-7537/2015 vom 27. April 2016 E. 3.3). Weitergehende Ausführungen zur Integration der Beschwerdeführenden erübrigen sich damit. Darüber hinaus machte dazu auch das SEM in seiner Vernehmlassung geltend, die Gesuche seien letztlich nicht aufgrund mangelnder Integration abgelehnt worden. Ergänzend gilt es darauf hinzuweisen, dass bei allfälligen neuen Gesuchen der Beschwerdeführenden um Ausstellung von Rückreisevisa erneut geprüft werden müsste, ob eine unzulässige Einschränkung der Bewegungsfreiheit vorliegt. Dabei wird sich das SEM schlüssig werden müssen, warum es einerseits den kantonalen Antrag auf Aufhebung der vorläufigen Aufnahme abgewiesen hat (vgl. undatiertes Aktenstück in Dossier N 397 595) und andererseits das Gesuch der Beschwerdeführenden um Ausstellung von Rückreisevisa ablehnt (Verfügung vom 31. Juli 2017).

6.6 Sofern dem ärztlichen Bericht von Dr. med. Z. _____ vom 18. April 2017 weiter zu entnehmen ist, der Beschwerdeführer wolle auch seine Mutter in Bosnien besuchen, sie habe im September 2016 einen Hirnschlag erlitten, so ist darauf hinzuweisen, dass sich in den Akten keinerlei *aktuelle* medizinische Berichte über den Gesundheitszustand der Mutter befinden (der letzte eingereichte medizinische Bericht datiert vom 5. August 2016 [SEM act. 45/7]). Zwar wird auch in der Replik vom 7. November 2017 geltend gemacht, die Beschwerdeführenden möchten die schwer erkrankte Mutter des Beschwerdeführers besuchen, hingegen wurden wiederum keine entsprechenden Beweismittel zu den Akten gelegt, obwohl die Beschwerdeführenden mit vorinstanzlicher Verfügung vom 31. Juli 2017 auf das Fehlen entsprechender Unterlagen hingewiesen wurden (S. 4).

7.

Im Ergebnis hat die Vorinstanz zu Recht die Ausstellung der Rückreisevisa im Sinne von Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV verweigert.

8.

Die angefochtene Verfügung ist nach dem Gesagten im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden. Die Beschwerde ist abzuweisen.

9.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wären die unterliegenden Beschwerdeführenden grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht hiess mit Zwischenverfügung vom 12. September 2017 das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gut, weshalb vorliegend keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil geht an:

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

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Antonio Imoberdorf

Susanne Stockmeyer

Versand: