Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-5602/2012

Urteil vom 16. Januar 2015

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richterin Marianne Teuscher,
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Gerichtsschreiber Lorenz Noli.

Parteien

X._____,
zurzeit unbekannten Aufenthalts,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Einreiseverbot.

Sachverhalt:

A.
Der Beschwerdeführer, ein 1981 geborener nigerianischer Staatsangehöriger, gelangte im September 2002 unkontrolliert in die Schweiz und stellte hier ein Asylgesuch. Dieses wurde von der zuständigen Behörde in einer Verfügung vom 10. Oktober 2002 abgelehnt und der Beschwerdeführer wurde aufgefordert, die Schweiz bis zum 5. Dezember 2002 zu verlassen. Daraufhin wurde er ein erstes Mal in Ausschaffungshaft genommen. Am 6. Januar 2003 widersetzte sich der Beschwerdeführer einer Ausschaffung in sein Heimatland und am 23. Mai 2003 musste er aus der Ausschaffungshaft entlassen werden, weil ein weiterer Vollzugsversuch innert nützlicher Frist nicht organisiert werden konnte. Danach galt der Beschwerdeführer vorerst als untergetaucht.

B.
In einer gerichtlich genehmigten Vereinbarung vom 30. März 2007 anerkannte der Beschwerdeführer seine Vaterschaft gegenüber zwei Kindern (geb. 2006 bzw. 2007) aus einer ausserehelichen Beziehung mit einer Schweizer Bürgerin. Gestützt auf diese Vaterschaftsanerkennung erteilte ihm die Migrationsbehörde der Stadt Biel am 26. März 2008 eine Aufenthaltsbewilligung, welche später noch bis zum 19. August 2009 verlängert wurde.

C.
Während der Dauer seines Aufenthaltes in der Schweiz trat der Beschwerdeführer wiederholt strafrechtlich in Erscheinung und wurde deshalb wie folgt verurteilt bzw. administrativ behandelt:

- Mit Strafmandat des Untersuchungsrichteramts III Bern-Mittelland vom 11. November 2002 wurde wegen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz eine Freiheitsstrafe von 30 Tagen (bedingt vollziehbar bei einer Probezeit von 2 Jahren) ausgesprochen.

- Nachdem der Beschwerdeführer am 24. November 2002, am 18. sowie am 16. und 18. Juli 2003 von der Stadtpolizei erneut in der Drogenszene kontrolliert worden war, verfügte die kantonale Migrationsbehörde am 26. August 2002 eine Ausgrenzung aus dem Gebiet der Gemeinde Bern.

- Mit Urteil der Strafabteilung des Gerichtskreises VIII Bern-Laupen vom 22. Oktober 2003 wurde wegen Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz eine Freiheitsstrafe von 40 Tagen (bedingt vollziehbar bei einer Probezeit von 3 Jahren) verhängt. Im daran anschliessend durchgeführten Widerrufsverfahren wurde der mit Strafmandat des Untersuchungsrichteramts III Bern-Mittelland vom 11. November 2002 gewährte bedingte Strafvollzug aufgehoben und die Freiheitsstrafe von 30 Tagen für vollziehbar erklärt.

- Am 27. Januar 2004 erging durch Urteil der Strafabteilung des Gerichtskreises VIII Bern-Laupen als Zusatzstrafe eine Freiheitsstrafe von 5 Tagen wegen Hehlerei.

- Am 23. Februar 2004 wurde durch das Untersuchungsrichteramt III Bern-Mittelland eine Freiheitsstrafe von 5 Tagen wegen Ungehorsams gegen eine amtliche Verfügung ausgesprochen.

- Mit Urteil des Kreisgerichts II Biel-Nidau vom 3. November 2010 wurde wegen qualifizierten Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz, Fälschung von Ausweisen und Widerhandlung gegen das Strassenverkehrsgesetz eine Freiheitsstrafe von 3 ½ Jahren (unter Anrechnung von 274 Tagen Untersuchungshaft) und eine Übertretungsbusse von Fr. 700.- ausgesprochen. Zusätzlich wurde der mit Urteil des Gerichtskreises VII Bern-Laupen vom 22. Oktober 2003 für eine Gefängnisstrafe von 40 Tagen gewährte bedingte Strafvollzug widerrufen.

  In diesem Zusammenhang war der Beschwerdeführer am 12. Dezember 2008 in Untersuchungshaft genommen worden. Am 3. Februar 2010 erfolgte ein vorzeitiger Strafantritt und am 7. Mai 2011 wurde er bedingt aus dem Strafvollzug entlassen.

- Mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, Region Berner Jura – Seeland vom 17. Februar 2012 wurde wegen einer Widerhandlung gegen das Strassenverkehrsgesetz eine Busse von Fr. 220.- verhängt.

- Mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, Region Berner Jura – Seeland vom 8. Oktober 2012 sodann wurde wegen Widerhandlungen gegen das Ausländerrecht (illegaler Aufenthalt) eine Freiheitsstrafe von 30 Tagen verhängt.

D.
Die Straffälligkeit – insbesondere diejenige, die Anlass zum Urteil des Kreisgerichts II Biel-Nidau vom 3. November 2010 gegeben hatte – führte dazu, dass die Migrationsbehörde der Stadt Biel in einer Verfügung vom 28. Februar 2011 dem Beschwerdeführer eine Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung verweigerte und ihn aus der Schweiz weg wies. Den von ihm dagegen erhobenen Rechtsmitteln war kein Erfolg beschieden (Entscheid der kantonalen Polizei- und Militärdirektion vom 14. Dezember 2011, Urteil des kantonalen Verwaltungsgerichts vom 18. April 2012, Urteil des Bundesgerichts vom 11. Juni 2012).

E.
Im Nachgang zum Urteil des Bundesgerichts forderte die Migrationsbehörde der Stadt Biel den Beschwerdeführer in einem Schreiben vom 29. Juni 2012 dazu auf, die Schweiz bis spätestens am 31. Juli 2012 zu verlassen. Dieser Aufforderung kam er indes nicht nach und verblieb wiederum illegal im Land. Am 27. September 2012 wurde er in Biel polizeilich angehalten, in Ausschaffungshaft versetzt und – nachdem er sich Ende September 2012 einem weiteren Versuch zur Ausschaffung widersetzt hatte – am 29. November 2012 im Rahmen eines Sonderfluges nach Nigeria ausgeschafft.

F.
Gestützt auf den vorerwähnten Sachverhalt verhängte die Vorinstanz gegenüber dem Beschwerdeführer mit Verfügung vom 27. September 2012 ein zehnjähriges Einreiseverbot und ordnete die Ausschreibung der Massnahme im Schengener Informationssystem (SIS) an. Einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Zur Begründung der Fernhaltemassnahme nahm die Vorinstanz Bezug auf die Drogendelinquenz des Beschwerdeführers, welche vom Kreisgericht II Biel-Nidau in dessen Urteil vom 3. November 2010 mit einer Freiheitsstrafe von 3 ½ Jahren geahndet worden war. Er habe in einem aus ausländerrechtlicher Optik äusserst sensiblen Bereich delinquiert und eine Rückfallgefahr könne angesichts der über Jahre hinweg immer wieder manifestierten Straffälligkeit nicht ausgeschlossen werden. Ferner wurde seitens der Vorinstanz in der Verfügungsbegründung angetönt, dass sich der Beschwerdeführer der Verpflichtung zur Ausreise widersetzt und durch die Ausschaffung Kosten verursacht habe, die von der öffentlichen Hand hätten getragen werden müssen.

G.
Gegen das über ihn verhängte Einreiseverbot gelangte der Beschwerdeführer mit einer Rechtsmitteleingabe vom 26. Oktober 2012 an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt darin sinngemäss die Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung; eventualiter die zeitliche Verkürzung der Dauer des Einreiseverbots. Zur Begründung seiner Anträge macht er geltend, die Vorinstanz habe es rechtsfehlerhaft unterlassen, eine qualitativ ausreichende Abwägung seiner privaten Interessen vorzunehmen, welche der Verhängung einer Fernhaltemassnahme entgegenstünden. Die Vorinstanz habe insbesondere unberücksichtigt gelassen, dass er Vater zweier in der Schweiz lebender Kinder sei und die Kindsmutter zu heiraten gedenke. Das verhängte Einreiseverbot erweise sich daher als unverhältnismässig.

H.
In Ihrer Vernehmlassung vom 8. Januar 2013 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Dabei weist sie darauf hin, dass eine Aufenthaltsregelung in der Schweiz nicht zum Gegenstand des Verfahrens gemacht werden könne, darüber vielmehr rechtskräftig entschieden worden sei. Im Übrigen gelte das Einreiseverbot nicht absolut, sondern unter Vorbehalt besonderer Bewilligungen; die Massnahme könne auf Gesuch hin und bei Vorliegen besonderer Umstände für befristete Zeit in ihren Wirkungen ausser Kraft gesetzt werden.

I.
Die Vernehmlassung der Vorinstanz konnte dem Beschwerdeführer postalisch nicht mehr zugestellt werden, da er inzwischen zwangsweise ausgeschafft worden war, und weder in der Schweiz noch im Ausland eine Korrespondenzadresse hinterliess.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Verfügungen des BFM, mit denen ein Einreiseverbot im Sinne von Art. 67 des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20) verhängt wird, unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 112 Abs. 1 AuG i.V.m. Art. 31 ff. VGG).

1.1 Das Rechtsmittelverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Der Beschwerdeführer ist zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

1.3 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Streitsache endgültig (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 und – soweit 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).

3.
3.1 Das BFM verfügt Einreiseverbote gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern, wenn die Wegweisung nach Art. 64d Abs. 2 Bst. a – c AuG sofort vollstreckt wird (Art. 67 Abs. 1 Bst. a AuG) oder die betroffene Person der Ausreiseverpflichtung nicht innert Frist nachgekommen ist (Art. 67 Abs. 1 Bst. b AuG). Es kann sodann nach Art. 67 Abs. 2 AuG Einreiseverbote gegen ausländischen Personen verfügen, 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-, Ausschaffung- oder Durchsetzungshaft genommen worden sind (Art. 67 Abs. 2 Bst. c AuG). Das Einreiseverbot wird grundsätzlich für eine Dauer von höchstens fünf Jahren verhängt. Für eine längere Dauer kann es verfügt werden, wenn von der betroffenen Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht (Art. 67 Abs. 3 AuG). Aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen kann die zuständige Behörde von der Verhängung eines Einrei-

severbots absehen oder ein Einreiseverbot vollständig oder vorübergehend aufheben (Art. 67 Abs. 5 AuG).

3.2 Das Einreiseverbot dient der Abwendung künftiger Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (BBl 2002 3709, 3813). Soweit Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG mit dem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar an bereits verwirklichtes Fehlverhalten des Betroffenen anknüpft, steht die Gefahrenabwehr durch Generalprävention im Sinne der Einwirkung auf die anderen Rechtsgenossen im Vordergrund (zur Generalprävention im Ausländerrecht vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts 2C_282/2012 vom 31. Juli 2012 E. 2.5 mit Hinweisen). Die Spezialprävention kommt zum Tragen, soweit Art. 67 Abs. 2 Bst. a 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.

4.

Die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG bildet den Oberbegriff für die Gesamtheit der polizeilichen Schutzgüter. Sie umfasst unter anderem die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und der Rechtsgüter Einzelner (vgl. BBl 2002 3709, 3813). Ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung liegt unter anderem vor, 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]). Der Schluss auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung setzt dagegen voraus, dass konkrete Anhaltspunkte für mit erheblicher Wahrscheinlichkeit drohende Verstösse gegen diese Polizeigüter bestehen (Art. 80 Abs. 2 VZAE).

5.

5.1 Der Beschwerdeführer trat während der Dauer seines Aufenthaltes in der Schweiz immer wieder strafrechtlich in Erscheinung und musste deshalb mehrmals zu Freiheitsstrafen verurteilt werden. Mit der abgeurteilten Delinquenz – insbesondere derjenigen gegen die Betäubungsmittelgesetzgebung – hat er in erheblichem Masse gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen bzw. polizeiliche Schutzgüter gefährdet. Er hat damit einen Fernhaltegrund im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG gesetzt. Anlass zur Verhängung einer Fernhaltemassnahme hat er aber

auch mit seiner wiederholten Missachtung behördlicher Ausreiseaufforderungen und der dadurch erwirkten Ausschaffungshaft geschaffen (Art. 67 Abs. 1 Bst. b bzw. Art. 67 Abs. 2 Bst. c AuG). Schliesslich musste der Beschwerdeführer zeitweise von der öffentlichen Sozialhilfe unterstützt werden. Damit hat er Fernhaltegründe im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. b AuG gesetzt.

5.2 Das angefochtene Einreiseverbot gilt für eine Dauer von 10 Jahren. In einem weiteren Schritt ist deshalb zu prüfen, ob die Voraussetzungen gemäss Art. 67 Abs. 3 Satz 2 AuG (schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung) erfüllt sind, welche die Verhängung eines mehr als fünfjährigen Einreiseverbots zulassen.

6.

6.1 Die Annahme einer schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG setzt mehr voraus als eine blosse Störung oder einfache Gefährdung polizeilicher Schutzgüter. Verlangt wird eine qualifizierte Gefährdungslage, worüber nach Massgabe aller Umstände des Einzelfalles zu befinden ist. Auf eine solche schwerwiegende Gefahr ist nicht ohne weiteres zu schliessen. Sie kann sich aus der Hochwertigkeit des deliktisch bedrohten Rechtsguts (z.B. Leib und Leben, körperliche und sexuelle Integrität und Gesundheit) oder aus der Zugehörigkeit des drohenden Deliktes zur besonders schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension ergeben. Zu den letzteren Kriminalitätsbereichen zählt namentlich der Terrorismus, der Menschen- und der Drogenhandel sowie die organisierte Kriminalität. Eine entsprechend qualifizierte Gefährdung kann sich überdies aus einer zunehmend schwereren Delinquenz bei Wiederholungstätern mit ungünstiger Legalprognose ergeben. Die zu befürchtenden Delikte müssen einzeln oder in ihrer Gesamtheit das Potential haben, um eine aktuelle und schwerwiegende Gefahr zu begründen (vgl. BGE 139 II 121 E. 6.3; BVGE 2013/4 E. 7.2.4; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4898/2012 vom 1. Mai 2014 E.5.4 mit Hinweisen).

6.2 Eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Drogenhandel kann nach dem soeben Gesagten schon allein angesichts der besonderen Hochwertigkeit der involvierten Rechtsgüter als Grundlage für die Annahme einer schwerwiegenden Gefahr im Sinne von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AuG dienen. Vorauszusetzen ist allerdings auch, dass die Wahrscheinlichkeit ihrer Realisierung hinreichend gross ist. Sie muss

signifikant höher sein als diejenige, die der Annahme einer rechtlich relevanten Gefahr im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG zugrunde liegt.

6.3 Der Beschwerdeführer musste im November 2002 – also nur gerade rund zwei Monate nach seiner Einreise in die Schweiz – erstmals wegen Drogendelikten zur Rechenschaft gezogen werden. In der Folge wurde er immer wieder in der Drogenszene der Stadt Bern angehalten. Selbst eine im August 2003 über ihn verfügte administrative Ausgrenzung konnte nicht verhindern, dass er die städtische Drogenszene weiterhin frequentierte. Am 22. Oktober 2003 erging gegen ihn ein weiteres Strafurteil wegen Drogendelikten. Die schliesslich vom Kreisgericht II Biel-Nidau in dessen Urteil vom 3. November 2010 abgeurteilte Delinquenz gegen die Betäubungsmittelgesetzgebung erstreckte sich über Zeiträume in den Jahren 2003 und 2004 (Verkauf einer unbestimmten Menge Kokaingemischs), Februar und März 2006 (Verarbeiten von ca. 200 Gramm Kokaingemischs) sowie Herbst 2007 bis zur Festnahme des Beschwerdeführers im Dezember 2008 (Kauf von insgesamt ca. 1750 Gramm Kokaingemischs, Anstalten treffen zum Verkauf von 500 Gramm Kokaingemischs sowie Verkauf von insgesamt ca. 1'050 Gramm Kokaingemischs an verschiedene Abnehmer).

Daraus ergibt sich nicht nur, dass der Beschwerdeführer praktisch ab seiner Einreise und in der Folge während Jahren verbotenerweise mit Drogen in Kontakt war, sondern auch, dass seine Delinquenz im Verlaufe der Zeit eine stark zunehmende Tendenz aufwies und nur durch die Festnahme beendet wurde.

6.3.1 Zur Tatkomponente führte das Strafgericht Biel-Nidau in der Begründung seines Urteils vom 3. November 2010 u.a. aus, dass die vom Beschwerdeführer begangenen Delikte eine Menge von insgesamt 384.7 Gramm reinen Kokains betroffen hätten und er damit die Grenze zur mengenmässigen Qualifikation nicht bloss knapp, sondern um mehr als das ca. 21-fache überschritten habe. Nebst der umgesetzten Menge seien auch die lange Zeitdauer der Widerhandlungen und die (hohe) Anzahl abgewickelter Drogengeschäfte zu berücksichtigen (Urteilsbegründung vom 3. Dezember 2010, E. 5.1, S. 49). Das Gericht hielt weiter fest, der Beschwerdeführer habe über einen relativ langen Zeitraum hinweg einen, insbesondere in den letzten Monaten vor seiner Verhaftung, ziemlich schwunghaften Kokainhandel betrieben. Dabei habe er auf der Stufe eines Zwischenhändlers gestanden, der grössere Mengen im Bereich von 50 bis 500 Gramm Kokain erworben, diese Mengen noch ein letztes Mal

gestreckt und hiernach an die Gassenverkäufer weiterverkauft habe. Für seine Zwecke habe er auch andere Leute eingespannt, sei aber die bestimmende Person im Drogenhandel gewesen (Urteilsbegründung des Strafgerichts, a.a.O., E. 5.2, S. 50). Er habe vorsätzlich und ohne eigene Suchtsituation gehandelt; es hätten rein pekuniäre und ausschliesslich egoistische Motive im Vordergrund gestanden (Urteilsbegründung des Strafgerichts, a.a.O., E. 5.3 und 5.4, S. 50).

6.3.2 Im Zusammenhang mit der Täterkomponente erwog das Strafgericht, dass sich die bis dahin erwirkten Vorstrafen zu Ungunsten des Beschwerdeführers auswirkten (Urteilsbegründung, a.a.O, E. 6.1, S. 52). Andererseits wurde die Tatsache, dass er in weiten Teilen geständig war und aufgrund seiner Aussagen mehrere andere Täter des Drogenhandels überführt werden konnten, vom Strafgericht strafmindernd berücksichtigt (Urteilsbegründung, a.a.O, E. 6.3, S. 54).

6.3.3 In Berücksichtigung aller Tat- und Täterkomponenten würdigte das Strafgericht das Verschulden des Beschwerdeführers insgesamt als sehr schwer (Urteilsbegründung, a.a.O., E. 7, S. 55).

6.3.4 Die dem Beschwerdeführer zur Last gelegten Straftaten sprechen generell für eine besondere Tätergefährlichkeit, denn qualifizierte Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz haben nicht nur in Bezug auf den Kreis der Opfer, sondern auch angesichts ihrer räumlichen Ausbreitungsmöglichkeiten gravierende Auswirkungen. Die Begründung des Strafurteils vom 3. November 2010 erlaubt in Bezug auf den Beschwerdeführer keine andere Betrachtungsweise, geht doch aus ihr hervor, dass dieser keineswegs aus der Not heraus straffällig wurde. Selbst wenn bei ihm nur ein geringes Rückfallrisiko bestehen sollte, so ist dieses Risiko angesichts der bedrohten Rechtsgüter nicht hinzunehmen.

6.4 Damit ist festzustellen, dass beim Beschwerdeführer von einer schwerwiegenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auszugehen und eine Überschreitung der fünfjährigen Regelhöchstdauer des Einreiseverbots gemäss Art. 67 Abs. 3 AuG demnach zulässig ist.

7.

7.1 Der Entscheid darüber, ob ein Einreiseverbot anzuordnen und wie es innerhalb des zulässigen zeitlichen Rahmens zu befristen ist, legen Art. 67 Abs. 2 und Abs. 3 AuG in das pflichtgemässe Ermessen der Behörde. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit steht dabei im Vorder-

grund. 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/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. vollständig überarbeitete Aufl. 2010, Rz. 613 ff.).

7.2 Das öffentliche Interesse an einer Fernhaltung von Ausländern, die durch Handel mit sogenannt harten Drogen die Gesundheit vieler gefährden, ist objektiv betrachtet gross. Solche Delinquenten sind nach Möglichkeit von der Schweiz fernzuhalten. Damit soll der weiteren Ausbreitung des verbotenen Handels mit Betäubungsmitteln entgegengewirkt werden. Aufgrund der Häufigkeit solcher Taten ist zum Schutz der Allgemeinheit durch eine kontinuierliche und strenge Verwaltungspraxis zu verdeutlichen, dass ernsthafte Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz mit Fernhaltemassnahmen geahndet werden. Der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit ist dabei durch Abschreckung nicht nur des jeweiligen Straftäters, sondern auch anderer potenzieller Rechtsbrecher weitest möglich zu gewährleisten (vgl. BGE 131 II 352 E. 4.3.1 S. 359 f. mit Hinweis; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2681/2010 vom 6. Mai 2011 E. 5.4 mit Hinweis).

7.3 Das öffentliche Interesse an einer Fernhaltung des Beschwerdeführers ist aber auch in subjektiver Hinsicht hoch zu gewichten. Der Beschwerdeführer hat nach dem bereits Gesagten über einen langen Zeitraum hinweg mit stark zunehmender Tendenz delinquiert und konnte darin nur durch seine Festnahme gestoppt werden. Er befand sich dabei nicht in einer Notlage und war auch nicht selbst drogenabhängig, sondern handelte aus reiner Gewinnsucht und mit egoistischen Motiven. Dabei liess er sich weder von gegen ihn erwirkten Vorstrafen noch von der Tatsache abhalten, dass er Vater zweier ausserehelich geborener Kinder wurde und zeitweise mit diesen und der Kindsmutter zusammen lebte.

7.4 Zum stark belasteten strafrechtlichen Leumund kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer sich wiederholt Ausreiseverpflichtungen entzogen hat und illegal im Land verblieben ist, sowie der Umstand, dass er zeitweise von der öffentlichen Sozialhilfe unterstützt werden musste.

7.5 Den öffentlichen Interessen an seiner Fernhaltung stellt der Beschwerdeführer sein privates Interesse an möglichst ungehinderten persönlichen Kontakten zu seinen in der Schweiz lebenden Kindern entgegen.

7.5.1 Mit diesen Interessen hat sich – im Rahmen des vorangegangenen Verfahrens um Nichterneuerung der Aufenthaltsbewilligung und Wegweisung aus der Schweiz – bereits die Migrationsbehörde der Stadt Biel und haben sich die ihr übergeordneten Rechtsmittelinstanzen bis hin zum Bundesgericht befasst. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hielt dazu in seinem Urteil vom 18. April 2012 fest, dass die Mutter der beiden 2006 bzw. 2007 geborenen Kinder alleinige Inhaberin der elterlichen Sorge gewesen sei, der Kindsvater sich aber bis zu seiner Festnahme im Dezember 2008 täglich um seine Kinder gekümmert habe, zumal er mit diesen und der Kindsmutter in einem gemeinsamen Haushalt lebte. Während der Inhaftierung sei der Vater von seinen Kindern aber nur etwa fünf Mal besucht worden. Da die Mutter in der Folge ihre elterlichen Pflichten verletzt habe, habe ihr die Vormundschaftsbehörde die Obhut entzogen und über die Kinder Beistandschaften errichtet. Seit März 2011 lebten die Kinder in einem Heim. Seither nehme der Vater ein begleitetes Besuchsrecht von zwei Stunden pro Monat wahr.

7.5.2 Das kantonale Verwaltungsgericht schloss aus diesen faktischen Verhältnissen und der über weite Strecken fehlenden finanziellen Unterstützung, dass weder in affektiver noch in wirtschaftlicher Hinsicht eine besonders enge Beziehung zwischen dem Beschwerdeführer und seinen Kindern bestand. Dass sich daran in der Zwischenzeit wesentliches geändert hätte, wird weder geltend gemacht, noch ergibt es sich aus den Akten.

7.5.3 Der Anspruch auf Familienleben war in erster Linie im Aufenthaltsbewilligungsverfahren zu prüfen. Denn die Verwirklichung von Familienleben in der Schweiz ist für den Beschwerdeführer massgeblich mit der Frage eines dauernden Anwesenheitsrechts verknüpft. Tritt hinzu, dass das Einreiseverbot gesetzlich nicht absolut, sondern unter dem Vorbehalt von Ausnahmebewilligungen ausgestaltet ist. Die Vorinstanz hat in ihrer Vernehmlassung vom 8. Januar 2012 explizit auf die Möglichkeit hingewiesen, gestützt auf Art. 67 Abs. 5 AuG einzelfallweise um zeitlich befristete Suspension des Einreiseverbots zu ersuchen.

7.6 Gesamthaft betrachtet kann daher den vom Beschwerdeführer geltend gemachten Beziehungsinteressen kein entscheidendes Gewicht zuerkannt werden.

7.7 Eine wertende Gewichtung der sich gegenüberstehenden Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die verhängte Massnahme sowohl vom Grundsatz her wie auch in der ausgesprochenen Dauer eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellt.

8.

8.1 Zu prüfen bleibt die Rechtmässigkeit der von der Vorinstanz angeordneten Ausschreibung des Einreiseverbots im SIS.

8.2 Ein Einreiseverbot gilt in räumlicher Hinsicht für die Schweiz und als 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. 1-32]). 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. 1-58]).

8.3 Eine Person, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates besitzt (Drittstaatsangehörige), kann 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. 4-239]). 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).

8.4 Der Beschwerdeführer kann als Drittstaatsangehöriger grundsätzlich zur Einreise- bzw. Aufenthaltsverweigerung im SIS ausgeschrieben werden. Die von ihm begangenen Drogendelikte erfüllen den von Art. 24 Ziff. 2 Bst. a SIS-II-Verordnung verlangten Schweregrad. Ob bei dieser Rechtslage der Entscheid über die Ausschreibung überhaupt in das Ermessen der zuständigen Behörde fällt, ist unklar, denn vom Wortlaut her scheint Art. 24 Ziff. 2 SIS-II-Verordnung einen Automatismus vorzusehen ("Eine Ausschreibung wird eingegeben, wenn […]), während Art. 21 SIS-II-Verordnung unter dem Titel "Verhältnismässigkeit" verlangt, dass der ausschreibende Mitgliedstaat feststellt, "ob Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des Falles eine Aufnahme der Ausschreibung (…) rechtfertigen". Doch selbst wenn der Behörde ein Entschliessungsermessen zukäme, wofür gute Gründe angeführt werden können, wäre die Ausschreibung angesichts der Schwere der vom Beschwerdeführer zu verantwortenden Straftaten und der von ihm ausgehenden Gefahr gerechtfertigt, zumal die Schweiz nicht nur eigene Interessen zu wahren hat, sondern als getreue Sachwalterin zur Wahrung der Interessen der Gesamtheit aller Schengen-Staaten verpflichtet ist (vgl. BVGE 2011/48 E. 6.1). Die mit der Ausschreibung einhergehende zusätzliche Beeinträchtigung seiner persönlichen Bewegungsfreiheit hat der Beschwerdeführer in Kauf zu nehmen.

9.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung

Bundesrecht nicht verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig feststellt; sie ist auch angemessen (Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

10.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem Beschwerdeführer die Kosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

11.

In Ermangelung einer Zustelladresse in der Schweiz ist das Urteil in der Sache dem Beschwerdeführer durch Publikation im Bundesblatt zu eröffnen (Art. 11*b* Abs. 1 und Art. 36 Bst. b VwVG).

(Dispositiv Seite 16)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Sie sind mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss gedeckt.

3.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (durch Publikation im Bundesblatt)
– die Vorinstanz (Beilage: Dossier Ref-Nr. […])
– die Stadt Biel, Dienststelle Bevölkerung, Bereich Ausland (Beilage: Dossier ad ZEMIS […])

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Andreas Trommer	Lorenz Noli

Versand: