



UNHCR-Analyse

des Entwurfs

zur Einrichtung eines Asylgerichtshofes

(verfassungsrechtlicher Teil)

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 er u. a. den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt. Teil dieses humanitären Mandats 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 und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird“*, in Bezug auf den Asylgerichtshof wie folgt Stellung:

Analyse

Zeitraumen

Die vorliegende Regierungsvorlage wurde ohne vorangegangenes Begutachtungsverfahren am 7. November 2007 im Ministerrat beschlossen und an den Nationalrat übermittelt. Nicht einmal drei Wochen danach, am 27. November 2007, wird sie im Verfassungsausschuss des Nationalrats behandelt. Eine breite Diskussion über den mit dieser Novelle geplanten Umbau im österreichischen Asylsystem unter Einbeziehung verschiedener Expertinnen und Experten im Verfassungs-, Verwaltungs- und Flüchtlingsrecht konnte auf diese Weise nicht stattfinden. Im Gegenteil, mangels jeglicher Einbeziehung der Zivilgesellschaft in dieser Angelegenheit entsteht der Eindruck, dass eine detaillierte inhaltliche Auseinandersetzung zu diesem Thema nicht erwünscht ist.

UNHCR erachtet die gewählte Vorgehensweise als überstürzt und fragwürdig. Der Umstand einer großen Zahl von offenen Asylverfahren ist seit Jahren bekannt und sollte nun nicht als Rechtfertigung für vorschnelle Maßnahmen ins Treffen geführt werden. UNHCR hat bereits seit Längerem darauf hingewiesen, dass für eine Reduktion der Verfahrensdauer die Asylbehörden mehr Personal benötigen und die Qualität der Asylbescheide verbessert werden muss. Inzwischen wurden hinsichtlich der Qualität der Verfahren verschiedene Schritte gesetzt und mit Inkrafttreten des Asylgesetzes 2005 schließlich sowohl das Bundesasylamt als auch der Unabhängige Bundesasylsenat personell verstärkt. Auf diese Weise konnten die Asylbehörden heuer erstmals seit Jahren mehr Fälle abschließen, als neue hinzukamen.

Die Festlegung auf eine rasche Beschlussfassung zur Einrichtung eines Asylgerichtshofes erfolgt somit ohne Not. Anstatt übereilte Maßnahmen mit potentiell schwerwiegenden Folgen für Schutzsuchende in Österreich zu treffen, plädiert UNHCR für eine besonnene und wohlüberlegte Vorgehensweise, die es erlaubt, die Expertise von Fachleuten im Verfassungs-, Verwaltungs- und Flüchtlingsbereich einzubeziehen. Bei der Umsetzung eines derartig großen Vorhabens in einem menschenrechtlich so sensiblen Bereich wie Asyl sollte man sich mehr Zeit nehmen.

Regelungen zu Verfahren und Organisation

Gemäß Artikel 129f des Entwurfs werden die näheren Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren des Asylgerichtshofes durch Bundesgesetz getroffen.

Ein Entwurf für dieses Bundesgesetz liegt bisher nicht vor. Damit fehlt es an einer Gesamtsicht zum Asylgerichtshof und ist es nicht möglich, eine umfassende, abschließende Beurteilung zu dieser neuen Institution abzugeben. So ist etwa völlig unklar, wie der Asylgerichtshof organisiert sein wird und in welcher Zusammensetzung Entscheidungen getroffen werden. Die Erläuternden Bemerkungen der Regierungsvorlage halten zwar fest, dass die zukünftigen Richterinnen und Richter grundsätzlich in Senaten entscheiden werden. In welchen Fällen dieser Grundsatz durchbrochen wird bzw. wie dieses Vorhaben rechtlich ausgestaltet werden soll, bleibt jedoch gänzlich unklar. Es ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass in Zukunft Einzelrichter Entscheidungen von großer Tragweite treffen, die nicht mehr beim Verwaltungsgerichtshof anfechtbar sind. Allfällige individuelle Fehler könnten somit nicht mehr korrigiert werden.

UNHCR empfiehlt daher, alle im Zusammenhang mit der Schaffung des Asylgerichtshofes notwendigen rechtlichen Bestimmungen als Gesamtpaket vorzulegen und einer Begutachtung zu unterziehen.

UNHCR möchte eindringlich vor einem überstürzten Vorgehen warnen, um zu vermeiden, dass die Einrichtung eines Asylgerichtshofes mit Fehlern behaftet ist. Fehler im Flüchtlingsbereich können bekanntlich mit unabsehbar schweren Konsequenzen für die Betroffenen verbunden sein, weshalb in dieser Hinsicht mit besonderem Bedacht vorgegangen werden sollte.

Kein Zugang zum Verwaltungsgerichtshof

Gemäß Artikel 132a Abs. 1 des Entwurfs soll der Verwaltungsgerichtshof in Hinkunft lediglich über Grundsatzentscheidungen des Asylgerichtshofes sowie über Beschwerden wegen Verletzung dessen Entscheidungspflicht erkennen. Dies hat zur Folge, dass Asylsuchende keine Möglichkeit mehr haben werden, sich zur Überprüfung einer zweitinstanzlichen Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zu wenden. Die Verkürzung der Gesamtdauer eines Asylverfahrens soll somit im Wesentlichen durch Einschränkungen für Asylsuchende beim Rechtsschutz erreicht werden.

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR erachtet diese Einschränkung als eine grobe Lücke im österreichischen Flüchtlingsschutz-System und als einen Schritt in die falsche Richtung. Der Verwaltungsgerichtshof hat in den letzten Jahren bis zu 22% der angefochtenen Bescheide des Unabhängigen Bundesasylsenates behoben, und immer wieder bekamen Flüchtlinge nur mit Hilfe des Verwaltungsgerichtshofes den ihnen zustehenden Schutz.

Der Ausschluss vom Zugang zum Verwaltungsgerichtshof stellt Asylsuchende in Österreich zudem schlechter als Personen, die sich in anderen Verwaltungsmaterien um Rechtsschutz bemühen. Dafür gibt es keinerlei sachliche Rechtfertigung. Im Gegenteil: Insbesondere in einem derart sensiblen Bereich, in dem Entscheidungen grundsätzliche menschenrechtliche Fragen betreffen, sollte der Rechtsschutz auf höchstmöglichem Niveau ausgestaltet sein. Eine Verkürzung des Instanzenzuges trägt diesem Umstand in keiner Weise Rechnung, sondern stellt vielmehr eine Abkehr von den derzeit hohen Schutzstandards in Österreich dar.

Die Einschränkung des Rechtszuges zum Verwaltungsgerichtshof kann auch nicht durch den weiterhin bestehenden Zugang zum Verfassungsgerichtshof kompensiert werden. Schließlich besteht die Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes im Grunde nicht

in der Kontrolle der Auslegung von Sonderverwaltungsrecht oder Verfahrensrecht, sondern darin, die Einhaltung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte zu garantieren. Flüchtlinge, die in Zukunft den Verfassungsgerichtshof anrufen, werden daher in der Regel nicht den Flüchtlingsstatus, sondern lediglich einen minderen Schutz bekommen. Auf diese Weise werden ihnen allerdings die in der Genfer Flüchtlingskonvention garantierten Rechte vorenthalten.

Die Zuerkennung eines nur minderen Schutzes (subsidiärer Schutz, Schutz vor Ausweisung) hätte auch deutliche Nachteile bei den Integrationsbemühungen von Flüchtlingen. So sind subsidiär Schutzberechtigte etwa bei der Familienzusammenführung mit engen Angehörigen benachteiligt und genießen weniger Unterstützung bei ihrer Integration durch öffentliche Stellen. Sollten die Betroffenen lediglich gegen eine Ausweisung geschützt sein, stehen ihnen überhaupt keine Rechte zu. Vielmehr sind sie vom guten Willen des Staates abhängig. Geringerer oder gar kein Status bedeutet somit auch eine Behinderung bei der Integration.

Sollte sich zudem die Annahme bewahrheiten, dass Asylsuchende in Zukunft vermehrt den Verfassungsgerichtshof anrufen werden, liegt die Vermutung nahe, dass sich das Ziel der Verkürzung der Dauer von Asylverfahren nicht realisieren lassen wird. Schließlich verfügt der Verfassungsgerichtshof über deutlich weniger Personal als der Verwaltungsgerichtshof und tagt nicht permanent sondern in Sessionen, die in der Regel vier Mal im Jahr für die Dauer von jeweils etwa drei Wochen stattfinden.

UNHCR anerkennt, dass bei Beibehaltung des Instanzenzuges zum Verwaltungsgerichtshof dieser durch die jüngst vorgenommenen und bereits in Aussicht gestellten zusätzlichen Personalaufstockungen in den Unterinstanzen Gefahr läuft, stärker mit asylrelevanten Beschwerden befasst zu werden. Dies könnte dazu führen, dass sich die Gesamtdauer der Asylverfahren nicht in dem erwünschten Ausmaß verkürzt.

Nach Ansicht von UNHCR sollte dem Verwaltungsgerichtshof daher das notwendige Werkzeug zur Hand gegeben werden, das es ihm erlaubt, aussichtslose Beschwerden rasch und ohne großen Aufwand zu erledigen, um sich auf die wichtigen Fälle konzentrieren zu können.

Ein genereller Ausschluss der Kontrollfunktion des Verwaltungsgerichtshofes ist jedoch der falsche Weg.

UNHCR
23. November 2007