Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.56/2002/sch

Urteil vom 14. Juni 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller, Merkli,
Ersatzrichter Cavelti,
Gerichtsschreiberin Müller.

X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprech Jürg Walker, Solothurnerstrasse 101, 4600 Olten,

gegen

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundeshaus West, 3003 Bern.

Abgabe eines multiplen Rückreisevisums

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 28. Dezember 2001

Sachverhalt:
A.
Der aus Bangladesch stammende, 1970 geborene X._____ reiste am 18. August 1997 in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch, welches das Bundesamt für Flüchtlinge mit Verfügung vom 28. Januar 1999 ablehnte. Gegen diesen Entscheid erhob X._____ am 1. März 1999 Beschwerde bei der Schweizerischen Asylrekurskommission. Mit Schreiben vom 9. Juli 1999 teilte die Fremdenpolizei des Kantons Basel-Stadt dem Bundesamt für Flüchtlinge mit, X._____ leide an einer terminalen Leberkrankheit, welche sich im Endstadium befinde; seine einzige Chance sei eine Lebertransplantation. Es ersuchte das Bundesamt, zu prüfen, ob eine vorläufige Aufnahme aus medizinischen Gründen in Frage komme. Mit Verfügung vom 21. Oktober 1999 nahm das Bundesamt für Flüchtlinge X._____ wegen Unzumutbarkeit der Wegweisung für die Dauer von zwölf Monaten vorläufig auf. Hierauf zog X._____ seine Beschwerde, soweit sie sich gegen die Asylverweigerung richtete, zurück.
B.
Am 10. Dezember 1999 liess X._____ mitteilen, er sei mittlerweile im Besitz eines heimatlichen Reisepasses, und ersuchte um die Ausstellung eines multiplen Rückreisevisums, damit er - noch vor seiner Operation - ins benachbarte Ausland reisen könne. Das Bundesamt für Flüchtlinge wies das Gesuch mit Schreiben vom 1. März 2000 ab. Mit Eingabe vom 8. März 2000 erneuerte X._____ das Gesuch und teilte mit, die Lebertransplantation sei mittlerweile erfolgt. Dieses Gesuch lehnte das Bundesamt für Flüchtlinge mit Verfügung vom 13. Juli 2000 ab. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit Entscheid vom 28. Dezember 2001 ab.
C.
Dagegen hat X._____ am 30. Januar 2002 beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, den Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements aufzuheben und ihm ein Rückreisevisum für mehrere Rückreisen in die Schweiz auszustellen. Er beantragt zudem, das EJPD zu verpflichten, ihm die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren, und ersucht um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung für das Verfahren vor Bundesgericht.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beantragt, auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht einzutreten, eventualiter sie abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit der bei ihm eingereichten Beschwerden von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 125 II 293 E. 1a S. 299, mit Hinweisen).
1.1 Gemäss Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf dem Gebiete der Fremdenpolizei unzulässig gegen die Erteilung oder Verweigerung von Bewilligungen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt. Dieser Ausschlussgrund kommt im vorliegenden Fall nicht zum Tragen, da der Beschwerdeführer keine fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung verlangt.
1.2 Das Bundesgericht hat die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verweigerung eines Identitätsausweises bejaht mit der Begründung, dass mit dem Identitätsausweis für schriftenlose Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung, vorläufig Aufgenommene und Internierte nicht ein Anwesenheitsstatus in der Schweiz geregelt oder irgendein Aufenthalt bewilligt werde. Vielmehr handle es sich um ein Ausweispapier, das zwar nicht geeignet sei, über die Personalien und die Staatsangehörigkeit des Inhabers Beweis zu leisten, das diesem aber die Reise über die Schweizer Grenze hinaus ermögliche. Ob der Identitätsausweis überhaupt einen Bewilligungscharakter aufweise, sei zweifelhaft; aber selbst wenn dies zuträfe, könnte er nur zum Teil als Bewilligung bezeichnet werden. Da es somit nicht - oder allenfalls nicht nur - um die Verweigerung einer fremdenpolizeilichen Bewilligung gehe, sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (Urteile vom 16. März 1992 [2A.309/1991]E. 1a; vom 20. Mai 1996 [2A.173/1995]E. 1a und vom 28. Oktober 1996 [2A.205/1996]E. 1b, publiziert in Asyl 1997/1 S. 20 f.). Diese Urteile ergingen noch in Anwendung der alten Verordnung vom 9. März 1987 über Reisepapiere für schriftenlose Ausländer (AS 1987
538, 1990 1585, 1995 5048, 1996 1230).

Auch unter dem neuen Recht hat sich der Charakter der Bewilligung nicht geändert: Nach Art. 1 der Verordnung vom 11. August 1999 über die Abgabe von Reisepapieren an schriftenlose Ausländer (RPAV; SR 143.5) gibt das Bundesamt für Flüchtlinge anerkannten Flüchtlingen, staaten- und schriftenlosen ausländischen Personen, vorläufig Aufgenommenen, Schutzbedürftigen und Asylsuchenden für die Ausreise aus der Schweiz Reisepapiere ab. Dabei handelt es sich entweder um einen Reiseausweis (Art. 1 lit. a), einen Pass für eine ausländische Person (Art. 1 lit. b), einen Identitätsausweis (Art. 1 lit. c) oder ein Reiseersatzdokument (Art. 1 lit. d). Diese Reisepapiere sind fremdenpolizeiliche Ausweispapiere. Sie gelten nicht als Nachweis der Identität und der Staatsangehörigkeit der ausländischen Personen (Art. 7 Abs. 1 RPAV). Wer einen Reiseausweis oder einen Pass für ausländische Personen besitzt, ist während der Gültigkeitsdauer zur Rückkehr in die Schweiz berechtigt (Art. 7 Abs. 2 RPAV). Der Identitätsausweis und das Reiseersatzdokument berechtigen hingegen nur zur Rückkehr oder zur Einreise, wenn sie ein gültiges Rückreise- beziehungsweise Einreisevisum enthalten (Art. 7 Abs. 4 RPAV). Diese in der Verordnung vorgesehenen Reisepapiere
verschaffen dem Gesuchsteller keinen bestimmten Anwesenheitsstatus in der Schweiz; es kommt daher der Ausschlussgrund von Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 OG ebenso wenig zum Tragen wie unter der Herrschaft der aufgehobenen Verordnung.
1.3 Im Gegensatz zu den oben zitierten Fällen verlangt der bereits über einen Reisepass verfügende Beschwerdeführer indessen kein Reisepapier; er ersucht vielmehr um ein Rückreisevisum für mehrere Rückreisen in die Schweiz. Damit verlangt er im Voraus für den Fall, dass er sich ins Ausland begibt, eine Genehmigung der Wiedereinreise.

Gemäss Art. 100 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 OG ist auf dem Gebiet der Fremdenpolizei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig gegen die Einreiseverweigerung, die Einreisebeschränkung und die Einreisesperre.

Die Verweigerung eines Rückreisevisums ist nichts anderes als eine im Voraus ausgesprochene (Wieder)Einreiseverweigerun
und fällt damit unter diesen Ausschlussgrund. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher nicht einzutreten.
2.
2.1 Der Beschwerdeführer beantragt, das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zu verpflichten, ihm

”für das dortige Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren”.

Aus dem angefochtenen Entscheid geht hervor, dass das Departement für das bei ihm hängige Verfahren ausnahmsweise keine Verfahrenskosten erhoben und demzufolge das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege als gegenstandslos abgeschrieben hat. Hingegen hat es das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung abgelehnt, weil es die Beschwerde als von vornherein aussichtslos wertete.

Der Antrag ist daher so zu verstehen, dass der Beschwerdeführer vor Bundesgericht die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung durch das Departement anficht.
2.2 Nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen jeden Teil-, Zwischen- oder auch Nichteintretensentscheid unzulässig, wenn sie auch in der Hauptsache unzulässig wäre (BGE 111 Ib 73 E. 2a S. 74 f.). Art. 101 lit. b OG konkretisiert diesen allgemeinen Grundsatz ausdrücklich für Verfügungen über Verfahrenskosten und Parteientschädigungen. Die gegen die Verweigerung eines multiplen Rückreisevisums unzulässige Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit auch ausgeschlossen, soweit das Departement das Gesuch um unentgeltliche Verbeiständung im Beschwerdeverfahren betreffend Rückreisevisum abgewiesen hat (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 30. September 1993 [2A.283/1993]sowie BGE 119 Ib 412).
3.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens würde der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG).

Der Beschwerdeführer hat für das Verfahren vor Bundesgericht um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung ersucht. Dass auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten werden kann, liegt nicht so klar auf der Hand, dass die Beschwerde geradezu als aussichtslos bezeichnet werden müsste. Da zudem die Bedürftigkeit des Beschwerdeführers als gegeben und die Beiordnung eines Rechtsanwalts als notwendig erscheint, ist ihm die unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung zu gewähren (Art. 152 Abs. 1 und 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1. Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.
2. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung wird gutgeheissen:
2.1 Es werden keine Kosten erhoben.
2.2 Fürsprech Jürg Walker wird als amtlicher Vertreter des Beschwerdeführers bestellt, und es wird ihm für das bundesgerichtliche Verfahren aus der Bundesgerichtskasse ein Honorar von Fr. 1’500.– ausgerichtet.
3. Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Juni 2002

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: