

Evaluierung der Erstaufnahmestellen Asylgesetz-Novelle 2003

Wahrnehmungsbericht Forum Asyl - Kurzfassung

Die im Flüchtlingsbereich tätigen NGOs nehmen die Geltungsdauer des neuen Asylgesetzes von sieben Monaten unter Einbeziehung der einschlägigen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zum Anlass, die Vollzugspraxis des neuen Gesetzes zu evaluieren. Da die Einführung der Erstaufnahmestellen eine zentrale Neuerung der AsylG-Novelle 2003 darstellt, konzentriert sich die Evaluierung der Praxis auf den Vollzug in den Erstaufnahmestellen.

Punktation der gravierendsten Defizite:

- Zugang zum Asylverfahren beschnitten
- problematische "Registrierungsstraße"
- fehlende fachliche Qualifizierung des Personals
- gravierende Verfahrensfehler: kein rechtsförmiges Verfahren
- institutionelle Probleme bei den Rechtsberatern der Erstaufnahmestellen
- Abschiebung in andere EU-Staaten ohne Prüfung der Gefahr der Kettenabschiebung und ohne effizienten Rechtsschutz
- rechtsschutzloser Zustand bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen
- unzureichende medizinische Versorgung; Systemfehler bei der Erkennung von Traumatisierung und Folter
- Schubhaft und Zurückweisungszone am Flughafen

1. ZURÜCKWEISUNGEN AN DER GRENZE

Unabdingbare Voraussetzung für die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen ist der Zugang zu einem Verfahren, in dem die Flüchtlingseigenschaft festgestellt werden kann. Mit der AsylG-Novelle 2003 wurde der Zugang zum Asylverfahren erneut beschnitten und mit § 17 AsylG eine Möglichkeit geschaffen, Asylwerber an der Grenze verfahrensfrei zurückzuweisen. Laut VfGH-Erkenntnis vom 15.11.2004 hat § 17 AsylG jedoch keinen Anwendungsbereich. Dennoch lässt die Parlamentarischen Anfragebeantwortung vom 16.09.2004 darauf schließen, dass verfahrensfreie Zurückweisungen auf Basis des § 17 AsylG stattgefunden haben.

Jede Zurückweisung nach dem 1. Mai 2004 auf der Grundlage dieser Bestimmung war und ist rechtswidrig. Entgegen der Praxis sind daher Flüchtlinge, die anlässlich der Grenzkontrolle einen Asylantrag stellen, nicht verfahrensfrei zurückzuweisen, sondern ist ein Asylverfahren durchzuführen.

2. FESTNAHME UND DURCHSUCHUNG

Festnahme - Registrierungsstrasse - Durchsuchung.

Höchst problematisch ist bereits der Erstkontakt von Asylwerbern mit österreichischen Behörden, da die Asylantragstellung bei einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes die Festnahme auslöst.

Der Erstkontakt der Asylwerber in der Erstaufnahmestelle sind uniformierte und bewaffnete Polizisten. Bei den Betroffenen, die vielfach Verfolgung gerade durch uniformierte und bewaffnete Staatsorgane erlitten haben, muss dies Furcht auslösen und bereits beim Erstkontakt mit der Behörde das Vertrauen nachhaltig erschüttern kann.

Zusätzlich ist alarmierend, dass neben den dienstzugehörigen Sicherheitswachebeamten auch der Wachdienst des Lagers Traiskirchen mit Wachhunden patrouilliert, auch im Warteraum des Hauses 17, in dem neu angekommene Asylwerber ihren Antrag stellen wollen. Eine derartig starke Präsenz von Sicherheitskräften ist völlig unverständlich und unverhältnismäßig.

Darüber hinaus ist problematisch, dass Asylwerber in der "Registrierungsstraße" keinerlei Unterstützung haben. Den dienstzugehörigen Polizisten stehen keine Dolmetscher zur Seite. Vielfach werden in der Folge z. B. Namen falsch protokolliert und dem Asylwerber im weiteren Verfahren vorgehalten, Alias-Namen angegeben zu haben und damit unglaubwürdig zu sein.

Nach heftigem Protest der Nichtregierungsorganisationen wurde das in der Anfangsphase bestürzender Weise von den Asylwerbern verlangte vollständige Entkleiden anlässlich der Durchsuchung abgestellt. Dennoch erfolgt eine Durchsuchung weit über die, vom Verfassungsgerichtshof hinausgehenden Voraussetzungen hinaus: systematisch bei jedem Asylwerber; ohne Möglichkeit, Beweismittel selbst vorzulegen; ohne Abklärung, ob Identität etc. anders nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand festgestellt werden könnten; zu einem Zeitpunkt, in dem "Zweifel am Vorbringen" des Asylwerbers (siehe VfGH-Urteil) noch gar nicht vorliegen können, weil sie vor der ersten Einvernahme erfolgt.

Die Dauer der Dienstzuteilung von grundsätzlich drei Monaten führt Anliegen wie Schulung und Bewusstseinsbildung hinsichtlich der besonderen psychischen und physischen Situation von Asylwerbern mit unterschiedlichstem kulturellen Hintergrund ad absurdum.

Abnahme von Dokumenten und Gegenständen.

Den Nichtregierungsorganisationen ist kein Fall bekannt, in welchem Dokumente des Asylwerbers nach Einsichtnahme durch die Asylbehörde wieder rückgestellt wurden. Die Vorgehensweise in der Praxis steht daher in Widerspruch zu dem, vom Verfassungsgerichtshof aufgestellten Erfordernis, sichergestellte Gegenstände "nach Einsicht durch die Asylbehörde unverzüglich den Eigentümern zurückzustellen."

Aufzeichnungen über sichergestellte Gegenstände und Dokumente sind den NGOs nur aus Akten bekannt, in welchen die Festnahme und Vorführung durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erfolgte. Weder außerhalb noch innerhalb der Erstaufnahmestelle wird Asylwerbern eine Bescheinigung über die Sicherstellung von Dokumenten und Gegenständen ausgehändigt, sodass die Wiedererlangung solcher Dokumente und Gegenstände erheblich erschwert wird.

Betretungsverordnung.

Die Einführung einer Strafbestimmung für die bloße Anwesenheit einer Person in der Erstaufnahmestelle deckt eine grundsätzlich skandalöse Einstellung Asylwerbern gegenüber auf. In der Praxis werden Besuche von Familienangehörigen und Freunden der in Traiskirchen lebenden Asylwerber zumindest erschwert.

Von der BH Baden wurden in der Erstaufnahmestelle Ost in einer Vielzahl von Fällen Organstrafverfügungen über Euro 36,- ausgestellt und die Strafe regelmäßig sofort eingehoben. Die sofortige Bezahlung der Strafe durch die Betroffenen entspricht angesichts der Rahmenbedingungen keiner freiwilligen Wahl, entzieht ihnen aber gleichzeitig jeglichen Rechtsschutz. Im Ergebnis werden Asylwerbern - unter Generalverdacht - wegen einer Lappalie ihre ohnehin dürftigen Geldmittel abgenommen.

3. SYSTEM ZULASSUNGSVERFAHREN

Speed kills.

Die Praxis bestätigt die legistisch schlechte Qualität des Asylgesetzes, insbesondere hinsichtlich der Gestaltung des "Zulassungsverfahrens". Darüber hinaus sticht die schlechte Qualität der Bescheide der Erstaufnahmestellen hervor. Wie befürchtet ist die "Asylstraße" und Beschleunigung des Asylverfahrens auf Kosten der Qualität der Verfahren gegangen. Die Bescheidanalyse hat ergeben, dass in nahezu jedem Verfahren erhebliche Ergänzungen von Seiten der Berufungsbehörde notwendig sind:

- unverständliche Fragestellung
- Befragung unzureichend für Beweiswürdigung, Feststellungen und rechtliche Beurteilung
- Verletzung des Parteiengehörs
- keine Stellungnahmefrist - falls überhaupt Vorhalt (zu Herkunftslandinformation)
- fehlendes oder unzureichendes Ermittlungsverfahren, keine einzelfallbezogenen Ermittlungen
- Herkunftslandinformation in Form von Textbausteinen ohne Kontext zum Vorbringen der Asylwerber, keine oder ungenaue Quellenangaben, Verwendung veralteter Quellen, pauschaler Verweis auf nicht-öffentlich zugängliche UBAS-Bescheide als Quelle, widersprüchliche Schlussfolgerungen
- keine sonstigen Beweisquellen (Sachverständige, Zeugen, Botschaftsanfragen)
- Feststellungen decken sich nicht mit Akteninhalt, fehlende Feststellungen
- Beweiswürdigung: gestützt auf gleichlautende Textbausteine ohne einzelfallbezogene Würdigung, zT aktenwidrige Beweiswürdigung oder in sich widersprüchlich, nur auf "Amtswissen" oder "allgemeine Lebenserfahrung" gestützt, Vorbringen in der Zweiteinvernahme als "gesteigertes Vorbringen" gewertet etc.
- regelmäßige Vermischung von Feststellungen, Beweiswürdigung und rechtlicher Beurteilung
- kaum inhaltliche Beurteilung des Flüchtlingsbegriffs, Überwiegen der ("formalen") Abweisungsgründe der nicht-staatlichen Verfolgung und innerstaatlichen Fluchtalternative, Verwendung von Textbausteinen, keine einzelfallbezogene Prüfung
- Verkennung des Flüchtlingsbegriffs bei nicht-staatlicher Verfolgung, innerstaatlicher Fluchtalternative, Übergriffen der Polizei und Aktualität der Gefährdung; soziale Gruppe

Es ist absehbar, dass die Überlastung des UBAS - als Konsequenz der mangelhaften Verfahren in erster Instanz – durch die Schaffung der EAST-Schnellverfahren zumindest fortgesetzt, wenn nicht vergrößert wird. Die Aufhebungsquote hat sich im Jahr 2004 weiter erhöht. Von 4.000 inhaltlichen Berufungsentscheidungen wurden nur 1.300 Entscheidungen der ersten Instanz bestätigt, 2.700 Bescheide hielten einer Überprüfung nicht stand. Damit hat sich die Aufhebungsquote auf 67,5 % erhöht.

Personalstand Bundesasylamt – Unabhängiger Bundesasylsenat:

Während der Personalstand des Bundesasylamts im Zuge der AsylG-Novelle auf etwa 70 ReferentInnen und 35 zugeteilte Bedienstete aufgestockt wurde, ist der Personalstand des UBAS mit 35 Einzelmitgliedern gleich geblieben. Bei Einrichtung des UBAS als Berufungsbehörde waren 40 Einzelmitglieder für 5.400 Verfahren vorgesehen. Demgegenüber sind bei 35 Einzelmitgliedern im Jahr 2002 9.300 Verfahren neu anhängig geworden, im Jahr 2003 12.700 und bis September 2004 9.100 Verfahren. Im Vergleich dazu waren bei der Berufungsinstanz der Schweiz (Schweizerische Asylrekurskommission) 181 Personen beschäftigt (davon 32 RichterInnen und 98 juristische MitarbeiterInnen), die im Jahr 2003 etwa 11.300 Verfahren abgeschlossen haben.

Systemfehler Zulassungsverfahren in der Erstaufnahmestelle.

Als bedenklich ist die Vorgehensweise einzustufen, dass Asylwerber bereits in der Ersteinvernahme – vielfach noch vor Befragung zu den Fluchtgründen – dazu aufgefordert werden, die Rückkehrberatung "unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens" in Anspruch zu nehmen, vielfach unter Nennung eines konkreten Beratungstermins. Es ist höchst problematisch, wenn die zur

Entscheidung über den Asylantrag berufenen Entscheider solcherart den Eindruck erwecken, bereits vor Kenntnis der Fluchtgründe eine abweisende Entscheidung zu beabsichtigen.

Seit der Novelle 2003 ist binnen längstens 72 Stunden nach Einbringung des Asylantrags eine Ersteinvernahme durchzuführen, die als "Grobprüfung" konzipiert ist. In der Praxis zeigt sich aber, dass die Ersteinvernahme nicht als Orientierung dient, sondern regelmäßig die einzige inhaltliche Grundlage für die Bescheiderlassung darstellt. Die Zweiteinvernahme erfüllt in aller Regel lediglich Alibi-Charakter.

Ergänzende Schilderungen in der zweiten Einvernahme wurden selbst dann als "gesteigertes Vorbringen" und damit als unglaubwürdig eingestuft, nachdem die Behörde selbst den Asylwerber in der Ersteinvernahme zur "kurzen" Schilderung seiner Gründe aufgefordert hatte.

Die Mitteilung über Zulassung oder Nichtzulassung des Verfahrens bzw. Abweisung des Asylantrags erfolgt zwingend bereits nach der Ersteinvernahme. Zu diesem Zeitpunkt können noch gar keine Ermittlungen hinsichtlich der individuellen Fluchtgeschichte des Asylwerbers stattgefunden haben.

Kein Parteiengehör

Im Konzept der Erstaufnahmestellen wird dem Asylwerber dadurch nach der Ersteinvernahme Parteiengehör eingeräumt, dass ihm zwischen erster und zweiter Einvernahme eine Aktenabschrift ausgehändigt, eine Frist zur Stellungnahme eingeräumt und ein Gespräch mit dem EAST-Rechtsberater ermöglicht wird.

In der Praxis steht die Gewährung von Parteiengehör jedoch nur am Papier. Die Mitteilung über die beabsichtigte Abweisung bzw. Zurückweisung des Asylantrags erfolgt ohne Begründung. Damit ist der Asylwerber nicht in die Lage versetzt, den Einwänden der Behörde durch ergänzendes Vorbringen oder Beweismittel in der zweiten Einvernahme zu entgegnen.

In nur 50 % der untersuchten Verfahren wurde dem Asylwerber in der Ersteinvernahme zumindest 1 Vorhalt gemacht, davon überwiegend in der EAST-West. Sofern der Asylwerber überhaupt mit Herkunftslandinformation konfrontiert wurde, wurde trotz großen Umfangs der Information (bis zu 16 Seiten) keine Frist zur Stellungnahme eingeräumt.

Eine Mitteilung am Beginn der Zweiteinvernahme, zu welchen Ermittlungsergebnissen die Behörde seit der Ersteinvernahme gelangt ist, fand sich in keinem einzigen der untersuchten Bescheide. In der Zweiteinvernahme fand sich lediglich in 3 von insgesamt 56 untersuchten Verfahren (5,4 %) ein konkreter Vorhalt, davon wurde einer lediglich aus der Ersteinvernahme wiederholt. In jenen Verfahren, in welchen aus der Einvernahme zumindest ein Vorhalt erkennbar war, handelte es sich regelmäßig nicht um jene Faktoren, die schlussendlich zur Abweisung des Asylantrags geführt haben.

Kein Ermittlungsverfahren.

Ein einzelfallbezogenes Ermittlungsverfahren ist keinem der 56 untersuchten Verfahren zu entnehmen.

Von den insgesamt in allen 56 Bescheiden enthaltenen 406 Seiten Herkunftslandinformation bezogen sich nur 5 Seiten auf individuelles Vorbringen der Antragsteller (1,2 %). In 60 % der Verfahren wurden die Quellen der Herkunftsland-Informationen entweder überhaupt nicht angegeben oder sind diese den Feststellungen nicht zuordenbar. In einer ganzen Reihe von Bescheiden wurde pauschal auf nicht öffentlich zugängliche UBAS-Entscheidungen als Quelle verwiesen, ohne die relevanten Textpassagen wiederzugeben oder sonst zu konkretisieren. 54 von 56 Bescheiden (96,4 %) ist gemeinsam, dass ihnen keine einzelfallbezogene Herkunftsland-Recherche in Bezug auf die individuelle Fluchtgeschichte des Asylwerbers zu entnehmen ist.

In keinem einzigen Verfahren wurden sonstige Beweisquellen wie Zeugen, Sachverständige, Botschaftsauskünfte etc. herangezogen und wurde auch bei Anhaltspunkten für Misshandlungen oder Folterungen keine medizinische Abklärung in die Wege geleitet.

Fehlinterpretation der Rolle der EAST

In der Praxis wird die beabsichtigte Trennung der Zuständigkeiten zwischen Erstaufnahmestellen (Zulassungsverfahren) und Außenstellen (inhaltliches Asylverfahren) nicht eingehalten, sondern fertigen die Erstaufnahmestellen in etwa einem Drittel der Verfahren negative inhaltliche Bescheide gemäß §§ 7,8 AsylG aus. Die Ergebnisse der Bescheidanalyse zeigen, dass die Erstaufnahmestellen für diese Aufgabe nicht die hinreichende Befähigung haben. Bei praktisch allen untersuchten Verfahren wäre ein (weiterer) Ermittlungsaufwand notwendig gewesen, um ein den Grundsätzen eines ordentlichen Verwaltungsverfahrens entsprechendes Verfahren und inhaltlich richtige Bescheide zu gewährleisten. Der Modus, nach welchem Verfahren an die Außenstellen des Bundesasylamts abgetreten oder von der EAST selbst inhaltlich erledigt werden, ist nicht nachvollziehbar.

Die gegenwärtige Praxis läuft der Intention des Gesetzes zuwider, da de facto kein Zulassungsverfahren vor der EAST mit anschließendem (ausführlichen) Ermittlungsverfahren durch das BAA erfolgt, sondern lediglich verkürzte inhaltliche Verfahren vor der EAST.

Auswahl und Qualifikation der Referenten der Erstaufnahmestellen.

Die Bewerbungsvoraussetzung bei Ausschreibung der Referenten der Erstaufnahmestellen war "Erfahrung im Führen von Einvernahmen". Eine juristische Ausbildung oder Fremdsprachenkenntnisse stellten keine Bewerbungsvoraussetzungen dar. Alle Referenten – mit einer Ausnahme - kommen aus dem Polizeibereich, ohne asylrechtliche, flüchtlingsrechtliche oder fundierte verwaltungsverfahrensrechtliche Vorkenntnisse.

Das gesetzlich festgelegte Anforderungsprofil für EAST-Rechtsberater dagegen erfordert den Abschluss eines rechtswissenschaftlichen Studiums oder eine mindestens (!) fünfjährige hauptamtliche und durchgehende rechtsberatende Tätigkeit. Mitglieder des Unabhängigen Bundesasylsenates müssen ein rechtswissenschaftliches Studium abgeschlossen haben sowie rechtswissenschaftliche Berufserfahrung haben (vier Jahre bzw. zwei Jahre im asyl- und fremdenrechtlichen Bereich).

Ein Anforderungsprofil an die Tätigkeit für Referenten des Bundesasylamts fehlt ebenso wie ein entsprechendes Ausbildungsschema bzw. Berufsprofil. In der Praxis wurden die Referenten direkt aus dem polizeilichen Dienst von den Erstaufnahmestellen übernommen. Die mangelnde Ausbildung der Referenten in den Bereichen Asylgesetz, internationales Flüchtlingsrecht, Refoulementschutz und Verwaltungsverfahren zeigt in der Praxis – wie zu erwarten – erhebliche negative Auswirkungen auf die Qualität der Verfahren und der Bescheide:

- In einer Vielzahl von Bescheiden wurden die Bescheidbestandteile (Feststellungen, Beweiswürdigung, rechtliche Beurteilung) vermischt.
- Die Feststellungen decken sich vielfach nicht mit dem Vorbringen des Asylwerbers, noch mit allfälligen Ergebnissen eines Ermittlungsverfahrens. In einem Bescheid wurde gar das zentrale Vorbringen des Asylwerbers explizit "keiner Feststellung unterzogen".
- Zur Verwendung von Herkunftslandinformation siehe oben, Ermittlungsverfahren.
- Die Beweiswürdigung wurde überwiegend auf wiederkehrende Textbausteine gestützt, ohne im Einzelfall auszuführen, in welcher Hinsicht der Asylwerber die an ihn gestellten Anforderungen nicht erfüllt hat. Vielfach ist die Beweiswürdigung unschlüssig und/ oder stützt sich pauschal auf die "allgemeine Lebenserfahrung". In nur 2 der insgesamt 56 untersuchten Verfahren (3,6 %) erfolgte eine ausführlichere einzelfallbezogene Würdigung der Schilderungen des Antragstellers.
- In nur 18 Bescheiden (32 %) wurde eine Beurteilung der Fluchtgründe durchgeführt, hierbei überwogen als Abweisungsgründe das Argument nicht-staatlicher Verfolgung und das

Vorliegen einer innerstaatlichen Fluchtalternative. Die Schlussfolgerung "nicht asylrelevanter" Gründe wurde überwiegend "postuliert", ohne das Vorliegen der Elemente des Flüchtlingsbegriffs tatsächlich geprüft zu haben. Trotz Verwendung des Arguments in 44 % aller untersuchten Verfahren fand keine tatsächliche Auseinandersetzung mit der Schutzfähigkeit und –willigkeit des Heimatstaates im Falle nicht-staatlicher Verfolgung statt. Übergriffe der Polizei wurden als "bedauerliche Fehlleistung Einzelner" qualifiziert. Die innerstaatliche Fluchtalternative (Argument in 23 % der Verfahren) wurde generell vorgehalten, ohne den Ort der vermeintlichen Sicherheit zu konkretisieren und selbst in Fällen, in welchen die Verfolgung vom Staat ausging oder von diesem geduldet wurde. Zwei AsylwerberInnen wurde vorgehalten, sie könnten "in der Millionenstadt Lagos – allenfalls unter Annahme einer anderen Identität – untertauchen."

- In 71,4 % der Verfahren wurde beim Spruchpunkt II (Zulässigkeit der Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung) keinerlei, über den Spruchpunkt I hinausgehende Prüfung vorgenommen, sondern deren Vorliegen – nach Wiedergabe von gleichlautenden Textbausteinen – auf die bereits bei der Abweisung des Asylantrags herangezogenen Argumente gestützt. In den restlichen Verfahren hatten die auf den Einzelfall bezogenen Ausführungen einen Umfang zwischen 2 Zeilen und 1 Seite.
- Den NGOs ist kein Fall bekannt, in welchem Asylwerbern Refoulementschutz durch eine der Erstaufnahmestellen zuerkannt wurde.
- Zur Begründung der Ausweisung wurde regelmäßig "beharrliches illegales Verbleiben im Bundesgebiet" und "illegaler Aufenthalt" trotz der bei Zulassung des Verfahrens gemäß § 36b AsylG zu gewährenden Aufenthaltsberechtigungskarte herangezogen. Die erforderlichen Prüfungsschritte Eingriff ins Recht auf Privat- und Familienleben und Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs wurden häufig verwechselt.

4. RECHTSBERATER DER ERSTAUFNAHMESTELLEN

Institutionelle Probleme - fehlende Unabhängigkeit.

Trotz des Engagements einiger EASSt-Rechtsberater bestehen institutionelle Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit. Neben dem Faktum der Bestellung durch den Innenminister erweist sich in der Praxis die Konstruktion der freien Dienstverträge als fragwürdig. Wirtschaftliche und persönliche Abhängigkeit der Rechtsberater in einem derart prekären Dienstverhältnis schlagen umso mehr ins Gewicht. Sie bedingt, dass "unliebsame" – z. B. zu kritische/ engagierte – Rechtsberater dadurch de facto abgesetzt werden können, dass sie schlicht nicht mehr zum Dienst eingeteilt werden. Darüber hinaus führt die Wahl dieses Dienstverhältnisses zu einer Schlechterstellung in arbeitsrechtlicher Hinsicht.

Beratungstermine sind in der Praxis so organisiert, dass sie kein entsprechendes Vorbringen in der zweiten Einvernahme ermöglichen. Mangelnde Kontinuität der Beratung ist unter anderem dadurch bedingt, dass bei Festsetzung des Ladungstermins zur Zweiteinvernahme keine Abklärung mit den Rechtsberatern hinsichtlich ihrer Dienstenteilung erfolgt.

Die gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Vertretung unbegleiteter minderjähriger Asylwerber gehen offenbar - nach dem Vorbild des Jugendwohlfahrtsträgers - von einer Art "Rechtspersönlichkeit" der Rechtsberater aus, welche jedoch tatsächlich nicht vorliegt. Es handelt sich um einzelne Privatpersonen, welche mittels freiem Dienstvertrag beschäftigt sind. Diese Konstruktion bereitet in mehrfacher Hinsicht rechtliche und praktische Schwierigkeiten (Zustellung an wen?, Akteneinsicht durch wen?, Folge widersprechender Anträge, Zuständigkeit zum Verfassen von Rechtsmitteln).

Einschreiten der Rechtsberater in der Praxis.

Die Dauer der Rechtsberatung vor der Zweiteinvernahme betrug, soweit aus den Bescheiden nachvollziehbar zwischen 15 Minuten und einer Stunde, durchschnittlich 30 Minuten. Die Bescheidanalyse zeigt, dass Rechtsberater in nur 27 von 56 Verfahren überhaupt eingeschritten sind.

In jenen Fällen, in welchen eine "Intervention" des Rechtsberaters erfolgte, wurde das Vorbringen vom Referenten übergangen, Beweisanträgen in keinem der untersuchten Verfahren entsprochen und ist keinem der untersuchten Bescheide ein Bezug auf das Einschreiten des Rechtsberaters zu entnehmen.

Die Institution der EAST-Rechtsberater kann daher die Beschneidungen im Rechtsschutz der Asylwerber nicht ausgleichen und ersetzt unabhängige Rechtsberatung und – vertretung nicht. Vielmehr bestätigt sich die Befürchtung der NGOs, dass die Institution der EAST-Rechtsberatung vom Innenministerium lediglich als "Kosmetik" für den erheblich eingeschränkten Rechtsschutz von Asylwerbern eingerichtet wurde. Davon abweichende Praxis und Entwicklungen sind lediglich dem persönlichen Engagement einiger Rechtsberater zu verdanken.

5. MEDIZINISCHE BETREUUNG

In Traiskirchen sind eine Fachärztin für Psychiatrie sowie drei andere Ärzte mit Zusatzdiplom für etwa 1.500 Asylwerber zuständig, in Thalham ein Arzt und eine Ärztin für ca. 220 Asylwerber. Es sind keine Krankenpfleger eingesetzt. Es ist angesichts der Zahl der zu betreuenden und zu behandelnden Asylwerber offenkundig, dass zu wenige Ärzte vorhanden sind. Weder in der EAST-West noch der EAST-Ost stehen den Ärzten (in ausreichendem Ausmaß) Dolmetscher zur Verfügung. Den NGOs liegen Anhaltspunkte für ein fragwürdiges Impfkonzep vor, das in Widerspruch zum Erfordernis der Zustimmung des Patienten zu medizinischen Eingriffen stünde. Die Zustimmung setzt umfassende Aufklärung voraus, die in den Erstaufnahmestellen schon aufgrund der fehlenden Ausstattung mit professionellen Dolmetschern und Ärzten nicht gewährleistet werden kann.

6. ABKLÄRUNG EINER TRAUMATISIERUNG

Obzwar sowohl der Gesetzgeber als auch der Verfassungsgerichtshof die Wichtigkeit des Schutzes von traumatisierten Asylwerbern betonen, laufen diese in der Praxis Gefahr, trotz Vorliegen einer Traumatisierung nicht zum Verfahren zugelassen und abgeschoben zu werden. In mehreren Fällen wurden Anträge zurückgewiesen und erfolgten Abschiebungen trotz Vorliegen eines Traumatisierungsverdachtes.

Im System Zulassungsverfahren können Anhaltspunkte einer allfälligen Traumatisierung regelmäßig nicht erkannt werden. Bei Einvernahmen im Dublin-Verfahren werden Fluchtgründe regelmäßig nur in Form einer Frage rudimentär abgeklärt. Anzeichen einer Traumatisierung ergeben sich jedoch regelmäßig erst dann, wenn der Flüchtling seine Erlebnisse im Heimatland schildert.

Auch die Praxis der gemeinsamen Einvernahme von Frauen mit ihren Ehegatten führt dazu, dass Traumatisierungen – insb. infolge Eingriffen in die sexuelle Selbstbestimmung – nicht ans Tageslicht kommen.

Nur wenn sich anhand eines Fragebogens Anhaltspunkte für eine Traumatisierung ergeben, wird ein Termin zur "tiefergehenden" medizinischen Untersuchung vereinbart. Solche medizinischen Untersuchungen finden vielfach erst nach der zweiten Einvernahme statt, sodass die "Diagnose" zu spät kommt. Darüber hinaus wird dem Asylwerber durch die Methode des Fragebogens im Ergebnis eine Selbstdiagnose abverlangt. Für eine seriöse Einschätzung allfälliger Traumatisierung besteht in keiner Weise ausreichende Zeit und Gelegenheit.

Die Diagnose einer Traumatisierung erfordert profunde Kenntnisse dieses Fachgebietes, wobei eine allgemeinmedizinische Ausbildung, auch mit Zusatzqualifikation jedenfalls nicht ausreichend sein kann. In der Praxis scheint der Begriff "Traumatisierung" überdies mit offensichtlichen, körperlichen Folterspuren einerseits und mit dem Vorliegen einer Posttraumatischen Belastungsstörung andererseits verwechselt zu werden.

In der Praxis ergeht von Seiten der Ärzte kein Befund, sondern eine "ärztliche Mitteilung". Aus verfahrensrechtlicher Sicht genügen derartige Mitteilungen jedoch nicht den Anforderungen an ein medizinisches Gutachten. "Eine sachverständige Äußerung, die sich in der Abgabe eines Urteils erschöpft, aber weder die Tatsachen, auf die sich dieses Urteil gründet, noch die Art, wie diese Tatsachen ermittelt wurden, erkennen lässt, ist [...] als Beweismittel unbrauchbar; die Behörde, die eine so geartete Äußerung ihrer Entscheidung zugrundelegt, wird ihrer Pflicht zur Erhebung und Feststellung des maßgeblichen Sachverhalts nicht gerecht." (VwGH in ständiger Judikatur)

In der Praxis wird dem Asylwerber kein Parteiengehör betreffend die Einschätzung des Arztes mittels "ärztlicher Mitteilung" eingeräumt.

7. DUBLIN-VERFAHREN

Gefahr der Kettenabschiebung in Nachbarstaaten.

Besteht die Gefahr einer Kettenabschiebung, so hat Österreich laut VfGH die Flüchtlingseigenschaft in einem Verfahren in Österreich zu klären.

Gegenüber den neuen EU-Nachbarstaaten bestehen massive menschenrechtliche Bedenken hinsichtlich der Standards von Asylverfahren und der Behandlung von Asylwerbern. Das Bundesasylamt verletzt daher potentiell das verfassungsrechtlich verankerte Refoulementverbot, wenn es seit 01.05.2004 ohne jegliche weitere Prüfung von der Sicherheit dieser Nachbarländer für Asylwerber ausgeht. An der Rechtslage und Praxis dieser Staaten in Asylsachen hat sich seit dem Beitritt zur EU nichts geändert, sie sind nicht "in der Nacht vom 30.04. auf den 01.05.2004" zu sicheren Drittstaaten geworden.

Beispiel Slowakei und Tschechische Republik:

Slowakei: Zuletzt hat der UBAS am 20.01.2004, Zl. 237.064, festgestellt, dass die Slowakei kein sicherer Drittstaat ist. Es fehlt an Effektivität des Rechtsschutzes und es droht die Gefahr der Kettenabschiebung, der Refoulementschutz ist mangelhaft. (Kurze Antragsfristen, zu hoch angesetztes Mindestmaß an Schwere bei Refoulementgefahr, mangelnde Antragsmöglichkeit nach Ablauf einer regulären Aufenthaltsberechtigung und mangelnder Refoulementschutz bei entgegenstehenden öffentlichen Interessen, eingeschränkte Berufungsfrist des Art. 10 des slowakischen Asylgesetzes). Im ersten Halbjahr 2004 suchten 6.400 Flüchtlinge in der Slowakei um Asyl an, davon wurden die Anträge von 751 Antragstellern überprüft und nur 0,2 % positiv beschieden, davon eine einzige tschechische Asylwerberin. Von Jänner bis Oktober 2004 suchten 10.097 Personen um Asyl an, nur 7 wurden anerkannt.

Tschechische Republik: Es bestehen Bedenken wegen mangelhaftem Refoulementschutz nach Art. 3 EMRK. Kettenabschiebungen sind daher möglich. Der Refoulementschutz ist nicht einmal bei Gefahr der Todesstrafe gesetzlich abgesichert. Eine zweijährige Sperrfrist für Asylantragstellung nach Verlassen der Tschechischen Republik im Falle einer Rückkehr bedeutet die Verweigerung des Verfahrenszuganges überhaupt. (UBAS vom 18.10. 2002, 227.336; UBAS vom 16.04.2002, Zl. 225.885). Im ersten Halbjahr suchten 3468 Personen um Asyl an, 66 Personen wurde Asyl gewährt, die Anerkennungsrate beträgt damit 1,9%.

Aushebelung des Rechtsschutzes.

Der Rechtsschutz im Dublin-Verfahren wird vielmehr wie befürchtet durch die fehlende aufschiebende Wirkung einer Berufung, die sofortige Inschubhaftnahme bei Bescheidzustellung sowie die Regelung der Einstellung des (Berufungs)Verfahrens bei fehlender Zustelladresse ausgehebelt.

Selbst wenn es dem Schutzsuchenden gelingt, ein Rechtsmittel zu ergreifen, findet unter Umständen gar kein Berufungsverfahren statt. Es sind UBAS-Entscheidungen bekannt, in denen das Verfahren mangels Anwesenheit des Berufungswerbers eingestellt wurde. In der Folge sind Entscheidungen des Bundesasylamts auf der Basis der Dublin-Verordnung überhaupt keiner Überprüfung zugänglich.

Doch selbst wenn eine Überprüfung durch den UBAS tatsächlich stattfindet und dem Asylwerber Recht gegeben wird, kann die Rechtsverletzung gar nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten wieder rückgängig gemacht werden.

Die statistischen Daten betreffend Zurückweisungen von Asylanträgen in die neuen EU-Mitgliedstaaten spiegeln den Abbau des Rechtsschutzes deutlich wieder.

Situation nach dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs.

Der Verfassungsgerichtshof hat mit Erkenntnis vom 15.10.04 den generellen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung im Dublin-Verfahren aufgehoben. Damit ist die allgemeine Bestimmung des Verwaltungsverfahrensgesetzes anzuwenden, wonach Berufungen zwar grundsätzlich aufschiebende Wirkung haben, die Behörde diese jedoch ausschließen kann. Erfolgt dieser Ausschluss der aufschiebenden Wirkung, so ist der Betroffene nach wie vor von sofortiger Abschiebung bedroht. In diesem Fall kommt nicht einmal eine Entscheidungspflicht des UBAS binnen 7 Tagen zum Tragen, wenn in der Berufung (auch) der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung angefochten wird.

Aus dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs folgt, dass hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung eine Einzelfallprüfung durchzuführen und der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung nur in Ausnahmefällen zulässig ist und dass die faktische Möglichkeit der Rückkehr nicht die effektive Rechtsschutzgewähr substituieren kann.

Doppelte Registrierung von Asylwerbern.

Einige Absurdität liegt auch in der scheinbaren Überforderung der EAST mit jenen Asylwerbern, die von Österreich aufgrund der Dublin-Verordnung von anderen EU-Mitgliedstaaten rückübernommen werden. Wenngleich in diesen Fällen ein bereits registriertes Verfahren lediglich weitergeführt wird, erfolgt in der Praxis vielfach eine neuerliche Registrierung – als zweiter Asylantrag. Diese Vorgehensweise führt nicht nur zu einer verfälschten Statistik der Asylanträge und der sog. Folgeanträge, sondern auch zu verfahrensrechtlichen Wirren.

Exkurs: Ineffizienz des Zuständigkeitssystems in der EU generell.

Ein Blick auf die Praxis zeigt, dass das Dublin-System keines seiner Ziele (Gewähr der Prüfung von Anträgen durch einen EU-Staat, Verhindern von Refugee-in-orbit-Situationen, Verhindern langer Ungewissheit über den Ausgang des Verfahrens, Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten) erfüllt. Vielmehr werden enorme Ressourcen in finanzieller und personeller Hinsicht aufgewendet, ohne dem Ziel der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft näher zu kommen. Das - in der Präambel zur Dublin-Verordnung zum Ausdruck gebrachte - Bekenntnis der Europäischen Union zu einer "uneingeschränkten und umfassenden Anwendung der GFK" wird illusorisch.

8. UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE FLÜCHTLINGE

Völlig verworrene Regelung im Asylgesetz. Rechtsschutzloser Zustand für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

In Drittstaats- und Dublinverfahren bleibt der Rechtsberater für die Dauer des gesamten Asylverfahrens zur Vertretung im Asylverfahren zuständig. Im Normalverfahren ist der Übergang der gesetzlichen Vertretung (inkl. Erhebung von Rechtsmitteln) vom Rechtsberater auf den Jugendwohlfahrtsträger legislativ derart verworren geregelt, dass es inzwischen drei verschiedene Interpretationen durch die Berufungsbehörde gibt. Die Rechtsunsicherheit geht auf Kosten der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Es ist völlig unklar, wer im Normalverfahren nach der "Zulassung des Verfahrens" gesetzlicher Vertreter ist.

Es erfolgt darüber hinaus weder eine Information des Rechtsberaters, noch des Jugendwohlfahrtsträgers über Verlegungen oder In Schubhaftnahmen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen.

In den freien Dienstverträgen der EASt-Rechtsberater findet sich kein ausdrücklicher Hinweis auf die Verpflichtung zum Verfassen von Berufungen, auch nicht für jene Verfahren, in denen die gesetzliche Vertretung für die gesamte Verfahrensdauer beim Rechtsberater bleibt.

Durch die Probleme fehlender Plätze in der Grundversorgung bleiben unbegleitete minderjährige Flüchtlinge vielfach trotz Abschluss des Zulassungsverfahrens in der Erstaufnahmestelle Traiskirchen. Da sie somit im Rahmen der Grundversorgung keinem Bundesland zugewiesen werden, wird auch kein Jugendwohlfahrtsträger zuständig. Die Zuständigkeit der Rechtsberater wiederum endet im Normalverfahren mit der Zustellung des erstinstanzlichen Bescheides.

Weitere Defizite sind die fehlende Möglichkeit der Rechtsberater, mit den von ihnen vertretenen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ein (ausführliches) Gespräch vor der (Erst-)Einvernahme zu führen sowie die fehlende Kontinuität der gesetzlichen Vertretung. Ein weiterer Systemfehler der "gesetzlichen Vertretung des Rechtsberaters" ist, dass – im Gegensatz zum Jugendwohlfahrtsträger – die "Rechtsberaterschaft" keine juristische Person (mit Rechtspersönlichkeit) darstellt, welcher als solcher die gesetzliche Vertretung übertragen werden könnte. Darüber hinaus ist systemwidrig, dass die Zustellung des Bescheides nicht an jenen erfolgt, der gesetzlicher Vertreter im Rechtsmittelverfahren ist.

Nach wie vor ungeklärt ist die Frage, wer für diejenigen Angelegenheiten von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen zuständig ist, die über die gesetzliche Vertretung im Asylverfahren hinausgehen. Es fehlt eine systematische und einheitliche Regelung über die umfassende Zuständigkeit zur Vertretung und Obsorge von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen durch Personen bzw. Institutionen, die dem Kindeswohl verpflichtet und mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet sind.

Altersfeststellungen werden vom jeweiligen Referenten aus eigenem Ermessen, nach dem äußeren Anschein getroffen. Dies überschreitet nicht nur die Kompetenz des Referenten, sondern ist auch problematisch hinsichtlich des völlig fehlenden Korrektivs bzw. Kontrollmechanismus. In der Praxis wurden von den Referenten problematischer Weise "Einverständnisse" der anwesenden EASt-Rechtsberater mit dieser Entscheidung abverlangt.

9. INFORMATIONSBLÄTTER

Die an Asylwerber verteilten Informationsblätter des Bundesasylamts sind nicht geeignet, Asylwerber über ihre Rechte und Pflichten sowie den Ablauf des Asylverfahrens aufzuklären und ebenso nicht geeignet, Anhaltspunkte für Traumatisierung zu geben.

Auszug aus der "Erstinformation über das Asylverfahren":

"Haben Sie Folterspuren oder haben Sie psychische Probleme, die mit traumatischen Erlebnissen in Ihrem Heimatland zusammenhängen, so teilen Sie das unbedingt sofort einem Arzt und einem Rechtsberater mit."

"Teilen Sie uns sofort mit, wenn Ihre Furcht vor Verfolgung in Ihrem Heimatland auf Eingriffe in Ihre sexuelle Selbstbestimmung (z. B. Vergewaltigung, sonstige sexuelle Misshandlung, erfolgte oder drohende Genitalverstümmelung) begründet ist. Sie werden dann von unseren Mitarbeitern und Dolmetschern Ihres Geschlechtes einvernommen – außer Sie verlangen es anders."

Gutachten aus psychiatrischer Sicht, aus der linguistischen Perspektive sowie aus ethnologischer Sicht kritisieren die Informationsblätter als ungeeignet und für Asylwerber unverständlich. Diese Kritik wurde bereits Anfang Juli von den NGOs geäußert. Selbst die angeführten sachverständigen Stellungnahmen wurden von Behördenseite nicht zum Anlass genommen, die Informationsblätter entsprechend zu überarbeiten.

10. SCHUBHAFT

Stellt jemand den Asylantrag in Schubhaft, so erfolgt die Bescheidzustellung in Dublin-Verfahren unmittelbar bei Abholung zur Überstellung in den fraglichen Staat. Damit ist die Möglichkeit einer Berufungserhebung völlig unterbunden.

Dublin-Bescheide werden in der EAST von der Fremdenpolizei zugestellt und gleichzeitig die Festnahme in Schubhaft vollzogen, gefolgt von der Rücküberstellung ins fragliche Nachbarland. Der Automatismus, über Asylwerber wegen der - in erster Instanz ausgesprochenen - Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staates generell die Schubhaft zu verhängen, ist unverhältnismäßig. Darüber hinaus sind in der Schubhaft die faktischen Möglichkeiten einer Berufungserhebung derart eingeschränkt, dass sie den Zugang zu einem Berufungsverfahren massiv behindern.

Der Schubhaftgrund "ungerechtfertigtes Entfernen aus der Erstaufnahmestelle" wird von der Fremdenpolizei beurteilt, doch finden sich in den Schubhaftbescheiden regelmäßig keine Ausführungen dazu, aufgrund welchen Sachverhalts die Fremdenpolizei von "ungerechtfertigtem Entfernen aus der EAST" ausgeht. Vielfach führt fehlende Information dazu, dass Asylwerbern ihre Verpflichtung nicht bekannt ist, in der EAST zu bleiben, die Informationsblätter werden größtenteils nicht verstanden.

11. AUFENTHALTSBERECHTIGUNGSKARTEN

Die Ausstellung der Aufenthaltsberechtigungskarten gemäß § 36b AsylG ist von uneinheitlichem Vollzug je nach zuständiger Erstaufnahmestelle gekennzeichnet. In der EAST Traiskirchen wird entgegen dem Wortlaut des Gesetzes die Aufenthaltsberechtigungskarte verweigert und das Einlangen einer Berufung abgewartet.

12. UNZULÄSSIGKEIT DER ZURÜCKZIEHUNG DES ASYLANTRAGS

Die Regelung ist insofern kontraproduktiv als sie freiwillige Rückkehr erschwert und Verfahren prolongiert. Voraussetzung für eine freiwillige Rückkehr war stets die Zurückziehung des Asylantrags. Seit der Novelle wird das Asylverfahren mit Ausreise aus dem österreichischen Bundesgebiet als gegenstandslos abgelegt. Im Dublin-Verfahren argumentieren die Behörden dagegen mit der Unzulässigkeit der Zurückziehung des Asylantrags. Statt freiwillig zurückzukehren muss der Betroffene unabwendbar in ein anderes EU-Land abgeschoben werden und kann erst über diesen Umweg zurückkehren, sofern es in diesem Staat ein vergleichbares Projekt überhaupt gibt.

Ebenso problematisch ist die Unmöglichkeit der Zurückziehung des Asylantrags im Falle der Beantragung anderer Aufenthaltsrechte (Niederlassungsbewilligung als Angehörige(r) eines EWR-Bürgers, humanitäre Niederlassungsbewilligung, Staatsbürgerschaft), da in diesen Verfahren – vor der Bearbeitung des Antrags - von Seiten der zuständigen Behörden die Beendigung des Asylverfahrens verlangt wird. Da eine solche Beendigung nur durch Zurückziehung des Asylantrags möglich wäre, diese aber durch die Asylgesetznovelle ausgeschlossen wurde, ist die Durchführung der Verfahren behindert.

13. ZUSTELLUNGEN

Zustellungen erfolgen in Traiskirchen laut Auskunft der EAST-Leitung vom 22.11.2004 durch Aushändigung anlässlich der "Standeskontrolle", gelegentlich wird zusätzlich (über Mikrofon) ausgerufen oder eine sog. "Bettladung" vorgenommen, indem eine Verständigung auf dem Bett des Asylwerbers hinterlassen wird.

Unklar bleibt der rechtmäßige Ablauf nach dem Zustellgesetz, da das Zustellgesetz weder ein Ausrufen über Lautsprecher noch eine "Bettladung" als Zustellversuch vorsieht. Beide Vorgangsweisen sichern nicht die vorgeschriebenen beiden Zustellversuche von RSA-Briefen und den sicheren und nachweislichen Erhalt des Schriftstücks. Die Mikrophondurchsagen sind äußerst schwer verständlich und auch die falsche Aussprache von Namen bereitet Schwierigkeiten. Zur "Bettladung" ist anzumerken, dass nach Auskunft des Innenministeriums die genaue Belegung der Betten gar nicht bekannt ist.

In der EAST-Thalham wird jeweils bei einem Termin die Ladung für den nächsten ausgefolgt.

14. FLUGHAFEN WIEN SCHWECHAT

Seit Juni 2004 wurde eine sog. "Zurückweisungszone" im Bereich des Sondertransits am Flughafen Wien Schwechat eingerichtet, zu welchem auch der Sozialdienst der Caritas keinerlei Zugang hat.

In der Praxis werden Personen diesem "Sonder-Sonder-Transit" zugewiesen, deren Reisedokumente beim vorgelagerten Gate-check als ungenügend erachtet werden. Dieser besteht in Passkontrollen unmittelbar nach dem Aussteigen noch am Vorfeld zwischen Flugzeug und Bus.

Durch diese Vorgehensweise wird den in der Rückweisungszone aufhältigen Personen jedenfalls der Zugang zu Information, Beratung und Vertretung völlig genommen und auch ein Monitoring betreffend des Vorgehens der Grenzkontrollen beim Gate-check verunmöglicht. Ob die Möglichkeit einer Asylantragstellung besteht, lässt sich mangels Zugangs von NGOs zur Zurückweisungszone nicht feststellen. Jedenfalls stehen weder bei den Gate-checks noch in der "Zurückweisungszone" Dolmetscher zur Verfügung, durch welche Flüchtlinge ihr Schutzgesuch artikulieren könnten.

Derartige Anhaltungen in der sog. Zurückweisungszone entbehren jeder gesetzlichen Grundlage.

Die Verkürzung der Berufungsfrist im Flughafenverfahren (von 14) auf 7 Tage (§ 32 Abs. 9 AsylG) wurde bereits im Rahmen des Begutachtungsverfahrens kritisiert. Die kurze Frist ist sowohl in Hinblick auf die Effektivität des Rechtsschutzes problematisch, als auch in Hinblick auf die unsachliche Ungleichbehandlung gegenüber Asylwerbern im Verfahren vor den Erstaufnahmestellen Ost und West.

Wien, am 10. Dezember 2004