



Abteilung VI
F-2410/2018

Urteil vom 31. Oktober 2018

Besetzung

Richter Martin Kayser (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf,
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,
Gerichtsschreiber Jonas Weinhold.

Parteien

A. _____,
vertreten durch **B.** _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Einreiseverbot.

Sachverhalt:**A.**

Die Beschwerdeführerin (geb. 1961) ist serbische Staatsangehörige. Sie reiste im Jahr 1994 in die Schweiz ein, wo sie in der Folge die Niederlassungsbewilligung erhielt.

B.

Am 8. Februar 2016 verurteilte sie das Kantonsgericht Luzern wegen qualifizierten Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren und vier Monaten (Akten des Amts für Migration des Kantons Luzern [LU-act.] 24/S. 110-131).

C.

Infolgedessen wiederrief das Amt für Migration des Kantons Luzern mit Verfügung vom 20. Februar 2017 ihre Niederlassungsbewilligung und wies sie aus der Schweiz weg (Akten der Vorinstanz [SEM act.] 2; bestätigt mit Urteil des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern vom 25. September 2017 [LU-act. 62/S. 382-391]).

D.

Am 26. März 2018 erliess die Vorinstanz gegenüber der Beschwerdeführerin ein ab dem 1. April 2018 gültiges Einreiseverbot für die Dauer von fünf Jahren. Die Massnahme wurde zugleich im Schengener Informationssystem (SIS II) ausgeschrieben; einer Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (SEM act. 3 und 5).

E.

Dagegen gelangte die Beschwerdeführerin mit Rechtsmitteleingabe vom 20. April 2018 ans Bundesverwaltungsgericht. Das Einreiseverbot sei einer tatsächlichen und rechtlichen Prüfung zu unterziehen. Insbesondere sei zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin nicht vorbestraft sei und einen in der Schweiz niedergelassenen Ehemann habe. Die Fernhaltemassnahme sei mithin zu reduzieren oder in eine Geldstrafe umzuwandeln (Akten des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer act.] 1).

F.

Die Beschwerdeführerin leistete in der Folge einen Kostenvorschuss (vgl. BVGer act. 6 und 9).

G.

In ihrer Vernehmlassung vom 18. Juli 2018 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 11).

H.

Die Beschwerdeführerin liess sich in der Folge nicht mehr vernehmen.

I.

Am 3. Oktober 2018 gingen die kantonalen Akten ein (BVGer act. 17).

J.

Auf den weiteren Inhalt der Akten wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Vom SEM erlassene Einreiseverbote sind mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 31 ff. VGG i.V.m. Art. 5 VwVG). Das Rechtsmittelverfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind gegeben (Art. 50 und 52 VwVG).

1.3 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in vorliegender Sache endgültig (vgl. Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

2.

Mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht können vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen. Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage im Zeitpunkt seines Entscheides (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

3.1 Gegenüber Ausländerinnen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben, kann gestützt auf Art. 67 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG, SR 142.20) ein Einreiseverbot verfügt werden. Ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist insbesondere gegeben, wenn gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen missachtet werden (Art. 80 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]).

3.2 Einreiseverbote werden grundsätzlich für die Dauer von höchstens fünf Jahren erlassen (Art. 67 Abs. 3 erster Satz AuG). Geht von der Person indessen eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus, ist die Anordnung eines länger als fünf Jahre dauernden Einreiseverbots zulässig (Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG).

Die Annahme einer schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinn von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG setzt eine qualifizierte Gefährdungslage voraus. Über deren Vorliegen ist nach Massgabe aller Umstände des Einzelfalls zu befinden. Sie ist nicht leichthin anzunehmen. Gemäss Rechtsprechung kann sie sich aus der Hochwertigkeit des deliktisch bedrohten Rechtsguts (z.B. Leib und Leben), aus der Zugehörigkeit des drohenden Delikts zur besonders schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension (z.B. Drogenhandel), aus der wiederholten Delinquenz und ihrer zunehmenden Schwere oder aus dem Fehlen einer günstigen Prognose ergeben. Die zu befürchtenden Delikte müssen einzeln oder in ihrer Summe das Potential haben, eine aktuelle und schwerwiegende Gefahr zu begründen (vgl. BGE 139 II 121 E. 6.3; Urteil des BGer 2C_520/2017 vom 15. November 2017 E. 3.2.6). Insofern anerkennt auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) insbesondere bei Betäubungsmitteldelikten ein berechtigtes Interesse an einem harten staatlichen Durchgreifen und einer damit einhergehenden zulässigen Einschränkung des Familienlebens (Urteil des BVerfG F-4997/2015 vom 6. Februar 2017 E. 5.2 m.H.).

Zur Verneinung des Vorliegens einer solchen Gefährdung bedarf es einer längerfristigen Bewährung der straffälligen Person. Dabei ist für die Berechnung der Dauer des klaglosen Verhaltens nicht auf den Begehungs- oder Urteilszeitpunkt abzustellen. Entscheidend ist vielmehr, wie lange sich

die betroffene Person nach ihrer Entlassung aus der Haft in Freiheit bewährt hat (vgl. BVGE 2014/20 E. 5.4 m.H.). Zu beachten ist schliesslich die vom Strafrecht divergierende Zielsetzung des Ausländerrechts: Während der Strafvollzug auch dem Resozialisierungsgedanken Rechnung trägt, steht für die Migrationsbehörden das Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Vordergrund. Daraus ergibt sich im Ausländerrecht ein strengerer Beurteilungsspielraum (zum Ganzen Urteil des BVGer F-1388/2017 vom 24. Juli 2018 E. 4.3 m.H.).

3.3 Gemäss dem Urteil des Kantonsgerichts Luzern vom 8. Februar 2016 machte sich die Beschwerdeführerin der mehrfachen Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz strafbar. Während eines Zeitraums von viereinhalb Jahren (Oktober 2008 bis Mai 2013) habe sie sich der unbefugten Veräusserung bzw. des unbefugten Besitzes von total 360 Gramm reinem Heroin strafbar gemacht und damit die Gesundheit vieler Menschen gefährdet. Dabei handle es sich nur schon wegen der Menge des Betäubungsmittels um einen schweren Fall. In Mittäterschaft habe sie sich regelmässig und dauerhaft am Drogenhandel beteiligt und sich dabei selbst von der Verurteilung und Ausschaffung zweier mitbeteiligter Söhne nicht abhalten lassen. Dem Drogengeschäft sei sie aus rein finanziellen Motiven nachgegangen. Im Strafverfahren sei sie sodann trotz stichhaltiger Beweise weder geständig noch reuig gewesen. Es sei ihr zwar zugute zu halten, dass sie dabei mit gewissen Loyalitätserwartungen ihrer Söhne konfrontiert gewesen sei; ihr Verschulden wiege dennoch mittelschwer (vgl. Verfügung des Amts für Migration des Kantons Luzern vom 20. Februar 2017 E. 4.1 [SEM act. 2/22] mit Hinweis auf das Urteil des Kantonsgerichts Luzern vom 8. Februar 2016 E. 4.3.4 f. und 5.1.3 [LU-act. 24/S. 121-125]).

3.4 Die Verurteilung der Beschwerdeführerin durch das Kantonsgericht Luzern vom 8. Februar 2016 zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren und vier Monaten wiegt nur schon aufgrund des Strafmasses schwer (vgl. zur verhängten Strafe als Ausgangspunkt und Massstab für die Schwere des Verschuldens vgl. BGE 129 II 2015 E. 3.1; 139 I 145 E. 2.4; Urteil des BGer 2C_749/2015 vom 10. September 2015 E. 2.3). Erschwerend kommt hinzu, dass sie sich durch den Handel mit Betäubungsmitteln gestützt auf die obigen Erwägungen in einem äusserst sensitiven Bereich strafbar gemacht hat. Das deliktische Verhalten der Beschwerdeführerin während eines Zeitraums von beinahe fünf Jahren zeugt sodann von einer erheblichen kriminellen Energie, besonders da sie sich selbst von der Verhaftung und Ausschaffung zweier Söhne nicht davon abhalten liess. Beträchtlich ist auch die umgesetzte und gelagerte Menge reinen Heroins (vgl. Art. 19 Abs. 2

Bst. a des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe [Betäubungsmittelgesetz, BetmG, SR 812.121], der bereits ab 12 Gramm reinem Heroin erfüllt gewesen wäre [Urteil des BGer 6B_1226/2015 vom 5. August 2016 E. 2.4.4 m.H.]). Angesichts dessen ist es unerheblich, dass Beschwerdeführerin keine Vorstrafen aufweist, zumal eine längerfristige Bewährung mit Blick auf die Schwere des Delikts im jetzigen Zeitpunkt zu verneinen ist (vgl. Urteil des BVGer F-1388/2017 vom 24. Juli 2018 E. 4.5 m.H.). Im Übrigen wurde eine solche von der Beschwerdeführerin auch nicht behauptet.

3.5 Die vorliegende Betrachtung des Einzelfalls lässt festhalten, dass von der Beschwerdeführerin eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinn von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG ausgeht (vgl. Urteile des BVGer F-3241/2016 vom 21. September 2017 E. 4 und 5.4 sowie F-4997/2015 vom 6. Februar 2017 E. 5). Die Regelmaximaldauer eines Einreiseverbots kann deshalb überschritten werden.

4.

4.1 Es bleibt zu prüfen, ob das auf fünf Jahre befristete Einreiseverbot in rechtskonformer Anwendung des Ermessens ergangen und angemessen ist. Dabei steht der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Vordergrund. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine wertende Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme einerseits und den von ihr beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen andererseits vorzunehmen. Die Stellung der verletzten und gefährdeten Rechtsgüter, die Besonderheiten des ordnungswidrigen Verhaltens und die persönlichen Verhältnisse der Verfügungsbelasteten bilden hierbei den Ausgangspunkt der Überlegungen (Art. 96 AuG, ferner BVGE 2014/20 E. 8.1; Urteil des BVGer F-1388/2017 vom 24. Juli 2018 E. 5.1 m.H.).

4.2 Wie oben festgehalten geht von der Beschwerdeführerin eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus (vgl. vorn E. 3.4 und 3.5). Aus generalpräventiven Gründen sollen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zudem durch eine konsequente Massnahmenpraxis geschützt werden (vgl. BVGE 2014/20 E. 8.2 m.H. und Urteil des BVGer F-1388/2017 vom 24. Juli 2018 E. 5.2). Aus diesen Gründen ist ein grosses öffentliches Interesse an der Fernhaltung der Beschwerdeführerin gegeben.

4.3 Im Hinblick auf die privaten Interessen fragt sich lediglich, ob der über den Verlust des Aufenthaltsrechts hinausgehende, durch das Einreiseverbot zusätzlich bewirkte Eingriff in die Interessen der Beschwerdeführerin einer rechtlichen Prüfung standhält (Urteile des BVGer F-1388/2017 vom 24. Juli 2018 E. 5.4 und 5.5 sowie F-5290/2015 vom 3. Juli 2017 E. 7.3 und 7.4).

Bei Vorliegen wichtiger Gründe können Einreiseverbote gestützt auf Art. 67 Abs. 5 AuG gesuchsweise für kurze, klar begrenzte Zeit suspendiert werden. Demnach liegt die Erschwernis während der Geltungsdauer der Fernhaltungsmassnahme nicht in einem absoluten Verbot von Einreisen. Sie besteht vielmehr in der Notwendigkeit, im Vorfeld eines Besuchsaufenthalts in der Schweiz eine vorübergehende Aufhebung des Einreiseverbots zu erwirken. In diesem Rahmen hat die Beschwerdeführerin weiterhin die Möglichkeit, Beziehungen zu ihrem Ehemann und weiteren ihr in der Schweiz nahe stehenden Personen zu pflegen. Den Beteiligten steht es ausserdem offen, den Kontakt mit modernen Kommunikationsmitteln aufrecht zu erhalten bzw. sich ausserhalb des Schengen-Gebiets – z.B. in Serbien – zu treffen (Urteil des BVGer F-1388/2017 vom 24. Juli 2018 E. 5.5).

Unter diesen Umständen vermag das Einreiseverbot als solches die Pflege der Beziehung zu ihren hier lebenden Familienangehörigen insgesamt nur in einem erheblich relativierten Umfang zu beeinträchtigen.

4.4 Insbesondere zur Befristung des Einreiseverbots ist dem bisherigen Aufenthalt der Beschwerdeführerin Bedeutung beizumessen. In dieser Hinsicht ist zu bemerken, dass sie als 33-jährige in die Schweiz einreiste und hier während mehr als zwanzig Jahren zusammen mit ihrer Familie über ein Bleiberecht verfügte. Enge Bindungen zur Schweiz können ihr deshalb nicht abgesprochen werden. Eine besonders erfolgreiche Integration ist angesichts ihres oben beschriebenen deliktischen Verhaltens dennoch zu verneinen (vgl. Art. 4 AuG i.V.m. Art. 4 Bst. a der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern [VIntA, SR 142.205]).

4.5 Trotz der vorstehenden Einschränkungen ist nicht zu verkennen, dass das mit dem Einreiseverbot verbundene Kontrollregime die Beschwerdeführerin erheblich trifft. Diese Betroffenheit vermag indes das grosse öffentliche Interesse an einer längerfristigen Fernhaltung der Beschwerdeführe-

rin nicht entscheidend zurückzudrängen. Gestützt auf eine wertende Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen erachtet das Bundesverwaltungsgericht das von der Vorinstanz verhängte Einreiseverbot als verhältnismässig und angemessen (vgl. Urteile des BVGer F-3241/2016 vom 21. September 2017 sowie F-4997/2015 vom 6. Februar 2017, in welchen eine Befristung der Fernhaltmassnahme auf sechs Jahre bestätigt wurde). Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass die beantragte Umwandlung der Fernhaltmassnahme in eine Geldstrafe gesetzlich nicht möglich ist (vgl. Urteil des BVGer F-3002/2016 vom 10. Juli 2017 E. 5.4). Das durch die Vorinstanz verhängte Einreiseverbot ist deshalb zu bestätigen.

5.

Mit Blick auf die Schwere des Eingriffs ist die Ausschreibung der Beschwerdeführerin im SIS II ebenfalls zu bestätigen (vgl. Art. 21 und Art. 24 Ziff. 2 Bst. a der Verordnung [EG] Nr. 1987/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation, Abl. L 381/4 vom 28.12.2006).

6.

Insgesamt erweist sich die angefochtene Verfügung im Licht von Art. 49 VwVG als rechtmässig. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

7.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin die Kosten aufzuerlegen (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 nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Dieser Betrag ist durch den am 5. Juli 2018 in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] zurück)
- das Amt für Migration des Kantons Luzern (Ref-Nr. [...])

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Martin Kayser

Jonas Weinhold

Versand: