

Gericht

Verfassungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

27.11.2001

Geschäftszahl

B435/01 ua

Sammlungsnummer

16354

Leitsatz

Verletzung im Recht auf Gleichbehandlung von Fremden untereinander durch Unterlassen jeglicher Ermittlungstätigkeit hinsichtlich der Art und Dauer der Anhaltung der Asylwerber im Sondertransitraum des Flughafens Wien-Schwechat; rechtliche Verantwortung für Verbringung bei zuständigen Behörden trotz Verbringung durch Private

Spruch

Die Beschwerdeführer sind durch die angefochtenen Bescheide im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichbehandlung von Fremden untereinander verletzt worden.

Die Bescheide werden aufgehoben.

Der Bund (Bundesminister für Inneres) ist schuldig, den Beschwerdeführern zu Handen ihres Rechtsvertreters die mit je S 29.500,- (€ 2.143,85) bestimmten Prozeßkosten binnen 14 Tagen bei sonstigem Zwang zu ersetzen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Mit den angefochtenen Bescheiden des Unabhängigen Verwaltungssenates im Land Niederösterreich wurden die von den Beschwerdeführern erhobenen Maßnahmenbeschwerden gegen ihre Anhaltung im Sondertransitraum des Flughafens Wien-Schwechat durch Organe der Bundespolizeidirektion Schwechat als unbegründet abgewiesen.

Von der Behörde wurde folgender - unbestritten gebliebener - Sachverhalt festgestellt: Die Beschwerdeführer haben jeweils nach ihrer Ankunft am Flughafen Wien-Schwechat über Intervention des Flughafensozialdienstes der Caritas bei der Grenzkontrollstelle der Bundespolizeidirektion Schwechat einen Antrag auf Asylgewährung gestellt. Von der Grenzkontrollstelle seien sie angewiesen worden, sich vorläufig im Grenzkontrollbereich, d.h. im Transitraum, aufzuhalten. Durch das Bundesasylamt sei sodann die Aufnahme in das sogenannte Flughafenverfahren erfolgt; dies bedeute, daß die Asylwerber nicht nach Traiskirchen überstellt werden, sondern die Entscheidung über die Asylanträge im Flughafenbereich abwarten. Infolge dessen seien die Beschwerdeführer über weitere Veranlassung des Flughafensozialdienstes der Caritas mit Fahrzeugen der VIAS (einem Tochterunternehmen der Flughafen Wien AG) in den Sondertransitraum überstellt worden.

Die Beschwerdeführer hielten sich über folgende Zeiträume im Sondertransitraum auf (wobei sich die Beschwerden jeweils nur gegen die Anhaltung bis 24.3.2000 bzw. bis 30.5.2000 richten):

15.3. - 27.3.2000 (B435/01)

29.1. - 14.4.2000 (B436/01)

- 3.3. - 24.3.2000 (B437/01)
- 17.2. - 14.4.2000 (B438/01)
- 6.3. - 27.3.2000 (B439/01)
- 15.5. - 2.6.2000 (B440/01)
- 28.4. - 17.6.2000 (B441/01)
- 15.5. - 2.6.2000 (B442/01)
- 15.5. - 2.6.2000 (B443/01)
- 1.5. - 26.6.2000 (B444/01)
- 17.2. - 8.4.2000 (B445/01)
- 6.2. - 27.3.2000 (B446/01)
- 6.3. - 27.3.2000 (B447/01)
- 12.3. - 29.3.2000 (B448/01)
- 7.3. - 12.4.2000 (B449/01)
- 15.3. - 27.3.2000 (B450/01)
- 17.2. - 12.4.2000 (B451/01)
- 17.2. - 14.4.2000 (B452/01)
- 6.3. - 27.3.2000 (B453/01)
- 1.5. - 23.6.2000 (B454/01)
- 28.4. - 21.6.2000 (B455/01)
- 22.5. - 11.6.2000 (B456/01)

2. Der Unabhängige Verwaltungssenat begründete seine - nach Durchführung einer mündlichen Verhandlung getroffenen - Entscheidungen damit, daß die Unterbringung der Beschwerdeführer "das durchaus von eigenem Willen mitgetragene Ergebnis des Zusammenwirkens von Mitarbeitern bzw. Mitarbeiterinnen des Flughafensozialdienstes und den Beamten des Bundesasylamtes, welche für die Aufnahme der Asylwerber in das sogenannte Flughafenverfahren verantwortlich zeichnen" sei. Die behördliche Tätigkeit der Bundespolizeidirektion Schwechat erschöpfe sich in der Entgegennahme und Weiterleitung des Asylantrags sowie in dem begleitenden Auftrag gemäß §53 Fremden-gesetz 1997, sich für die Dauer der Verfahrensabwicklung im Grenzkontrollbereich aufzuhalten. Zwangsmaßnahmen seien seitens der Bundespolizeidirektion Schwechat nicht gesetzt worden. Die bloße Betreuung, Wartung und Sicherung des Sondertransitraumes reiche aber für die Annahme der Herstellung einer rechtsgrundlosen Haftsituation der Beschwerdeführer in keiner Weise aus.

3. In den gegen diese Bescheide gerichteten, auf Art144 B-VG gestützten Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof wird die Verletzung der verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte auf persönliche Freiheit sowie auf Gleichbehandlung von Fremden untereinander behauptet und die kostenpflichtige Aufhebung der bekämpften Bescheide begehrt.

4. Die belangte Behörde hat die Verwaltungsakten vorgelegt und eine Gegenschrift erstattet, in der sie die Abweisung der Beschwerden beantragt.

II. Die zur Beurteilung der vorliegenden Fälle maßgeblichen Bestimmungen des Asylgesetzes 1997, BGBl. I 76/1997, idF BGBl. I 4/1999, lauten:

"Einreise

§17. (1) Fremden, die - nach Anreise über einen Flugplatz oder nach direkter Anreise (Art31 der Genfer Flüchtlingskonvention) aus dem Herkunftsstaat - anlässlich der an einer Grenzübergangsstelle erfolgenden Grenzkontrolle einen Asyl- oder Asylerstreckungsantrag stellen, sind dem Bundesasylamt vorzuführen, es sei denn, sie verfügten über einen Aufenthaltstitel oder ihr Antrag wäre wegen entschiedener Sache zurückzuweisen.

(2) ...

Vorläufige Aufenthaltsberechtigung

§19. (1) Asylwerber, die sich - sei es auch im Rahmen einer Vorführung nach Anreise über einen Flugplatz oder nach direkter Anreise aus dem Herkunftsstaat (§17 Abs1) - im Bundesgebiet befinden, sind vorläufig zum Aufenthalt berechtigt, es sei denn, ihr Antrag wäre wegen entschiedener Sache zurückzuweisen. Vorgeführte Asylwerber dürfen jedoch dazu verhalten werden, sich zur Sicherung einer Zurückweisung während der der Grenzkontrolle folgenden Woche an einen bestimmten Ort im Grenzkontrollbereich oder im Bereich des Bundesasylamtes aufzuhalten; solche Asylwerber dürfen jedoch jederzeit ausreisen.

(2) ...

6. Abschnitt
Behörden
Bundesasylamt

§37. (1) ...

(6) Dem Bundesasylamt sind zur Besorgung der ihm übertragenen Aufgaben Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes beigegeben oder zugeteilt. Diese sind ermächtigt, im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach diesem Bundesgesetz die keinen Aufschub duldenden sicherheitsbehördlichen Maßnahmen zu setzen; sie schreiten dabei für die örtlich zuständige Bundespolizeidirektion oder Bezirksverwaltungsbehörde ein und haben diese unverzüglich von den getroffenen Maßnahmen in Kenntnis zu setzen.

(7) ...

7. Abschnitt
Internationaler Schutz der Asylwerber und Flüchtlinge

§39. (1) ...

(3) Anlässlich der Grenzkontrolle gestellte Anträge von Asylwerbern, die über einen Flugplatz eingereist sind, dürfen nur mit Zustimmung des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für Flüchtlinge als offensichtlich unbegründet abgewiesen oder wegen bestehenden Schutzes in einem sicheren Drittstaat zurückgewiesen werden. Dies gilt nicht in Fällen, in denen die Zurückweisung deshalb erfolgt, weil ein anderer Staat vertraglich zur Prüfung des Asylantrages zuständig ist. Eine allenfalls verfügte Sicherung der Zurückweisung ist jedenfalls bis zum Ende des Tages zulässig, an dem die Äußerung des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für Flüchtlinge einlangt.

(4) ..."

§52 und §53 Fremdenengesetz 1997 - FrG, BGBl. I 75/1997, lauten auszugsweise:

"1. Abschnitt
Verfahrensfreie Maßnahmen
Zurückweisung

§52. (1) Fremde sind bei der Grenzkontrolle am Betreten des Bundesgebietes zu hindern (Zurückweisung), wenn Zweifel an ihrer Identität bestehen, wenn sie der Paß- oder Sichtvermerkplicht nicht genügen oder wenn ihnen die Benützung eines anderen Grenzüberganges vorgeschrieben wurde (§§6 und 42). Eine Zurückweisung hat zu unterbleiben, soweit dies einem Bundesgesetz, zwischenstaatlichen Vereinbarungen oder internationalen Gepflogenheiten entspricht.

(2) Fremde sind bei der Grenzkontrolle zurückzuweisen, wenn

1. gegen sie ein durchsetzbares Aufenthaltsverbot besteht und ihnen keine Wiedereinreisebewilligung erteilt wurde;

2. ein Vertragsstaat mitgeteilt hat, daß ihr Aufenthalt im Gebiet der Vertragsstaaten die öffentliche Ruhe, Ordnung oder nationale Sicherheit gefährden würde, es sei denn, sie hätten einen Aufenthaltstitel eines Vertragsstaates oder einen von Österreich erteilten Einreisetitel;

3. sie zwar für den von ihnen angegebenen Aufenthaltszweck zur sichtvermerksfreien Einreise berechtigt sind, aber bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß

a) ihr Aufenthalt im Bundesgebiet die öffentliche Ruhe, Ordnung oder Sicherheit oder die Beziehungen der Republik Österreich zu einem anderen Staat gefährden würde;

b) sie ohne die hierfür erforderlichen Bewilligungen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Bundesgebiet beabsichtigen;

c) sie im Bundesgebiet Schlepperei begehen oder an ihr mitwirken werden;

4. sie keinen Wohnsitz im Inland haben und nicht über die Mittel zur Bestreitung der Kosten ihres Aufenthaltes und ihrer Wiederausreise verfügen;

5. bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, sie wollten den Aufenthalt im Bundesgebiet zur vorsätzlichen Begehung von Finanzvergehen, mit Ausnahme von Finanzordnungswidrigkeiten, oder zu vorsätzlichen Zuwiderhandlungen gegen devisarechtliche Vorschriften benützen.

(3) Über die Zulässigkeit der Einreise ist nach Befragung des Fremden auf Grund des von diesem glaubhaft gemachten oder sonst bekannten Sachverhaltes zu entscheiden. Die Zurückweisung kann im Reisedokument des Fremden ersichtlich gemacht werden.

Sicherung der Zurückweisung

§53. (1) Kann ein Fremder, der zurückzuweisen ist, den Grenzkontrollbereich aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht sofort verlassen, so kann ihm aufgetragen werden, sich für die Zeit dieses Aufenthaltes an einem bestimmten Ort innerhalb dieses Bereiches aufzuhalten.

(2) ...

(4) Für Fremde, deren Zurückweisung zu sichern ist, gilt für den Aufenthalt an dem dafür bestimmten Ort der §53c Abs1 bis 5 des Verwaltungsstrafgesetzes 1991 (VStG), BGBl. Nr. 52."

III. Der Verfassungsgerichtshof hat über die zulässigen, in sinngemäßer Anwendung der §§187 und 404 ZPO iVm. §35 VerfGG zur gemeinsamen Beratung und Entscheidung verbundenen Beschwerden erwochen:

1. Eine Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf Gleichbehandlung von Fremden untereinander könnte im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der angewendeten Rechtsvorschriften nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. z.B. VfSlg. 14.650/1996 und die dort angeführte Vorjudikatur) nur vorliegen, wenn die belangte Behörde bei Erlassung des angefochtenen Bescheides diesen Vorschriften fälschlicherweise einen gleichheitswidrigen Inhalt unterstellt oder Willkür geübt hätte.

Ein willkürliches Verhalten der Behörde, das in die Verfassungssphäre eingreift, liegt ua. in einer gehäuften Verkennung der Rechtslage, aber auch im Unterlassen jeglicher Ermittlungstätigkeit in einem entscheidenden Punkt oder dem Unterlassen eines ordnungsgemäßen Ermittlungsverfahrens überhaupt, insbesondere in Verbindung mit einem Ignorieren des Parteivorbringens und einem leichtfertigen Abgehen vom Inhalt der Akten oder dem Außerachtlassen des konkreten Sachverhaltes (z.B. VfSlg. 8808/1980, 10.338/1985, 11.213/1987).

2. Die belangte Behörde hat die an sie erhobenen Maßnahmenbeschwerden mit der Begründung abgewiesen, es seien von der Bundespolizeidirektion Schwechat keinerlei Zwangsmaßnahmen gesetzt worden, um die Beschwerdeführer in den Sondertransitraum zu verbringen. Die behaupteten Rechtsverletzungen lägen daher nicht vor. Für die Beurteilung, ob die Unterbringung einer Person im Sondertransit letztlich auch als haftförmige Freiheitsentziehung zu werten sei, seien nämlich "nicht die technischen oder räumlichen Bedingungen des Areals an sich, sondern die Voraussetzungen und Umstände unter denen sich eine Person dorthin zum Zweck eines Aufenthaltes bestimmter oder unbestimmter Dauer begibt, maßgeblich". Von einer Freiheitsentziehung könne "nur dann gesprochen werden, wenn ausschließlich die Ausübung behördlichen Imperiums, welche gegen den Willen einer Person gerichtet ist, zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit, der Unterbringung in bestimmten gesicherten Räumlichkeiten o.ä. führt".

3.1. Diese von der Behörde vertretene Rechtsauffassung ist nicht zutreffend: Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung VfSlg. 15.465/1999 - dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte folgend - ausgesprochen hat, beinhaltet das Festhalten von Fremden in der internationalen Zone eine Freiheitsbeschränkung; diese darf nicht exzessiv verlängert werden, da andernfalls das Risiko bestünde, eine bloße Freiheitsbeschränkung in eine Freiheitsentziehung zu verwandeln. Bei der Beurteilung der Frage, ob jemandem im Sinne des Art5 Abs1 EMRK die Freiheit entzogen wurde, ist auch von der konkreten Situation auszugehen und müssen eine ganze Reihe von Kriterien berücksichtigt werden, wie z.B. die Art, Dauer, Auswirkungen und die Art der Durchführung der betreffenden Maßnahme. Zu diesen maßgeblichen Fakten zählt etwa auch die Klärung der Fragen, ob der Betroffene auch im Sondertransitraum im Grunde jederzeit die Möglichkeit hatte, den Ort zum Zweck des Abflugs zu verlassen, und ob er die Möglichkeit hatte, seine Ausreise selbst zu organisieren (vgl. auch VfGH 27.2.2001, B 1239-1242,1245/00).

3.2. Die belangte Behörde hat in ihren Bescheiden zwar die Ergebnisse ihrer Erhebungen über die Art und Beschaffenheit des Sondertransitraums dargelegt; sie hat jedoch - da sie von einer unzutreffenden Rechtsanschauung ausging - daraus für die konkret vorliegenden Fälle keine Schlußfolgerungen gezogen und sich insbesondere mit der Frage, ob die Beschwerdeführer auch die Möglichkeit hatten, den Sondertransitraum zum Zweck des Abflugs zu verlassen und ihre Ausreise selbst zu organisieren, überhaupt nicht befaßt. Sie hat es auch gänzlich unterlassen, sich mit der Frage der Angemessenheit der Dauer des jeweiligen Aufenthalts im Sondertransitraum auseinanderzusetzen. Gerade im Hinblick auf die von der Behörde selbst getroffenen Feststellungen, daß es "offensichtlich nicht unbeträchtlicher Gewaltanwendung (bedürfe), um den (...) beschriebenen Bereich ohne Erlaubnis verlassen zu können", und daß "der Sondertransitraum seiner Art und Beschaffenheit nach durchaus Merkmale eines Haftlokales auf(weise)", wären solche Erhebungen zur Beurteilung der Frage, ob eine Freiheitsentziehung gemäß Art5 Abs1 EMRK erfolgt ist, aber unerlässlich gewesen.

3.3. Hinsichtlich der Verbringung der Beschwerdeführer in den Sondertransitraum wird im Bescheid unter Bezugnahme auf die Aussagen der einvernommenen Zeugen ausgeführt, daß dies durch Mitarbeiter des Flughafensozialdienstes der Caritas und Beamte des Bundesasylamts erfolgt sei. Die Tätigkeit der Bundespolizeidirektion Schwechat habe sich in der Entgegennahme und Weiterleitung der Asylanträge sowie in den Aufträgen gemäß §53 FrG 1997, sich für die Dauer der Verfahrensabwicklung im Grenzkontrollbereich aufzuhalten, erschöpft. Zwangsmaßnahmen seien von ihr nicht gesetzt worden; die Betreuung, Wartung und Sicherung des Sondertransitraums reiche aber "für die Annahme der Herstellung einer rechtsgrundlosen Haftsituation" der Beschwerdeführer nicht aus.

Mit dieser Auffassung ist der Unabhängige Verwaltungssenat nicht im Recht. Aus dem Faktum, daß nicht Organwalter der Bundespolizeidirektion Schwechat, sondern Private - in den vorliegenden Fällen Mitarbeiter der Caritas - die Asylwerber physisch in den Sondertransitraum verbracht haben, abzuleiten, daß die rechtliche Verantwortung für die Verbringung damit jedenfalls nicht bei den für die Vollziehung des Asylgesetzes zuständigen Behörden liegen könne, ist unzulässig. Sollte die Behörde der Auffassung sein, daß eine "Eigenmächtigkeit" der Caritas ursächlich für die Verbringung der Beschwerdeführer in den Sondertransitraum war, so hätte sie dies entsprechend ermitteln und in einer nachvollziehbaren Begründung darlegen müssen.

Bei diesem Ergebnis kann dahinstehen, welche rechtlichen Konsequenzen sich an die in den Beschwerden relevierte "schriftliche Weisung" des Bundesministers für Inneres vom 5. November 1997, Zl. 97.609/30-SL III/97, betreffend "Flughafen Schwechat; weitere Vorgangsweise bei Asylanträgen und Einreiseverweigerungen" knüpfen und inwieweit deren Nichtbeachtung für die Beurteilung der dem Verfassungsgerichtshof vorliegenden Bescheide verfassungsrechtlich maßgeblich ist.

3.4. In der überwiegenden Mehrzahl der zu beurteilenden Fälle sind der belangten Behörde auch insofern grobe Begründungsmängel unterlaufen, als sich ihre - "in Abwägung der Verhandlungsergebnisse sowie nach Prüfung der Sach- und Rechtslage" gezogenen - Schlußfolgerungen jeweils auf eine andere Person als den Bescheidadressaten beziehen.

4. Die Beschwerdeführer wurden wegen Unterlassens jeglicher Ermittlungstätigkeit in entscheidenden Punkten (vgl. VfSlg. 14.728/1997, 14.745/1997, 14.823/1997) durch die angefochtenen Bescheide im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichbehandlung von Fremden untereinander verletzt.

Die bekämpften Bescheide waren daher aufzuheben.

5. Die Kostenentscheidung stützt sich auf §88 VerfGG; in den zugesprochenen Kosten ist jeweils die entrichtete Eingabegebühr gemäß §17a VerfGG in Höhe von S 2.500,- (€ 181,68) sowie Umsatzsteuer in Höhe von S 4.500,- (€ 327,03) enthalten.

6. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4, erster Satz, VerfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.