



UNHCR-Analyse

des Entwurfs einer B-VG Novelle

(Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010)

www.unhcr.at

Einleitung

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Die überwachende Funktion von UNHCR ist ein integrativer und wesentlicher Bestandteil zur Wahrung des internationalen Flüchtlingsschutzes und explizit in Artikel 8 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem u. a. der Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge gefördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden. Teil dieses humanitären Mandats von UNHCR ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Vor diesem Hintergrund nimmt UNHCR zur vorliegenden Regierungsvorlage für ein *„Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010)“*, in Bezug auf den Asylgerichtshof wie folgt Stellung:

Analyse

Grundsätzliches

Der vorliegende Entwurf einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle sieht die Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit vor. Demnach soll es für jedes Bundesland ein Verwaltungsgericht erster Instanz und für den Bund zwei Verwaltungsgerichte erster Instanz geben („9+2-Modell“). Gegen den von einer Verwaltungsbehörde erlassenen Bescheid soll folglich eine Beschwerdemöglichkeit beim zuständigen Verwaltungsgericht erster Instanz offen stehen, das grundsätzlich in der Sache selbst zu entscheiden hat. Gegen ein erstinstanzliches Urteil kann wiederum Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erhoben werden, dem allerdings ein weitreichendes Ablehnungsrecht zukommen soll. Für Asylsuchende soll diese Verfahrenskonzeption hingegen keine Gültigkeit haben, da die am 1. Juli 2008 in Kraft

getretenen Bestimmungen der Artikel 129c, 129d, 129e und 129f bzw. Artikel 132a B-VG sinngemäß in Artikel 136a, 136b, 136c und 136d *leg.cit.* übernommen werden und somit durch die vorliegende Novelle inhaltlich unberührt bleiben.

Kein Zugang für Asylsuchende zum Verwaltungsgerichtshof

Mit der Übernahme der den Asylgerichtshof betreffenden Bestimmungen der letzten B-VG Novelle (Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird), BGBl. I Nr. 2/2008, werden die damit vorgenommenen asylrechtlich relevanten Änderungen beibehalten: Anstelle des von 1. Jänner 1998 bis 30. Juni 2008 tätigen unabhängigen Bundesasylsenates fungiert seither der Asylgerichtshof als zweite Instanz im Asylverfahren und sind dessen Erkenntnisse einer weiteren Überprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof entzogen. Der Rechtszug zum Verwaltungsgerichtshof wurde auf eine amtswegige Vorlage im Rahmen von Grundsatzentscheidungen des Asylgerichtshofes beschränkt, wobei hervorzuheben ist, dass der Asylgerichtshof seit seinem Bestehen noch keine einzige derartige Grundsatzentscheidung getroffen hat. Die Neukonzeption hatte somit zur Folge, dass Asylsuchende seit dem 1. Juli 2008 keine Möglichkeit mehr haben, sich im Rahmen eines außerordentlichen Rechtsmittelverfahrens an den Verwaltungsgerichtshof zu wenden.

Im Zuge der letzten B-VG Novelle, die im Jahr 2007 vom Gesetzgeber ohne vorangegangenes Begutachtungsverfahren beschlossen wurde, nahm UNHCR kurz vor dessen parlamentarischen Behandlung zum Gesetzesentwurf Stellung¹. Dabei hat UNHCR die Abschaffung der Beschwerdemöglichkeit beim Verwaltungsgerichtshof als ein Rückschritt im österreichischen Flüchtlingsschutz-System qualifiziert, da die als Begründung für die Novelle angeführte Verkürzung der Gesamtdauer von Asylverfahren somit im Wesentlichen durch Einschränkungen des Rechtsschutzes für Asylsuchende erreicht werden sollte. Zum anderen konnte UNHCR keine sachliche Rechtfertigung dafür erkennen, dass Asylsuchende schlechter gestellt werden sollten als Personen, die sich in anderen Verwaltungsmaterien um Rechtsschutz bemühen.² So kann bis heute beispielsweise jede höhere Verwaltungsstrafe – etwa wegen

¹ UNHCR-Analyse des Entwurfs zur Einrichtung eines Asylgerichtshofes (verfassungsrechtlicher Teil), 23. November 2007, abrufbar unter:

http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/5.2._A-Stellungnahmen/047_UNHCR_B-VG-Novelle-AsylGH_23nov07.pdf.

² So auch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), siehe Bericht über Österreich vom 2. März 2010, Absatz 128, abrufbar unter:

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Austria/AUT-CbC-IV-2010-002-DEU.pdf>.

Steuerhinterziehung oder alkoholisierten Lenkens eines Kraftfahrzeuges – von der betroffenen Partei (auch von Fremden) in der Regel auch vor dem Verwaltungsgerichtshof bekämpft werden. Im außerordentlich sensiblen und durch die laufenden gesetzlichen Novellierungen zunehmend komplexen Rechtsbereich des Asylverfahrens, in dem Entscheidungen grundsätzliche menschenrechtliche Fragestellungen bis hin zum Recht auf Leben und dem Grundsatz des *Non-Refoulement* betreffen, wird dieser Rechtsschutz jedoch verwehrt.

Die Ungleichbehandlung von Asylsuchenden tritt besonders deutlich zu Tage, wenn ein Vergleich mit dem Rechtsschutz für Fremde, die keinen Antrag auf internationalen Schutz in Österreich gestellt haben, gezogen wird. So steht diesen Fremden sowohl bisher als auch gemäß dem vorliegenden Entwurf grundsätzlich die Möglichkeit offen, sich zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer im Rechtsmittelverfahren bestätigten Ausweisung an den Verwaltungsgerichtshof zu wenden. Asylsuchende haben ein derartiges Beschwerderecht hingegen im Fall von durch den Asylgerichtshof bestätigte asylrechtliche Ausweisungen seit Juli 2008 nicht mehr – und laut vorliegendem Entwurf soll sich dies auch in Zukunft so bleiben. Somit wird einem Fremden, der keinen Antrag auf internationalen Schutz stellt und sich womöglich unrechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, ein umfassenderer Rechtsschutz zugebilligt, als einem Fremden, der in Österreich um internationalen Schutz ansucht.

Das weiterhin auch Asylsuchenden offen stehende außerordentliche Rechtsmittel einer Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof kann die fehlende Anrufungsmöglichkeit des Verwaltungsgerichtshofes nicht kompensieren. Schließlich ist der Verfassungsgerichtshof nicht dazu berufen, die Rechtmäßigkeit von „Asyl-Entscheidungen“ des Asylgerichtshofes, sondern die Einhaltung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte zu prüfen.

Aus all diesen Überlegungen tritt das UN-Flüchtlingshochkommissariat dafür ein, auch Asylsuchenden unter gewissen Umständen – nämlich unter Anwendung der nun vorgeschlagenen erweiterten Ablehnungsmöglichkeiten für den Verwaltungsgerichtshof – den Rechtszug an diesen wieder zu eröffnen. Aus Sicht von UNHCR ist dies möglich, ohne die im vorliegenden Entwurf einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle formulierten rechtspolitischen Ziele eines „Ausbaus des Rechtsschutzsystems im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung und eines verstärkten Bürgerservice“ sowie der „Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes“ zu gefährden.

Verfahrensbeschleunigung / Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes

Die B-VG Novelle zur Errichtung des Asylgerichtshofes war – ebenso wie der vorliegende Entwurf – von den Gedanken einer Beschleunigung der Gesamtdauer der Verfahren und der Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes getragen. In den Erläuterungen zum damaligen Gesetzesentwurf wurde der Vorteil für Asylsuchende etwa dahingehend beschrieben, „dadurch rascher Gewissheit über die allfällige Zuerkennung von internationalem Schutz (Asyl oder subsidiärer Schutz) zu erlangen“. Weiters wurde erläutert, dass „die teilweise überlange Dauer von Asylverfahren [...] nämlich oft darauf zurückzuführen [ist], dass in vom unabhängigen Bundesasylsenat bereits rechtskräftig entschiedenen Fällen die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts selbst dann angerufen werden, wenn derartige Beschwerden keine oder nur geringe Aussicht auf Erfolg haben“.

Unter Berücksichtigung dieser rechtspolitischen Ziele hat UNHCR darauf hin in seinem Redebeitrag in der vom Verfassungsausschuss des Nationalrats veranstalteten „Öffentlichen Anhörung zum Thema Asylgerichtshof“ empfohlen, dem Verwaltungsgerichtshof ein weitreichendes Recht einzuräumen, die Behandlung von „Asyl-Beschwerden“ abzulehnen.³ Konkret schlug UNHCR damals in einem von österreichischen Verfassungsexperten erarbeiteten Abänderungsantrag zur B-VG Novelle vor, dass der Verwaltungsgerichtshof die Behandlung einer Beschwerde ablehnen können sollte, „wenn sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat“. Der Gesetzgeber ist der Anregung von UNHCR damals jedoch nicht gefolgt, sondern hat stattdessen den Zugang zum Verwaltungsgerichtshof für Asylsuchende gänzlich ausgeschlossen.

UNHCR stellt daher mit großer Freude fest, dass der im Verfassungsausschuss des Nationalrats im November 2007 von UNHCR erstattete Vorschlag eines erweiterten Ablehnungsrechts für den Verwaltungsgerichtshof nunmehr aufgegriffen wurde und Eingang in den Entwurf für einen Artikel 133 Abs. 4 Z 3 B-VG gefunden hat. Dieses Ablehnungsrecht wird es nach Ansicht von UNHCR dem Verwaltungsgerichtshof in Zukunft ermöglichen, im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung aussichtslose Beschwerden rasch und ohne großen Aufwand zu erledigen. Auf diese Weise werden ihm die notwendigen Kapazitäten zur Verfügung stehen, um sich auf die wesentlichsten Fälle konzentrieren zu können.

³ Öffentliche Anhörung zum Asylgerichtshof – Beitrag von UNHCR, 27. November 2007, abrufbar unter:
http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/5.2._A-Stellungnahmen/048_Hearing_UNHCR-Beitrag.pdf.

Dies würde jedoch neben jenen Verwaltungsmaterien, für die der Verwaltungsgerichtshof derzeit zuständig ist, selbstverständlich auch für den Asylbereich gelten. UNHCR ist folglich davon überzeugt, dass das geplante erweiterte Ablehnungsrecht des Verwaltungsgerichtshofes auch ein wirksames Mittel wäre, um eine mögliche Verfahrensverlängerung in aussichtslosen Asylverfahren zu verhindern. Eine Wiedereröffnung des Rechtszugs für Asylsuchende an den Verwaltungsgerichtshof scheint darüber hinaus auch aufgrund der „drastischen Erhöhung des Anfalls an Rechtssachen“⁴ beim Verfassungsgerichtshof geboten, der als nicht ständig tagender Gerichtshof offensichtlich nicht für derart große Beschwerdezahlen konzipiert ist.

Die neuerliche Schaffung eines Rechtszugs in Asylangelegenheiten zum Verwaltungsgerichtshof könnte etwa mittels einer entsprechenden Änderung des neu vorgeschlagenen Artikels 133 B-VG oder durch Eingliederung des Asylgerichtshofes in das zu errichtende Verwaltungsgericht des Bundes ausgestaltet werden. Nur der Vollständigkeit halber soll in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass letztgenannte Variante in den Beschlüssen des Österreich-Konvents hinsichtlich des damals noch bestehenden Unabhängigen Bundesasylsenates empfohlen wurde: *„Grundsätzlich sollten die derzeit bestehenden Unabhängigen Verwaltungssenate (im Folgenden kurz: UVS) in die neu zu schaffenden Landesverwaltungsgerichte und der Unabhängige Bundesasylsenat (im Folgenden kurz: UBAS) in das neu zu schaffende Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz vollständig integriert werden.“*⁵

UNHCR ist aus all diesen Gründen der Ansicht, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010 zum Anlass genommen werden sollte, die Kompetenzen des Verwaltungsgerichtshofes wieder auf den Asylbereich zu erstrecken. Wie in der Regel allen anderen Parteien in Verwaltungsverfahren sollte auch Asylsuchenden der Rechtszug zum Verwaltungsgerichtshof unter denselben Rahmenbedingungen wie in anderen Verwaltungsmaterien offen stehen.

UNHCR
9. April 2010

⁴ Siehe Rede des VfGH-Präsidenten beim 7. Rechtsschutztag des Bundesministeriums für Inneres, 18. November 2009, abrufbar unter:

http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/1/7/1/CH0004/CMS1260949442764/7_rechtsschutztag_bmi.pdf.

⁵ Siehe Bericht des Konvents, Teil 3, Beratungsergebnisse, III. Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, S. 217, abrufbar unter:

http://www.konvent.gv.at/K/DE/ENDB-K/ENDB-K_00001/imfname_036112.pdf.