

Abweichende persönliche Stellungnahme

gemäß § 42 Abs. 5 GOG

**der Abgeordneten Dr. Eva Glawischnig-Piesczek, Mag. Brigid Weinzierl
und Mag. Albert Steinhauser**

zum Bericht des Verfassungsausschusses in 370 der Beilagen betreffend Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird (314 der Beilagen)

1. Zur Vorgangsweise

Erster Streich

Der Expertenentwurf zur Verfassungsreform, der am 23. Juli 2007 acht Wochen in die Begutachtung geschickt wurde, muss – im Rückblick - als reines Ablenkungsmanöver betrachtet werden. Darin war noch ein Bundesverwaltungsgericht vorgesehen, indem viele Materien - auch die Asylbescheide – behandelt werden sollten. Hernach war gemäß Expertenentwurf die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofs vorgesehen, also eine Verwaltungsinstanz und zwei Verwaltungsgerichtsinstanzen! Am 7. 11. wurde überfallsartig im Ministerrat eine Regierungsvorlage für die Einführung eines Asylgerichtshofs inklusive Ausschaltung des Verwaltungsgerichtshofs beschlossen, der selbst den Regierungsmitgliedern nur knapp vorher übermittelt worden war. Die Öffentlichkeit bekam den Entwurf erst tags darauf zu Gesicht, nachdem der Entwurf dem Parlament übermittelt worden war. Eine Beschlussfassung im Plenum des Nationalrats ist für 5. 12. 2007 geplant.

Einer außerplanmäßigen Einberufung des Verfassungsausschusses am 27. 11. 2007 stimmten die Grünen nur unter der Bedingung zu, dass ein öffentliches Hearing zu dem Gesetzesentwurf stattfinde. Der Regierungsvorlage zum Asylgerichtshof war ja kein Ministerialentwurf vorausgegangen, sodass auch keine Begutachtung stattgefunden hatte. Seitens der Grünen wurden 7 Personen für das Hearing vorgeschlagen, Konsens konnte nur für 4 Personen gefunden werden, nämlich für die Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes, für den Vorsitzenden des Unabhängigen Asylsenats und für einen Vertreter des UNHCR.

Zweiter und dritter Streich

Ebenfalls überfallsartig wurde dann am Freitag, dem 23. November, um 18.02 Uhr das Verfahrensrecht für den Asylgerichtshof und weitreichende andere Änderungen des Verwaltungs- und des Verfassungsgerichtshofgesetzes (28 Seiten Gesetzestext) im Wege eines § 27-Antrags übermittelt. Formal wird ein § 27-Antrag in der Ausschusssitzung eingebracht. Es ist unverständlich, warum die so bedeutsame Materie des Verfahrensrechts vor dem Asylgerichtshof im Wege eines § 27-Antrags vorgelegt wurde, bedeutet dies doch eine wesentliche Verkürzung des parlamentarischen Verfahrens und eine viel spätere Information der Öffentlichkeit. Aus diesem Grund ist ein § 27-Antrag auch nur dann zulässig, wenn er in inhaltlichem Zusammenhang mit dem im Ausschuss auf der Tagesordnung stehenden Geschäftsstück steht. Der gegenständliche Antrag enthält aber zu allem Überduss viele Änderungen, die überhaupt nicht in Zusammen-

hang mit der Einführung des Asylgerichtshofes stehen. So stehen von den 51 Änderungsziffern zum Verwaltungsgerichtshofgesetz etwa zwei Ziffern in Zusammenhang mit dem Asylgerichtshof, der Rest betrifft zB Kostenfragen. So wird die Pauschalgebühr, die bei Einreichung von Beschwerden zu zahlen ist, von € 180,-- auf € 220,-- erhöht.

Vierter Streich

Doch damit nicht genug. Aufgrund von Medienberichten war ein Abänderungsantrag zur B-VG-Novelle zu erwarten, doch wurde dieser erst rund eineinhalb Stunden vor Beginn der Ausschusssitzung übermittelt. Selbst wenn man in Anschlag bringt, dass der Tagesordnungspunkt in der Sitzung vom 27. 11. nicht abgeschlossen wurde und auf den nächsten Tag 8.30 Uhr vertagt wurde, wurde die vereinbarte Mindestfrist für die Übermittlung von Abänderungsanträgen von 24 Stunden nicht eingehalten.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass eine Regierung und deren Fraktionen ein Parlament kaum schäbiger behandeln können, wie es in diesem Fall geschehen ist. Und dies in Zusammenhang mit einer Verfassungsänderung, die in die Grundfesten der Rechtsstaatlichkeit eingreift! Es ist evident, dass dieser Weg deshalb gewählt wurde, um Kritik in der Sache so wenig wie möglich Chance zur Entfaltung zu geben. Dieses Kalkül dürfte freilich – auch dank des Engagements zahlreicher Institutionen und zivilgesellschaftlicher Organisationen – nicht aufgegangen sein.

Zur Konstruktion Asylgerichtshof gemäß der Regierungsvorlage unter Berücksichtigung des Abänderungsantrags im Ausschuss

Gegenüber dem geltenden System bringt die Regierungsvorlage für die AsylwerberInnen folgende gravierende Verschlechterungen:

Entfall einer Instanz: Der Verwaltungsgerichtshof, der laut Verfassung die Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung sichern soll, kann vom Asylwerber/von der Asylwerberin nicht mehr angerufen werden.

„Amtsbeschwerde des Bundesministers“: Nur das Asylgericht oder der Bundesminister für Inneres können eine Grundsatz-Rechtsfrage dem Verwaltungsgerichtshof zur Entscheidung vorlegen. Dies muss geschehen, wenn von der bisherigen Rechtsprechung des VwGH abgegangen wird. Damit gelangt aber nicht der Einzelfall zum VwGH. Der/die AsylwerberIn wird zum Zaungast.

Entscheidungsfrist des VwGH: Dem Verwaltungsgerichtshof wird erstmals eine Entscheidungsfrist im Sinne einer Fallfrist gesetzt. Entscheidet der VwGH nicht innerhalb von 6 Monaten in der Rechtsfrage, gilt die Grundsatzentscheidung des Asylgerichtshofs als bestätigt.

Ablehnungsmöglichkeit des VfGH trotz der Tatsache, dass der/die Asylwerberin den VwGH nicht anrufen kann: Schon derzeit kann der VfGH die Behandlung von Beschwerden ablehnen, wenn sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat oder von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage nicht zu erwarten ist. Dieses problematische Ablehnungsrecht ist aber nur bei Beschwerden möglich, die an den VwGH abgetreten werden können. Der Entwurf sieht die Ablehnung von Asylbeschwerden vor, obwohl der VwGH nicht angerufen werden kann.

Eine weitere Einschränkung der nach Art 144a des Entwurfs zulässigen Verfassungsbeschwerde unternehmen die Erläuterungen: „Im Hinblick auf die Verbindlichkeit von Grundsatzentscheidungen kann eine Entscheidung des Asylgerichtshofes, der eine (rechtskräftige) Grundsatzentscheidung zugrunde liegt, mit der Behauptung, die darin vorgenommene rechtliche Beurteilung sei denk unmöglich, beim Verfassungsgerichtshof nicht mehr mit Erfolg angefochten werden.“

Das Prinzip der fixen Geschäftsverteilung wird im Verwaltungsgerichtshof als auch im Asylgerichtshof gelockert: Ein zugewiesener Fall darf nicht nur im Fall der Verhinderung/Behinderung abgenommen werden, sondern auch wenn der/die zuständige RichterIn „wegen des Umfangs seiner Aufgaben an deren Erledigung innerhalb einer angemessenen Frist gehindert ist“. Die fixe Geschäftsverteilung ist eine der Unabhängigkeitsgarantien der Gerichte.

Hervorzuheben ist, dass der Asylgerichtshof nicht dieselben Garantien der Unabhängigkeit wie der Verwaltungsgerichtshof hat (daher kann er diesen nicht ersetzen – wie gerne argumentiert wird):

Besetzung: VwGH – die Mitglieder werden auf Vorschlag der Vollversammlung vom Bundespräsident ernannt (Ausnahme Präsident und Vizepräsident), Asylgerichtshof – die Bundesregierung entscheidet, wer Mitglied ist.

Qualifikation: für den Asylgerichtshof ist kein Richterdr Drittel wie für VwGH vorgesehen.

Die Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung setzen am falschen Ort an:

Die breite Ausschöpfung des gesamten Rechtsweges ist in Zusammenhang mit der hohen Fehlerquote der Entscheidungen erster und zweiter Instanz zu sehen. So berichtete der UBAS-Vorsitzende im Hearing, dass im ersten Halbjahr 2007 3.181 Entscheidungen des Bundesasylamts bestätigt wurden, aber auch 3.187 behoben wurden, wobei der UBAS in 1.124 Fällen entgegen der Entscheidung des Bundesasylamts Flüchtlingsstatus zuerkannt habe. Der Präsident des Verwaltungsgerichtshofes berichtete im Hearing, dass die aktuelle Aufhebungsquote (Aufhebungen von UBAS-Bescheiden) beim VwGH bei 14% liege. In der Vergangenheit lag die Quote auch schon bei 22%.

Will man die Verfahren verkürzen, muss man in die Ressourcen- und Qualitätssicherung der ersten und zweiten Instanz investieren. Entsprechen erst- und zweitinstanzliche Bescheide in hohem Maße bereits der Gesetzeslage, kommt es zu weniger Aufhebungen durch die höhere Instanz und die Beschwerdequote geht naturgemäß zurück. Es ist des Rechtsstaats Österreich nicht würdig, dass die Gesamtverfahrensdauer dadurch verkürzt wird, dass ein Höchstgericht ausgeschaltet wird.

Die Überführung vom UBAS zum Asylgerichtshof und die neue Verfahrenslage samt den Problemen des Übergangsrechts wird naturgemäß zu Verzögerungen führen. Das Arbeiten in Zweiersenaten (resp. Fünfersenaten) am Asylgerichtshof statt bisher Entscheidungen der EinzelrichterInnen erfordert mehr Ressourcen. Warum hat man dann nicht gleich den Zugang zur dritten Ebene belassen?

Der Regelungswahn des Gesetzgebers im Asylbereich ist unverständlich. Es handelt sich mit dieser Novelle nach den Reformen von 2003 und 2005 um die dritte Reform. Das führt dazu, dass ein Großteil der dringend notwendigen Ressourcen in zusätzliche Bürokratie und Schulung aufgeht.

Die Unabhängigkeit der UBAS-Mitglieder ist schon jetzt nicht mehr gegeben, denn alle müssen um ihre Übernahme in den Asylgerichtshof bangen. Die Bundesregierung wird auf einvernehmlichen Vorschlag von Innenminister und Bundeskanzler (so erläuternd Bundesminister Platter im Verfassungsausschuss) über die Übernahme entscheiden. Die Übernahme der BewerberInnen kann abgelehnt werden, wenn „unter Berücksichtigung auf ihren bisherigen Verwendungserfolg als Mitglieder des unabhängigen Bundesasylsenates die persönliche und fachliche Eignung für die Erfüllung der Aufgaben, die mit der vorgesehenen Verwendung als Richter des Asylgerichtshofes verbunden sind, nicht erwarten lassen.“ Auch für die zusätzlichen Stellen hat die Bundesregierung, sprich der Innenminister und der Bundeskanzler, das letzte Wort, eine Selbstergänzung durch einen bindenden Vorschlag der Vollversammlung des Gerichts ist nicht vorgesehen. Es darf bezweifelt werden, dass sich der Asylgerichtshof von den politischen Wunschvorstellungen einer restriktiven Asylgewährung emanzipieren kann, insbesondere als zusätzlich noch der Innenminister ein Instrument, nämlich den Antrag auf Grundsatzentscheidung durch den Verwaltungsgerichtshof in letzter Minute dazu bekommen hat und so von einer Balance nicht die Rede sein kann.

Der koalitionsäre Abänderungsantrag beseitigte die vorgesehene einfachgesetzliche Zuständigkeitserweiterung des Asylgerichtshofes. Dies ist im Sinne einer Schadensbegrenzung zu begrüßen. Allerdings wurde auch die Säumnisbeschwerde der AsylwerberInnen an den Verwaltungsgerichtshof gestrichen. In Summe führte also all die von Ministerin Berger und den sozialdemokratischen Abgeordneten vorgebrachte Kritik zu keinerlei Verbesserung für den Rechtsschutz der AsylwerberInnen, der Abänderungsantrag schnitt vielmehr den noch ausnahmsweise, also im Säumnisfall, verbliebenen Zugang zum VwGH ab.

Sonstige ausgewählte Bestimmungen der Regierungsvorlage

a) Weisungsfreie Organe

Das B-VG gibt die Weisungsgebundenheit der Verwaltung vor (mit Ausnahmen wie zB den Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag und der Selbstverwaltung), sodass Weisungsfreistellungen von Organen bis dato immer in Verfassungsrang erfolgen mussten. Nunmehr soll dies auch einfachgesetzlich ermöglicht werden. Artikel 20 sieht für bestimmte Materien auch die Einrichtung weisungsfreier Organe vor, ein Aufsichts- und Informationsrecht sowie ein Abberufungsrecht des obersten Organs muss jedoch vorgesehen werden.

Weiters wird in einem neuem Artikel 52 Abs 1a vorgesehen, dass Ausschüsse des Nationalrats und des Bundesrats die Anwesenheit des Leiters/der Leiterin eines weisungsfreien Organs verlangen können.

Grundsätzlich ist hier eine gewisse Adaptierung der Verfassung an die realen Verhältnisse sinnvoll, zumal viele EU-Vorschriften unabhängige Organe zwingend machen. Der Entwurf ist jedoch abzulehnen, weil

er keine Unabhängigkeitsgarantien vorsieht,

kein Mischsystem wie mit Kostelka/Holoubek im Konvent vorgeschlagen wird (schriftliche, transparente Weisungen zur Steuerung in bestimmten Bereichen)

die Anwendungsfälle zu weit gefasst sind, insbesondere ist die Ermächtigung an die Länder, quasi in allen Materien und für sämtliche Verwaltungsfunktionen weisungsfreie Organe einzurichten, übers Ziel schießend!

b) Ratifikation von Staatsverträgen

aa) Vereinfachte Änderung

Zuweilen sehen Staatsverträge eine Änderung der Staatsverträge durch Organe, die durch den Staatsvertrag eingerichtet wurden, oder eine Änderung durch einfache Mehrheit der Vertragsparteien vor. Gemäß der Verfassung bedarf aber auch diese vereinfachte Änderung der Ratifikation. In der Vergangenheit wurde dies im Einzelfall durch Verfassungsbestimmungen ausgeschlossen. Im Sinne der Verfassungsvereinbarung soll dies nunmehr nicht mehr notwendig sein, im Einzelfall kann sich der Nationalrat jedoch eine Genehmigung auch vereinfachter Änderungen vorbehalten.

Die Änderung ist nachvollziehbar, insbesondere als den grünen Bedenken im Zuge der Konventsverhandlungen in zweierlei Hinsicht Rechnung getragen wurde: a) Es wurde im Text klargestellt, dass es sich nur um „vereinfachte“ Änderungen handeln kann. b) Es wurde der Forderung entsprochen, dass der Nationalrat bereits vor Abschluss eines Staatsvertrags den Nationalrat zu informieren hat (siehe Art 50 Abs 5 Regierungsvorlage).

bb) Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht

Für Beitrittsverträge und andere Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union soll laut Entwurf kein gesondertes Ermächtigungs-BVG mehr notwendig sein, sondern eine Ratifikation durch den Nationalrat und den Bundesrat mit 2/3-Mehrheit ausreichend sein, allerdings „unbeschadet des Art 44 Abs 3“. Art 44 Abs 3 B-VG lautet:

„(3) Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung, eine Teiländerung aber nur, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird, ist nach Beendigung

des Verfahrens gemäß Art. 42, jedoch vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten, einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen.“

Die Erläuterungen (zu Zif 13) führen dazu an, dass im Fall, dass eine Vertragsänderung eine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellt, ein Ermächtigungs-BVG notwendig ist und dieses dann der zwingenden Volksabstimmung zu unterziehen sei. Auf die Möglichkeit, dass auf Verlangen eines Drittels des Nationalrats oder des Bundesrats ein Ermächtigungs-BVG vorzusehen und dieses der Volksabstimmung zu unterziehen ist, wird nicht eingegangen. Im Verfassungsausschuss wurde daher zu Recht vorgebracht, dass mit dieser Interpretation das Niveau der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten geschmälert würde, was abzulehnen ist.

Universitäten

Der Universitätsartikel ermöglicht, auf die verstreuten Verfassungsbestimmungen im Universitätsrecht zu verzichten, bringt aber kein Mehr an Garantien wie die gesicherte Mitwirkung aller Universitätsangehörigen oder die Gebührenfreiheit.

Verfassungsbereinigung

Der größte Teil der Verfassungsbereinigungen des Artikel 2 war Gegenstand der Beratungen im Konvent und ein Teil steht auch in Zusammenhang mit den Verfassungsänderungen in Artikel 1 der Regierungsvorlage. An die 20 Bestimmungen sollen jedoch neu hinzu gekommen sein. Aufgrund der gedrängten Zeit waren ausführlichere Gespräche nicht möglich. Aus diesem Grunde konnte zu Artikel 2 keine abschließende Meinung gebildet werden. Eine Zustimmung zur Regierungsvorlage kam ja ohnehin schon wegen Artikel 1 nicht in Frage.

Die Grünen standen einer Verfassungsbereinigung immer positiv gegenüber, sofern sie legislativ sauber erfolgt und wo notwendig, die Überlegungen – etwa für die Entkleidung des Verfassungsrangs einer Bestimmung – in den Erläuterungen dargelegt werden. Auch die konkrete Verfassungsbereinigung schlägt eine Reihe von Entkleidungen vor, wo der Verfassungsrang als überschießend und unnötig erachtet wurde. Freilich wird dann diese Bestimmung der Gefahr ausgesetzt vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben zu werden, wenn die Überlegungen des Ausschusses 2 im Konvent oder des Verfassungsdienstes doch nicht geteilt werden. Aus diesem Grund wären Erläuterungen im Einzelfall wünschenswert gewesen, um solche Fälle möglichst auszuschließen.

Sonstige Bestimmungen des Abänderungsantrags

Der 1,5 Stunden vor Beginn der Ausschußsitzung übermittelte Abänderungsantrag enthält neben den bereits erwähnten Änderungen zum Asylgerichtshof folgende Änderungen:

Erweiterung der Anwendungsfälle weisungsfreier Organe

Verankerung der Präsidentschaftskanzlei

Verankerung der Staatsanwaltschaft

Verankerung der Sozialpartner

Erweiterung der Möglichkeiten der Volksanwaltschaft bei Säumnis eines Gerichts

Eine Zustimmung der Grünen zu diesem Abänderungsantrag kam schon allein wegen Verletzung der 24-Stundenfrist nicht in Frage, deren Einhaltung gerade bei Änderungen der Verfassung eingefordert werden muss. Im übrigen lässt der Inhalt jegliche Systematik der Verfassungsreform und richtige Prioritätensetzung vermissen. Auf Regierungsvorlagen zur Reform der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern oder für einen neuen Grundrechtskatalog haben die Grünen bis jetzt vergeblich gewartet.

Die Regierungsvorlage samt Abänderungsanträgen, Ausschussfeststellungen und Entschließungsantrag musste daher aus inhaltlichen Gründen sowie wegen der Vorgangsweise abgelehnt werden.