



Abteilung VI
F-4439/2024

Urteil vom 10. März 2025

Besetzung

Richterin Susanne Genner (Vorsitz),
Richterin Claudia Cotting-Schalch,
Richter Gregor Chatton,
Gerichtsschreiber Jan Hoefliger.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Mustafa Bayrak, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführer,

gegen

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

Gegenstand

Einreiseverbot; Verfügung des SEM vom 12. Juni 2024.

Sachverhalt:**A.**

A.a Der Beschwerdeführer (geb. 1977, türkischer Staatsangehöriger) reiste am 4. Juni 2024 mit einem Schengen-Visum Typ C mit dem Flugzeug von Istanbul nach Basel. Am 7. Juni 2024 wurde er auf dem Messegelände der «Art Basel» durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Baselstadt beim Stand von «B. _____» kontrolliert. Dabei wurde festgestellt, dass er über keine Kurzaufenthaltsbewilligung verfügte.

A.b Am 11. Juni 2024 wurde der Beschwerdeführer durch das Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt befragt, wobei ihm unter anderem das rechtliche Gehör zu einer allfälligen Verhängung eines Einreiseverbots gewährt wurde. Gleichentags wies ihn das Migrationsamt aus der Schweiz und dem Schengen-Raum weg und setzte ihm eine Ausreisefrist bis zum 20. Juni 2024.

A.c Am 12. Juni 2024 verurteilte ihn die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt wegen rechtswidrigen Aufenthalts nach Art. 115 Abs. 1 Bst. b AIG (SR 142.20) und wegen Ausübung einer Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung nach Art. 115 Abs. 1 Bst. c AIG. Der Strafbefehl erwuchs in Rechtskraft.

B.

Am 12. Juni 2024 (eröffnet am 13. Juni 2024) verhängte das SEM gegen den Beschwerdeführer ein zweijähriges Einreiseverbot (gültig ab 21. Juni 2024 bis 20. Juni 2026) für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein und ordnete dessen Ausschreibung im Schengener-Informationssystem (SIS) an. Gleichzeitig entzog es einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

C.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 11. Juli 2024 erhob der Beschwerdeführer beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde und beantragte, die Verfügung der Vorinstanz sei bezüglich der Ausschreibung des Einreiseverbots im SIS aufzuheben. Die Eintragung des Einreiseverbots im Schengener Informationssystem sei umgehend zu löschen.

D.

Am 26. September 2024 liess sich die Vorinstanz zur Beschwerde vernehmen, wobei sie vollumfänglich an der angefochtenen Verfügung festhielt. Am 29. November 2024 replizierte der Beschwerdeführer.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

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

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

1.3 Der Beschwerdeführer ist zur Erhebung der Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 Abs. 1 VwVG; Art. 52 Abs. 1 VwVG).

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

2.

2.1 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 die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG).

2.2 Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren das Bundesrecht von Amtes wegen an. Es ist gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG nicht an die Begründung der Begehren gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen.

2.3 Massgebend ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt des Entscheids (BGE 139 II 534 E. 5.4.1).

3.

3.1 Zunächst ist zu prüfen, ob die angefochtene Verfügung aufgrund formeller Mängel aufzuheben ist. Auch wenn der Beschwerdeführer in seiner Beschwerdeschrift keine entsprechende Rüge erhebt, ist eine allfällige Verletzung von Amtes wegen zu prüfen (vgl. E. 2.2), sofern aktenkundige Tatsachen dazu Anlass geben.

3.2 Die Vorinstanz wirft dem Beschwerdeführer in ihrer Verfügung unter Verweis auf die kantonalen Akten vor, gegen «Einreisevoraussetzungen des Ausländerrechts» verstossen zu haben, indem er ohne die erforderliche ausländerrechtliche Bewilligung erwerbstätig gewesen sei. Damit liege ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 1 Bst. c AIG vor. In der angefochtenen Verfügung werden die Fakten nicht genannt, welche zu der streitigen Massnahme geführt haben (Mithilfe beim Aufbau eines Messestandes an der «Art Basel»). Die Vorinstanz ist daran zu erinnern, dass es ihre Aufgabe als verfügende Behörde ist, Tatsachen unter Rechtsnormen zu subsumieren und entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen (Urteil des BVGer F-5253/2022 vom 21. April 2023 E. 4.2).

3.3 Aus den Vorakten geht sodann hervor, dass die Vorinstanz dem Antrag des kantonalen Migrationsamts auf Erlass eines Einreiseverbots (vgl. Art. 81 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE, SR 142.201]) zunächst nicht nachkommen wollte, da sie von der Ausübung einer kurzzeitigen grenzüberschreitenden Erwerbstätigkeit nach Art. 14 Abs. 1 VZAE und damit von einem bewilligungsfreien Aufenthalt ausging (vgl. SEM-act. 5, pag. 68). Erst nach einer E-Mail des Mitarbeiters der kantonalen Migrationsbehörde, in der dieser auf die Weisungen des SEM zum AIG hinwies, änderte die Vorinstanz ihre Meinung und verhängte ein Einreiseverbot. Aus der Begründung der angefochtenen Verfügung geht die von der Vorinstanz vorgenommene Einordnung der vom Beschwerdeführer ausgeführten Tätigkeit unter Art. 14 Abs. 3 Bst. a VZAE jedoch nicht hervor, sondern es wird lediglich Art. 11 Abs. 1 AIG als übergeordnete Norm zur Begründung herangezogen. Aufgrund der allzu allgemein gehaltenen rechtlichen Begründung war es dem Beschwerdeführer nicht bekannt, dass die Vorinstanz seine Tätigkeit als grenzüberschreitende Dienstleistung betrachtete, und er konnte folglich nicht gegen die Einordnung seiner Tätigkeit unter Art. 14 Abs. 3 Bst. a VZAE argumentieren. Ob die Vorinstanz damit ihre Begründungspflicht gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG (vgl. auch BGE 141 III 28 E. 3.2.4) verletzt hat, kann aufgrund des Ausgangs des Beschwerdeverfahrens (reformatorische Gutheissung) indes offenbleiben.

4.

4.1 Anfechtungsgegenstand im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren bildet grundsätzlich nur das Rechtsverhältnis, zu dem die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig in Form einer Verfügung Stellung genommen hat. Insoweit bildet die Verfügung den beschwerdeweise

weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Streitgegenstand im System der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege ist das Rechtsverhältnis, welches – im Rahmen des durch die Verfügung bestimmten Anfechtungsgegenstandes – den aufgrund der Beschwerdebegehren effektiv angefochtenen Verfügungsgegenstand bildet (BGE 144 I 11 E. 4.3). Mit anderen Worten bilden die angefochtenen Rechtsverhältnisse den Streitgegenstand.

Der Beschwerdeführer beantragt nur die Löschung der Ausschreibung des Einreiseverbots im SIS. Das Einreiseverbot an sich ficht er nicht an und führt aus, er habe seinen Fehler eingesehen und auch den wegen rechtswidrigen Aufenthalts ergangenen Strafbefehl akzeptiert. Damit bildet nur die Ausschreibung des Einreiseverbots im SIS Streitgegenstand und nicht das Einreiseverbot an sich (vgl. BVGE 2019 VII/2 E. 4.2; Urteile des BVGer F-1651/2021 vom 15. Februar 2024 E. 4; F-1043/2021 vom 25. September 2023 E. 3.2). In Anbetracht des akzessorischen Verhältnisses zwischen Einreiseverbot und dessen Ausschreibung im SIS ist dennoch vorab eine Prüfung der Gesetzmässigkeit des nicht angefochtenen Einreiseverbots notwendig, um beurteilen zu können, ob die angefochtene Ausschreibung im SIS gerechtfertigt ist (vgl. BVGE 2019 VII/2 E. 4.3).

4.2 Nach Art. 67 Abs. 1 Bst. c AIG verfügt das SEM unter Vorbehalt von Art. 67 Abs. 5 AIG ein Einreiseverbot gegenüber weggewiesenen ausländischen Personen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden. Ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung liegt insbesondere bei einer Missachtung von gesetzlichen Vorschriften oder behördlichen Verfügungen vor (Art. 77a Abs. 1 Bst. a VZAE). Widerhandlungen gegen Normen des Ausländerrechts fallen ohne weiteres unter diese Begriffsbestimmung.

4.3 Das Einreiseverbot wird grundsätzlich für eine Dauer von höchstens fünf Jahren verfügt (Art. 67 Abs. 3 erster Satz AIG). Es kann für eine längere Dauer verfügt werden, wenn die betroffene Person eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AIG). Die verfügende Behörde kann ausnahmsweise aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen von der Verhängung eines Einreiseverbots absehen oder ein Einreiseverbot endgültig oder vorübergehend aufheben (Art. 67 Abs. 5 erster Satz AIG).

4.4 Ausländische Personen, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen, benötigen unabhängig von der Aufenthaltsdauer eine Bewilli-

gung (Art. 11 Abs. 1 AIG). Der ausländerrechtliche Begriff der Erwerbstätigkeit ist weit gefasst (vgl. statt vieler: Urteil des BVGer F-1827/2018 vom 30. September 2019 E. 6.3.4; MARC SPESCHA in: Kommentar Migrationsrecht, 5. Aufl. 2019, Art. 11 AIG N. 2). Als Erwerbstätigkeit im Sinne des Gesetzes gilt jede üblicherweise gegen Entgelt ausgeübte unselbstständige oder selbstständige Tätigkeit, selbst wenn sie unentgeltlich erfolgt (Art. 11 Abs. 2 AIG). Eine Tätigkeit gilt dann als üblicherweise gegen Entgelt verrichtet, wenn sie ihrer Art und ihrem Umfang nach auf dem schweizerischen Arbeits- und Dienstleistungsmarkt angeboten wird (vgl. statt vieler: Urteil des BVGer F-3451/2018 vom 22. Januar 2020 E. 5.1). Ohne Belang für die Qualifikation als Erwerbstätigkeit ist dabei, ob die Beschäftigung nur stunden- oder tageweise oder vorübergehend ausgeübt wird (vgl. Art. 1a Abs. 1 VZAE).

4.5 In Abweichung von Art. 11 Abs. 1 AIG ist bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen im Sinne von Art. 3 VZAE und bei vorübergehender Erwerbstätigkeit in der Schweiz im Auftrag eines ausländischen Arbeitgebers keine Bewilligung notwendig, wenn diese Tätigkeit nicht länger als acht Tage innerhalb eines Kalenderjahres dauert (Art. 14 Abs. 1 VZAE). Als grenzüberschreitende Dienstleistung gilt die Ausübung einer zeitlich befristeten Dienstleistung in der Schweiz im Rahmen eines Vertragsverhältnisses durch eine Person oder ein Unternehmen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland (Art. 3 VZAE).

4.6 Als präventivpolizeiliche Massnahme knüpft das Einreiseverbot direkt an die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung an und nicht an die Ahndung des dieser Störung zugrundeliegenden Verhaltens. Ob eine solche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung besteht und wie diese zu gewichten ist, hat die Verwaltungsbehörde in eigener Kompetenz unter Zugrundelegung ausländerrechtlicher Kriterien zu beurteilen (vgl. dazu anstelle vieler Urteil des BVGer F-47/2024 vom 5. November 2024 E. 6.3).

5.

5.1 Das Bundesverwaltungsgericht stützt sich auf folgenden Sachverhalt: Der Beschwerdeführer arbeitete als «Freelancer» für die in der Türkei domizilierte «C. _____» (SEM-act. 2, pag. 41) und war dabei in die Entwerfung des Messestands von «B. _____» an der «Art Basel» involviert. Seine Aufgabe bestand zudem darin, vor Ort zu kontrollieren, ob der Messestand richtig aufgebaut wurde (SEM-act. 2, pag. 60).

5.2 Der Beschwerdeführer war mit seiner Tätigkeit im Zusammenhang mit dem Bau des Messestands von «B. _____» an der «Art Basel» klarerweise erwerbstätig. Zu prüfen bleibt, ob er aufgrund seiner Erwerbstätigkeit eine Kurzaufenthaltsbewilligung benötigt hätte. So wurde er von einem Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat (vgl. die Rechtslage für grenzüberschreitende vorübergehende Dienstleistungen von EU/EFTA-Staatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen, die von EU/EFTA-Gesellschaften entsandt wurden, Art. 13 und 14 der Verordnung vom 22. Mai 2002 über den freien Personenverkehr [VFP, SR 142.203]) für eine weniger als acht Tage dauernde Tätigkeit in die Schweiz entsendet, weshalb Art. 14 VZAE zur Anwendung gelangt. Eine Kurzaufenthaltsbewilligung war damit nur einzuholen, wenn die vom Beschwerdeführer ausgeführte Tätigkeit einer der in Art. 14 Abs. 3 VZAE aufgelisteten Branchen zuzuordnen ist. Die Vorinstanz (zur Thematik der Verletzung der Begründungspflicht siehe E. 3.3) scheint dabei die vorgenommene Tätigkeit unter das Bauhaupt- und Baunebengewerbe gemäss Art. 14 Abs. 3 Bst. a VZAE zu subsumieren.

5.3 Weisungen von Verwaltungsbehörden sind als blosser Meinungsäusserungen der jeweiligen Behörde über die Auslegung der anwendbaren Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen für das Bundesverwaltungsgericht nicht bindend. Verwaltungsweisungen sind aber zu berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Das Gericht weicht nicht ohne triftigen Grund von Verwaltungsweisungen ab, wenn diese eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellen. Insofern wird dem Bestreben der Verwaltung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten, Rechnung getragen (BGE 147 V 278 E. 2.2; 141 III 401 E. 4.2.2). Vorliegend sind in diesem Sinne die Weisungen des SEM zum AIG zu berücksichtigen.

5.4 Bezüglich Messestandbauer halten die Weisungen des SEM zum AIG folgendes fest: «An Messen wie z. B. der Baselworld in Basel, der Palexpo in Genf oder anderen regionalen Ausstellungen werden Standbauten von firmeninternen Standbauabteilungen oder auftragnehmenden Standbauern erstellt. Tätigkeiten, welche dem Bauhaupt- oder dem Baunebengewerbe zugeordnet und von ausländischen Standbauern ausgeführt werden, sind ab dem ersten Tag bewilligungspflichtig (Drittstaatsangehörige) oder meldepflichtig (EU-/EFTA-Staatsangehörige). Als Grundlage zur Zuordnung der Tätigkeiten zum Bauhaupt- oder Baunebengewerbe ziehen die kantonalen Vollzugsbehörden allfällige Normal- oder Gesamtarbeitsverträge, Artikel 5 der Entsendeverordnung (SR 823.201) sowie die

entsprechenden Noga-Codes 2008 (Abschnitte 41 bis 43) bei» (Weisungen AIG, Kapitel 4, Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit, Oktober 2013, Stand vom 1. Juni 2024, Rn. 4.7.13.2.1, abrufbar unter: < <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich.html> >, [nachfolgend: Weisungen]). Der erwähnte Abschnitt befindet sich dabei unter den Titeln «Bau» (Rn. 4.7.13) und «Branchenregelungen» (Rn. 4.7). Unter «Allgemeines» (Rn. 4.7.13.1) zu «Bau» wird – ebenso wie im eigentlichen Abschnitt zu den Messestandbauern (Rn. 4.7.13.2.1) – ausgeführt, dass im Bauhaupt- und Baunebengewerbe alle Einsätze von Entsandten ausländischer Firmen, die nicht unter die VFP fallen, ab dem ersten Tag bewilligungspflichtig seien.

5.5 Aus der Systematik der Weisungen ergibt sich, dass das SEM die Messestandbauerei (wenigstens teilweise) als Bestandteil des Bauhaupt- oder Baunebengewerbes nach Art. 14 Abs. 3 Bst. a VZAE betrachtet. So werden die für die Messestandbauerei geltenden Regelungen unter dem Titel der Baubranche näher ausgeführt. Noch deutlicher geht dies aus dem Inhalt des Abschnitts zur Messestandbauerei hervor. Der dort enthaltene Hinweis, Tätigkeiten im Bauhaupt- und Baunebengewerbe seien ab dem ersten Tag für Drittstaatsangehörige bewilligungspflichtig, ergibt nur dann einen Sinn, wenn man die Messestandbauerei (wenigstens teilweise) dem Bauhaupt- und Baunebengewerbe nach Art. 14 Abs. 3 Bst. a VZAE zuordnet.

6.

6.1 Ob Art. 14 Abs. 3 Bst. a VZAE auch die Messestandbauerei umfasst, ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat es insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat das Gericht nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzesnormen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE 150 II 26 E. 3.5).

6.2 Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab, wobei die Formulierungen in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch gleichwertig sind (vgl. Art. 14 Abs. 1 zweiter Satz des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004 [PublG, SR 170.512]; BVGE 2016/9 E. 7). Aus dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 3 Bst. a VZAE («Bauhaupt- und Baunebengewerbe») ergibt sich nicht ohne Weiteres, dass die Errichtung von Messeständen darunter zu subsumieren wäre. So wird der Begriff des Baunebengewerbes folgendermassen definiert: «Umfasst die Branchen Ausbaugewerbe Westschweiz (Second-œuvre), Schreiner- und Gipsergewerbe, Metallbau, Gebäudetechnik, Gebäudehülle, Elektroinstallationsgewerbe, Gerüstbau sowie die Zuliefererbranchen Marmor- und Granitgewerbe, Betonwarenindustrie, Ziegelindustrie, Zementindustrie» (Glossar Website der Gewerkschaft Syna Schweiz, < <https://syna.ch/glossar/baunebengewerbe> >, abgerufen am 9.12.2024). Auch nach dem Wortlaut der französischen und der italienischen Fassung ist eine Zuordnung der Messestandbauerei zu Art. 14 Abs. 3 Bst. a VZAE nicht naheliegend («construction, génie civil et second œuvre»; «edilizia, ingegneria e rami accessori dell'edilizia»).

6.3 Die teleologische Auslegung stellt auf die Zweckvorstellung ab, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist (sogenannte ratio legis). Der Wortlaut einer Norm soll nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den Zielvorstellungen des Gesetzgebers betrachtet werden. Dabei ist aber nicht allein der Zweck, den der historische Gesetzgeber einer Norm gegeben hat, massgeblich. Vielmehr kann sich der Zweck einer Norm in gewissem Rahmen wandeln und von zeitgebundenen historischen Vorstellungen abheben. Die teleologische Auslegung kann sich also je nach Fall sowohl mit der historischen als auch mit der zeitgemässen Auslegung verbinden (vgl. BVGE 2023 IV/1 E. 5.4.4). Der Gesetzgeber hat dem Bundesrat mit der Delegationsnorm von Art. 14 AIG die Kompetenz eingeräumt, günstigere Bestimmungen über die Bewilligungs- und die Anmeldepflicht zu erlassen, insbesondere um (gemäss Wortlaut der Bestimmung) vorübergehende grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erleichtern. Die Botschaft zum AIG hält zu Art. 14 AIG folgendes fest: «Neu soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, die Bewilligungs- und Anmeldepflicht in begründeten Fällen abweichend vom Gesetz zu regeln, insbesondere zur Vereinfachung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen (z.B. Montagen, Errichtung von Messeständen, Wartungsarbeiten)» (Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2022 [BBl 2002 3709, 3776 f. Ziff. 2.3]). Dabei fällt auf, dass die Errichtung von Messeständen im Sinne einer grenzüberschreitenden Dienstleistung explizit als ein Beispiel

genannt wird, wo der Gesetzgeber eine Abweichung von der Bewilligungspflicht als angezeigt zu erachten schien. Dabei wurden in diesem Bereich bereits zuvor Liberalisierungen vorgenommen (vgl. beispielsweise die Vereinbarung durch Notenaustausch vom 23. Februar und 5. März 1999 zwischen der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Erleichterung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs im Bereiche von Messestandbau- und Montagearbeiten [Montageabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland, SR 0.823.291.361]; gemäss Art. 1 und 2 der Vereinbarung benötigen Messestandbauer und Monteure für Entsendungen in den anderen Staat von bis zu 90 Tagen innerhalb eines Kalenderjahres keine Aufenthaltsbewilligung). Mit Art. 14 Abs. 1 VZAE hat der Bundesrat von der ihm nach Art. 14 AIG zukommenden Kompetenz zur Verordnungsgebung Gebrauch gemacht. Übertragen auf Art. 14 VZAE bedeuten die vorangehenden Ausführungen, dass Art. 14 Abs. 3 VZAE, der die Bewilligungsfreiheit bei vorübergehenden grenzüberschreitenden Dienstleistungen wieder aufhebt, restriktiv auszulegen ist.

6.4 Die historische Auslegung stellt auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gab. Die Norm soll somit gelten, wie sie vom Gesetzgeber vorgesehen war. Insbesondere bei neueren Erlassen darf der Wille des historischen Gesetzgebers nicht übergangen werden (BGE 139 III 368 E. 3.2). Zu Art. 14 Abs. 3 VZAE selbst ist als Materiale der Bericht des (damaligen) Bundesamtes für Migration (BFM) zum Vernehmlassungsentwurf der VZAE vorhanden, welcher sich dazu nur wie folgt äussert: «Mit der zusätzlichen Aufnahme des Erotikgewerbes in die Liste der Branchen, die vom ersten Tag an bewilligungspflichtig sind, sollen die festgestellten Missbräuche in diesem sensiblen Bereich besser vorgebeugt werden können (Abs. 3)» (Bericht VZAE, BFM, Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005: Bericht zum Vernehmlassungsentwurf der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE], März 2007, < file:///C:/Users/U80874569/Downloads/20070328_ber_vzaeaug-d%20(1).pdf >, abgerufen am 9.12.2024). Aus dieser Materialie geht somit der Wille des Verordnungsgebers hervor, durch die Aufhebung der Bewilligungsfreiheit bezüglich den in Art. 14 Abs. 3 VZAE aufgelisteten Branchen dem dort vorkommenden erhöhten Missbrauchspotential entgegenzutreten. Der Gesetzgeber dürfte dabei mit «Missbräuchen» vor allem die verbreitete Schwarzarbeit in jenen Branchen im Auge gehabt haben (vgl. beispielsweise zur starken Betroffenheit des Bauhaupt- und Baunebengewerbes von Schwarzarbeit unter anderem die Botschaft vom 16. Januar 2002

zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit [BBl. 3605, 3640 Ziff. 1.2.4.1.3 und 3668 Ziff. 3.3.5]). Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass bei Gewerbeformen, die weniger stark von Schwarzarbeit betroffen sind, aus Sicht der historischen Auslegung eine Bewilligungspflicht vom ersten Tag an nicht angezeigt ist. Dass die Messestandbauerei in dieser Hinsicht Probleme aufweist, ist nicht bekannt, womit sie einer grosszügigeren Praxis zugänglich erscheint.

6.5 Als Auslegungsergebnis ist festzuhalten, dass die grenzüberschreitende vorübergehende Messestandbauerei – insbesondere im Lichte der Botschaft zum AIG, welche diesen Bereich als Beispiel nennt, in dem Erleichterungen von der Bewilligungspflicht angezeigt sind – nicht von Art. 14 Abs. 3 Bst. a VZAE erfasst ist. Somit ist von den Weisungen des SEM in diesem Punkt abzuweichen. Das SEM wird eingeladen, die Weisungen zum AIG bei nächster Gelegenheit so anzupassen, dass der Messestandbau nicht mehr dem Bauhaupt- und Baunebengewerbe nach Art. 14 Abs. 3 Bst. a VZAE zugeordnet wird.

6.6 Für die vom Beschwerdeführer ausgeübte Erwerbstätigkeit musste somit, da unter die Bewilligungsfreiheit von Art. 14 Abs. 1 VZAE fallend, vorgängig keine Kurzaufenthaltsbewilligung eingeholt werden. Sodann kam der Beschwerdeführer der ihm als türkischen Staatsangehörigen obliegenden Visumpflicht nach, indem er mit einem Schengen-Visum Typ C eingereist ist. Es sind keine Verstösse gegen das Ausländerrecht ersichtlich, weshalb der Fernhaltegrund von Art. 67 Abs. 1 Bst. c AIG nicht gegeben ist. Das von der Vorinstanz ausgesprochene Einreiseverbot erweist sich damit als unbegründet, ist jedoch, da vom Beschwerdeführer nicht angefochten, in Rechtskraft erwachsen (vgl. E. 4.1). Indessen ist aufgrund des unbegründeten Einreiseverbots dessen Ausschreibung im SIS als bundesrechtswidrig (Art. 49 Bst. a VwVG) aufzuheben.

7.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und die angefochtene Verfügung ist aufzuheben, soweit damit die Ausschreibung des Einreiseverbots im SIS angeordnet wird. Die Vorinstanz ist anzuweisen, die Ausschreibung im SIS umgehend zu löschen.

8.

8.1 Da der Beschwerdeführer mit seinen Anträgen vollständig durchdringt, sind ihm keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 und 2 VwVG). Der vom Beschwerdeführer am 4. September 2024 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 900.– ist ihm zurückzuerstatten.

8.2 Dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer ist angesichts seines Obsiegens gestützt auf Art. 64 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu Lasten der Vorinstanz eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen. Der Parteivertreter hat keine Kostennote eingereicht, so dass die Entschädigung aufgrund der Akten festzulegen ist (Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Berücksichtigung der Notwendigkeit der Eingaben, des aktenkundigen Aufwands, der Schwierigkeit der Streitsache in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht sowie der Bandbreite der ausgerichteten Entschädigungen in vergleichbaren Fällen (vgl. etwa Urteil des BVGer F-1860/2022 vom 29. März 2023 E. 9) ist die Parteientschädigung auf total Fr. 1'200.– (inkl. Auslagen) festzusetzen.

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung vom 12. Juni 2024 wird in Bezug auf die Ausschreibung des Einreiseverbots im Schengener Informationssystem aufgehoben.

2.

Die Vorinstanz wird angewiesen, die Ausschreibung des Einreiseverbots im Schengener Informationssystem umgehend zu löschen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 900.– wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.

4.

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung von Fr. 1'200.– auszurichten.

5.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, die Vorinstanz und die kantonale Migrationsbehörde.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Susanne Genner

Jan Hoefliger

Versand