



---

Abteilung III  
C-526/2015

## Urteil vom 27. Oktober 2015

---

Besetzung

Richter Antonio Imoberdorf (Vorsitz),  
Richterin Marianne Teuscher,  
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,  
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

---

Parteien

**X.**\_\_\_\_\_,  
Zustelladresse: c/o Y.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,

gegen

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

---

Gegenstand

Einreiseverbot.

**Sachverhalt:****A.**

Der aus dem Kosovo stammende Beschwerdeführer (geb. 1986) wurde am 4. Januar 2015, nachdem er mit der Bahn von Deutschland herkommend über Kreuzlingen in die Schweiz eingereist war, beim Busbahnhof Zürich kontrolliert. Hierbei stellte sich heraus, dass er sich nicht im Besitze der für kosovarische Staatsangehörige erforderlichen Reisedokumente befand. In diesem Zusammenhang gab er an, ungefähr neun Monate zuvor ein Einreisegesuch gestellt, aber noch keinen Bescheid erhalten zu haben. Er habe jedoch unbedingt seine Verlobte im Kanton Wallis besuchen wollen. Im Anschluss an die polizeiliche Einvernahme wurde ihm mit Blick auf die Prüfung ausländerrechtlicher Massnahmen (Einreiseverbot, Wegweisung) das rechtliche Gehör gewährt. Am 5. Januar 2005 verfügte das Migrationsamt des Kantons Zürich gestützt auf Art. 64d Abs. 2 des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20) die sofortige Wegweisung des Beschwerdeführers aus der Schweiz. Parallel dazu erfolgte die Anordnung der Ausschaffungshaft. Am 7. Januar 2015 wurde er daraufhin in sein Heimatland ausgeschafft.

**B.**

Die Staatsanwaltschaft Zürich - Limmat verurteilte den Beschwerdeführer mit Strafbefehl vom 5. Januar 2015 wegen illegaler Einreise (Art. 115 Abs. 1 Bst. a AuG) zu einer bedingten Geldstrafe von 30 Tagessätzen à Fr. 30.- (bei einer Probezeit von zwei Jahren) und einer Busse von Fr. 300.-.

**C.**

Ebenfalls am 5. Januar 2015 verhängte die Vorinstanz über den Beschwerdeführer ein Einreiseverbot für die Dauer von drei Jahren. Gleichzeitig ordnete sie die Ausschreibung dieser Massnahme im Schengener Informationssystem (SIS) an und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Unter Bezugnahme auf Art. 67 AuG begründete das SEM die Massnahme damit, der Betroffene habe durch die zuständige Behörde aus der Schweiz weggewiesen werden müssen, wobei die Wegweisung als sofort vollstreckbar erklärt worden sei. Ausserdem habe ihn die Staatsanwaltschaft Zürich - Limmat wegen rechtswidriger Einreise mit einer Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu Fr. 30.- bestraft, unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren. Die Anordnung einer Fernhaltemassnahme er scheine daher angezeigt. Die im Rahmen der Ausübung des rechtlichen Gehörs gemachten Angaben vermöchten keinen anderen Entscheid zu rechtfertigen.

**D.**

Mit einer als Antrag auf Aufhebung des Einreiseverbots bezeichneten Eingabe vom 9. Januar 2015 gelangte der Beschwerdeführer an das SEM, welches das Rechtsmittel am 22. Januar 2015 zur Weiterbehandlung an das Bundesverwaltungsgericht übermittelte. Beschwerdeweise ersucht er darum, auf das Einreiseverbot und die SIS-Ausschreibung aufgrund persönlicher und familiärer Gründe zu verzichten. Er sei in die Schweiz eingereist, weil er seine im Kanton Wallis wohnhafte Verlobte habe ehelichen wollen. Eine solch harte Strafe wegen eines 2-tägigen Aufenthalts hierzulande erachte er als Bürger Europas undemokratisch und "unbeschreibbar".

**E.**

In ihrer Vernehmlassung vom 8. Juni 2015 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und führt ergänzend aus, sollte eine kantonale Behörde in Zukunft im Rahmen des Familiennachzugs eine Bewilligung erteilen wollen, würde das SEM einen allfälligen kantonalen Antrag auf Aufhebung der Fernhaltungsmassnahme bei Erfüllung aller Voraussetzungen gutheissen. Zurzeit sei jedoch kein solcher Antrag hängig.

**F.**

Das Bundesverwaltungsgericht hat dem Beschwerdeführer am 12. Juni 2015 die Gelegenheit eingeräumt, sich zur Vernehmlassung der Vorinstanz zu äussern. Innerhalb der hierfür angesetzten Frist ist jedoch keine entsprechende Stellungnahme eingegangen.

**G.**

Der weitere Akteninhalt – einschliesslich der beigezogenen Akten der Migrationsbehörden der Kantone Zürich und Wallis – 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 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 VGG 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 (knapp) formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

**1.4** Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Sache endgültig (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

## **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.**

**3.1** Das SEM 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** 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 u.a. 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 gegen Normen des Ausländerrechts fallen ohne weiteres unter diese Begriffsbestimmung und können daher Anlass für die Verhängung eines Einreiseverbots sein (vgl. etwa Urteil des BVGer C-3576/2012 vom 9. August 2013 E. 3.2 m.H.), wobei der Erlass einer solchen Massnahme, wie erwähnt, stets zum Schutz vor künftigen Störungen und nicht im Sinne einer Sanktion erfolgt (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 3813).

#### **4.**

**4.1** Die Vorinstanz begründete ihre Verfügung damit, dass der Beschwerdeführer durch die zuständige Behörde habe weggewiesen werden müssen und er rechtswidrig in die Schweiz eingereist sei. Sie begnügt sich hierbei mit einem allgemeinen Hinweis auf Art. 67 AuG, beruft sich aber implizit auf die Fernhaltegründe von Art. 67 Abs. 1 Bst. a und Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG.

**4.2** Im vorliegenden Fall ist unbestritten dass der Beschwerdeführer rechtskräftig aus der Schweiz weggewiesen und die Wegweisung als sofort vollstreckbar erklärt wurde (siehe Wegweisungsverfügung des Migrationsamtes des Kantons Zürich vom 5. Januar 2015). Bereits aus diesem Grund ist gestützt auf Art. 67 Abs. 1 Bst. a AuG ein Einreiseverbot auszusprechen (zum Ganzen vgl. BBl 2009 8896 ad Art. 67 Abs. 1; ferner Urteil des BVGer C-899/2012 vom 16. April 2013 E. 6.1).

**4.3** Sodann reiste der Beschwerdeführer am 4. Januar 2015 illegal in die Schweiz ein. Soweit er auf die Geringfügigkeit besagter Verfehlung hinweist (so harte Bestrafung wegen zweier Tage Anwesenheit hierzulande), gilt es klarzustellen, dass ihm nicht illegaler Aufenthalt sondern rechtswidrige Einreise vorgeworfen wird (laut den Akten des Migrationsamtes des Kantons Zürich ist er mit Reisepass, aber ohne Visum eingereist). Dafür wurde er auch strafrechtlich belangt. Der entsprechende Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zürich - Limmat vom 5. Januar 2015 blieb unangefochten. Anzumerken wäre an dieser Stelle ergänzend, dass es für die Verhängung eines Einreiseverbots keines vorsätzlichen Verstosses gegen ausländerrechtliche Bestimmungen bedarf. 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 Fernhalte-massnahme dar. Jeder Person obliegt es, sich über bestehende Rechte und Pflichten ins Bild zu setzen und sich nötigenfalls bei den zuständigen Stellen zu informieren (vgl. statt vieler Urteil des BVGer C-935/2014 vom 17. Juni 2014 E. 3.3 m.H.). Vorliegend ist allerdings von einem vorsätzlichen Vorgehen auszugehen (siehe eingehender E. 5.3 weiter hinten). So oder so steht ausser Frage, dass der Beschwerdeführer dadurch im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG i.V.m. Art. 80 Abs. 1 Bst. a VZAE gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen und damit einen weiteren Fernhaltegrund gesetzt hat.

**4.4** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mehrere Gründe vorliegen, welche die Verhängung einer Fernhalte-massnahme rechtfertigen (vgl. Art. 67 Abs. 1 Bst. a AuG und Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG).

## **5.**

**5.1** Es bleibt zu prüfen, 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 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 HÄFELIN ET AL., Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 613 ff.).

**5.2** Aus dem manifestierten Verhalten des Beschwerdeführers wird auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geschlossen (vgl. E. 3.2, 4.2 sowie 4.3 hiervor). An der Einhaltung der Rechtsordnung im Allgemeinen und der Vorschriften über Einreise, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit im Besonderen besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse. Das Einreiseverbot wirkt hier einerseits präventiv, indem es andere Ausländerinnen und Ausländer angesichts der nachteiligen Folgen dazu anhält, die ausländerrechtliche Rechtsordnung des Gastlandes zu respektieren (zur Zulässigkeit der Berücksichtigung generalpräventiver Aspekte in Konstellationen, in denen wie hier kein sogenannter Vertragsausländer betroffen ist, vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_282/2012 vom 31. Juli 2012 E. 2.5 m.H.). Andererseits 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 BVGer C-2771/2010 vom 3. Februar 2012 E. 6.1.).

**5.3** Das Fehlverhalten des Beschwerdeführers wiegt aber auch, was die subjektive Seite anbelangt, nicht leicht. Wohl stellt die Einreise ohne Visum normalerweise keine sehr gravierende Widerhandlung dar. Zu seinen Ungunsten spricht indessen, dass er in Kenntnis der Visumsvorschriften in die Schweiz einreiste und sich mithin ganz bewusst über die Rechtsordnung hinwegsetzte. So räumte er anlässlich der von der Kantonspolizei Zürich am 4. Januar 2015 durchgeführten Einvernahme ein, trotz noch nicht abgeschlossenem Visumsverfahren (laut den Akten der Migrationsbehörde des Kantons Wallis hat er auf der Schweizerischen Botschaft in Pristina am 21. März/24. April 2014 einen Antrag auf Erteilung eines Visums für den langfristigen Aufenthalt gestellt) beabsichtigt zu haben, seine Verlobte in der Schweiz zu sehen. In der Rechtsmitteleingabe vom 9. Januar 2015 ergänzte der Beschwerdeführer, er habe mit der Verlobten hier die "Eheschliessung durchführen" wollen. Dadurch versuchte er offenkundig, dem Ehevorbereitungsverfahren vorzugreifen bzw. vollendete Tatsachen zu schaffen. Da er wegen früherer Verstösse gegen das AuG vom 5. Oktober 2010 bis 4. Oktober 2013 schon einmal mit einem Einreiseverbot belangt worden war, lässt der Vorfall vom 4. Januar 2015 darüber hinaus annehmen, dass es ihm weitgehend an Einsicht fehlt, sich an hiesige Rechtsnormen zu halten. Inzwischen wurde er wegen rechtswidriger Einreise und illegalen Aufenthalts (begangen am 17./18. Februar 2015) erneut strafrechtlich belangt (siehe Strafbefehl des Ministère Public de l'Arrondissement de l'Est Vaudois vom 19. März 2015). Hinzu kommt die ihm gegen-

über in Anwendung von Art. 64d Abs. 2 AuG angeordnete, sofort vollstreckbare Wegweisung. Insoweit besteht ein nicht unerhebliches öffentliches Interesse an seiner befristeten Fernhaltung.

**5.4** An privaten Interessen bringt der Beschwerdeführer wie angetönt vor, er sei in der Schweiz verlobt. Die Verwirklichung des Familienlebens in der Schweiz scheitert vorliegend jedoch nicht erst an der ausgesprochenen Fernhaltemassnahme, sondern bereits an der fehlenden Aufenthaltsregelung (vgl. BVGE 2013/4 E. 7.4.1 m.H.). Entsprechende Interessen wären im Rahmen eines Gesuches um Familiennachzug zu prüfen. Hierfür ist der Kanton zuständig, wobei das in Kraft stehende Einreiseverbot einer möglichen künftigen Bewilligungserteilung grundsätzlich nicht entgegensteht (vgl. Urteil des BGer 2C\_793/2008 vom 27. März 2008 E. 3.2 m.H.). Wie die Vorinstanz in der Vernehmlassung vom 8. Juni 2015 zutreffend festgehalten hat, würde mit der Bereitschaft eines Kantons zur Aufenthaltsregelung (nach erfolgter Heirat) ein Wiedererwägungstatbestand geschaffen (siehe Urteile des BVer C-2913/2014 vom 25. Februar 2015 E. 6.4 oder C-3348/2012 vom 20. März 2014 E. 4.3, je m.H.). Eine solche Konstellation liegt indessen nicht vor. Im Gegenteil hat die Dienststelle für Bevölkerung und Migration des Kantons Wallis das fragliche Einreisegesuch zwecks Wohnsitznahme bei seiner Verlobten am 8. Januar 2015 abgelehnt. Auf eine dagegen erhobene Beschwerde trat der Staatsrat des Kantons Wallis mit Entscheid vom 1. April 2015 nicht ein. Dem Beschwerdeführer steht zudem die Möglichkeit offen, aus wichtigen Gründen mittels begründeten Gesuchs die zeitweilige Suspension der angeordneten Fernhaltemassnahme zu beantragen (Art. 67 Abs. 5 AuG). Die Suspension wird aber praxisgemäss nur für eine kurze und klar begrenzte Zeit gewährt (vgl. BVGE 2013/4 E. 7.4.3 m.H.). Ausserdem könnte der Kontakt noch auf andere Weise gepflegt werden (SMS, Briefverkehr, Telefon, Skype, usw.). Möglich wären schliesslich Besuche der aus demselben Kulturkreis stammenden Verlobten im Kosovo. Die mit dem Einreiseverbot verbundenen Einschränkungen sind demnach zu relativieren.

**5.5** Aufgrund einer wertenden Gewichtung der sich entgegenstehenden Interessen gelangt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass sich das auf drei Jahre befristete Einreiseverbot unter Berücksichtigung der gängigen Praxis in vergleichbaren Fällen als verhältnismässig und angemessen erweist.

## **6.**

Die Vorinstanz hat mit der angefochtenen Verfügung die Ausschreibung

des Einreiseverbots im SIS angeordnet. Damit wird dem Beschwerdeführer grundsätzlich die Einreise in das Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten verboten (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. d sowie Art. 13 Abs. 1 der Verordnung [EG] Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [Schengener Grenzkodex, SGK, Abl. L 105/1 vom 13. April 2006, S. 1-32]). Der darin liegende Eingriff in die Rechtsstellung des Beschwerdeführers ist hingegen nicht zu beanstanden, da letzterer nicht Bürger eines Mitgliedstaates der EU oder der EFTA ist, die Bedeutung des Falles eine Ausschreibung rechtfertigt (Art. 21 i.V.m. Art. 24 Abs. 2 SIS-II-Verordnung) und die Ausschreibung die übrigen Schengen-Staaten nicht daran hindert, dem Betroffenen aus wichtigen Gründen oder aufgrund internationaler Verpflichtungen die Einreise in das eigene Hoheitsgebiet zu gestatten bzw. ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit zu erteilen (vgl. Art. 13 Abs. 1 der Verordnung [EG] Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft [Visakodex], ABI. L 243/1 vom 15.9.2009 i.V.m Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK; Art. 25 Abs. 1 Bst. a Ziff. ii Visakodex). Die Voraussetzungen für die Ausschreibung im SIS sind demnach ebenfalls erfüllt.

#### **7.**

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist somit abzuweisen.

#### **8.**

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 Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Dispositiv Seite 10

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Dieser Betrag ist innert 30 Tagen nach Versand des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilage: Einzahlungsschein)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. ZEMIS [...] retour)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich ad ZH [...] (in Kopie)
- die Dienststelle für Bevölkerung und Migration des Kantons Wallis mit den Akten (in Kopie)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Antonio Imoberdorf

Daniel Grimm

Versand: