

Geschäftsverzeichnisnr. 5195
Entscheid Nr. 65/2012 vom 10. Mai 2012

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 39/57 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern, gestellt vom Rat für Ausländerstreitsachen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten M. Bossuyt und R. Henneuse, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke und P. Nihoul, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten M. Bossuyt,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Entscheid Nr. 65.198 vom 28. Juli 2011 in Sachen William Zuluaga Martinez gegen den belgischen Staat, dessen Ausfertigung am 12. August 2011 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Rat für Ausländerstreitsachen folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 39/57 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern gegen die Artikel 10, 11 und 191 der Verfassung, indem er für einen Ausländer, der festgehalten wird, die Frist für das Einreichen einer Nichtigkeitsklage gegen eine Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, auf fünfzehn Tage reduziert, während die Frist für einen Ausländer, der zum Zeitpunkt der Notifizierung des Beschlusses nicht festgehalten wird, dreißig Tage beträgt, ohne dass - wie im Falle einer Beschwerde gegen einen Beschluss zur Verweigerung der Anerkennung als Flüchtling und des subsidiären Schutzstatus - die Höchstfrist für das Festhalten während der Zeit, in der der festgehaltene Antragsteller keine Beschwerde einreicht, ausgesetzt wird? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1. Artikel 39/57 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern (nachstehend: das Ausländergesetz), in der Fassung, die auf die vor dem vorliegenden Richter anhängigen Rechtssache anwendbar ist - insbesondere in der Fassung vor seiner Abänderung durch Artikel 35 des Gesetzes vom 29. Dezember 2010 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen (II), - bestimmte:

« In Artikel 39/2 erwähnte Beschwerden werden innerhalb dreißig Tagen ab Notifizierung der Beschlüsse, gegen die die Beschwerden gerichtet sind, durch Antrag eingereicht.

Wird die Beschwerde von einem Ausländer eingelegt, der sich zum Zeitpunkt der Notifizierung des Beschlusses an einem in Artikel 74/8 erwähnten bestimmten Ort befindet oder der der Regierung zur Verfügung gestellt wird, wird der Antrag innerhalb fünfzehn Tagen ab Notifizierung des Beschlusses, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, eingereicht ».

B.2. Der Gerichtshof wird gefragt, ob Absatz 2 dieses Artikels mit den Artikeln 10, 11 und 191 der Verfassung vereinbar sei, indem er für einen Ausländer, dem die Freiheit entzogen sei, eine Frist von 15 Tagen zum Einreichen einer Klage auf Nichtigklärung einer Anweisung, das Staatsgebiet zu verlassen, vorsehe, dies im Gegensatz zu Absatz 1, der eine Beschwerdefrist von

30 Tagen für einen Ausländer, dem nicht die Freiheit entzogen sei, vorsehe, ohne dass, wie es bei einer Beschwerde gegen eine Entscheidung zur Verweigerung der Anerkennung als Flüchtling und des subsidiären Schutzstatus der Fall sei, die Höchstfrist für das Festhalten an einem bestimmten Ort ausgesetzt werde während der durch den Ausländer genutzten Frist zum Einreichen einer Beschwerde.

B.3.1. Artikel 191 der Verfassung bestimmt:

« Jeder Ausländer, der sich auf dem Staatsgebiet Belgiens befindet, genießt den Personen und Gütern gewährten Schutz, vorbehaltlich der durch Gesetz festgelegten Ausnahmen ».

Gegen Artikel 191 der Verfassung kann nur verstoßen werden, insofern die fragliche Bestimmung einen Behandlungsunterschied einführt zwischen gewissen Ausländern und den Belgiern. Da die fragliche Bestimmung einen Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Ausländern einführt, je nachdem, ob ihnen zum Zeitpunkt der Notifizierung eines sie betreffenden Beschlusses die Freiheit entzogen worden ist oder nicht, kann nur ein Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung angeführt werden.

B.3.2. Insofern in der Vorabentscheidungsfrage ein Verstoß gegen Artikel 191 der Verfassung geltend gemacht wird, ist sie unzulässig.

B.4.1. Der fragliche Behandlungsunterschied beruht auf Artikel 5 des Gesetzes vom 6. Mai 2009 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in Bezug auf Asyl und Migration.

In den Vorarbeiten zu diesem Gesetz heißt es:

« Artikel 39/57 ist infolge des Entscheids des Verfassungsgerichtshofes Nr. 81/2008 spätestens bis zum 30. Juni 2009 anzupassen (Punkte 1.a und 3 des Tenors). [...] »

Der Unterschied für die Einreichungsfrist von 15 beziehungsweise 30 Tagen je nach der Art der Beschwerde muss aufgehoben werden. In der Regel gilt künftig immer eine Einreichungsfrist von 30 Tagen. Es wird hingegen eine Frist von 15 Tagen eingeführt, wenn der Betroffene festgehalten wird, was gemäß Punkt B.45.9 des Entscheids zulässig ist » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1787/001, S. 4).

« Im Mai 2008 hat der Verfassungsgerichtshof eine Reihe von Bestimmungen des Gesetzes über das Verfahren vor dem Rat für Ausländerstreitsachen ganz oder teilweise für nichtig erklärt. [...] »

Der Verfassungsgerichtshof war unter anderem der Ansicht, dass der Umstand, dass zum Einreichen einer Beschwerde beim Rat für Ausländerstreitsachen unterschiedliche Fristen bestünden, je nachdem, ob es sich um eine Beschwerde mit voller Rechtsprechungsbefugnis oder um eine Nichtigkeitsbeschwerde handele, schwer zu rechtfertigen sei. Dieser Unterschied wird

folglich aufgehoben. Künftig werden auch Asylsuchende über eine Frist von dreißig statt fünfzehn Tagen verfügen, um eine Beschwerde mit voller Rechtsprechungsbefugnis beim Rat für Ausländerstreitsachen einzureichen. Die Frist zum Einreichen einer Beschwerde beim Rat für Ausländerstreitsachen ist folglich die gleiche, ungeachtet dessen, ob es sich um eine Beschwerde mit voller Rechtsprechungsbefugnis oder um eine Nichtigkeitsbeschwerde handelt. Der Verfassungsgerichtshof hat es hingegen nicht als unvernünftig angesehen, andere Fristen für das Einreichen einer Beschwerde beim Rat für Ausländerstreitsachen festzulegen, wenn es sich um einen Ausländer handelt, gegen den eine Maßnahme des Freiheitsentzugs ergriffen wurde, um seinen Freiheitsentzug so kurz wie möglich zu halten. Daher wird die Frist von fünfzehn Tagen zum Einreichen einer Beschwerde bei diesem Rat aufrechterhalten für Ausländer, die an einem bestimmten Ort festgehalten werden » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2008-2009, DOC 52-1786/020, SS. 13-14).

B.4.2. Daraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber dem Entscheid Nr. 81/2008 vom 27. Mai 2008 Folge leisten wollte, in dem der Gerichtshof den zuvor im Ausländergesetz enthaltenen Behandlungsunterschied hinsichtlich der Beschwerdefrist, je nachdem, ob der Rat für Ausländerstreitsachen bei der Beurteilung der Beschwerde über eine volle Rechtsprechungsbefugnis oder eine Befugnis zur Nichtigklärung verfügt, für verfassungswidrig befunden hat.

B.4.3. Im vorerwähnten Entscheid Nr. 81/2008 hat der Gerichtshof entschieden:

«B.45.1. Die angefochtene Bestimmung legt die Frist für die Einreichung einer Beschwerde gegen die Beschlüsse des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose vor dem Rat für Ausländerstreitsachen auf 15 Tage fest, während Klagen auf Nichtigklärung der in Anwendung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 gefassten Beschlüsse des Ausländeramtes innerhalb einer Frist von 30 Tagen eingereicht werden müssen. Dieser Behandlungsunterschied zwischen zwei Kategorien von Ausländern, die Beschwerde einlegen, ist nur dann annehmbar, wenn er vernünftig gerechtfertigt ist.

B.45.2. Diese Frist von 15 Tagen entspricht jener Frist, die für die Widersprüche galt, welche in Ausführung der früheren Gesetzgebung beim Ständigen Widerspruchsausschuss für Flüchtlinge eingelegt wurden. Die neuen Bestimmungen haben das Verfahren jedoch tiefgreifend geändert.

B.45.3. Unter der Geltung der früheren Gesetzgebung wurde das Asylverfahren in zwei Phasen geregelt. Ein Beschluss bezüglich der Einreise ins Staatsgebiet oder des Aufenthalts auf dem Staatsgebiet - der sogenannte Zulässigkeitsbeschluss - wurde vom Minister oder von seinem Beauftragten gefasst. Erklärte der Minister oder sein Beauftragter den Antrag für unzulässig, so konnte gegen diesen Beschluss innerhalb einer Frist von einem oder drei Werktagen je nachdem, ob der Betroffene an einem bestimmten Ort festgehalten wurde oder nicht, ein Widerspruch im Dringlichkeitsverfahren mit aufschiebender Wirkung beim Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose eingelegt werden. Bestätigte Letzterer den Unzulässigkeitsbeschluss, so konnte innerhalb von 30 Tagen beim Staatsrat eine Nichtigkeitsklage ohne aufschiebende Wirkung eingereicht werden.

B.45.4. Wurde der Antrag für zulässig erklärt, und zwar entweder vom Minister oder vom Generalkommissar für Flüchtlinge und Staatenlose, so fasste der Generalkommissar einen Beschluss zur Sache und in dem Fall, wo er die Anerkennung als Flüchtling verweigerte, konnte gegen diesen Weigerungsbeschluss innerhalb einer Frist von 15 Tagen beim Ständigen Widerspruchsausschuss ein Widerspruch mit aufschiebender Wirkung eingelegt werden. Gegen dessen Beschluss konnte beim Staatsrat eine verwaltungsrechtliche Kassationsbeschwerde ohne aufschiebende Wirkung eingelegt werden.

B.45.5. In Anwendung der neuen Bestimmungen werden sämtliche Beschlüsse ohne vorherige Prüfung der Zulässigkeit des Antrags vom Generalkommissar gefasst und können sie alle den Gegenstand einer Beschwerde mit aufschiebender Wirkung vor dem Rat für Ausländerstreitsachen bilden, der über volle Rechtsprechungsbefugnis verfügt, und zwar innerhalb der beanstandeten Frist von 15 Tagen.

B.45.6. Das durch das angefochtene Gesetz geregelte Verfahren unterscheidet sich also von dem früheren Verfahren. Neben den Unterschieden im Zusammenhang mit der aufgehobenen Trennung zwischen der Zulässigkeitsprüfung und der inhaltlichen Prüfung des Asylantrags sowie mit der Zuständigkeit des durch das Gesetz neu eingesetzten Rechtsprechungsorgans verpflichtet es den Ausländer dazu, die seiner Beschwerde dienlichen Gründe und Elemente innerhalb der Frist von 15 Tagen in der vorgeschriebenen Form vorzubringen.

B.45.7. Der Umstand, dass die frühere Gesetzgebung eine Frist von 15 Tagen vorsah, genügt nicht zur Rechtfertigung der beanstandeten Frist, weil diese sich auf eine unterschiedliche Beschwerde bezog, die zu einem anderen Verfahren gehörte als diejenige, die durch das angefochtene Gesetz geregelt wird.

B.45.8. Die Beschwerde, deren Erhebungsfrist beanstandet wird, kennzeichnet sich durch ihre aufschiebende Wirkung, was bei den Nichtigkeitsklagen, die innerhalb von 30 Tagen gegen die Beschlüsse des Ausländeramtes eingelegt werden, nicht der Fall ist. Artikel 39/79 des Gesetzes - vorbehaltlich der Prüfung dieser Bestimmung in B.47 bis B.56 - zählt jedoch neun Kategorien von Beschlüssen auf, in deren Zusammenhang ' vorbehaltlich der Zustimmung des Betreffenden [...] während der Frist für die Einreichung einer Beschwerde und während der Prüfung dieser Beschwerde [...] gegenüber dem Ausländer keine Maßnahme zur Entfernung aus dem Staatsgebiet unter Zwang ausgeführt werden [kann] '. Der Unterschied zwischen der Frist von 15 Tagen und derjenigen von 30 Tagen lässt sich also nicht anhand der aufschiebenden beziehungsweise nicht aufschiebenden Beschaffenheit der Beschwerden erklären. Die Rechtfertigung einer Frist oder einer Fristverkürzung hängt außerdem von der Beurteilung des Zeitraums ab, über den der Ausländer verfügen soll, um seine Verteidigung in zweckdienlicher Weise zu organisieren, indem er sich entsprechend beraten und beistehen lässt; sie hängt nicht von der möglicherweise aufschiebenden Beschaffenheit seiner Beschwerde ab.

B.45.9. Es ist denkbar, dass der Gesetzgeber zur Beurteilung der Frist für die Einreichung einer Beschwerde und derjenigen für die Prüfung derselben dem Umstand Rechnung trägt, dass die Person, die die Beschwerde einlegt, den Gegenstand einer Freiheitsentziehungsmaßnahme bildet, die möglichst kurz sein soll. Gemäß dem in den in B.44 angeführten Vorarbeiten zum Ausdruck gebrachten Willen unterscheidet die fragliche Bestimmung jedoch nicht je nachdem, ob der Ausländer, der Beschwerde einlegt, an einem bestimmten Ort festgehalten wird oder nicht.

B.45.10. Demzufolge ist der in B.45.1 beschriebene Behandlungsunterschied nicht vernünftig gerechtfertigt ».

B.5. Durch Artikel 5 des vorerwähnten Gesetzes vom 6. Mai 2009 wurde Artikel 39/57 des Ausländergesetzes abgeändert, um den durch den Gerichtshof für verfassungswidrig befundenen Behandlungsunterschied zu beseitigen; die Beschwerden beim Rat für Ausländerstreitsachen müssen grundsätzlich innerhalb von 30 Tagen nach der Notifizierung des Beschlusses, gegen den sie gerichtet sind, eingereicht werden, ungeachtet dessen, ob dieser Rat bei deren Beurteilung über eine volle Rechtsprechungsbefugnis oder eine Befugnis zur Nichtigerklärung verfügt (Artikel 39/57 Absatz 1).

Der Gesetzgeber hat jedoch einen neuen Behandlungsunterschied eingeführt, indem er festlegte, dass die Beschwerdefrist 15 Tage beträgt, wenn es sich um eine Beschwerde handelt, die von einem Ausländer eingereicht wird, der sich zum Zeitpunkt der Notifizierung des Beschlusses an einem bestimmten Ort im Sinne von Artikel 74/8 des Ausländergesetzes befindet oder der der Regierung zur Verfügung gestellt wurde (Artikel 39/57 Absatz 2).

B.6. Dieser Behandlungsunterschied beruht auf einem objektiven Kriterium, nämlich darauf, ob einem Ausländer zum Zeitpunkt der Notifizierung des Beschlusses die Freiheit entzogen war oder nicht.

B.7. Aus den in B.4.1 angeführten Vorarbeiten geht hervor, dass der fragliche Behandlungsunterschied auf dem Ziel beruht, die Dauer der im Ausländergesetz festgelegten Maßnahmen des Freiheitsentzugs möglichst kurz zu halten.

Diese Maßnahmen, die nur unter besonderen Umständen ergriffen werden dürfen, bezwecken im Wesentlichen, das effektive Entfernen des Ausländers vom Staatsgebiet zu ermöglichen, wenn feststeht, dass er nicht die im Gesetz festgelegten Bedingungen für den Aufenthalt auf dem Staatsgebiet erfüllt, und somit zu vermeiden, dass die betreffende Person in die Illegalität gerät.

Im Hinblick auf die Achtung der persönlichen Freiheit, die durch Artikel 12 der Verfassung und Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet wird, sind im Ausländergesetz jedoch Höchstfristen vorgesehen, in denen einem Ausländer seine Freiheit entzogen werden kann. Außerdem ist ein Freiheitsentzug grundsätzlich nur erlaubt für die Zeit, die hinsichtlich der Zielsetzung der Maßnahme strikt notwendig ist.

B.8.1. Unter Berücksichtigung der Zielsetzung, die den Maßnahmen des Freiheitsentzugs zugrunde liegt, und des Umstandes, dass solche Maßnahmen wegen des Rechtes auf Achtung der persönlichen Freiheit möglichst kurz sein müssen, entbehrt es nicht einer vernünftigen Rechtfertigung, dass für das Einreichen einer Beschwerde beim Rat für Ausländerstreitsachen durch eine Person, der ihre Freiheit entzogen wurde, eine kürzere Beschwerdefrist gilt als die Frist, die für eine Beschwerde durch eine Person gilt, der nicht ihre Freiheit entzogen wurde in Anwendung der betreffenden Artikel des Ausländergesetzes. Eine kürzere Beschwerdefrist trägt nämlich dazu bei, dass der Rat für Ausländerstreitsachen und die anderen zuständigen Instanzen Entscheidungen über den Status des betreffenden Ausländers treffen können, bevor die Maßnahme des Freiheitsentzugs rechtswidrig wird.

B.8.2. Wenn der Gesetzgeber ein Rechtsmittel vorsieht, muss er dem Rechtsuchenden die notwendige Zeit gewähren, seine Verteidigung in zweckdienlicher Weise zu organisieren, indem er sich entsprechend beraten und beistehen lässt.

Im vorliegenden Fall hat der Gesetzgeber eine Beschwerdefrist von 15 Tagen vorgesehen für Personen, denen zum Zeitpunkt der Notifizierung des sie betreffenden Beschlusses ihre Freiheit entzogen war. Unter Berücksichtigung der Zielsetzungen des Gesetzgebers kann diese Frist nicht als offensichtlich unvernünftig angesehen werden. Die Beschwerdefrist ist nicht so beschaffen, dass es den Ausländern unmöglich gemacht würde, ihre Verteidigung in zweckdienlicher Weise zu organisieren, und dass sie unverhältnismäßige Folgen hätte (EuGH, 28. Juli 2011, C-69/10, *Diouf*, Randnr. 67).

B.9. Der Umstand, dass die Höchstfrist für das Festhalten an einem bestimmten Ort in gewissen Fällen von Rechts wegen ausgesetzt wird während der Frist, die zum Einreichen einer Klageschrift beim Rat für Ausländerstreitsachen genutzt wird (Artikel 74/5 und 74/6 des Ausländergesetzes), und in anderen Fällen nicht, führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung. Die Rechtfertigung der Verkürzung der Beschwerdefrist hängt im vorliegenden Fall nämlich nicht von einer Aussetzung der Höchstfrist des Festhaltens an einem bestimmten Ort ab. Im Gegensatz zu dem, was die klagende Partei vor dem vorlegenden Rechtsprechungsorgan geltend zu machen scheint, liegt es im Übrigen im Interesse des betroffenen Ausländers, dass die Höchstfrist für das Festhalten an einem bestimmten Ort nicht ausgesetzt wird während der Frist, die zum Einreichen einer Klageschrift beim Rat für Ausländerstreitsachen genutzt wird, da eine solche Aussetzung zu einer Verlängerung dieser Höchstfrist des Freiheitsentzugs führen würde.

B.10. Die Vorabentscheidungsfrage ist verneinend zu beantworten.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Artikel 39/57 Absatz 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über die Einreise ins Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und das Entfernen von Ausländern, vor seiner Abänderung durch Artikel 35 des Gesetzes vom 29. Dezember 2010 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen (II), verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

Verkündet in niederländischer und französischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 10. Mai 2012.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) M. Bossuyt