Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-3912/2007
{T 0/2}

Urteil vom 14. Februar 2008

Besetzung

Richter Andreas Trommer (Vorsitz),
Richter Antonio Imoberdorf (Kammerpräsident),
Richterin Ruth Beutler,
Gerichtsschreiber Philipp Mäder.

Parteien

B._____,
vertreten durch Rechtskonsulent Hanspeter Bosshard,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Einreisesperre.

Sachverhalt:

A.
Die Beschwerdeführerin (geb. 1981) ist bulgarische Staatsangehörige. Mit Strafbefehl vom 10. Mai 2007 der Staatsanwaltschaft Winterthur / Unterland wurde sie des mehrfachen Vergehens gegen fremdenpolizeiliche Bestimmungen schuldig gesprochen und mit einer bedingt vollziehbaren Geldstrafe von 30 Tagesätzen zu Fr. 30.- sowie zu einer Busse von Fr. 800.- verurteilt. Der Strafbefehlsrichter sah es als erwiesen an, dass sie im September 2006 in einem Restaurant während mehreren Wochen und im Mai 2007 in einer Bar während zwei Wochen einer Erwerbstätigkeit nachgegangen war, ohne im Besitz der dafür notwendigen Bewilligung zu sein. Der Strafbefehl erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

B.
Gestützt auf den gleichen Sachverhalt verhängte die Vorinstanz gegen die Beschwerdeführerin am 11. Mai 2007 eine Einreisesperre für die Dauer von drei Jahren. Zur Begründung führte sie aus, die Beschwerdeführerin habe sich grobe Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften zu Schulden kommen lassen (illegale Einreise ohne Visum zum Stellenantritt). Zudem sei ihre Anwesenheit aus vorsorglich armenpolizeilichen Erwägungen unerwünscht. Einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen.

C.
Mit Beschwerde vom 5. Juni 2007 an das Bundesverwaltungsgericht beantragte die Beschwerdeführerin durch ihren Rechtsvertreter die Reduktion der Einreisesperre auf eine Dauer von höchstens sechs Monaten. Zur Begründung macht die Beschwerdeführerin sinngemäss geltend, die gegen sie ergriffene Massnahme sei unverhältnismässig. Sie beabsichtige, am 15. Juni 2007 in Bulgarien ihren Verlobten, einen mit Niederlassungsbewilligung in der Schweiz lebenden ausländischen Staatsangehörigen, zu heiraten. Was die konkreten Vorhaltungen im Zusammenhang mit der Tätigkeit in der Bar im Mai 2007 betreffe, habe sie ohne Entgeld, aus reiner Gefälligkeit und in nur geringem Masse in der Küche ausgeholfen. Auf diese Weise habe sie in Unkenntnis der rechtlichen Situation gegen das Ausländerrecht verstossen. Der Chef der Bar wäre im Übrigen eventuell bereit, sie nach Regelung ihres Aufenthaltes anzustellen. Die der Verfügung zugrunde gelegten Befürchtungen armenrechtlicher Natur seien insofern unbegründet, als der zu-

künftige Ehemann in der Schweiz in geordneten Verhältnissen lebe. Der Beschwerde beigelegt waren Faxkopien einer bulgarischen standesamtlichen Bescheinigung über die bevorstehende Eheschliessung und einer Übersetzung ins Deutsche.

D.
D.a Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wandte sich die Vorinstanz am 7. August 2007 an die Beschwerdeführerin. Sie ersuchte um die Zustellung eines Nachweises für die erfolgte Eheschliessung und stellte die Aufhebung der Massnahme in Aussicht, sollte der Kanton zu einer fremdenpolizeilichen Regelung bereit sein.

D.b Am 4. September 2007 liess die Beschwerdeführerin der Vorinstanz sinngemäss mitteilen, dass sie ihren Verlobten noch nicht geheiratet habe, dies aber nach wie vor beabsichtige, und zwar in der Schweiz. Wegen den Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Einreisesperre wolle sie zunächst den Ausgang des Beschwerdeverfahrens abwarten.

D.c Mit Vernehmlassung vom 10. September 2007 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

E.
Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine Ausübung des Replikrechts.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Am 1. Januar 2008 trat das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) mit seinen Ausführungsverordnungen in Kraft, u.a. der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201). Es löst das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer ab (aANAG, BS 1 121; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Ziff. I des Anhangs zum AuG), unter dessen Geltung die angefochtene Verfügung ergangen

war. Die verfahrensrechtliche Ordnung des neuen Rechts ist gemäss Art. 126 Abs. 2 AuG auf alle hängigen Verfahren anwendbar und damit auch auf die vorliegende Streitsache. Was den Rechtsschutz auf Bundesebene angeht, verweist das neue Recht auf die allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege (Art. 112 Abs. 1 AuG).

1.2 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 Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 und 34 VGG genannten Behörden. Dazu gehört auch das BFM (Art. 33 Bst. d VGG), das mit der angefochtenen Massnahme eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG und daher ein nach Art. 1 VGG zulässiges Anfechtungsobjekt erlassen hat. Art. 32 VGG sieht im Bereich des Ausländerrechts keine Ausnahmen vor, sodass das Bundesverwaltungsgericht zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz keine abweichenden Bestimmungen aufstellt (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist als Verfügungsadressatin zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG); auf ihre frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

2.
Art. 126 Abs. 1 AuG enthält die intertemporalrechtliche Grundregel des neuen Rechts mit Bezug auf das materielle Recht. Sie besagt, dass auf *Gesuche*, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereicht wurden, das bisherige Recht anwendbar bleibt. Offen bleibt, wie im Bereich der ausländerrechtlichen Eingriffsverwaltung zu verfahren ist, wo die Einleitung eines Verfahrens von Amtes wegen erfolgen kann.

2.1 Art. 126 Abs. 1 AuG geht zurück auf den Art. 121 Abs. 1 des bundesrätlichen Entwurfs zum AuG (nachfolgend: AuG-Entwurf). Nach Abschluss des parlamentarischen Differenzbereinigungsverfahrens wurde im Verlauf der Prüfung des Gesetzestextes durch die parlamentarische Redaktionskommission offenbar, dass der ohne Beratung (AB 2004 N 729 ff. und AB 2005 S 323) angenommene Entwurf an ernsten Mängeln litt. Denn während die deutsche und die italienische Fassung

des Art. 121 Abs. 1 AuG-Entwurf das neue Recht auf Verfahren anwendbar erklärte, die nach seinem Inkrafttreten eingeleitet wurden (BBl 2002 3851, FF 2002 3466), wollte die französische Fassung das neue Recht auf alle hängigen Verfahren angewendet wissen (FF 2002 3604). Darüber hinaus enthielt Art. 121 Abs. 1 AuG-Entwurf für das Beschwerdeverfahren eine Sonderanknüpfung. Diese besagte, dass auf das Beschwerdeverfahren das neue Recht nur anwendbar ist, wenn auch der angefochtene Entscheid nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts erging. Diese zweifelsohne dem Art. 132 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) entlehnte Regelung (Art. 132 Abs. 1 BGG entspricht wörtlich der deutschen Version des Art. 126 Abs. 1 AuG-Entwurf), macht im angestammten Bereich Sinn (vgl. Denise Brühl-Moser, in: Basler Kommentar - Bundesgerichtsgesetz, Marcel Alexander Niggli / Peter Uebersax / Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basel 2008, Rz. 1 zu Art. 132), nicht jedoch im AuG. Der Grundgedanke des Entwurfs kommt in der deutschen und italienischen Fassung zum Ausdruck (die französische Version ist offensichtlich eine fehlerhafte Übersetzung), sofern der Verfahrensbegriff richtigerweise im Sinne des gesamten Instanzenzugs verstanden wird. Er lautet, dass ein Verfahren für alle Verfahrensstufen dem Recht zu unterstellen ist, unter dessen Geltung es erstinstanzlich eingeleitet wurde. Damit ist die Sonderanknüpfung für Beschwerdeverfahren nicht vereinbar. Das schadet jedoch im Kontext des Art. 121 Abs. 1 AuG-Entwurf nicht, denn der weite Verfahrensbegriff lässt die Sonderanknüpfung überflüssig werden (Entscheide in Verfahren, die erstinstanzlich nach Inkrafttreten des neuen Rechts eingeleitet werden, ergehen notwendigerweise unter der Geltung des neuen Rechts). Die Gefahr einer sinnentstellenden engen Auslegung des Verfahrensbegriffs, verstanden als das Verfahren vor derselben Instanz, war indessen nicht zu unterschätzen, zumal Art. 132 Abs. 1 BGG als Vorlage für die intertemporale Regel des Art. 121 Abs. 1 AuG-Entwurf selbst auf einem engen Verfahrensbegriff beruht. Sinnentstellend ist die enge Auslegung deshalb, weil sie die Vorinstanz verpflichtet, altrechtlich eingeleitete Verfahren nach altem Recht abzuschliessen, während sie die nachfolgende Rechtsmittelinstanz anweist, dieselbe Sache nach Massgabe des neuen Rechts zu beurteilen.

2.2 Mit dieser Lage konfrontiert, verzichtete die parlamentarische Redaktionskommission auf die Sonderanknüpfung für Beschwerdeverfahren und formulierte die intertemporale Regel im Sinne der Nachwirkung des alten Rechts um. Als Anknüpfungspunkt wählte sie den Zeit-

punkt des Gesuchs. In dieser Form lag Art. 121 Abs. 1 als neuer Art. 126 Abs. 1 AuG-Entwurf den Eidgenössischen Räten anlässlich der Schlussabstimmung vom 16. Dezember 2005 vor (vgl. http://www.parlament.ch > Sessionen > Schlussabstimmungstexte > Winter 2005 > 02.024 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG]; besucht am 11. Januar 2008). Der eigentliche intertemporale Grundgedanke der Gesetzesvorlage wurde damit nur teilweise wiedergegeben. Zwar hebt Art. 126 Abs. 1 AuG mit seiner Anknüpfung an das Gesuch klarer als Art. 121 Abs. 1 AuG-Entwurf hervor, dass es die erstinstanzliche Verfahrenseröffnung ist, die das anwendbare materielle Recht für alle Verfahrensstufen einheitlich festlegt. Jedoch wurden gegenüber der bundesrätlichen Vorlage alle diejenigen Verfahren vom strengen Wortsinn der intertemporalen Regel ausgenommen, die nicht auf Gesuch hin eingeleitet werden. Ein vernünftiger Grund, der eine unterschiedliche Behandlung beider Verfahrensarten rechtfertigen würde, ist nicht ersichtlich. Zu einer solchen materiellen Änderung des bundesrätlichen Entwurfs wäre die parlamentarische Redaktionskommission auch gar nicht befugt. Ihre Zuständigkeit beschränkt sich in der Hauptsache auf die Bereitstellung sprachlich und formal korrekter Gesetzestexte für die Schlussabstimmung. Materielle Fehler, wie Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, korrigiert sie nicht selbst, sondern stellt den Räten Antrag (vgl. Art. 57 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [ParlG, SR 171.10] i.V.m. Art. 3 und 5 der Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 über die Redaktionskommission [SR 171.105]). Das ist vorliegend nicht geschehen. Offenkundig hat die parlamentarische Redaktionskommission übersehen, dass Migrationsbehörden im Bereich der ausländerrechtlichen Eingriffsverwaltung auch von Amtes wegen handeln (etwa Widerruf von Bewilligungen, Fernhalte- und Entfernungsmassnahmen). Ihrem redaktionellen Eingriff kann insoweit keine materielle Bedeutung beigemessen werden (vgl. Urteile des Bundesgerichts 5C.212/2001 vom 8. November 2001 E. 2a sowie 5C.163/2003 vom 18. September 2003 E. 2.1; vgl. dazu auch BGE 130 III 76 E. 4.1 S. 83 f.).

2.3 Das bisherige materielle Recht ist deshalb gemäss Art. 126 Abs. 1 AuG - über seinen zu engen Wortlaut hinaus - auf alle Verfahren anwendbar, die erstinstanzlich vor Inkrafttreten des neuen Rechts eingeleitet wurden, unabhängig davon, ob sie von Amtes wegen oder auf Gesuch hin eröffnet wurden.

2.4 Die Voraussetzung für die Nachwirkung des alten Rechts sind in der vorliegenden Streitsache erfüllt. Einschlägig sind nebst dem aANAG die Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (aANAV, AS 1949 228; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Art. 91 Ziff. 1 VZAE) und die Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (aBVO, AS 1986 1791; zum vollständigen Quellennachweis vgl. Art. 91 Ziff. 5 VZAE. In der Folge wird auf das anwendbare alte Recht in Gegenwartsform Bezug genommen, ohne dass daraus Schlussfolgerungen auf die Rechtslage gemäss AuG gezogen werden könnten).

3.

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, wenn nicht eine kantonale Behörde als Beschwerdeinstanz verfügt hat, die Unangemessenheit gerügt werden (Art. 49 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet im Beschwerdeverfahren 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. E. 1.2 des in BGE 129 II 215 teilweise publ. Urteils 2A.451/2002 vom 28. März 2003).

4.

Als Staatsangehörige Bulgariens kann sich die Beschwerdeführerin weder auf das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, SR 0.142.112.681) berufen noch auf das Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen, SR 0.632.31). Ihre Rechtsstellung wird deshalb durch das ordentliche Ausländerrecht bestimmt (Art. 1 aANAG).

5.

5.1 Gemäss Art. 13 Abs. 1 aANAG kann gegen unerwünschte ausländische Personen die Einreisesperre verhängt werden. Es kann ferner,

jedoch für höchstens drei Jahre, die Einreisesperre verhängt werden gegen ausländische Personen, die sich grobe oder mehrfache Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Bestimmungen und gestützt darauf erlassene behördliche Verfügungen haben zuschulden kommen lassen.

5.2

5.2.1 Gestützt auf den altrechtlichen Tatbestand der groben oder mehrfachen Zuwiderhandlung gegen die fremdenpolizeiliche Ordnung kann eine Fernhaltemassnahme angeordnet werden, wenn der Ausländer objektiv fremdenpolizeiliche Bestimmungen verletzt hat und ihm sein Gesetzesverstoss zum Vorwurf gereicht. Als grob im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Satz 2 aANAG ist eine Zuwiderhandlung gegen fremdenpolizeiliche Bestimmungen - unabhängig vom Verschulden des Ausländers - immer dann zu werten, wenn sie zentrale, für das Funktionieren der fremdenpolizeilichen Ordnung wichtige Bereiche berührt (vgl. Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 24. August 1998, teilweise publ. in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 63.2).

5.2.2 Gemäss der altrechtlichen Regelung von Art. 1a aANAG ist ein Ausländer zur Anwesenheit auf Schweizer Boden berechtigt, wenn er eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt oder keiner solchen bedarf. Ohne behördliche Bewilligung darf sich der Ausländer während der für ihn geltenden Anmeldefrist in der Schweiz aufhalten, sofern er rechtmässig eingereist ist (Art. 1 Abs. 1 aANAV). Ausländer, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in die Schweiz einreisen, haben sich binnen acht Tagen, auf jeden Fall jedoch vor Antritt einer Stelle, bei der Fremdenpolizeibehörde des Aufenthaltsortes zur Regelung der Bedingungen ihrer Anwesenheit anzumelden (Art. 2 Abs. 1 aANAG). Ist der Ausländer, der zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit mit Stellenantritt einreist, im Besitze einer Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung zum Stellenantritt, kann er - sofern nichts anderes verfügt worden ist - die Stelle sofort nach erfolgter Anmeldung antreten (Art. 6 Abs. 4 aANAV). Ansonsten darf der nicht niedergelassene Ausländer eine Stelle erst antreten, wenn ihm der Aufenthalt zu diesem Zweck bewilligt worden ist (Art. 3 Abs. 3 aANAG). Gemäss Art. 6 Abs. 1 aBVO gilt dabei jede normalerweise auf Erwerb gerichtete unselbständige oder selbständige Tätigkeit als Erwerbstätigkeit, selbst wenn sie unentgeltlich ausgeübt wird. Als Erwerbstätigkeit gelten auch

Beschäftigungen, die stunden-, tageweise oder vorübergehend ausgeübt werden (Art. 6 Abs. 2 Bst. c aBVO).

5.2.3 Nach den Feststellungen des Strafbefehlsrichters, von denen abzuweichen für das Bundesverwaltungsgericht kein Anlass besteht, ging die Beschwerdeführerin im September 2006 und Mai 2007 während mehrerer Wochen einer Erwerbstätigkeit nach. Über die notwendige Bewilligung verfügte sie nicht. Dass sie sich in einem Rechtsirrtum befunden hätte, wie die Beschwerdeführerin in Bezug auf ihre Tätigkeit im Mai 2007 geltend macht, kann ihr schon deshalb nicht geglaubt werden, weil sie knapp ein Jahr zuvor bereits einmal wegen illegaler Erwerbstätigkeit in einem Gastronomiebetrieb verzeigt worden war. Der Beschwerdeführerin ist deshalb illegale Erwerbstätigkeit vorzuhalten, ein Verhalten, das nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltunsgerichts als grobe Zuwiderhandlung gegen die fremdenpolizeiliche Ordnung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Satz 2 aANAG zu werten ist (vgl. z.B. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-76/2006 vom 20. Dezember 2007 E. 2, C-50/2006 vom 28. August 2007 E. 5 sowie C-106/2006 vom 7. August 2007 E. 5). Der entsprechenden Fernhaltegrund wurde mithin verwirklicht.

5.3 Die Vorinstanz geht in ihrer Verfügung ferner vom Risiko der Armengenössigkeit aus und schliesst daraus auf eine Unerwünschtheit. Tatsächlich können mittellose Ausländerinnen und Ausländer als unerwünscht im Sinne von Art. 13 Abs. 1 Satz 1 aANAG gelten. Dabei wird von der Gefahr ausgegangen, dass die Betroffenen auf sozialhilferechtliche Unterstützung angewiesen sein oder versucht sein könnten, ohne Bewilligung ein Erwerbseinkommen zu erzielen bzw. auf andere unerlaubte Weise zu Geldmitteln zu gelangen. Die Anwesenheit solcher Ausländer wird entsprechend als potenzielle Gefährdung von Rechtsgütern betrachtet, wobei nach Möglichkeit auf die bisherigen Erfahrungen mit der betroffenen Person abzustützen ist (vgl. die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts C-50/2006 vom 28. August 2007 E. 6.1, C-166/2006 vom 27. August 2007 E. 5.1 oder C-796/2007 vom 4. Juli 2007 E. 4.1). In Bezug auf vorhandene finanzielle Mittel ist vorliegend nur gerade aktenkundig, dass die Beschwerdeführerin bei ihrer Anhaltung im Besitze nicht geringer Bargeldbeträge war und gegenüber der Kantonspolizei Zürich geltend machte, ihr Freund komme für ihren Lebensunterhalt auf (Einvernahmeprotokoll vom 9. Mai 2007). In welcher Form und in welchem Umfang, wurde nicht abgeklärt. Weiter ergibt sich aus den Akten auch nicht, wer für den behördlich organi-

sierten Heimflug aufkam und ob im Zusammenhang mit den gegen die Beschwerdeführerin ergriffenen Zwangsmassnahmen sonstwie ungedeckte Kosten entstanden. In Anbetracht der unzureichenden Beweislage in Bezug auf verursachte Kosten und vorhandene finanzielle Mittel erscheint es zumindest als fraglich, ob die Beschwerdeführerin aus vorsorglich armenrechtlichen Gründen als unerwünscht gelten kann. Die Frage braucht jedoch nicht abschliessend beurteilt zu werden, denn sie ist - wie nachfolgend zu zeigen sein wird - letztlich ohne Einfluss auf die Beurteilung der angefochtenen Massnahme.

6.

6.1 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 vorzunehmen zwischen dem öffentlichen Interesse an der Massnahme einerseits und den von der Massnahme beeinträchtigten privaten Interessen des Betroffenen andererseits. 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, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich und St. Gallen 2006, S. 127 f.).

6.2

6.2.1 An der Einhaltung der fremdenpolizeilichen Ordnung im Allgemeinen und der Vorschriften über Einreise, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit im Besonderen besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse. Die Einreisesperre wirkt hier einerseits generalpräventiv, indem sie andere Ausländerinnen und Ausländer angesichts der nachteiligen Folgen dazu anhält, sich an die fremdenpolizeiliche Rechtsordnung des Gastlandes zu halten. Andererseits ist eine spezialpräventive Zielsetzung der Massnahme darin zu sehen, dass sie die Betroffenen ermahnt, inskünftig den für sie geltenden Regeln nachzuleben. Eine konstante und konsequente Praxis der Verwaltungsbehörden ist unabdingbar, wenn es darum geht, der fremdenpolizeilichen Ordnung Nachachtung zu verschaffen. Daneben besteht ein gewisses Risiko, die Beschwerdeführerin könnte bei künftigen Einreisen (erneut) einer unbewilligten Erwerbstätigkeit nachgehen, um sich ihren Lebensunterhalt zu finanzieren. Sowohl aus general-, als auch auch spezialpräventiven Gründen besteht demnach ein erhebliches öffentliches Interesse daran, die Beschwerdeführerin mit einer Einreisesperre zu belegen.

6.2.2 Persönliche Interessen, die gegen eine Einreisesperre sprechen würden, können höchstens in der Beziehung der Beschwerdeführerin zu ihrem angehenden Ehemann gesehen werden. Die Beschwerdeführerin besitzt allerdings keine Aufenthaltserlaubnis für die Schweiz. Bei dieser Sachlage haben sich die persönlichen Kontakte zwischen der Beschwerdeführerin und ihrem Verlobten ohnehin auf gegenseitige Besuche zu beschränken, sei es im Heimatland der Betroffenen oder in der Schweiz. Ein dauerndes Zusammenleben in der Schweiz wäre mit andern Worten selbst dann nicht möglich, wenn die Beschwerdeführerin keiner Einreisesperre unterworfen wäre. Die Durchführung eines Ehevorbereitungsverfahrens setzt die Anwesenheit der Beschwerdeführerin in der Schweiz nicht zwingend voraus. Würde sich die Anwesenheit dennoch als notwendig erweisen, stünde die Möglichkeit offen, eine vorübergehende Suspension der verfügten Fernhaltemassnahme zu beantragen. Es ist in letzterem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin keinem absoluten, während der Dauer der Einreisesperre geltenden Einreiseverbot untersteht. Die Wirkung der Einreisesperre äussert sich vielmehr darin, dass die Beschwerdeführerin von den allgemeinen, für ihre Personenkategorie geltenden Einreisebestimmungen ausgenommen ist, indem sie eine besondere Bewilligung, die so genannte Suspension der Einreisesperre, einholen muss, wenn sie in die Schweiz einreisen will (vgl. nun Art. 67 Abs. 4 AuG; ehemals Art. 13 Abs. 1 letzter Satz aANAG). Der Vollständigkeit halber ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass die Einreisesperre aufzuheben wäre - und das wurde von der Vorinstanz bereits in Aussicht gestellt -, sobald bzw. sofern der Beschwerdeführerin nach erfolgter Heirat der Familiennachzug bewilligt würde (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.141/2002 vom 19. Juli 2002 E. 1.4). Trotz des entsprechenden Hinweises der Vorinstanz gegenüber der Beschwerdeführerin im Rahmen des Vernehmlassungsverfahren wurde von der bereits in die Wege geleiteten Eheschliessung im Ausland mit nicht nachvollziehbarer Begründung abgesehen. Als dementsprechend gering ist das private Interesse der Beschwerdeführerin an einer Reduktion der Dauer der Einreisesperre einzustufen.

6.3 Eine wertende Gewichtung der sich entgegenstehenden Interessen führt das Bundesverwaltungsgericht zum Schluss, dass die für drei Jahre verhängte Einreisesperre eine verhältnismässige und angemessene Massnahme zum Schutz der öffentlichen Ordnung darstellt.

7.
Aus dem bisher Gesagten ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

8.
Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Verfahrenskosten sind auf Fr. 600.- festzusetzen (Art. 1, Art. 2 und Art. 3 Bst. b des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

9.
Dieser Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist endgültig (Art. 1 Abs. 2 VGG i.V.m. Art. 83 Bst. c Ziff. 1 BGG).

Dispositiv S. 13

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 600.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 600.- verrechnet.

3.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten 2 261 456 retour)
- das Migrationsamt des Kantons Zürich (Akten 1 553 642 retour)

Der Kammerpräsident:	Der Gerichtsschreiber:
Antonio Imoberdorf	Philipp Mäder

Versand: