



Urteil vom 6. März 2015

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),
Richterin Ruth Beutler,
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Claude Hentz,
Lyrenweg 1a, Postfach 1633, 8026 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Einreiseverbot.

Sachverhalt:**A.**

Der französische Staatsangehörige A._____ (geb. [...]) wurde mit Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich vom 11. Juni 1998 des Mordes (Art. 112 StGB), der Freiheitsberaubung (Art. 183 und 184 StGB), des Diebstahls (Art. 139 StGB), der mehrfachen sexuellen Nötigung (Art. 189 StGB), der Nötigung (Art. 181 StGB), des Hausfriedensbruchs (Art. 186 StGB), der Fälschung von Ausweisen (Art. 252 StGB), der Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz (BetmG, SR 812.121) sowie einer ausländerrechtlichen Widerhandlung schuldig gesprochen und mit 20 Jahren Zuchthaus, abzüglich 1417 Tagen Haft und vorzeitigem Strafvollzug, bestraft. Das Strafgericht schob den Vollzug der Freiheitsstrafe hierbei zu Gunsten einer Verwahrung im Sinne von aArt. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB auf.

B.

Mit Beschluss vom 5. August 2008 hob das Obergericht des Kantons Zürich die Verwahrung nach aArt. 43 Ziff. 1 Abs. 2 StGB auf und ordnete eine stationäre Massnahme im Sinne von Art. 59 StGB an. Im Gefolge schrittweiser Vollzugslockerungen wurden dem Beschwerdeführer mit Verfügung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich vom 15. November 2012 fünfständige Ausgänge in Doppelbegleitung bewilligt und (bei korrekter Absolvierung mindestens zweier Ausgänge) die Versetzung in den offenen Strafvollzug und begleitete Tagesurlaube in Aussicht gestellt.

C.

Aufgrund der Verurteilung vom 11. Juni 1998 gewährte die Kantonspolizei Zürich dem Beschwerdeführer am 23. Januar 2013 das rechtliche Gehör zur Wegweisung EU/EFTA-Bürger und einer allfälligen Fernhaltemassnahme. Auf dem entsprechenden Formular verweigerte dieser seine Unterschrift und von der ihm eingeräumten Äusserungsmöglichkeit machte er keinen Gebrauch.

D.

Mit Verfügung vom 28. Januar 2013 erliess das Bundesamt für Migration (BFM; neu SEM) gegen den Beschwerdeführer ein ab dem 4. August 2013 gültiges Einreiseverbot auf unbestimmte Dauer und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Unter Bezugnahme auf das rechtskräftige Strafurteil des Obergerichts des Kantons Zürich vom 11. Juni 1998 führte die Vorinstanz aus, angesichts dieses schweren Verstosses und der damit einhergehenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erscheine der Erlass einer Fernhaltemassnahme im Sinne von

Art. 67 des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20) angezeigt. Private Interessen, welche das öffentliche Interesse an künftigen kontrollierten Einreisen zu überwiegen vermöchten, ergäben sich weder aus den Akten noch seien solche bei der Gewährung des rechtlichen Gehörs geltend gemacht worden.

E.

Mit Rechtsmitteleingabe an das Bundesverwaltungsgericht vom 6. März 2013 beantragt die frühere Parteivertreterin die Aufhebung der angefochtenen Verfügung; eventualiter sei das Einreiseverbot auf höchstens drei Jahre zu befristen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersucht sie um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Zur Begründung lässt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vorbringen, als französischer Staatsangehöriger unter das Freizügigkeitsabkommen (FZA, SR 0.142.112.681) zu fallen. Aufgrund dessen müsse sein persönliches Verhalten über dessen strafrechtlich relevanten und rechtskräftig beurteilten Gehalt hinaus eine gegenwärtige, tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellen. Die Schwere der Gefährdung bestimme sich nach konkreten Anhaltspunkten wie einer erheblichen Rückfallgefahr oder der Art und dem Ausmass der möglichen Rechtsgutsverletzung. Eine schwere Gefährdung müsse sich zudem als hinreichend wahrscheinlich erweisen. Aus der Versetzungsverfügung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich vom 15. November 2012 bzw. eines darin erwähnten psychiatrischen Gutachtens vom 26. April 2012 gehe nun aber hervor, dass das Risiko einschlägiger Straftaten bei ihm als sehr gering bis gering eingeschätzt werde. Dabei handle es sich um die beste denkbare Legalprognose überhaupt. Vor diesem Hintergrund könne keineswegs von einer gegenwärtigen, tatsächlichen und hinreichend schweren bzw. hinreichend wahrscheinlichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit die Rede sein. Gestützt auf das FZA dürfe sein Einreiserecht in die Schweiz mithin keinesfalls eingeschränkt werden. Auch der restriktivere Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG sei hier nicht weiter zu berücksichtigen. Sollte die angerufene Instanz dennoch von einer relevanten Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausgehen, würde sich angesichts der sehr geringen bis geringen Rückfallgefahr ein auf höchstens drei Jahre befristetes Einreiseverbot als angemessen erweisen.

F.

Im Rahmen des Instruktionsverfahrens hielt das Bundesverwaltungsgericht am 25. März 2013 mit Blick auf die Frage der aufschiebenden Wirkung fest, der Beschwerdeführer befinde sich derzeit in der Justizvollzugsanstalt

Realta im offenen Strafvollzug. Weil Fernhaltemassnahmen ihre Wirkungen erst mit der Ausreise der betroffenen Person aus der Schweiz entfalten, bestehe kein aktuelles praktisches Rechtsschutzinteresse an der Beurteilung besagten Begehrens.

G.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 23. April 2013 auf Abweisung der Beschwerde und ergänzt, angesichts der an den Tag gelegten grossen kriminellen Energie, der Schwere des Verstosses und von neun Vorstrafen in Frankreich könne keine schlüssige Prognose über das zukünftige Verhalten des Beschwerdeführers gemacht werden. Es bestehe daher nach wie vor ein grosses öffentliches Interesse an seiner dauerhaften Fernhaltung, weshalb sich im konkreten Fall ausnahmsweise ein Einreiseverbot auf unbestimmte Dauer rechtfertige (Art. 67 Abs. 3 AuG). Weil die bei freizügigkeitsberechtigten Personen geforderte schwere Gefährdung von Gemeininteressen der Gemeinschaft aufgrund eines persönlichen Verhaltens einer Person hier weiterhin gegeben sei, halte die angefochtene Verfügung auch vor den strengen Kriterien des FZA Stand bzw. sei mit diesem vereinbar. Gegebenenfalls könne das Einreiseverbot suspendiert werden.

Die frühere Rechtsvertreterin liess sich hierzu nicht vernehmen.

H.

Mit Verfügung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich vom 3. Juli 2013 wurde der Beschwerdeführer per 23. Juli 2013 bedingt aus der stationären Massnahme entlassen und zwecks Durchführung von Entfernung- und Fernhaltemassnahmen der kantonalen Migrationsbehörde zugeführt. Die Rückführung nach Frankreich erfolgte am 4. August 2013.

I.

Am 21. Oktober 2014 kam die Vorinstanz im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels auf die angefochtene Verfügung zurück und begrenzte das Einreiseverbot auf 10 Jahre. Erläuternd hielt das SEM fest, die Befristung der Fernhaltemassnahme erfolge unter Berücksichtigung des Urteils des BVGer C-5819/2012 vom 26. August 2014 (inzwischen publiziert in BVGE 2014/20). Aufgrund der Tatsache, dass der Beschwerdeführer seit seiner Haftentlassung im Juli 2013 nicht mehr negativ aufgefallen sei, lasse sich eine Beschränkung des Einreiseverbots in diesem Umfang verantworten.

Auch der neu mandatierte Parteivertreter verzichtete auf eine Stellungnahme zu dieser ergänzenden Vernehmlassung.

J.

Der weitere Akteninhalt – einschliesslich der beigezogenen Akten des Migrationsamtes des Kantons Zürich – wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen Berücksichtigung finden.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das SEM, das mit der Anordnung eines Einreiseverbots 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; vgl. auch Art. 2 Abs. 4 VwVG).

1.3 Der Beschwerdeführer ist als Verfügungsadressat zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat gegen ihn am 28. Januar 2013 ein unbefristetes Einreiseverbot erlassen, diese Verfügung jedoch am 21. Oktober 2014 in Wiedererwägung gezogen und das Einreiseverbot auf die Dauer von 10 Jahren reduziert (vgl. Art. 58 VwVG). Im Umfang der wiedererwägungsweise nicht gutgeheissenen Rechtsbegehren – d.h. der Befristung des Einreiseverbots auf höchstens drei Jahre – bleibt der Rechtsstreit aufrechterhalten (vgl. Art. 58 Abs. 3 VwVG; ANDREA PFLEIDERER, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 58 N. 52).

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 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

Der guten Ordnung und Vollständigkeit halber ist festzustellen, dass die Vorinstanz die angefochtene Verfügung allzu knapp und summarisch begründet hat, stellte sie doch einzig auf die strafrechtlichen Vorwürfe ab, derenwegen der Beschwerdeführer mit Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich vom 11. Juni 1998 verurteilt worden war. Auf die Ansprüche aus dem Freizügigkeitsabkommen und die entsprechenden Eingriffsvoraussetzungen ist sie nicht eingegangen. Diese Unterlassung hat sie allerdings auf Vernehmlassungsstufe nachgeholt (vgl. die erste Vernehmlassung vom 23. April 2013). Eine allfällige Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör wäre damit geheilt (siehe auch Urteil des BVGer C-664/2013 vom 2. April 2014 E. 4).

4.

Der Beschwerdeführer ist Franzose und damit Staatsangehöriger einer Vertragspartei des FZA. Gemäss Art. 2 Abs. 2 AuG ist das ordentliche Ausländerrecht – bestehend aus dem AuG und seinen Ausführungsverordnungen – nur soweit anwendbar, als das FZA keine abweichenden Bestimmungen enthält oder die Bestimmungen des ordentlichen Ausländerrechts günstiger sind.

5.

5.1 Landesrechtliche Grundlage der angefochtenen Verfügung bildet Art. 67 AuG. Nach dessen Abs. 2 Bst. a kann gegen Ausländerinnen und Ausländer, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden, ein Einreiseverbot verfügt werden. 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).

5.2 Das Einreiseverbot ist keine Sanktion für vergangenes Fehlverhalten, sondern dient der Abwendung künftiger Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (siehe Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002 [im Folgenden: 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 u.a. die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und der Rechtsgüter Einzelner (vgl. Botschaft, a.a.O. S. 3809). In diesem Sinne liegt ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung u.a. vor, wenn gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen missachtet werden (vgl. Art. 80 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]). Der Schluss auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erfordert dagegen konkrete Anhaltspunkte dafür, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einem solchen Verstoss führen wird (Art. 80 Abs. 2 VZAE; vgl. auch Botschaft, a.a.O. S. 3760 sowie Urteil des BVGer C-5483/2011 vom 25. März 2013 E. 5 m.H.).

5.3 Soweit der Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu einem Einreiseverbot gemäss Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG führt, wird unmittelbar an das vergangene Verhalten des Betroffenen angeknüpft; dabei steht der Gedanke der Gefahrenabwehr durch Generalprävention im Vordergrund (vgl. etwa Urteil des BGer 2C_873/2012 vom 28. März 2013 E. 3.1 m.H.). Demgegenüber kommt der Gedanke der Spezialprävention zum Tragen, soweit Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG als alternativen Fernhaltgrund die Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit nennt. Ob eine solche (gegenwärtige oder künftige) Gefährdung vorliegt, lässt sich nur im Sinne einer Prognose, die sich auf das vergangene Verhalten des Betroffenen abstützen muss, beurteilen.

6.

6.1 Im Anwendungsbereich des Freizügigkeitsabkommens stellt ein Einreiseverbot nach Art. 67 AuG eine Massnahme dar, welche die Ausübung vertraglich zugesicherter Rechte auf Freizügigkeit – hier des Rechts auf Einreise (Art. 3 FZA i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Anhang I FZA) – einschränkt. Solche Massnahmen sind gemäss Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA nur zulässig, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind (Ordre-Public-Vorbehalt). Die Konkretisierung des Ordre-Public-Vorbehalts erfolgt durch die drei Richtlinien 64/221/EWG (ABl. Nr. 56, 1964, S. 850), 72/194/EWG (ABl. Nr. L 121, 1972, S. 32) und

75/35/EWG (ABl. Nr. L 14, 1975, S. 10) in ihrer Fassung zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Freizügigkeitsabkommens (Art. 16 Abs. 1 FZA i.V.m. Art. 5 Abs. 2 Anhang I FZA) und die vor diesem Zeitpunkt bestehende, einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, EuGH (Art. 16 Abs. 2 FZA).

6.2 Abweichungen vom Grundsatz des freien Personenverkehrs sind nach der Rechtsprechung eng auszulegen. Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA setzt ausser der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wie sie jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung voraus, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Ob das der Fall ist, beurteilt sich gemäss Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 64/221/EWG ausschliesslich nach dem persönlichen Verhalten der betreffenden Person, wobei gemäss Abs. 2 eine strafrechtliche Verurteilung für sich allein nicht genügt. Diese kann nur insoweit herangezogen werden, als die ihr zugrunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit darstellt. Art. 5 Anhang I FZA erlaubt somit weder Massnahmen, die automatisch an vergangenes Fehlverhalten anknüpfen, noch solche, die aus Gründen der Generalprävention angeordnet werden. Im Unterschied zum Landesrecht kommt es somit auf das Rückfallrisiko an, wobei die in Kauf zu nehmende Rückfallgefahr desto geringer ist, je schwerer die möglichen Rechtsgüterverletzungen wiegen (vgl. BGE 139 II 121 E. 5.3 S. 125 f.).

7.

7.1 Das Einreiseverbot wird in der Hauptsache damit begründet, dass das Obergericht des Kantons Zürich den Beschwerdeführer am 11. Juni 1998 wegen Mordes, Freiheitsberaubung, Diebstahls, mehrfacher sexueller Nötigung, Nötigung, Hausfriedensbruches, Fälschung von Ausweisen, Widerhandlung gegen das BetmG sowie einer ausländerrechtlichen Widerhandlung zu einer Zuchthausstrafe von 20 Jahren verurteilt hat. In der Vernehmlassung vom 23. April 2013 wird zudem ergänzend auf neun Vorstrafen in Frankreich verwiesen. Zu den Qualifizierungen hat das Strafgericht mit Blick auf den Hauptvorwurf ausgeführt, die Tat sei klarerweise als Mord zu qualifizieren. Der Beschwerdeführer habe sein Opfer besonders skrupellos getötet; dies sei geschehen, indem er eine völlig unbekannte Frau aus nichtigem Anlass, namentlich ohne Vorwarnung, vorgängige Auseinandersetzung oder gar Konfliktsituation hinterhältig, brutal, primitiv, rücksichtslos, krass egoistisch und kaltblütig erstochen habe, um dadurch eine ihm

lästig erscheinende Person (besagte Frau war zufällig Zeugin seines Kokainkonsums geworden) zu eliminieren. Nach dem Mord drang er ausserdem gewaltsam in eine Privatwohnung ein und hielt dort während über zweieinhalb Stunden eine andere Frau in seiner Gewalt. Hierbei kam es u.a. zu sexueller Nötigung. Der Beschwerdeführer befand sich zu jener Zeit (Juli 1994) in Frankreich im Strafvollzug. Die Taten beging er in Zürich während eines mehrtägigen Hafturlaubs. Aufgrund der konkreten Tatumstände und der Persönlichkeit des Verurteilten sprach das Obergericht des Kantons Zürich damals nicht nur eine Zuchthausstrafe von zwanzig Jahren aus, sondern sah sich ebenfalls veranlasst, den Täter zu verwahren.

7.2 Dass der Beschwerdeführer mit seinem Verhalten jedenfalls den Fernhaltegrund der Verletzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG) gesetzt hat, ist offensichtlich. Wie soeben dargelegt, genügt dies jedoch nicht, um die Massnahme vor dem Freizügigkeitsabkommen bestehen zu lassen; vielmehr muss dargetan werden, dass vom Beschwerdeführer auch gegenwärtig noch eine Gefährdung ausgeht, die hinreichend schwer ist und ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

7.3 Was den Tatbestand des Mordes anbelangt, so wiegt die Tat gemäss der Begründung des Strafurteils aussergewöhnlich schwer. Auch bei der Freiheitsberaubung, der Nötigung und der mehrfachen sexuellen Nötigung wurde das Verschulden des Beschwerdeführers als schwer taxiert. Es steht ausser Frage, dass ein Tötungsdelikt wie dasjenige, das dem Beschwerdeführer zur Last gelegt wird, eine Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit darstellt, die – hinreichende Wahrscheinlichkeit ihrer Realisierung vorausgesetzt – eine freiheitsrechtsbeschränkende Massnahme rechtfertigen kann. Analoges gilt hinsichtlich der übrigen, oben aufgeführten Tatbestände. Die Rechtsprechung verfolgt bei Delikten gegen Leib und Leben sowie gegen die körperliche und sexuelle Integrität eine strenge Praxis. Selbst ein relativ geringes Rückfallrisiko muss und soll in Fällen der Bedrohung von Leib und Leben nicht hingenommen werden (vgl. Urteil des BGer 2C_888/2012 vom 14. März 2013 E. 4.2.4 m.H. oder BGE 139 II 121 E. 5.3 S. 125 f.). Angesichts der Intensivität, mit welcher der Beschwerdeführer in einem besonders sensiblen Bereich delinquierte, und seiner Persönlichkeitsstruktur besteht ein grundsätzliches gesellschaftliches Interesse daran, ihn vorderhand nicht in die Schweiz einreisen zu lassen.

7.4 Konkret macht der Beschwerdeführer in der Rechtsmitteleingabe vom 6. März 2013 unter Bezugnahme auf eine Verfügung des Amtes für Justiz-

vollzug des Kantons Zürich vom 15. November 2012 betreffend Vollzugslockerungen einzig geltend, laut einem darin zitierten psychiatrischen Gutachten werde bei ihm das Risiko einschlägiger Straftaten als sehr gering bis gering eingeschätzt. Aus der gleichen Verfügung geht allerdings hervor, dass die zuständige Fachkommission Zweifel hegt, das Rückfallrisiko analog dieses Gutachtens als gering bis sehr gering einzustufen. Im Kontext der vorangehenden Ausführungen lässt sich daraus aber so oder so nicht die Schlussfolgerung ziehen, dass vom Betroffenen gegenwärtig keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mehr ausgeht (zu den mittel- und längerfristigeren Prognosen eingehender siehe E. 8.4.2 und 8.4.3 weiter hinten). Wohl liegen die auf den Sommer 1994 zurückgehenden Taten, auf welcher die verhängte Fernhaltemassnahme beruht, einige Zeit zurück. Wie mehrfach erwähnt, ordnete das Obergericht des Kantons Zürich in seinem Urteil vom 11. Juni 1998 aber zusätzlich die Verwahrung an. Diese dauerte bis im August 2008. Nach der Aufhebung der Verwahrung und der Anordnung einer stationären Massnahme wurden dem Beschwerdeführer stufenweise Vollzugslockerungen gewährt (Ausgänge in Doppelbegleitung, Versetzung in offenen Strafvollzug, begleitete Tagesurlaube, etc., siehe ergänzend Sachverhalt Bst. B vorstehend). Mit Verfügung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich vom 3. Juli 2013 wurde er per 23. Juli 2013 schliesslich bedingt aus dem Strafvollzug entlassen.

In Bezug auf die Prognosen gilt es in diesem Zusammenhang klarzustellen, dass für die Berechnung der Dauer des klaglosen Verhaltens nicht auf den Begehungs- oder Urteilszeitpunkt abzustellen ist. Von vorrangiger Bedeutung erscheint stattdessen, wie lange sich eine straffällig gewordene Person nach ihrer Entlassung aus der Haft in Freiheit bewährt hat (vgl. BVGE 2014/20 E. 5.4 m.H.) Die seit der Haftentlassung verstrichene Zeit ist – mit Blick auf die verletzten Rechtsgüter – viel zu kurz, als dass dies an der derzeitigen Prognose etwas zu ändern vermag. Im Übrigen ging auch die kantonale Justizvollzugsbehörde nicht bloss von einer theoretischen Gefährdung wichtiger Rechtsgüter aus, was seinen Ausdruck in der Probezeit von drei Jahren und der Verknüpfung der bedingten Entlassung mit der Wegweisung und Fernhaltung aus der Schweiz sowie der Rückführung nach Frankreich findet. In Würdigung der aufgelisteten Umstände muss mithin davon ausgegangen werden, dass vom Beschwerdeführer auch heute noch eine aktuelle, tatsächliche und hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit im Sinne des Gemein-

schaftsrechts in seiner Auslegung durch den EuGH ausgeht. Dass die Vorinstanz gegen ihn ein Einreiseverbot verhängt hat, ist somit im Lichte von Art. 5 Anhang I FZA dem Grundsatz nach nicht zu beanstanden.

8.

8.1 Die Vorinstanz hat das Einreiseverbot im Nachhinein auf zehn Jahre befristet, wobei sie sich in allgemeiner Weise auf Art. 67 Abs. 3 AuG stützte. Gemäss Art. 67 Abs. 2 Bst. a und Art. 67 Abs. 3 erster Satz AuG kann die zuständige Behörde über eine Person ein Einreiseverbot für eine Dauer von maximal fünf Jahren verfügen, wenn sie gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet. Sind auf einen Ausländer die Bestimmungen des FZA anwendbar, so wird – wie bereits ausgeführt – zusätzlich eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorausgesetzt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (vgl. BGE 139 II 121 E. 5.3 S. 125 f. und Urteil des BVGer C-5499/2011 vom 10. April 2014 E. 4.5). Ein Einreiseverbot für mehr als fünf Jahre kann nach Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG erst dann verfügt werden, wenn die betroffene Person eine *schwerwiegende Gefahr* für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Eine einfache Störung oder Gefährdung der öffentlichen Ordnung genügt nicht. Verlangt wird eine qualifizierte Gefährdungslage, worüber nach Massgabe des Einzelfalles zu befinden ist.

8.2 Eine schwerwiegende Gefahr im Sinne von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG kann sich aus der Hochwertigkeit der deliktisch bedrohten Rechtsgüter (insbesondere Leib und Leben, körperliche und sexuelle Integrität und Gesundheit), aus der Zugehörigkeit der Tat zur Schwere der Kriminalität mit grenzüberschreitendem Charakter (z.B. Terrorismus, Menschenhandel, Drogenhandel oder organisierte Kriminalität), aus der mehrfachen Begehung – unter Berücksichtigung einer allfälligen Zunahme der Schwere der Delikte – oder auch aus der Tatsache, dass keine günstige Prognose gestellt werden kann, ergeben. Die zu befürchtenden Delikte müssen einzeln oder in ihrer Summe das Potenzial haben, um eine *aktuelle und schwerwiegende Gefahr* zu begründen (BGE 139 II 121 E. 6.3 S. 130 f.; BVGE 2013/4 E. 7.2.4).

8.3 Im Unterschied zur Anordnung eines Einreiseverbots von einer Dauer von höchstens fünf Jahren wo – wie aufgezeigt – zwischen Drittstaatsangehörigen und Ausländern, die unter das FZA fallen unterschieden wird, gestaltet sich die Handhabung der Verhängung einer Fernhaltungsmassnahme von mehr als fünf Jahren für die beiden vorgenannten Kategorien

von Ausländern nicht unterschiedlich (vgl. dazu ausführlich BGE 139 II 121 E. 6.2 und 6.3 S. 129 f. sowie Urteil des BVGer C-5499/2011 vom 10. April 2014 E. 4.5). Damit können auch gegen Freizügigkeitsberechtigte Fernhaltemassnahmen von über fünf Jahren verhängt werden, sofern sie eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen (vgl. Urteil des BGer 2C_487/2012 vom 2. April 2013 E. 4.5.1).

8.4

8.4.1 Dass die vom Obergericht des Kantons Zürich abgeurteilten Taten eine schwerwiegende *Störung* der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellen, bedarf im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (siehe BGE 139 II 121 E. 6.3 in fine S. 131) keiner näheren Erläuterungen.

8.4.2 Vom Beschwerdeführer geht unter diesem Blickwinkel zudem auch eine aktuelle, tatsächliche und erhebliche Gefahr in einem präventivpolizeilichen ausgesprochen sensiblen Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aus (vgl. dazu E. 7.4 hiervor). Die frühere Parteivertreterin beruft sich in diesem Zusammenhang auf ein psychiatrisches Gutachten vom 26. April 2012, welches in der Verfügung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich vom 15. November 2012 wiedergegeben wird. Demnach besteht nur ein sehr geringes bis geringes Risiko einschlägiger Straftaten. Im selben Gutachten steht freilich auch, dass der Betroffene im Falle erheblicher materieller Not eher noch zum Mittel des Raubes als zu Straftaten gegen Leib und Leben greifen würde. Dementsprechend hielt die zuständige Fachkommission in einer Stellungnahme vom 14. November 2012 dafür, dass die Legalprognose als verbessert, aber noch nicht als vollkommen günstig einzustufen sei. Deshalb bewilligte die kantonale Justizvollzugsbehörde in der fraglichen Verfügung – unter strengen begleitenden Massnahmen – damals lediglich Vollzugslockerungen, nachdem sie kurz zuvor (nämlich am 25. September 2012) ein Gesuch um bedingte Entlassung noch abgelehnt hatte. Nach einer weiteren Vollzugslockerung (Gewährung begleiteter Besuchsausgänge ab Mai 2013 und unbegleiteter Tagesurlaube ab Juni 2013 gemäss Verfügung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich vom 3. Mai 2013) erfolgte die bedingte Entlassung des Beschwerdeführers aus dem Strafvollzug denn erst auf den 23. Juli 2013 hin. Wie ebenfalls schon erwähnt, sah die entsprechende Verfügung vom 3. Juli 2013 eine dreijährige Probezeit vor und war in Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen eingebettet. Insoweit kann eine Rückfallgefahr bis auf weiteres nicht als gebannt oder gänzlich eliminiert betrachtet werden.

8.4.3 Mitzuberücksichtigen gilt es sodann, dass dem Wohlverhalten einer Person im Strafvollzug in dieser Hinsicht keine signifikante Aussagekraft zukommt. Angesichts der in einer Strafvollzugsanstalt vorhandenen, engmaschigen Betreuung und intensiven Kontrolle wird ein tadelloses Verhalten eines Insassen dort vielmehr erwartet und lässt gemeinhin keine verlässlichen Rückschlüsse auf das künftige Verhalten einer Person in Freiheit zu (vgl. etwa Urteile des BGer 2C_282/2012 vom 31. Juli 2012 E. 2.5 und BGer 2C_768/2011 vom 4. Mai 2012 E. 4.3 m.H. oder BGE 137 II 233 E. 5.2.2 S. 136 f.). Ausserdem steht der Beschwerdeführer noch bis zum 23. Juli 2016 unter dem Druck der strafrechtlichen Probezeit, was ein korrektes Verhalten seinerseits ohnehin nahelegt (siehe Urteil des BGer 2C_888/2012 vom 14. März 2013 E. 4.2.4 m.H.). Darüber hinaus gilt es sich zu vergegenwärtigen, dass der Betroffene zuvor schon in Frankreich massiv straffällig geworden war. Bei einigen Delikten handelte es sich um bewaffnete Raubüberfälle. Seit 1983 befand er sich fast ununterbrochen im Strafvollzug (vgl. Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich vom 11. Juni 1998 S. 28 bzw. 37 oder Rekursentscheid der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich vom 5. April 2013 i.S. Wegweisung E. 4c). Die Taten, welche Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden, beging er wie angetönt während eines Hafturlaubes. Nach dem Gesagten bleibt ein Restrisiko, das angesichts der bedrohten Rechtsgüter nicht hinzunehmen ist. Die Allgemeinheit hat einen Anspruch darauf, vor Delikten gegen Leib und Leben geschützt zu sein. Vor diesem Hintergrund hat der Beschwerdeführer sein Wohlverhalten vorerst über eine längere Zeitspanne im Ausland unter Beweis zu stellen. Aus diesem Grund scheint es zum heutigen Zeitpunkt angezeigt, von einer schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auszugehen, die eine Fernhaltemassnahme von über fünf Jahren rechtfertigt.

9.

9.1 Eine Fernhaltemassnahme muss dem Grundsatz nach sowie in Bezug auf ihre Dauer in pflichtgemässer Ausübung des Ermessens ergangen und angemessen sein. Unter dem Gesichtspunkt des Freizügigkeitsabkommens ist dabei insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten (BGE 131 II 352 E. 3.3 S. 358; 130 II 493 E. 3.3 S. 499 f.; 130 II 176 E. 3.4.2 S. 184; Urteile des EuGH vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94, Gebhard, Slg. 1995, I-4165, Randnr. 37, und vom 18. Mai 1989 in der Rechtssache 249/86, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1989, 1263, Randnr. 20).

9.2 Vom Beschwerdeführer geht wie dargetan (siehe E. 8.4.1 – 8.4.3 weiter vorne) eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus, weshalb klarerweise ein grosses öffentliches Fernhalteinteresse besteht. Das menschliche Leben ist das höchste Rechtsgut überhaupt; mit seiner Delinquenz hat er die öffentliche Ordnung mithin in einem ganz besonders schützenswerten Bereich verletzt (BGE 139 II 121 E. 6.3 S. 130 f.). Indem der Beschwerdeführer mit äusserster Kaltblütigkeit eine fremde Frau ermordete, welche ihn zufällig bei einem relativ harmlosen Drogenkonsum ertappt hatte, lud er eine grosse Schuld auf sich. Das Strafgericht sprach in seinem Urteil denn von einem Verhalten, das sich durch besondere Scheusslichkeit auszeichne. Hinzuzufügen wäre, dass auch ein Teil der übrigen Delikte von grosser krimineller Energie zeugt. Überdies ist er in Frankreich bereits vor den im Juli 1994 in Zürich begangenen Straftaten immer wieder durch schwere Delinquenz in Erscheinung getreten. So war er in seinem Heimatland am 5. März 1986 wegen verschiedener Raubdelikte beispielsweise zu achtzehn Jahren Zuchthaus verurteilt worden. Eher entlastend wirkt sich dagegen aus, dass Hauptdelikt wie Vorstrafen zeitlich allesamt doch schon weit zurückliegen. Bis zu einem gewissen Grade Beachtung geschenkt werden kann ferner dem positiven Vollzugsverhalten, den Fortschritten in der Persönlichkeitsentwicklung sowie dem Umstand, dass der Beschwerdeführer seit der bedingten Entlassung im Juli 2013 soweit bekannt nicht negativ aufgefallen ist. Dennoch bleibt in Anbetracht der beschriebenen, von ihm ausgehenden Gefahr für hochwertige Rechtsgüter Dritter ein erhebliches öffentliches Interesse an seiner längerfristigen Fernhaltung bestehen.

9.3 Den öffentlichen Interessen sind die privaten Interessen des Beschwerdeführers gegenüberzustellen. Diesbezüglich wird auf Beschwerdeebene nichts Konkretes vorgebracht. Den Akten des Amtes für Migration des Kantons Zürich lässt sich entnehmen, dass seine Mutter und seine Schwester in Frankreich wohnen. Ausserdem wird eine Partnerin erwähnt, von der allerdings weder Nationalität noch Wohnort bekannt sind. Der Beschwerdeführer sieht seinen Lebensmittelpunkt aber ohnehin in Frankreich (siehe wiederum Rekursentscheid der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich vom 5. April 2013 E. 5). Zur Schweiz hat er ausserhalb des Rahmens des Straf- und Massnahmenvollzugs denn kaum einen Bezug. Daraus ergibt sich für ihn keine zwingende Notwendigkeit, in die Schweiz einreisen zu können. Allfälligen privaten Interessen kann im Übrigen ausnahmsweise durch Suspensionen (Art. 67 Abs. 5 AuG) Rechnung getragen werden.

Bei dieser Sachlage wird das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde hinfällig.

10.

Die Vorinstanz hat das am 28. Januar 2013 erlassene unbefristete Einreiseverbot im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels auf 10 Jahre herabgesetzt. Eine wertende Gewichtung der gegenläufigen öffentlichen und privaten Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht zum Ergebnis, dass diese Dauer angesichts der Art der verübten Delikte, der dem Strafurteil vom 11. Juni 1998 zu Grunde liegenden konkreten Tatumstände, der kriminellen Vergangenheit des Beschwerdeführers, dessen Persönlichkeitsentwicklung sowie der Tatsache, dass die bedingte Entlassung erst im Juli 2013 erfolgte, nicht zu beanstanden ist.

11.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass mit dem auf 10 Jahre – bis zum 3. August 2023 – befristeten Einreiseverbot Bundesrecht und Freizügigkeitsabkommen nicht verletzt werden (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit sie nicht bereits durch die in der ergänzenden Vernehmlassung erfolgte Reduzierung des Einreiseverbots gegenstandslos geworden ist.

12.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigung vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Soweit seine Beschwerde gegenstandslos wurde, ist ihm zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 400.- zuzusprechen.

Dispositiv Seite 16

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 900.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen. Die Zustellung des Einzahlungsscheines erfolgt mit separater Post.

3.

Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, soweit es gegenstandslos geworden ist, mit Fr. 400.- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. ZEMIS [...] retour)
- das Amt für Migration des Kantons Zürich mit den Akten ZH [...] (in Kopie)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Grimm

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Ange-

legenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: