Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-2531/2012

Urteil vom 29. August 2013

Besetzung

Richterin Marianne Teuscher (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf, Richterin Ruth Beutler,
Gerichtsschreiberin Giulia Santangelo.

Parteien

S._____,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Einreiseverbot.

Sachverhalt:

A.
Der Beschwerdeführer ist ein 1984 geborener serbischer Staatsangehöriger. Anlässlich einer ausserordentlichen Baukontrolle durch die Kantonspolizei auf einer Baustelle im Kanton L._____ am 7. März 2011 wurde er vom zuständigen Beamten angetroffen. Noch am gleichen Tag erfolgte die polizeiliche Einvernahme und dem Beschwerdeführer wurde das rechtliche Gehör zur Verhängung eines Einreiseverbots gewährt. Zudem wurde dem Beschwerdeführer eine Frist von fünf Tagen zur Ausreise gesetzt. Am 11. März 2011 verliess er die Schweiz.

B.
Mit Verfügung vom 8. April 2011 verhängte die Vorinstanz gegen den Beschwerdeführer ein dreijähriges Einreiseverbot. Zur Begründung wurde ausgeführt, aufgrund der Einreisen, der Aufenthalte sowie der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung habe er die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet. Das Einreiseverbot konnte dem Beschwerdeführer via Botschaft in Belgrad am 27. April 2012 zugestellt werden.

C.
Mit Beschwerde vom 3. Mai 2012 (Eingang: 10. Mai 2012) gelangte der Beschwerdeführer an das Bundesverwaltungsgericht und beantragt sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung bzw. des Einreiseverbots. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, sein in der Schweiz lebender Bruder werde am 8. Mai 2012 am Herzen operiert und er wolle ihn besuchen können. Seit seiner Ausreise aus der Schweiz lebe er in Serbien und habe sich nie etwas zu Schulden lassen kommen.

D.
Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 12. Juni 2012 die Abweisung der Beschwerde. In Ergänzung ihrer Verfügung hält sie fest, aufgrund des Rapports der Kantonspolizei L._____ stehe fest, dass der Beschwerdeführer in der Zeit von Januar bis März 2010 und dann wieder vom 15. Januar 2011 bis zu seiner Anhaltung am 7. März 2011 stundenweise für ein Bauunternehmen erwerbstätig gewesen sei, ohne über eine entsprechende Bewilligung zu verfügen. Gemäss ständiger Praxis und Rechtsprechung liege damit ein schwerer Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) vor. Die Fernhaltemassnahme sei folglich zu Recht verhängt worden. Aufgrund der zeitlichen Begrenzung der Dauer auf lediglich drei Jahre sei sie zudem verhältnis-

mässig. Nicht zuletzt auch im Interesse einer rechtsgleichen Behandlung werde die Abweisung der Beschwerde beantragt.

E.
Das dem Beschwerdeführer gewährte Replikrecht blieb ungenutzt.

F.
Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit erheblich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

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 frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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 sowie – falls 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 sowie BVGE 2012/21 E.5.1).

3.

3.1 Das BFM verfügt Einreiseverbote gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern, wenn die Wegweisung nach Art. 64d Abs. 2 Bst. a – c AuG sofort vollstreckt wird (Art. 67 Abs. 1 Bst. a AuG) oder die betroffene Person der Ausreiseverpflichtung nicht innert Frist nachgekommen ist (Art. 67 Abs. 1 Bst. b AuG). Es kann sodann nach Art. 67 Abs. 2 AuG Einreiseverbote gegen ausländische Personen erlassen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden (Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG), Sozialhilfekosten verursacht haben (Art. 67 Abs. 2 Bst. b AuG) oder in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft genommen worden sind (Art. 67 Abs. 2 Bst. c AuG). 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 Gründen 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).

3.3 Das in Art. 67 AuG geregelte Einreiseverbot bildet eine Massnahme zur Abwendung einer künftigen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002 [nachfolgend: Botschaft], BBl 2002 3813). Die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG bildet den Oberbegriff für die Gesamtheit der polizeilichen Schutzgüter; sie umfasst unter anderem die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und der Rechtsgüter Einzelner (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 3809). In diesem Sinne liegt nach Art. 80 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung u.a. vor, wenn gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen missachtet werden. Widerhandlungen des Ausländerrechts fallen unter diese Begriffsbestimmung und können als solche ein Einreiseverbot nach sich ziehen (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 3813). Die Verhängung eines Einreiseverbots knüpft an das Bestehen eines Risikos einer künftigen Gefährdung an. Es ist gestützt auf die gesamten Umstände des Einzelfalls eine entsprechende Prognose zu stellen. Dabei ist naturgemäss in erster Linie das vergangene Verhalten der betroffenen Person zu berücksichtigen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-820/2009 vom 9. März 2011 E. 5 mit Hinweisen).

4.

4.1 Die Vorinstanz stützt das Einreiseverbot auf Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG. Der Beschwerdeführer sei in der Schweiz erwerbstätig gewesen, ohne im Besitze der erforderlichen Bewilligung zu sein und habe so gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen.

4.2 Gemäss Rapport der Kantonspolizei L._____ vom 7. März 2011 hat der Beschwerdeführer anlässlich seiner Einvernahme ausgeführt, er sei bereits im Januar 2010 in die Schweiz eingereist und habe während rund zwei Monaten, nach Bedarf des Arbeitgebers für Fr. 20.- die Stunde als Hilfsarbeiter auf diversen Baustellen gearbeitet. Da er Geld gebraucht habe, sei er am 15. Januar 2011 erneut in die Schweiz gekommen und habe beim selben Arbeitgeber bis zu seiner Festnahme am 7. März 2011 gearbeitet.

Dieser Sachverhalt ist unbestritten.

4.3 Nicht von Belang ist vorliegend, dass die Fernhaltemassnahme verhängt wurde, obwohl kein strafrechtliches Verfahren durchgeführt wurde. Das Einreiseverbot knüpft grundsätzlich nicht an die Erfüllung einer Strafnorm, sondern an das Vorliegen einer Polizeigefahr an. Ob eine solche besteht und wie sie zu gewichten ist, hat die Behörde in eigener Kompetenz unter Zugrundelegung spezifisch ausländerrechtlicher Kriterien zu beurteilen. Der Vollständigkeitshalber ist darauf hinzuweisen, dass für die Verhängung eines Einreiseverbots denn auch kein vorsätzlicher Verstoss gegen ausländerrechtliche Bestimmungen erforderlich ist. Es genügt, wenn der ausländischen Person eine Sorgfaltspflichtverletzung zugerechnet werden kann. Unkenntnis oder Fehlinterpretation der Einreise- oder Aufenthaltsvorschriften stellen normalerweise keinen hinreichenden Grund für ein Absehen von einer Fernhaltemassnahme dar. Jeder Person obliegt es, sich über bestehende Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Vorschriften ins Bild zu setzen und sich nötigenfalls bei den zuständigen Stellen zu informieren (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-6374/2012 vom 23. Mai 2013 E. 5.4 mit Hinweisen).

4.4 Der Beschwerdeführer hat nach dem Gesagten durch wiederholte Ausübung einer Erwerbstätigkeit, ohne im Besitze der erforderlichen Bewilligung zu sein hinreichenden Anlass für die Verhängung eines Einreiseverbots gemäss Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG gegeben.

5.

5.1 Zu prüfen bleibt, ob die Massnahme in richtiger Ausübung des Ermessens ergangen und angemessen ist. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit steht dabei im Vordergrund. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine wertende Abwägung vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme einerseits und den 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 Der Beschwerdeführer ist in zwei aufeinanderfolgenden Jahren, jeweils während rund zwei Monaten in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgegangen, ohne im Besitze der dafür notwendigen Bewilligung zu sein, wobei zu beachten ist, dass die letzte Erwerbstätigkeit erst durch die Polizeikontrolle ihr Ende fand. Aus dem manifestierten Verhalten des Beschwerdeführers wird auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geschlossen. Das Einreiseverbot hat in erster Linie präventiven Charakter, um einer weiteren illegalen Erwerbstätigkeit des Beschwerdeführers entgegenzuwirken. Die Vorinstanz war demnach berechtigt, zur Abwendung künftiger Störungen ein Einreiseverbot zu verhängen. Den ausländerrechtlichen Normen kommt im Interesse einer funktionierenden Rechtsordnung grundsätzlich eine zentrale Bedeutung zu. Namentlich das generalpräventiv motivierte Interesse, die ausländerrechtliche Ordnung durch eine konsequente Massnahmenpraxis zu schützen, ist als gewichtig zu betrachten (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2C_948/2011 vom 11. Juli 2012 E. 3.4.2 in fine). Überdies liegt eine spezialpräventive Zielsetzung der Massnahme darin, dass sie den Betroffenen ermahnt, bei einer allfälligen künftigen Wiedereinreise in die Schweiz nach Ablauf der Dauer des Einreiseverbots die für ihn geltenden Regeln einzuhalten (vgl. hierzu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2771/2010 vom 3. Februar 2012 E. 6.1). Es besteht somit ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Fernhaltung des Beschwerdeführers.

5.3 Als persönliches Interesse bringt der Beschwerdeführer vor, er wolle seinen Bruder, welcher eine Herzoperation gehabt habe, weiterhin besuchen können. Der in Serbien lebende Beschwerdeführer verfügt in der Schweiz über kein Aufenthaltsrecht, weshalb die Pflege regelmässiger persönlicher Kontakte zu seinem Bruder bereits daran scheitert. Die Wirkung des Einreiseverbots besteht zudem nicht darin, dass dem Beschwerdeführer während dessen Geltungsdauer Besuchsaufenthalte bei ihm nahe stehenden Personen in der Schweiz schlichtweg untersagt wären. So kann das Einreiseverbot auf begründetes Gesuch hin aus wichtigen Gründen befristet suspendiert werden (vgl. Art. 67 Abs. 5 AuG). In Anbetracht dieser Umstände ist das Gewicht der privaten Interessen des

Beschwerdeführers an der Möglichkeit, in naher Zukunft in die Schweiz einreisen zu können, als nicht erheblich einzustufen.

5.4 Eine Abwägung der gegenläufigen öffentlichen und privaten Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass das verhängte Einreiseverbot sowohl im Grundsatz als auch hinsichtlich seiner Dauer eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellt.

6.
Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

7.
Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 900.– festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Dispositiv Seite 9

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 900.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie werden mit dem am 24. Mai 2012 in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Einschreiben)
– die Vorinstanz ([…]; Akten retour)
– (…)

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Marianne Teuscher	Giulia Santangelo

Versand: