

TE Vfgh Erkenntnis 2011/10/5 B1100/09 ua

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 05.10.2011

Index

41 Innere Angelegenheiten

41/02 Staatsbürgerschaft, Paß- und Melderecht, Fremdenrecht

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Verwaltungsakt

EMRK Art6 Abs1 / Strafrecht

EGVG ArtII Abs3

FremdenpolizeiG 2005 §111, §112, §113

Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28.06.01 zur Ergänzung der Regelungen nach Art26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen Art4, Art6

Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29.04.04 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln Art4, Art5

Schengener Durchführungsübereinkommen, BGBl III 90/1997 Art26

VStG §5, §9

Leitsatz

Verletzung im Gleichheitsrecht durch Vorschreibung von Geldbeträgen an die Austrian Airlines AG wegen Verletzung der Verpflichtung zur vollständigen Übermittlung von Identitäts- und Passdaten von beförderten Fremden; Bestimmungen des Fremdenpolizeigesetzes 2005 über Sanktionen gegen Beförderungsunternehmer aufgrund unionsrechts- und verfassungskonformer Auslegung als Regelung betreffend die Ahndung einer Verwaltungsübertretung zu qualifizieren; gehäuftes Verkennen der Rechtslage mangels Berücksichtigung der Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts und Verwaltungsstrafverfahrens

Spruch

I. Die beschwerdeführende Partei ist durch die angefochtenen Bescheide im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz verletzt worden.

Die Bescheide werden aufgehoben.

II. Der Bund (Bundesministerin für Inneres) ist schuldig, der beschwerdeführenden Partei zuhanden ihres Rechtsvertreters die mit € 5.480,- bestimmten Prozesskosten binnen 14 Tagen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. Sachverhalt, Beschwerdevorbringen und Vorverfahren

1. Beim Verfassungsgerichtshof ist eine auf Art144 B-VG gestützte Beschwerde der Austrian Airlines AG (im Folgenden: beschwerdeführende Partei) gegen insgesamt vierzehn im Instanzenzug ergangene Bescheide des Unabhängigen Verwaltungssenates im Land Niederösterreich, Außenstelle Wiener Neustadt, jeweils vom 15. Juli 2009, betreffend Vorschreibungen von Geldbeträgen von insgesamt € 60.000,- nach §111 Abs2 iVm §112 Abs1 Fremdenpolizeigesetz 2005, BGBl. I 100 idF BGBl. I 157/2005, (im Folgenden: FPG) anhängig.

1.1. Von der belangten Behörde wurde dabei - zusammengefasst - jeweils folgender Sachverhalt festgestellt:

Die beschwerdeführende Partei habe an bestimmten Tagen mit näher bezeichneten Flügen jeweils eine oder mehrere Personen mit ungeklärter Identität vom Ausland nach Österreich befördert, welche bei der Grenzübergangsstelle Flughafen Wien-Schwechat die Einreise im Wege eines Asylantrages begehrt hätten und nicht im Besitz eines entsprechenden Reisedokuments gewesen seien. Mit E-Mails der Bundespolizeidirektion Schwechat sei die beschwerdeführende Partei als Beförderungsunternehmen aufgefordert worden, für die genannten Personen Mitteilungen gemäß §111 Abs4 FPG (Rücktransportverpflichtung) zu machen, sowie ersucht worden, Auskünfte gemäß §111 Abs2 FPG zu übermitteln.

Die beschwerdeführende Partei habe daraufhin der Bundespolizeidirektion Schwechat gewisse Daten mitgeteilt. Dabei habe es sich in den meisten Fällen um Angaben zu den Flügen, zu den Namen der Passagiere, zu ihrem Geschlecht und den Geburtsdaten, zu den Nationalitäten, zu den Passnummern und den Ablaufdaten der Reisedokumente gehandelt. Darüber hinausgehende personenbezogene Daten (wie zum Beispiel zum Visum oder zum Geburts- und Wohnort des betreffenden Passagiers) seien von der beschwerdeführenden Partei nicht zur Verfügung gestellt worden, da bei der Erfassung der Passagierdaten am Abflugort lediglich die Daten aus der maschinenlesbaren Zeile des Reisepasses übernommen worden seien.

1.2. In rechtlicher Hinsicht führte die belangte Behörde sodann aus, dass §112 Abs1 FPG bestimme, dass der Beförderungsunternehmer für jeden Fremden, den er ohne Reisedokument oder ohne das erforderliche Visum nach Österreich gebracht hat (§111 Abs1 FPG) oder für den er seinen Verpflichtungen nach §111 Abs2 oder 3 FPG nicht nachkommt, einen Geldbetrag von € 3.000,- zu entrichten habe. Gemäß §112 Abs2 FPG sei ein Bescheid nach §112 Abs1 FPG nicht zu erlassen oder aufzuheben, wenn dem betreffenden Fremden Asyl oder subsidiärer Schutz nach dem Asylgesetz 2005 gewährt oder festgestellt werde, dass die Zurückweisung oder Abschiebung aus Gründen des §50 Abs1 FPG nicht zulässig sei.

Der Ansicht der beschwerdeführenden Partei, ihr würde dadurch ein (unzulässiger) pauschalierter Kostenersatz auferlegt, könne seitens der belangten Behörde nicht gefolgt werden. Auf Grund der systematischen Einordnung der anzuwendenden Bestimmungen würden die Regelungen zu den Sanktionen gegen Beförderungsunternehmer eine Sonderstellung einnehmen; §112 FPG würde weder explizit als Verwaltungsstrafbestimmung gekennzeichnet sein noch entspreche seine Ausformulierung einem herkömmlichen Verwaltungsstraftatbestand.

Durch den in §112 Abs1 FPG normierten Fixbetrag, der der Behörde keinen Spielraum lasse, bringe der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass er mit dieser Sanktion den Unternehmer selbst treffen wolle. Art129a Abs1 Z1 B-VG weise den unabhängigen Verwaltungssenaten die generelle Zuständigkeit für Berufungsverfahren wegen Verwaltungsübertretungen zu. Eine einfachgesetzliche Regelung, wie in §9 Abs6 FPG getroffen, wonach die unabhängigen Verwaltungssenate über Berufungen gegen Bescheide gemäß §112 FPG zu entscheiden haben, wäre überflüssig, wenn der Gesetzgeber nicht damit zum Ausdruck bringen habe wollen, dass es sich dabei eben um keine typische Verwaltungsstrafbestimmung handelt, deren Instanzenzug der Bundesverfassungsgesetzgeber bereits geregelt hat.

Im Ergebnis sei die in §112 FPG geregelte Sanktion als Maßnahme "sui generis" anzusehen. Eine Anwendbarkeit des Verwaltungsstrafgesetzes 1991 (im Folgenden: VStG) scheide aus, da nach diesem Gesetz nur physische Personen zur Verantwortung gezogen werden könnten.

Das "Verschulden" des Beförderungsunternehmers könne daher nur an dem für einen ordentlichen Kaufmann verpflichtenden Sorgfaltsmaßstab des §347 des Unternehmensgesetzbuches (im Folgenden: UGB) gemessen werden. Die beschwerdeführende Partei habe in den konkreten Fällen nicht glaubhaft machen können, dass sie jene Vorkehrungen getroffen habe, die unter den vorhersehbaren Verhältnissen die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften mit gutem Grunde erwarten ließen. Die Identitäts- und Passdaten der von ihr beförderten Personen seien in den konkreten Fällen nicht so festgehalten worden, dass sie für die anfragende Behörde in der vom Gesetz

vorgesehenen Weise vollständig abrufbar gewesen seien, und habe sie dadurch jenen Sorgfaltsmaßstab außer Acht gelassen, der ihr bei der Handhabung ihrer Geschäfte durch das Gesetz auferlegt worden sei.

Hinsichtlich der verfahrensgegenständlichen Flugpassagiere würden die in §112 Abs2 FPG aufgezählten Voraussetzungen (Gewährung von Asyl oder subsidiärem Schutz oder Feststellung der Unzulässigkeit der Zurückschiebung oder Abschiebung des Fremden aus Gründen des §50 Abs1 FPG) nicht vorliegen, weshalb kein gesetzlich normierter Grund gegeben sei, von der Vorschreibung der Geldbeträge abzusehen.

2. In der Beschwerde wird die Verletzung im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter und auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz behauptet, die Verletzung in sonstigen Rechten wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes geltend gemacht sowie die kostenpflichtige Aufhebung der angefochtenen Bescheide begehrt. Zudem wird angeregt, dem EuGH näher dargelegte Fragen bezüglich der Auslegung der Art4 und 6 der Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985, ABl. 2001 L 187, S 45, (im Folgenden: RL 2001/51/EG) und der Art4 und 5 der Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, ABl. 2004 L 261, S 24, (im Folgenden: RL 2004/82/EG) vorzulegen.

Die Beschwerde vertritt insbesondere die Auffassung, dass §112 Abs1 FPG bei richtlinienkonformer Interpretation der RL 2001/51/EG und der RL 2004/82/EG als Verwaltungsstraftatbestand anzusehen sei und daher in Verfahren, die auf Grundlage des §112 Abs1 FPG geführt werden, das VStG anzuwenden sei. Daher hätten die gegenständlichen Verfahren gar nicht gegen die beschwerdeführende Partei als Beschuldigte geführt werden dürfen, sondern gemäß §9 VStG (nur) gegen deren Vertreter oder verantwortliche Beauftragte.

Da zwischen der Tatbegehung, der Verletzung der Auskunftspflicht und der Erlassung der erstinstanzlichen Bescheide mehr als sechs Monate gelegen seien, und innerhalb der Verjährungsfrist keine Verfolgungshandlung gesetzt worden sei, sei jedenfalls Verjährung eingetreten. Zudem hätte gemäß §51c VStG die belangte Behörde durch eine Kammer über die Berufung der beschwerdeführenden Partei absprechen müssen. Die beschwerdeführende Partei werde daher durch die angefochtenen Bescheide in ihrem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt.

Es gebe keine sachliche Begründung dafür, einen Beförderungsunternehmer, der nach §112 Abs1 FPG bestraft werden soll, zur Gänze von der Anwendbarkeit des VStG auszuschließen. Die belangte Behörde habe auch zur Rechtslage der Staaten, in denen die verfahrensgegenständlichen Flüge der beschwerdeführenden Partei begannen, keinerlei Ermittlungen durchgeführt und auch keine Feststellungen getroffen. Wenn eine Behörde in einem wesentlichen Punkt jegliche Ermittlungstätigkeit unterlässt, begründe das Willkür. Die beschwerdeführende Partei werde somit durch die angefochtenen Bescheide auch in ihrem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz verletzt.

Zudem sei §112 Abs1 FPG verfassungswidrig, da er nicht bestimme, in welcher Verfahrensart ein Bescheid zu erlassen sei. Komme man auf Grund des Wortlautes und der systematischen Stellung des §112 Abs1 FPG zu dem Ergebnis, dass das VStG unanwendbar sei, sei die Vorschrift jedenfalls gleichheitswidrig. Hinzu komme, dass §112 Abs1 FPG nicht die Fälle berücksichtige, in denen es einem Beförderungsunternehmen gar nicht möglich sei, die Daten der Passagiere zu ermitteln, weil das die nationalen Vorschriften des Staates verbieten würden, in dem der Fluggast an Bord geht. Durch §112 Abs1 FPG würden also Konstellationen geschaffen, in denen sich ein Beförderungsunternehmer gar nicht rechtskonform verhalten könne, weshalb die Vorschrift gleichheitswidrig sei.

Auch sei es auf Grund des Art18 B-VG notwendig, dass aus dem Gesetz klar hervorgehe, unter welchen Voraussetzungen eine bestimmte staatliche Maßnahme verhängt werden darf. Die rudimentäre Vorschrift des §112 Abs1 FPG genüge diesen Anforderungen nicht und würde daher gegen das Bestimmtheitsgebot verstoßen. Es sei dem Gesetzgeber verwehrt, in Verfahren, in denen es um die Sanktionierung von schuldhaftem und rechtswidrigem Verhalten geht, weder die Strafprozessordnung, noch das VStG, noch das Finanzstrafgesetz für anwendbar zu erklären. Da das FPG trotz des Umstandes, dass ein schuldhaftes und rechtswidriges Verhalten zu ahnden sei, keines der genannten Strafverfahrensgesetze zur Anwendung kommen lasse, verletze §112 Abs1 FPG das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz.

3. Die belangte Behörde legte die Verwaltungsakten vor. Eine Gegenschrift wurde nicht erstattet, es wurde jedoch auf die Ausführungen in den angefochtenen Bescheiden hingewiesen.

4. Die beschwerdeführende Partei legte in Folge ein Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des §112 FPG vor. Dieses kommt zum Ergebnis, dass §112 FPG der Umsetzung von sekundärem Gemeinschaftsrecht diene, welches die umzusetzende Regelung als einen verschuldensabhängigen Verwaltungsstraftatbestand typisiere; die österreichische Regelung sei hingegen in Form einer verschuldensunabhängigen Geldleistungspflicht ausgestaltet. Die Regelung könne nicht durch eine richtlinienkonforme Interpretation saniert werden, dem Beschuldigten werde eine gemeinschaftsrechtlich vorgesehene Verteidigung genommen. §112 FPG sei weder mit Art6 EMRK noch mit Art7 B-VG vereinbar.

II. Rechtslage

1. Die hier relevanten Bestimmungen des FPG lauteten im Zeitpunkt der Erlassung der angefochtenen Bescheide wie folgt:

"Berufungen

§9. (1) - (5) [...]

(6) Über Berufungen gegen Bescheide gemäß §§112 und 113 Abs4 und 5 entscheidet der unabhängige Verwaltungssenat.

(7) [...]

[...]

14. Hauptstück

Beförderungsunternehmer

Pflichten der Beförderungsunternehmer

§111. (1) Beförderungsunternehmer, die Fremde mit einem Luft- oder Wasserfahrzeug oder im Rahmen des internationalen Linienverkehrs mit einem Autobus über die Außengrenze nach Österreich bringen, sind verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass der Fremde über das für die Einreise in das Bundesgebiet erforderliche Reisedokument und erforderlichenfalls ein Visum verfügt.

(2) Beförderungsunternehmer, die Fremde mit einem Luft- oder Wasserfahrzeug oder im Rahmen des internationalen Linienverkehrs mit einem Autobus nach Österreich bringen, sind weiters verpflichtet,

1. die Identitätsdaten der von ihnen beförderten Fremden (vollständiger Name, Geburtsdatum, Geburtsort, Wohnort und Staatsangehörigkeit);

2. die Daten der zu deren Einreise erforderlichen Dokumente (Art, Nummer, Gültigkeitsdauer, ausstellende Behörde und Ausstellungsdatum von Reisedokument und allenfalls erforderlichem Visum);

3. den ursprünglichen Abreiseort;

4. die Abreise- und Ankunftszeit;

5. die Grenzübergangsstelle für die Einreise in das Bundesgebiet;

6. die Gesamtzahl der mit der betreffenden Beförderung beförderten Personen und

7. im Fall der Beförderung auf dem Luftweg die Beförderungs-Codenummer

festzuhalten, während eines Zeitraumes von 48 Stunden nach Ankunft des Beförderungsmittels für eine Auskunft an die Grenzkontrollbehörde bereitzuhalten und dieser auf Anfrage unverzüglich kostenlos bekannt zu geben. Danach hat der Beförderungsunternehmer die Daten zu vernichten.

(3) Beförderungsunternehmer, die Fremde mit einem Luft- oder Wasserfahrzeug nach Österreich bringen werden, sind verpflichtet, die Daten nach Abs2 der Grenzkontrollbehörde auf Anfrage bereits bei Abschluss der passagierbezogenen Formalitäten vorab kostenlos zu übermitteln.

(4) Wird ein Fremder, der mit einem Luft-, Land- oder Wasserfahrzeug eines Beförderungsunternehmers nach Österreich gebracht wurde, zurückgewiesen, ist der Beförderungsunternehmer verpflichtet, auf eigene Kosten dessen unverzügliche Abreise zu gewährleisten.

(5) Ist der Beförderungsunternehmer nach Abs4 nicht in der Lage, die unverzügliche Abreise des zurückgewiesenen Fremden durchzuführen, ist er verpflichtet, unverzüglich eine Rückbeförderungsmöglichkeit zu finden und die Kosten hierfür zu übernehmen oder, wenn die Rückbeförderung nicht unverzüglich erfolgen kann, die Kosten für den Aufenthalt und die Rückreise des Fremden zu tragen.

(6) Die Verpflichtungen nach Abs4 und 5 bestehen für den Beförderungsunternehmer auch dann, wenn einem Fremden der Aufenthalt im Transitraum verweigert wird (§43 Abs1).

Sanktionen gegen Beförderungsunternehmer

§112. (1) Der Beförderungsunternehmer hat für jeden Fremden, den er ohne Reisedokument und ohne das erforderliche Visum nach Österreich gebracht hat (§111 Abs1) oder für den er seinen Verpflichtungen nach §111 Abs2 oder 3 nicht nachkommt, einen Geldbetrag von 3.000 Euro zu entrichten.

(2) Ein Bescheid nach Abs1 ist nicht zu erlassen oder aufzuheben, wenn dem betreffenden Fremden Asyl oder subsidiärer Schutz nach dem Asylgesetz 2005 gewährt oder festgestellt wird, dass die Zurückweisung oder Abschiebung des Fremden aus Gründen des §50 Abs1 nicht zulässig ist.

15. Hauptstück

Kosten und Strafbestimmungen

1. Abschnitt

Kosten

§113. (1) Kosten, die der Behörde oder dem Bund bei der Durchsetzung des Aufenthaltsverbotes, der Ausweisung oder der Zurückschiebung entstehen, sowie die Kosten der Vollziehung der Schubhaft, einschließlich der Aufwendungen für den Einsatz gelinderer Mittel und der Dolmetschkosten, sind von dem Fremden zu ersetzen.

(2) - (3) [...]

(4) Der Beförderungsunternehmer, der seinen Verpflichtungen nach §111 Abs2 bis 6 nicht nachkommt, hat die Kosten, die im Zusammenhang mit der Zurückweisung oder mit der Abschiebung des Fremden erwachsen, zu ersetzen. Hierunter fallen insbesondere Kosten, die von der Ankunft des Fremden an der Grenzübergangsstelle bis zum Vollzug der Ausreise

1. für Unterkunft und Verpflegung erwachsen, einschließlich der bei der Vorbereitung und Durchführung der Zurückweisung entstehenden Kosten sowie der Kosten für Begleitorgane;

2. der Behörde oder dem Bund bei der allenfalls erforderlichen Durchsetzung des Aufenthaltsverbotes entstehen, einschließlich der Kosten für die Vollziehung der Schubhaft, der Dolmetschkosten, der Kosten für das Ticket und der Kosten für Begleitorgane.

(5) Der Beförderungsunternehmer, der seinen Verpflichtungen nach §111 Abs4, 5 oder 6 zwar nachkommt, aber wünscht, dass die Zurückweisung in Begleitung erfolgen soll (§44), hat die Kosten für die Begleitorgane zu tragen.

(6) Die Kosten, deren Ersatz die Behörde mit Bescheid vorzuschreiben hat, sind von der Behörde, die die Amtshandlung vorgenommen hat, einzuheben und fließen der Gebietskörperschaft zu, die den Aufwand dieser Behörde oder der einschreitenden Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu tragen hat. §79 AVG ist sinngemäß anzuwenden. Kosten der Vollziehung der Schubhaft trägt, einschließlich der Aufwendungen für den Einsatz gelinderer Mittel, soweit diese Kosten nicht gemäß Abs1, 2, 3 oder 4 eingebracht werden können, jene Gebietskörperschaft, die den Aufwand der Behörde trägt, die den Schubhaftbescheid erlassen hat. Sonstige uneinbringliche Kosten gemäß Abs1 trägt der Bund."

2. Die maßgebliche Bestimmung des Schengener Durchführungsübereinkommens, BGBl. III 90/1997, (im Folgenden: SDÜ) lautet wie folgt (mit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam wurde der Schengen-Besitzstand "vergemeinschaftet", wobei nach Anhang A des Beschlusses des Rates vom 20. Mai 1999 [ABl. 1999, L 176, S 17 ff.]

Art26 SDÜ der Rechtsgrundlage des Art63 Abs3 EG-Vertrag mit dem Bemerkungen zugeordnet wurde, dass "anerkannt wird, dass die Art, die Modalitäten und der Umfang der Sanktionen nach diesem Artikel von den Mitgliedstaaten festzulegen sind"):

"Artikel 26

(1) Vorbehaltlich der Verpflichtungen, die sich aus der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951 über den Flüchtlingsstatus in der Fassung des Protokolls von New York vom 31. Jänner 1967 ergeben, verpflichten sich die Vertragsparteien, die nachstehenden Regelungen in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufzunehmen:

a) Wird einem Drittausländer die Einreise in das Hoheitsgebiet einer der Vertragsparteien verweigert, so ist der Beförderungsunternehmer, der ihn auf dem Luft-, See- oder Landweg bis an die Außengrenze gebracht hat, verpflichtet, ihn unverzüglich zurückzunehmen. Auf Verlangen der Grenzüberwachungsbehörden hat der Beförderungsunternehmer den Drittausländer in den Drittstaat, aus dem er befördert wurde, in den Drittstaat, der das Reisedokument ausgestellt hat, mit dem er gereist ist, oder in jeden anderen Drittstaat, in dem seine Zulassung gewährleistet ist, zu verbringen.

b) Der Beförderungsunternehmer ist verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, daß der auf dem Luft- oder Seeweg beförderte Drittausländer über die für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Vertragsparteien erforderlichen Reisedokumente verfügt.

(2) Vorbehaltlich der Verpflichtungen, die sich aus der Genfer Konvention vom 28. Juli 1951 über den Flüchtlingsstatus in der Fassung des Protokolls von New York vom 31. Jänner 1967 ergeben, verpflichten sich die Vertragsparteien, unter Berücksichtigung ihres Verfassungsrechts Sanktionen gegen Beförderungsunternehmer einzuführen, die Drittausländer, welche nicht über die erforderlichen Reisedokumente verfügen, auf dem Luft- oder Seeweg aus einem Drittstaat in ihr Hoheitsgebiet verbringen.

(3) Die Absätze 1 Buchstabe b und 2 finden auf Beförderungsunternehmer Anwendung, die im internationalen Linienverkehr Gruppen von Personen in Autobussen befördern, mit Ausnahme des Grenzverkehrs."

3. Gemäß Art4 Abs1 der RL 2001/51/EG verpflichten sich die Vertragsparteien die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen,

"um sicherzustellen, dass die für Beförderungsunternehmen gemäß den Regelungen nach Artikel 26 Absätze 2 und 3 des Schengener Durchführungsübereinkommens vorgesehenen Sanktionen abschreckend, wirksam und angemessen sind und dass

a) entweder der Höchstbetrag der anwendbaren finanziellen Sanktion nicht unter 5000 EUR oder dem entsprechenden Betrag in der nationalen Währung zu dem Wechselkurs, der im Amtsblatt am 10. August 2001 veröffentlicht wird, je beförderte Person liegt, oder

b) der Mindestbetrag dieser Sanktionen nicht unter 3 000 EUR oder dem entsprechenden Betrag in der nationalen Währung zu dem Wechselkurs, der im Amtsblatt am 10. August 2001 veröffentlicht wird, je beförderte Person liegt, oder

c) der auf jede Zuwiderhandlung pauschal angewandte Höchstbetrag nicht unter 500 000 EUR oder dem entsprechenden Betrag in der nationalen Währung zu dem Wechselkurs, der im Amtsblatt am 10. August 2001 veröffentlicht wird, liegt, ungeachtet der Anzahl der beförderten Personen."

Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Fällen, in denen ein Drittstaatsangehöriger um internationalen Schutz ersucht, bleiben davon unberührt (Art4 Abs2 der RL 2001/51/EG). Gemäß Art6 der RL 2001/51/EG haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass für Beförderungsunternehmen, gegen die ein auf Sanktionen abzielendes Verfahren eingeleitet wird, in ihren Rechts- und Verwaltungsvorschriften das effektive Recht auf Verteidigung und Rechtsbehelf vorgesehen ist.

4. Die RL 2004/82/EG enthält genauere Vorgaben bezüglich der Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln. Die Art3 bis 5 der RL 2004/82/EG lauten:

"Artikel 3

Datenübermittlung

(1) Die Mitgliedstaaten unternehmen die erforderlichen Schritte, um die Beförderungsunternehmen zu verpflichten, auf Anfrage der mit der Durchführung der Personenkontrollen an den Außengrenzen beauftragten Behörden bei Abschluss des Check-in die Angaben über die Personen zu übermitteln, die sie zu einer zugelassenen Grenzübergangsstelle befördern werden, über die diese Personen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreisen werden.

(2) Zu diesen Angaben zählen:

-

die Nummer und die Art des mitgeführten Reisedokuments,

-

die Staatsangehörigkeit,

-

der vollständige Name,

-

das Geburtsdatum,

-

die Grenzübergangsstelle für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten,

-

die Beförderungs-Codenummer,

-

die Abreise- und Ankunftszeit,

-

die Gesamtzahl der mit der betreffenden Beförderung beförderten Personen,

-

der ursprüngliche Abreiseort.

(3) Die Übermittlung der vorstehenden Angaben entbindet die Beförderungsunternehmen in keinem Fall von den Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten gemäß Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens in der durch die Richtlinie 2001/51/EG ergänzten Fassung.

Artikel 4

Sanktionen

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um Beförderungsunternehmen, die es schuldhaft versäumt haben, die entsprechenden Daten zu übermitteln oder unvollständige oder falsche Daten übermittelt haben, Sanktionen aufzuerlegen. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass die Sanktionen abschreckend, wirksam und angemessen sind und entweder:

a) der Höchstbetrag nicht unter 5 000 EUR oder den entsprechenden Betrag in der Landeswährung zu dem Wechselkurs, der im Amtsblatt der Europäischen Union an dem Tag, an dem diese Richtlinie in Kraft tritt, veröffentlicht wird, je angetretene Reise beträgt, bei der die Angaben über die beförderten Personen nicht oder nicht korrekt übermittelt wurden, oder

b) der Mindestbetrag nicht unter 3 000 EUR oder den entsprechenden Betrag in der Landeswährung zu dem Wechselkurs, der im Amtsblatt der Europäischen Union an dem Tag, an dem diese Richtlinie in Kraft tritt, veröffentlicht wird, je angetretene Reise beträgt, bei der die Angaben über die beförderten Personen nicht oder nicht korrekt übermittelt wurden.

(2) Diese Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, gegen Beförderungsunternehmen, die schwerwiegend

gegen ihre Verpflichtungen aus dieser Richtlinie verstoßen, andere Sanktionen wie z. B. die Untersagung der Fortsetzung des Beförderungsvorgangs, die Beschlagnahme und Einziehung des Beförderungsmittels oder aber die zeitweilige Aussetzung oder den Entzug der Betriebsgenehmigung zu verhängen oder beizubehalten.

Artikel 5

Verfahren

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass für Beförderungsunternehmen, gegen die ein auf Sanktionen abzielendes Verfahren eingeleitet wird, in ihren Rechts- und Verwaltungsvorschriften das effektive Recht auf Verteidigung und Rechtsbehelf vorgesehen ist."

5. Der zuletzt durch die Novelle BGBl. I 38/2011 geänderte

§112 Fremdenpolizeigesetz 2005 lautet seit 1. Juli 2011:

"Sanktionen gegen Beförderungsunternehmer

§112. (1) Wer als Beförderungsunternehmer

1. einen Fremden ohne Reisedokument und ohne erforderliche Berechtigung zur Einreise nach Österreich gebracht hat (§111 Abs1) oder

2. seinen Verpflichtungen gemäß §111 Abs2 oder 3 nicht nachkommt,

begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit Geldstrafe von 5 000 Euro bis zu 15 000 Euro zu bestrafen.

(2) Ein Beförderungsunternehmer ist gemäß Abs1 nicht zu bestrafen, wenn dem betroffenen Fremden Asyl oder subsidiärer Schutz nach dem Asylgesetz 2005 gewährt oder festgestellt wird, dass die Zurückweisung oder Abschiebung des Fremden aus Gründen des §50 Abs1 nicht zulässig ist."

III. Erwägungen

Der Verfassungsgerichtshof hat über die - zulässige - Beschwerde erwogen:

1. Vorauszuschicken ist, dass - anders als bei der dem Erkenntnis VfSlg. 16.294/2001 zu den Vorgängerbestimmungen (§53 und §103 Abs3 Fremdenpolizeigesetz 1997) zugrundeliegenden Rechtslage - gegen die die angefochtenen Bescheide tragenden Rechtsvorschriften keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen:

Der Gesetzgeber hat mit §111 Abs2 FPG dafür Sorge getragen, dass die in Absatz 1 festgeschriebene Verpflichtung der Beförderungsunternehmer "alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich zu vergewissern, dass der Fremde über das für die Einreise in das Bundesgebiet erforderliche Reisedokument und erforderlichenfalls ein Visum verfügt" hinreichend bestimmt ist, da Abs2 nun exakt die Daten und den Zeitraum, in welchem diese Daten zu einer kostenlosen Bekanntgabe bereitzuhalten sind, nennt. Die den Bescheid tragenden Normen sind dabei auch vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Bestimmungen und der Verpflichtung Österreichs zur Umsetzung dieser Bestimmungen zu sehen, die ihrerseits detaillierte Vorgaben beinhalten (vgl. etwa die Erläuterungen zu §111 und §112 Fremdenpolizeigesetz 2005, BGBl. I 100, die ihrerseits auf Art4 der RL 2001/51/EG und auf die RL 2004/82/EG Bezug nehmen: RV 952 BlgNR

22. GP, 110 f.).

2.1. Ausgehend davon, dass der Gesetzgeber mit den §§111, 112 FPG die Verpflichtungen aus den genannten Richtlinien umsetzen wollte, sind diese Bestimmungen - und damit auch die in §112 FPG normierten Sanktionen für den Beförderungsunternehmer - im Lichte der aus diesen Richtlinien erfließenden mitgliedstaatlichen Verpflichtung zu interpretieren (vgl. zur Verpflichtung der richtlinienkonformen Interpretation VfSlg. 14.391/1995 mH auf die Judikatur des EuGH).

Gemäß Art4 Abs1 der RL 2001/51/EG ergreifen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, dass die für Beförderungsunternehmen gemäß Art26 Abs2 SDÜ vorgesehenen Sanktionen "abschreckend, wirksam und angemessen sind" sowie dass die Sanktionen bestimmte Höchst- oder Mindestbeträge aufweisen. Art6 der RL 2001/51/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten überdies dazu, dass in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften für Beförderungsunternehmen, gegen die ein auf Sanktionen abzielendes Verfahren eingeleitet wird, das effektive Recht auf Verteidigung und Rechtsbehelf vorgesehen wird.

Ebenso verpflichtet Art4 Abs1 der RL 2004/82/EG die Mitgliedstaaten zu entsprechend abschreckenden, wirksamen und angemessenen Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, die es schuldhaft versäumt haben, die entsprechenden Daten zu übermitteln oder unvollständige oder falsche Daten übermittelt haben. Auch hier haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass für Beförderungsunternehmen, gegen die ein auf Sanktionen abzielendes Verfahren eingeleitet wird, das effektive Recht auf Verteidigung und Rechtsbehelf in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgesehen ist (Art5 der RL 2004/82/EG).

2.2. Die gebotene richtlinienkonforme Interpretation ergibt nun, dass die in §112 FPG normierten "Sanktionen gegen Beförderungsunternehmer" jedenfalls strafrechtlichen Charakter im Sinne von Art6 EMRK aufweisen, da die Richtlinien unzweifelhaft präventive ebenso wie repressive Zwecke verfolgen und auf ein Verschulden abstellen; auch stellt der zu entrichtende Betrag von € 3.000,- je verwirklichtem Tatbestand eine durchaus als empfindlich zu bezeichnende Strafe dar (vgl. zum Begriff des Strafrechts auch Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention⁴, 2009, 338 ff.).

Diese Sicht wird auch durch die mit 1. Juli 2011 erfolgte Novellierung des §112 Abs1 FPG durch BGBl. I 38/2011 bestätigt. Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage (vgl. RV 1078 BlgNR 24. GP, 41) halten - unter Hinweis auf die RL 2004/82/EG - fest, "dass die zu erlassende Sanktion im nationalen Recht einen strafrechtlichen Charakter aufzuweisen hat, da sich daraus einerseits ergibt, dass sie von entsprechendem Gewicht zu sein hat, andererseits das Erfordernis einer Verschuldensprüfung vorausgesetzt wird". Die Bestimmung weise daher (nunmehr) den "Charakter einer echten Strafbestimmung in Form eines verschuldensabhängigen Verwaltungsstraftatbestandes" auf.

2.3. Basierend auf einer unionsrechts- und verfassungskonformen Auslegung ist §112 FPG somit (auch schon in der hier maßgeblichen Fassung) als eine Regelung betreffend die Ahndung einer Verwaltungsübertretung iSd Einführungsgesetzes zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008 (EGVG) zu qualifizieren, zu deren Vollzug Verwaltungsorgane berufen sind, die gemäß ArtII Abs3 EGVG zur Anwendung des VStG (sowie des AVG) verpflichtet sind.

3.1. Ausgehend davon ist der Behörde in allen, die angefochtenen Bescheide tragenden Begründungen ein in die Verfassungssphäre reichender Fehler anzulasten; ein solcher kann der Behörde unter anderem dann vorgeworfen werden, wenn der angefochtene Bescheid wegen gehäuften Verkennens der Rechtslage in einem besonderen Maße mit den Rechtsvorschriften in Widerspruch steht (zB VfGH 4.12.2010, B864/10 mwN).

3.2. Die Behörde hat sowohl die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes als auch zentrale Bestimmungen des Verwaltungsstrafverfahrens unberücksichtigt gelassen: So zur Frage des Verschuldens (§5 VStG), zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen (§9 VStG), zur Verjährung (§31 VStG) sowie zur Besetzung der unabhängigen Verwaltungssenate (§51c VStG).

IV. Ergebnis und damit zusammenhängende Ausführungen

1. Schon deshalb ist die beschwerdeführende Partei durch die angefochtenen Bescheide im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz verletzt worden. Die angefochtenen Bescheide waren daher aufzuheben.

2. Die Kostenentscheidung beruht auf §88 VfGG. In den zugesprochenen Kosten ist Umsatzsteuer in der Höhe von € 400,- sowie der Ersatz der entrichteten Eingabengebühr in der Höhe von € 3.080,- enthalten.

3. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Fremdenrecht, Fremdenpolizei, Verwaltungsverfahren Kosten, EU-RechtRichtlinie, Auslegung verfassungskonforme, Auslegunggemeinschaftsrechtskonforme, Anwendbarkeit AVG, Anwendbarkeit VStG, Verwaltungsstrafrecht

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2011:B1100.2009

Zuletzt aktualisiert am

20.09.2012

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2024 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at