Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung III
C-2771/2010

Urteil vom 3. Februar 2012

Besetzung

Richterin Ruth Beutler (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille, Richterin Marianne Teuscher,
Gerichtsschreiberin Viviane Eggenberger.

Parteien

X._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Philippe A. Grumbach,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Einreiseverbot.

Sachverhalt:

A.
Die Beschwerdeführerin (geb. 1959) ist philippinische Staatsangehörige und lebt in Saudi-Arabien, wo sie als Betreuerin von A._____, einer betagten saudi-arabischen Staatsbürgerin, tätig ist. Auf Einladung von deren hierzulande ansässigen Bekannten Y._____ hin (einer Schweizer Bürgerin saudi-arabischen Ursprungs) reiste sie am 23. Februar 2009 in die Schweiz ein. Am 18. Februar 2009 war ihr von der Schweizer Vertretung in Jeddah, Saudi-Arabien, ein Einreisevisum für die Schengen-Staaten im Hinblick auf einen Aufenthalt zu touristischen Zwecken von bis zu 90 Tagen im Zeitraum zwischen dem 18. Februar und dem 7. Juli 2009 ausgestellt worden.

Vom 23. Februar bis zum 15. April 2009 hielt sich die Beschwerdeführerin bei Y._____ in der Schweiz auf, ab diesem Datum bis zum 28. Juni 2009 in Frankreich. An diesem Tag reiste sie erneut in die Schweiz ein, um mit einem (am gleichen Tag gehenden) Flug ab dem Flughafen Zürich-Kloten nach Saudi-Arabien zurückzureisen. Anlässlich der Grenzkontrolle wurde sie von der Flughafenpolizei angehalten und wegen rechtswidrigen Aufenthalts bzw. Überschreitens der Dauer des bewilligungsfreien Aufenthalts gemäss dem ausgestellten Visum verzeigt. Gleichzeitig wurde ihr das rechtliche Gehör im Hinblick auf eine allfällige Verhängung einer Fernhaltemassnahme gewährt.

B.
Gestützt auf diesen Sachverhalt wurde die Beschwerdeführerin mit Strafverfügung des Statthalteramts Bülach vom 24. Juli 2009 wegen Verstosses gegen Art. 115 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Abs. 3 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) aufgrund rechtswidrigen Verweilens im Lande bis 30 Tage nach Ablauf des bewilligten Aufenthalts verurteilt und mit einer Busse von Fr. 350.- bestraft.

C.
Daraufhin verfügte das BFM am 1. September 2009 gegenüber der Beschwerdeführerin ein Einreiseverbot für die Dauer von drei Jahren. Zur Begründung führte es unter Bezugnahme auf Art. 67 Abs. 1 Bst. a AuG (seit dem 1. Januar 2011: Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG; zur damaligen Fassung vgl. AS 2007 5437) aus, die Beschwerdeführerin habe aufgrund ihres rechtswidrigen Aufenthalts von mehr als 30 Tagen im Schengenraum (sogenannter "Overstay") gegen die öffentliche Sicherheit

und Ordnung verstossen bzw. diese gefährdet. Aus denselben Gründen wurde gleichzeitig einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung gestützt auf Art. 55 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) die aufschiebende Wirkung entzogen.

Diese Verfügung wurde der Beschwerdeführerin am 20. März 2010 eröffnet.

D.
Mit Rechtsmitteleingabe vom 21. April 2010 hat die Beschwerdeführerin gegen diese Verfügung beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben mit dem Antrag auf Aufhebung sowie – in prozessualer Hinsicht – auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Zunächst rügt sie eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör: Weder sei sie von der Verfahrenseröffnung in Kenntnis gesetzt worden, noch habe sie Gelegenheit erhalten, sich zur in Aussicht genommenen Verhängung einer Fernhaltemassnahme zu äussern. Im weiteren macht sie geltend, sie habe sich nicht vorsätzlich rechtswidrig im Schengenraum aufgehalten. Sie sei (mit dem ihr am 18. Januar [recte: Februar] 2009 von der Schweizer Vertretung ausgestellten Schengen-Visum für einen maximal 90-tägigen Aufenthalt) am 23. Januar (recte: Februar) 2009 in die Schweiz eingereist, wo sie in der Folge bei ihrer Gastgeberin, Y._____, geweilt habe. Am 15. April 2009 sei sie nach Frankreich ausgereist, um sich zu ihrer (sich dort aufhaltenden) Arbeitgeberin, A._____, zu begeben, die der Betreuung bedurft habe. Am 28. Juni 2009 sei sie wieder in die Schweiz eingereist, um vor Ablauf der Gültigkeit ihres Visums am 7. Juli 2009 von Zürich aus den Rückflug nach Saudi-Arabien anzutreten. Sie sei davon ausgegangen, sie dürfe sich während 90 Tagen bewilligungsfrei in der Schweiz aufhalten, da lediglich die Dauer ihres Aufenthalts hierzulande an den bewilligungsfreien Aufenthalt von 90 Tagen gemäss dem ausgestellten Visum angerechnet würde, nicht jedoch die in Frankreich verbrachten Tage. Das Visum habe schliesslich den Vermerk "mehrere Einreisen" getragen. Sie sei sich deshalb nicht bewusst gewesen, gegen die geltende Rechtsordnung zu verstossen, bzw. habe dies nicht vorsätzlich getan. Die Zuwiderhandlung sei zudem festgestellt worden, als sie gerade dabei gewesen sei, den Schengenraum freiwillig zu verlassen. Unter diesen Umständen liege kein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 AuG vor, weshalb die Voraussetzungen für die Verhängung eines Einreiseverbots nicht erfüllt

seien. Im Übrigen erweise sich die verfügte Fernhaltemassnahme angesichts der Geringfügigkeit ihrer Verfehlung als unverhältnismässig.

E.
Das Bundesverwaltungsgericht wies mit Zwischenverfügung vom 30. April 2010 das sinngemässe Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab.

F.
Die Vorinstanz spricht sich in ihrer Vernehmlassung vom 24. Juni 2010 für die Abweisung der Beschwerde aus. Zur Begründung führt sie aus, der Beschwerdeführerin sei von den Schweizer Vertretung ein Visum für einen bewilligungsfreien Aufenthalt zu Tourismus-Zwecken im Schengenraum von bis zu 90 Tagen im Zeitraum zwischen dem 18. Februar und dem 7. Juli 2009 ausgestellt worden. Am 23. Februar 2009 sei sie in die Schweiz eingereist. Daraufhin habe sie sich bis zu ihrer Rückreise nach Saudi-Arabien am 28. Juni 2009 ununterbrochen im Schengenraum aufgehalten und damit die Dauer des bewilligungsfreien Aufenthalts um 36 Tage überschritten. Praxisgemäss habe dies die Verhängung einer befristeten Fernhaltemassnahme für die Schweiz und damit auch ein Einreiseverbot für das gesamte Gebiet der Schengen-Staaten zur Folge. Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, sie habe nicht vorsätzlich gehandelt, erweise sich als unbehelflich. Wer um eine Einreisebewilligung für die Schweiz bzw. den Schengenraum ersuche, habe sich hinsichtlich der massgeblichen Bestimmungen (namentlich betreffend Dauer und Zweck des Aufenthalts) zu informieren. Zudem habe sich die Beschwerdeführerin in den vorangehenden Jahren wiederholt in die Schweiz begeben, so dass ihr das (durch das "operationelle Inkrafttreten des Schengenabkommens" für die Schweiz am 12. Dezember 2008 bedingte und auf geänderte Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen hindeutende) neue Erscheinungsbild des ihr am 18. Februar 2009 ausgestellten Visums habe auffallen müssen. Schliesslich bestünden Vorbehalte hinsichtlich des Aufenthaltszwecks: Es sei nicht auszuschliessen, dass es sich bei der von der Beschwerdeführerin wahrgenommenen Betreuung und Pflege einer betagten Frau um eine bewilligungspflichtige Erwerbstätigkeit handle. Das Visum, mit dem sie in die Schweiz eingereist sei, sei jedoch zu touristischen Zwecken ausgestellt worden. Unter diesen Umständen hätte sie sich angesichts der langen Aufenthaltsdauer im Schengenraum allenfalls um die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung (allenfalls zu Erwerbszwecken) bemühen müssen.

G.
Von der ihr mit verfahrensleitender Anordnung vom 29. Juni 2010 gewährten Möglichkeit, zur vorinstanzlichen Vernehmlassung Stellung zu nehmen, machte die Beschwerdeführerin keinen Gebrauch.

H.
Auf den weiteren Akteninhalt wird – soweit rechtserheblich – in den 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 VwVG, 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 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten (vgl. Art. 50 und 52 VwVG).

2.
Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie – 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 2011/1 E. 2, BVGE 2007/41 E. 2).

3.
Die Beschwerdeführerin macht zunächst in formeller Hinsicht eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend. Sie sei von der Vorinstanz nicht über die Eröffnung eines Verfahrens informiert worden und habe nie die Gelegenheit erhalten, Beweismittel vorzulegen und zu den Vorhaltungen ihr gegenüber Stellung zu nehmen. Zudem erwiesen sich die Erwägungen der Vorinstanz als wenig ausführlich.

3.1. Der Anspruch auf rechtliches Gehör, wie ihn Lehre und Rechtsprechung aus Artikel 29 Abs. 2 BV ableiten und wie er sich für das Bundesverwaltungsverfahren aus den Art. 29 ff. VwVG ergibt, umfasst eine Anzahl verschiedener verfassungsrechtlicher Verfahrensgarantien (vgl. aus der Literatur etwa ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1680 ff.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 46, 107 ff.; MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, Bern 2005, S. 285 ff.). Dazu gehört das Recht auf vorgängige Äusserung und Anhörung (vgl. Art. 30 Abs. 1 VwVG), welches den Betroffenen einen Einfluss auf die Ermittlung des wesentlichen Sachverhaltes sichert. Dabei kommt der von einem Verfahren betroffenen Person der Anspruch zu, sich vorgängig einer behördlichen Anordnung zu allen wesentlichen Punkten, welche die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes betreffen, zu äussern und von der betreffenden Behörde alle dazu notwendigen Informationen zu erhalten (vgl. BVGE 2007/21 E. 10.2).

Ebenfalls Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV ist die Begründungspflicht. Gemäss Art. 35 Abs. 1 VwVG sind die Behörden verpflichtet, schriftliche Verfügungen zu begründen. Sie soll verhindern, dass die Behörden sich von unsachlichen Motiven leiten lassen, und es der betroffenen Person ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Eine sachgerechte Anfechtung ist nur möglich, wenn sich sowohl die Partei wie auch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinn muss die Begründung zumindest kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihre Verfügung stützt. Dagegen wird nicht

verlangt, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (vgl. BGE 137 II 266 E. 3.2 S. 270). Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je weiter der Entscheidungsspielraum der entscheidenden Behörde und je komplexer die Sach- und Rechtslage ist (vgl. BVGE 2007/27 E. 5.5.2 und BGE 133 I 270 E. 3.1 S. 277 je mit Hinweisen, sowie FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHWANK, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, N 17 ff. zu Art. 35; ebenso LORENZ KNEUBÜHLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008, Rz. 4 ff. zu Art. 35 VwVG).

3.2. Aus den Akten geht hervor, dass der Beschwerdeführerin anlässlich ihrer Befragung durch die Flughafenpolizei am 28. Juni 2009 zur Kenntnis gebracht wurde, dass gegen sie gestützt auf den geschilderten Sachverhalt die Verhängung eines Einreiseverbots geprüft werden könne. Dabei erhielt sie auch die Gelegenheit, ihren Standpunkt darzulegen und sachdienliche Beweismittel beizubringen bzw. zu nennen (vgl. Beschwerdebeilage 10: Formular "Rechtliches Gehör [Fernhaltemassnahme]" vom 28. Juni 2009). Von dieser Möglichkeit machte die Beschwerdeführerin offenbar keinen Gebrauch. Die Verweigerung der Unterschrift auf dem entsprechenden Formular ändert nichts daran, dass ihr Gehörsanspruch durch das geschilderte Vorgehen der Behörden gewahrt wurde.

Die Vorinstanz hat die angefochtene Verfügung zudem zwar konzis, jedoch unter Darlegung der massgeblichen Aspekte sowie nachvollziehbar begründet. Die Begründungsdichte erwies sich offenkundig als hinreichend, war der Beschwerdeführerin eine sachgerechte Anfechtung doch offenkundig möglich.

Die Rüge der Verletzung des Gehörsanspruchs erweist sich damit als unbegründet.

4.

4.1. Auf den 1. Januar 2011 trat als Folge der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes eine neue Fassung des das Einreiseverbot regelnden Art. 67 AuG in Kraft (zum Ganzen vgl. BBl 2009 8881 und

AS 2010 5925 sowie bspw. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2316/2010 vom 20. Dezember 2011 E. 3.2 am Anfang). Übergangsbestimmungen wurden keine erlassen. Diese Rechtsänderung ist allerdings im Falle der Beschwerdeführerin nicht von Relevanz. Denn der zuvor in Art. 67 Abs. 1 AuG geregelte Fernhaltegrund des Verstosses gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung wurde unverändert in Abs. 2 der neuen Norm übernommen. Betroffen ist die Beschwerdeführerin auch nicht von der Neuformulierung in Art. 67 Abs. 3 AuG, steht doch kein Einreiseverbot von mehr als fünf Jahren zur Diskussion. Der Anwendung des neuen Rechts – auf das nachfolgend der Einfachheit halber allein Bezug genommen wird – steht somit nichts entgegen.

4.2. Nach Art. 67 Abs. 2 AuG kann ein Einreiseverbot gegen ausländische Personen erlassen werden, die 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). Die verfügende Behörde kann nach Art. 67 Abs. 5 AuG aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen von der Verhängung eines Einreiseverbots absehen oder ein Einreiseverbot vollständig oder vorübergehend aufheben.

Die bisherige Praxis der Vorinstanz bei der Ansetzung von Fernhaltemassnahmen ist mit den obgenannten Grundsätzen vereinbar (vgl. BBl 2009 8896 ad Art. 67 Abs. 3 in fine sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2482/2009 vom 28. Januar 2011 E. 6.2 in fine).

4.3. Das Einreiseverbot stellt keine Sanktion dar, sondern eine Massnahme, um künftigen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorzubeugen (siehe 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 unter anderem die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und der Rechtsgüter Einzelner (Botschaft, a.a.O., 3809; vgl. auch RAINER J. SCHWEIZER/PATRICK SUTTER/NINA WIDMER, in: Rainer J. Schweizer [Hrsg.], Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, Teil B, Rz. 12 und 13 mit Hinweisen). In diesem Sinne liegt nach Art. 80 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung,

Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung unter anderem vor, wenn gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen missachtet werden. Widerhandlungen gegen Normen des Ausländerrechts fallen ohne weiteres unter diese Begriffsbestimmung und können daher Anlass für die Verhängung eines Einreiseverbots sein, wobei der Erlass einer solchen Massnahme, wie erwähnt, stets zum Schutz vor künftigen Störungen und nicht im Sinne einer Sanktion erfolgt (vgl. Botschaft, a.a.O., 3813).

4.4. Für die Verhängung eines Einreiseverbots ist kein vorsätzlicher Verstoss gegen ausländerrechtliche Bestimmungen erforderlich. Es genügt, 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, 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. nur Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2206/2010 vom 2. Dezember 2011 E. 4.3 mit Hinweis).

4.5. Wird gegen eine Person, die nicht das Bürgerrecht eines Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt (Drittstaatsangehörige), ein Einreiseverbot nach Art. 67 AuG verhängt, wird diese Person gestützt auf Art. 94 Abs. 1 und Art. 96 des Übereinkommens vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen [SDÜ], Abl. L 239 vom 22. September 2000, S. 19-62) und Art. 16 Abs. 2 und 4 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI, SR 361) in der Regel im Schengener Informationssystem ([SIS], vgl. dazu Art. 92 ff. SDÜ) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben. Diese Ausschreibung bewirkt dem Grundsatz nach, dass der betroffenen Person die Einreise in das Hoheitsgebiet der Schengen-Mitgliedstaaten verboten ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst d und 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 bzw. SGK, Abl. L 105 vom 13. April 2006, S. 1-32]). Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit der

Mitgliedstaaten, einer solchen Person aus humanitären Gründen oder Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen die Einreise in das eigene Hoheitsgebiet zu gestatten (Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 4 Bst. c SGK) bzw. ihr zu diesem Zweck ein Schengen-Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit auszustellen (Art. 2 Ziff. 4 i.V.m. 25 Abs. 1 Bst. a [ii] der Vorordnung [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).

5.

5.1. Das sogenannte "einheitliche Visum", das bei Vorliegen sämtlicher Einreisevoraussetzungen erteilt wird (vgl. Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 SGK, Art. 21 Abs. 1, Art. 23 Abs. 4 und Art. 32 Visakodex; vgl. auch Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV, SR 142.204]), gilt für das *gesamte* Hoheitsgebiet der Schengen-Mitgliedstaaten (vgl. Art. 2 Ziff. 3 Visakodex). Einer Person, der ein solches Visum ausgestellt wird, ist ein sogenannter "kurzfristiger Aufenthalt", das heisst ein Aufenthalt von höchstens drei Monaten pro Halbjahr im *gesamten* Schengen-Raum gestattet (vgl. Art. 5 Abs. 1, Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 Abs. 1 Bst. a SDÜ; vgl. auch Art. 32 Abs. 1 [iv] Visakodex; für den entsprechenden "bewilligungsfreien Aufenthalt" – in der Terminologie des nationalen Rechts – vgl. Art. 10 AuG, Art. 9 Abs. 1 VZAE). Für "längerfristige", das heisst länger als drei Monate je Sechsmonatszeitraum dauernde Aufenthalte kann demgegenüber kein Schengen-Visum erteilt werden bzw. ist stets ein nationales Visum erforderlich (vgl. Art. 18 SDÜ).

Vor dem Hintergrund dieser Bestimmungen versteht sich von selbst, dass sich im Falle eines einheitlichen Visums die Dauer des gestatteten Aufenthalts auf das Hoheitsgebiet *sämtlicher* Schengen-Staaten bezieht, somit der Aufenthalt *insgesamt* die Dauer von 90 Tagen je Sechsmonatszeitraum nicht überschreiten darf.

5.2. Der der angefochtenen Verfügung zugrundeliegende Sachverhalt ist unbestritten. Aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit unterliegt die Beschwerdeführerin der Visumspflicht (vgl. Art. 4 Abs. 1 VEV mit Verweis auf die Verordnung [EG] Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001; vgl. insbesondere deren Anhang I). Am 18. Februar 2009 wurde ihr – wie bereits erwähnt – vom Schweizer Generalkonsulat in Jeddah ein (bis zum

7. Juli 2009 gültiges) Einreisevisum für den Schengen-Raum für einen Aufenthalt zu touristischen Zwecken von maximal 90 Tagen ausgestellt. Sie selbst gibt in ihrer Beschwerdeschrift an, sich ab ihrer Einreise in den Schengen-Raum via Genf am 23. Februar 2009 bis zum Tag ihres Rückflugs ab Zürich am 28. Juni 2009 in der Schweiz und in Frankreich aufgehalten zu haben. Ein- und Ausreisestempel in ihrem Reisepass belegen diese Daten.

Mit ihrem Aufenthalt über eine Zeitspanne von 127 Tagen hat sie die Dauer des ihr aufgrund des Visums vom 18. Februar 2009 gestatteten kurzfristigen Aufenthalts um 37 Tage überschritten und sich damit rechtswidrig im Schengen-Raum aufgehalten (sogenannter "Overstay").

Die Beschwerdeführerin bringt zur Begründung ihrer Beschwerdebegehren vornehmlich vor, sie habe unvorsätzlich den Visumsbestimmungen zuwidergehandelt bzw. gegen die Rechtsordnung verstossen. Dass die Aufenthalte in den einzelnen Schengen-Mitgliedstaaten zusammengezählt und die in Frankreich zugebrachten Tage auf die 90 gestatteten Aufenthaltstage angerechnet würden, sei ihr nicht bewusst gewesen, zumal auf dem Visum die Zahl der Einreisen mit "multiples" (für mehrfache Einreisen) angegeben gewesen sei (vgl. Beschwerdeschrift S. 5 f. und 15).

Diese Darstellung erscheint jedoch unplausibel, zumal das Visum den Vermerk "Etats Schengen" enthält und damit in – auch für die Beschwerdeführerin – augenfälliger Weise für das Hoheitsgebiet sämtlicher Schengen-Staaten Gültigkeit hatte. Abgesehen davon ist – wie dargelegt (vgl. E. 4.4) – ein vorsätzlicher Gesetzesverstoss im vorliegenden Zusammenhang nicht erforderlich. Zumindest eine Sorgfaltspflichtverletzung muss sich die Beschwerdeführerin unter den gegebenen Umständen auf jeden Fall vorwerfen lassen: In den Jahren 2007 und 2008 waren ihr ein respektive zwei Visa für Einreisen in die *Schweiz* zu touristischen Zwecken erteilt worden. Das veränderte Erscheinungsbild des ihr am 18. Februar 2009 ausgestellten Visums (und insbesondere der erwähnte neue Vermerk *"Etats Schengen"*) hätte sie zumindest dazu veranlassen sollen, sich hinsichtlich der geltenden Bestimmungen zu informieren.

Das Statthalteramt Bülach stützte sich in seiner Strafverfügung vom 24. Juli 2009 (vgl. Sachverhalt Bst. B) auf die Strafbestimmung von Art. 115 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Abs. 3 AuG und verurteilte die

Beschwerdeführerin wegen fahrlässigen widerrechtlichen Verweilens *im Lande* bis 30 Tage nach Ablauf des bewilligten (bzw. bewilligungsfreien) Aufenthalts. Strenggenommen ergibt sich die Rechtswidrigkeit von deren Tun jedoch erst unter Zugrundelegung der erwähnten (auch für die Schweiz geltenden) Bestimmungen des Schengen-Rechts (vgl. E. 5.1) sowie unter Anrechnung des Aufenthalts in Frankreich. In der Schweiz hielt sie sich zwar lediglich während 54 Tagen auf; ihre Anwesenheit am 28. Juni 2009, dem Tag ihrer Ausreise nach Saudi-Arabien, liegt jedoch ausserhalb des bewilligungsfreien Aufenthalts, weshalb insofern der Vorwurf des rechtswidrigen Aufenthalts in Frage kommt. Jedoch knüpft das Einreiseverbot ohnehin nicht an die Erfüllung einer Strafnorm an, eine strafrechtliche Verurteilung ist somit nicht Voraussetzung für die Verhängung. Massgeblich ist – wie dargelegt – vielmehr das Vorliegen einer Polizeigefahr (vgl. bspw. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-6017/2010 vom 19. April 2011 E. 6.1 mit Hinweis).

5.3. Weiter fällt vorliegend in Betracht, dass die Beschwerdeführerin Visumsbestimmungen wiederholt auch in Bezug auf den Zweck des Aufenthalts zuwidergehandelt hat.

5.3.1. Ein für die Schengen-Staaten gültiges Einreisevisum kann insbesondere zu beruflichen, Studien- oder sonstigen Ausbildungszwecken, für touristische oder private Reisen oder für solche zu (politischen, wissenschaftlichen oder sonstigen) Veranstaltungen ausgestellt werden (vgl. Art. 15 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. c SDÜ, Art. 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 sowie insbesondere Anhang I SGK, Art. 14 Abs. 1 Bst. a – c Visakodex). Zu weitgehend denselben Zwecken konnte vor Inkrafttreten der Schengen-Bestimmungen ein für die Schweiz gültiges Einreisevisum erteilt werden (vgl. Art. 13 Abs. 1 VEV in der Fassung vom 24. Oktober 2007 [AS 2007 5537]). In casu wurde das Visum vom 18. Februar 2009 – wie die drei früheren Visa aus den Jahren 2007 und 2008 – zu *touristischen* Zwecken ausgestellt; auch im jüngsten Visumsantrag vom 12. September 2009 nannte die Beschwerdeführerin wiederum "Tourismus" als Aufenthaltszweck.

5.3.2. Dass es der in Saudi-Arabien als "Hausangestellte" ("house maid" [vgl. Gesuch vom 12. September 2009]) tätigen Beschwerdeführerin ohne weiteres möglich sein soll, ein- bis zweimal pro Jahr einen Tourismus-Aufenthalt von mehreren Monaten in der Schweiz zu finanzieren, erscheint wenig überzeugend. In ihren Eingaben führt sie denn auch durchwegs aus, die Betreuung der betagten A._____ stelle seit

mehreren Jahren ihre vollzeitliche Beschäftigung in Saudi-Arabien dar; ihre Arbeitgeberin sei zur Bewältigung des Alltags zwingend auf sie angewiesen. A._____ weile regelmässig in der Schweiz zu Besuch (bei Y._____) und sie, die Beschwerdeführerin, komme auch während dieser Auslandsaufenthalte ihren üblichen Verpflichtungen ihrer Arbeitgeberin gegenüber nach (vgl. insbesondere Beschwerdeschrift S. 3 ff. und S. 17 sowie als Beschwerdebeilage 6 eingereichtes Arztzeugnis vom 16. April 2010). Hinsichtlich ihres Aufenthalts in Frankreich (vom 15. April bis 28. Juni 2009) macht sie explizit geltend, sie sei dorthin gereist, um A._____ zu betreuen (Beschwerdeschrift S. 5 f. samt Bestätigungsschreiben des Direktors des Jiva Hill Park Hotels vom 13. April 2010 [Beschwerdebeilage 9]).

In diesem Zusammenhang ergibt sich (zunächst) eine Unstimmigkeit: In der Rechtsmitteleingabe gibt die Beschwerdeführerin an, sich am 15. April 2009 (von Genf aus) zu ihrer in Frankreich weilenden Arbeitgeberin begeben zu haben, da diese ihrer Betreuung bedurft habe (vgl. Beschwerdeschrift S. 5). A._____ erhielt jedoch erst am 11. Mai 2009 ein (bis zum 2. November 2009) für die Schengen-Staaten gültiges Visum und ihre Einreise in die Schweiz (via Genf) erfolgte erst am 12. Juni 2009, mithin zwei Wochen vor der Wiederausreise der Beschwerdeführerin aus dem Schengen-Raum (vgl. Kopie des Reisepasses von A._____ mit Visum und Einreisestempel). Dass sie sich nach Frankreich begeben habe, um ihre Arbeitgeberin aufzusuchen und zu betreuen, kann daher nicht zutreffen.

Aus den Angaben und Ausführungen der Beschwerdeführerin geht jedenfalls klar hervor, dass der tatsächliche Zweck ihrer bisherigen Aufenthalte in der Schweiz bzw. im Schengen-Raum nicht dem von ihr in den Visumsanträgen angegebenen (Tourismus) entsprach. Vielmehr benutzte sie offenbar die ihr zu diesem Zweck erteilten Visa wiederholt bzw. regelmässig dazu, hier ihrer regulären Erwerbstätigkeit nachzugehen. Ein solcher Aufenthaltszweck erweist sich jedoch als von den ausgestellten Visa nicht gedeckt. Auch mit diesem Vorgehen hat die Beschwerdeführerin somit Visumsbestimmungen zuwidergehandelt, ihr zumindest insoweit wohl von vorsätzlichem Handeln ihrerseits auszugehen ist.

5.4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin wiederholt gesetzlichen Vorschriften zuwidergehandelt hat. Insbesondere vor dem Hintergrund der Umstände ihrer bisherigen Aufenthalte im

Schengen-Raum, der offenbar – unveränderten – Lage und Betreuungssituation von A._____ sowie der Ausführungen in der Rechtsmitteleingabe, die ähnliche Aufenthalte in der Zukunft zumindest nicht ausgeschlossen erscheinen lassen (vgl. Beschwerdeschrift S. 17, wo gar vom "löblichen Ziel" ihrer Aufenthalte die Rede ist, ihrer Arbeitgeberin Unterstützung zu leisten), ist von einem Verstoss bzw. einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Schweiz bzw. im Ausland gemäss Art. 67 Abs. 2 Bst. a AuG auszugehen. Die Voraussetzungen für die Anordnung einer Fernhaltemassnahme erweisen sich demnach als erfüllt.

6.
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 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 ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 613 ff.).

6.1. Das Fehlverhalten der Beschwerdeführerin wiegt objektiv nicht leicht. Es beinhaltet die Missachtung ausländerrechtlicher Normen, denen im Interesse einer funktionierenden Rechtsordnung eine zentrale Bedeutung zukommt. Das generalpräventiv motivierte Interesse, die ausländerrechtliche Ordnung durch eine konsequente Massnahmenpraxis gegenüber fehlbaren ausländischen Personen zu schützen, ist ganz allgemein als gewichtig zu betrachten. Eine spezialpräventive Zielsetzung der Massnahme ist darin zu sehen, dass sie die Betroffene ermahnt, inskünftig den für sie geltenden Regeln nachzuleben. Bezüglich der subjektiven Seite bestehen zumindest Zweifel am fehlenden Bewusstsein der Beschwerdeführerin hinsichtlich des Überschreitens der Dauer des gestatteten Aufenthalts. Diese ergeben sich insbesondere aufgrund ihrer früheren Aufenthalte in der Schweiz und der Vermerke auf dem Visum vom 18. Februar 2009. Zumindest in Bezug auf die Missachtung des Aufenthaltszwecks ist zudem von vorsätzlichem Handeln ihrerseits auszugehen. Es besteht

mithin ein gewichtiges öffentliches Interesse an ihrer befristeten Fernhaltung.

6.2. Eine Beeinträchtigung ihrer eigenen, persönlichen Interessen durch das verhängte Einreiseverbot macht die Beschwerdeführerin nicht geltend. Im vorliegenden Zusammenhang bringt sie lediglich vor, in Anbetracht ihres fehlenden Bewusstseins bzw. Vorsatzes hinsichtlich der Zuwiderhandlung, der Geringfügigkeit ihrer Verfehlung sowie des (erwähnten) "löblichen Ziels" ihrer Aufenthalte in der Schweiz bzw. im Schengen-Raum erweise sich die angeordnete Fernhaltemassnahme insbesondere hinsichtlich ihrer Dauer als unverhältnismässig (vgl. Beschwerdeschrift S. 16).

Stünde einzig ein einmaliger, fahrlässiger Verstoss gegen die Rechtsordnung in Form eines relativ geringfügigen Überschreitens der Dauer des kurzfristigen Aufenthalts in Frage, könnte sich unter Umständen auch ein Einreiseverbot von einer kürzeren Dauer als das in casu verhängte als gerechtfertigt erweisen (vgl. in diesem Zusammenhang bspw. bereits erwähntes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2206/2010 E. 6 mit weiteren Hinweisen und Urteile C-5458/2010 vom 3. November 2011 E. 7 sowie C-7820/2009 und C-7821/2009 vom 4. November 2011 E. 7). In casu ist die angeordnete Massnahme auch hinsichtlich ihrer Dauer nicht zu beanstanden, zumal der Beschwerdeführerin darüber hinaus vorzuwerfen ist, wiederholt bzw. regelmässig einen unzutreffenden Aufenthaltszweck angegeben bzw. sich in Missachtung des Aufenthaltszwecks der ausgestellten Visa im Schengen-Raum aufgehalten zu haben (vgl. E. 5.3).

6.3. Eine Abwägung der gegenläufigen öffentlichen und privaten Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass das verhängte Einreiseverbot sowohl im Grundsatz als auch hinsichtlich seiner Dauer eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellt.

7.
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.

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der Beschwerdeführerin die auf Fr. 600.- festzusetzenden 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 [VGKE], SR 173.320.2).

(Dispositiv S. 16)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 600.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem am 11. Mai 2010 in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
– die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. […] retour)
– das Migrationsamt des Kantons Zürich (Ref-Nr. […])

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Ruth Beutler	Viviane Eggenberger

Versand: