

VERWALTUNGSGERICHTSHOF

PRÄSIDIUM

Zl. 1706/5-Präs/2005

A-1014 Wien, Judenplatz 11

Telefon: (01) 531 11, DW.

Telefax: (01) 53 28 921

DVR: 0000141

An das
Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7
1014 Wien

Zu GZ 76201/1383-III/1/c/05

Zu den mit dem oben zitierten Schreiben übermittelten Gesetzentwürfen nimmt das Präsidium des Verwaltungsgerichtshofes wie folgt Stellung:

I. Als Vorbemerkung ist festzuhalten, dass nur zu den die Funktionsfähigkeit des VwGH unmittelbar betreffenden Problemen Stellung genommen wird. Eine rechtspolitische Bewertung der vorliegenden Gesetzesvorhaben erfolgt nicht. Insbesondere wird auf mehrfach vorhandene legistische Unzulänglichkeiten, auf allfällige Verfassungswidrigkeiten sowie auf gegebene Richtlinien- oder Konventionswidrigkeiten nicht eingegangen. Das ist Sache der Rechtsprechung der zuständigen Senate und kann nicht durch das Präsidium des VwGH vorweggenommen werden.

An dieser Stelle ist aber auch festzustellen, dass der vorliegende Entwurf eines Asylgesetzes 2005 gegenüber der "Diskussionsgrundlage" vom Jahresbeginn aus der Sicht des VwGH zum Teil erhebliche Verbesserungen aufweist.

II. Allgemeines

1. Im Hinblick auf die - schwerpunktartig auf Asylfragen konzentrierte - Entstehungsgeschichte der vorliegenden Gesetzesentwürfe soll zunächst der aktuelle Stand der Behandlung asylrechtlicher Beschwerden durch den VwGH skizziert werden, der ein deutliches Licht auf die relativ geringen quantitativen Auswirkungen der Rechtskontrolle durch den VwGH auf die Zahl der in Österreich aufhältigen Asylwerber bzw. Fremden wirft:

Nach dem aktuellen Mengengerüst (Stand 31. Dezember 2004) sind - bei rund 1000 unerledigten Beschwerden - nur ca. 12 % älter als zwei Jahre, mehr als ein Drittel der Beschwerden werden in einem Zeithorizont von unter einem Jahr (und davon zu einem

großen Teil ganz erheblich kürzer) erledigt. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass als dringlich erkannte Verfahren - so weit möglich - einer raschen Erledigung zugeführt werden.

In der Art der Entscheidungen zeigt sich das Bild, dass bei den im Jahr 2003 erledigten 1105 Beschwerdeverfahren die angefochtenen Bescheide in nur 260 Fällen (23,5 %) aufgehoben werden mussten. Im Jahr 2004 konnten 1156 Beschwerdefälle erledigt werden (gegenüber einem Neuanfall von 896 Beschwerden), wovon es in nur 200 Fällen (17,3 %) zu Aufhebungen kam.

Die (auf einem ohnehin niederem Niveau stehende) "Aufhebungsquote" ist also sinkend, die Zahl der Erledigungen übersteigt den Neuanfall nicht unbeträchtlich. Auch die Zahl der beim VwGH mehrjährig anhängigen Fälle ist relativ gering. Die Tendenz zur zeitnahen Erledigung steigt. Die dargestellte Entwicklung zeigt aber auch, dass sich das Verhältnis zwischen dem UBAS und dem VwGH - in den hier relevanten schwierigen Rechtsfragen - immer besser eingespielt hat. In immer mehr Fällen kann der VwGH daher von seinem Ablehnungsrecht Gebrauch machen und sich auf die Lösung erheblicher Rechtsfragen konzentrieren.

Das Präsidium des VwGH betont diese positive Entwicklung deshalb, weil sich die politische Ebene dessen bewusst sein muss, dass mit der Vollziehung eines neuen Asylgesetzes - wie immer man dessen Inhalt rechtspolitisch bewertet - in jedem Fall ein erheblicher Mehraufwand für den VwGH verbunden sein wird. Zahlreiche neue oder neu formulierte Bestimmungen werden "auszujudizieren" sein. Dies wird zu einem Ansteigen der Beschwerden beim VwGH führen, deren Erledigung eine bestimmte Zeit in Anspruch nimmt und es wird Zeit kosten, bis die Asylbehörden auf diese Rechtsprechung eingestellt sind. Wenn es daher in der Folge (wieder) zu einem Anstieg offener asylrechtlicher Beschwerden beim VwGH kommen wird und zu entsprechend längeren Erledigungszeiten, so wird dies keinesfalls dem VwGH anzulasten sein. Eine solche Entwicklung könnte bei einer nur punktuellen Novellierung des bestehenden Gesetzes - im (aus rechtlichen und politischen Gründen) unbedingt für erforderlich gehaltenen Ausmaß - ganz entscheidend gemildert werden.

2. Vor dem Hintergrund der unter 1. skizzierten Überlegungen über Zusatzbelastungen des VwGH durch ein gänzlich neues Asylgesetz 2005, die in abgewandelter Form auch für den Entwurf eines ebenfalls insgesamt neuen Fremdenpolizeigesetzes gelten, ist angesichts der notorischen Überlastung des VwGH, dessen Kapazitäten in einem beträchtlichen Teil im

Asyl- und Fremdenrecht gebunden sind, ein allgemeinerer, die Behördenstruktur betreffender Konnex herzustellen:

Die Neuregelungen im Bereich der Fremdenpolizei sollten nach Ansicht des VwGH in einem Zusammenhang mit der bald zu erwartenden Vorabentscheidung des EuGH im Verfahren C-136/03 stehen. Nach den klaren, auf Vorjudikatur beziehenden Ausführungen des Generalanwaltes in seinen Schlussanträgen vom 21. Oktober 2004 ist anzunehmen, dass (jedenfalls) bei fremdenpolizeilichen Maßnahmen gegen EU-Bürger und begünstigte Drittstaatsangehörige (allenfalls auch betreffend die sogenannten "Assoziationstürken") ein mit Tatsachenkognition ausgestattetes Tribunal über die Rechtmäßigkeit des Eingriffs abprechen muss (vgl. im Übrigen auch Art. 31 der RL 2004/38/EG). Aus der Sicht des Präsidiums des VwGH wäre legislatisch hier unbedingt vorzukehren, wenn man nicht einen absehbaren und strukturell einschneidenden Novellierungsbedarf schon bei der Schaffung eines neuen Gesetzes in Kauf nehmen will.

Nach dem Vorblatt zu den erläuternden Bemerkungen soll - ohne dass dies allerdings im vorgeschlagenen Normtext zum Ausdruck kommt - in diesen Fällen ein Rechtszug an die UVS beabsichtigt sein. Das wird jedoch nur hinsichtlich der "EU-Staatsangehörigen und begünstigten Drittstaatsangehörigen" ins Auge gefasst, für andere Fremde bleibt der Instanzenzug an die Sicherheitsdirektion. Nach Auffassung des VwGH ist ein unterschiedlicher Instanzenzug mit verschiedenen Rechtsschutzgarantien nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung von Fremden in Frage zu stellen, sondern sprechen auch praktische Überlegungen - es wären dann in diesem Bereich insgesamt 18 Berufungsbehörden eingerichtet - gegen eine solche Lösung. Es sollte daher - auch aus Gründen der Rechtssicherheit - erwogen werden, einen (für alle Fremden einheitlichen) allgemeinen Rechtszug an ein "Tribunal" vorzusehen und diese Zuständigkeit beim UBAS (oder bei einer ähnlichen Organisationseinheit mit Tribunalcharakter) zu konzentrieren.

In diesem Zusammenhang - und im Blick auf die bereits erwähnte Gesamtsituation des VwGH - ist auch daran zu erinnern, dass der "Österreich-Konvent" insoweit erfolgreich verlaufen ist, als ein allgemein akkordiertes System einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Stufe entworfen wurde. Insbesondere soll es ein Verwaltungsgericht des Bundes erster Instanz geben, mit den Aufgaben des UBAS im Kernbereich und weiteren Zuständigkeiten. Aus Anlass der vorliegenden Gesetzesvorhaben würde sich die Gelegenheit bieten, dieses verfassungspolitische Vorhaben in Bezug auf weitere Materien wie dem Fremdenrecht, das beim VwGH beträchtliche Kapazitäten bindet, mit Nachdruck voranzutreiben. Nur wenn ein

echtes Verwaltungsgericht erster Instanz vor dem VwGH entscheidet und die in Form eines Erkenntnisses vom VwGH zu erledigenden Beschwerden, auf die wirklich wichtigen und schwierigen Fälle beschränkt wird (Ablehnungsrecht), kann es zu einer nachhaltigen Entlastung des VwGH und zu einer Konzentration auf die eigentliche Aufgabe des VwGH als durchgängig zeitnahes Rechtsschutzorgan kommen.

III. Besonderes

1.1. Der Entwurf des Asylgesetzes 2005 sieht in mehreren Bereichen eine Verkürzung der Entscheidungsfristen für den UBAS vor. Nun besteht beim Präsidium des VwGH Verständnis dafür, dass an die betreffende Organwalter gerichtete Verhaltensnormen dazu beitragen sollen, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen und dienst- bzw. disziplinarrechtliche Maßnahmen schärfer zu konturieren. Es ist aber nicht zielführend, diese Fristen so auszugestalten, dass sie im Sinne des Art. 132 B-VG i.V.m. § 27 VwGG zu einer Verletzung der Entscheidungspflicht durch die Behörde führen. Sonst könnte dies in großer Zahl Säumnisbeschwerden beim VwGH auslösen, zumal die gewählten Formulierungen keinen Spielraum für Fälle mit (etwa infolge entsprechenden Ermittlungsaufwandes) längerem Zeitbedarf zuzulassen scheinen.

Grundsätzlich ist die Säumnisbeschwerde nach Art. 132 B-VG ein Instrument im Verhältnis zwischen einer weisungsgebundenen Verwaltungsbehörde und dem VwGH. Strukturelle Probleme können über diesen Rechtsweg nicht gelöst werden und treten in der Praxis auch nicht auf, stets handelt es sich um Einzelfälle. Daraus folgt, dass etwaige Probleme, die beim UBAS etwa wegen personeller Unterdotierung oder aus sonstigen - in den Personen der Organwalter gelegenen - Gründen, aber auch wegen einer faktischen Unmöglichkeit auftreten, nicht im Wege des Säumnisverfahrens beim Verwaltungsgerichtshof, der jedenfalls für inhaltliche Erledigungen im Asylverfahren strukturell nicht eingerichtet ist, gelöst werden können. Vielmehr käme es im Ergebnis nur zu einer Verlagerung der unerledigten Verfahren. Nach Ablauf der dem UBAS gesetzten Erledigungsfrist wäre dann eben der VwGH überlastet. Dies würde zur rechtspolitischen Forderung führen, die gesetzlichen Fristen für die Verwaltungsbehörde entsprechend zu verlängern, was wiederum dem Sinn der Konstruktion des Art. 132 B-VG zuwiderliefe.

Nach Ansicht des VwGH sollten daher die betreffenden Bestimmungen eindeutig als Verhaltensnormen und nur als solche formuliert werden. Es sollte klar zum Ausdruck gebracht werden, dass die im Gesetz vorgesehen kürzeren Entscheidungsfristen für die

Zulässigkeit einer Säumnisbeschwerde unbeachtlich sind und es insoweit bei der generellen Regelung des § 27 Abs. 1 VwGG zu verbleiben hat.

1.2. Nach Einschätzung des VwGH liegen viele Probleme des Asylwesens weniger im rechtlichen Bereich, als vielmehr in den faktischen Gegebenheiten. Daraus folgert, dass verfahrensrechtliche Konstruktionen grundsätzlich wenig geeignet sind, diese Probleme zu lösen bzw. nur Scheinlösungen bewirken können. Vor allem erscheint es grundsätzlich unerlässlich, die Verfahrenswege so zu gestalten, dass den Asylbehörden, aber auch dem VwGH vor allem eine konzentrierte Entscheidung der materiellen Fragen möglich wird. Keinesfalls sollten Seitenwege eröffnet werden, bei denen verfahrensrechtliche Bescheide - mit zum Teil schwierigen Tatsachen- und Rechtsfragen - durch den VwGH zu überprüfen sind, ohne dass dies für die Lösung der Asylfrage, die häufig wesentlich einfacher zu klären wäre, von Nutzen ist.

In diesem Sinne liegt für den VwGH eine verfehlte Konstruktion vor allem darin, dass künftig Verfahren über Berufungen in Asylverfahren mit feststellendem Bescheid einzustellen sind, wenn sich der Asylwerber dem Verfahren entzogen hat (§ 24 Abs.1 iVm Abs. 3). Das damit offensichtlich verbundene rechtspolitische Ziel, "Rechtskraft zu schaffen", steht nach Auffassung des VwGH in keinem Verhältnis zu den in diesem Zusammenhang zu erwartenden rechtlichen und faktischen Schwierigkeiten. Entzieht sich der Asylwerber dem Verfahren auf Dauer ist das Verfahren mit seiner (bisher im § 30 AsylG vorgesehenen, durch Aktenvermerk vorzunehmenden) Einstellung ohnehin endgültig erledigt. Verlangt der Asylwerber aber die Fortsetzung des eingestellten Verfahrens und ist er nunmehr für die Behörde wieder erreichbar, besteht kein Hindernis das Berufungsverfahren rasch einer inhaltlichen Erledigung zuzuführen. Nach der im Entwurf vorgesehenen Lösung wird der wieder "auftauchende" Asylwerber (erstmalig) mit dem das Verfahren erledigenden Einstellungsbescheid konfrontiert. Diesfalls ist zu erwarten, dass der Asylwerber zunächst die im § 24 Abs. 1 des Entwurfs umschriebenen Voraussetzungen für die Annahme einer Verfahrensentziehung bestreitet. Er wird den Einstellungsbescheid (unter Umständen verbunden mit einem an den VwGH gerichteten Wiedereinsatzantrag) voraussichtlich mit Beschwerde bekämpfen oder beim UBAS die Verfahrensfortsetzung und Behebung des Einstellungsbescheides beantragen, dessen Entscheidung wiederum eine Beschwerdemöglichkeit eröffnet. Verfahrensgegenstand wäre jeweils nur die - im Tatsächlichen schwierig zu klärende und mit komplizierten Rechtsproblemen verbundene - Frage der Rechtmäßigkeit der seinerzeitigen Einstellung.

Die ins Auge gefasste Konstruktion löst das Problem daher nur scheinbar, mit der bescheidmäßigen Einstellung ist - anders als mit einer raschen inhaltlichen Erledigung des Berufungsverfahrens - nichts gewonnen. Die dadurch bewirkte Verlagerung der Belastung zum Höchstgericht ist aus der Sicht des Präsidiums des VwGH abzulehnen.

1.3. In die gleiche problematische Richtung führen auch die im § 43 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehenen "Leitentscheidungen" des UBAS. Zwar kann sich der UBAS auf diese Weise eine verfahrensmäßige Erleichterung (Möglichkeit des Absehens von einer mündlichen Verhandlung in einem gleichgelagerten Folgeverfahren) verschaffen, doch entsteht unter einem ein neuer Beschwerdegrund vor dem VwGH. Dem Beschwerdeführer wird es nämlich nicht verwehrt sein, einerseits die Richtigkeit der Leitentscheidung in Frage zu stellen und andererseits einzuwenden, dass sein konkreter Fall, in dem von der mündlichen Verhandlung abgesehen wurde, der Leitentscheidung gar nicht entspricht. Auch hier hätte sich der VwGH wiederum statt mit der eigentlichen Hauptfrage mit zum Teil sehr schwierigen verfahrensrechtlichen Problemen zu befassen. Wenn dabei die im Entwurf vorgesehenen unbestimmten Gesetzesbegriffe und Ermessensdeterminanten erst ausjudiziert werden müssen, so versteht es sich von selbst, dass dies zu Unsicherheiten und Divergenzen in der Vollzugspraxis und zu einem erheblichen Mehraufwand des VwGH führen wird, der in keinem Verhältnis zum erhofften Einsparungseffekt beim UBAS steht.

2.1. Für den Bereich des Entwurfes zum Fremdenpolizeigesetz 2005 ist es ein dringendes Anliegen des Verwaltungsgerichtshofes, keine direkte Beschwerdemöglichkeit gegen Bescheide der ersten Instanz vorzusehen. Derartiges ist schon de lege lata etwa bei der Anordnung der Schubhaft der Fall. Man ist hier offensichtlich noch von der historischen Annahme ausgegangen, dass die UVS lediglich die Haftprüfung vornehmen sollen; eine Annahme, die wegen der zwischenzeitig erfolgten Erweiterung der Zuständigkeitsbereiche der UVS überholt scheint. Angesichts der häufig zu beobachtenden geringen Qualität vieler (erst- und letztinstanzlicher) Bescheide führt dies in zahlreichen Fällen zur Aufhebung der Bescheide durch das Höchstgericht, zumal eine "Sanierungsmöglichkeit" durch die Berufungsbehörde nicht gegeben ist. Gleiche Überlegungen haben aber auch für die anderen im § 9 Abs. 2 und 3 des Entwurfes vorgesehenen Fälle der Verkürzung des Instanzenzuges zu gelten. Es versteht sich von selbst, dass die diesbezügliche Belastungssituation des VwGH durch Vorsehen eines administrativen Instanzenzuges gemindert werden könnte.

2.2. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die strukturellen Änderungen im Bereich der Schubhaft - vor allem im Hinblick auf die erweiterten Möglichkeiten der

Schubhaftverhängung, wegen des Entfalls einer Höchstdauer und angesichts der für bestimmte Fälle vorgesehenen regelmäßigen Überprüfungen der Zulässigkeit der weiteren Anhaltung - ein beträchtliches Ansteigen der diesbezüglichen Beschwerden an den VwGH erwarten lässt, dem keine Entlastungsmaßnahmen gegenüberstehen.

2.3. In diesem Zusammenhang ist daher nochmals auf die allgemeinen verfassungspolitischen Überlegungen (vgl. II.2.) zu verweisen. Eine Umsetzung dieses Anliegen könnte eine einheitliche Behördenstruktur mit einheitlichen Rechtsweggarantien eröffnen, was im Sinne der Erzielung von Synergieeffekten bei nur einer Organisationseinheit auch der Vereinfachung der Verwaltung dient.

Unter einem ergehen 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme an das Präsidium des Nationalrates.

W i e n , am 12. April 2005

Der Präsident:

J A B L O N E R

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

