



## Urteil vom 14. Oktober 2015

---

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),  
Richter Daniele Cattaneo,  
Richterin Jenny de Coulon Scuntaro,  
Gerichtsschreiber Julius Longauer.

---

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
vertreten durch Jürg Federspiel, Rechtsanwalt,

gegen

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

---

Gegenstand

Einreiseverbot.

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

Der Beschwerdeführer ist mazedonischer Staatsangehöriger (geb. 1967). Am 15. August 1995 heiratete er in seiner Heimat eine in der Schweiz aufenthaltsberechtigte Landsfrau. Am 11. Mai 1996 gelangte er im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz und erhielt im Kanton Zürich eine Aufenthaltsbewilligung. Seit dem 17. Mai 2002 war er im Besitz einer Niederlassungsbewilligung. Aus der Ehe des Beschwerdeführers gingen zwei Kinder hervor (geb. 2008 und 2010).

**B.**

Der Beschwerdeführer wurde während seines Aufenthalts in der Schweiz wiederholt straffällig:

- Mit Strafbefehl vom 21. Juli 1998 verurteilte die Bezirksanwaltschaft Zürich den Beschwerdeführer wegen falscher Anschuldigung und Begünstigung unter Ansetzung einer Probezeit von 2 Jahren zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 14 Tagen Gefängnis sowie einer Busse von Fr. 500.- (Akten des Migrationsamts des Kantons Zürich [nachfolgend: ZH act.] 3).
- Das Bezirksamt Unterrheintal erklärte den Beschwerdeführer mit Strafbefehl vom 27. März 2000 des Führens eines Motorfahrzeugs trotz Entzugs des Lernfahrausweises und der Widerhandlung gegen das Waffengesetz schuldig und verurteilte ihn zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 10 Tagen Haft bei einer Probezeit von 2 Jahren und zu einer Busse von Fr. 700.- (ZH act. 4).
- Das Bezirksgericht Zürich sprach den Beschwerdeführer mit Urteil vom 16. September 2004 der qualifizierten Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz schuldig und verurteilte ihn unter Ansetzung einer Probezeit von 4 Jahren zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 18 Monaten Gefängnis (ZH act. 8).
- Mit Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich vom 19. November 2012 wurde der Beschwerdeführer der qualifizierten Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz schuldig gesprochen und mit 5 Jahren Freiheitsstrafe bestraft (ZH act. 16). Eine dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesgericht mit Urteil 6B\_164/2013 vom 11. April 2013 ab (ZH act. 17).

**C.**

Als Folge seiner Straffälligkeit wurde der Beschwerdeführer am 12. April 2001 (ZH act. 5) und am 30. November 2004 (ZH act. 9) von der kantonalen Migrationsbehörde förmlich verwarnet. Es wurden ihm schwerer wiegende fremdenpolizeiliche Massnahmen für den Fall in Aussicht gestellt, dass er erneut gerichtlich bestraft werden oder sein Verhalten zu anderen berechtigten Klagen Anlass geben sollte.

**D.**

Mit Verfügung vom 19. Dezember 2013 widerrief das Migrationsamt des Kantons Zürich die Niederlassungsbewilligung des Beschwerdeführers und wies ihn aus der Schweiz weg (ZH act. 30). Die vom Beschwerdeführer dagegen eingereichten Rechtsmittel blieben erfolglos (Rekursentscheid der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich vom 27. März 2014, ZH act. 41, Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 25. Juni 2014, ZH act. 45, und Urteil des Bundesgerichts 2C\_757/2014 vom 15. September 2014, ZH act. 47).

**E.**

Der Beschwerdeführer wurde per 17. Mai 2014 – d.h. noch während der Rechtshängigkeit des Verfahrens auf Widerruf der Niederlassungsbewilligung – unter Ansetzung einer Probefrist von 610 Tagen und Anordnung einer Bewährungshilfe bedingt aus dem Strafvollzug entlassen (Verfügung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich vom 25. April 2014, ZH act. 42). Am 22. Oktober 2014 verliess der Beschwerdeführer in Nachachtung der ihm nach Abschluss des Widerrufverfahrens gesetzten Frist kontrolliert und fristgerecht die Schweiz (ZH act. 53).

**F.**

Bereits am 29. September 2014 übermittelte das Migrationsamt des Kantons Zürich seine Akten der Vorinstanz und ersuchte um Prüfung eines Einreiseverbots (Akten des SEM [bis 31.12.2014: Bundesamt für Migration, BFM] [nachfolgend: SEM act.] 1).

**G.**

Am 8. Oktober 2014 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, dass sie aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen die Voraussetzungen zum Erlass eines mehrjährigen Einreiseverbotes nach Art. 67 AuG als erfüllt betrachte, und gewährte ihm dazu das rechtliche Gehör (SEM act. 2/32). Von dieser Möglichkeit machte der Beschwerdeführer am 24. Oktober 2014 Gebrauch (SEM act. 4/40).

**H.**

Mit Verfügung vom 4. November 2014 verhängte die Vorinstanz gegen den Beschwerdeführer ein 10-jähriges Einreiseverbot und ordnete dessen Ausschreibung im Schengener Informationssystem (SIS) an. Einer allfälligen Beschwerde entzog sie die aufschiebende Wirkung.

**I.**

Mit Rechtsmitteleingabe an das Bundesverwaltungsgericht vom 4. Dezember 2014 beantragt der Beschwerdeführer durch seinen Rechtsvertreter die ersatzlose Aufhebung des Einreiseverbots, eventualiter dessen Befristung auf maximal drei Jahre. In prozessualer Hinsicht ersucht der Beschwerdeführer um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege mit seinem Rechtsvertreter als unentgeltlichem Rechtsbeistand.

**J.**

Mit Zwischenverfügung vom 16. Januar 2015 lehnte das Bundesverwaltungsgericht die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ab.

**K.**

Die Vorinstanz verzichtete in ihrer Vernehmlassung vom 18. Februar 2015 auf eine inhaltliche Stellungnahme und schloss auf Abweisung der Beschwerde.

**L.**

Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit rechtserheblich, in den Erwägungen eingegangen.

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Verfügungen des SEM, die ein Einreiseverbot nach Art. 67 AuG zum Gegenstand haben, unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 112 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

**1.2** Gemäss Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. auch Art. 2 Abs. 4 VwVG).

**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. 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 Sachverhalts und – soweit nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat – die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Recht 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 kann ein Einreiseverbot unter anderem gegenüber einer ausländischen Person verfügen, die gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet (Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG). Das Einreiseverbot wird für eine Dauer von höchstens fünf Jahren verhängt (Art. 67 Abs. 3 erster Satz AuG). Die Anordnung eines Einreiseverbots von mehr als fünf Jahren Dauer ist zulässig, wenn von der ausländischen Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht (Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG). Das Bundesverwaltungsgericht hat unlängst entschieden, dass alle Einreiseverbote, die gestützt auf Art. 67 Abs. 1 und 2 AuG ergehen, auf eine bestimmte Dauer zu befristen sind. Die Verbotsdauer kann dabei fünf Jahre überschreiten und bis maximal 15 Jahre, im Wiederholungsfall 20 Jahre betragen (vgl. BVGE 2014/20). Aus humanitären Gründen kann von der Verhängung eines Einreiseverbots abgesehen oder ein solches vorübergehend aufgehoben werden (Art. 67 Abs. 5 AuG).

**3.2** Das Einreiseverbot dient der Abwendung künftiger Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (BBI 2002 3709, 3813). Soweit Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG mit dem *Verstoss* gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar an vergangenes Verhalten des Betroffenen anknüpft, steht die Gefahrenabwehr durch Generalprävention im Sinne der Einwirkung auf andere Rechtsgenossen im Vordergrund (zur Generalprävention im Ausländerrecht vgl. etwa Urteil des BGer 2C\_282/2012 vom 31. Juli

2012 E. 2.5 mit Hinweisen). Die Spezialprävention kommt zum Tragen, soweit Art. 67 Abs. 2 Bst. b AuG als alternativen Fernhaltegrund die *Gefährdung* der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch den Betroffenen selbst nennt. Ob eine solche Gefährdung vorliegt, ist gestützt auf die gesamten Umstände des Einzelfalles im Sinne einer Prognose zu beurteilen, die sich in erster Linie auf das vergangene Verhalten des Betroffenen abstützen muss.

**3.3** 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 (BBI 2002 3709, 3813). Ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung liegt 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 setzt dagegen voraus, dass konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung führen wird (Art. 80 Abs. 2 VZAE).

**3.4** Eine schwerwiegende Gefahr für die öffentlich Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG setzt mehr voraus als eine "einfache" Gefährdung gemäss Art. 67 Abs. 2 Bst. a zweiter Halbsatz AuG, wie sie weiter oben beschrieben wurde. Verlangt wird eine qualifizierte Gefährdungslage, worüber nach Massgabe aller Umstände des Einzelfalles zu befinden ist. Eine solche Gefährdungslage darf nicht leichthin angenommen werden. Nach der Rechtsprechung kann sie sich beispielsweise aus der Hochwertigkeit des deliktisch bedrohten Rechtsguts ergeben (z.B. Leib und Leben, körperliche und sexuelle Integrität, Gesundheit), aus der Zugehörigkeit des drohenden Delikts zur besonders schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension (z.B. Terrorismus, Menschen- und Drogenhandel, organisierte Kriminalität) oder aus einer zunehmend schwereren Delinquenz bei Wiederholungstätern mit ungünstiger Legalprognose (vgl. BGE 139 II 121 E. 6.3; Urteil des BGer 2C\_270/2015 vom 6. August 2015 E. 4.2; BVGE 2013/4 E. 7.2.4; Urteil des BVGer C-5602/2012 vom 16. Januar 2015 E. 6.1 m.H.).

**4.**

Die Vorinstanz begründet die angefochtene Verfügung, ohne es ausdrücklich so zu deklarieren, mit einer schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG. Demzufolge sah sie sich an die grundsätzliche Begrenzung eines Einreiseverbots auf fünf Jahre Dauer, wie sie von Art. 67 Abs. 3 erster Satz AuG vorgesehen wird, nicht gebunden.

**4.1** Der Beschwerdeführer wurde am 19. November 2012 vom Obergericht des Kantons Zürich wegen qualifizierter Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz zu einer Freiheitsstrafe von 5 Jahren verurteilt. Das Obergericht sah es als erstellt an, dass der Beschwerdeführer am 25. Februar 2010 anlässlich eines am Vortag vereinbarten konspirativen Treffens vom mitangeklagten Drogenlieferanten 10 Kilogramm Heroingemisch (Reinheitsgrad von 45 %) zwecks Weiterverkaufs übernahm. Ob der Beschwerdeführer im Rahmen einer Drogenhändlerorganisation oder als Alleintäter tätig gewesen war, konnte zwar nicht geklärt werden. Für das Obergericht war es jedoch klar, dass der Beschwerdeführer angesichts des Auftretens (Vereinbaren eines konspirativen Treffens mit seinem Mittäter [dem Lieferanten], selbständige Bestellung einer erheblichen Menge von Drogen und deren persönliche Entgegennahme am nächsten Tag), das er bei dem Drogengeschäft an den Tag legte, gewiss nicht ein einfacher Kurier war, wie seine Verteidigung glauben lassen wollte. Das Obergericht hielt ferner fest, dass der Beschwerdeführer mit direktem Vorsatz gehandelt habe, kein Fall von Beschaffungskriminalität vorliege, sondern der Beschwerdeführer einzig aus finanziellen Motiven tätig geworden sei, und er sich auch nicht in einer persönlichen Notlage befunden habe. Einsicht oder Reue konnte das Obergericht beim Beschwerdeführer, der bis zuletzt alle Vorwürfe bestritt, nicht erkennen. Insgesamt wurde das Verschulden des Beschwerdeführers als erheblich bewertet.

**4.2** Das war nicht das erste Mal, dass der Beschwerdeführerin in schwerwiegender Weise mit der schweizerischen Rechtsordnung in Konflikt geriet. Nachdem er in den Jahren 1998 und 2000 zwei Verurteilungen zu 14 Tagen Gefängnis bedingt und Busse von Fr. 500.- wegen falscher Anschuldigung und Begünstigung bzw. 10 Tage Haft bedingt und Busse von Fr. 700.- wegen Führens eines Motofahrzeugs trotz Entzugs des Lernfahrausweises und Widerhandlung gegen das Waffengesetz erwirkt hatte, musste ihn das Bezirksgericht Zürich am 16. September 2004 ebenfalls wegen qualifizierter Widerhandlung gegen das Betäubungsmittelgesetz zur Re-

chenschaft ziehen. Gemäss den Feststellungen des Bezirksgerichts übergab der Beschwerdeführer am 16. September 2002 einem anderen Drogenhändler 500 Gramm Heroin zum Preis von Fr. 14'000.-. Das Bezirksgericht bezeichnete den Beschwerdeführer, der schon alle gegen ihn erhobenen Vorwürfe bestritt, als einen selbst nicht süchtigen, ausschliesslich aus pekuniären Gründen handelnden Zulieferer an Zwischenhändler. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Beschwerdeführer Ersttäter war, stufte es sein Verschulden innerhalb des mit hoher Strafdrohung versehenen qualifizierten Straftatbestands als nicht mehr leicht ein und verurteilte ihn zu einer bedingten Gefängnisstrafe von 18 Monaten bei einer Probezeit von 4 Jahren.

**4.3** Dass das Verhalten des Beschwerdeführers, das der Verurteilung vom 19. November 2012 zugrunde liegt, als Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a erster Halbsatz AuG zu werten ist, liegt auf der Hand und bedarf keiner weiteren Erläuterung. Es kann vernünftigerweise auch nicht in Abrede gestellt werden, dass vom Beschwerdeführer zum Zeitpunkt seiner Festnahme am 8. Dezember 2011 nicht nur eine einfache Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG zweiter Halbsatz AuG ausging, sondern dass diese Gefahr im Sinne von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG qualifiziert war. Denn der uneinsichtige Beschwerdeführer wurde aus reinem Gewinnstreben in einem Bereich schwer straffällig, der wegen der Hochwertigkeit der betroffenen Rechtsgüter besonders sensibel ist und in dem daher rechtsprechungsgemäss selbst ein geringes Restrisiko weiterer Störungen nicht in Kauf genommen werden kann. Drogenhandel gehört denn auch zu denjenigen Anlasstaten, die gemäss Art. 121 BV zum Verlust des Aufenthaltsrechts und zur Verhängung eines langjährigen Einreiseverbots führt (vgl. etwa BGE 139 I 145 E. 2.5, 31 E. 2.3, 16 E. 2.2 je m.H.). Schwer ins Gewicht fällt, dass der Beschwerdeführer bereits vorbestraft war – unter anderem in einschlägiger Weise wegen mengenmässig qualifizierten Drogenhandels – und er sich weder von den bedingt ausgesprochenen Freiheitsstrafen noch von den ausländerrechtlichen Verwarnungen vom 24. Januar 2001 und 20. November 2004 beeindruckt liess, danach vielmehr noch schwerer straffällig wurde. Alles in allem vermittelte er das Bild eines notorischen, uneinsichtigen und sanktionsunempfindlichen Rechtsbrechers.

**4.4** Zu prüfen ist, wie es sich zum heutigen Zeitpunkt mit der Gefahr künftiger Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verhält: Der Be-

schwerdeführer räumt in diesem Zusammenhang ein, dass er in der Vergangenheit wiederholt straffällig geworden sei, macht aber geltend, die seiner Verurteilung vom 19. November 2012 (und erst recht der vom 16. September 2004) zugrunde liegenden Delikte lägen doch schon mehrere Jahre zurück. Er habe sodann die Freiheitsstrafe nicht nur unter bester Führung, sondern im offenen Vollzug verbüsst, was nur Personen offenstehe, die gerade keine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit darstellten. Mit seiner besonders guten Führung im Strafvollzug sowie mit seinem Verhalten im Zeitraum zwischen seiner bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug und dem Widerruf der Niederlassungsbewilligung habe er gezeigt, dass er seine Lehren gezogen und nun klar willens und auch fähig sei, sich künftig vollkommen an Recht und Ordnung zu halten.

**4.5** Dem Beschwerdeführer kann nicht gefolgt werden. Wohl delinquierte er letztmals am 25. Februar 2010. In den seither vergangenen knapp 5 ½ Jahren hat er sich, soweit bekannt, nichts mehr zuschulden kommen lassen. Allerdings befand sich der Beschwerdeführer zwischen dem 2. November 2010 und 17. Mai 2004 im Wesentlichen in Untersuchungs- bzw. Sicherheitshaft und anschliessend im Strafvollzug. Daneben stand er unter dem Druck eines ausländerrechtlichen Verfahrens auf Widerruf seiner Niederlassungsbewilligung, das erst am 15. September 2014 seinen Abschluss fand, und einer laufenden strafrechtlichen Probezeit. Dass sich der Beschwerdeführer in dieser Zeit wohlverhielt, ist anzuerkennen. Bei der Beurteilung der Frage, ob er sich in Freiheit bewähren wird, kommt jedoch dem Verhalten unter den Bedingungen des (offenen oder geschlossenen) Strafvollzugs, der von engmaschiger Kontrolle und Betreuung geprägt ist, nur untergeordnete Bedeutung zu. Angesichts der spezifischen Interessenslage gilt dieselbe Einschränkung für die Aussagekraft des Wohlverhaltens, wenn der Betroffene unter dem Druck einer strafrechtlichen Probezeit steht oder sich in einem ausländerrechtlichen Verfahren befindet, in dem ihm der Verlust seines Aufenthaltstitels droht (vgl. etwa Urteile des BGer 2C\_270/2015 vom 6. August 2015 E. 8.3, 2C\_530/2014 vom 22. Januar 2015 E. 4.2, 2C\_953/2013 vom 16. September 2014 E. 3.2.1, je m.H.). Im Übrigen ist die Zeitspanne, die seit der bedingten Entlassung des Beschwerdeführers aus dem Strafvollzug vergangen ist, zu kurz bemessen, als dass verlässliche Schlüsse auf das künftige Wohlverhalten gezogen werden könnten. Die vom Beschwerdeführer angerufenen Elemente sind daher weder einzeln noch in ihrer Gesamtheit geeignet, die von ihm ausgehende Gefahr zu relativieren. Es ist nach wie vor von einer schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG auszugehen.

**4.6** Als Zwischenergebnis ist somit festzustellen, dass der Beschwerdeführer nicht nur den Fernhaltegrund einer Verletzung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a erster Halbsatz AuG gesetzt hat. Darüber hinaus liegt gegen ihn auch zum heutigen Zeitpunkt der qualifizierte Fernhaltegrund einer schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit im Sinne von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG vor. Das gegen ihn verhängte Einreiseverbot darf daher ohne Verletzung von Art. 67 Abs. 3 erster Satz AuG die Dauer von fünf Jahren übersteigen.

## **5.**

Den Entscheid darüber, ob ein Einreiseverbot anzuordnen und wie es zeitlich festzulegen ist, legt Art. 67 Abs. 2 AuG in das pflichtgemässe Ermessen der Behörde. Im Vordergrund steht der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der eine wertende Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme und den beeinträchtigten Interessen des Betroffenen verlangt. Ausgangspunkt der Überlegungen bilden die Stellung der verletzten oder gefährdeten Rechtsgüter, die Besonderheiten des ordnungswidrigen Verhaltens und die persönlichen Verhältnisse des Verfügungsbelasteten (Art. 96 AuG; ferner statt vieler ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 613 ff.).

**5.1** Vom Beschwerdeführer geht, wie weiter oben ausgeführt wurde, eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in einem besonders sensitiven Bereich aus. Die seit den Straftaten vergangene Zeitdauer und das seitherige Wohlverhalten des Beschwerdeführers ändern an dieser Bewertung nichts. Darauf wurde bereits weiter oben eingegangen, sodass an dieser Stelle auf weitere Erörterungen verzichtet werden kann. Dementsprechend erheblich ist das öffentliche Interesse an einer langjährigen Fernhaltung des Beschwerdeführers.

**5.2** Der Beschwerdeführer hält dem öffentlichen Interesse entgegen, dass er sich mehr als 18 Jahre in der Schweiz aufgehalten habe. Hier lebten seine Ehefrau und seine zwei Kinder, die alle im Besitz der Niederlassungsbewilligung seien. Insbesondere die beiden Kinder, deren enge Bezugsperson und Vorbild er sei, seien auf regelmässige Kontakte mit ihm angewiesen. Deshalb habe die Berufsbeiständin der beiden Kinder in einem Schreiben vom 28. Oktober 2014 an die Vorinstanz angeregt, auf ein Einreiseverbot gänzlich zu verzichten. Der Beschwerdeführer führt weiter aus, in der Schweiz seien auch bei der Geburt verstorbene Zwillinge bestattet,

deren Grab er in der Vergangenheit häufig besucht habe und auch in Zukunft regelmässig besuchen können müsse. Überhaupt befände sich sein gesamtes Beziehungsnetz, also alle Personen, zu denen er eine enge Beziehung unterhalte, in der Schweiz. Die Pflege dieser familiären und ausserfamiliären Kontakte lege im Lichte der Garantie des Familien- und Privatlebens sowie des Kindeswohls einen gänzlichen Verzicht auf ein Einreiseverbot nahe. Die von der Vorinstanz erwähnte Möglichkeit einer bloss zeitweiligen Suspension erscheine klar als ungenügend. Dadurch werde die Pflege der genannten Beziehungen in unnötiger und unverhältnismässiger Weise erschwert, was einen unzulässigen Eingriff in die genannten Rechtsgüter darstelle. Der Beschwerdeführer beruft sich in diesem Zusammenhang auf Art. 8 EMRK, Art. 11, 13 und 14 BV sowie Art. 5 Bst. a und b der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger [nachfolgend: Rückführungsrichtlinie, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98]), ferner auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der Sache *Udeh* gegen die Schweiz vom 16. April 2013 (Nr. 12020/09), die er als verletzt betrachtet. Zumindest aber, so der Beschwerdeführer, müsse die Dauer des Einreiseverbots auf maximal drei Jahre begrenzt werden. Schon die Ausschöpfung der in Art. 67 Abs. 3 erster Satz AuG festgelegten Regelhöchstdauer eines Einreiseverbots von 5 Jahren lasse sich angesichts der gesamten Umstände nicht rechtfertigen. Umso weniger rechtfertige sich ein Einreiseverbot von 10 Jahren Dauer, was der doppelten gesetzlichen Regelhöchstdauer entspreche.

**5.2.1** Das Bundesverwaltungsgericht anerkennt, dass wesentliche, von der EMRK und der Bundesverfassung geschützte Lebensinteressen des Beschwerdeführers in der Schweiz liegen. Es anerkennt auch, dass dem Kindeswohl im Rahmen der Interessenabwägung ein besonderes Gewicht zukommt. Der Beschwerdeführer irrt jedoch, wenn er sich nicht weiter begründet auf Art. 14 BV und Art. 5 Bst. a und b der Rückführungsrichtlinie beruft. Art. 14 BV, der das Recht auf Eingehung einer Ehe und Gründung einer Familie gewährleistet, ist durch das Einreiseverbot zum vorherein nicht berührt. Auch Art. 5 Bst. a und b der Rückführungsrichtlinie, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Umsetzung der Richtlinie das Wohl des Kindes und die familiären Bindungen in gebührender Weise zu berücksichtigen, ist nicht zielführend. Zum einen ist die Rückführungsrichtlinie für die Schweiz völkerrechtlich nur soweit verbindlich, als sie eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes darstellt, was vorliegend nicht der Fall ist (vgl. BVGE 2014/20 E. 6.3 m.H.). Zum anderen ist die Richtlinie ihrer

Rechtsnatur nach grundsätzlich nicht self executing (Roland BIEBER / ASTRID EPINEY / MARCEL HAAG, Die Europäische Union, 10. Aufl. 2013, S. 190 ff.) und schliesslich und endlich enthält die angerufene Bestimmung nichts, was nicht kraft Landes- und anderem Völkerrecht ohnehin gilt.

**5.2.2** In der Sache weist das Bundesverwaltungsgericht darauf hin, dass es im vorliegenden Verfahren nicht um ein Aufenthaltsrecht geht – ein solches wurde dem Beschwerdeführer rechtskräftig entzogen –, sondern um eine Fernhaltemassnahme. Die beanstandeten Beeinträchtigungen des Familien- und Privatlebens sind daher nur soweit rechtserheblich, als sie unmittelbar auf das Einreiseverbot zurückzuführen sind. Stellen sie sich dagegen als Folge des Verlustes eines auf Dauer angelegten Aufenthaltsrechts dar, können sie im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht berücksichtigt werden. Die entscheidende Frage lautet, ob der Malus, den der Beschwerdeführer dadurch erfährt, dass er in seiner Eigenschaft *als eine ausländische Person ohne Aufenthaltsrecht in der Schweiz* mit einem Einreiseverbot belegt wird, vor Art. 8 Ziff. 1 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV standhält. Diese Erschwernis besteht nicht im Verunmöglichen von Einreisen zu bewilligungsfreien Kurzaufenthalten in der Schweiz zwecks Besuchs, Tourismus oder ähnlichem, sondern in der Notwendigkeit, vor jeder solchen Einreise eine Suspension des Einreiseverbots einzuholen (Art. 67 Abs. 5 VwVG). Eine solche Suspension setzt wichtige Gründe voraus und wird praxisgemäss nur für eine kurze und klar begrenzte Zeit gewährt. Den Beteiligten bleibt jedoch die Möglichkeit erhalten, sich ausserhalb der Schweiz (und der übrigen Schengen-Staaten) zu treffen und den Kontakt mittels moderner Kommunikationsmittel zu pflegen. Nur im dargestellten, erheblich relativierten Umfang beeinträchtigt das Einreiseverbot die Pflege der Beziehungen zu Personen in der Schweiz (vgl. dazu BVGE 2013/4 E. 7.4.1 bis 7.4.3 m.H.).

**5.2.3** Der Beschwerdeführer kann zwar auf einen 18-jährigen Aufenthalt in der Schweiz zurückblicken. Allerdings gelangte er erst im Alter von knapp 30 Jahren in die Schweiz. Zudem ist der Grad seiner Integration gemessen an der Dauer seines Aufenthalts nicht besonders hoch, wie im Rahmen des rechtskräftig abgeschlossenen Verfahrens auf Widerruf der Niederlassungsbewilligung festgestellt wurde. Des Weiteren wird an die vom Beschwerdeführer beharrlich ausgeblendete Tatsache erinnert, dass er von der kantonalen Migrationsbehörde im Jahr 2001 und 2004 förmlich verwarnet wurde. Es wurden ihm einschneidende ausländerrechtliche Massnahmen in Aussicht gestellt, falls er erneut gerichtlich bestraft oder sonst wie zu berechtigten Klagen Anlass geben sollte. Der Beschwerdeführer

schlug diese Warnungen ohne Rücksicht auf das Wohl seiner Familie und namentlich das Wohl seiner 2004 und 2008 geborenen Kinder in den Wind. Für die sich daraus ergebenden nachteiligen Folgen ist er daher in erster Linie selbst verantwortlich. Hinzu tritt, dass im Verfahren auf Widerruf der Niederlassungsbewilligung eine Rückkehr der Ehefrau des Beschwerdeführers und der beiden gemeinsamen Kinder in das gemeinsame Herkunftsland als zumutbar erachtet wurde. Den Beteiligten steht es in einer solchen Situation zwar frei, sich für einen weiteren Verbleib in der Schweiz zu entscheiden. Die damit verbundene Erschwerung des familiären Kontakts auf Schweizer Boden haben sie sich jedoch im Wesentlichen selbst zuzuschreiben.

**5.3** Trotz dieser Relativierungen bleibt das Interesse des Beschwerdeführers an ungehindertem Zugang zur Schweiz gewichtig. Dass dem so ist, ist in erster Linie der vorrangigen Bedeutung des Kindeswohls geschuldet (vgl. dazu BGE 135 I 153 E. 2.2.2 mit Hinweisen). Allerdings vermag das private Interesse des Beschwerdeführers auch unter besonderer Berücksichtigung seiner Beziehung zu den beiden Kindern das öffentliche Interesse an seiner Fernhaltung nicht entscheidend zurückzudrängen. Auf die Rechtsprechung des EGMR in der Sache *Udeh* kann sich der Beschwerdeführer nicht berufen. Er verkennt, dass der EGMR nach Einschätzung des Bundesgerichts mit dem genannten Urteil keinen Grundsatzentscheid fällte, sondern die Umstände des konkreten Einzelfalls berücksichtigte, die teilweise erst nach der Beurteilung durch das Bundesgericht eintraten und in verschiedener Hinsicht nicht mit der vorliegenden Angelegenheit vergleichbar sind. Unter anderem wiegt die Straffälligkeit in vorliegendem Fall wesentlich schwerer und ist die Zeitspanne des Wohlverhaltens nach der Entlassung aus dem Strafvollzug wesentlich kürzer als im Fall *Udeh*. Tritt hinzu, dass im vorliegenden Fall, anders als im Fall *Udeh*, die Kinder nicht das Schweizer Bürgerrecht besitzen und eine Wiederherstellung der Familieneinheit im gemeinsamen Herkunftsland der Betroffenen als zumutbar erachtet wurde (vgl. dazu BGE 139 I 325 E. 2.4). Eine wertende Gewichtung der Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht daher zum Ergebnis, dass das gegen den Beschwerdeführer verhängte 10-jährige Einreiseverbot eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellt. Allfällige Eingriffe in die Garantie des Familien- und Privatlebens erweisen sich als im Sinne von Art. 8 Ziff. 2 EMRK bzw. Art. 36 BV gerechtfertigt.

## **6.**

Zu prüfen bleibt die von der Vorinstanz angeordnete und vom Beschwerdeführer beanstandete Ausschreibung des Einreiseverbots im SIS.

**6.1** Ein Einreiseverbot gilt in räumlicher Hinsicht für die Schweiz und im Regelfall für das Fürstentum Liechtenstein (vgl. Art. 10 Abs. 1 des Rahmenvertrags vom 3. Dezember 2008 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die Zusammenarbeit im Bereich des Visumverfahrens, der Einreise und des Aufenthalts sowie über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzraum, SR 0.360.514.2). Erfolgt, wie vorliegend geschehen, gestützt auf das Einreiseverbot eine Ausschreibung der betroffenen Person im SIS zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung, so werden die Wirkungen der Massnahme auf alle Schengen-Staaten ausgedehnt (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 vom 13. April 2006, S. 1]). Die Mitgliedstaaten können der betroffenen Person aus wichtigen Gründen oder aufgrund internationaler Verpflichtungen die Einreise in das eigene Hoheitsgebiet gestatten (vgl. Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK) bzw. ihr ein Schengen-Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit ausstellen (vgl. Art. 25 Abs. 1 Bst. a [ii] der Verordnung [EG] Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft [Visakodex, Abl. L 243 vom 15. September 2009, S. 1]).

**6.2** Personen, die weder Bürger der EU noch Angehörige eines Staates sind, mit dem die EU ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen hat (Drittstaatsangehörige), können im SIS zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung ausgeschrieben werden, wenn die "Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des Falles" eine solche Massnahme rechtfertigen (Art. 2 und 21 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 [SIS-II-Verordnung, Abl. L 381 vom 28. Dezember 2006, S. 4]). Voraussetzung der Ausschreibung im SIS ist eine nationale Ausschreibung, die gestützt auf eine Entscheidung der zuständigen nationalen Instanzen ergeht (Art. 24 Ziff. 1 SIS-II-Verordnung). Die Ausschreibung erfolgt, wenn die nationale Entscheidung mit der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit begründet wird, die die Anwesenheit

der betreffenden Person in einem Mitgliedstaat darstellt. Das ist insbesondere der Fall, wenn die betreffende Person in einem Mitgliedstaat wegen einer Straftat verurteilt wurde, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedroht ist (Art. 24 Ziff. 2 Bst. a SIS-II-Verordnung), oder wenn gegen sie der begründete Verdacht besteht, dass sie schwere Straftaten begangen hat, oder wenn konkrete Hinweise bestehen, dass sie solche Taten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats plant (Art. 24 Ziff. 2 Bst. b SIS-II-Verordnung).

**6.3** Der Beschwerdeführer kann als Drittstaatsangehöriger grundsätzlich zur Einreise- bzw. Aufenthaltsverweigerung im SIS ausgeschlossen werden. Die von ihm zu verantwortenden Straftaten erfüllen sodann den von Art. 24 Ziff. 2 Bst. a SIS-II-Verordnung verlangten Schweregrad bei weitem. Soweit steht einer Ausschreibung im SIS nichts entgegen. Der Beschwerdeführer macht jedoch geltend, er sei gegenwärtig Aktionär und Prokurist bzw. Direktor der slowenischen Baufirma "B.\_\_\_\_\_". In seiner Eigenschaft als Prokurist bzw. Direktor sei er darauf angewiesen, von Mazedonien nach Slowenien und teilweise auch in andere Schengen-Staaten reisen zu können. Ein Einreiseverbot für alle Schengen-Staaten sei unter den gegebenen Umständen weder mit der Wirtschaftsfreiheit noch mit der persönlichen Freiheit, insbesondere der Reisefreiheit, in Einklang zu bringen. Deshalb sei auf die Ausschreibung zu verzichten. Als Beweis für sein Vorbringen reicht der Beschwerdeführer einen notariellen Beglaubigungsakt ein sowie einen Auszug aus dem slowenischen Handelsregister. Den Dokumenten kann entnommen werden, dass der Beschwerdeführer seit dem 26. September 2014 Prokurist und (zusammen mit einer anderen Person gleichen Familiennamens) Gesellschafter der Firma B.\_\_\_\_\_ GmbH ist und einen Anteil von EUR 3'960.- am Stammkapital von EUR 7'500.- hält. Ob und in welchem Umfang diese seit dem 13. September 2011 existierende Firma wirtschaftlich tatsächlich aktiv ist, ergibt sich aus den eingereichten Dokumenten nicht.

**6.4** Das Bundesverwaltungsgericht weist darauf hin, dass die Schweiz im Anwendungsbereich des Schengen-Rechts nicht nur eigene Interessen zu wahren hat, sondern als Folge des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit bei der Administration des gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, auf dem das Schengen-System beruht, zur getreuen Wahrung der Interessen der Gesamtheit der Schengen-Staaten verpflichtet ist (vgl. BVGE 2011/48 E. 6.1). Die Schweiz hat dabei in Rechnung zu stellen, dass wegen des Wegfalls systematischer Personenkontrollen

an den Schengen-Innengrenzen Einreiseverbote und ähnliche Massnahmen ihre volle Wirksamkeit nur entfalten können, wenn sich ihre Geltung und ihre Durchsetzbarkeit nicht auf einzelne Schengen-Staaten beschränkt. Angesichts der festgestellten, vom Beschwerdeführer ausgehenden qualifizierten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die sich zudem nicht zum vornherein auf das Territorium der Schweiz beschränkt, liegt die Ausschreibung des Einreiseverbots im zwingenden gemeinsamen Interesse der Schweiz und der übrigen Schengen-Staaten. Eine mit der Ausschreibung einhergehende zusätzliche Beeinträchtigung der persönlichen Bewegungsfreiheit und namentlich der wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten, auf die sich aus den eingereichten Dokumenten im Übrigen keine Rückschlüsse ziehen lassen, hat der Beschwerdeführer in Kauf zu nehmen.

**7.**

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung rechtmässig ist (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

**8.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer die Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

**9.**

Dieses Urteil ist endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

Dispositiv S. 17

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten im Betrag von Fr. 1'200.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind durch den geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe gedeckt.

**3.**

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (...)
- die Vorinstanz (...)
- die Migrationsbehörde des Kantons Zürich (...)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Andreas Trommer

Julius Longauer

Versand: