Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-5319/2012

Urteil vom 14. Juni 2013

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Jean-Daniel Dubey, Richter Antonio Imoberdorf,
Gerichtsschreiber Lorenz Noli.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Y._____,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM),
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Einreiseverbot.

Sachverhalt:

A.
Der Beschwerdeführer, ein 1982 geborener nigerianischer Staatsangehöriger, gelangte im Juli 2012 von Italien herkommend in die Schweiz und stellte hier ein Asylgesuch. Ein im Rahmen des Asylverfahrens durchgeführter Abgleich mit der europäischen Fingerabdruckdatenbank Eurodac ergab, dass er im September 2007 bereits in Österreich und im Oktober 2008 in Slowenien um Asyl ersucht hatte. Am 22. August 2012 hiessen die slowenischen Behörden das Rückübernahmegesuch der Schweiz im Rahmen des sog. Dublin-Verfahrens gut. Mit Verfügung vom 24. August 2012 trat die Vorinstanz deshalb auf das Asylgesuch nicht ein und wies den Beschwerdeführer nach Slowenien weg. Er wurde verpflichtet, die Schweiz spätestens am ersten Tag nach Ablauf der fünftägigen Beschwerdefrist zu verlassen. Der Asylentscheid wurde ihm am 30. August 2012 eröffnet; er blieb unangefochten und erwuchs in Rechtskraft.

B.
Am 6. September 2012 wurde der Beschwerdeführer von der Kantonspolizei Basel-Landschaft angehalten, vorläufig festgenommen und tags darauf der Migrationsbehörde des Kantons Basel-Landschaft zugeführt. Diese verfügte am 7. September 2012 die Versetzung in Ausschaffungshaft.

C.
Nach vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs verhängte die Vorinstanz am 10. September 2012 ein dreijähriges Einreiseverbot über den Beschwerdeführer. Gleichzeitig ordnete sie die Ausschreibung dieser Massnahme im Schengener Informationssystem (SIS) an und entzog einer allfälligen Beschwerde vorsorglich die aufschiebende Wirkung.

D.
Einer ersten, für den 18. September 2012 organisierten und behördlich kontrollierten Ausreise widersetzte sich der Beschwerdeführer. Am 2. Oktober 2012 schliesslich wurde er begleitet nach Slowenien ausgeschafft.

E.
Am 9. Oktober 2012 gelangte der Beschwerdeführer mit einer Rechtsmitteleingabe an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt darin sinngemäss die ersatzlose Aufhebung des vorinstanzlichen Einreiseverbots und begründet dies in summarischer Weise damit, dass die Fernhaltemassnahme nicht verhältnismässig bzw. angemessen sei. Er habe einen in der

Schweiz lebenden Sohn. Beweismittel dafür seien vorhanden; u.a. in Form einer Geburtsurkunde.

F.
In ihrer Vernehmlassung vom 10. Januar 2013 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

G.
Mit Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Januar 2013 wurde der Beschwerdeführer zur Replik eingeladen. Gleichzeitig wurde er (unter ausdrücklichem Hinweis auf die gesetzlichen Folgen im Unterlassungsfall) aufgefordert, sich substantiiert und mit geeigneten Beweismitteln belegt zu der von ihm behaupteten Vaterschaft sowie zu sonstigen persönlichen Interessen an einem möglichst uneingeschränkten Zugang zur Schweiz zu äussern. Die eingeschrieben an die Vertreterin des Beschwerdeführers adressierte Sendung wurde allerdings nicht abgeholt und von der Post an das Bundesverwaltungsgericht retourniert.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das BFM, das mit der Anordnung eines Einreiseverbotes eine Verfügung im erwähnten Sinne und daher ein zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor.

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

1.3 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2.
Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und – soweit nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – 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 2011/1 E. 2).

3.
3.1 Gemäss Art. 67 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) verfügt das BFM – unter Vorbehalt von Abs. 5 – ein Einreiseverbot gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern, wenn die Wegweisung nach Art. 64*d* Abs. 2 Bst. a – c sofort vollstreckt wird (Bst. a) oder die betroffene Person der Ausreiseverpflichtung nicht innert angesetzter Frist nachgekommen ist (Bst. b). Gemäss Art. 67 Abs. 2 AuG kann das BFM ein Einreiseverbot gegenüber ausländischen Personen erlassen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden (Bst. a), Sozialhilfekosten verursacht haben (Bst. b) oder in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft genommen worden sind (Bst. c). Das Einreiseverbot wird für eine Dauer von höchstens fünf Jahren verhängt. Es kann für eine längere Dauer verfügt werden, wenn die betroffene Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Art. 67 Abs. 3 AuG). Schliesslich kann die verfügende Behörde aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen von der Verhängung eines Einreiseverbots absehen oder ein Einreiseverbot vollständig oder vorübergehend aufheben (Art. 67 Abs. 5 AuG).

3.2 Die Vorinstanz hat in der angefochtenen Verfügung die Ausschreibung des Einreiseverbots im SIS angeordnet. Nach Massgabe der Art. 21 und Art. 24 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), Abl. L 381 vom 28. Dezember 2006, S. 4-23 (nachfolgend SIS-II-Verordnung) – die per 9. April 2013 die in den hier relevanten Punkten gleichlautenden Art. 94

und Art. 96 des Übereinkommens vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen [SDÜ], Abl. L 239 vom 22. September 2000, S. 19-62) abgelöst haben (vgl. den Beschluss des Rates 2013/158/EU vom 7. März 2013, Abl. L 87 vom 27. März 2013, S. 10-11 i.V.m. Art. 52 Abs. 1 SIS-II-Verordnung) – wird ein Einreiseverbot gegen eine Person, die nicht das Bürgerrecht eines Schengen-Staates besitzt, nach Massgabe der Bedeutung des Falles im SIS ausgeschrieben. Die Ausschreibung bewirkt grundsätzlich, dass der Person die Einreise in das Hoheitsgebiet aller Schengen-Mitgliedstaaten verboten ist (vgl. Art. 5 Abs 1 Bst. d und Art. 13 Abs. 1 Schengener Grenzkodex [SGK], Abl. L 105 vom 13. April 2006, S. 1-32). Die Mitgliedstaaten können einer solchen Person aus humanitären Gründung oder Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen die Einreise in das eigene Hoheitsgebiet gestatten bzw. ihr ein Schengen-Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit ausstellen (vgl. Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK sowie Art. 25 Abs. 1 Bst. a [ii] Visakodex, Abl. L 243 vom 15. September 2009).

4.

4.1 Die Vorinstanz begründet ihre Verfügung im Wesentlichen damit, dass der Beschwerdeführer – aufgrund der Dublin-Assoziierungsabkommen aus der Schweiz weggewiesen – innerhalb der angesetzten Frist nicht ausgereist sei, er während seines Aufenthalts in der Schweiz Sozialhilfekosten verursacht und in Ausschaffungshaft habe versetzt werden müssen. Damit beruft sie sich implizit auf Fernhaltegründe im Sinne von Art. 67 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b und c AuG.

4.2

In seiner Rechtsmitteleingabe vom 9. Oktober 2012 stellt der Beschwerdeführer nicht in Abrede, die von der Vorinstanz aufgeführten Fernhaltegründe gesetzt zu haben. Er beschränkt sich vielmehr auf die Rüge fehlender Verhältnismässigkeit bzw. Angemessenheit des gegen ihn verhängten Einreiseverbots. Darauf wird an anderer Stelle (E. 5 nachfolgend) einzugehen sein.

4.3

Es besteht kein Anlass daran zu zweifeln, dass der Beschwerdeführer mit seinem Verhalten Fernhaltegründe der soeben erwähnten Art gesetzt hat. Zwar wurde er nur sieben Tage nach Eröffnung des Asyl- und Wegweisungsentscheides angehalten. Die Ausreisefrist war zu diesem Zeitpunkt

aber bereits abgelaufen und der Beschwerdeführer hatte – aus den Akten der kantonalen Migrationsbehörde zu schliessen – weder Anstalten getroffen noch die erkennbare Absicht, sich der Ausreiseverpflichtung zu unterziehen. Die Folge davon war denn auch seine Versetzung in Ausschaffungshaft.

5.

5.1 Es bleibt zu prüfen, ob die gegen die Beschwerdeführerin angeordnete Massnahme in richtiger Ausübung des Ermessens ergangen und angemessen ist. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit kommt dabei vorrangige Bedeutung zu. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine wertende Abwägung vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme einerseits und den von der Massnahme beeinträchtigten privaten Interessen des Betroffenen andererseits. Die Stellung der verletzten oder gefährdeten Rechtsgüter, die Besonderheiten des ordnungswidrigen Verhaltens und die persönlichen Verhältnisse des Verfügungsbelasteten bilden dabei den Ausgangspunkt der Überlegungen (vgl. statt vieler ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich / St. Gallen 2010, Rz. 613 ff.).

5.2

5.2.1 Das öffentliche Interesse an einer Fernhaltung des Beschwerdeführers ist schon aus objektiver, präventiv-polizeilicher Sicht als gewichtig einzustufen. Im Zusammenhang mit der Einhaltung der ausländerrechtlichen Ordnung kommt den Vorschriften über Einreise und Aufenthalt zentrale Bedeutung zu. Es gilt sicherzustellen, dass sich ausschliesslich Personen in der Schweiz aufhalten, die dazu auch befugt sind, und durchzusetzen, dass andere, welche die Voraussetzungen nicht erfüllen, gar nicht erst einreisen bzw. das Land auf behördliche Anordnung hin auch tatsächlich verlassen. Ein Einreiseverbot wirkt hier einerseits präventiv, indem es andere Ausländerinnen und Ausländer angesichts der nachteiligen Folgen dazu anhält, sich an die ausländerrechtliche Ordnung des Gastlandes zu halten. Andererseits ist eine spezialpräventive Zielsetzung der Massnahme darin zu sehen, dass sie die Betroffenen ermahnt, inskünftig den für sie geltenden Regeln nachzuleben. Eine konstante und konsequente Praxis der Verwaltungsbehörden ist unabdingbar, wenn es darum geht, der ausländerrechtlichen Ordnung Nachachtung zu verschaffen (vgl. u.a. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7543/2007 vom 18. März 2008 E. 7.2 mit Hinweisen).

5.2.2 Das Verhalten des Beschwerdeführers vor und unmittelbar nach Verhängung des Einreiseverbots erscheint aber auch in subjektiver Hinsicht nicht unproblematisch. Er hat sich über eine behördliche Aufforderung zur Ausreise hinweggesetzt, musste deshalb in Ausschaffungshaft genommen werden, hat sich einer ersten, unbegleiteten Ausschaffung widersetzt und musste schliesslich begleitet ausgeschafft werden, was alles mit nicht unerheblichen Kosten verbunden war, die von der öffentlichen Hand getragen werden mussten.

5.3

5.3.1 Dem öffentlichen Interesse an seiner Fernhaltung hält der Beschwerdeführer in seiner Rechtsmitteleingabe vom 9. Oktober 2012 in knappen Worten entgegen, er habe einen in der Schweiz lebenden Sohn, was er mit einer Geburtsurkunde und anderen Belegen aktenkundig gemacht habe. Im erstinstanzlichen Verfahren hatte der Beschwerdeführer im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs am 7. September 2012 durch die kantonale Migrationsbehörde protokollieren lassen, er habe einen Sohn mit schweizerischer Staatsbürgerschaft, den er weiterhin besuchen wolle. Zudem habe er eine Freundin in Basel.

5.3.2 Die Vorinstanz vertritt in der angefochtenen Verfügung die Auffassung, dass den persönlichen Interessen des Beschwerdeführers an einer Aufrechterhaltung von Kontakten zu seinem Sohn auf andere Weise als durch Besuche in der Schweiz Rechnung getragen werden könne. In zwingenden Fällen stünde die Möglichkeit offen, eine zeitweise Ausserkraftsetzung des Einreiseverbotes zu beantragen.

5.3.3 Entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers und der Annahme der Vorinstanz ist aktenmässig nicht erstellt, dass er Vater eines Kindes mit Schweizerbürgerrecht ist, das sich noch dazu in der Schweiz aufhält und zu dem er eine intakte Beziehung unterhält. Aus den Akten der kantonalen Migrationsbehörde Basel-Landschaft ergibt sich einzig, dass der Beschwerdeführer im Asylverfahren am 23. Juli 2012 zu Protokoll gegeben hatte, er habe aus einer Beziehung mit einer Schweizer Bürgerin einen am 26. Juli 2009 geborenen Sohn, der mit seiner Mutter in Österreich lebe und zu dem er keine Beziehung pflege. Die Zwischenverfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Januar 2013, mit der der Beschwerdeführer unter Androhung der gesetzlichen Folgen aufgefordert wurde, seine persönlichen Interessen an einem möglichst ungehinderten Zugang zur Schweiz näher zu erläutern und gebührend zu belegen, wurde vom Betroffenen bzw. dessen Vertreterin bei der Post nicht abgeholt.

Aufgrund der bestehenden Aktenlage kann sich der Beschwerdeführer nicht erfolgreich auf ein Vaterschaftsverhältnis berufen.

5.3.4 Unter den gegebenen Umständen besteht auch kein Anlass, die Rechtmässigkeit der Ausschreibung des Einreiseverbots im SIS in Frage zu stellen.

5.3.5 Ähnliches wie im Zusammenhang mit dem angeblichen Kindsverhältnis gilt es in Bezug auf die (nur im Rahmen des rechtlichen Gehörs bei der Vorinstanz, nicht aber im Beschwerdeverfahren) geltend gemachte Beziehung zu einer "Freundin in Basel" festzustellen. Auch diese Beziehung wurde nicht in einer Weise offengelegt, die eine Prüfung spezifischer persönlicher Interessen überhaupt erst zuliesse. Es kann nur vermutet werden, dass es sich bei dieser Frau um die Vertreterin im vorliegenden Verfahren handelt, welche allerdings – aus den Akten der kantonalen Migrationsbehörde Basel-Landschaft zu schliessen – im fraglichen Zeitpunkt verheiratet war, in einer ungetrennten Ehe lebte und den Beschwerdeführer im August 2012 überhaupt erst kennen gelernt haben will. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, dass der Beschwerdeführer daraus im vorliegenden Kontext nichts für sich ableiten kann.

5.4 Eine wertende Gewichtung der sich entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass das auf drei Jahre befristete Einreiseverbot sowohl vom Grundsatz her als auch in Bezug auf seine Dauer eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellt.

5.5 Der Beschwerdeführer ist nicht Staatsangehöriger eines zum Schengen-Raum gehörigen Staates. Aufgrund der Ausschreibung im SIS ist es ihm untersagt, den Schengen-Raum zu betreten. Der darin liegende Eingriff wird durch die Bedeutung des Falles gerechtfertigt (vgl. Art. 21 i.V.m. Art. 24 Abs. 2 SIS-II-Verordnung). Dies gilt umso mehr, als die Schweiz im Geltungsbereich des Schengen-Rechts die Interessen der Gesamtheit aller Schengen-Staaten zu wahren hat (vgl. BVGE 2011/48 E. 6.1). Wie erwähnt, bleibt es den Schengen-Staaten unbenommen, der ausgeschriebenen Person bei Vorliegen besonderer Gründe die Einreise ins eigene Hoheitsgebiet zu gestatten (vgl. auch Art. 67 Abs. 5 AuG). Die Voraussetzungen für die Ausschreibung des Einreiseverbots sind demnach erfüllt.

6.
Die Vorinstanz hat mit der angefochtenen Verfügung Bundesrecht nicht verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig festgestellt. Die Verfügung ist auch angemessen (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

7.
Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer die Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht).

8.
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in vorliegender Sache endgültig (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

(Dispositiv Seite 10)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Einschreiben)
– die Vorinstanz (Beilage: Dossier Ref-Nr. […] und N […])
– das Amt für Migration des Kantons Basel-Landschaft (ad BL […])

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Andreas Trommer	Lorenz Noli

Versand: