

Kompetenz Netzwerk *Asyl*

Verhandlungsbeobachtung vor dem Bundesverwaltungsgericht

**Ein Projekt der
*asylkoordination österreich***

**ANREGUNGEN
aus den Verhandlungsbeobachtungen**

Wien, Mai 2024

<https://plattform.asyl.at>

gefördert von

 **Bundesministerium**
Soziales, Gesundheit, Pflege
und Konsumentenschutz

Einleitung: Die Verhandlungsbeobachtung und Ihre Funktion im rechtsstaatlichen Gefüge

Grundlegendes Wesen eines demokratischen Rechtsstaats ist die Gewaltenteilung. Staatliche Gewalt wird demnach auf verschiedene Bereiche aufgeteilt, die sich teils wechselseitig kontrollieren. Die Aufteilung erfolgt in der Regel auf die Gesetzgebung (Legislative), die Exekutive (Verwaltung) und die Gerichtsbarkeit. Während Parlament und Gerichtsbarkeit die Aufgabe zukommt, das Handeln der Verwaltung auf seine Rechtmäßigkeit und Gesetzestreue hin zu kontrollieren und auch die Arbeit des Parlaments zum Teil durch die Gerichtsbarkeit kontrolliert wird (Stichwort: Gesetzesprüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs und die Möglichkeit für verschiedene Akteur:innen, Normenkontrollverfahren einzuleiten), wird die Gerichtsbarkeit selbst von keiner der anderen beiden genannten staatlichen Gewalten kontrolliert. Die Gesetzgebung hat nur insofern Einfluss auf die Gerichtsbarkeit, als sie die Gesetze beschließt, an deren Einhaltung die Gerichte gebunden sind und auf deren Einhaltung die Gerichte mit ihren Entscheidungen zu drängen haben. Insofern kann die Gesetzgebung als korrekturbedürftig angesehene Tendenzen in der Rechtsprechung durch die Vorgabe von Gesetzen in andere Richtungen leiten.

Naturgemäß bedarf auch die Machtausübung durch die Gerichtsbarkeit einer Form der Kontrolle. Diese Aufgabe obliegt im demokratischen Rechtsstaat der Öffentlichkeit, der Zivilgesellschaft also und den Medien, die insofern als vierte Macht im Staat etabliert sind. Zur Gewährleistung dieser Aufgaben dienen Bestimmungen, die vorsehen, dass Verhandlungen der Gerichte grundsätzlich mündlich und öffentlich stattzufinden haben (siehe Art 90 Abs 2 B-VG und speziell für die Verwaltungsgerichtsbarkeit § 25 VwGVG). Die öffentliche Zugänglichkeit von Verhandlungen bezieht sich dabei nicht (allein) auf die Parteienöffentlichkeit, gemeint ist eine Volksöffentlichkeit. Jeder interessierten Person ist es demnach zu ermöglichen, einer mündlichen Verhandlung vor Gericht beizuwohnen, ohne ein rechtliches Interesse am Verfahren darlegen zu müssen.

Die Anwesenheit einer unbeteiligten, aber interessierten Öffentlichkeit hat den Zweck, zu garantieren, dass die Arbeit der Justiz transparent ist, dass jene Abläufe, die Entscheidungsprozessen vorangehen, offengelegt werden und damit einer kritischen Beobachtung, Betrachtung und Bewertung unterzogen werden können – durch Medien, durch die Wissenschaft und vor allem auch durch eine kritische Zivilgesellschaft. Die Abläufe und die Ergebnisse von Gerichtsverhandlungen und gerichtlicher Entscheidungsfindung werden damit zum Gegenstand von medialer Auseinandersetzung, wissenschaftlicher Diskussion und zivilgesellschaftlicher Beurteilung.

Und noch etwas erreicht schon allein die Anwesenheit von Verhandlungsbeobachter:innen: Die Gewissheit, dass die Verletzung von verfahrensrechtlichen Bestimmungen, dass – auch unterhalb der Schwelle der Verletzung von Verfahrensrechten anzusiedelnde – Grenzüberschreitungen oder dass die Schaffung einer unausgewogenen oder gar feindseligen Stimmung im Verhandlungssaal von unbeteiligten Beobachter:innen wahrgenommen werden können, fördert die Entwicklung eines ruhigeren, förmlicheren, sachlicheren und faireren Verhandlungsklimas. Gerade das ist eine der wesentlichen

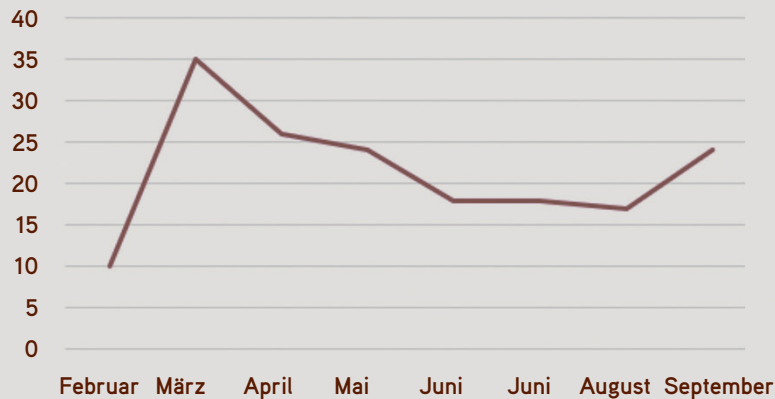
Erfahrungen des gegenständlichen Verhandlungsprojekts. Sehr oft nämlich wurde den Verhandlungsbeobachter:innen von Vertreter:innen der beschwerdeführenden Parteien genau das rückgemeldet: Dass sich ihrem Eindruck zufolge das Verhandlungsklima bei Anwesenheit von Beobachter:innen im Vergleich zu anderen Verhandlungsterminen deutlich angenehmer, konfliktfreier und sachlicher darstellt, Richter:innen mehr bestrebt sind, den Verfahrensgegenstand, die Rolle der Beteiligten und des Gerichts selbst in der Verhandlung darzustellen, den beschwerdeführenden Parteien geduldiger begegnen und es seltener zu Grenzüberschreitungen der Art kommt, dass Richter:innen ihre Stimme sehr laut erheben, eine ablehnende Haltung gegenüber einer Partei zeigen oder eine antizipierende Beweiswürdigung vornehmen.

Damit sich eine kritische Verhandlungsbeobachtung in der Praxis wirklich etablieren kann, bedarf es der Bereitschaft der Gerichte, sich diesem Beobachtungsprozess zu stellen. Damit der Zugang der Öffentlichkeit keine bloße Idealvorstellung bleibt, braucht es einerseits den Raum für Vertreter:innen der Öffentlichkeit im Gerichtssaal; nicht in einem abstrakten sondern wörtlichen Verständnis gesprochen: Es braucht zunächst einmal ausreichende Sitzgelegenheiten im Gerichtssaal und die Möglichkeit, ein Gerichtsgebäude auch ohne Ladung zu einer bestimmten Verhandlung und ohne eigenes rechtliches Interesse betreten zu können. Damit aus der abstrakten Idee eine konkrete Möglichkeit wird, braucht es darüber hinaus weitere von Gerichten zu setzende Vorkehrungen: Gerichtssäle müssen nicht nur faktisch zugänglich sein, es bedarf auch der möglichen Kenntnisnahme von Verhandlungen für interessierte Beobachter:innen. Damit diese von Verhandlungsterminen Kenntnis erlangen können, bedarf es entsprechender Kommunikation und Transparenz seitens der Gerichte. Deshalb werden Verhandlungstermine mitunter über Pressestellen der Gerichte in Form von Aussendungen oder Ankündigungen oder durch Publimachen auf Gerichtswebsites kommuniziert (vgl. etwa die öffentlichen Bekanntmachungen von Verhandlungsterminen des Verfassungsgerichtshofs und des Obersten Gerichtshofs). Deshalb ist es auch innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit üblich, dass im Foyer von Gerichtsgebäuden, an der Amtstafel oder an anderer Stelle Verhandlungsspiegel aushängen, die einen Überblick darüber bieten, wo und wann über was verhandelt wird.

Diese Öffentlichkeit mag mitunter in einem Spannungsverhältnis zu Geheimhaltungsinteressen der Parteien stehen, deren Sache vor Gericht öffentlich verhandelt werden soll. Zu deren Schutz gibt es gesetzliche Bestimmungen, die es ermöglichen, die interessierte Öffentlichkeit von Verhandlungen oder Teilen von Verhandlungen auszuschließen, wenn schutzwürdige Interessen von Beteiligten dies erfordern. Von dieser Ermächtigung ist aber sparsam Gebrauch zu machen, die Anforderungen werden eng gezogen.

In diesem gesellschaftlichen und rechtsstaatlichen Rahmen bewegt sich die Beobachtung von Gerichtsverhandlungen. Während die Verhandlungsbeobachtung in der Strafgerichtsbarkeit Normalität und Usus geworden ist, ist sie in der erst seit zehn Jahren existierenden österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit noch eine rare Erscheinung. Mit dem gegenständlichen Projekt sollte nun ein erster Schritt gesetzt werden, um die Auseinandersetzung mit Verhandlungen am größten Verwaltungsgericht Österreichs, am Bundesverwaltungsgericht, und dort im zahlenmäßig und in seinen Auswirkungen besonders bedeutsamen Rechtsbereich des Asylrechts anzustoßen.

Beobachtungen und Protokollierungen



- 172 Beobachtungen durch 57 Mitarbeiter:innen
- ca. 900 Stunden Aufwand (Anwesenheit und Protokollierung)

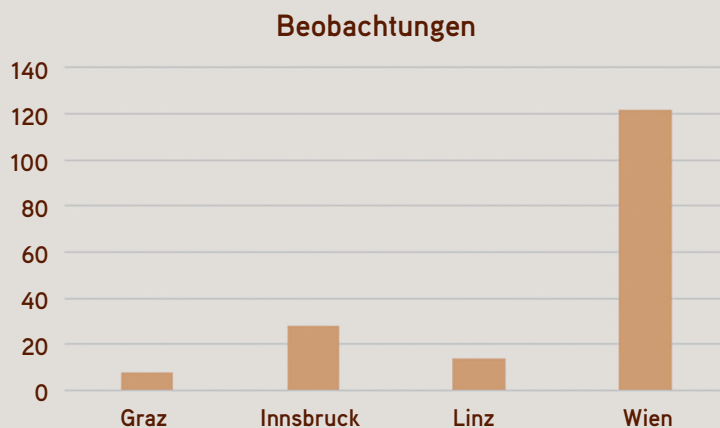
Beobachtungen zu Transparenz und Rechtsstaatlichkeit

ANREGUNG #1

Verhandlungsspiegel

Dieses Projekt war zu Beginn mit der Schwierigkeit konfrontiert, Verhandlungstermine in Erfahrung zu bringen. Denn: Das Bundesverwaltungsgericht kommuniziert keine Verhandlungstermine, weder über seine Website oder Pressestelle noch in Form eines Aushangs an der Amtstafel oder an anderer Stelle im Gerichtsgebäude. Es galt also, Verhandlungstermine in Erfahrung zu bringen, durch Kontakt mit Parteien, deren Vertreter:innen und Unterstützer:innen. Das gelang zwar, der Aufwand war aber hoch und der Erfolg abhängig von der Unterstützungsbereitschaft der angesprochenen Akteur:innen. Die erste Anregung als Schlussfolgerung dieses Projekts lautet daher, einen **Verhandlungsspiegel** im Eingangsbereich des Bundesverwaltungsgerichts **auszuhängen**, mit Daten, wann in welchem Gerichtssaal zu welchem Aktenzeichen eine Verhandlung stattfindet (allenfalls verbunden mit einem „wegen“, aus dem sich also ergibt, über welches rechtliche Begehren verhandelt wird), so wie es in der ordentlichen Gerichtsbarkeit üblich geworden ist und es auch andere Verwaltungsgerichte bereits handhaben (siehe zB. LVwG Stmk).

Standortverteilung



- Graz: 8 Beobachtungen (4,65%)
- Innsbruck 28 Beobachtungen (16,28%)
- Linz: 14 Beobachtungen (8,14%)
- Wien: 122 Beobachtungen (70,93%)

Für eine kritische und interessierte Öffentlichkeit ist es sonst unmöglich, ohne großen organisatorischen Aufwand, der nun im Rahmen dieses Projekts betrieben worden ist, und dank der Unterstützung durch Parteien und ihre Vertreter:innen und Unterstützer:innen betrieben werden konnte, Verhandlungstermine in Erfahrung zu bringen.

ANREGUNG #2

Die Möglichkeit nutzen, bei unklarer Rechtslage Verfahren auszusetzen und Klarstellung des VwGH abzuwarten

Im Rahmen dieses Projekts wurden im Zeitraum von Jänner bis September 2023 insgesamt 172 Verhandlungen beobachtet. Dabei wurde auf eine Ausgewogenheit geachtet: Es wurde an allen vier Gerichtsstandorten beobachtet und versucht, Verhandlungen bei möglichst vielen der insgesamt rund 220 Richter:innen zu erreichen.

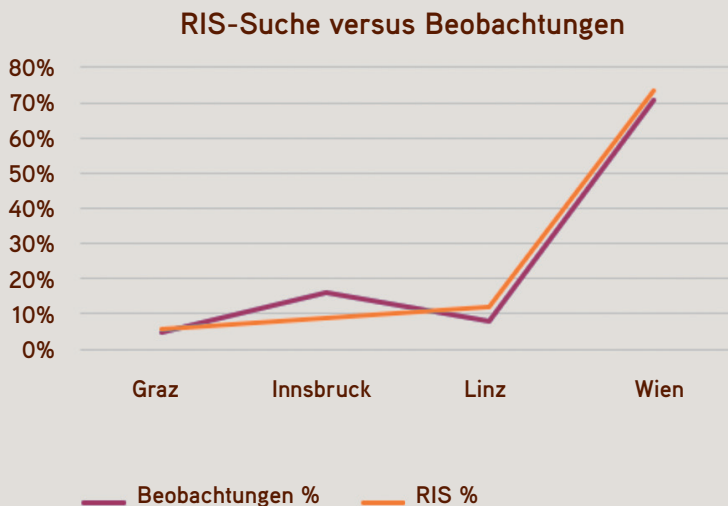
Bei der Auswertung der Beobachtungen fiel sogleich ins Auge, dass ungewöhnlich viele Verhandlungstermine den Herkunftsstaat Syrien betrafen, konkret 78 von 172 beobachteten Verhandlungen, ohne dass seitens des Beobachtungsprojekts ein Schwerpunkt auf Verhandlungen aus diesem

Herkunftsstaat gelegt wurde. Ganz offenkundig hatte das BVwG im vergangenen Jahr einen Schwerpunkt auf diesen Herkunftsstaat gelegt. Manche Richter:innen brachten dies auch zum Ausdruck, etwa wenn sie meinten: „Ja, Syrien, das ist jetzt das Thema bei uns.“

In den beobachteten Syrien-Verfahren zeigte sich auch eine Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung. Gleiche Sachverhalte wurden je nach Richter:in unterschiedlich judiziert. Dabei ging es in den ersten Monaten bis zum Sommer hinein in vielen Verhandlungen darum, ob die beschwerdeführende Partei an ihrem Herkunftsort Verfolgung wegen Militärdienstverweigerung zu befürchten hatte, oder nicht, etwa weil das syrische Regime am Herkunftsort keine Macht ausübt. In Verhandlungen wurde auf Karten oft um einige Kilometer gefeilscht, in denen nun Regimetruppen oder andere Akteur:innen das Sagen hätten. Einige Richter:innen gaben sich dem voll hin, andere meinten, das wäre nicht maßgeblich, weil ja schon bei der Einreise am Grenzübergang durch die dortige Kontrolle des Regimes mit Verfolgung zu rechnen sei. Anlass für die Fokussierung auf diese Frage war eine unklare Aussage in einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs vom Jänner 2023 (VwGH 03.01.2023, Ra 2022/01/0328). Die Klarstellung des Verwaltungsgerichtshofs dahin, dass eine bei der Einreise bzw. beim Grenzübergang drohende Verfolgung bei der Beurteilung der Asylrelevanz eines Vorbringens nicht außer Acht gelassen werden darf, kam erst im Juli (VwGH 04.07.2023, Ra 2023/18/0108) – betreffend eine BVwG-Entscheidung vom Februar 2023. Bis dahin wurden aber unzählige Verfahren weiterhin geführt. Der Verfahrensausgang war für Betroffene davon abhängig, welcher Gerichtsabteilung ihr Verfahren zugeteilt wurde – eine aus rechtsstaatlicher Perspektive kritisch zu betrachtende Situation. Von der Entscheidung, ob der Status des:der Asylberechtigten zuzuerkennen ist oder nicht, hängt für die Betroffenen sehr viel ab – nicht zuletzt geht es um die Möglichkeit, ob und wann eine Familienzusammenführung in die Wege geleitet werden kann. Subsidiär schutzberechtigte Menschen müssen eine Wartefrist von drei Jahren einhalten, ehe sie ihre Familienangehörigen nachholen dürfen. In der Zwischenzeit kann viel geschehen: Kinder können zu alt für eine Familienzusammenführung werden, Eheleute, Kinder und Eltern können sich durch die jahrelange Trennung voneinander entfremden. Im Kriegsgebiet verbliebene Familienangehörigen können sterben. Die Familienzusammenführung bleibt nach der österreichischen Rechtslage im Grunde die einzige Möglichkeit, aus Syrien auf rechtmäßigem Wege zu ihren Angehörigen nach Österreich – und damit in Sicherheit – zu fliehen.

Die Klarstellung, wie strittige Rechtsfragen richtig zu lösen sind, gehört zu den wesentlichen Aufgaben der Höchstgerichtsbarkeit, gerade und vor allem, wenn diese Unklarheiten zu divergierenden Rechtsprechungslinien führen. Um möglichst rechtsrichtige Entscheidungen treffen zu können, sollten unterinstanzliche Gerichte bei unklarer Rechtslage diese Klarstellungen abwarten. Das steht auch nicht in einem Spannungsverhältnis zu ihrer Entscheidungspflicht. Vielmehr kommt dieser Zugang auch durch das von erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten anzuwendende Verfahrensgesetz zum Ausdruck. § 34 Abs 3 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (VwGVG) sieht vor, dass das erstinstanzliche Gericht in genau solchen Konstellationen ein bei ihm anhängiges Verfahren mit Beschluss aussetzen kann, wenn, wie es im Gesetz heißt, „in einer erheblichen Anzahl von anhängigen oder in naher Zukunft zu erwartenden Verfahren eine Rechtsfrage zu lösen ist und gleichzeitig beim Verwaltungsgerichtshof ein Verfahren über eine Revision gegen [eine Entscheidung] dieses Verwaltungsgerichts anhängig ist, in welche[r] dieselbe Rechtsfrage zu lösen ist und eine Rechtsprechung des Verwaltungs-

Standortverteilung



Prozent-Vergleich der RIS-Treffer pro Standort und Beobachtungen des Projektes

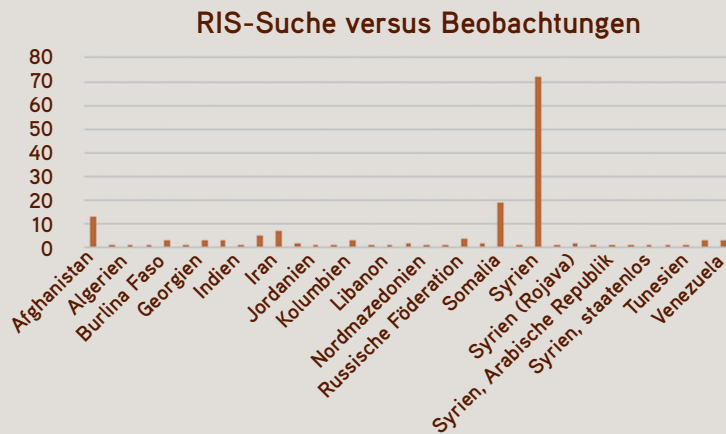
gerichtshofs zur Lösung dieser Rechtsfrage fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs nicht einheitlich beantwortet wird“.

All diese Voraussetzungen waren in den Beschwerdeverfahren zu vorgebrachter Furcht vor Verfolgungshandlungen im Zusammenhang mit der Militärdienstverweigerung in Syrien gegeben.

Bei der Erörterung der Ergebnisse der Verhandlungsbeobachtungen stellten wir uns die Frage, weshalb gerade in dieser Situation, bei Vorliegen einer unklaren Rechtslage zur Beurteilung der für viele Entscheidungen maßgeblichen Rechtsfrage, von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht wurde und weshalb weiter in so großer Zahl Entscheidungen getroffen wurden und damit in Kauf genommen wurde, dass sich viele von ihnen im Nachhinein als unrichtig gelöst herausstellen werden.

Wir wollen daher anregen, bei so wichtigen und auch innerhalb der Richter:innenschaft des Bundesverwaltungsgerichts unterschiedlich beurteilten rechtlichen Fragestellungen zunächst die **Klarstellung des Verwaltungsgerichtshofs abzuwarten**, ehe eine große Anzahl von Verfahren abgeschlossen werden und damit in Kauf genommen wird, dass eine unrichtige Beurteilung von verfahrensmaßgeblichen Rechtsfragen zu falschen – und in vielen Fällen nicht mehr korrigierbaren – Entscheidungen führt.

Herkunftsländer



- Beobachtungen zu 35 Herkunftsländern
- starker Überhang Syrien (72 von 172)
- spiegelt Verteilung lt. RIS gut wider

Denn eine unrichtige Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts erfolgreich bei den Höchstgerichten bekämpfen zu können, hängt von vielen weiteren Umständen ab. Auf dieser Ebene besteht Anwaltpflicht. Betroffene können also nicht mehr auf eine ihnen beigegebene Rechtsvertretung bauen. Zwar gibt es das Institut der Verfahrenshilfe und unterstützt die BBU auch bei der Ausarbeitung von Anträgen auf Bewilligung der Verfahrenshilfe. Das allein ist aber noch kein Garant für den effektiven Zugang zu den Höchstgerichten. Wer etwa bereits subsidiären Schutz innehat, am Arbeitsmarkt Fuß gefasst hat und damit über ein Einkommen verfügt, erfüllt schon von daher mitunter nicht mehr die Voraussetzungen für die Bewilligung der Verfahrenshilfe. Hinzu kommt, dass mit der Bewilligung der Verfahrenshilfe nicht auch ein Zugang zu auf asylrechtliche Fragestellungen spezialisierter anwaltlicher Rechtsvertretung ermöglicht wird. Und schließlich gibt es viele formale Hindernisse, die der Behandlung eines an die Höchstgerichte erhobenen Rechtsmittels entgegenstehen können. Sprich, das Risiko ist gegeben, dass Fälle, in denen das Bundesverwaltungsgericht eine falsche Beurteilung vorgenommen hat, nicht aufgehoben werden. Der Rechtsstaat würde jedenfalls davon profitieren, wenn das Fällen von unrichtigen Entscheidungen gar nicht erst in Kauf genommen werden würde. Hinzu käme, dass die beiden Höchstgerichte dadurch weniger stark in Anspruch genommen werden würden. Ein Abwarten würde daher zu Vorteilen auf allen Ebenen und für alle Akteur:innen führen.

Anregungen zu Verhandlungsabläufen

ANREGUNG #3

Aktivere Verfahrensbeteiligung des BFA

In nur 2 (!) von 172 beobachteten Verfahren fand sich das BFA als belangte Behörde zur Verhandlung ein. Beobachter:innen schilderten oft ihren Eindruck, Richter:innen würden in Verhandlungen phasenweise in die Rolle des – nicht anwesenden – BFA schlüpfen bzw stellenweise dessen Positionen einnehmen bzw vortragen. Vertreter:innen berichteten in Gesprächen mit Beobachter:innen von ihren Eindrücken, wonach in den wenigen Fällen, in denen das BFA als zweite Partei des Verfahrens anwesend war, ein zurückhaltenderes Rollenverständnis der Richter:innen zu bemerken war.

Schubhaftbeschwerdeverfahren wurden zwar im Rahmen des Projekts nicht beobachtet, in Gesprächen mit Vertreter:innen wurde aber darauf Bezug genommen, dass es bei diesen Verfahren mittlerweile üblich geworden ist, dass das BFA als Partei des Verfahrens an der Verhandlung teilnimmt. In asylrechtlichen Verfahren bleibt es hingegen weiterhin die Ausnahme.

Auch wenn klar ist, dass die Teilnahme an Verhandlungen Ressourcen beansprucht, könnte durch eine regelmäßige Teilnahme des BFA an Verhandlungen vor dem Bundesverwaltungsgericht ein Beitrag dazu geleistet werden, dass schon auf dieser ersten gerichtlichen Ebene eine breitere Auseinandersetzung mit den aufzuwerfenden Rechtsfragen erfolgt.

Derzeit beteiligt sich das BFA kaum am Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, ist aber recht aktiv bei der späteren Bekämpfung von dessen Entscheidungen, sodass sich Richter:innen wohl auch deshalb veranlasst sehen dürften, die Positionen des BFA bei ihren Entscheidungen, auch wenn sie in der mündlichen Verhandlung nicht artikuliert werden, mitzubedenken. Das ist nicht verkehrt und auch nicht grundsätzlich kritikwürdig, weil ja die Berücksichtigung der Interessen aller, an einem Verfahren beteiligten Parteien und Wesen und Aufgabe des gerichtlichen Entscheidungsprozesses ist. Durch seine Praxis schafft das BFA als Partei des Verfahrens derzeit aber eine aus unserer Sicht ungleiche Interessengewichtung. Durch die Möglichkeit der Anfechtung der Entscheidung mit Amtsrevision an den Verwaltungsgerichtshof erreicht das BFA, dass das Bundesverwaltungsgericht (vermeintlich) als Interessen der Behörde gesehene Aspekte in seiner Entscheidungsfindung mitberücksichtigt, ohne dass über diese Interessen aber auch im Rahmen der mündlichen Verhandlung debattiert wird. Gerade dazu dient aber die mündliche Verhandlung, zum Austarieren von Standpunkten und Interessen zwischen einander gegenüberstehenden Parteien – auch in Verfahren, in denen das Amtswegigkeitsprinzip gilt.

Außerdem wird die Klärung von Rechtsfragen dadurch vermehrt auf die Höchstgerichtsbarkeit verlagert. Nachdem der Zugang zum dortigen Verfahren deutlich eingeschränkter als beim Bundesverwaltungsgericht ist und die Höchstgerichte insgesamt auch nicht mit einer Fülle an gleichgelagerten Fällen befasst werden sollten, damit diese ihre Ressourcen für die Klärung von Rechtsfragen von grundsätz-

licher Bedeutung einsetzen können, täte dem rechtsstaatlichen Gefüge insgesamt eine aktivere Beteiligung des BFA im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht aus unserer Sicht bestimmt gut.

Wir möchten daher gegenüber dem **BFA** anregen, sich aktiver am Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht zu beteiligen und gegenüber dem **Bundesverwaltungsgericht** anregen, diese aktivere Beteiligung gegenüber dem BFA auch einzufordern.

ANREGUNG #4

Einheitliche Sitzverteilung und geringere Exponiertheit der Beschwerdeführer:innen

Ein Vergleich der Beobachtungen hat gezeigt, dass es keine Regeln oder Usancen für die Sitzverteilung im Verhandlungssaal gibt. Auch dies ist bestimmt zu einem nicht unbeträchtlichen Teil der regelmäßigen Absenz des BFA geschuldet. Dadurch bleibt die der einen Partei zuzuweisende Seite des Verhandlungssettings oft leer. Und diese Leere wird von Richter:innen unterschiedlich gefüllt. Viele weisen zB. die vom BFA einzunehmende Seite der Dolmetschperson zu, sodass der Eindruck erweckt wird, die Dolmetschperson würde einen der beschwerdeführenden Partei entgegenstehenden Standpunkt einnehmen.

Aber auch ganz ungeachtet des Umstands des behördlichen Nichterscheinens gibt es keine einheitlichen Standards der Sitzverteilung für die einzelnen Verhandlungsakteur:innen. Beschwerdeführer:innen sitzen mal links, mal rechts vom Richter:innentisch aus gesehen, Dolmetscher:innen mal auf der einen oder anderen Seite, mal am Richter:innentisch. Manche Richter:innen weisen der beschwerdeführenden Partei gar überhaupt keine Seite der Verhandlungstische zu, sondern lassen sie während der gesamten Verhandlung am für die Vernehmung von Parteien und Zeug:innen gedachten Sitz in der Mitte zwischen den Parteientischen und vor dem Richter:innentisch sitzen – eine sehr exponierte Position, die es Beschwerdeführer:innen wohl nicht gut vermittelt, gleichberechtigte Partei eines Zwei-Parteien-Verfahrens zu sein. Denn die eigentliche, auf langer Gerichtstradition beruhende Idee ist, dass beide Parteien einander direkt gegenüber und in gleicher Entfernung zur über den Rechtsstreit entscheidenden Richterin sitzen. So kann schon durch dieses Setting eine „Waffengleichheit“ zwischen den Parteien symbolisiert werden.

Eine einheitliche Sitzverteilung würde diese „Waffengleichheit“ und die unterschiedliche Rollenverteilung klarer machen und das Verständnis dieser Rollen fördern. Wir möchten daher gegenüber dem Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts **anregen**, einen Vorschlag für eine **einheitliche Sitzverteilung** auszuarbeiten, die darlegt, auf welcher Seite des Saales die Behörde, auf welcher die beschwerdeführende Partei und wo die Dolmetscher:in Platz nehmen möge. Zudem möchten wir **insgesamt gegenüber der Richter:innenschaft des Bundesverwaltungsgerichts anregen**, Beschwerdeführer:innen nur für die Zeit während ihrer Vernehmung als Partei den – exponierten – Platz in der Mitte des Saales zuzuweisen.

ANREGUNG #5

Wörtliche Protokollierung – Ein Ende des Resümeeprotokolls

Sehr oft gewannen Verhandlungsbeobachter:innen den Eindruck, dass es beschwerdeführenden Parteien nicht möglich war, in ihrem Redefluss ungestört Vorbringen zu erstatten. Das von den Beschwerdeführer:innen Vorgebrachte unterschied sich oft – in für viele Beobachter:innen überraschendem Ausmaß – von den letztlich protokollierten Aussagen, die in der Regel durch Dolmetschperson und Richter:in eine Filterung erfahren, ehe sie von der:dem Schriftführer:in zu Papier gebracht werden.

Gerade in einem Rechtsbereich, in dem die beweismäßigende Auseinandersetzung mit einem Vorbringen und die Frage der Glaubhaftigkeit des Vorgebrachten eine derart zentrale Rolle im Rahmen der Auseinandersetzung mit den Verfahrensergebnissen einnimmt, sollte alles unternommen werden, um eine möglichst vollständige und inhaltlich richtige Protokollierung von Vorbringen zu erreichen und darauf hinzuwirken, dass dieses Vorbringen möglichst frei erzählt werden kann.

Diese Zielsetzung wird in Asylverfahren schon durch die in aller Regel nötige Dolmetschung des Gesagten erschwert. Umso mehr sollten vermehrt Bemühungen angestellt werden, die Qualität der Protokollführung zu erhöhen und Hindernisse für die Möglichkeit der freien Erzählung abzubauen. Dazu könnte beitragen, wenn Aussagen der Parteien möglichst in dem Wortlaut zu Protokoll gegeben werden, in dem sie von der Dolmetschperson wiedergegeben werden. Dazu bedarf es also einer zurückhaltenderen Rolle von Richter:innen im Protokollführungsprozess. Es wäre in diesem Zusammenhang vorteilhaft, wenn Richter:innen davon Abstand nehmen würden, das gedolmetschte Vorbringen einem (weiteren) Filter zu unterziehen, indem sie es in ihren eigenen Worten und im von ihnen erfassten Verständnis zu Protokoll diktieren.

Dadurch ließe sich die Authentizität des Gesprochenen erhöhen, es könnte Missverständnissen besser vorgebeugt werden und es allen Beteiligten leichter gemacht werden, dem Verfahrenslauf konzentriert und fokussiert folgen zu können. Dabei sollte allerdings auch bedacht werden, Dolmetschpersonen nicht dazu zu verhalten, das Protokoll zu diktieren, weil auch das wieder die Gefahr mit sich bringt, dass sie das gedolmetschte Wort protokolltauglich machen.

Sprich: Ideal wären Bemühungen dahin, möglichst nah am gedolmetschten Wort und unter möglichs-ter Vermeidung von Unterbrechungen zu protokollieren. Dafür würde sich wohl der vermehrte Einsatz von Tonaufzeichnungsgeräten anbieten.

Beobachter:innen schilderten oft den Eindruck, dass das viele Hin und Her, die vielen und raschen Wechsel der Sprecher:innenrolle dazu führten, dass es schwierig wurde, dem Verhandlungsablauf konzentriert zu folgen. Oft begannen Richter:innen schon während der Dolmetschung damit, parallel zu diktieren. Es wurde aber als nahezu unmöglich beschrieben, dabei dann alle Kommunikationswege mitverfolgen zu können. Für Vertreter:innen war es kaum möglich, zugleich auf das gedolmetschte und das diktier- te Wort zu achten. Protokollierungsfehler oder inhaltliche Abweichungen konnten so

während der Protokollierung nicht aufgezeigt werden und kamen mitunter erst im Zuge der Rückübersetzung am Ende der Verhandlung zu Tage – und entwickelten sich dann oft zur Quelle von Konflikten.

Angesichts dieser Beobachtungen regen wir gegenüber **den Richter:innen** des Bundesverwaltungsgerichts an, mehr Fokus auf eine **wortgetreue Protokollierung des gedolmetschten Vorbringens** zu legen und es im Zuge der Protokollierung zu ermöglichen, dass Schriftführer:innen das gedolmetschte Vorbringen direkt ins Protokoll übertragen. Außerdem wollen wir in diesem Zusammenhang anmerken, dass eine vermehrte Verwendung von Tonbandaufzeichnungsgeräten allenfalls die angesprochenen Vorteile mit sich bringen könnte.

Wir appellieren in diesem Zusammenhang auch **an den Gesetzgeber**, die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass Einvernahmen im Zuge einer mündlichen Verhandlung oder überhaupt die Verhandlung selbst aufgezeichnet werden können. Dadurch ließen sich Missverständnisse und dargestellte Übersetzungsfehler leicht abklären, zugleich könnte dadurch besser erreicht werden, dass das Protokoll einer Verhandlung ihren tatsächlichen Verlauf besser wiedergibt.

ANREGUNG #6

Besseres Qualitätsmanagement im Bereich der Dolmetschtätigkeit und Fortbildungen

Beobachter:innen hatten immer wieder den Eindruck, dass Kriterien für qualitätsvolles Dolmetschen nicht ausreichend Beachtung fanden. Immer wieder war für die Beobachter:innen auch ohne Kenntnis der gedolmetschten Sprache bemerkbar, dass die Dolmetschung nicht gut lief, etwa wenn es zu Zwiegesprächen zwischen Dolmetscher:in und Beschwerdeführer:in kam, die nicht übersetzt wurden, wenn Dolmetscher:innen die Beschwerdeführer:innen unterbrachen und zwischenfragten, ohne Gründe dafür offenzulegen, oder das Gedolmetschte wesentlich kürzer (oder deutlich länger) als das in der Ausgangssprache Gesprochene ausfiel.

Auch in Bezug auf Rolle und Aufgaben von Dolmetschpersonen fielen in manchen Fällen Grenzüberschreitungen auf. So wurden z. B. Dolmetscher:innen zu Aufgaben herangezogen, für die sie nicht qualifiziert sind, etwa um Angaben zur Echtheit von aus dem Herkunftsstaat stammenden Dokumenten zu tätigen oder um aus einer Sprachfärbung auf die Herkunftsregion der beschwerdeführenden Partei zu schließen – Aufgaben, die in den Verantwortungsbereich von Sachverständigern fallen. Manche Dolmetschpersonen nahmen auch im Auftrag der Richterin bzw. des Richters selbständig die Rechtsbelehrung vor, ohne dass kontrolliert werden konnte, ob das Gesagte rechtlich richtig war. Beobachter:innen gewannen in solchen Situationen den Eindruck, dass es Dolmetscher:innen schwer fiel, sich derartigen Aufträgen und Wünschen der Richter:innen zu entziehen. Ein Grund dafür wird wohl darin zu sehen sein, dass sie wirtschaftlich davon abhängig sind, von den einzelnen Richter:innen wieder bestellt zu werden. Diese Abhängigkeit könnte dadurch abgemildert werden, dass am Bundesverwaltungsgericht ein Dolmetschpool eingerichtet bzw. eine Dolmetschliste geführt wird, im Rahmen deren Führung auch Evaluierungen der Dolmetschleistungen vorgenommen werden könnten.

Als Vorbilder dafür können die über die Justizbetreuungsagentur für die ordentlichen Gerichte abrufbaren Dolmetschdienstleistungen oder der für den Vollzugsbereich des BMI eingerichtete Dolmetschpool dienen. Zudem könnte ihm Rahmen einer solchen institutionellen Abrufbarkeit von Dolmetschleistungen auch den Dolmetscher:innen die Möglichkeit gegeben werden, Feedback zu geben.

Dadurch bestünde für einzelne Richter:innen ein breiteres Auswahlangebot an Dolmetscher:innen, zugleich könnten regelmäßige objektive Bewertungen der Dolmetschleistungen dazu beitragen, dass ausgebildet und gerichtlich zertifizierte Dolmetscher:innen gegenüber Sprachmittler:innen ohne Ausbildung und Zertifizierung den Vorzug erhalten.

Dies alles könnte es Dolmetscher:innen – insbesondere durch Beauftragung durch mehrere Gerichtsabteilungen – erleichtern, klare Grenzen zu ziehen, wenn an sie Anforderungen gestellt werden, die ihren Aufgabenbereich überschreiten. Zugleich könnten durch regelmäßige Evaluierung seitens der Justizverwaltung auch die Dolmetschleistungen objektiv bewertet werden und ein Pool an qualifizierten Dolmetscher:innen aufgebaut werden.

Wir regen also an, **Dolmetschleistungen** regelmäßig transparent innerhalb des BVwG zu **evaluieren** und **Dolmetschlisten** für den internen Gebrauch zu erstellen.

In diesem Zusammenhang regen wir auch an, allgemein beeidete und gerichtlich zertifizierte Dolmetscher:innen sowie ausgebildeten Dolmetscher:innen (allein an der Universität Wien für 20 Sprachen, darunter auch für die Bedarfssprache Arabisch) mit universitärem Abschluss den Vorzug gegenüber weniger gut ausgebildeten Dolmetscher:innen zu geben und in jenen Fällen, in denen aufgrund von Knappheit auf Sprachmittler:innen zurückgegriffen wird, Nachschulungen, Weiterbildungen usw. zu empfehlen und dabei etwa auf Einrichtungen wie den Universitätslehrgang „Dolmetschen für Gerichte und Behörden“ (Arabisch, Albanisch, Chinesisch, Dari/Farsi, Türkisch) zu verweisen.

Zudem regen wir an – etwa unter Einbeziehung des Österreichischen Verbandes der allgemein beeideten und gerichtlich zertifizierten Dolmetscher (ÖVGD) sowie von Dolmetschwissenschaftler:innen – **Fortbildungsveranstaltungen zum qualitätsvollen, professionellen Dolmetschen** sowie zur Rolle und den Aufgaben von Dolmetschpersonen für Richter:innen anzubieten.

ANREGUNG #7

Kinder besser berücksichtigen

Immer wieder ist Beobachter:innen aufgefallen, dass die Interessen von Kindern im Verhandlungssetting nicht ausreichend Berücksichtigung fanden. Kinder wurden in Verhandlungen oft wie Erwachsene behandelt: Sie mussten mitunter mehrere Stunden warten, ehe sie zur Einvernahme gerufen wurde, oder sie verblieben im Verhandlungssaal, während ihre Eltern über erlittene Verfolgungshandlungen oder Befürchtungen sprachen, die ihnen im Herkunftsstaat im Falle ihrer Rückkehr dorthin drohen würden.

Hier besteht nach unserem Dafürhalten Verbesserungsbedarf. Dazu bedarf es auch keiner aufwändigen Maßnahmen. Dabei geht es in erster Linie darum, durch einfache organisatorische Überlegungen Druck von Kindern bei mündlichen Verhandlungen zu nehmen.

Beispiele für solche einfachen Maßnahmen wären etwa die folgenden Anregungen:

Kinder könnten – sofern ihre Einvernahme überhaupt nötig ist – zu Beginn der Verhandlung einvernommen werden, um ihnen lange Wartezeiten unter hoher Anspannung zu ersparen.

Es könnte verstärkt darauf geachtet werden, dass Kinder während der Einvernahme ihrer Eltern nicht im Verhandlungssaal anwesend bleiben.

Es könnte mit den Eltern ein Fahrplan für die Verhandlung besprochen werden, sodass zB. eine Einteilung stattfinden kann, wer wann die Betreuung der Kinder vor dem Verhandlungssaal übernehmen kann.

Und schließlich könnten Überlegungen angestellt werden, bei der Einvernahme von Kindern ein weniger konfrontatives Setting einzunehmen.

Beobachtungen zu Hürden beim Zugang zum Gericht

ANREGUNG #8

Bereitstellung von Kurzvideos

Viele Beobachter:innen haben wahrgenommen, dass Beschwerdeführer:innen vor der Verhandlung ausgesprochen nervös waren. Die Gerichts- und Verhandlungsabläufe sind für beschwerdeführende Parteien in aller Regel neu und unklar. Sie wissen nicht, wie der Verhandlungssaal aussieht, wer ihr:e Richter:in ist, wie sie sich ihr oder ihm gegenüber verhalten sollten, wer wo im Saal sitzt, welche Möglichkeiten sie haben, die Toilette aufzusuchen, zu essen oder zu trinken, wer sich um ihre Kinder während ihrer Einvernahme kümmert.

Viele dieser Aspekte könnten durch **Bereitstellung von Kurzvideos auf der Website** des Bundesverwaltungsgerichts entschärft werden, die etwa Verhandlungssäle von innen zeigen und kurz erklären, was geschieht, wie lange es dauert, wer alles anwesend ist, welche Rollen von wem eingenommen werden etc. Dies ist nicht allein Aufgabe der Rechtsvertretung, sondern kann unter dem Aspekt des Rechts auf Zugang zum Gericht auch als Aufgabe der Gerichtsbarkeit gesehen werden.

ANREGUNG #9

Informelles Kennenlernen fördern

Denkbar wäre auch, bewusst Settings zu kreieren, die insgesamt **das Gericht nahbarer machen** könnten. So wäre etwa ein **informelles Zusammenkommen** zu Beginn der Verhandlung wünschenswert, indem zB. Richter:in und Schriftführer:in vor dem Verhandlungssaal Beschwerdeführer:in, Dolmetscher:in, Vertreter:in und BFA-Vertreter:in treffen, alle sich einander vorstellen und dann gemeinsam den Verhandlungssaal betreten. In der derzeitigen Praxis wurde beobachtet, dass die Akteur:innen **Richter:in-Schriftführer:in-Dolmetscher:in oft schon vorab im Saal aufhältig sind** und die Beschwerdeführer:innen (mit ihren Vertreter:innen) dann als letzte den Saal betreten, in dem ihre Geschichte nun rechtlich abgehandelt werden soll. Beschwerdeführer:innen mussten dann einen für sie fremden und unbekannten Verhandlungssaal betreten, in dem sich die drei angesprochenen, als Teil des Gerichtsbarkeit begriffenen Akteur:innen (Richter:in, Schriftführer:in, Dolmetscher:in) schon vorab eingefunden und eingerichtet hatten und dort dann hinter Tischen und teils in Robe sitzend als sehr unnahbar wahrgenommen wurden.

Selbst von den Beobachter:innen, die als Unbeteiligte den Saal betraten, wurde dieses Setting oft als unzugänglich wirkend beschrieben. Manche Richter:innen praktizieren Ähnliches bereits, wie aus den Beobachtungen auch hervorgeht.

ANREGUNG #10

Geschäftsverteilung: Kombination von Herkunftsstaats- und Wohnsitzprinzip

In Verfahren der Gruppe AFR, also in asylgesetzlichen Verfahren und in Verfahren nach dem FPG (betreffend aufenthaltsbeendende Entscheidungen, Schubhaftbeschwerde und Maßnahmenbeschwerden), ist in der Geschäftsverteilung des Bundesverwaltungsgerichts der Herkunftsstaat maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die Zuteilung an eine Gerichtsabteilung. Das entscheidende Argument dafür dürfte sein, Richter:innen die Möglichkeit zu geben, sich auf einige Herkunftsstaaten zu spezialisieren und Kenntnisse in Bezug auf die Situation vor Ort zu erwerben.

Das führt aber dazu, dass Beschwerdeführer:innen weite Wege hinter sich legen müssen, um zu Verhandlungen zu gelangen. Viele Herkunftsstaaten werden nur am Sitz einer Außenstelle oder nur am Hauptsitz in Wien verhandelt. Nach derzeitiger Geschäftsverteilung begeben sich etwa Menschen, deren Herkunftsstaat am Westbalkan liegt, von überall aus Österreich her zur Verhandlung zur Außenstelle nach Graz, Menschen aus der Russischen Föderation oder aus Afghanistan reisen von überall aus Österreich aus nach Wien, aus Nigeria stammende Schutzsuchende immer nach Innsbruck. Beobachter:innen haben thematisiert, dass dies für die beschwerdeführenden Parteien oft großen Aufwand und Strapazen bedeutet, vor allem wenn ganze Familien quer durchs Land weite Strecken reisen und in ihnen fremden Unterkünften übernachten mussten, um einen in der Früh angesetzten Verhandlungstermin wahrnehmen zu können. Hinzu kommt, dass in solchen Fällen bei Inanspruchnahme der Rechtsvertretung durch die BBU dann in aller Regel ein:e andere:r Rechtsberater:in bei der

Verhandlung zugegen ist, als die- bzw derjenige, die:der zuvor – am Wohnsitz der Partei gelegen – die Beschwerde verfasst und das Beschwerdeverfahren bisher betreut hat. Auch das ist keine optimale Voraussetzung für ein Vertrauensverhältnis, das zwischen beschwerdeführender Partei und ihrer Rechtsvertretung bestehen sollte.

All dies spricht aus unserer Sicht dafür, **die Verteilung der Verfahren sowohl nach Herkunftsstaat als auch nach Wohnort der Beschwerdeführer:innen auszurichten**. Selbst die kleinste Außenstelle, Graz, verfügt über 16 Richter:innen; die Geschäftsverteilung des Bundesverwaltungsgerichts bildet insgesamt 17 Gruppen an Herkunftsstaaten. Es wäre also gut möglich, sowohl am Hauptsitz des Bundesverwaltungsgerichts in Wien als auch an allen Außenstellen weiterhin Richter:innen für bestimmte Gruppen von Herkunftsstaaten zuständig zu machen, dabei aber zu versuchen, alle Staaten an jedem Gerichtsstandort unterzubekommen und die Zuteilung ansonsten vom Wohnsitz abhängig zu machen. Wir möchten gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht daher anregen, im Rahmen der von ihm selbst festzulegenden **Geschäftsverteilung** bei der Zuteilung von Geschäftsfällen in asylgesetzlichen und fremdenpolizeilichen Verfahren das **Herkunftsstaatsprinzip mit dem Wohnsitzprinzip zu verbinden**.

Das derzeitige System beeinträchtigt einen möglichst niederschweligen Zugang zum Recht gerade für besonders vulnerable Personen. Wer sich als betroffene Partei auf eine mehrstündige Verhandlungs- und Einvernahmesituation einstellen und vorbereiten muss, wird dadurch deutlich weniger belastet sein, wenn davor nicht eine stundenlange Anreise samt allenfalls Übernachtung in fremdem Umfeld nötig ist.

Zu bemerken ist überdies, dass das Herkunftsstaatsprinzip in der Praxis auch vom Bundesverwaltungsgericht immer wieder durchbrochen wird; gerade bei hohen Fallzahlen. Das zeigte sich auch im Beobachtungszeitraum am Beispiel der vielen Verhandlungen in Beschwerdeverfahren betreffend den Herkunftsstaat Syrien, wo mittlerweile neben den am Hauptsitz des Bundesverwaltungsgerichts in Wien ansässigen Gerichtsabteilungen auch solche der Außenstellen Innsbruck und Linz judizieren. Derlei war auch früher schon zu beobachten: Beschwerdeverfahren betreffend den Herkunftsstaat Irak wurden zwischenzeitig sogar an allen Standorten judiziert; bei Afghanistan wurde in früheren Geschäftsverteilungen beschlossen, die Zuständigkeit nicht auf verschiedene Standorte aufzuteilen, aber Richter:innen anderer Fachbereiche am Hauptsitz des Bundesverwaltungsgerichts miteinzubeziehen, denen dann mitunter nicht nur spezielle Kenntnisse in Bezug auf den Herkunftsstaat, sondern auch die Erfahrung mit Asylverfahren überhaupt fehlte.

Das derzeit allein maßgebliche Herkunftsstaatsprinzip überzeugt insbesondere in fremdenpolizeilichen Verfahren nicht, in denen es darum geht, eine Abwägung nach Art 8 Abs 2 EMRK vorzunehmen und in denen die Situation im Herkunftsstaat kaum Bedeutung spielt und daher entsprechende Kenntnisse keine Effizienzsteigerung mit sich bringen.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass in den meisten anderen großen Rechtsbereichen, in denen am Bundesverwaltungsgericht judiziert wird, auch das Wohnsitzprinzip für die Geschäftsver-

teilung maßgeblich ist, konkret in den Bereichen AMS (Arbeitsmarktservice), AUB (Ausländerbeschäftigung), BHR (Behindertenrecht), SPF (Sozialversicherungspflicht), BIS (Bildung Schule) GER (Gebührenrecht), RGG (Rundfunkgebühren) und im fremdenpolizeilichen Kontext die Gruppe SCH (Schubhaft und Maßnahmenbeschwerden) und gerade auch im Schubhaftbeschwerdeverfahren herkunftsstaatsbezogene Kenntnisse oftmals nötig sind.

Wir möchten in diesem Zusammenhang auch **gegenüber der BBU anregen**, Überlegungen dahingehend anzustellen, wie erreicht werden könnte, dass Beschwerdeführer:innen schon früher diejenige Person kennenlernen können, die sie zu ihrem Verhandlungstermin begleiten und sie dort vertreten wird.