



Dauerbaustelle Asylrecht

Neben einigen Änderungen im Verfahrensrecht hat der Umbau des Asylsystems nun auch die Beratung und die Betreuung erfasst. Zudem wurde das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl umstrukturiert.

Von Anny Knapp

Das Innenministerium hat sich durch die Umstrukturierung einen direkteren Zugriff auf das BFA verschafft. Im Ministerium wurde eine neue Sektion V „Fremdenwesen“ geschaffen. Die drei Gruppen der neuen Sektion V umfassen „Staatsbürgerschaft und Aufenthaltswesen“, „Grenze und Fremdenpolizei“ und „Asyl- und Rückkehr“.

Wolfgang Taucher, ehemals Direktor des BFA, übernimmt in der neuen Sektion V die Leitung der Gruppe „Asyl und Rückkehr“ und neuer Direktor des BFA ist seit März der

ehemalige FPÖ-Politiker Gerhard Reischer. Die stärkere Verschiebung der Kompetenzen vom Asylfokus zu Fremdenrecht und Außerlandesbringungen wird damit augenfällig. Reischer hatte zuletzt die Abteilung „Fremdenpolizei, Grenzkontrolle und Visaangelegenheiten“ im BMI geleitet, davor war er jahrelang in der Sicherheitsdirektion NÖ tätig. Schubhaft und Abschiebung hatte er damals strikt durchgezogen. Als Hardliner aufgefallen ist er auch später, als er gegen die ARGE Rechtsberatung Betrugsverdacht erhob und eine letztlich unbegründete Anzeige erstattete.

Als Aufgabenbereich von Elisabeth Wenger-Donig, der Leiterin der Abteilung V/10 in der Rückkehr und Qualitätsmanagement angesiedelt sind, werden diverse Aspekte der Rückkehr, vor allem im internationalen Zusammenhang, aufgelistet, so etwa Rückübernahmeabkommen oder Reintegrationsprojekte. Fragen der Qualität, Ausbildung und des Wissensmanagements im BFA gehören nicht zur Agenda der Leiterin. Dieses Aufgabenfeld erscheint verwaist, denn die Leitung des entsprechenden Referats ist derzeit unbesetzt (siehe Organigramm BMI).

Verwaist ist auch die Leitung des Referats „Internationales, Schutz in der Region und Resettlement“. Unter der derzeitigen Ressortleitung spielen offenbar die genannten Agenden „EU- und internationale asyl- und fremdenrechtliche Angelegenheiten“ und „Vertretung in den entsprechenden europäischen und internationalen Gremien“ sowie „Kooperation mit dem UNHCR“ keine bedeutende Rolle. Diese Führungsschwäche findet sich auch im Referat „Rechtsangelegenheiten und Verfahrenscontrolling“, zu dessen Aufgabengebiet unter anderem „grundsätzliche rechtliche Angelegenheiten des Asylwesens und des Fremdenwesens“ gehören,

das insbesondere die Wahrnehmung der Aufgaben des BFA zu kontrollieren hätte. Nicht besetzt ist auch die Leitung der Abteilung „Leistungskontrolle Grundversorgung“, welche laut Homepage für Kontrollen im Fremdenbereich mit Grundversorgungsbezug zur Vermeidung von Missbrauch bzw. ungerechtfertigten Bezugs von Leistungen zuständig ist.

Unverändert nimmt Gernot Maier die Leitung der Abteilung „Grundversorgung“ wahr, ist aber mit der „Aufsicht über die beim Bundesministerium für Inneres bestehenden Betreuungsstellen und die Bundesbetreuungsgesellschaft“ etwas seiner Zeit voraus, da die Bundesbetreuungsgesellschaft bisher noch nicht durch den gesamten Gesetzgebungsprozess geschleust wurde und erst ab Juli 2020 ihre Tätigkeit aufnehmen soll.

Beschäftigungsprogramm für BFA-Beamt_innen

Die in den letzten Jahren erfolgte Aufstockung des Mitarbeiter_innenstabs des BFA hat zur Suche nach bisher brachliegenden Tätigkeitsfeldern geführt, nachdem die Anzahl der Asylwerber_innen stark zurückgegangen ist (2017: 24.735 Asylanträge, 2018: 13.749 Anträge) und das BFA seinen Verfahrensrückstand aufarbeiten konnte.

Nun werden Mitarbeiter_innen des BFA vermehrt bei mündlichen Verhandlungen beim Bundesverwaltungsgericht (BVwG) angetroffen, was das Verfahren – wie eigentlich vorgesehen – zu einem Zwei-Parteien-Verfahren macht. Von Rechtsvertreter_innen wurde immer wieder kritisch wahrgenommen, dass durch das entschuldigte Fehlen des BFA niemand die Entscheidung des BFA vertritt und Richter_innen ihre Rolle als unabhängige Instanz zwischen den Parteien nicht immer ausfüllen können und ein Abdrif-

ten in die Position des BFA zu beobachten war.

Schon 2018 wurde festgestellt, dass sich das BFA auch massiv um höchstgerichtliche Judikatur bemüht. Zahlreiche Amtsrevisionen wurden vom BFA beim Verwaltungsgerichtshof eingebracht, um beispielsweise ungeklärte oder uneinheitlich entschiedene Rechtsfragen dem Höchstgericht vorzulegen. In zahlreichen Revisionen hatte das BFA mit dieser Vorgangsweise auch Erfolg bei Gericht.

Eine der ersten, bereits 2016 vom Verwaltungsgerichtshof stattgegebenen, Amtsrevisionen betraf die Frage, ob die bloße Möglichkeit, dass bei einer Abschiebung die Grundbedürfnisse der menschlichen Existenz nicht gedeckt werden können, für die Gewährung subsidiären Schutzes ausreichend sei. Der VwGH verneinte dies und kam zum Schluss, dass es vielmehr notwendig sei detailliert und konkret darzulegen, warum die Umstände tatsächlich existenzbedrohend sind und damit eine Verletzung des Art. 3 EMRK droht.

Der Verwaltungsgerichtshof hat eine höhere Schwelle für subsidiären Schutzbedarf – eine reale Gefahr einer gegen Art.3 EMRK verstoßende Behandlung – festgelegt. Zum Beispiel hat der VwGH mit Verweis auf die erforderliche drohende reale Gefahr einer von mehreren Amtsrevisionen zu Afghanistan stattgegeben. Das BVwG habe mit der Begründung, dass der afghanische Jugendliche in Afghanistan derzeit über keine hinreichenden sozialen oder familiären Netzwerke verfüge und bei einer Rückkehr vorerst auf sich allein gestellt wäre, eine schwierige Lebenssituation für diesen bei einer Rückkehr nach Afghanistan aufgezeigt. Das reiche aber – so der VwGH – nicht aus, um eine innerstaatliche Fluchtalternative (zum Entscheidungszeitpunkt in Kabul) zu verneinen.

Noch nicht entschieden hat der VwGH über die Amtsrevision, bei der geklärt werden soll, welche Herkunftsregion für afghanische Flüchtlinge bei der Prüfung einer innerstaatlichen Fluchtalternative zugrunde gelegt werden soll, wenn diese Person außerhalb Afghanistans geboren und aufgewachsen ist. Welcher Gefährdungsmaßstab wäre in einem solchen Fall maßgeblich?

Das BFA scheint also relativ zielstrebig, die politische Vorgabe, mehr Außerlandesbringungen durchzuführen, umzu-

ten einzuleiten. Aufmerksamkeit erregen auch Schutzberechtigte, die mit einem Fremden- bzw. Konventionspass aus dem Schengenraum aus- oder in diesen einreisen. Die Grenzkontrollorgane übermitteln die Daten an das BFA, das wiederum diesen Anlass zur Einleitung eines Aberkennungsverfahrens aufgreifen kann. Zu einem Aberkennungsverfahren kommt es allerdings auch, wenn die Behörde annimmt, dass eine Rückkehr ohne Sicherheitsrisiko möglich wäre, weil sich die Situation im Herkunftsland gebessert hätte. Systematischen Überprüfungen unterliegen auch Asylberechtigte, die ab Juni 2016 ein vorerst nur auf drei Jahre befristetes Aufenthaltsrecht erhalten haben.

Neue Möglichkeiten bekam das BFA auch in die Hand, um Datenträger von Asylsuchenden sicherzustellen und auszuwerten. Betroffen sind vor allem Asylwerber_innen, die bisher noch keine Fingerabdrücke im EU-Raum hinterlassen haben oder die keine Dokumente zum Nachweis ihrer Identität vorlegen können.

Zahlreiche Amtsrevisionen wurden vom BFA beim Verwaltungsgerichtshof eingebracht.

setzen. Je systematischer liberalere Judikate des Bundesverwaltungsgerichts den Höchstgerichten vorgelegt werden, desto rigider entwickelt sich die Entscheidungspraxis, da den Flüchtlingen bei den Höchstgerichten ein eher rauer Wind entgegenbläst.

Aberkennungsverfahren

Ein Schwerpunkt der Arbeit des BFA sind die Verlängerungs- und Aberkennungsverfahren. Für subsidiär Schutzberechtigte hat sich der Antrag auf Verlängerung des Aufenthaltsrechts von einer bürokratischen Routine zu einem mit Angst vor einer möglichen Aberkennung verbundenen Amtsweg entwickelt (siehe Beitrag von Herbert Langthaler). Während bis zur Gesetzesnovelle 2016 ein Aberkennungsverfahren meist anlässlich einer strafrechtlichen Verurteilung eingeleitet wurde, sind die Behörden nunmehr verpflichtet, ein Aberkennungsverfahren schon bei konkretem Verdacht auf ein strafbares Verhal-

Videoeinvernahmen

Trotz starkem Rückgang der Asylanträge scheinen die Kapazitäten beim BFA nicht überall auszureichen, um Verfahren zügig durchzuführen. Abhilfe dafür hat das BFA in der seit Jahresbeginn 2019 eingesetzten Methode der Videoeinvernahme gefunden. Ohne Vorwarnung wurden in Feldkirch Asylwerber vor einen Bildschirm gesetzt und das Interview durch Referenten und Dolmetscher des BFA-Eisenstadt durchgeführt. Mitarbeiter des BFA-Feldkirch waren zwar auch vor Ort, aber offenbar nur noch mit organisatorischen Aufgaben betraut, wie das Vorlegen des Protokolls zum Unterschreiben. Laut Auskunft des BFA werden Kapazitätsengpässe in Vorarlberg damit ausgeglichen und für das BFA in

Eisenstadt, das kaum burgenländische Asylverfahren zu bearbeiten hat, Arbeit beschafft. Betroffen von dieser indirekten Befragung dürften vor allem Asylwerber_innen sein, die schon länger auf ihr Interview warten. Vonseiten der Berater_innen wird die Methode mit einiger Skepsis gesehen. Fraglich ist, inwieweit sich der/die Referent_in einen persönlichen Eindruck, der auch für die Beurteilung der Glaubwürdigkeit relevant ist, verschaffen kann bzw. wie sicher ein_e Asylwerber_in in diesem Setting ohne direktes Gegenüber und ohne Einblick in das gesamte Umfeld die Befragungssituation meistert.

Selbst beim BFA dürfte es keine einhellige Meinung geben, ob persönliches Erscheinen nötig ist. Beispielsweise mussten Eltern von Vorarlberg nach Wiener Neustadt fahren, damit das Asylverfahren für ihr in Österreich geborenes Kind ins Laufen kommt. Das BFA Wiener Neustadt hat darauf bestanden, weil es die Möglichkeit der Verfahrensführung anders nicht gäbe. Die Methode der Videoeilvernahmen wird auch bei Schubhäftlingen angewendet, die Dublin-Einvernahmen oder inhaltliche Einvernahmen zu ihren Asylanträgen oder Asylfolgeanträgen haben. In diesen Fällen sind es Referent_innen der EAST West, die die Einvernahme durchführen, während noch jemand von der Außenstelle Leoben vor Ort ist.

Personaleinsätze in anderen Ressorts hat Innenminister Kickl nicht ausgeschlossen, auch wenn er dem Vorschlag von Justizminister Moser, das BFA könne zusätzliches Personal fürs BVwG stellen, entgegnete, dass er keine Personal-Leasingfirma sei. BFA-Mitarbeiter_innen bei Gericht würden allerdings erhebliche Zweifel an der Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze aufkommen lassen.

Schnelle Verfahren

Laut Auskunft des Innenministeriums hat es im Vorjahr 750 sogenannter Schnellverfahren („fast track“) gegeben, bei denen die Verfahrensdauer in erster Instanz durchschnittlich nur 27 Tage gedauert habe. Im Asylgesetz wird die Möglichkeit solcher Schnellverfahren nicht ausdrücklich erwähnt. Von solchen Verfahren, bei denen die Asylwerber_innen meist gar nicht mehr in die Grundbetreuung der Länder zugewiesen werden, sind vor allem Menschen aus sogenannten „sicheren Herkunftsländern“ wie Georgien, aus Ländern des Westbalkans oder Nordafrikas betroffen. Da die „Beschleunigung des Asylverfahrens“ seit Jahren von jedem/jeder Innenminister_in versprochen wurde, kommt es gut an hier Erfolge zu vermelden.

Wird so ein schnelles Verfahren, in dem bereits eine inhaltliche Entscheidung getroffen wird, im „Zulassungsverfahren“ abgewickelt, kommen Asylwerber_innen auch in den Genuss der für das Zulassungsverfahren vorgesehenen Rechtsberatung. Soweit der positive Aspekt.

Negativ schlägt bei solchen Verfahren allerdings zu Buche, dass seit der jüngsten Gesetzesnovelle dem BFA keine Frist mehr für die Zulassung zum inhaltlichen Verfahren vorgegeben wird. Bis September 2018 musste innerhalb von 20 Tagen eine Entscheidung über die Zulassung getroffen werden, nur bei Dublin-Fällen konnte diese Frist ausgesetzt werden. Erst mit der Zulassung erhalten Flüchtlinge das vorläufige Aufenthaltsrecht, werden in ein Grundversorgungsquartier eines Bundeslandes zugewiesen und können sich im gesamten Bundesgebiet frei bewegen. Mit der grünen Karte während des Zulassungsverfahrens ist ihr Aufenthalt nur im Bezirk der Betreuungseinrichtung des Bundes geduldet.

Einschränkung der Bewegungsfreiheit

Seit November 2017 werden Wohnsitz und Unterkunft für Asylwerber_innen strikt geregelt und Sanktionen bei Verstößen angedroht. Asylwerber_innen, die nur eine vorläufige Aufenthaltsberechtigung haben, dürfen ihren Wohnsitz nicht in ein anderes als das ihnen zugewiesene Bundesland verlegen, da es dazu die Bewilligung beider involvierter Bundesländer braucht. Ist ein Flüchtling noch in der Grundversorgung des Bundes untergebracht, ist das BFA auch für die Verhängung einer etwaigen Strafe zuständig. Das BFA erteilt nicht nur Strafen, sondern verfügt auch diverse Anordnungen, die von (abgelehnten) Asylwerber_innen zu befolgen sind. So kann bei Asylwerber_innen, die straffällig geworden sind oder aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen, eine „Unterkunftnahme“ angeordnet werden. Wenn die Asylwerber_innen nach einem rechtskräftig negativen Verfahrensausgang ihrer Ausreiseverpflichtung nicht nachgekommen sind, kann eine Wohnsitzauflage erlassen werden, die mit einer Gebietsbeschränkung verbunden ist. Auch hier werden Sanktionen bis hin zur Schubhaft verhängt, wenn die Anordnungen missachtet werden.

Für die Vorbereitung der Ausreise oder Abschiebung wurden Rückkehrberatungsstellen (RÜBE) eingerichtet. Asylwerber_innen mit negativem Bescheid erhalten die Aufforderung, in das RÜBE beim Flughafen Schwechat oder nach Fieberbrunn in Tirol zu fahren. In Einzelfällen wurde das Verteilquartier Ossiach als Aufenthaltsort angeordnet. Das „Flüchtlingslager“ in Traiskirchen hat inzwischen mehrere Funktionen. Die Betreuungsstelle wurde vom Innenminister, der ja die Ausreise der Flüchtlinge forciert und den Eindruck, dass die Aufnahme von Flüchtlingen Ziel sein könnte, vermeiden will, in Ausreisezen-

trum (wie durch die medienwirksame Montage von Schildern bekannt wurde) anstatt Erstaufnahmestelle (EAST) umbenannt. Rein rechtlich ist die EAST allerdings noch vorhanden und das Lager hat auch noch die Funktion als Verteilquartier für Niederösterreich.

Angeordnet werden vom BFA auch diverse Mitwirkungsaufträge. Mit Anordnung zur Altersbegutachtung waren die Mitarbeiter_innen zuletzt aber wenig befasst, denn die Anzahl der Jugendlichen, die letztes Jahr Asyl beantragt haben, ist drastisch auf 390 gesunken. Angeordnet wird im Fall einer negativen Entscheidung die Inanspruchnahme einer Rückkehrberatung. Außerdem wird die Mitwirkung bei der Beschaffung von Papieren durch die Vorsprache bei der Botschaft des Heimatlandes angeordnet.

Bundesagentur

Eine tiefgreifende Änderung des Asylsystems wird die Errichtung der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU) bewirken. In ihr sollen die Agenden für Grundversorgung des Bundes, Rechtsberatung, Rückkehrberatung, Dolmetscher_innen und Menschenrechtsbeobachter_innen zusammengefasst und unter die totale Kontrolle des Innenministers gebracht werden. Die Agentur soll bereits ab Sommer 2020 die Grundversorgung, die derzeit von der Firma ORS besorgt wird, übernehmen und bis 2021 soll die Übernahme der anderen Aufgaben durch die Agentur folgen. Ob und wie Einblick in die Tätigkeit des BFA und kritische Auseinandersetzung mit ihren Entscheidungen möglich sein wird, ist fraglich. Es droht, wie es kritische Stimmen ausdrücken, eine „Back-Box“.

Schon im Regierungsprogramm wurde das Vorhaben angekündigt. Die Umset-

zung hat sich allerdings etwas verzögert, weil die Rechtsberatungsverträge nur mit Jahresende gekündigt werden können, was im Dezember 2018 nicht erfolgte. Für die Verzögerung war die durch das BMI nicht ausreichend erfolgte Einbindung des Justizministers verantwortlich, der zuständig für das Bundesverwaltungsgericht und somit auch für die Rechtsberatung im Beschwerdeverfahren ist. Er hatte sich zu Jahresbeginn 2019 mit einer Klarstellung an die Medien gewandt und das Fehlen von Unterlagen für „eine seriöse Kündigung der Verträge mit den Hilfsorganisationen“ bemängelt und betont, dass er für „eine nachhaltige, nachvollziehbare und auf Rechtsgrundsätzen basierende Politik“ stehe.

Geplant ist eine gemeinnützige Gesellschaft, deren Aufsichtsrat vom Innenminister geprägt sein wird, da die Hälfte der Mitglieder von diesem berufen wird. Das Innenministerium sichert sich auch ein Durchgriffsrecht durch die Bestellung des Geschäftsführers sowie dessen Stellvertreter, sein Weisungsrecht sowie seinem Informationsanspruch. Für die Rechtsberatung soll die mögliche Einflussnahme des BMI durch eine vom Justizministerium bestellte Bereichsleitung mit Handlungsvollmacht verhindert werden. Diese reicht jedoch nicht aus, um den gesellschaftsrechtlichen Befugnissen des Innenministers, wie z.B. dem Informationsrecht, wirksam entgegenzutreten zu können. Die Bedenken, dass die rechtliche Beratung nicht unabhängig sein werde und somit ein wesentliches Element eines fairen Verfahrens fehle, wird durch den Hinweis in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf nicht entkräftet, wonach das Einvernehmen mit dem Justizminister bei Belangen der Rechtsberatung vor dem BVwG herzustellen sei.

Die Mitarbeiter_innen von ORS, die mit der Betreuung im Rahmen der Grundversorgung des Bundes beschäftigt sind, sollen in die neue Agentur übernommen werden. Ein Betriebsübergang im Bereich der Rechtsberatung ist jedoch nicht geplant, denn das BMI hat mit einer deutlichen Reduktion der Anzahl der Rechtsberater_innen kalkuliert. Nur 110 Rechtsberater_innen sollen ab 2021 rechtlich beraten und

Es droht, wie es kritische Stimmen ausdrücken, eine „Back-Box“.

vertreten, während 70 Mitarbeiter_innen für die Rückkehrberatung als Plangröße in den Zielsetzungen des Gesetzes genannt sind. Diese Zahlen machen die Verschiebung von der Aufnahme von Flüchtlingen hin zu Abschiebung und Abschreckung deutlich. Oder wie Innenminister Kickl in der parlamentarischen Debatte im Parlament am 16. Mai das Ziel bezeichnet hat: „Nulllinie“ bei Asylanträgen.

Für die strukturellen Änderungen und Verschärfungen im Asylbereich haben wir, so wie viele Expert_innen und ehrenamtliche Unterstützer_innen, „null Verständnis“. Ob die Schrauben ohne Kickl wieder gelockert und zurückgedreht werden können, bleibt abzuwarten.