

Riener gg. Bulgarien

Urteil vom 23.5.2006

Kammer V

Bsw. Nr. 46.343/99

Ausreiseverbot wegen Steuerschulden

Art. 8 EMRK

Art. 13 EMRK

Art. 2 4. Prot. EMRK

Sachverhalt:

Die 1946 in Bulgarien geborene Bf. übersiedelte 1985 nach Österreich, wo sie einen österreichischen Staatsangehörigen heiratete. 1989 erhielt sie die österreichische Staatsbürgerschaft. Bis 2004 war sie auch Staatsbürgerin Bulgariens. Die 1963 geborene Tochter der Bf. lebt mit ihren Kindern in Österreich.

Die Bf. war Miteigentümerin und Geschäftsführerin einer Handelsgesellschaft mit Sitz in Österreich. Ihre wirtschaftlichen Aktivitäten bestanden im Wesentlichen im Import von Kaffee nach Bulgarien, wo sie sich zwischen 1991 und 1995 überwiegend aufhielt.

Mit einer Entscheidung vom 1.7.1992 stellte die Finanzbehörde Sofia fest, dass die Bf. Steuerschulden in der Höhe von über BGL 30.000.000,- (zum damaligen Wechselkurs circa USD 1.000.000,-) hätte. Die gegen diese Entscheidung erhobenen Rechtsmittel blieben erfolglos. 1993 stellten die Behörden rund USD 50.000,- sicher.

Auf Antrag der Finanzbehörde verhängte die Polizei am 7.3.1995 ein Ausreiseverbot über die Bf., das bis zur Begleichung ihrer Steuerschuld aufrecht bleiben würde. Am 4.4.1995 wurde ihr österreichischer Pass aufgrund die-

ser Entscheidung beschlagnahmt. Einen bulgarischen Reisepass besaß die Bf. nicht.

Die gegen das Ausreiseverbot erhobenen Rechtsmittel wurden vom Innenministerium bzw. vom Stadtgericht Sofia abgewiesen. Auch eine Beschwerde an den Obersten Verwaltungsgerichtshof brachte keinen Erfolg.

Die Bf. erhob daraufhin wegen Verletzung ihres Rechts auf Freizügigkeit eine Beschwerde an die EKMR, die jedoch 1997 für unzulässig erklärt wurde, da Bulgarien das Protokoll Nr. 4 zur EMRK noch nicht ratifiziert hatte.¹

Durch die hohe Inflation in den Jahren 1996 und 1997 reduzierte sich die Steuerschuld der Bf. bis Juni 1997 auf den Gegenwert von circa USD 160.000,-. Im Juli 1997 beantragte sie beim Innenministerium die Aufhebung des Ausreiseverbots, was jedoch abgelehnt wurde. Die dagegen erhobenen Rechtsmittel blieben erfolglos. Die Gerichte stellten fest, dass eine Aufhebung des Ausreiseverbots nur im Falle der Begleichung der Steuerschuld möglich sei.

Das Ausreiseverbot wurde bis 2004 aufrecht erhalten. Die Finanzbehörden informierten die Polizei einmal jährlich darüber, dass die Bf. ihre Steuerschulden noch nicht beglichen hätte. Am 26.8.2004 teilte die Finanzbehörde dem Innenministerium mit, dass die Steuerausstände der Bf. inzwischen wegen Verjährung nicht mehr eingetrieben werden könnten und daher kein Grund zur Aufrechterhaltung des Ausreiseverbots bestehe. Am folgenden Tag hob das Innenministerium das Ausreiseverbot auf.

Zwischen 1989 und 2001 erklärte die Bf. wiederholt, auf ihre bulgarische Staatsbürgerschaft verzichten zu wollen, was jedoch ohne Begründung abgelehnt wurde. Erst am 8.12.2004 wurde einem entsprechenden Antrag vom 19.6.2003 stattgegeben.

Rechtsausführungen:

Die Bf. behauptet eine Verletzung von Art. 2 4. Prot. EMRK (*Recht auf Freizügigkeit*), Art. 8 EMRK (*Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens*) und Art. 13 EMRK (*Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz*).

Zur Zulässigkeit der Beschwerde:

Die Regierung erhebt die Einrede, die Bf. habe ihre Beschwerde verspätet eingebracht und nicht alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft. Dazu stellt der GH fest, dass die Bf. wiederholt gegen die Anordnung des Ausreiseverbots vorgegangen und dabei bis vor die höchsten Instanzen gezogen ist. Da das Ausreiseverbot bis September 2004 aufrecht war

und die Beschwerde vor seiner Aufhebung erhoben wurde, wurde sie auch fristgerecht eingebracht. Die Bf. hat somit die Voraussetzungen des Art. 35 Abs. 1 EMRK erfüllt.

Da die Beschwerde auch nicht offensichtlich unbegründet ist und keine sonstigen Unzulässigkeitsgründe vorliegen, erklärt der GH die Beschwerde für **zulässig** (einstimmig).

Zur behaupteten Verletzung von Art. 2 4. Prot. EMRK:

Die Bf. beschwert sich darüber, dass es ihr neun Jahre lang nicht erlaubt gewesen sei, Bulgarien zu verlassen.

Art. 2 4. Prot. EMRK gewährt jeder Person ein Recht, sich frei zu bewegen und jedes Land zu verlassen. Jede Einschränkung dieses Rechts muss gesetzlich vorgesehen sein, eines der in Art. 2 Abs. 3 4. Prot. EMRK genannten legitimen Ziele verfolgen und einen gerechten Ausgleich zwischen den öffentlichen Interessen und den Rechten des Einzelnen treffen.

Das gegen die Bf. verhängte Verbot der Ausreise aus Bulgarien stellt einen Eingriff in ihr durch Art. 2 Abs. 2 4. Prot. EMRK garantiertes Recht dar, das Land zu verlassen.

Dieser Eingriff war im bulgarischen Passgesetz bzw. im Fremdenrecht vorgesehen und beruhte damit auf einer gesetzlichen Grundlage.

Das Ziel des Eingriffs bestand in der Sicherstellung der Bezahlung der nicht unerheblichen Steuerschulden der Bf. Das Ausreiseverbot diente damit dem legitimen Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der Rechte anderer.

Zur Verhältnismäßigkeit des Eingriffs stellt der GH fest, dass das öffentliche Interesse an der Eintreibung einer Steuerschuld von mindestens € 150.000,- angemessene Einschränkungen der Rechte der Bf. rechtfertigen könnte.

Der GH stellt jedoch fest, dass das Ausreiseverbot im November 2000 – dem Zeitpunkt des Inkrafttretens von Protokoll Nr. 4 für Bulgarien – bereits seit mehr als fünf Jahren bestand und danach beinahe vier weitere Jahre aufrecht blieb. Selbst wenn eine Einschränkung der Freizügigkeit einer Person ursprünglich gerechtfertigt war, kann ihre automatische Aufrechterhaltung über einen längeren Zeitraum eine unverhältnismäßige Maßnahme darstellen, die das Recht der betroffenen Person verletzt.

Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit folgt, dass eine wegen unbezahlter Schulden verhängte Einschränkung des Rechts, das

1) EKMR 11.4.1997, Bsw. 28.411/95.

eigene Land zu verlassen, nur solange gerechtfertigt sein kann, als es diesem Ziel – der Eintreibung der Schulden – dient. Das bedeutet, dass eine solche Einschränkung nicht *de facto* auf eine Bestrafung für die Unfähigkeit zu bezahlen hinauslaufen darf.

Die Behörden sind nicht berechtigt, über längere Zeiträume Einschränkungen des Rechts, sich frei zu bewegen, aufrecht zu erhalten, ohne deren Rechtfertigung regelmäßig zu prüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, ob die Finanzbehörden Bemühungen unternommen haben, um die Schulden auf anderem Weg einzutreiben und ob das Verlassen des Landes durch den Schuldner die Chancen auf Eintreibung des Geldes beeinträchtigen würde.

Im vorliegenden Fall scheinen die Finanzbehörden sich nicht aktiv um eine Eintreibung der Schulden bemüht zu haben. Insbesondere wurden nach 1993 keine Versuche unternommen, Vermögen oder Eigentum der Bf. in Bulgarien zu beschlagnahmen. Die Möglichkeit, auf etwaige Vermögenswerte der Bf. in Österreich zuzugreifen, wurde nie in Erwägung gezogen. Dieses Versäumnis der Finanzbehörden, sich um die Eintreibung der Schulden zu bemühen, entkräftet das Argument der Regierung, die Aufrechterhaltung des Ausreiseverbots wäre für die Eintreibung der Steuerausstände notwendig und verhältnismäßig zur Einschränkung der Rechte der Bf. gewesen.

Entgegen der Behauptung der Regierung beruhten die periodischen Bestätigungen des Ausreiseverbots nicht auf einer Analyse des Verhaltens der Bf., auf Informationen über ihre Zahlungsfähigkeit oder irgendwelchen konkreten Hinweisen auf eine Minderung der Chancen für die Eintreibung der Ausstände im Falle ihrer Ausreise. Die Tatsache, dass die Familie der Bf. im Ausland lebt, wurde nicht berücksichtigt. Weder die verwaltungsrechtlichen Entscheidungen über das Ausreiseverbot noch die Urteile der Gerichte, mit denen dieses aufrecht erhalten wurde, enthielten irgendeine Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Der Grund dafür liegt darin, dass es nach dem anwendbaren Recht irrelevant war, ob die Finanzbehörden auf anderem Weg eine Sicherstellung der Zahlung versucht hatten, wie sich der Schuldner verhielt und ob er zahlungsfähig war oder nicht. Die einzigen Gründe, die zu einer Aufhebung des Ausreiseverbots führen konnten, waren Bezahlung, Sicherheitsleistung oder Erlöschen der Schuld durch Verjährung. Unter diesen Umständen war das Ausreiseverbot in Wirklichkeit eine automatische Maßnahme von unbegrenzter Dauer. Die

jährlichen Bestätigungen waren bloße Informationen darüber, dass die Bf. ihre Schulden noch nicht beglichen habe und zogen ohne weitere Prüfung ihrer Notwendigkeit oder Verhältnismäßigkeit die Aufrechterhaltung des Ausreiseverbots nach sich.

Diese „automatische“ Aufrechterhaltung des Ausreiseverbots ist unvereinbar mit Art. 2 4. Prot. EMRK, wonach jede Einschränkung des Rechts, das eigene Land zu verlassen, während ihres gesamten Zeitraums unter den Umständen des Einzelfalls gerechtfertigt und verhältnismäßig sein muss.

Angesichts dieser automatischen Aufrechterhaltung des Ausreiseverbots, dem Versäumnis der Behörden, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausreichend zu beachten, der fehlenden Klarheit des innerstaatlichen Rechts und der Tatsache, dass das Ausreiseverbot über einen langen Zeitraum aufrecht erhalten wurde, erachtet es der GH als unverhältnismäßig zum verfolgten Ziel. Daraus folgt, dass eine **Verletzung von Art. 2 Abs. 2 4. Prot. EMRK** vorliegt (einstimmig).

Zur behaupteten Verletzung von Art. 8 EMRK durch das Ausreiseverbot:

Die Bf. bringt vor, das Ausreiseverbot habe ihr Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens verletzt.

Der GH erachtet es nicht als notwendig, die Verhältnismäßigkeit des Ausreiseverbots noch einmal unter Art. 8 EMRK zu prüfen (6:1 Stimmen; *Sondervotum von Richter Maruste*).

Zur behaupteten Verletzung von Art. 13 EMRK:

Die Bf. behauptet, dass ihre Bemühungen um eine Aufhebung des Ausreiseverbots erfolglos waren, weil die Behörden willkürlich gehandelt und ein Eingehen auf ihre Argumente verweigert hätten.

Da die Beschwerde der Bf. unter Art. 2 4. Prot. EMRK ohne Zweifel vertretbar war, hatte sie ein Recht auf eine wirksame Beschwerde. Die Bf. erhob mehrere Rechtsmittel gegen das Ausreiseverbot, die von den Gerichten mit begründeten Entscheidungen abgewiesen wurden. Die Gerichte prüften jedoch nur die formale Rechtmäßigkeit des Verbots und die Frage, ob die Bf. ihre Schulden inzwischen bezahlt hätte. Angesichts der eingeschränkten Überprüfungsbefugnis können diese innerstaatlichen Verfahren in Bezug auf Art. 8 EMRK und Art. 2 4. Prot. EMRK nicht als wirksame Beschwerden iSv. Art. 13 EMRK angesehen werden. Daher liegt eine **Verletzung von Art. 13 EMRK** vor (einstimmig).

Zur behaupteten Verletzung von Art. 8 EMRK und Art. 13 EMRK durch die Ablehnung des Verzichts auf die Staatsbürgerschaft:

Die Bf. beschwert sich über die Ablehnung ihres Verzichts auf die bulgarische Staatsbürgerschaft.

Die Konvention gewährt kein Recht, auf eine Staatsbürgerschaft zu verzichten. Der GH kann jedoch nicht ausschließen, dass eine willkürliche Ablehnung des Verzichts auf eine Staatsbürgerschaft ausnahmsweise unter bestimmten Umständen ein Problem unter Art. 8 EMRK aufwerfen kann, wenn diese Ablehnung Auswirkungen auf das Privatleben der betroffenen Person hat.

Im vorliegenden Fall hatte die angefochtene Ablehnung des Verzichts keine rechtlichen oder praktischen Folgen, die sich nachteilig auf die Rechte oder das Privatleben der Bf. aus-

gewirkt hätten. Durch diese Maßnahme wurde daher nicht in ihr Recht auf Achtung des Privatlebens eingegriffen. Daher liegt **keine Verletzung von Art. 8 EMRK** vor (einstimmig). Da sie auch keinen vertretbaren Anspruch unter Art. 8 EMRK geltend machen konnte, liegt auch **keine Verletzung von Art. 13 EMRK** vor (einstimmig).

Entschädigung nach Art. 41 EMRK:

€ 5.000,- für immateriellen Schaden,
€ 5.000,- für Kosten und Auslagen (einstimmig).

Vom GH zitierte Judikatur:

Hentrich/F v. 22.9.1994, A/296-A

⇒ EuGRZ 1996, 593; ÖJZ 1995, 594.

Baumann/F v. 22.5.2001.

Czech