



Urteil vom 15. Februar 2019

Besetzung

Richterin Regula Schenker Senn (Vorsitz),
Richter Blaise Vuille, Richter Martin Kayser,
Gerichtsschreiber Daniel Grimm.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Rechtsanwalt Martin Gärtl, Lef Anwälte AG,
Dorfstrasse 12, Postfach 44, 3123 Belp,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Einreiseverbot.

Sachverhalt:**A.**

Die aus dem Kosovo stammende Beschwerdeführerin (geb. [...]) gelangte im Jahre 1997 mit ihren sechs Kindern im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz, wo sich ihr Ehemann schon seit 1993 dauerhaft aufhielt. In der Folge kamen alle Familienangehörigen in den Genuss einer Niederlassungsbewilligung.

B.

Am 12. Februar 2013 verurteilte das Regionalgericht Oberland des Kantons Bern die Beschwerdeführerin wegen versuchten gewerbsmässigen Betrugs zu Lasten der Invalidenversicherung (IV) und gewerbsmässigen Betrugs zum Nachteil der Einwohnergemeinde Thun, beides gemeinsam mit ihrem Gatten begangen, zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 18 Monaten, bei einer Probezeit von zwei Jahren. Ihr bereits früher straffällig gewordener Ehemann wurde zu einer Freiheitsstrafe von 36 Monaten verurteilt, wovon 12 Monate unbedingt.

C.

Aufgrund dieser Verurteilung widerrief die Abteilung Sicherheit der Einwohnergemeinde Thun mit Verfügung vom 14. November 2014 die Niederlassungsbewilligung der Beschwerdeführerin und wies sie aus der Schweiz weg. Dagegen im Kanton eingereichte Rechtsmittel blieben erfolglos (Entscheidung der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 16. Oktober 2015, Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 12. August 2016). In letzter Instanz wies das Bundesgericht eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten am 31. Januar 2017 ebenfalls ab (Urteil 2C_822/2016).

D.

Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs durch die Migrationsbehörde der Einwohnergemeinde Thun verhängte das SEM über die Beschwerdeführerin am 13. Juni 2017 ein ab dem 19. Juni 2017 gültiges Einreiseverbot für die Dauer von vier Jahren. Gleichzeitig ordnete es die Ausschreibung dieser Massnahme im Schengener Informationssystem (SIS) an und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Zur Begründung verwies die Vorinstanz auf das Strafurteil vom 12. Februar 2013 und das bundesgerichtliche Urteil vom 31. Januar 2017 i.S. Widerruf der Niederlassungsbewilligung und führte aus, angesichts der Tatbegehung über mehrere Jahre hinweg müsse vorliegend von einer grossen kriminellen Energie ausgegangen werden. Die betreffende Person habe gemeinsam mit ihrem

Ehemann und weiteren Familienangehörigen in betrügerischer Art die Sozialeinrichtungen der Schweiz missbraucht und dabei versucht, in besonders verwerflicher Weise einen hohen Betrag zu erwirken. Bedingt durch ihre wirtschaftliche Situation seien Rückfälle im Bereich der Vermögensdelikte nicht auszuschliessen. Angesichts dieses schweren Verstosses erscheine eine Fernhaltemassnahme im Sinne von Art. 67 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20; Name des Erlasses bis 31.12.2018: Ausländergesetz [AuG]) angezeigt. Entgegen den im Rahmen des rechtlichen Gehörs gemachten Ausführungen stelle die Beschwerdeführerin auch eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Ihre Abhängigkeit vom Ehemann sei schon im Strafurteil und im Verfahren betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung berücksichtigt worden. Die familiäre Situation habe das SEM bei der Ansetzung der Dauer des Einreiseverbots mit einbezogen. Insgesamt erweise sich eine Fernhaltemassnahme von vier Jahren als gerechtfertigt und verhältnismässig. Gegebenenfalls könne das Einreiseverbot zwecks Besuchs von Familienangehörigen auf begründetes Gesuch hin befristet suspendiert werden (Art. 67 Abs. 5 AIG).

E.

Mit Rechtsmitteleingabe vom 28. Juli 2017 an das Bundesverwaltungsgericht stellt die Beschwerdeführerin die Begehren, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei ihr „die Einreise und der Aufenthalt von weniger als 90 Tagen in der Schweiz“ zu gewähren; eventualiter sei das Einreiseverbot auf das Gebiet der Schweiz zu beschränken, subeventualiter auf die Dauer eines Jahres zu befristen. In formeller Hinsicht ersucht sie mit separater Eingabe um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege. Dazu lässt sie im Wesentlichen vorbringen, seit der Verurteilung im Jahre 2013 seien mehrere Gründe, welche zur deliktischen Tätigkeit geführt hätten, weggefallen. Nur gestützt auf besagtes Strafurteil könne daher keine negative Prognose gestellt werden. Sodann sei Art. 67 AIG als Kannvorschrift ausgestaltet. Es handle sich folglich um einen Ermessenentscheid, bei dem es insbesondere die Verhältnismässigkeit zu prüfen gelte. Dabei seien die verschiedenen Interessen zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen. Beinahe die gesamte Familie der Beschwerdeführerin lebe in der Schweiz, ihre eigenen Kinder hätten den Lebensmittelpunkt entweder hierzulande oder in Deutschland. Dadurch werde der Anspruch auf Achtung des Familienlebens im Sinne von Art. 8 EMRK und Art. 13 BV unverhältnismässig stark eingeschränkt. Art. 67 Abs. 5 AIG vermöge keinen regelmässigen persönlichen Kontakt zu ihren Angehörigen zu gewährleisten. Hinzu komme, dass die Enkelkinder grösstenteils durch sie selber

betreut worden seien; dadurch sei sie zu deren wichtigster Bezugsperson geworden. Der Abbruch dieser Beziehungen würde sich nachhaltig negativ auf das Kindeswohl auswirken. Den Vorgaben des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (KRK, SR 0.107) müsse entsprechend Rechnung getragen werden. Die Interessen der Betroffenen an einer intakten Beziehung seien klar höher zu werten als der frühere Verstoß der Beschwerdeführerin. Zudem habe sie aus der Verurteilung ihre Lehren gezogen, sie sei seither nicht mehr straffällig geworden und habe durch die Wegweisung aus der Schweiz bereits eine ausreichende Sanktionierung erfahren. Mangels Aufenthaltsrecht könne sie auch gar nicht mehr einschlägig delinquieren. Das Einreiseverbot sei daher aufzuheben oder – weil die Dauer von vier Jahren als besonders streng er scheine – auf ein Jahr zu beschränken.

F.

Mit verfahrensleitender Anordnung vom 22. September 2017 verwies das Bundesverwaltungsgericht den Entscheid über das Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung auf einen späteren Zeitpunkt.

G.

In seiner Vernehmlassung vom 13. Oktober 2017 spricht sich das SEM unter Erläuterung der bisher genannten Gründe für die Abweisung der Beschwerde aus. Das Staatssekretariat hebt nochmals das Strafurteil vom 12. Februar 2013 und das Urteil des Bundesgerichts vom 31. Januar 2017 hervor, weist ferner darauf hin, dass die familiären Beziehungen bereits Gegenstand des vorgenannten Verfahrens betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung bildeten und erläutert, warum ein Verzicht auf eine Ausschreibung im SIS vorliegend nicht in Betracht komme.

H.

Replikweise hält der Parteivertreter am 11. Dezember 2017 am eingereichten Rechtsmittel und dessen Begründung fest. Seine Mandantin habe sich durch die erfolgte Trennung vom Ehemann zugleich von ihm emanzipiert, womit die treibende Kraft hinter ihren vergangenen deliktischen Handlungen weg falle. Ausserdem sei sie in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgegangen (Hüten der Enkelkinder) und habe sich seither vorbildlich verhalten. Insofern könne ihr keine ungünstige Prognose gestellt werden.

I.

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

J.

Die unterzeichnende Richterin hat anfangs Dezember 2018 vorliegendes Verfahren übernommen, nachdem der ursprünglich zuständige Richter aus dem Gericht ausgetreten ist.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Gemäss Art. 31 VGG 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 SEM, 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 zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG), soweit sie sich gegen die angefochtene Verfügung richtet. Nicht einzutreten ist auf das in der Beschwerdeschrift gestellte Rechtsbegehren 2 („Der Beschwerdeführerin sei die Einreise und der Aufenthalt von weniger als 90 Tagen in der Schweiz zu gewähren.“), handelt es sich vorliegend doch weder um ein Visums- noch ein Aufenthaltsverfahren.

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

2.

Mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit gerügt werden (vgl. Art. 49 VwVG). Das BVGer wendet 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. Massgeblich ist grundsätzlich die Sachlage zum Zeitpunkt seiner Entscheidung (vgl. BVGE 2014/1 E. 2 m.H.).

3.

Am 1. Januar 2019 ist die Teilrevision des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG) abschliessend in Kraft getreten (AS 2018 3171). Dabei wurde der Titel des Gesetzes in „Ausländer- und Integrationsgesetz“ (AIG) umbenannt. Das Gericht verwendet ab diesem Zeitpunkt die neue Bezeichnung, da die im vorliegenden Urteil behandelten wesentlichen Bestimmungen nicht geändert wurden (vgl. dazu und zum Folgenden Urteil des BVGer F-1186/2018 vom 10. Januar 2019 E. 2). Analoges gilt für die Bestimmungen der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201).

4.

4.1 Das SEM verfügt Einreiseverbote gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern, wenn die Wegweisung nach Art. 64d Abs. 2 Bst. a - c AIG sofort vollstreckt wird (Art. 67 Abs. 1 Bst. a AIG) oder die betroffene Person der Ausreiseverpflichtung nicht innert Frist nachgekommen ist (Art. 67 Abs. 1 Bst. b AIG). Es kann sodann gestützt auf Art. 67 Abs. 2 AIG Einreiseverbote gegen ausländische Personen erlassen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben oder diese gefährden (Bst. a), Sozialhilfekosten verursacht haben (Bst. b), oder die in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft genommen worden sind (Bst. c). Das Einreiseverbot wird grundsätzlich für eine Dauer von höchstens fünf Jahren verhängt. Es kann für eine längere Dauer verfügt werden, wenn der Betroffene eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Art. 67 Abs. 3 AIG). Schliesslich kann die Behörde aus wichtigen Gründen von der Verhängung eines Einreiseverbots absehen oder ein Einreiseverbot vollständig oder vorübergehend aufheben (Art. 67 Abs. 5 AIG).

4.2 Das Einreiseverbot ist keine Sanktion für vergangenes Fehlverhalten, sondern eine Massnahme zur Abwendung einer künftigen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (siehe Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002 [im Folgenden: Botschaft] BBl 2002 3813). Die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a AIG bildet den Oberbegriff für die Gesamtheit der polizeilichen Schutzgüter. Sie umfasst unter anderem die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung und der Rechtsgüter Einzelner

(vgl. Botschaft, a.a.O. S. 3809). In diesem Sinne liegt ein Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung unter anderem dann vor, wenn gesetzliche Vorschriften oder behördliche Verfügungen missachtet werden (vgl. Art. 77a Abs. 1 Bst. a VZAE; entspricht inhaltlich aArt. 80 Abs. 1 VZAE in der bis 31.12.2018 geltenden Fassung [AS 2007 5497]). Demgegenüber müssen bei Annahme einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Aufenthalt der betroffenen Person in der Schweiz mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu einem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung führen wird (Art. 77a Abs. 2 VZAE; entspricht inhaltlich aArt. 80 Abs. 2 VZAE in der bis 31.12.2018 geltenden Fassung [AS 2007 5497]). Bestand ein solches Verhalten in der Vergangenheit, so wird die Gefahr entsprechender künftiger Störungen von Gesetzes wegen vermutet (vgl. BVGE 2017 VII/2 E. 4.4 oder Urteil des BVGer F-4405/2016 vom 28. Juni 2017 E. 4.2 je m.H.).

4.3 Wird gegen eine Person, welche nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation besitzt, ein Einreiseverbot verhängt, so wird sie bei *Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des Falles* im Schengener Informationssystem zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben (vgl. Art. 21 und Art. 24 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) [ABl. L 381/4 vom 28. Dezember 2006] sowie Art. 20 – 22 der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung vom 8. März 2013 [SR 362.0]).

5.

5.1 Mit Urteil des Regionalgerichts Oberland des Kantons Bern vom 12. Februar 2013 wurde die Beschwerdeführerin des versuchten gewerbmässigen Betrugs zu Lasten der IV und des gewerbmässigen Betrugs zum Nachteil der Einwohnergemeinde Thun für schuldig gesprochen und zu einer bedingten Freiheitsstrafe von 18 Monaten, bei einer Probezeit von zwei Jahren, verurteilt. Das Strafgericht sah es als erwiesen an, dass sie gemeinsam mit ihrem Ehemann und unter Einbezug einer damals noch minderjährigen Tochter über Jahre hinweg missbräuchlich Sozialhilfegelder bezogen und mit betrügerischen Machenschaften versucht hat, in den Genuss von Sozialversicherungsleistungen zu gelangen bzw. solche zu erschwindeln. Konkret spiegelte sie den örtlichen Sozialdiensten, der IV sowie verschiedenen Ärzten gegenüber in der Zeitspanne von Mai 2005 bis

März 2009 als Mittäterin vor, ihr Gatte sei im Gefolge eines Arbeitsunfalles (2003) und eines im Januar 2005 erlittenen Hirnschlags gelähmt, völlig apathisch, mutistisch, nicht ansprechbar, der Sprache nicht mächtig, umfassend pflegebedürftig und daher nicht mehr arbeitsfähig gewesen. Die ärztlichen Beurteilungen und Observationen seitens der Behörden ergaben dann, dass dies nicht der Fall und die Arbeitsunfähigkeit simuliert war. Nach der Urteilsbegründung legten die Betroffenen bei ihrem Vorgehen eine „richtige Inszenierung“ an den Tag. Die missbräuchlich bezogene Sozialhilfeleistungen, welche allenfalls mit der IV-Rente verrechnet worden wären, beliefen sich auf Fr. 235'640.85, beim versuchten Betrug zum Nachteil der IV resultierte ein hypothetischer Deliktsbetrag von Fr. 652'924.- (vgl. Strafurteil, unter Akten der Vorinstanz [SEM act.] 1).

5.2 Es bedarf keiner Erläuterung, dass die Beschwerdeführerin damit den Fernhaltegrund einer Verletzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a erster Halbsatz AIG gesetzt hat. Ebenso wenig bestehen für das Bundesverwaltungsgericht Zweifel daran, dass von ihr zum Zeitpunkt des Strafurteils zumindest eine einfache Gefahr weiterer Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Art. 67 Abs. 2 Bst. a zweiter Halbsatz AIG ausging. Bedingt durch das erst Ende Januar 2017 abgeschlossene Verfahren i.S. Widerruf der Niederlassungsbewilligung und Wegweisung erliess die Vorinstanz das Einreiseverbot allerdings erst rund viereinhalb Jahre nach der strafrechtlichen Verurteilung, die Haupttaten lagen sogar acht Jahre und mehr zurück. Wegen des Zeitablaufs und des Verhaltens der Beschwerdeführerin während dieser Zeit hält das SEM ihr in der angefochtenen Verfügung denn nicht vor, eine qualifizierte Gefahr im Sinne von Art. 67 Abs. 3 zweiter Satz AIG darzustellen. Die Rede ist vielmehr in allgemeiner Weise von einem schweren Verstoss gegen die Rechtsordnung gemäss Art. 67 AIG und einer ansatzweise spezifizierten Gefahr zukünftiger Zuwiderhandlungen. Die zulässige Dauer eines Einreiseverbots ist somit gemäss Art. 67 Abs. 3 erster Satz AIG auf fünf Jahre begrenzt, vorliegend wurde es für eine Dauer von vier Jahren verhängt. Nach Auffassung des Rechtsvertreters hat sich die Gefährdungslage seit 2013 indessen derart zu Gunsten seiner Mandantin verändert, dass ihr gar keine ungünstige Prognose mehr gestellt werden kann und die Fernhaltemassnahme ganz aufzuheben oder eventualiter auf ein Jahr herabzusetzen ist.

5.3 Vermögensdelikte, derentwegen die Beschwerdeführerin in der Schweiz verurteilt wurde, werden praxisgemäss mit mehrjährigen Fernhaltemassnahmen geahndet. Wohl handelt es sich bei Art. 67 Abs. 2 AIG um

eine Kann-Bestimmung und das strafbare Verhalten richtet sich auch nicht gegen Leib und Leben oder ein anderes besonders hochwertiges Rechtsgut. Betrug im Bereich einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe sowie unrechtmässiger Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe gehören allerdings zu jenen Anlasstaten, die vom Verfassungsgeber als besonders verwerflich betrachtet werden und zum Verlust eines jeden Aufenthaltsrechts sowie zu einem obligatorischen Einreiseverbot von fünf bis fünfzehn Jahren führen sollen (Art. 121 Abs. 3 Bst. b und Abs. 4 BV; vgl. auch Art. 66a Abs. 1 Bst. e StGB, der in Konkretisierung der genannten Verfassungsbestimmung auf den 1. Oktober 2016 in Kraft gesetzt wurde). Art. 66a Abs. 1 Bst. e StGB darf zwar nicht rückwirkend angewendet werden, der darin zum Ausdruck gebrachten Wertung gilt es in den Schranken des übrigen Verfassungs- und Völkerrechts dennoch Rechnung zu tragen (vgl. Urteil des BGer 2C_861/2016 vom 21. Dezember 2016 E. 2.2.2 oder das im vorliegenden Aufenthaltsverfahren ergangene Urteil des BGer 2C_822/2016 vom 31. Januar 2017 E. 3.3.1). Angesichts der sich über beinahe vier Jahre erstreckenden deliktischen Phase sowie der lange Zeit an den Tage gelegten Uneinsichtigkeit – so hat die Beschwerdeführerin noch bis zur Hauptverhandlung vom 12. Februar 2013 behauptet, ihr Ehemann sei gesundheitlich wirklich im vorgespilten Masse beeinträchtigt gewesen (SEM act. 1, pag. 10) – durfte die Vorinstanz nicht nur von einem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sondern auch von einer künftigen Gefährdung entsprechender Rechtsgüter ausgehen. Dass die Betroffene einen Fernhaltegrund gemäss Art. 67 Abs. 2 Bst. a AIG verwirklicht hat, lässt sich folglich nicht in Abrede stellen.

5.4 Soweit auf Beschwerdeebene demgegenüber ein Rückfallrisiko verneint wird, gilt es vorerst nochmals klarzustellen, dass ein solches Risiko von Gesetzes wegen vermutet wird (siehe Botschaft a.a.O., S. 3760 oder E. 4.2 in fine hiervor). Dass die Beschwerdeführerin ihre Taten zutiefst bereuen und aus den Fehlern gelernt haben soll, erscheint daher nicht massgeblich. Nicht anders verhält es sich mit den Einwänden, sie habe sich damals aufgrund ihrer kulturell bedingten Stellung innerhalb der Familie nicht gegen ihren Mann durchzusetzen vermögen und sich von ihm inzwischen getrennt. Zum einen war sie immerhin Mittäterin und ihr Tatbeitrag nicht einfach untergeordneter Natur, zum andern fanden die entsprechend entlastenden Aspekte bereits im Strafurteil Berücksichtigung. Gerade bei einer betrügerischen Ausbeutung der Sozialeinrichtungen, wie sie die Beschwerdeführerin mit einem Teil ihrer Familie hier gewerbsmässig und fortgesetzt betrieb, sind ausländerrechtlich zudem auch generalpräventive Überlegungen miteinzubeziehen (in concreto siehe Urteil 2C_822/2016 E. 3.4; zur

generellen Zulässigkeit der Berücksichtigung generalpräventiver Aspekte in Konstellationen, in denen wie hier keine sogenannte Vertragsausländerin betroffen ist, vgl. Urteil des BGer 2C_516/2014 vom 24. März 2015 E. 4.3.2 m.H.).

5.5 Nichts zu ihren Gunsten ableiten kann die Beschwerdeführerin ferner aus der zeitweilig in der Schweiz ausgeübten Erwerbstätigkeit, zumal das (nicht belegte) Entgelt für die Betreuung der Enkelkinder nicht ausreicht, um wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen (vgl. SEM act. 2, pag. 30 und SEM act. 3, pag. 44). Im Übrigen besteht für die missbräuchlich bezogenen Sozialhilfeleistungen eine Rückzahlungspflicht. Gegen einen Wegfall jeglicher Gefahr spricht in dieser Hinsicht überdies ihre schlechte sprachliche und soziale Integration in der Schweiz (vgl. etwa SEM act. 2, pag. 29 und 32). Die Zeit des Wohlverhaltens wiederum erscheint angesichts der langjährigen Delinquenz und mit Blick auf die im Februar 2015 abgelaufene Probezeit als zu kurz, als dass bereits von einer grundlegenden persönlichen Wandlung ausgegangen werden könnte. Abgesehen davon war die Beschwerdeführerin daneben in ein ausländerrechtliches Verfahren involviert, in dem es um ihre Niederlassungsbewilligung ging und das erst mit Urteil des Bundesgerichts vom 31. Januar 2017 seinen rechtskräftigen Abschluss fand. Gestützt auf die geltende Praxis fehlt geht schliesslich das Argument des Parteivertreters, seine Mandantin habe eine ausreichende Sanktionierung erfahren und werde durch das Einreiseverbot zusätzlich bestraft (vgl. dazu Urteil der BGer 2C_530/2014 vom 22. Januar 2015 E. 4.2 m.H.).

5.6 Als Zwischenergebnis ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerin den Fernhaltegrund eines Verstosses gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne von Art. 67 Abs. 2 Bst. a erster Halbsatz AIG gesetzt hat. Darüber hinaus liegt gegen sie auch zum heutigen Zeitpunkt der Fernhaltegrund einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne des zweiten Halbsatzes von vorgenannter Bestimmung vor.

6.

6.1 Zu prüfen bleibt, ob die auf vier Jahre befristete und damit, wie erwähnt, innerhalb der Regelhöchstdauer von Art. 67 Abs. 3 Satz 1 AIG liegende Fernhaltmassnahme 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 oder der Betroffenen andererseits. Die Stellung der verletzten oder gefährdeten Rechtsgüter, die Besonderheiten des ordnungswidrigen Verhaltens und die persönlichen Verhältnisse der verfügungsbelasteten Person bilden dabei den Ausgangspunkt der Überlegungen (vgl. statt vieler HÄFELIN ET AL., Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 555 ff.)

6.2 Die von der Beschwerdeführerin nach wie vor ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung spricht für ein nicht unerhebliches öffentliches Interesse an ihrer Fernhaltung. Das Hauptaugenmerk der Fernhaltemassnahme liegt in ihrer spezialpräventiven Zielsetzung. Das Einreiseverbot soll weiteren Straftaten der Beschwerdeführerin in der Schweiz und im Schengen-Raum entgegenwirken und sie überdies dazu anhalten, bei einer allfälligen künftigen Wiedereinreise nach Ablauf der Dauer des Einreiseverbots keine weiteren Verstösse gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu begehen. Ebenfalls zu berücksichtigen sind, wie an anderer Stelle dargetan (siehe E. 4.4 hiavor), generalpräventive Aspekte, welche die ausländerrechtliche Ordnung durch eine konsequente Massnahmepaxis schützen sollen und damit zu einer insgesamt funktionierenden Rechtsordnung beitragen (vgl. BVGE 2014/20 E. 8.2).

6.3 Aber auch in subjektiver Hinsicht erscheint das von der Beschwerdeführerin verwirklichte Fehlverhalten (das Strafgericht ging von einem mittelschweren Verschulden aus) als recht gravierend. Zu ihren Gunsten einbezogen werden können zwar die seit den Straftaten vergangene Zeitspanne und das seitherige Wohlverhalten, zu ihren Lasten sprechen hingegen der Miteinbezug eines ihrer Kinder in die fraglichen Machenschaften und das lange Aufrechterhalten des Lügengebäudes. Ausserdem vermochten selbst die Verantwortung für die eigenen (inzwischen volljährigen) Kinder und die anscheinend eng mit ihr verbundenen Enkelkinder sie nicht davon abzuhalten, die hiesigen sozialstaatlichen Institutionen während langer Zeit zu hintergehen. Das öffentliche Interesse an einer zeitweiligen Fernhaltung der Beschwerdeführerin ist demnach als gewichtig anzusehen.

6.4 Den vorstehenden öffentlichen Interessen stellt die Beschwerdeführerin ihr privates Interesse an möglichst ungehinderten persönlichen Kontakten zu ihr nahe stehenden, in der Schweiz ansässigen Personen (volljährige Kinder, Enkelkinder, sonstige Verwandte) gegenüber, wobei sie sich hierbei explizit auf die Achtung des Familien- und Privatlebens (Art. 13 BV und Art. 8 EMRK) sowie die KRK beruft.

6.5 Hervorzuheben ist an dieser Stelle zunächst, dass allfällige Einschränkungen des Privat- und Familienlebens vorliegend nur insoweit zu berücksichtigen sind, als sie auf die angefochtene Verfügung zurückgehen. Die Beschwerdeführerin musste das Land nach dem Widerruf ihrer Niederlassungsbewilligung im Sommer 2017 verlassen. Die Wohnsitznahme hierzulande scheidet mit anderen Worten bereits an der fehlenden Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz. Vor diesem Hintergrund stellt sich einzig die Frage, ob die über die Verweigerung des Aufenthaltsrechts hinausgehende, durch das Einreiseverbot zusätzlich bewirkte Erschwernis des Familien- und Privatlebens einer rechtlichen Prüfung standhält (vgl. BVGE 2013/4 E. 7.4.1 und 7.4.2).

6.6 Das über die Beschwerdeführerin verhängte Einreiseverbot hat, über den Entzug des Aufenthaltsrechts hinaus, zur Folge, dass die Betroffene ihre hier lebenden Angehörigen nicht mehr beliebig besuchen darf. Entgegen der Auffassung des Parteivertreters wird die Verhältnismässigkeit der Massnahme an sich dadurch nicht in Frage gestellt, wäre das Instrument des Einreiseverbots doch ansonsten gegenüber allen Personen mit Familienangehörigen in der Schweiz per se unzulässig (vgl. Urteil des BGer 2C_270/2015 vom 6. August 2015 E. 8.2). Unter den konkreten Begebenheiten kann sich die Beschwerdeführerin ohnehin nicht mehr auf den Schutz des Familienlebens berufen. Vom Ehemann lebt sie längst getrennt und ihre eigenen Kinder sind alle volljährig. Zudem besteht zu ihnen kein besonderes, über die normalen affektiven Beziehungen hinausgehendes Abhängigkeitsverhältnis (siehe dazu wiederum Urteil 2C_822/2016 E. 2.2). Analoges gilt im Verhältnis zu den ebenfalls nicht zur Kernfamilie gehörenden Enkelkindern. Der Schutzbereich der Garantie des Familien- und Privatlebens wäre nur dann tangiert, wenn es keine andere Möglichkeit gäbe, besagte Beziehungen zu pflegen. Dies trifft vorliegend nicht zu. Der Beschwerdeführerin steht es – wie die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung und der Vernehmlassung festgehalten hat – vielmehr offen, aus wichtigen Gründen mittels begründeten Gesuchs die zeitweilige Suspension der angeordneten Fernhaltungsmassnahme zu beantragen (Art. 67 Abs. 5 AIG). Wohl wird die Suspension praxisgemäss nur für eine kurze und klar begrenzte Zeit gewährt und sie darf das Einreiseverbot nicht aushöhlen (BVGE 2013/4 E. 7.4.3); die damit verbundenen bzw. verbleibenden Einschränkungen sind jedoch hinzunehmen, zumal diese zur Verhütung von Straftaten und zum Schutze der öffentlichen Sicherheit erforderlich sind (vgl. Art. 8 Ziff. 2 EMRK).

6.7 Eine Berufung auf die KRK entfällt ebenfalls, weil bezogen auf die Beschwerdeführerin nicht eigene minderjährige Kinder betroffen sind (vgl. etwa Art. 1, Art. 3 Abs. 2, Art. 5 und Art. 10 KRK). Daneben ist es den Betroffenen zuzumuten, die Kontakte untereinander auf andere Weise (z.B. SMS, WhatsApp, Telefonate, Skype, Facebook, Briefverkehr, etc.) zu pflegen. Auch persönlichen Treffen ausserhalb des Schengen-Raums steht die Fernhaltemassnahme nicht entgegen. Im dargelegten Umfang und Rahmen kann den geltend gemachten privaten Interessen gleichwohl Rechnung getragen werden.

6.8 Alles in allem führt eine Abwägung der gegenläufigen öffentlichen und privaten Interessen das Bundesverwaltungsgericht zum Ergebnis, dass sich das auf vier Jahre befristete Einreiseverbot als verhältnismässig und angemessen erweist.

7.

Zu prüfen bleibt die Rechtmässigkeit der von der Vorinstanz angeordneten und von der Beschwerdeführerin beanstandeten Ausschreibung des Einreiseverbots im SIS.

7.1 Wie an anderer Stelle angetönt (siehe E. 4.3 weiter vorne), können Personen, die weder Bürger der EU noch Angehörige eines Staates sind, mit dem die EU ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen hat (Drittstaatsangehörige), im SIS zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung ausgeschrieben werden, wenn die "Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des Falles" eine solche Massnahme rechtfertigen (Art. 2 und 21 SIS-II-VO). Voraussetzung der Ausschreibung im SIS ist eine nationale Ausschreibung, die gestützt auf eine Entscheidung der zuständigen nationalen Instanzen ergeht (Art. 24 Ziff. 1 SIS-II-VO). Die Ausschreibung erfolgt, wenn die nationale Entscheidung mit der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit begründet wird, welche die Anwesenheit der betreffenden Person in einem Mitgliedstaat darstellt. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die betreffende Person in einem Mitgliedstaat wegen einer Straftat verurteilt wurde, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedroht ist (Art. 24 Ziff. 2 Bst. a SIS-II-VO), oder wenn gegen sie der begründete Verdacht besteht, dass sie schwere Straftaten begangen hat, oder wenn konkrete Hinweise bestehen, dass sie solche Taten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats plant (Art. 24 Ziff. 2 Bst. b SIS-II-VO).

7.2 Die Beschwerdeführerin kann als Drittstaatsangehörige grundsätzlich zur Einreise- bzw. Aufenthaltsverweigerung im SIS ausgeschrieben werden. Die von ihr zu verantwortenden Straftaten erfüllen den von Art. 24 Ziff. 2 Bst. a SIS-II-VO verlangten Schweregrad. Einer Ausschreibung steht daher nichts entgegen. Hinzuzufügen ist, dass die Schweiz im Anwendungsbereich des Schengen-Rechts nicht nur eigene Interessen zu wahren hat, sondern als Folge des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit bei der Administration des gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, auf dem das Schengen-System beruht, zur Wahrung der Interessen der Gesamtheit der Schengen-Staaten verpflichtet ist (BVGE 2011/48 E. 6.1). Weil die Beschwerdeführerin nicht im Besitze eines Anwesenheitsrechts eines anderen Schengen-Staates ist, besteht hier kein Spielraum, um ausnahmsweise auf eine solche Ausschreibung zu verzichten. Die damit einhergehende zusätzliche Beeinträchtigung der persönlichen Bewegungsfreiheit hat sie mithin in Kauf zu nehmen. Die Voraussetzungen für die Ausschreibung des Einreiseverbots sind demnach erfüllt.

8.

Aus diesen Erwägungen folgt, dass die angefochtene Verfügung im Lichte von Art. 49 VwVG nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde ist somit abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

9.

9.1 Bei diesem Verfahrensausgang würde die Beschwerdeführerin grundsätzlich kostenpflichtig (vgl. 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]). Gleichzeitig mit der Rechtsmitteleingabe vom 28. Juli 2017 ersuchte sie jedoch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege (Art. 65 Abs. 1 und 2 VwVG). In der verfahrensleitenden Anordnung des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. September 2017 wurde der Entscheid darüber auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, weshalb dies nun nachzuholen ist.

9.2 Gemäss Art. 65 Abs. 1 VwVG kann eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und deren Begehren nicht als aussichtslos erscheinen, auf Gesuch hin von der Bezahlung von Verfahrenskosten befreit werden. Ist es zur Wahrung der Rechte der Partei notwendig, wird ihr ein Anwalt bestellt (Art. 65 Abs. 2 VwVG).

9.3 Die Voraussetzungen von Art. 65 Abs. 1 VwVG sind erfüllt, weil das eingereichte Rechtsmittel wegen des Zeitablaufs sowie des Wohlverhaltens der Beschwerdeführerin in der fraglichen Zeitspanne nicht gerade als aussichtslos bezeichnet werden kann und die prozessuale Bedürftigkeit der Betroffenen aktenmässig erstellt ist (vgl. BVGer act. 7). Auch die Notwendigkeit der Vertretung ist im Falle der nicht rechtskundigen Beschwerdeführerin mit Blick auf die sich hier stellenden Rechtsfragen zu bejahen. Der Parteivertreter hat keine Kostennote eingereicht, so dass das amtliche Honorar aufgrund der Akten festzulegen ist (Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Berücksichtigung der massgebenden Bemessungsfaktoren ist von einem anrechenbaren amtlichen Honorar von Fr. 1'600.- auszugehen, das zulasten der Gerichtskasse geht. Gelangt die Beschwerdeführerin später zu hinreichenden Mitteln, so hat sie dem Gericht das amtliche Honorar zu vergüten (vgl. Art. 65 Abs. 4 VwVG).

Dispositiv Seite 16

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Der Beschwerdeführerin wird für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht die unentgeltliche Rechtspflege gewährt und Rechtsanwalt Martin Gärtl als amtlicher Anwalt eingesetzt.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

4.

Rechtsanwalt Martin Gärtl wird zulasten der Gerichtskasse ein Honorar von Fr. 1'600.- zugesprochen.

Gelangt die Beschwerdeführerin später zu hinreichenden Mitteln, hat sie dem Gericht das Honorar zu vergüten.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben)
- die Vorinstanz (Akten Ref-Nr. [...] retour)

Der vorsitzende RichterIn:

Der Gerichtsschreiber:

Regula Schenker Senn

Daniel Grimm

Versand: