

Geschäftsverzeichnissnr. 7431

Entscheid Nr. 179/2021  
vom 9. Dezember 2021

ENTSCHEIDSAUSZUG

---

*In Sachen:* Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 74/4*bis* des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 « über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern », gestellt vom Appellationshof Brüssel.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten L. Lavrysen und P. Nihoul, den Richtern J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters und S. de Bethune, und dem emeritierten Präsidenten F. Daoût gemäß Artikel 60*bis* des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten L. Lavrysen,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

\*

\* \*

### I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid vom 8. September 2020, dessen Ausfertigung am 15. September 2020 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Appellationshof Brüssel folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 74/4*bis* des Ausländergesetzes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem dem Transportunternehmer, der einen Unionsbürger befördert, der nicht die in Artikel 2 des Ausländergesetzes vorgesehenen Dokumente vorlegt, sondern seine Unionsbürgerschaft auf eine andere Weise nachweist, eine Geldbuße auferlegt wird, während der Transportunternehmer, der Unionsbürger befördert, die die in Artikel 2 des Ausländergesetzes vorgesehenen Dokumente besitzen, keine Geldbuße auferlegt bekommt, wobei in den beiden Fällen die Zielsetzung von Artikel 74/4*bis* des Ausländergesetzes erreicht wird? ».

(...)

### III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Die Ausgangstreitigkeit bezieht sich im Wesentlichen auf die Frage, ob das fragliche Lufttransportunternehmen im Rahmen des Anbordgehens bei einem am 9. Dezember 2016 stattgefundenen Flug von Bukarest nach Brussels South Charleroi der in Artikel 74/4*bis* des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 « über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern » (nachstehend: Ausländergesetz) vorgesehenen Kontrollpflicht in Bezug auf eine Passagierin nachgekommen ist, die bei der Grenzkontrolle am Flughafen Brussels South Charleroi ihre rumänische Staatsangehörigkeit anhand ihres Führerscheins und einer Bestätigung der rumänischen Botschaft nachgewiesen hat.

B.2.1. Artikel 74/4*bis* des Ausländergesetzes in der auf die vor dem vorlegenden Richter anhängige Streitsache anwendbaren Fassung bestimmt:

« § 1. Mit einer administrativen Geldbuße von 5.000 EUR, die vom Minister oder von seinem Beauftragten auferlegt wird, kann bestraft werden:

1. der öffentlich- oder privatrechtliche Lufttransportunternehmer für jeden Passagier, den er nach Belgien befördert und der die in Artikel 2 vorgesehenen Dokumente nicht besitzt,

[...]

Die administrative Geldbuße kann gemäß einem Vereinbarungsprotokoll, das vorher vom Transportunternehmer und vom Minister oder von seinem Beauftragten unterzeichnet wurde, herabgesetzt werden.

Der Minister oder sein Beauftragter bestimmt den Betrag der administrativen Geldbuße im Protokoll, durch das der Verstoß festgestellt wird.

Der Beschluss, durch den eine administrative Geldbuße auferlegt wird, ist ungeachtet jeglichen Widerspruchs sofort vollstreckbar.

[...]

Der Betrag der administrativen Geldbuße wird zurückerstattet, wenn der Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose oder der Rat für Ausländerstreitsachen dem Ausländer gegenüber, der die in Artikel 2 vorgesehenen Dokumente nicht besitzt und an der Grenze einen Asylantrag eingereicht hat, die Eigenschaft als Flüchtling anerkennt oder den subsidiären Schutzstatus zuerkennt.

Der Betrag der administrativen Geldbuße wird ebenfalls zurückerstattet, wenn der Betreffende in Anwendung der Bestimmungen von Kapitel 2*bis* vorübergehenden Schutz genießt.

§ 3. Wenn der Transportunternehmer oder sein Vertreter es unterlässt, die administrative Geldbuße sofort zu bezahlen oder zu hinterlegen, kann der Minister oder sein Beauftragter beschließen, dass das zur Beförderung gebrauchte Verkehrsmittel oder ein anderes Verkehrsmittel, das demselben Transportunternehmer gehört, in Verwahrung genommen wird.

Kosten und Risiken der Verwahrung des Verkehrsmittels gehen zu Lasten des Transportunternehmers.

§ 4. Das Verkehrsmittel bleibt in Verwahrung, bis:

1. der Transportunternehmer oder sein Vertreter die administrative Geldbuße bezahlt,
2. der Transportunternehmer oder sein Vertreter den Betrag der administrativen Geldbuße bei der Hinterlegungs- und Konsignationskasse hinterlegt,
3. das Gericht Erster Instanz entscheidet, dass die administrative Geldbuße nicht geschuldet wird,
4. der Minister oder sein Beauftragter die Erlaubnis zur Freigabe des beschlagnahmten Verkehrsmittels erteilt, so dass es weiterfahren beziehungsweise -fliegen kann.

§ 5. Der Transportunternehmer, der den Beschluss des Ministers oder seines Beauftragten anfechtet, legt bei Strafe des Verfalls binnen einer Frist von einem Monat nach der Notifizierung des Beschlusses durch Einreichen eines Antrags Einspruch beim Gericht Erster Instanz ein.

Wenn das Gericht Erster Instanz den Einspruch des Transportunternehmers für zulässig und begründet erklärt, wird der bezahlte oder hinterlegte Betrag zurückerstattet oder das beschlagnahmte Verkehrsmittel freigegeben, so dass es weiterfahren beziehungsweise -fliegen kann.

Das Gericht Erster Instanz muss binnen einem Monat nach Einreichen des im ersten Absatz erwähnten Antrags entscheiden.

Der Text des ersten Absatzes wird im Beschluss aufgenommen, durch den eine administrative Geldbuße auferlegt wird.

§ 6. Wenn der Transportunternehmer es unterlässt, die Geldbuße zu bezahlen, wird der Beschluss des zuständigen Beamten oder der rechtskräftige Beschluss des Gerichts Erster Instanz der Mehrwertsteuer-, Registrierungs- und Domänenverwaltung mitgeteilt zwecks Beitreibung des Betrags der administrativen Geldbuße.

§ 7. Wenn der Transportunternehmer oder sein Vertreter den Betrag der administrativen Geldbuße bei der Hinterlegungs- und Konsignationskasse hinterlegt hat und er binnen oben erwähnter Frist keinen Einspruch beim Gericht Erster Instanz eingelegt hat, kommt der hinterlegte Betrag dem Staat zu ».

B.2.2. Artikel 2 des Ausländergesetzes bestimmt:

« Die Einreise ins Königreich ist dem Ausländer erlaubt, der Inhaber ist:

1. entweder der aufgrund eines internationalen Vertrags, eines Gesetzes oder eines Königlichen Erlasses erforderlichen Dokumente,

2. oder eines gültigen Passes oder eines gleichwertigen Reisescheins, der mit einem Visum oder einer gleichwertigen Erlaubnis versehen ist, das beziehungsweise die für Belgien gültig ist und von einem belgischen diplomatischen oder konsularischen Vertreter oder von einem diplomatischen oder konsularischen Vertreter eines Vertragsstaates eines Belgien bindenden internationalen Abkommens über die Überschreitung der Außengrenzen angebracht worden ist.

Der Minister oder sein Beauftragter kann einem Ausländer, der keines der im vorhergehenden Absatz vorgesehenen Dokumente besitzt, aufgrund von Modalitäten, die durch Königlichen Erlass festgelegt worden sind, die Einreise in Belgien erlauben ».

B.2.3. In Bezug auf Unionsbürger muss Artikel 2 Absatz 1 Nr. 1 des Ausländergesetzes in Verbindung mit Artikel 41 § 1 desselben Gesetzes gelesen werden, der die für sie geltenden Bedingungen für die Einreise regelt.

Artikel 41 § 1 des Ausländergesetzes bestimmt:

«Das Recht auf Einreise wird Unionsbürgern auf Vorlage eines gültigen Personalausweises beziehungsweise eines gültigen Passes zuerkannt oder wenn sie mit anderen Mitteln bestätigen lassen oder nachweisen können, dass sie das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt genießen.

Wenn Unionsbürger nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen, gewährt ihnen der Minister oder sein Beauftragter jede angemessene Möglichkeit, die erforderlichen Dokumente in einer angemessenen Frist zu beschaffen oder übermitteln zu lassen beziehungsweise mit anderen Mitteln bestätigen zu lassen oder nachzuweisen, dass sie das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt genießen, bevor er ihre Abweisung veranlasst ».

B.2.4. Die Situation Rumäniens bezüglich der Regeln zum Schengen-Raum ist in Artikel 4 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (nachstehend: Beitrittsakte) geregelt, der bestimmt:

« (1) Die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, der durch das Protokoll zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachstehend 'Schengen-Protokoll' genannt) in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen wurde, und die darauf aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakte, die in Anhang II aufgeführt sind, sowie alle weiteren vor dem Tag des Beitritts erlassenen Rechtsakte dieser Art sind ab dem Tag des Beitritts für Bulgarien und Rumänien bindend und in diesen Staaten anzuwenden.

(2) Die Bestimmungen des in den Rahmen der Union einbezogenen Schengen-Besitzstands und die darauf aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakte, die nicht in Absatz 1 genannt sind, sind zwar für Bulgarien und Rumänien ab dem Tag des Beitritts bindend, sie sind aber in diesen Staaten jeweils nur nach einem entsprechenden Beschluss anzuwenden, den der Rat nach einer nach den geltenden Schengen-Evaluierungsverfahren durchgeführten Prüfung der Frage, ob die erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller Teile des betreffenden Besitzstands in dem jeweiligen Staat gegeben sind, gefasst hat.

Der Rat beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig mit den Stimmen der Mitglieder, die die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten, für die die in diesem Absatz genannten Bestimmungen bereits in Kraft gesetzt worden sind, und des Vertreters der Regierung des Mitgliedstaats, für den diese Bestimmungen in Kraft gesetzt werden sollen. Die Mitglieder des Rates, die die Regierungen Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland vertreten, nehmen insoweit an einem derartigen Beschluss teil, als er sich auf die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands und die darauf aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakte bezieht, an denen diese Mitgliedstaaten teilnehmen ».

Im 44. Erwägungsgrund der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 « über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) » (nachstehend: Schengener Grenzkodex) wird ausgeführt:

« Was Bulgarien, Kroatien, Zypern und Rumänien betrifft, stellen Artikel 1 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 5 Buchstabe a, Titel III sowie die Bestimmungen des Titels II und dessen Anhänge, die sich auf das SIS und das VIS beziehen, einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt jeweils im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2003, des Artikels 4 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2005 und des Artikels 4 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2011 dar ».

Bestandteil von Titel III des Schengener Grenzkodex ist insbesondere Artikel 22, der den Grundsatz des Ausbleibens der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vorsieht. Mangels eines entsprechenden Beschlusses des Rates nach Artikel 4 Absatz 2 der Beitrittsakte findet diese Bestimmung keine Anwendung auf Rumänien.

B.3.1. Die fragliche Bestimmung verpflichtet Lufttransportunternehmen dazu, zum Zeitpunkt des Anbordgehens zu kontrollieren, ob der betreffende Passagier die erforderlichen Dokumente besitzt, um in Belgien einreisen zu können, und sie sieht im Falle der Nichteinhaltung dieser Kontrollpflicht eine Sanktion vor.

Während der Besprechung des Gesetzentwurfs, der zum Gesetz vom 8. März 1995 « zur Abänderung des Artikels 74/2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern und zur Einfügung eines neuen Artikels 74/4bis in dieses Gesetz » (nachstehend: Gesetz vom 8. März 1995) geführt hat, mit dem die fragliche Bestimmung in das Ausländergesetz eingefügt wurde, hat der zuständige Minister verdeutlicht:

« Le ministre souligne que le projet de loi ne charge pas les transporteurs d'une mission de police. Les transporteurs doivent simplement contrôler les documents de voyage lorsqu'un passager désire utiliser leur moyen de transport pour un voyage international. Lorsque le passager refuse de présenter les documents requis ou ne peut les présenter, il est attendu du transporteur qu'il lui refuse l'accès au moyen de transport » (*Parl. Dok.*, Senat, 1994-1995, Nr. 1272-2, S. 3).

Und noch:

Le contrôle en question n'est pas d'ordre policier mais bien administratif, ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi. Les sociétés de transport sont liées par contrat avec leurs passagers. On peut considérer qu'en s'assurant que les passagers sont effectivement en possession des documents de voyage imposés par la loi, le transporteur exécute une partie du contrat (*Parl. Dok.*, Kammer, 1994-1995, Nr. 1709/2, S. 9).

Aus der Begründung zum Gesetzentwurf, der zum Gesetz vom 8 März 1995 geführt hat, ergibt sich, dass diese neue Bestimmung auf der Feststellung beruht, dass « es besonders schwierig [ist], die Transportunternehmen dazu zu bringen, die notwendigen Vorsorgemaßnahmen zu treffen, um zu verhindern, dass illegale Migranten nach Belgien befördert werden » (*Parl. Dok.*, Senat, 1994-1995, Nr. 1272-1, S. 3). Der Gesetzgeber hat folglich eine « Regelung über sofort vollstreckbare administrative Geldbußen [vorgesehen], um den Behörden neben der Möglichkeit der Strafverfolgung ein effektives Mittel zur Verfügung zu stellen, um die Beförderer dazu zu bewegen, ihre bereits bestehende Verpflichtung administrativer Natur - die die Kontrolle der Passagiere zum Gegenstand hat - zu erfüllen, und zu verhindern, dass illegale Ausländer ins Königreich befördert werden » (ebenda, S. 4).

Denselben Vorarbeiten lässt sich entnehmen, dass die administrative Geldbuße in erster Linie präventiven Charakter hat: « Der Umstand, dass die Beförderer dem Risiko ausgesetzt sind, aufgrund ihrer Untätigkeit zahlen zu müssen, soll sie dazu bewegen, die notwendigen Vorsorgemaßnahmen zu treffen, um zu verhindern, dass Passagiere, die nicht über die erforderlichen Einreisedokumente verfügen, nach Belgien befördert werden » (ebenda, S. 6). Ferner ergibt sich auch aus diesen Vorarbeiten, dass diese Bestimmung noch einen anderen Zweck hat: « Sie soll in zweiter Linie die Wiedergutmachung des Schaden ermöglichen, den der Staat dadurch erleidet, dass der illegale Ausländer ins Land gebracht wird. In dieser Hinsicht kann die administrative Geldbuße mit einer Pauschalentschädigung verglichen werden. Außerdem wird vermieden, dass illegale Geldströme entstehen, die aus der Beförderung illegaler Ausländer hervorgehen » (ebenda, S. 7). Der zuständige Minister fügte dem noch hinzu, dass die vorliegende Initiative, « in erster Linie die Transportunternehmen [trifft], die aus Profitstreben und auf systematische Weise die Beförderung illegaler Ausländer organisieren » (*Parl. Dok.*, Kammer, 1994-1995, Nr. 1709/2, S. 2).

B.3.2. Die fragliche Bestimmung regelt die Möglichkeit der Auferlegung einer administrativen Geldbuße für jeden « Passagier », den das Lufttransportunternehmen nach Belgien befördert und der die in Artikel 2 des Ausländergesetzes vorgesehenen Dokumente

nicht besitzt. Der Begriff « Passagier » ist im Ausländergesetz nicht definiert. Die fragliche Bestimmung wurde jedoch in Titel III*bis* des Ausländergesetzes mit der Überschrift « Verpflichtungen der Transportunternehmer bezüglich der Einreise der Ausländer ins Staatsgebiet » eingefügt. In Artikel 1 Nr. 1 des Ausländergesetzes ist der Begriff « Ausländer » definiert als « jeder, der nicht den Beweis erbringt, dass er die belgische Staatsangehörigkeit besitzt ». Die fragliche Bestimmung findet daher ebenfalls auf Lufttransportunternehmen Anwendung, die Unionsbürger befördern.

Wenn die in B.2.1 bis B.2.3 angeführten Artikel 2 Absatz 1 Nr. 1, 41 § 1 und 74/4*bis* des Ausländergesetzes im Zusammenhang gelesen werden, ergibt sich in Bezug auf Unionsbürger, dass ein Lufttransportunternehmen die in der fraglichen Bestimmung vorgesehene Verpflichtung erfüllt, wenn ihm zum Zeitpunkt des Anbordgehens ein gültiger Personalausweis oder ein gültiger Pass vorgelegt wird, der nachweist, dass der Passagier Unionsbürger ist, oder ein anderes Beweismittel, das nachweist, dass der Passagier das Recht auf Freizügigkeit oder Aufenthalt genießt.

Es ist Aufgabe des vorlegenden Gerichts, im Rahmen der bei ihm anhängigen Streitigkeit zu prüfen, ob das Lufttransportunternehmen diese Verpflichtung erfüllt hat oder nicht.

B.4. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Auslegung der fraglichen Bestimmung durch das vorlegende Gericht, wonach ein Passagier seine Unionsbürgerschaft gegenüber dem Lufttransportunternehmen zum Zeitpunkt des Anbordgehens nicht mittels jedes Beweismittels nachweisen kann, das belegt, dass er das Recht auf Freizügigkeit oder Aufenthalt genießt, offensichtlich falsch ist.

Die Vorabentscheidungsfrage bedarf demzufolge keiner Antwort.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Die Vorabentscheidungsfrage bedarf keiner Antwort.

Erlassen in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 9. Dezember 2021.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) F. Meersschaut

(gez.) L. Lavrysen