Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-4489/2013

Urteil vom 23. Januar 2014

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richterin Marianne Teuscher,
Richter Daniele Cattaneo,
Gerichtsschreiber Kilian Meyer.

Parteien

X._____,
vertreten durch lic. iur. Katja Ammann, Rechtsanwältin,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Migration (BFM),
Quellenweg 6, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Einreiseverbot.

Sachverhalt:

A.

Der Beschwerdeführer (algerischer Staatsangehöriger, geb. 1976) reiste am 28. Juni 2013 um 22:00 Uhr mit einem Mietwagen beim Grenzübergang Bargen (SH) in die Schweiz ein. Im Rahmen einer Kontrolle wurde festgestellt, dass er Bargeld in Höhe von 100'000 Euro mit sich führte und kein gültiges Reisedokument, sondern nur eine französische Aufenthaltsbewilligung vorweisen konnte. Zudem war er zum Zweck der verdeckten Registrierung im Schengener Informationssystem (SIS) ausgeschrieben, weil er gemäss einer richterlichen Auflage das Staatsgebiet von Frankreich nicht hätte verlassen dürfen, und es waren zwei Ripol-Ausschreibungen wegen unbezahlten, auf SVG-Delikte zurückgehende Bussen offen (vgl. Akten des Bundesamts für Migration [BFM act.] 1 S. 2 ff. sowie Bericht der eidgenössischen Zollverwaltung vom 29. Juni 2013 S. 3). Die Schaffhauser Kantonspolizei nahm ihn vorläufig fest und gewährte ihm am 29. Juni 2013 das rechtliche Gehör betreffend allfällige Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen. Der Beschwerdeführer sagte aus, er komme nur in die Schweiz, um zu arbeiten. Falls ihm dies nicht mehr erlaubt wäre, hätte er geschäftliche Probleme (vgl. BFM act. 1 S. 2). Das Kantonsgericht ordnete am 1. Juli 2013 die Untersuchungshaft an. Das Migrationsamt des Kantons Schaffhausen (nachfolgend: Migrationsamt) wies den Beschwerdeführer mit Verfügung vom 4. Juli 2013 aus der Schweiz weg und beauftragte die Kantonspolizei, die Wegweisung sofort zu vollziehen. Der Beschwerdeführer wurde in der Folge am 5. Juli 2013 nach Deutschland ausgeschafft (vgl. BFM act. 1 S. 16 f.).

B.

Das Bundesamt für Migration (nachfolgend: BFM, Vorinstanz) erliess am 4. Juli 2013 auf Antrag des kantonalen Migrationsamts (vgl. BFM act. 1 S. 19) gegen den Beschwerdeführer ein zweijähriges Einreiseverbot. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Massnahme sei gestützt auf Art. 67 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) resp. als Folge der sofort vollstreckbar erklärten Wegweisung angezeigt. Die im Rahmen des rechtlichen Gehörs gemachten Angaben vermöchten keinen anderen Entscheid zu rechtfertigen. Zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wurde einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen. Das Einreiseverbot wurde dem Beschwerdeführer am 4. Juli 2013 eröffnet (vgl. BFM act. 2 f.).

C.
Die Staatsanwaltschaft des Kantons Schaffhausen verurteilte den Beschwerdeführer mit Strafbefehl vom 5. Juli 2013 wegen rechtswidriger Einreise gemäss Art. 5 i.V.m. Art. 115 Abs. 1 Bst. a AuG zu einer bedingten Geldstrafe von 21 Tagessätzen sowie zu einer Busse von Fr. 300.–. Gleichentags stellte die Staatsanwaltschaft das Strafverfahren wegen Verdachts auf Hehlerei ein. Gegen die Verurteilung wegen rechtswidriger Einreise erhob der Beschwerdeführer Einsprache (vgl. Beilage 16 zur Beschwerdeschrift). Am 25. Juli 2013 erliess die Staatsanwaltschaft eine Herausgabeverfügung betreffend die beschlagnahmten 100'000.– Euro. Der Verdacht, das Geld könnte im Zusammenhang mit einer Straftat stehen, habe sich nicht erhärtet (vgl. Beilage 18 zur Beschwerdeschrift).

D.
Der Beschwerdeführer beantragt mit Beschwerde vom 8. August 2013, das vom BFM erlassene Einreiseverbot sei aufzuheben und die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei wiederherzustellen. Zur Begründung führte der Beschwerdeführer aus, er arbeite für die französische Firma A._____ und besuche für diese regelmässig die B._____ AG in Z._____, wobei er jeweils auch Bargeld mit sich führe. Er sei schon früher an der Grenze kontrolliert worden, habe seine französische Aufenthaltsbewilligung vorgewiesen und ca. 10'000 Euro Bargeld deklariert, nach einem Pass sei er aber nicht gefragt worden. Seinen algerischen Reisepass benutze er nur ausserhalb Europas. Als er am 28. Juni 2013 die Grenze überquert habe, habe er wiederum die französische Aufenthaltsbewilligung vorgewiesen und die für die B._____ AG bestimmten 100'000 Euro korrekt deklariert. Während der Untersuchungshaft habe er alle Unterlagen zum Einkauf der Ware vorweisen können, so dass er am 5. Juli 2013 entlassen worden sei. Die Wegweisungsverfügung sei mit grundlegenden Mängeln behaftetet und daher nichtig. Das rechtliche Gehör sei ihm nicht gewährt worden, die Verfügung sei nicht übersetzt worden, eine Rechtsmittelbelehrung in französischer Sprache fehle, die Verfügung sei zudem nicht begründet und willkürlich. Deshalb sei das Einreiseverbot, das sich auf die nichtige Wegweisungsverfügung stütze, ebenfalls nichtig. Auch für das Einreiseverbot sei ihm das rechtliche Gehör nicht gewährt worden, und es sei auch hier keine Übersetzung erfolgt. Sodann sei er lediglich den Weisungen der französischen Verwaltung gefolgt, die besagten, dass er «nur» mit dem Aufenthaltstitel in die Schweiz reisen könne (vgl. Beilage 19 zur Beschwerdeschrift). Er könne sich auf den Vertrauensschutz berufen. Aus den Anweisungen der Schweizer Behörden gehe nicht klar hervor, ob Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung ei-

nes EU-Staates für die Einreise in die Schweiz einen Reisepass mit sich tragen müssen. Er habe nicht gegen klare Anweisungen verstossen. Das Einreiseverbot sei unverhältnismässig, weil sein Verschulden nicht schwer wiege und er den Behörden angeboten habe, seinen Reisepass umgehend beizubringen. Es liege auch im Interesse der Schweizer Wirtschaft, dass er weiterhin in die Schweiz reisen könne.

E.
Das Bundesverwaltungsgericht wies das Gesuch des Beschwerdeführers um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde mit Zwischenverfügung vom 22. August 2013 ab.

F.
Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 1. Oktober 2013 die Abweisung der Beschwerde. Der dem Einreiseverbot zu Grunde liegende Sachverhalt, wonach der Beschwerdeführer ohne erforderlichen Reisepass in die Schweiz eingereist und in der Folge durch die kantonale Migrationsbehörde weggewiesen worden sei, stehe fest und werde nicht bestritten. Ob die Wegweisung an sich in rechtsgenügender Form erfolgt sei, könne offen bleiben, rechtfertige doch alleine schon der rechtswidrige Grenzübertritt den Erlass des Einreiseverbots.

G.
Der Beschwerdeführer hielt mit Replik vom 1. November 2013 am Rechtsbegehren fest und führte aus, es werde nirgends klar gesagt, dass bei Reisen innerhalb des Schengen-Raums nebst einer Aufenthaltsbewilligung auch ein Reisepass mitgeführt werden müsse. Er sei schon früher auf diese Weise eingereist. Zudem werde allgemein davon ausgegangen, dass jedermann innerhalb des Schengenraums mit einem vom ausstellenden Schengenstaat anerkannten Ausweis, woraus die Identität der betreffenden Person ersichtlich sei (so z.B. einem Ausländerausweis), reisen könne. Er habe sich über die Reisevorschriften ins Bild gesetzt und diese befolgt. Das rechtliche Gehör sei mit der polizeilichen Befragung nicht korrekt gewährt worden. Die Frage zum Einreiseverbot sei vage formuliert gewesen und pro forma erfolgt. Das BFM hätte das rechtliche Gehör selber gewähren müssen und ihm den voraussichtlichen Inhalt und die wesentlichen Elemente der Anordnung bekanntgeben müssen. Sodann sei die Fernhaltemassnahme unverhältnismässig, habe er sich doch kooperativ gezeigt und den Behörden angeboten, seinen Pass sofort zu besorgen. Er sei kein Krimineller, weshalb kein Interesse an seiner Fernhaltung bestehe. Eine mildere Massnahme wäre es, ihm die Auflage zu

erteilen, fortan seinen Pass bei sich zu tragen, wenn er die Grenze überquere. Zudem dränge es sich auf, die Informationen auf den Internetseiten der Verwaltung klarer formulieren zu lassen.

H.
Auf den weiteren Akteninhalt wird, soweit erheblich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das BFM, 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 Verwaltungsgerichtsgesetz 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 formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der vorliegenden Angelegenheit endgültig (Art. 83 Bst. c Ziff. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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 2012/21 E. 5.1, BVGE 2011/43 E. 6.1 sowie BVGE 2011/1 E. 2).

3.

3.1 In formeller Hinsicht wird gerügt, die Vorinstanz habe das Einreiseverbot erlassen, ohne dem Beschwerdeführer vorgängig in korrekter Weise Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt zu haben. Damit habe die Vorinstanz seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt (vgl. Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101] sowie Art. 29 ff. VwVG). Zudem sei das Einreiseverbot, als es ihm im Rahmen seiner Entlassung ausgehändigt worden sei, nicht in die französische Sprache übersetzt worden. All dies müsse zur Aufhebung des Einreiseverbots führen.

3.2 Der *Anspruch auf rechtliches Gehör* umfasst eine Anzahl verschiedener verfassungsrechtlicher Garantien (vgl. etwa MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 202 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 846 ff.). Gleichsam das Kernelement des rechtlichen Gehörs ist das *Recht auf vorgängige Äusserung und Anhörung*, welches den Betroffenen einen Einfluss auf die Ermittlung des wesentlichen Sachverhalts sichert. Die Behörde muss diese Äusserungen zur Kenntnis nehmen und sich damit in der Entscheidfindung und -begründung sachgerecht auseinandersetzen. Diese *Prüfungs- und Berücksichtigungspflicht* liegt bereits Art. 30 VwVG zu Grunde, kommt aber besonders deutlich in Art. 32 Abs. 1 VwVG zum Ausdruck, der bestimmt, dass die Behörde alle erheblichen und rechtzeitigen Vorbringen der Parteien würdigt, bevor sie verfügt (vgl. BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 29 N 80 ff., Art. 30 N 3 ff. u. Art. 32 N 7 ff.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, N 214 ff. u. N 546 f.). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt sodann die Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen (Art. 35 VwVG). Die *Begründungspflicht* ist ein Element rationaler und transparenter Entscheidfindung. Die Betroffenen sollen den Entscheid sachgerecht anfechten können. Zudem ermöglicht

die Begründung die Kontrolle durch die Rechtsmittelinstanz. Die Behörde hat die wesentlichen Überlegungen zu nennen, von denen sie sich leiten liess und auf die sie ihren Entscheid stützt. Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je weiter der Entscheidungsspielraum und je komplexer die Sach- und Rechtslage ist (vgl. BGE 137 II 266 E. 3.2; BGE 136 I 229 E. 5.2; BGE 133 I 270 E. 3.1; BVGE 2012/24 E.3.2.1; BVGE 2009/35 E. 6.4.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 629 ff.; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, Bern 1998, S. 22 ff.).

3.3 Der Beschwerdeführer konnte im Rahmen der polizeilichen Befragung vom 29. Juni 2013, welche mit Hilfe eines Übersetzers erfolgte, seine Einwendungen betreffend die angedrohte Fernhaltemassnahme vorbringen. Aus der Antwort des Beschwerdeführers («Ich komme nur in die Schweiz um zu arbeiten. Falls mir das nicht mehr erlaubt wäre hätte ich geschäftliche Probleme»; vgl. BFM act. 1 S. 2) geht hervor, dass er die Wirkung und Tragweite der Massnahme erkannte und sich zur beabsichtigten Verfügung vor deren Erlass konkret äussern konnte (vgl. WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar VwVG, Art. 30 N 30 f.). Die Begründung des Einreiseverbots ist zwar kurz gehalten, doch geht aus ihr hervor, dass das Bundesamt die Vorbringen des Beschwerdeführers vor Erlass der angefochtenen Verfügung gewürdigt hat (vgl. Art. 32 Abs. 1 VwVG). Das Vorgehen des BFM im vorliegenden Fall, namentlich die Delegation der Anhörung an die Kantonspolizei, entspricht der gängigen Praxis und ist entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers nicht zu beanstanden. Dass die Anhörung in Vertretung der entscheidenden Behörde durchgeführt wurde, ist zulässig, wurde das Einvernahmeprotokoll doch an das BFM weitergeleitet, dessen Vorgehen im Fall der eigenen schriftlichen Gehörsgewährung im Ergebnis gleich gewesen wäre (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-306/2012 vom 22. März 2013 E. 3; BVGE 2007/9 E. 5.5.1 betreffend eine vergleichbare Konstellation im Asylrecht; WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar VwVG, Art. 30 N 16).

3.4 Der Beschwerdeführer beanstandet, das Einreiseverbot sei nur in deutscher Sprache eröffnet resp. nicht in seine französische Muttersprache übersetzt worden. Erstinstanzliche Verwaltungsverfahren des Bundes werden in *einer* der vier Amtssprachen geführt, *in der Regel* in der Sprache, in der die Parteien ihre Begehren gestellt haben oder stellen würden (Art. 33a Abs. 1 VwVG). Diese Formulierung räumt der zuständigen Behörde ein gewisses Ermessen bei der Wahl der Verfahrenssprache ein (vgl. MAITRE/THALMANN, Praxiskommentar VwVG, Art. 33a N 11). Im vorliegenden Fall war es der Kanton Schaffhausen, dessen Migrationsbe-

hörde den Erlass eines Einreiseverbot beantragt und dessen Polizei die vorgängige Anhörung durchgeführt hatte (vgl. BFM act. 1 f. sowie vorne E. 3.3). Weil im Kanton Schaffhausen die Amtssprache Deutsch ist (vgl. Art. 70 Abs. 2 BV; § 2 der kantonalen Zivilstandsverordnung vom 14. Juni 2005 [SH RB 211.111]), waren sämtliche Unterlagen, welche das BFM im vorliegenden Fall erhalten hatte, in deutscher Sprache gehalten. Aus diesem Grund war es sachgerecht, das Verfahren in deutscher Sprache zu führen, selbst wenn der vom Einreiseverbot Betroffene französischer Muttersprache ist. Dem Beschwerdeführer war es zumutbar, sich das Einreiseverbot übersetzen zu lassen, und er konnte keinen grundrechtlichen Anspruch auf Übersetzung geltend machen (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O, N 600; MAITRE/THALMANN, Praxiskommentar VwVG, Art. 33a N 17; ALBERTINI, a.a.O., S. 342 f. je mit Hinweisen).

3.5 Nach dem Gesagten sind die formellen Rügen des Beschwerdeführers unbegründet, zumal er in korrekter Weise vorgängig angehört und die Verfügung korrekt eröffnet wurde.

4.

Das BFM erliess die angefochtene Verfügung gestützt auf Art. 67 Abs. 1 Bst. a AuG, wonach es unter Vorbehalt von Abs. 5 ein Einreiseverbot verfügt, wenn eine Wegweisung nach Art. 64*d* Abs. 2 Bst. a-c AuG sofort vollstreckt wird. Der Beschwerdeführer rügt, die Wegweisungsverfügung vom 4. Juli 2013 (vgl. BFM act. 1 S. 16) sei als Folge diverser grundlegender Mängel – u.a. keine Übersetzung, fehlende Rechtsmittelbelehrung, keine Begründung – nichtig, weshalb auch das Einreiseverbot infolge fehlender Grundlage nichtig sei. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass fehlerhafte Verfügungen in der Regel bloss anfechtbar und lediglich in Ausnahmefällen nichtig sind (vgl. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., N 640 mit Hinweisen). Ob die Wegweisungsverfügung fehlerhaft ist und eine allfällige Fehlerhaftigkeit geradezu zur Nichtigkeit der Verfügung führen würde, braucht an dieser Stelle indes nicht geprüft zu werden. Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Recht im Rahmen des Streitgegenstands frei an. Dies hat zur Folge, dass es eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid mit einer Begründung bestätigen kann, die von jener der Vorinstanz abweicht (sog. Motivsubstitution, vgl. BVGE 2009/61 E. 6.1 mit Hinweis). Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist einzig das angefochtene Einreiseverbot. Dieses wäre – wie im Folgenden aufgezeigt wird – selbst bei einer allfälligen Nichtigkeit der Wegweisungsverfügung nicht aufzuheben. Die verschiedenen

formellen Rügen betreffend die Wegweisungsverfügung brauchen daher im vorliegenden Verfahren nicht geprüft zu werden.

5.

5.1 Das BFM kann auch gestützt auf Art. 67 Abs. 2 AuG Einreiseverbote erlassen, falls ausländische Personen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden (Bst. a), Sozialhilfekosten verursacht haben (Bst. b) oder in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft genommen worden sind (Bst. c). Das Einreiseverbot wird für eine Dauer von höchstens fünf Jahren verhängt. Es kann für eine längere Dauer verfügt werden, wenn die Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Art. 67 Abs. 3 AuG). Schliesslich kann die verfügende Behörde aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen von der Verhängung eines Einreiseverbots absehen oder ein Einreiseverbot vollständig oder vorübergehend aufheben (Art. 67 Abs. 5 AuG).

5.2 Das Einreiseverbot ist 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). Die Verhängung eines Einreiseverbots knüpft an das Bestehen eines Risikos einer künftigen Gefährdung an. Gestützt auf die Umstände des Einzelfalls ist jeweils eine Prognose zu stellen. Dabei ist naturgemäss in erster Linie das vergangene Verhalten der betroffenen Person zu berücksichtigen, zumal ein vergangenes deliktisches Verhalten geeignet ist, einen Hinweis auf eine allfällige Gefährdung zu liefern. Aus diesem Grund verknüpft Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG die Verhängung einer Fernhaltemassnahme unter anderem mit einem (bereits erfolgten) Verstoss gegen die fraglichen Polizeigüter. Art. 80 Abs. 1 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) konkretisiert, wie der Begriff des «Verstosses» nach Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG zu verstehen ist; so hält er fest, dass u.a. eine Missachtung gesetzlicher Vorschriften und behördlicher Verfügungen dazu zählt (vgl. die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-1875/2012 vom 11. November 2013 E. 5 sowie C-760/2012 vom 24. Juli 2013 E. 7.1 je mit Hinweisen).

6.

6.1 Einen Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG begeht u.a. auch, wer Normen des Ausländerrechts zuwiderhandelt. Dabei genügt es, wenn der ausländischen Person eine Sorgfaltspflichtverletzung zugerechnet werden kann. Unkenntnis oder Fehlinterpretation der Einreise- und Aufenthaltsvorschriften stellen normalerweise keinen hinreichenden Grund für ein Absehen von einer Fernhaltemassnahme dar. Jeder Ausländerin und jedem Ausländer obliegt es, sich über bestehende Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit ausländerrechtlichen Vorschriften ins Bild zu setzen und sich im Falle von Unklarheiten bei der zuständigen Stelle zu informieren (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-8562/2010 vom 10. Oktober 2012 E. 5.3 f. mit Hinweis).

6.2 Das Einreiseverbot knüpft nicht an die Erfüllung einer Strafnorm, sondern an das Vorliegen einer Polizeigefahr an (s. vorne, E. 5.2). Ob eine solche besteht und wie sie zu gewichten ist, hat die Verwaltungsbehörde in eigener Kompetenz unter Zugrundelegung spezifisch ausländerrechtlicher Kriterien zu beurteilen. Entsprechend kann ein Einreiseverbot auch dann ergehen, wenn ein rechtskräftiges Strafurteil fehlt, sei es, weil ein Strafverfahren nicht eröffnet wurde oder noch hängig ist (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-1088/2013 vom 23. Oktober 2013 E. 6.3 mit Hinweis). Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz das Einreiseverbot verfügt hat, bevor am 5. Juli 2013 ein Strafbefehl wegen illegaler Einreise erlassen wurde. Sodann besteht ungeachtet der Tatsache, dass als Folge der vom Beschwerdeführer erhobenen Einsprache keine rechtskräftige Verurteilung vorliegt, kein Anlass, den Ausgang des Strafverfahrens abzuwarten oder die Strafakten beizuziehen, zumal der Vorwurf der illegalen Einreise – wie im Folgenden aufgezeigt wird – klarerweise zutrifft.

6.3 Beim Beschwerdeführer handelt es sich um einen algerischen Staatsangehörigen, der in Frankreich lebt und aufenthaltsberechtigt ist. Er beruft sich nicht auf das Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 (nachfolgend: FZA, SR 0.142.112.681) und bringt auch nicht vor, dass er dies als entsandter Arbeitnehmer im Sinne von Art. 17 Anhang I FZA tun könne (vgl. im Übrigen zur Meldepflicht für entsandte Arbeitnehmer Art. 6 des Entsendegesetzes vom 8. Oktober 1999 [EntsG, SR 823.20] sowie Art. 6 f. der Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 21. Mai 2003 [EntsV, SR 823.201]). Er reiste am 28. Juni 2013 lediglich mit ei-

ner französischen Aufenthaltsbewilligung in die Schweiz ein (vgl. Sachverhalt Bst. A). Strittig und zu prüfen ist, ob er berechtigt war, ohne gültiges Reisedokument in die Schweiz einzureisen. Da der Beschwerdeführer nicht im Besitz einer Schweizer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ist, gelangen die allgemeinen Einreisevoraussetzungen zur Anwendung (vgl. PHILIPP EGLI/TOBIAS D. MEYER, in: Caroni/Gächter/Thurnherr [Hrsg.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG], Bern 2010, Art. 5 N 9).

6.4 Die Bestimmungen des AuG über das Visumverfahren und über die Ein- und Ausreise gelten nur, sofern die Schengen-Assoziierungsabkommen keine abweichenden Bestimmungen enthalten (Art. 2 Abs. 4 AuG). Die allgemeinen Einreisevoraussetzungen von Art. 5 AuG und Art. 5 des Schengener Grenzkodex (SGK, Abl. L 105 vom 13. April 2006, S. 1-32) decken sich indessen weitgehend. Das Erfordernis des Besitzes eines gültigen Reisedokumentes ist hierbei eine gesetzlich klar geregelte und unbestrittene Einreisevoraussetzung (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. a AuG; Art. 5 Abs. 1 Bst. a SGK; MARC SPESCHA, in: Spescha/Thür/Zünd/Bolzli [Hrsg.], Migrationsrecht, 3. Aufl., Zürich 2012, Art. 5 N 1). Drittstaatsangehörige, die Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels in einem Schengenstaat sind, dürfen zwar visumsfrei einreisen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. b SGK sowie Art. 4 Abs. 2 Bst. a der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204]), sind jedoch nicht zur Einreise ohne Reisedokument berechtigt. Bei der Einreise müssen sie demnach – abweichende Regelungen in bilateralen oder multilateralen Abkommen vorbehalten – ein gültiges und von der Schweiz anerkanntes Reisedokument besitzen (Art. 3 Abs. 1 VEV; vgl. zu den Voraussetzungen der Anerkennung Art. 3 Abs. 2 VEV und Art. 12 Visakodex [ABl L 243 vom 15. September 2009]). Abweichende Regelungen in völkerrechtlichen Abkommen bestehen vorliegend jedoch keine. Namentlich berührt die Abschaffung der Kontrollen des Personenverkehrs an den Binnengrenzen als Folge der Schengen-Assoziierungsabkommen nicht die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, in ihren Rechtsvorschriften die Verpflichtung zum Besitz oder Mitführen von Urkunden und Bescheinigungen vorzusehen (Art. 21 Bst. c SGK). Selbst das – im vorliegenden Fall unbestrittenermassen nicht anwendbare – Freizügigkeitsabkommen verpflichtet die Vertragsstaaten lediglich, den freizügigkeitsberechtigten Personen die Einreise «gegen Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses» zu gestatten (vgl. Art. 1 Abs. 1 Anhang 1 FZA; EGLI/MEYER, a.a.O., Vorb. Art. 5-9 N 16 ff.).

6.5 Der Beschwerdeführer ist nach dem Gesagten am 28. Juni 2013 ohne gültiges Reisedokument und somit rechtswidrig in die Schweiz eingereist und hat auf diese Weise gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit verstossen (vgl. Art. 115 Abs. 1 Bst. a AuG sowie Art. 80 Abs. 1 VZAE). Seine Rechtfertigungs- und Erklärungsversuche sind unbehelflich. Zum Einwand, er sei den Weisungen der französischen Verwaltung gefolgt, ist festzuhalten, dass die von ihm zitierte Passage (vgl. Beilage 19 zur Beschwerdeschrift), besagt, dass ein aus einem Drittstaat zurückkehrender Ausländer visumsfrei nach Frankreich einreisen kann, wenn er im Besitz eines gültigen Passes und einer Aufenthaltsbewilligung ist. Anschliessend wird festgehalten, dass er mit seiner Aufenthaltsbewilligung auch während maximal drei Monaten pro Halbjahr in andere Schengen-Staaten reisen könne. Dass er hierbei keinen Pass mit sich führen müsse, wird indessen nirgends gesagt. Sodann stellen Unkenntnis oder Fehlinterpretation der Einreise- und Aufenthaltsvorschriften wie bereits festgehalten keinen hinreichenden Grund für ein Absehen von einer Fernhaltemassnahme dar (s. vorne, E. 6.1). Das BFM erläutert im Übrigen die dargelegte klare gesetzliche Regelung (s. vorne, E. 6.4) im Internet korrekt und unmissverständlich (vgl. www.bfm.admin.ch > Themen > Einreise > FAQ – Häufig gestellte Fragen, besucht am 30. Dezember 2013). Der Beschwerdeführer kann sich mithin mangels Vorliegens einer Vertrauensgrundlage nicht auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 631 ff.). Auch daraus, dass er – wie er behauptet – bei früheren Fahrten jeweils problemlos auf dieselbe Weise, d.h. ohne ein gültiges Reisedokument auf sich zu tragen, in die Schweiz eingereist sei, kann er nichts ableiten.

6.6 Grundsätzlich ist für das vorliegende Verfahren nicht von entscheidender Bedeutung, aus welchem Grund der Beschwerdeführer ohne gültiges Reisedokument in die Schweiz eingereist ist. Die Einreise bliebe rechtswidrig und als Übertretung mit Busse strafbar, selbst wenn sie – wie behauptet – lediglich fahrlässig erfolgt wäre (s. vorne, E. 6.1 sowie Art. 115 Abs. 3 AuG). Die Staatsanwaltschaft ging jedoch von einem vorsätzlichen Handeln aus, bestrafte sie den Beschwerdeführer doch mit einer Geldstrafe (vgl. Sachverhalt Bst. C sowie Beilage 16 zur Beschwerdeschrift). In der Tat ist die Erklärung des Beschwerdeführers, er habe gemeint, er müsse seinen algerischen Pass bei Reisen innerhalb Europas nicht mitführen, als nicht glaubhaft einzustufen. Diese Einschätzung rührt nicht nur daher, dass der Beschwerde-

führer abends um 22 Uhr mit Bargeld in Höhe von 100'000 Euro im Gepäck via einen unbesetzten Grenzübergang in die Schweiz einreisen wollte, was die Schaffhauser Polizei zu kritischen Fragen veranlasste (vgl. insb. das Protokoll der polizeilichen Einvernahme vom 29. Juni 2013, BFM act. 1 S. 1 ff.). Aussagekräftiger ist, dass der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt des Grenzübertritts zwecks verdeckter Registrierung im SIS ausgeschrieben war, weil er gemäss einer richterlichen Auflage das Staatsgebiet von Frankreich nicht hätte verlassen dürfen (vgl. Sachverhalt Bst. A). Der Beschwerdeführer bestritt dies anlässlich der polizeilichen Einvernahme nicht, führte jedoch aus, diese Auflage sei ihm Ende des Jahres 2012 wegen eines laufenden Gerichtsverfahrens gemacht worden. Es sei ihm aber erlaubt worden, diese Geschäftsreisen zu machen, sein Advokat in Frankreich habe diese Bewilligung. Seine Reisedokumente seien ihm nicht weggenommen worden (vgl. Protokoll der polizeilichen Einvernahme vom 29. Juni 2013, Fragen 62 ff., BFM act. 1 S. 2 f.). Diese Schilderungen sind indessen nicht glaubhaft. Der Beschwerdeführer wusste, dass ihm die Ausreise aus Frankreich verboten worden war, und musste damit rechnen, dass der französische Staat diese Massnahme den umliegenden Ländern mitteilen würde. Dass er eine Ausnahmebewilligung für Geschäftsreisen in die Schweiz hatte, erscheint höchst unwahrscheinlich, zumal sich das in Frankreich hängige Gerichtsverfahren auf ebendiese Geschäftstätigkeiten bezieht (vgl. BFM act. 1 S. 3). Falls er aber tatsächlich eine solche Bewilligung gehabt hätte, wäre es geradezu grobfahrlässig und gänzlich unvernünftig gewesen, diese bei einer Reise ins Ausland nicht auf sich zu tragen. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer im Rechtsmittelverfahren zu diesen Fragen keinerlei Ausführungen machte und weder eine Kopie des Reisepasses noch eine Kopie der angeblich existierenden Ausnahmebewilligung einreichte. Das Verhalten des Beschwerdeführers – spätabendlicher Grenzübertritt über einen unbesetzten Grenzübergang, ohne ein Reisedokument auf sich zu tragen – ist vernünftigerweise einzig damit zu erklären, dass er um die Rechtswidrigkeit seiner Handlung wusste resp. vorsätzlich illegal in die Schweiz einreiste.

6.7 Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass der Beschwerdeführer in der Schweiz zwei Mal wegen (teils grober) Verletzung der Verkehrsregeln gebüsst werden musste (vgl. Beilage 8 zur Beschwerdeschrift sowie Art. 90 Abs. 1 f. des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG, SR 741.01]). Dass dem Beschwerdeführer Gelegenheit gegeben wurde, diese Bussen vor einer Verhaftung zu bezahlen, was

er in der Folge auch tat, ändert nichts daran, dass es sich auch bei diesen Verkehrsdelikten um Verstösse gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit handelt, auf die sich die Vorinstanz beim Erlass des Einreiseverbots zusätzlich hätte abstützen können (vgl. Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG i.V. Art. 80 Abs. 1 Bst. a VZAE sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-6693/2011 vom 1. März 2013 E. 4.2).

6.8 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer sowohl durch die vorsätzliche illegale Einreise als auch durch die in der Schweiz begangenen Strassenverkehrsdelikte gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz verstossen und damit den Fernhaltegrund von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG gesetzt hat.

7.

7.1 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 zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme und den beeinträchtigten privaten Interessen des Betroffenen vorzunehmen. Die Stellung der verletzten oder gefährdeten Rechtsgüter, die Besonderheiten des ordnungswidrigen Verhaltens und die persönlichen Verhältnisse der betroffenen Person bilden den Ausgangspunkt dieser Überlegungen (vgl. statt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 613 ff. mit Hinweisen).

7.2 Der Beschwerdeführer reiste am 28. Juni 2013 ohne gültiges Reisedokument und somit rechtswidrig in die Schweiz ein (s. vorne, E. 6.3 ff.). Er hat zudem in der Schweiz wiederholt Strassenverkehrsdelikte begangen (s. vorne, E. 6.7). Aus seinem manifestierten Verhalten wird auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geschlossen. Das Einreiseverbot hat in erster Linie präventiven Charakter, um einer weiteren rechtswidrigen Einreise und weiteren Strassenverkehrsdelikten entgegenzuwirken. Die Vorinstanz war demnach berechtigt, zur Abwendung künftiger Störungen ein Einreiseverbot zu verhängen. Zu berücksichtigen ist sodann, dass den ausländerrechtlichen Normen im Interesse einer funktionierenden Rechtsordnung eine zentrale Bedeutung zukommt. Namentlich das generalpräventiv motivierte Interesse, die ausländerrechtliche Ordnung durch eine konsequente Massnahmenpraxis zu schützen, ist gewichtig (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_948/2011 vom 11. Juli 2012 E. 3.4.2 in fine). Überdies liegt eine spezialpräventive Zielsetzung der Massnahme darin, dass sie die betroffene Person ermahnt, bei einer

allfälligen künftigen Wiedereinreise in die Schweiz nach Ablauf der Dauer des Einreiseverbots die für sie geltenden Regeln einzuhalten (vgl. hierzu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5737/2012 vom 21. Mai 2013 E. 6.2 mit Hinweis). Es besteht somit ein erhebliches öffentliches Interesse an der befristeten Fernhaltung des Beschwerdeführers.

7.3 Der Beschwerdeführer bringt vor, er sei kein Krimineller. Sein Verschulden wiege nicht schwer, habe er doch den Schweizer Behörden angeboten, seinen algerischen Reisepass umgehend beizubringen. Er komme nur in die Schweiz, um zu arbeiten. Falls ihm dies verboten würde, hätte er geschäftliche Probleme. Zudem liege es auch im Interesse der Schweizer Wirtschaft und der 90 Mitarbeiter der B._____ AG in Z._____, dass er weiterhin in die Schweiz reisen könne. Zu letzterem Vorbringen ist festzuhalten, dass ein öffentliches, gesamtwirtschaftliches Interesse an den Reisen des Beschwerdeführers in die Schweiz nicht substantiiert dargelegt wird und vom Bundesverwaltungsgericht auch nicht als glaubhaft betrachtet wird. Die mit dem Einreiseverbot einhergehenden Einschränkungen seiner geschäftlichen Aktivitäten hat der Beschwerdeführer hinzunehmen, zumal das dargelegte öffentliche Interesse an seiner Fernhaltung erheblich ins Gewicht fällt. Der Beschwerdeführer wurde sodann vom Bundesverwaltungsgericht bereits mit Zwischenverfügung vom 22. August 2013 darauf hingewiesen, dass das Einreiseverbot auf begründetes Gesuch hin aus wichtigen Gründen befristet suspendiert werden kann (vgl. Art. 67 Abs. 5 AuG). Auch die weiteren Ausführungen des Beschwerdeführers sind unbehelflich. Festzuhalten ist namentlich, dass das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der vorliegenden Akten von einem vorsätzlichen Verstoss gegen die Einreisebestimmungen ausgeht. Angesichts des daraus abgeleiteten erheblichen öffentlichen Fernhalteinteresses (s. vorne, E. 7.2) und mit Blick auf die Praxis in vergleichbaren Fällen (vgl. etwa die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-5737/2012 E. 6, C-1458/2010 vom 9. März 2012 E. 8, C-3450/2009 vom 16. August 2011 E. 11 sowie C-2492/2008 vom 31. August 2009 E. 7) erscheint das auf zwei Jahre befristete Einreiseverbot bereits als milde Massnahme. Eine weitergehende Herabsetzung der Dauer oder gar – wie vom Beschwerdeführer beantragt – eine Aufhebung des Einreiseverbots, allenfalls kombiniert mit einer Auflage, künftig den Reisepass bei Einreisen auf sich zu tragen, wären unangemessen.

7.4 Eine wertende Gewichtung der sich entgegenstehenden Interessen führt demnach zum Ergebnis, dass das auf zwei Jahre befristete Einreiseverbot sowohl vom Grundsatz her als auch in Bezug auf seine Dauer

eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellt.

8.
Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung Bundesrecht nicht verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig feststellt; sie ist auch angemessen (vgl. Art. 49 VwVG). Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

9.
Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 1'200.– festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Dispositiv S. 17

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'200.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem am 9. September 2013 geleisteten Kostenvorschuss gleicher Höhe verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Einschreiben)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Akten retour)
– das Migrationsamt des Kantons Schaffhausen (Akten retour)

Die vorsitzende Richterin:	Der Gerichtsschreiber:
Ruth Beutler	Kilian Meyer

Versand: