

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Nikolaus BACHLER

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Dr. Kerstin BUCHINGER

als Schriftführerin,

in der Beschwerdesache des ***** (alias *****) ***** (alias *****),
***** ***, *****, vertreten durch Rechtsanwalt Edward W. Daigneault, Lerchenfelder Gürtel 45/11, 1160 Wien, gegen den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 5. Jänner 2017, Z I409 2135305-1/6E, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. b B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit der Wortfolge "2, 4 und" sowie des Satzes "Dies gilt auch in den Fällen des § 3 Abs. 2 Z 1, sofern die Entscheidung mit der Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist." in § 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (BFA-Verfahrensgesetz – BFA-VG), BGBl. I Nr. 87/2012 idF BGBl. I Nr. 24/2016, von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Gesetzesprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Der Beschwerdeführer ist marokkanischer Staatsangehöriger, der am 17. November 2015 einen Antrag auf internationalen Schutz stellte. 1
2. Mit Bescheid vom 22. Juli 2016 wies das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (im Folgenden: BFA) diesen Antrag auf internationalen Schutz hinsichtlich der Zuerkennung des Status des Asylberechtigten gemäß § 3 Abs. 1 iVm § 2 Abs. 1 Z 13 AsylG 2005 (Spruchpunkt I) sowie hinsichtlich der Zuerkennung des Status des subsidiär Schutzberechtigten in Bezug auf den Herkunftsstaat Marokko gemäß § 8 Abs. 1 iVm § 2 Abs. 1 Z 13 AsylG 2005 (Spruchpunkt II) ab. Das BFA erteilte einen Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen gemäß 2

§ 57 AsylG 2005 nicht und erließ gegen den Beschwerdeführer gemäß § 10 Abs. 1 Z 3 AsylG 2005 iVm § 9 BFA-VG eine Rückkehrentscheidung gemäß § 52 Abs. 2 Z 2 FPG und stellte gemäß § 52 Abs. 9 FPG fest, dass die Abschiebung des Beschwerdeführers gemäß § 46 FPG nach Marokko zulässig ist (Spruchpunkt III). Es sprach weiters aus, dass gemäß § 55 Abs. 1a FPG keine Frist für die freiwillige Ausreise besteht (Spruchpunkt IV) und erkannte einer Beschwerde gegen die Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz gemäß § 18 Abs. 1 Z 1 BFA-VG die aufschiebende Wirkung ab (Spruchpunkt V).

In der Rechtsmittelbelehrung des Bescheids ist die Beschwerdefrist mit zwei Wochen angegeben. 3

Die gegen diesen Bescheid erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 5. Jänner 2017 wegen Verspätung zurück. Der Bescheid des BFA sei dem Beschwerdeführer am 16. August 2016 persönlich ausgefolgt worden; die Versäumung der Frist sei in der Stellungnahme zum Verspätungsvorhalt eingeräumt, zugleich die Verfassungswidrigkeit des § 16 Abs. 1 BFA-VG behauptet worden. Gemäß § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 24/2016 bestehe eine zweiwöchige Beschwerdefrist; die Beschwerdefrist habe daher am 30. August 2016 geendet. Die am 13. September 2016 erhobene Beschwerde sei somit verspätet eingebracht worden. 4

3. Gegen diesen Beschluss richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der – neben der Verletzung in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten – insbesondere die Verletzung in Rechten wegen Anwendung des als verfassungswidrig erachteten § 16 Abs. 1 BFA-VG behauptet wird. Dies wird in der Beschwerde im Wesentlichen wie folgt begründet: 5

3.1. Das Bundesverwaltungsgericht habe den gesamten § 16 Abs. 1 BFA-VG angewendet, sodass auch die gesamte Bestimmung präjudiziell sei. In eventu liege jedenfalls die Präjudizialität von § 16 Abs. 1 Satz 2 BFA-VG sowie jener Teile in § 16 Abs. 1 Satz 1 BFA-VG, die auf § 3 Abs. 2 Z 2 und Z 4 BFA-VG verweisen, vor. 6

3.2. Die Verkürzung der Beschwerdefrist von vier Wochen gemäß § 7 Abs. 4 VwGVG auf zwei Wochen durch § 16 Abs. 1 BFA-VG sei nicht erforderlich im Sinne von Art. 136 Abs. 2 B-VG und damit verfassungswidrig. Der Verfassungsge- 7

richtshof habe bereits in zwei Entscheidungen die Verfassungswidrigkeit einer Verkürzung der Beschwerdefrist in § 16 Abs. 1 BFA-VG erkannt. Insbesondere aus dem Erkenntnis vom 24. Juni 2015, G 171/2015 ua., ergebe sich, "dass sich das Fehlen der Unerlässlichkeit einer abweichenden Regelung im Sinne von Art. 136 Abs. 2 B-VG auf alle in § 3 Abs. 2 BFA-VG erfassten Angelegenheiten bezieht, dass also die Verkürzung der Beschwerdefrist für alle der dort angeführten Angelegenheiten verfassungswidrig ist."

Die Verfassungswidrigkeit von § 16 Abs. 1 BFA-VG ergebe sich aber auch vor dem Hintergrund des vom Gesetzgeber zur Begründung der Verkürzung der Beschwerdefrist herangezogenen besonderen öffentlichen Interesses an der Aufrechterhaltung des geordneten Vollzugs im Asyl- und Fremdenwesen im Zusammenhang mit aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, anderen Maßnahmen zur Außerlandesbringung oder sonstigen Rückkehrentscheidungen; dieses Interesse allein könne keine Halbierung der Beschwerdefrist tragen. Soweit der Gesetzgeber darauf abstelle, dass Rechtsschutzsuchende innerhalb von zwei Wochen eine adäquate Beschwerde ausführen könnten, zumal Fremde in Beschwerdeverfahren Anspruch auf Rechtsberatung hätten und auch vor dem 1. Jänner 2014 eine zweiwöchige Rechtsmittelfrist bestanden habe, sei diese Argumentation aus mehreren Gründen verfehlt. Erstens habe vor dem 1. Jänner 2014 eine allgemeine Berufungsfrist von zwei Wochen, aber keine Halbierung der Rechtsmittelfrist für Asylverfahren bestanden. Zweitens sei die Zuständigkeit des BFA nicht mit jener des ehemaligen Bundesasylamtes vergleichbar. Der Inhalt von "Asylbescheiden" sei nach dem 1. Jänner 2014 "ein ganz anderer als zuvor", was sich auch auf den Umfang auswirke. Der Bescheid des BFA umfasse etwa sechs Spruchpunkte und "über 60 Seiten". Ein effizienter Rechtsschutz sei bei einer Beschwerdefrist von 14 Tagen, innerhalb derer der Fremde seinen Rechtsberater kontaktieren, einen Dolmetscher organisieren (um den Bescheid – mit Ausnahme von Spruch und Rechtsmittelbelehrung – zu übersetzen und die Kommunikation mit dem Rechtsberater zu unterstützen), allenfalls zusätzliches Material zur Unterstützung seines Vorbringens beschaffen und eine Beschwerde verfassen müsse, nicht gewährleistet.

8

Hinzu komme drittens, dass die Halbierung der Beschwerdefrist nur eine Verfahrensbeschleunigung von zwei Wochen bewirke, die im Vergleich zu den Entscheidungsfristen und der faktischen Verfahrensdauer nicht ins Gewicht falle.

9

Dem öffentlichen Interesse an einer Verfahrensbeschleunigung werde außerdem durch die Regelung über den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde gemäß § 18 BFA-VG Genüge getan.

4. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Gerichtsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift aber Abstand genommen. 10

II. Rechtslage

1. § 7 Abs. 4 des Bundesgesetzes über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), BGBl. I 33/2013 idF BGBl. I 24/2017, lautet auszugsweise: 11

"Die Frist zur Erhebung einer Beschwerde gegen den Bescheid einer Behörde gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG, [...] beträgt vier Wochen. [...]"

2. Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (BFA-Verfahrensgesetz – BFA-VG), BGBl. I 87/2012 idF BGBl. I 25/2016, lauten (die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben und in der Fassung BGBl. I 24/2016 abgedruckt): 12

"Zuständigkeiten

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

§ 3. (1) Behörde im Inland nach diesem Bundesgesetz ist das Bundesamt mit bundesweiter Zuständigkeit.

(2) Dem Bundesamt obliegt

1. die Zuerkennung und die Aberkennung des Status des Asylberechtigten und des subsidiär Schutzberechtigten an Fremde in Österreich gemäß dem AsylG 2005,
2. die Gewährung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen gemäß dem AsylG 2005,
3. die Anordnung der Abschiebung, die Feststellung der Duldung und die Vollstreckung von Rückführungsentscheidungen von EWR-Staaten gemäß dem 7. Hauptstück des FPG,
4. die Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gemäß dem 8. Hauptstück des FPG,

5. die Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde gemäß dem 11. Hauptstück des FPG,
 6. die Vorschreibung von Kosten gemäß § 53 und
 7. die Führung von Verfahren nach dem Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 (GVG-B 2005), BGBl. Nr. 405/1991, mit Ausnahme von Verwaltungsstrafverfahren.
- (3) [...]

Beschwerdeverfahren

Beschwerdefrist und Wirkung von Beschwerden

§ 16. (1) Die Frist zur Erhebung einer Beschwerde gegen einen Bescheid des Bundesamtes beträgt in den Fällen des § 3 Abs. 2 Z 2, 4 und 7 zwei Wochen, sofern nichts anderes bestimmt ist. Dies gilt auch in den Fällen des § 3 Abs. 2 Z 1, sofern die Entscheidung mit der Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist. § 7 Abs. 4 erster Satz Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), BGBl. I Nr. 33/2013 ist, sofern es sich bei dem Fremden im Zeitpunkt der Bescheiderlassung nicht um einen unbegleiteten Minderjährigen handelt, diesfalls nicht anwendbar.

(2) [...]"

3. Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Einrichtung und Organisation des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl (BFA-Einrichtungsgesetz – BFA-G), BGBl. I 87/2012 idF BGBl. I 70/2015, lauten:

13

"Zuständigkeiten

§ 3. (1) Dem Bundesamt obliegt

1. die Vollziehung des BFA-VG,
2. die Vollziehung des Asylgesetzes 2005 (AsylG 2005), BGBl. I Nr. 100,
3. die Vollziehung des 7., 8. und 11. Hauptstückes des Fremdenpolizeigesetzes 2005 (FPG), BGBl. I Nr. 100 und
4. die Vollziehung des Grundversorgungsgesetzes – Bund 2005, BGBl. I Nr. 100.

(2) Das Bundesamt ist – bezogen auf Einzelfälle – die für einen Informationsaustausch mit jenen Staaten zuständige Behörde, mit denen die Dublin-Verordnung (§ 2 Abs. 1 Z 8 AsylG 2005) oder ein Vertrag über die Zuständigkeit zur Prüfung eines Asylantrages oder eines Antrages auf internationalen Schutz anwendbar ist."

III. Bedenken des Gerichtshofes

Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit der Wortfolge "2, 4 und" sowie des Satzes "Dies gilt auch in den Fällen des § 3 Abs. 2 Z 1, sofern die Entscheidung mit der Erlassung

14

einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist." in § 16 Abs. 1 BFA-VG, BGBl. I 87/2012 idF BGBl. I 24/2016, entstanden.

1. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist. 15

Das angefochtene Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes stützt sich ausdrücklich und der Sache nach auf § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 24/2016, sodass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmung bei seiner Entscheidung über die Beschwerde (zur Gänze) anzuwenden haben dürfte. Eine Begründung, welcher der in § 16 Abs. 1 BFA-VG geregelten Tatbestände im konkreten Sachverhalt vorliegt und zu der zweiwöchigen Frist für eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gegen den Bescheid führt, enthält das angefochtene Erkenntnis nämlich nicht. 16

Jedenfalls dürften angesichts des Regelungssystems, in dem § 16 Abs. 1 BFA-VG steht (siehe noch im Folgenden), die Verweise auf § 3 Abs. 2 Z 2 und 4 BFA-VG in § 16 Abs. 1 BFA-VG sowie der zweite Satz dieser Bestimmung präjudiziell und somit in Prüfung zu ziehen sein. 17

Im Gesetzesprüfungsverfahren wird zu prüfen sein, ob zur Beseitigung der allfälligen Verfassungswidrigkeit auch nur die Aufhebung des zweiten Satzes des § 16 Abs. 1 BFA-VG ausreichen könnte, wenn sich die zweiwöchige Beschwerdefrist für einen Bescheid, wie auch den in diesem Verfahren gegenständlichen, nur aus dem zweiten Satz – indem etwa § 16 Abs. 1 iVm § 3 Abs. 2 BFA-VG dahingehend interpretiert wird, dass auf den verfahrenseinleitenden Antrag auf internationalen Schutz abzustellen ist – ergibt. 18

Da auch die sonstigen Prozessvoraussetzungen vorzuliegen scheinen, dürfte das hiemit eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren zulässig sein. 19

2. Die in Prüfung gezogenen Bestimmungen stehen in folgendem normativen Zusammenhang: 20

2.1. Die Frist zur Erhebung einer Beschwerde gegen den Bescheid einer Behörde gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG beträgt gemäß § 7 Abs. 4 VwGGV vier Wochen. 21

2.2. § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 24/2016 ordnet davon abweichend an, dass die Frist zur Erhebung einer Beschwerde gegen einen Bescheid des BFA in bestimmten Fällen zwei Wochen beträgt. Sah § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 68/2013 noch vor, dass gegen alle Bescheide des BFA die Beschwerdefrist zwei Wochen beträgt, ist die derzeit in Geltung stehende Fassung mit ihren Verweisen auf einzelne Zuständigkeiten des BFA in § 3 Abs. 2 BFA-VG differenziert ausgestaltet: 22

In jenen Fällen, in denen dem BFA die Zuständigkeit obliegt, über die Gewährung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen gemäß dem AsylG 2005 (§ 3 Abs. 2 Z 2 BFA-VG), die Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gemäß dem 8. Hauptstück des FPG (§ 3 Abs. 2 Z 4 BFA-VG) sowie die Führung von Verfahren nach dem Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 (GVG-B 2005), BGBl. Nr. 405/1991, mit Ausnahme von Verwaltungsstrafverfahren (§ 3 Abs. 2 Z 7 BFA-VG) zu entscheiden, kommt die zweiwöchige Beschwerdefrist zur Anwendung (§ 16 Abs. 1 erster Satz BFA-VG). Entscheidet das BFA über die Zuerkennung und die Aberkennung des Status eines Asylberechtigten und eines subsidiär Schutzberechtigten an Fremde in Österreich gemäß dem AsylG 2005 (§ 3 Abs. 2 Z 1 BFA-VG), gilt eine zweiwöchige Beschwerdefrist, sofern die Entscheidung mit der Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist (§ 16 Abs. 1 zweiter Satz BFA-VG). Nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes ist zur Auslegung des Begriffs der aufenthaltsbeendenden Maßnahme in § 16 Abs. 1 BFA-VG die Begriffsdefinition in § 2 Abs. 1 Z 27 AsylG 2005 maßgeblich, der zufolge unter einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme eine Rückkehrentscheidung (§ 52 FPG), eine Anordnung zur Außerlandesbringung (§ 61 FPG), eine Ausweisung (§ 66 FPG) und ein Aufenthaltsverbot (§ 67 FPG) zu verstehen sind. 23

Ausgenommen von der zweiwöchigen Beschwerdefrist gemäß § 16 Abs. 1 BFA-VG sind immer jene Fremden, bei denen es sich im Zeitpunkt der Bescheiderlassung um unbegleitete Minderjährige handelt. 24

2.3. Entscheidet das BFA daher, wie im vorliegenden Fall, über einen Antrag auf internationalen Schutz, kommt infolge des § 16 Abs. 1 zweiter Satz BFA-VG die zweiwöchige Beschwerdefrist zur Anwendung, sofern die Entscheidung mit der Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist. Da eine 25

positive Erledigung des Antrags auf internationalen Schutz – sei es durch die Zuerkennung des Status eines Asylberechtigten oder eines subsidiär Schutzberechtigten an den Fremden – mit einem (zeitlich befristeten) Aufenthaltsrecht einhergeht (§§ 3 Abs. 4, 8 Abs. 4 AsylG 2005), sind jedenfalls nur jene Fremden von der zweiwöchigen Beschwerdefrist erfasst, deren Antrag auf internationalen Schutz negativ beschieden wird.

Wird etwa der Antrag auf internationalen Schutz gemäß §§ 4, 4a oder 5 AsylG 2005 zurückgewiesen oder sowohl bezüglich der Zuerkennung des Status eines Asylberechtigten als auch der Zuerkennung des Status eines subsidiär Schutzberechtigten abgewiesen, ist diese Entscheidung gemäß § 10 Abs. 1 AsylG 2005 mit einer Rückkehrentscheidung oder einer Anordnung der Außerlandesbringung zu verbinden, sofern nicht unter näher bezeichneten Voraussetzungen dem Fremden ein Aufenthaltstitel gemäß § 57 AsylG 2005 ("Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz"), der einen Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen nach dem 7. Hauptstück des AsylG 2005 darstellt, zu erteilen ist und auch sonst keine Gründe dem Erlass einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme entgegenstehen.

26

2.4. Vor diesem Hintergrund versteht der Verfassungsgerichtshof die in § 16 Abs. 1 BFA-VG gewählte Regelungssystematik mit ihren Verweisen auf die in § 3 Abs. 2 BFA-VG angeführten Zuständigkeiten des BFA vorläufig dahingehend, dass das BFA regelmäßig Bescheide zu erlassen hat, die mehrere Spruchpunkte enthalten, die sich auf unterschiedliche Ziffern der in § 3 Abs. 2 BFA-VG umschriebenen Zuständigkeiten stützen:

27

Bei § 3 Abs. 2 BFA-VG handelt es sich – wie auch bei § 3 Abs. 1 BFA-G – um eine die sachlichen Zuständigkeiten des BFA regelnde Norm, die mit der Einrichtung des BFA durch das Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz (BGBl. I 87/2012) erlassen wurde. Der Gesetzgeber zielte auf die Bündelung all jener Zuständigkeiten bei einer Behörde ab, die den Bereich des Asylrechtes und der illegalen Migration betreffen. Er übertrug daher Kompetenzen aus dem Asyl- und Fremdenwesen sowie aus dem Bereich des NAG (die Verfahren betreffend Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen, vgl. ErläutRV 1803 BlgNR 24. GP, 1, 6 ff.) auf das BFA, sodass diese Behörde nunmehr insbesondere für das gesamte Asylverfahren inklusive des Erlasses von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen zuständig ist.

28

Das BFA soll dabei nach Ansicht des Gesetzgebers grundsätzlich mit verfahrensbeendendem Bescheid "generell über alle entscheidungsrelevanten Punkte, welche in Form eines Bescheides zu ergehen haben, [absprechen]. Somit soll grundsätzlich nur eine einzige Bescheidurkunde über alle entscheidungsrelevanten Punkte ergehen. [...] Jeder Spruchpunkt des verfahrensbeendenden Bescheides soll einzeln anfechtbar sein, soweit er nicht untrennbar mit einem anderen Spruchpunkt verbunden ist, und kommt so auch dem betroffenen Fremden die Möglichkeit zu, lediglich gegen einzelne Spruchpunkte mittels Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorzugehen" (ErläutRV 1803 BlgNR 24. GP, 8).

29

§ 3 Abs. 1 BFA-G und § 3 Abs. 2 BFA-VG erfüllen daher u.a. die Funktion, dem BFA alle erforderlichen Kompetenzen einzuräumen, um die über einen Antrag auf internationalen Schutz notwendigen Aussprüche (in einem Verfahren und in einem Bescheid) erlassen zu können. Vor diesem Hintergrund erlässt das BFA regelmäßig Bescheide, deren einzelne Aussprüche nicht unter ein und dieselbe Ziffer des § 3 Abs. 2 BFA-VG – etwa betreffend die Zuerkennung und die Aberkennung des Status eines Asylberechtigten und eines subsidiär Schutzberechtigten an Fremde in Österreich gemäß dem AsylG 2005 (§ 3 Abs. 2 Z 1 BFA-VG) und die Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gemäß dem 8. Hauptstück des FPG (§ 3 Abs. 2 Z 4 BFA-VG) – zu subsumieren sind. Für Fälle wie den vorliegenden bedeutet dies, dass sich die – in der Rechtsmittelbelehrung des Bescheids auch angeführte – zweiwöchige Beschwerdefrist daraus ergibt, dass die Spruchpunkte des Bescheids insgesamt den Tatbeständen in § 16 Abs. 1 iVm § 3 Abs. 2 BFA-VG zuzuordnen sind, für die nach dieser Bestimmung die zweiwöchige Beschwerdefrist gilt.

30

3. Vor diesem Hintergrund hegt der Verfassungsgerichtshof zunächst das Bedenken, dass die in Prüfung gezogenen Bestimmungen in § 16 Abs. 1 BFA-VG gegen das – auch den Gesetzgeber bindende – aus dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichbehandlung von Fremden untereinander abzuleitende Sachlichkeitsverbot verstoßen:

31

3.1. Nach der mit VfSlg. 13.836/1994 beginnenden, nunmehr ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (s. etwa VfSlg. 14.650/1996 und die dort angeführte Vorjudikatur; weiters VfSlg. 16.080/2001 und 17.026/2003) enthält Art. I Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes zur Durchführung des Internationa-

32

len Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, BGBl. 390/1973, das allgemeine, sowohl an die Gesetzgebung als auch an die Vollziehung gerichtete Verbot, sachlich nicht begründbare Unterscheidungen zwischen Fremden vorzunehmen. Diese Verfassungsnorm enthält ein – auch das Sachlichkeitsgebot einschließendes – Gebot der Gleichbehandlung von Fremden untereinander; deren Ungleichbehandlung ist also nur dann und insoweit zulässig, als hierfür ein vernünftiger Grund erkennbar und die Ungleichbehandlung nicht unverhältnismäßig ist.

3.2. Die in Prüfung gezogenen Wortfolgen in § 16 Abs. 1 BFA-VG dürften bewirken, dass die Beschwerdefrist bei allen Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz – und damit über die Zuerkennung und die Aberkennung des Status eines Asylberechtigten oder eines subsidiär Schutzberechtigten an Fremde – in Abweichung von der allgemeinen Beschwerdefrist des § 7 Abs. 4 VwGVG nur zwei Wochen beträgt, sofern die Entscheidung mit der Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist. 33

Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seinem Erkenntnis vom 23. Februar 2016, G 574/2015, darauf hingewiesen, dass es sich bei Entscheidungen über die Zuerkennung des Status eines Asylberechtigten "in vieler Hinsicht um Sachentscheidungen handelt, die mitunter die Klärung schwieriger Sachverhaltsfragen, die Durchführung einer Beweiswürdigung durch das Gericht und die Erörterung von teils schwierigen Rechtsfragen erfordern". Angesichts der "schwierigen Bedingungen, vor denen ein in der Regel der Verfahrenssprache nicht mächtiger Asylwerber im Asylverfahren steht" (so VfGH 23.2.2016, G 574/2015), hat der Verfassungsgerichtshof im genannten Erkenntnis die Verkürzung der Beschwerdefrist (damals auf eine Woche) im Hinblick auf rechtsstaatliche Erfordernisse für bedenklich erachtet. 34

Nun können möglicherweise jene Interessen, die die Verhängung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme zu tragen vermögen, auch dafür sprechen, derartige Maßnahmen rasch durchzusetzen (siehe aber die Bedenken im Hinblick auf Art. 136 Abs. 2 B-VG zur mangelnden Erforderlichkeit der Verkürzung im Wesentlichen bloß der Beschwerdefrist im Rahmen des gesamten Verfahrens sogleich unten Pkt. 4.). Indem der Gesetzgeber die Rechtsfolge der Verkürzung der Beschwerdefrist mit den in Prüfung gezogenen Wortfolgen in § 16 Abs. 1 BFA-VG aber nicht nur für Beschwerden gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen als solche, sondern auf Grund der gewählten Regelungstechnik immer auch not- 35

wendig für Beschwerden gegen Anträge auf internationalen Schutz eintreten lässt, sofern das BFA die Entscheidung über diese Statusfragen mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbindet, teilt die komplexe Frage des Vorliegens der Asylberechtigung bzw. der Berechtigung auf Zuerkennung von subsidiärem Schutz notwendig dieselbe kurze Beschwerdefrist, wie sie gegen die Verhängung der aufenthaltsbeendenden Maßnahme besteht. Damit dürfte der Gesetzgeber in unsachlicher Weise die verkürzte Beschwerdefrist zwangsweise auf die Kernentscheidungen des Verfahrens über Anträge auf internationalen Schutz zur Anwendung bringen, obwohl für diese Verkürzung eigentlich (bloß) der Umstand maßgebend sein dürfte, dass (auch) Entscheidungen gegen eine aufenthaltsbeendende Maßnahme in Beschwerde gezogen werden.

3.3. Diese Regelungstechnik führt zugleich zu einer Ungleichbehandlung jener Fremden, bei denen die Entscheidung über ihren Antrag auf internationalen Schutz mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden wurde, im Gegensatz zu jenen, denen zwar nicht der Status eines Asylberechtigten zuerkannt, deren Entscheidung über ihren Antrag auf internationalen Schutz aber auch nicht mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden wurde – sei es, weil ihnen etwa ein Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen nach dem 7. Hauptstück des AsylG 2005 erteilt oder der Status eines subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde. 36

4. Weiters hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die in Prüfung gezogenen Bestimmungen in § 16 Abs. 1 BFA-VG gegen Art. 136 Abs. 2 B-VG verstoßen. 37

4.1. Art. 136 Abs. 2 B-VG ordnet die einheitliche Regelung des Verfahrens der Verwaltungsgerichte (mit Ausnahme des Verwaltungsgerichtes des Bundes für Finanzen) in einem besonderen Bundesgesetz an. Davon abweichende Regelungen können durch Bundes- oder Landesgesetz nur getroffen werden, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind oder soweit das im ersten Satz genannte besondere Bundesgesetz dazu ermächtigt. 38

Der Verfassungsgerichtshof hat unter Verweis auf die Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (BGBl. I 51/2012, ErläutRV 1618 BlgNR 24. GP) wiederholt ausgesprochen, dass das Kriterium für 39

die Erforderlichkeit abweichender Bestimmungen nach Art. 136 Abs. 2 dritter Satz B-VG jenem des Art. 11 Abs. 2 letzter Halbsatz B-VG entspricht. Vom VwGVG abweichende Regelungen dürfen daher nur dann getroffen werden, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes "unerlässlich" sind (vgl. VfSlg. 19.922/2014, 19.987/2015; VfGH 23.2.2016, G 589/2015 ua.).

Das VwGVG – als besonderes Bundesgesetz im Sinne des Art. 136 Abs. 2 B-VG – bemisst in seinem § 7 Abs. 4 die Frist zur Erhebung einer Beschwerde gegen den Bescheid einer Behörde gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG mit vier Wochen, ohne dabei zu einer abweichenden Regelung durch Bundes- oder Landesgesetz zu ermächtigen. Eine abweichende Regelung der Beschwerdefrist wäre daher nur zulässig, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich ist (vgl. VfSlg. 19.987/2015). 40

Von § 7 Abs. 4 VwGVG abweichend ordnet § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 24/2016 an, dass die Frist zur Erhebung einer Beschwerde gegen einen Bescheid des BFA in den bereits oben angeführten Fällen zwei Wochen beträgt. Diese Bestimmung muss daher, um den Anforderungen des Art. 136 Abs. 2 B-VG zu entsprechen, zur Regelung des Gegenstandes "unerlässlich" sein: 41

4.2. Zwei nicht mehr in Geltung stehende Fassungen des § 16 Abs. 1 BFA-VG sahen jeweils bereits eine Festlegung der Frist zur Erhebung einer Beschwerde gegen (bestimmte) Bescheide des BFA mit zwei Wochen vor. 42

4.2.1. § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 68/2013 ordnete an, dass gegen alle Bescheide des BFA die Beschwerdefrist zwei Wochen beträgt, sofern es sich bei dem Fremden im Zeitpunkt der Bescheiderlassung nicht um einen unbegleiteten Minderjährigen handelt. Der Verfassungsgerichtshof hob § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 68/2013 wegen eines Verstoßes gegen Art. 136 Abs. 2 BFA-VG als verfassungswidrig auf. Die im Übrigen für sämtliche Verfahren vor dem BFA mit ihren unterschiedlichen Verfahrensgegenständen geltende Verkürzung der Beschwerdefrist war nicht zur Regelung der vom BFA-VG erfassten Gegenstände erforderlich (vgl. VfSlg. 19.987/2015). 43

4.2.2. § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 70/2015 normierte eine zweiwöchige Beschwerdefrist in jenen Fällen, in denen das BFA einen Bescheid in den Fällen des § 3 Abs. 2 Z 1, 2, 4 und 7 BFA-VG erlässt, sofern es sich bei dem Fremden im Zeitpunkt der Bescheiderlassung nicht um einen unbegleiteten Minderjährigen 44

handelt. Der Gesetzgeber beurteilte ausweislich der Materialien die Verkürzung der Beschwerdefrist – soweit der Verweis auf § 3 Abs. 2 Z 1 und 4 BFA-VG betroffen ist – als unerlässlich, weil es auf Grund "der verkürzten Entscheidungsfrist [gemeint wohl: Beschwerdefrist] [...] zu einer beschleunigten Entscheidung [kommt], die dem besonderen öffentlichen Interesse der Aufrechterhaltung des geordneten Vollzugs im Asyl- und Fremdenwesen im Zusammenhang mit aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, anderen Maßnahmen zur Außerlandesbringung oder sonstigen Rückkehrentscheidungen gerecht wird" (AA-82 BlgNR 25. GP).

4.2.3. Mit Erkenntnis vom 23. Februar 2016, G 589/2015 ua., hob der Verfassungsgerichtshof den Ausdruck "1," in § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 70/2015 wegen eines Verstoßes gegen Art. 136 Abs. 2 B-VG als verfassungswidrig auf. In den beim antragstellenden Bundesverwaltungsgericht anhängigen Verfahren bekämpften die Beschwerdeführer Bescheide des BFA, mit denen ihnen jeweils der Status eines Asylberechtigten nicht zuerkannt, ihnen jedoch der Status eines subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt sowie eine befristete Aufenthaltsberechtigung erteilt wurde. In diesen Konstellationen verfügten die Beschwerdeführer über ein Aufenthaltsrecht unabhängig vom Ausgang des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht. Der Verfassungsgerichtshof führte zur fehlenden Unerlässlichkeit der Regelung zur Erreichung einer Verfahrensbeschleunigung Folgendes aus:

45

"In einer Zusammenschau der der Verfahrensbeschleunigung dienenden gesetzlichen Anordnungen (vgl. zB auch § 21 Abs. 2 und § 22 Abs. 1 BFA-VG) und insbesondere auch jener, die durch das FrÄG 2015, BGBl. I 70, eingeführt wurden, ist in Fällen betreffend die Entscheidung über 'die Zuerkennung [...] des Status des Asylberechtigten und des subsidiär Schutzberechtigten' weder eine Beschleunigung der Verfahren vor dem BFA noch der Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht normiert, sodass die beabsichtigte Beschleunigung des Verfahrens ausschließlich in einer Verkürzung der Beschwerdefrist an das Bundesverwaltungsgericht zum Ausdruck kommt. Aus diesem Grund ist für den Verfassungsgerichtshof die generelle und ausschließliche Verkürzung der Frist zur Einbringung einer Beschwerde auch zur Erreichung einer Verfahrensbeschleunigung nicht unerlässlich iSd Art. 136 Abs. 2 B-VG. [...]"

Der Ausdruck '1,' in § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 70/2015, dessen Aufhebung das Bundesverwaltungsgericht begehrt, verweist auf § 3 Abs. 2 Z 1 BFA-VG. Diese Ziffer umfasst Fälle der Zu- und Aberkennung von Asyl und subsidiärem Schutz unabhängig vom Bestehen eines Aufenthaltsrechts. Auf Grund dieses Ausdruckes fallen auch solche Konstellationen in den Anwendungsbereich des § 16 Abs. 1 BFA-VG, in denen ein Abweichen von der Frist des § 7 Abs. 4 VwGVG weder zur

Aufrechterhaltung des geordneten Vollzugs im Asyl- und Fremdenwesen im Zusammenhang mit aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, anderen Maßnahmen zur Außerlandesbringung oder sonstigen Rückkehrentscheidungen noch aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung unerlässlich und damit erforderlich iSd Art. 136 Abs. 2 B-VG ist. Der Ausdruck '1,' in § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 70/2015 erweist sich somit als verfassungswidrig."

4.2.4. Infolge der verfassungsgerichtlichen Aufhebung des Verweises auf § 3 Abs. 2 Z 1 BFA-VG in § 16 Abs. 1 BFA-VG wurde in § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 24/2016 der (u.a. in Prüfung gezogene) zweite Satz eingefügt. Nach Ansicht des Gesetzgebers werde damit § 16 Abs. 1 BFA-VG "dahingehend adaptiert, dass nur jene Entscheidungen über die Gewährung, Nichtgewährung oder Aberkennung von internationalen Schutz von der zweiwöchigen Beschwerdefrist erfasst sind, die mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme einhergehen [...]" (vgl. ErläutRV 996 BlgNR 25. GP, 7; ident AB 1097 BlgNR 25. GP, 32).

4.3. Eine Unerlässlichkeit der Verkürzung der Beschwerdefrist in diesen Fällen vermag der Verfassungsgerichtshof vorläufig nicht zu erkennen.

Der Verfassungsgerichtshof anerkennt grundsätzlich sowohl die Besonderheiten des Verfahrens zur Gewährung von Asyl, die Abweichungen von Regelungen einheitlicher Verfahrensgesetze erforderlich im Sinne von Art. 136 Abs. 2 iVm 11 Abs. 2 B-VG machen können (vgl. zum AVG VfSlg. 13.831/1994, 13.834/1994, 13.838/1994, 15.218/1998, 17.340/2004; zum VwGVG VfGH 23.2.2016, G 574/2015), als auch das Bestehen eines öffentlichen Interesses an der Raschheit der Durchführung der Ausweisung in fremdenrechtlichen Verfahren (vgl. VfSlg. 17.340/2004, 19.841/2014).

4.3.1. § 16 Abs. 1 BFA-VG idF BGBl. I 24/2016 führt offenbar dazu, dass die Beschwerdefrist bei allen Entscheidungen über die Zuerkennung und die Aberkennung des Status eines Asylberechtigten und eines subsidiär Schutzberechtigten an Fremde, sofern die Entscheidung mit der Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist, zwei Wochen beträgt. Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, dass seit der Novellierung durch BGBl. I 24/2016 nur mehr jene Entscheidungen – soweit (wie im vorliegenden Fall) ein Antrag auf internationalen Schutz betroffen ist – erfasst sind, in denen gegenüber dem Beschwerdeführer auch eine aufenthaltsbeendende Maßnahme erlassen worden ist. Freilich dürfte das angesichts des durch § 10 AsylG 2005

bewirkten Regelungssystems (vgl. oben, Pkt. 2.3.) die Mehrzahl der negativ beschiedenen Anträge auf internationalen Schutz betreffen.

Mit der Verkürzung der Beschwerdefrist von vier auf zwei Wochen dürfte der Gesetzgeber erreichen, dass diese Verfahren insgesamt – nimmt man an, dass Beschwerdeführer die ihnen zur Verfügung stehende Frist voll ausschöpfen – um zwei Wochen verkürzt werden. 50

4.3.2. Zugleich dürfte aber für diese Verfahren über die Zuerkennung und die Aberkennung des Status eines Asylberechtigten und eines subsidiär Schutzberechtigten an Fremde keine gesetzliche Vorkehrung für eine (wesentliche) Beschleunigung des Verfahrens vor dem BFA oder des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht getroffen sein (vgl. schon VfGH 23.2.2016, G 589/2015 ua.): 51

Zur Beschleunigung des Verfahrens sind nämlich dem Bundesverwaltungsgericht – abweichend von der in § 34 Abs. 1 VwGVG normierten sechsmonatigen Entscheidungsfrist – nur in spezifischen Fällen verkürzte Entscheidungsfristen vorgeschrieben: etwa hat das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 21 Abs. 2 BFA-VG über Beschwerden gegen eine Entscheidung, mit denen ein Antrag im Zulassungsverfahren zurückgewiesen wurde, soweit der Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht zuerkannt wurde, binnen acht Wochen zu entscheiden; gemäß § 21 Abs. 2a BFA-VG hat das Bundesverwaltungsgericht über Beschwerden gegen Entscheidungen, mit denen der Status eines Asylberechtigten aberkannt wurde (§ 7 AsylG 2005), ohne den Status eines subsidiär Schutzberechtigten zuzuerkennen, der Status eines subsidiär Schutzberechtigten aberkannt wurde (§ 9 AsylG 2005) oder bei Fremden, deren Aufenthalt im Bundesgebiet gemäß § 46a Abs. 1 Z 2 FPG geduldet war, eine aufenthaltsbeendende Maßnahme erlassen wurde, innerhalb von drei Monaten zu entscheiden, wobei diese Frist bereits dem Wortlaut nach überschritten werden kann, "sofern dies zur angemessenen und vollständigen Prüfung der Beschwerde erforderlich ist." 52

Eine zur Verkürzung der Beschwerdefrist gemäß § 16 Abs. 1 iVm § 3 Abs. 2 BFA-VG parallele Anordnung der Beschleunigung des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht für Beschwerden gegen Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz bzw. Verfahren betreffend die Zuerkennung und die 53

Aberkennung des Status eines Asylberechtigten und eines subsidiär Schutzberechtigten an Fremde in Österreich, soweit die Entscheidung mit der Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist, dürfte hingegen nach der vorläufigen Annahme des Verfassungsgerichtshofes nicht normiert sein.

Auch dem BFA sind – abweichend von der in § 73 Abs. 1 AVG normierten sechsmonatigen Entscheidungsfrist – nur in spezifischen Fällen kürzere Entscheidungsfristen vorgegeben: Gemäß § 27a AsylG 2005 "kann" in den in § 18 Abs. 1 BFA-VG genannten Fällen das Verfahren beschleunigt geführt werden, wobei eine Entscheidungsfrist von fünf Monaten gilt. Bereits dem Wortlaut zu Folge kann diese Frist jedoch überschritten werden, "sofern dies zur angemessenen und vollständigen Prüfung des Antrages auf internationalen Schutz erforderlich ist." Gemäß § 18 Abs. 1 Z 1 BFA-VG gilt dies etwa auch dann, wenn ein Asylwerber aus einem sicheren Herkunftsstaat gemäß § 19 BFA-VG stammt.

54

Soweit im Allgemeinen Anträge auf internationalen Schutz betroffen sind, ist nunmehr in § 22 Abs. 1 AsylG 2005 idF BGBl. I 24/2016 befristet vorgesehen, dass das BFA über diese innerhalb von 15 Monaten – abweichend von der in § 73 AVG vorgesehenen Entscheidungsfrist von sechs Monaten – zu entscheiden hat. Der Gesetzgeber räumt also dem BFA eine um neun Monate verlängerte Entscheidungsfrist ein.

55

4.3.3. Dabei verkennt der Verfassungsgerichtshof nicht, dass das maßgebliche Verfahrensrecht auch verfahrensbeschleunigende Aspekte kennt (vgl. etwa das Verbot, Anträge zurückzuziehen [§ 25 Abs. 2 AsylG 2005; dazu VfSlg. 17.340/2004] oder das bedingte Neuerungsverbot [§ 20 BFA-VG; dazu VfSlg. 19.790/2013, 17.340/2004]; siehe auch *Selim*, Instrumente zur Verfahrensbeschleunigung im österreichischen Asylrecht, *migraLex* 2017, 2 ff.; *Khakzadeh-Leiler*, Verfahrensbeschleunigung und ihre Grenzen, in: Merli/Pöschl [Hrsg.], *Das Asylrecht als Experimentierfeld*, 2017, 175 ff.). Mit den genannten Maßnahmen dürfte der Gesetzgeber aber jeweils nur auf spezifische Umstände reagieren, um etwa bewusste Verfahrensverschleppungen hintanzuhalten, nicht aber Maßnahmen allgemeiner Art setzen, die im Regelfall – wie die in jedem Fall verkürzte Beschwerdefrist – BFA und/oder Bundesverwaltungsgericht zur Durchführung eines beschleunigten Verfahrens verhalten.

56

4.3.4. Damit dürfte es aber ausgeschlossen sein, die als solche in diesen Fällen in der Regel isoliert stehende Verkürzung (nur) der Beschwerdefrist als unerlässlich und damit erforderlich im Sinne des Art. 136 Abs. 2 B-VG zu qualifizieren. 57

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, die Wortfolge "2, 4 und" sowie den Satz "Dies gilt auch in den Fällen des § 3 Abs. 2 Z 1, sofern die Entscheidung mit der Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist." in § 16 Abs. 1 BFA-VG, BGBl. I 87/2012 idF BGBl. I 24/2016, von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. 58

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein. 59

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 60

Wien, am 27. Juni 2017

Der Präsident:
Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:
Dr. BUCHINGER