



Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; Follow-up-Überprüfung

Reihe BUND 2023/4

Bericht des Rechnungshofes





Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl;
Follow-up-Überprüfung

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Februar 2023

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSpreeher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Prüfungsziel	5
Kurzfassung	5
Empfehlungen	8
Zahlen und Fakten zur Prüfung	9
Prüfungsablauf und –gegenstand	11
Erledigungsdauer von Asylverfahren	14
Steuerungsmöglichkeiten	19
Personal	19
Leistungserbringung	21
Integrierte Fremdenadministration	23
Elektronische Aktenführung	23
Verfahrensleitsystem	26
Aus- und Fortbildung	29
Qualitätsmanagement	33
Qualitätsziele und –entwicklung	33
Qualitätssicherungsmaßnahmen	36
Risikomanagement und Internes Kontrollsystem	39
Außerlandesbringung	41
Heimreisezertifikate und Kooperationen	41
Umsetzung von Ausreiseverpflichtungen	45
Personen, die sich dem Asylverfahren entziehen	48
Straffällige Fremde	51
Informationsübermittlung zu straffälligen Fremden und Schnittstellen	54
Schlussempfehlungen	61



Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl;
Follow-up-Überprüfung

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Personen, die sich dem Asylverfahren entzogen	_____	49
Tabelle 2:	Schwerpunktaktionen und Maßnahmen	_____	52



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der durchschnittlichen Verfahrensdauer von Asylverfahren 2016 bis 2021 _____	15
Abbildung 2:	Anzahl der Asylverfahren mit einer Dauer bis zur Erstentscheidung von unter bzw. über sechs Monaten _____	16
Abbildung 3:	Beschaffung von Heimreisezertifikaten 2014 bis 2021 _____	42



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
BERT	BVwG-Erfassungstool
BFA	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium für Inneres
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IFA	Integrierte Fremdenadministration
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Inneres
- Bundesministerium für Justiz

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; Follow-up-Überprüfung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Februar bis April 2022 das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, das Bundesministerium für Inneres und das Bundesministerium für Justiz, um den Stand der Umsetzung von Empfehlungen aus seinem Vorbericht „Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl“ (Reihe Bund 2019/46) zu beurteilen.

Kurzfassung

Aktuelle Entwicklungen

Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (**BFA**) ist eine dem Bundesministerium für Inneres (in der Folge: **Innenministerium**) unmittelbar nachgeordnete Behörde und entscheidet in erster Instanz darüber, wem der Flüchtlingsstatus, also die Asylberechtigung, zuzuerkennen ist. (TZ 1)

Geänderte Machtverhältnisse in Afghanistan ab Mitte 2021 führten zu neuen Fluchtbewegungen innerhalb des Landes sowie über seine Grenzen hinweg. Auch der Krieg in der Ukraine ab Februar 2022 zwang Millionen von Menschen, ihre Heimat zu verlassen. Im Zusammenhang mit der daraus resultierenden Fluchtbewegung wurde ukrainischen Staatsangehörigen in Österreich ein vorläufiges Aufenthaltsrecht als „Vertriebene“ eingeräumt. Es handelte sich dabei um einen Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen nach dem Asylgesetz. Die behördliche Zuständigkeit für die Verfahrensführung lag beim BFA. Der RH erachtete die Umsetzung einzelner Empfehlungen für die Bewältigung von Fluchtbewegungen als besonders relevant. Dies betrifft vor allem die Empfehlungen zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes und zur Verfahrensabwicklung. (TZ 1)



Umsetzungsstand der Empfehlungen

Das BFA und das Innenministerium setzten von 15 Empfehlungen des Vorberichts neun zur Gänze und sechs teilweise um. Das BFA und das Bundesministerium für Justiz (in der Folge: **Justizministerium**) kamen der an sie gemeinsam gerichteten Empfehlung zur Gänze nach, das Justizministerium einer weiteren Empfehlung teilweise. (TZ 17)

Das BFA setzte – wie vom RH empfohlen – wesentliche Schritte, um sicherzustellen, dass die Asylverfahren im Durchschnitt innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von sechs Monaten erledigt werden. Dies erfolgte vor allem durch das Monitoring der Dauer der Verfahren, durch die Aktenverteilung im Falle ungleicher Arbeitsbelastung der Organisationseinheiten und durch Maßnahmen im Personal- und Prozessbereich. Diese Flexibilität in den Abläufen ist wesentlich, um zeitnah auf sich ändernde Gegebenheiten reagieren zu können, wie die steigenden Asylantragszahlen im Jahr 2021, die insbesondere auf vermehrte Anträge von Personen aus Syrien und Afghanistan zurückzuführen waren. (TZ 2)

Das BFA konnte die durchschnittliche Dauer der Verfahren vor allem in einer Phase geringer Asylantragszahlen reduzieren. Im Jahr 2021 stieg die Anzahl offener Verfahren wieder. (TZ 2)

Im Hinblick auf den schwankenden Arbeitsanfall hatte der RH dem BFA in seinem Vorbericht empfohlen, eine Personalsteuerung entsprechend dem Ausmaß des Arbeitsanfalls zu erarbeiten. Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung um. So kam es zu einem bedarfsgerechten und wechselnden Einsatz von Bediensteten im asyl- oder fremdenrechtlichen Bereich. Das BFA teilte auch in Phasen geringeren Arbeitsanfalls Personal an die Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen je nach Auslastung zu. In den Prognosen zum Arbeitsanfall waren die Fluchtbewegungen infolge des Krieges in der Ukraine naturgemäß nicht berücksichtigt. Die Folgen sowie deren Dauer waren auch noch nicht abschätzbar. Nach Ansicht des RH waren Fluchtbewegungen solchen Ausmaßes allgemein schwer zu prognostizieren. Personalsteuerung und Personaleinsatz sind so auszurichten, dass kurzfristig und flexibel auf sich ändernde Gegebenheiten reagiert werden kann. (TZ 3)

Die Empfehlung, Geschäftsprozesse im Bereich der asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren zu automatisieren, setzten das BFA und das Innenministerium teilweise um. Das BFA arbeitete ab dem Jahr 2021 an der Einführung der elektronischen Aktenführung, definierte entsprechende Arbeitspakete und setzte einzelne Bestandteile des Projekts bereits um. Mangels vollständiger Integration aller Geschäftsprozesse in die IT-Applikation Integrierte Fremdenadministration (**IFA**) führte das BFA jedoch weiterhin parallel Papierakten. (TZ 5)



Ebenfalls nur teilweise umgesetzt war die Empfehlung, ein Verfahrensleitsystem mit prozessgesteuerten Verfahrensabläufen und automatisierten Datenprüfungen in der IT-Applikation IFA zu integrieren. Vorerst waren nur einzelne Funktionalitäten implementiert, wie die Anbindung an das Zentrale Melderegister. Das BFA nahm 2021 ein Projekt aus 2018 wieder auf, allerdings befand sich das Verfahrensleitsystem noch immer nicht in der Umsetzungsphase. (TZ 6)

Die Empfehlung zu den Heimreisezertifikaten setzten das BFA und das Innenministerium um, indem sie gesamthafte, strukturierte und ressortübergreifende Maßnahmen im Bereich Rückkehr und Kooperationen mit Herkunftsstaaten sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene trafen. Die Bündelung der Themen Rückkehr und Reintegration auf der übergeordneten Ebene des Innenministeriums ermöglichte es, fokussiert strategische Ziele festzulegen und zu verfolgen. Zweckmäßig war insbesondere die mit einem Schwerpunkt auf Rückkehr–Drittstaatskooperationen erfolgte breitere, proaktive Einbindung ressortinterner und externer Stakeholder. Dies etwa im Rahmen eines Masterplans Rückkehr unter Einbindung der relevanten Organisationseinheiten des Innenministeriums und durch regelmäßigen fachspezifischen Austausch mit dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. Auf EU-Ebene geschah dies durch eine aktive Beteiligung an Treffen der Europäischen Kommission und Arbeitsgruppen von Frontex¹. Die Kooperation mit Herkunftsstaaten war zentral für die verbesserte Beschaffung von Heimreisezertifikaten und faktische Rückübernahmen. Im Hinblick auf die weitere Optimierung der internen Organisation auf operativer Ebene war die vom BFA in die Wege geleitete Neuorganisation des Bereichs Rückkehr zweckmäßig. (TZ 11)

Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung betreffend Personen, die sich dem Asylverfahren entziehen, teilweise um: Das BFA verknüpfte seine IT-Applikation IFA mit dem Zentralen Melderegister. Auch Schwerpunktkontrollen gemeinsam mit den Landespolizeidirektionen trugen dazu bei, zu verhindern, dass sich Asylwerbende dem Verfahren dauerhaft entzogen. Weitere Schritte hatte das BFA noch nicht gesetzt, wie die bereits geplante Erweiterung von Funktionalitäten in der IT-Applikation IFA, um automatisierte Meldungen an die Landespolizeidirektionen zur Überprüfung des Aufenthaltsstatus oder zur Erlassung eines Festnahmeauftrags zu senden. (TZ 13)

¹ Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache



Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl hervor:

EMPFEHLUNGEN

- Das Projekt zur Einführung der elektronischen Aktenführung in der IT-Applikation Integrierte Fremdenadministration (**IFA**) wäre konsequent weiterzuverfolgen und alle notwendigen Geschäftsprozesse im Bereich der asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren wären zeitnah zu automatisieren. Damit wäre der für jede Person geführte Papierakt durch eine vollständige elektronische Aktenführung in der IT-Applikation IFA zu ersetzen. (TZ 5)
- Zur Unterstützung der Bediensteten bei der Verfahrensführung sowie zur Sicherstellung der Verfahrensqualität und Datenzuverlässigkeit wäre ein Verfahrensleitsystem mit prozessgesteuerten Verfahrensabläufen und automatisierten Datenprüfungen – unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Aspekten – in der IT-Applikation IFA zu integrieren. (TZ 6)
- Die mit dem Ziel der Verbesserung der internen Abläufe, Verantwortlichkeiten und Schnittstellen geplante Neuorganisation des Bereichs Rückkehr wäre zeitnah umzusetzen, um damit auf operativer Ebene möglichst effektive und effiziente Strukturen für die Kooperation mit den Herkunftsstaaten und die faktische Umsetzung von Außerlandesbringungen zu schaffen. (TZ 11)
- Um zu verhindern, dass sich Asylwerbende dem Verfahren entziehen, bzw. um Informationen über solche Personen effizienter abarbeiten zu können, wären konkrete Maßnahmen zu setzen, z.B. automatisierte Meldungen in der IT-Applikation IFA. (TZ 13)



Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl;
Follow-up-Überprüfung

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA)								
Rechtsgrundlagen	Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), BGBl. 55/1955 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), BGBl. 210/1958 Dublin-III-Verordnung (Verordnung (EU) 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013), ABl. L 2013/180, 31 Asylgesetz 2005 (AsylG 2005), BGBl. I 100/2005 i.d.g.F. BFA-Einrichtungsgesetz (BFA-G), BGBl. I 87/2012 i.d.g.F. BFA-Verfahrensgesetz (BFA-VG), BGBl. I 87/2012 i.d.g.F. Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG), BGBl. I 100/2005 i.d.g.F.							
Auszahlungen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	in Mio. EUR							
Personal (einschließlich Verwaltungs- praktikantinnen bzw. –praktikanten und Lehrlinge)	28,84	34,38	47,90	61,17	66,16	62,86	63,13	64,52
Sachaufwand	15,34	20,17	31,37	37,64	36,48	18,18	19,10	20,38
Summe	44,18	54,54	79,26	98,81	102,65	81,04	82,24	84,90
Personalstand	in Vollbeschäftigungsäquivalenten ¹							
Beamteninnen bzw. Beamte und Vertragsbedienstete	480,1	575,3	696,5	989,3	1.158,1	1.119,9	1.064,4	1.031,2
davon								
A1/v1	71,0	78,3	81,1	114,1	130,2	115,0	104,3	101,1
A2/v2	210,9	250,6	305,9	472,9	536,8	554,4	520,8	512,5
A3/v3	83,5	96,8	129,0	181,3	200,3	177,1	167,9	169,0
A4/v4	114,7	149,6	180,5	221,1	290,9	266,4	266,7	245,2
sonstige Bedienstete (insbesondere Verwaltungs- praktikantinnen bzw. –praktikanten)	3,0	57,0	149,0	214,0	148,0	86,0	38,8	31,5
Summe	483,1	632,3	845,5	1.203,3	1.306,1	1.205,9	1.103,2	1.062,7

Rundungsdifferenzen möglich



Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl;
Follow-up-Überprüfung

Asylverfahren	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Anzahl							
Asylanträge	28.064	88.340	42.285	24.735	13.746	12.886	14.775	39.930
offene Verfahren beim BFA (inklusive offene Rechtsmittel- frist) am Jahresende	22.986	73.444	63.912	32.241	7.196	3.901	5.853	19.529
Asylentscheidungen des BFA²								
schutzgewährende Entscheidungen	n.v.	n.v.	27.779	25.509	14.488	6.965	6.242	11.826
<i>davon</i>								
<i>Asylgewährung</i>	n.v.	n.v.	22.939	18.195	10.623	5.618	4.997	9.502
<i>subsidiärer Schutz</i>	n.v.	n.v.	4.582	6.957	3.395	1.065	1.041	2.136
<i>humanitärer Aufenthaltstitel</i>	n.v.	n.v.	258	357	470	282	204	188
negative Entscheidungen (Zurück- und Abweisungen, Duldungen)	n.v.	n.v.	20.189	27.766	22.885	7.783	5.180	9.487
sonstige Entscheidungen (Einstellung, Aussetzung, Gegenstandslosigkeit)	n.v.	n.v.	9.531	6.867	3.090	2.470	2.640	8.049
Summe Asylentscheidungen	16.257³	29.911³	57.499	60.142	40.463	17.218	14.062	29.362
sonstige Entscheidungen nach dem Asylgesetz 2005								
Verlängerung subsidiärer Schutz	7.125	2.188	7.603	5.886	11.410	6.927	10.705	8.246
Einreiseantragsentscheidungen	1.939	6.316	7.275	7.619	3.060	1.874	1.224	3.684
inhaltliche Aberkennungs- entscheidungen (ohne Einstellungen)	n.v.	n.v.	222	513	1.918	3.495	3.011	2.059
Fremdenrechtsentscheidungen								
aufenthaltsbeendende Entscheidungen	7.266	6.668	6.035	7.096	8.594	9.749	8.811	8.139
Schubhaft und gelinderes Mittel	2.621	2.032	2.612	4.975	5.313	5.280	4.414	4.576
Dokumentenverfahren	24.466	31.795	40.326	45.255	27.859	24.682	18.906	50.779
Summe Fremdenrechts- entscheidungen	34.353	40.495	48.973	57.326	41.766	39.711	32.131	63.494
Ausreisen								
freiwillige Ausreisen	3.020	5.152	5.917	5.198	5.846	5.728	4.551	4.951
zwangsweise Außerlandes- bringungen (Abschiebungen und Dublin-Überstellungen)	2.946	3.203	4.888	6.923	6.985	6.704	4.264	4.197
Summe Ausreisen	5.966	8.355	10.805	12.121	12.831	12.432	8.815	9.148

Rundungsdifferenzen möglich
n.v. = nicht verfügbar

Quellen: BFA; BMI

¹ jeweils am 1. Jänner

² In den Jahren 2014 und 2015 erhob das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl die Verfahrenszahlen noch manuell. Die sonstigen Entscheidungen wurden dabei nicht erfasst. Außerdem folgte die Trennung zwischen positiven und negativen Entscheidungen einer anderen Systematik als in den folgenden Jahren. Ab 2016 erhob das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl alle relevanten Zahlen aus der IT-Applikation Integrierte Fremdenadministration (IFA). Zahlen aus der IT-Applikation IFA für die Jahre 2014 und 2015 sind nicht valide.

³ Summe der positiven und negativen Asylentscheidungen; die sonstigen Entscheidungen (insbesondere Einstellungen) sind wegen fehlender Erfassung durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl nicht enthalten.



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Februar bis April 2022 beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (**BFA**), beim Bundesministerium für Inneres (in der Folge: **Innenministerium**) sowie beim Bundesministerium für Justiz² (in der Folge: **Justizministerium**) die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung „Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2019/46 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

(2) Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH im Jahr 2020 deren Umsetzungsstand beim BFA, beim Innenministerium und beim Justizministerium nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH (www.rechnungshof.gv.at).

Der überprüfte Zeitraum der Follow-up-Überprüfung umfasste die Jahre 2018 bis 2021. Zur besseren Verständlichkeit und Darstellung von Entwicklungen berücksichtigte der RH soweit möglich und erforderlich auch frühere Zeiträume und aktuelle Entwicklungen.

Der RH weist in diesem Zusammenhang auf seine geübte Vorgehensweise und standardisierte Berichtsstruktur für Follow-up-Überprüfungen hin. Diese haben das Ziel, den Umsetzungsstand von ausgewählten Empfehlungen des Vorberichts unter Berücksichtigung der Angaben aus dem Nachfrageverfahren zu beurteilen und die Einstufung in „umgesetzt“, „teilweise umgesetzt“, „zugesagt“ und „nicht umgesetzt“ zu begründen.

(3) Aufgrund der COVID-19-Pandemie fanden die Erhebungen beim Justizministerium in erster Linie durch Anfragen und Datenübermittlungen auf elektronischem Weg statt, Interviews führte der RH per Videokonferenz. Die Interviews beim BFA und beim Innenministerium fanden sowohl vor Ort als auch per Videokonferenz statt.

Der vorliegende Bericht nimmt in den TZ 3 (Personal), TZ 5 (elektronische Aktenführung), TZ 7 (Aus- und Fortbildung), TZ 8 (Qualitätsmanagement) und TZ 9 (Qualitätssicherungsmaßnahmen) auf das Bundesverwaltungsgericht (**BVwG**) Bezug. Beim BVwG selbst führte der RH zur Zeit dieser Follow-up-Überprüfung eine weitere Gebarungsüberprüfung durch. Darin beurteilt er auch die Zusammenarbeit zwischen BFA und BVwG, was – neben den Prüfungshandlungen beim BVwG und

² Die Angelegenheiten der Justiz ressortierten vom 8. Jänner 2018 (Bundesministeriengesetz–Novelle 2017, BGBl. I 164/2017) bis 28. Jänner 2020 (Bundesministeriengesetz–Novelle 2020, BGBl. I 8/2020) zum Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, seit 29. Jänner 2020 zum Bundesministerium für Justiz; in der Folge verwendet der RH für beide einheitlich die Bezeichnung Justizministerium.



dem Justizministerium – ergänzende Erhebungen beim Innenministerium und beim BFA erforderte. Der RH wird darüber einen gesonderten Bericht vorlegen.

(4) Zu dem im Juli 2022 übermittelten Prüfungsergebnis der Follow-up-Überprüfung nahm das Innenministerium im Oktober 2022 Stellung. Das Justizministerium sah von einer Stellungnahme ab. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung an das Innenministerium im Februar 2023.

(5) In Österreich entscheidet seit 1. Jänner 2014 das BFA (als eine dem Innenministerium unmittelbar nachgeordnete, monokratische Behörde) in erster Instanz darüber, wem der Flüchtlingsstatus (Asylberechtigung) zuzuerkennen ist. Die wesentlichen Aufgaben des BFA sind die Abwicklung von Verfahren aus dem Asyl- und Fremdenwesen (mit Ausnahme der Verwaltungsstrafverfahren und der Visa-Angelegenheiten), der Vollzug des Aufenthaltsrechts aus berücksichtigungswürdigen Gründen sowie die Vollziehung des Grundversorgungsgesetzes – Bund 2005³.

Der Sitz des BFA (mit der BFA-Direktion) ist in Wien. In jedem Bundesland gibt es jeweils eine Regionaldirektion sowie in einzelnen Ländern zusätzlich Außenstellen der Regionaldirektionen. Ebenso Teil des BFA sind die drei Erstaufnahmestellen Ost (Traiskirchen), West (Thalham) und Flughafen (Schwechat). Die Regionaldirektionen führen u.a. die inhaltlichen Asylverfahren durch, setzen aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei Asylwerbenden und sonstigen Fremden und verhängen Sicherungsmaßnahmen. Kernaufgaben der Erstaufnahmestellen sind insbesondere das asylrechtliche Zulassungsverfahren und das Verfahren nach dem Grundversorgungsgesetz des Bundes. Zur bedarfsgerechten Administration der asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren nutzte das BFA vor allem die IT-Applikation Integrierte Fremdenadministration (**IFA**).

Die zur Zeit der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung beim BFA bestehenden Strukturen und Kompetenzen wurden mit 1. Jänner 2019 durch die im Innenministerium neu geschaffene Sektion V „Fremdenwesen“ verändert. Im Zuge dessen wurden auch ursprünglich im BFA angesiedelte Geschäftsbereiche und Abteilungen in das Innenministerium übertragen, z.B. Personal, Qualität, Ausbildung, Controlling, Statistik. In die Beurteilung, ob die im Vorbericht an das BFA gerichteten Empfehlungen umgesetzt wurden, bezog der RH daher auch das Innenministerium ein.

(6) Aktuelle Entwicklungen

„Die Ereignisse von 2021 und Anfang 2022 haben dazu geführt, dass Millionen von Menschen vertrieben wurden [...]. Die Machtübernahme durch die Taliban in Afghanistan führte zu neuen Fluchtbewegungen innerhalb des Landes sowie über seine

³ BGBl. 405/1991 i.d.g.F.



Grenzen hinweg. Die russische Invasion in der Ukraine zwang Millionen von Menschen, ihre Heimat zu verlassen und in den Nachbarländern Zuflucht zu suchen. Auch in der Demokratischen Republik Kongo, in Äthiopien, Mosambik, Myanmar, im Südsudan, in Syrien, in der Sahelzone, in Venezuela und im Jemen sind die Menschen nach wie vor auf der Flucht vor den dortigen Gefahrenherden.“⁴

Im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine und der daraus resultierenden Fluchtbewegung räumte Österreich – auf Basis des § 62 Asylgesetz 2005⁵ und der Vertriebenen-Verordnung⁶ vom 11. März 2022 – jenen Personen ein vorläufiges Aufenthaltsrecht ein, die unter die Verordnung fielen („Vertriebene“ – dies waren insbesondere ukrainische Staatsangehörige mit Wohnsitz in der Ukraine, die dort ab 24. Februar 2022 vertrieben wurden, in der Ukraine anerkannte internationale Schutzberechtigte sowie Familienangehörige dieser Gruppen). Das Aufenthaltsrecht entstand und erlosch ex lege, ohne dass ein Bescheid erlassen werden musste. Es handelte sich um einen Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen nach dem Asylgesetz. Die behördliche Zuständigkeit für die Verfahrensführung lag beim BFA, das das Aufenthaltsrecht dokumentierte und etwaige nach der Registrierung durch die Landespolizeidirektionen notwendige Ermittlungsschritte setzte.

Der RH erachtete die Umsetzung einzelner Empfehlungen als besonders relevant für die Bewältigung des Arbeitsanfalls, der vom Krieg in der Ukraine – zusätzlich zur ohnehin bestehenden Volatilität im Arbeitsanfall, z.B. aufgrund schwankender Asyl-antragszahlen – beeinflusst war. Die Ausführungen zum Umsetzungsstand dieser Empfehlungen – sie betreffen vor allem die Flexibilisierung des Personaleinsatzes und die Verfahrensabwicklung – sind am Beginn des Berichts dargestellt.

⁴ Asylagentur der Europäischen Union (EUAA), <https://euaa.europa.eu/de/publications/asylbericht-2022-zusammenfassung> (abgerufen am 14. November 2022)

⁵ BGBl. I 100/2005 i.d.g.F.

⁶ BGBl. II 92/2022



Erledigungsdauer von Asylverfahren

2.1 (1) Der RH hatte dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 40) empfohlen, durch geeignete Maßnahmen (Verteilung bzw. Steuerung des Neuanfalls, Controlling) nachhaltig sicherzustellen, dass künftig die Asylverfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von sechs Monaten erledigt werden.

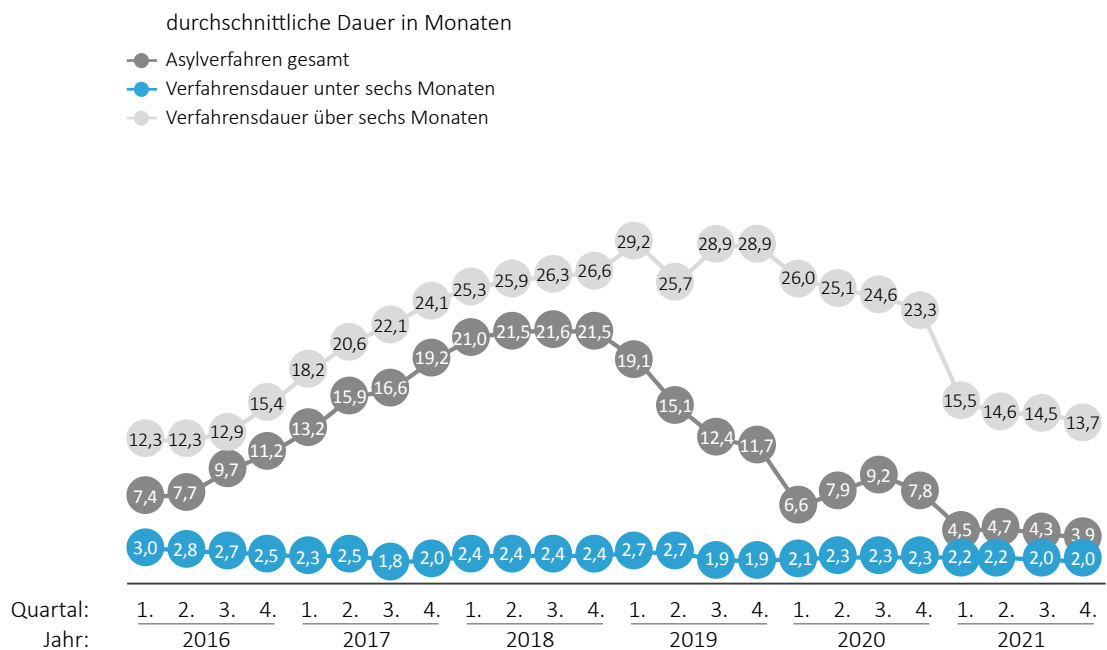
(2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt sei. So sei beispielsweise in den vorhandenen statistischen Monatsauswertungen die Verfahrensdauer bei den einzelnen Organisationseinheiten aufgeschlüsselt worden, um einen noch detaillierteren Überblick gewinnen zu können. Resultierend aus den statistischen Auswertungen seien Verteilungsmaßnahmen zu den noch laufenden Verfahren getroffen worden, um stark belastete Regionaldirektionen zu entlasten und einen raschen Verfahrensabschluss gewährleisten zu können. Ebenfalls sei bei Neuzuteilungen von Asylverfahren besonders darauf geachtet worden, diese zielgerichtet auf die jeweiligen Organisationseinheiten aufzuteilen. In diversen Anweisungen und im Zuge von Führungskräftebesprechungen seien die Führungskräfte entsprechend sensibilisiert worden. Darüber hinaus seien in den mit allen Regionaldirektionen im Jahr 2018 geführten Organisations-Entwicklungsgesprächen (Zielvereinbarungs-Gespräche) auch individuelle Controlling-Maßnahmen in den einzelnen Organisationseinheiten zur Erreichung des Ziels vereinbart worden.

Sowohl 2019 als auch 2020 sei als Schwerpunkt gesetzt worden, die durchschnittliche Verfahrensdauer von nicht mehr als drei Monaten einzuhalten. Durch die kontinuierliche Überprüfung der statistischen Auswertungen achte die BFA-Direktion auf die konsequente Umsetzung. Ein fortlaufendes Controlling der statistischen Auswertungen zur Entwicklung der Verfahrensdauer führe das Innenministerium monatlich durch.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA für das Jahr 2018 als Ziel definierte, die (neu anhängigen) Verfahren längstens binnen sechs Monaten zu entscheiden. Für das Jahr 2019 ergänzte das BFA das Ziel dahingehend, eine durchschnittliche Verfahrensdauer von nicht mehr als drei Monaten anzustreben. Im Jahr 2020 behielt es dieses Ziel bei. Für das Jahr 2021 strebte das BFA eine maximale durchschnittliche Verfahrensdauer von dreieinhalb Monaten an und verwies dabei auf Einschränkungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie.

(b) Die durchschnittliche Erledigungsdauer von Asylverfahren beim BFA sank zwischen dem dritten Quartal 2018 und dem vierten Quartal 2021 von 21,6 Monaten auf 3,9 Monate und lag damit zur Zeit der Follow-up-Überprüfung im Durchschnitt unter sechs Monaten. Die durchschnittliche Erledigungsdauer der Asylverfahren insgesamt – sowie getrennt nach den laufend innerhalb von sechs Monaten erledigten und den länger dauernden Verfahren – entwickelte sich (quartalsweise) wie in der folgenden Abbildung dargestellt. Um die langjährige Entwicklung zu illustrieren, umfasst die Darstellung die Jahre 2016 bis 2021:

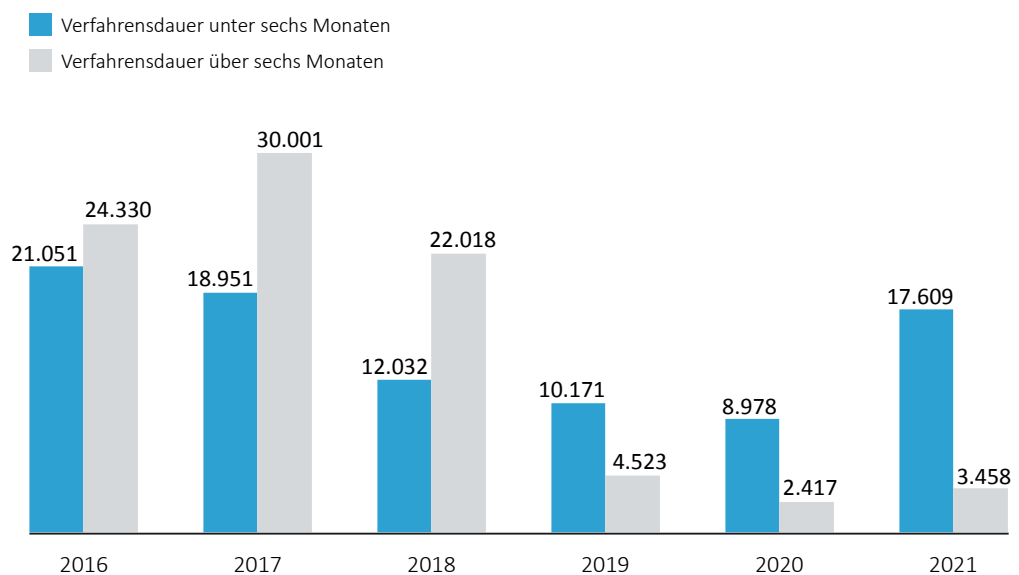
Abbildung 1: Entwicklung der durchschnittlichen Verfahrensdauer von Asylverfahren 2016 bis 2021



Quelle: BFA; Darstellung: RH

Die Anzahl der innerhalb von sechs Monaten sowie der nach mehr als sechs Monaten entschiedenen Asylverfahren stellte sich in den Jahren 2016 bis 2021 wie folgt dar:

Abbildung 2: Anzahl der Asylverfahren mit einer Dauer bis zur Erstentscheidung von unter bzw. über sechs Monaten



Quelle: BFA; Darstellung: RH

Die Dauer der Verfahren von über sechs Monaten hatte im Jahr 2021 laut BFA u.a. folgende Ursachen:

- vorübergehende Einstellung von Verfahren, nachdem sich die betroffenen Personen dem Verfahren entzogen hatten, und spätere Verfahrensfortsetzung,
- freiwillige Ausreisen in Dublin-Mitgliedstaaten⁷ (von Personen, die sich dem Verfahren entziehen) und Verfahrensfortsetzung nach Rückübernahme,
- vorgelagerte Dublin-Konsultationen, die mit einer Ablehnung endeten, vor dem inhaltlichen Asylverfahren beim BFA und
- Verzögerungen, wenn die betroffenen Personen z.B. Aufforderungen zur Stellungnahme oder Ladungen zur Einvernahme nicht nachkamen.

⁷ EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz; die Dublin-III-Verordnung sah unterschiedliche Kriterien vor, um zu ermitteln, welcher Staat zur Führung des inhaltlichen Asylverfahrens zuständig war.



(c) Das BFA setzte im überprüften Zeitraum zielgerichtete Maßnahmen, um die Verfahrensdauer zu verringern, und arbeitete Aktenrückstände ab. Gleichzeitig ging in den Jahren 2018 bis 2020 die Anzahl der zu bearbeitenden Asylanträge zurück.

So übernahmen Anfang 2018 Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen über Auftrag der BFA-Direktion Akten aus anderen Organisationseinheiten zur Bearbeitung, um den Rückstand an offenen Verfahren systematisch abzubauen.

In der Ende 2019 erstellten Personalplanung für die drei Folgejahre berücksichtigte das BFA die möglichen Auswirkungen von Personalmaßnahmen auf die Verfahrensdauer unter Verweis auf das diesbezügliche Ziel.

Im Juni 2020 startete das BFA einen Probetrieb für eine beschleunigte Verfahrensabwicklung für Personen aus sicheren Herkunftsländern und aus Staaten mit geringer Anerkennungswahrscheinlichkeit ohne glaubhaften Fluchtgrund. Durch die Bündelung der ersten Schritte des Asylverfahrens und Abklärung u.a. der Identität, Herkunft, Fluchtgründe oder eines medizinischen Bedarfs war eine Verfahrensabwicklung innerhalb von 72 Stunden möglich. Ab Jänner 2021 ging die beschleunigte Verfahrensführung in den Regelbetrieb über. Zwischen Juni 2020 und Dezember 2021 erledigte das BFA 1.383 Verfahren in der beschleunigten Verfahrensabwicklung.

Das BFA setzte als Reaktion auf die steigenden Asylantragszahlen (von 14.775 im Jahr 2020 auf 39.930 im Jahr 2021; dies war insbesondere auf mehr Anträge von Personen aus Syrien und Afghanistan zurückzuführen) ab September 2021 verstärkt Personal, das zuvor im fremdenrechtlichen Bereich tätig gewesen war, für die Abwicklung von Asylverfahren ein (sogenannter „Change Back“) (TZ 3). Dieser Schritt sollte gewährleisten, dass mit den vorhandenen Personalressourcen auch eine größere Anzahl an Asylanträgen abgearbeitet werden kann. Kontrollierte Aktenzuweisungen zu den Regionaldirektionen unterstützten eine rasche Verfahrensführung. Nach rd. 2.400 Asylerledigungen im August 2021 stieg die Zahl der Erledigungen bis Jänner 2022 auf rd. 4.500.

Im Hinblick auf die als Folge der steigenden Asylantragszahlen zunehmenden offenen Verfahren und die dadurch steigende (durchschnittliche) Verfahrensdauer strebte das BFA zur Zeit der Follow-up-Überprüfung (April 2022) die Aufnahme zusätzlicher Bediensteter an (TZ 3).

Anfang 2022 übernahmen die Regionaldirektionen – zur Vermeidung eines Aktenrückstaus in den Erstaufnahmestellen aufgrund verzögerter Übernahme der zugelassenen Asylwerbenden in die Grundversorgung der Länder und daraus entstehender längerer Bearbeitungsdauern der Akten – die Aktenbearbeitung auch schon vor Überstellung in die Grundversorgungseinrichtungen der Länder. Das BFA



strebte eine möglichst gleichmäßige Belastung der Organisationseinheiten an und berücksichtigte auch die bei den Regionaldirektionen je Bedienstete bzw. Bediensteten offenen Verfahren.

(d) Die Dauer der Verfahren war im überprüften Zeitraum auch Thema in Führungskräftebesprechungen und in Zielgesprächen zwischen der BFA-Direktion und den Leitungen der Regionaldirektionen sowie Erstaufnahmestellen.

- 2.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung um. Mit der Zielsetzung, die Dauer der Verfahren zu reduzieren, und mit dem diesbezüglichen Monitoring, mit der Verteilung der Akten im Falle ungleicher Arbeitsbelastung der Organisationseinheiten und mit Maßnahmen im Personal- und Prozessbereich setzte das BFA wesentliche Schritte, um sicherzustellen, dass die Asylverfahren im Durchschnitt innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von sechs Monaten erledigt werden. Dabei erachtete der RH insbesondere die anhand der Maßnahmen erkennbare Flexibilität in den Abläufen als wesentlich, um auf die sich ändernden Begebenheiten (wie die steigenden Asylantragszahlen im Jahr 2021) zeitnah reagieren zu können.

Der RH wies in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass das BFA die durchschnittliche Dauer der Verfahren vor allem in einer Phase geringer Asylantragszahlen reduzieren konnte; er verwies dabei auf die im Jahr 2021 wieder gestiegene Anzahl offener Verfahren. Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung war nicht beurteilbar, inwieweit die getroffenen Maßnahmen geeignet waren, die gesetzlich vorgesehene Frist von sechs Monaten auch im Falle eines starken und nachhaltigen Anstiegs der Asylantragszahlen zu gewährleisten – dies insbesondere in Kombination mit zusätzlicher Ressourcenbindung infolge von Krisen, z.B. der COVID-19-Pandemie, der geänderten Lage in Afghanistan ab Mitte 2021 und dem Krieg in der Ukraine.



Steuerungsmöglichkeiten

Personal

3.1 (1) Im Hinblick auf den schwankenden Arbeitsanfall hatte der RH dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 17) empfohlen, in Abstimmung mit dem Innenministerium abgestufte Maßnahmen zur Personalsteuerung entsprechend dem Ausmaß des Arbeitsanfalls zu erarbeiten, wie temporäre Verschiebungen innerhalb des BFA oder Nutzung des Mobilitätsmanagements des Bundes.

(2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt werde. Das Personaleinsatzkonzept fokussiere auf eine dauerhafte Aufrechterhaltung einer resilienten Personalstruktur unter Berücksichtigung der Budgetkonsolidierungserfordernisse. Dies erfordere Flexibilität im Mitarbeiterinsatz und eine hochwertige Aus- und Fortbildung, um bei Bedarf rasch eine variable Schwerpunktsetzung vornehmen zu können. Interne Dienstzuteilungen seien in diesem Zusammenhang weiterhin eine wesentliche Maßnahme, um rasch auf Veränderungen reagieren zu können. Aufgrund der Nicht-Nachbesetzung von ressortinternen Abgängen und der hohen Fluktuation habe sich der Stand der Vollbeschäftigungsäquivalente (**VBÄ**) seit 1. Jänner 2019 bereits um rd. 70 reduziert. Zum flexibleren und bedarfsorientierten Einsatz erfolge auch eine Kooperation mit dem BVwG.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA im Jahr 2019 plante, auf Basis des prognostizierten Arbeitsanfalls und unter Berücksichtigung der gesteckten Ziele – z.B. im Bereich der Verfahrensdauer und Qualität – die Mitarbeiterzahl um 150 VBÄ bis Ende 2022 zu reduzieren. Der tatsächliche Personalstand des BFA verringerte sich von 1.206 VBÄ (Jänner 2019) auf 1.056 VBÄ (Jänner 2022) und somit um 150 VBÄ.

Gleichzeitig stellte das BFA im Jahr 2019 auch Überlegungen zur Arbeitsbewältigung im Falle eines zukünftigen starken (Wieder-)Anstiegs der Asylantragszahlen an – z.B. durch Verschiebungen des Personals vom fremdenrechtlichen Bereich zurück zur Bearbeitung von Asylverfahren („Change Back“). In diesem Zusammenhang erachtete es die laufende Entwicklung der Qualifikation in beiden Bereichen und die Aufrechterhaltung einer Struktur, die den „Change Back“ flexibel ohne Wissensverlust ermöglicht, als zentrale Anforderung. Das BFA legte 2021 diesen flexiblen Personaleinsatz als ein wesentliches Ziel fest.



Infolge steigender Asylantragszahlen insbesondere ab Mitte 2021 kam es ab September 2021 zum „Change Back“. So setzte das BFA im Dezember 2021 rd. 197 VBÄ im Bereich der Asylverfahren ein – im September 2021 waren es noch 158 VBÄ gewesen (zu den Auswirkungen auf die Zahl der Erledigungen siehe TZ 2). Zusätzlich reduzierte das BFA die Anzahl der Verhandlungsteilnahmen von BFA-Bediensteten beim BVwG von 128 im Jänner 2021 auf 24 im Dezember 2021, nicht zuletzt, um mehr Kapazitäten für die Bearbeitung laufender Fälle verfügbar zu haben.

Das BFA strebte zur Zeit der Follow-up-Überprüfung (April 2022) auf Basis von Schätzungen zum weiteren Verlauf der Asylantragszahlen und von davon abgeleiteten Szenarien sowie im Hinblick auf zusätzliche Aufgaben die Aufnahme weiterer Bediensteter an – davon kurzfristig rd. 50 verfahrensführende Referentinnen und Referenten sowie Unterstützungskräfte. Der Bedarf an den zusätzlichen Bediensteten sollte (temporär) durch die Aufnahme von Verwaltungspraktikantinnen und -praktikanten abgedeckt werden.

Im überprüften Zeitraum teilte das BFA darüber hinaus 15 Personen dem BVwG zu, weitere sechs Personen von den Regionaldirektionen den Erstaufnahmestellen. Eine Person wechselte im Zuge des Mobilitätsmanagements des Bundes vom BFA zu einer Justizanstalt.

- 3.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung um. Mit den Maßnahmen zur Personalsteuerung während der Phasen geringeren Arbeitsanfalls, wie der Zuteilung des Personals zu den Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen je nach Auslastung sowie dem bedarfsgerecht wechselnden Einsatz von Bediensteten im asyl- oder fremdenrechtlichen Bereich, reagierte das BFA flexibel auf Änderungen in der Arbeitsauslastung.

Der RH hielt zu den Prognosen zum Arbeitsanfall, die der Personalplanung für 2019 und für die Folgejahre zugrunde lagen, fest, dass die Fluchtbewegungen im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine naturgemäß nicht berücksichtigt waren; die Folgen sowie deren Dauer waren zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch nicht abschätzbar. Nach Ansicht des RH waren Fluchtbewegungen solchen Ausmaßes allgemein schwer zu prognostizieren. Er erachtete es daher als essenziell, die Personalsteuerung und den Personaleinsatz insbesondere an den Möglichkeiten auszurichten, kurzfristig und flexibel auf sich ändernde Gegebenheiten reagieren zu können, und anerkannte die diesbezüglichen Bestrebungen des BFA.



Leistungserbringung

4.1 (1) Der RH hatte dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 21) empfohlen, die Sollvorgaben hinsichtlich der geforderten Anzahl und der Gewichtung von Leistungen (Orientierungsrahmen) laufend zu evaluieren, um die Qualität der Bescheide bei gleichzeitiger Begrenzung der notwendigen Mehrdienstleistungen auf ein Mindestmaß gewährleisten zu können.

(2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlung laufend umgesetzt werde. Die technische Umsetzung des Orientierungsrahmens–Neu sei im Rahmen der technischen Möglichkeiten abgeschlossen. Konkrete Vorschläge des BFA zur Ergänzung und Erweiterung der Leistungen im Orientierungsrahmen seien bereits vorgelegt und umgesetzt worden. Ebenso habe das BFA Gewichtungen hinsichtlich des Aufwands aufgrund von Organisationsänderungen und Gesetzesnovellen geprüft, neu bewertet und an den tatsächlichen Aufwand angepasst. Die Ergebnisse der laufenden Leistungsevaluierung und Adaptierung infolge von Gesetzesnovellen würden in den Orientierungsrahmen–Neu einfließen; je nach technischen Möglichkeiten erfolge die Umsetzung zeitnah oder erst nach Anpassungen im Datenmodell. Die Umsetzung sei bis auf technisch nicht messbare Leistungen des BFA vorerst abgeschlossen. Diese könnten erst nach Umsetzung in der IT–Applikation IFA auch im Orientierungsrahmen erfasst werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA die Gewichtungen der Leistungen im Orientierungsrahmen im Zuge der Neuausrichtung im Jahr 2018 adaptierte. Ziel war es, alle Leistungen des BFA möglichst lückenlos abzubilden. Das BFA entwickelte den Orientierungsrahmen konstant weiter, erfasste Leistungen kleinteiliger und bildete frustrierten Aufwand ab. Die Gewichtungen sollten den tatsächlichen Arbeitsaufwand widerspiegeln, die entsprechenden Werte für die einzelnen Leistungen legte das BFA unter Einbeziehung der Führungskräfte und mit Fokus auf den verfahrensführenden Bereich fest. Der Orientierungsrahmen bildete 2018 rd. 60 unterschiedliche Leistungen ab.

Im Jahr 2019 adaptierte das BFA die Gewichtungen der Leistungen im Orientierungsrahmen ein weiteres Mal; neue Tätigkeiten und Aufgaben sollten abgebildet werden. Eine Umsetzung erfolgte nicht.

Im Oktober 2020 beauftragte der Direktor des BFA die Überarbeitung des Orientierungsrahmens. Ziel war es, dass Führungskräfte Auswertungen aus diesem als Steuerungselement nutzen und Abweichungen zwischen den Organisationseinheiten erkennen können. Dazu sollten alle relevanten Tätigkeiten und Aufgaben der Organisationseinheiten sichtbar gemacht und die bisherigen Gewichtungen neu bewertet werden. Das BFA legte die Gewichtungen wieder unter Einbindung der Führungskräfte und auf Basis ihrer Erfahrungswerte fest. Bis Dezember 2021 hatte



das BFA mehr als 200 Kennzahlen, d.h. aus der IT-Applikation IFA auswertbare Datenfelder (samt Gewichtungen), zu Leistungen und Teilleistungen für die Erfassung und Auswertung im Sinne des Orientierungsrahmens definiert. Zusätzlich passte das BFA mit Beginn 2021 den Orientierungsrahmen auch dahingehend an, dass nur die im Zeiterfassungssystem erfassten Leistungszeiten (inklusive etwaiger Mehrdienstleistungen, jedoch nicht mehr die erfassten Nichtleistungszeiten) als Vergleichswert für die erbrachten (und gewichteten) Leistungen relevant waren. Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nutzte das BFA den Orientierungsrahmen zur Steuerung und für einen Überblick über die Leistungen der Organisationseinheiten. Die Überarbeitung des Orientierungsrahmens bzw. die Implementierung der Kennzahlen in der IT-Applikation IFA befand sich in der finalen Phase. Nach Verzögerungen infolge des Krieges in der Ukraine plante das BFA die Umsetzung im zweiten Quartal 2022.

- 4.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung im Ergebnis um. Das BFA passte die im Orientierungsrahmen abgebildeten Leistungen bzw. die in diesem Sinne aus der IT-Applikation IFA auswertbaren Kennzahlen seit dem Jahr 2018 wiederholt und laufend auf Basis von Erfahrungswerten an. Durch die kleinteiligere Erfassung der Leistungen sowie dadurch, dass nur die im Zeiterfassungssystem abgebildeten Leistungszeiten als Vergleichswert herangezogen wurden, ergab sich nach Ansicht des RH ein aussagekräftigeres Bild der tatsächlich erbrachten Leistungen der Bediensteten des BFA.

Der RH anerkannte, dass das BFA Auswertungen aus dem Orientierungsrahmen vor allem zur Steuerung und für Vergleiche zwischen den Organisationseinheiten nutzte. Er wies aber darauf hin, dass Voraussetzung für die aussagekräftige Auswertung und vollständige Ermittlung der erbrachten Leistungen die entsprechende Erfassung der Tätigkeiten in der IT-Applikation IFA und der Zeiten im Zeiterfassungssystem war.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen zur Verteilung des Arbeitsanfalls und des Personals zur Entlastung einzelner Organisationseinheiten in TZ 2 und TZ 3.

Zu den vom BFA darüber hinaus ergriffenen Maßnahmen, um die Qualität der Bescheide gewährleisten zu können, verwies der RH auf TZ 8 und TZ 9.



Integrierte Fremdenadministration

Elektronische Aktenführung

5.1 (1) Der RH hatte dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 36) empfohlen, alle notwendigen Geschäftsprozesse im Bereich der asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren zu automatisieren und damit den für jede Person geführten Papierakt durch eine vollständige elektronische Aktenführung in der IT-Applikation IFA zu ersetzen.

(2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlung noch nicht umgesetzt, jedoch Bestandteil der geplanten IFA-Projekte sei. Eine vollständige elektronische Aktenführung der asyl- und fremdenrechtlichen Geschäftsprozesse in der IT-Applikation IFA sei noch nicht möglich. Das BFA sei jedoch bemüht, dies umzustellen, um den Aufwand im Bereich der Aktenübermittlung und der Akteneinsichtnahme nachhaltig und langfristig zu optimieren. Das Projekt „BFA 2020“, das die Digitalisierung aller internen Verfahrensprozesse zum Ziel habe und bereits 2017 gestartet worden sei, befinde sich im Projektportfolio des Innenministeriums. Aufgrund zahlreicher Novellen des Asyl- und Fremdenrechts in den letzten Jahren habe deren EDV-mäßiger Umsetzung jedoch der Vorrang eingeräumt werden müssen. Infolge der COVID-19-Pandemie müssten die politischen und operativen Prioritäten des Innenministeriums im Bereich der IT neu geordnet werden; alle nicht laufenden IT-Projekte würden evaluiert und die verbliebenen Ressourcen auf die Abwicklung der bereits in Umsetzung befindlichen IT-Projekte konzentriert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA mit der Erteilung eines Projektauftrags im März 2018 das Projekt „BFA 2020 – Digitalisierung des Bundesamts“ in die Wege leitete. Es setzte sich mit dem Projekt – neben der Integration eines Verfahrensleitsystems in der IT-Applikation IFA – u.a. zum Ziel, bis zum Jahr 2020 alle seine Geschäftsprozesse zu digitalisieren und den Papierakt durch einen elektronischen Akt zu ersetzen, verfolgte das Projekt aber nicht weiter (TZ 6).

Im Hinblick auf die elektronische Zustellung und weitere elektronische Services nahm das BFA ab Februar 2021 Überlegungen zur elektronischen Aktenführung in der IT-Applikation IFA, die es als Voraussetzung für diese Services erachtete, wieder auf. Nach der Abklärung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Führung eines elektronischen Aktes und neben internen Besprechungen band das BFA ab März 2021 u.a. auch das BVwG in seine Überlegungen ein. BFA und BVwG strebten eine zukünftige Übermittlung von Akten über den Elektronischen Rechtsverkehr direkt aus der IT-Applikation IFA an. Diesen Sachverhalt beurteilt der RH auch in seiner Gebarungsüberprüfung beim BVwG.



Im April 2021 erteilte das BFA dem Projektteam den Auftrag, die IT-Applikation IFA für eine elektronische Aktenführung umzugestalten. Ziel war es, den „elektronischen Akt“ mit Juni 2022 einzuführen. Eine explizit vom Auftrag umfasste Anforderung war, Akten (insbesondere an das BVwG) elektronisch vorlegen und Akteneinsicht elektronisch gewähren zu können. Das BFA verwies in diesem Zusammenhang auf die positiven Auswirkungen auf die Verfahrensführung und Verwaltung der Akten, z.B. durch den reduzierten Verwaltungsaufwand bei der Versendung und die Beschleunigung des Verwaltungsverfahrens.

Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung waren die Beschwerdeakten im Bereich Asyl- und Fremdenrecht beim BVwG in der Regel nur in Papierform vorhanden. In der Folge scannte das BVwG teilweise die übermittelten Aktenteile als Gesamtdokument – und somit nicht in strukturierter Form – für die weitere Bearbeitung in der Fachapplikation des BVwG „Elektronische Verfahrensautomation“ (eVA+) ein.

Das BFA definierte Arbeitspakete, in denen es die zukünftigen Anforderungen an die IT-Applikation IFA bzw. die Organisation im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Aktenführung erarbeitete. Die verantwortlichen Personen bearbeiteten die Arbeitspakete und erstatteten laufend Bericht über den Fortschritt. Im November 2021 beschloss das BFA, die elektronische Aktenführung in Modulen umzusetzen, weil der Probetrieb mit einzelnen Modulen einfacher erschien als eine gleichzeitige Implementierung aller Vorhaben und auch, weil einzelne Bestandteile des Projekts bereits umgesetzt waren (z.B. elektronische Zustellung).

Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung (April 2022) war das Projekt weiter in Umsetzung und waren die Arbeitspakete in Bearbeitung.

- 5.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung teilweise um. Der RH wertete es als zweckmäßig, dass das BFA ab dem Jahr 2021 an der Etablierung der elektronischen Aktenführung und der damit im Zusammenhang stehenden organisatorischen Maßnahmen arbeitete, entsprechende Arbeitspakete definierte und einzelne Bestandteile des Projekts bereits umsetzte.

Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung war mangels vollständiger Integration aller Geschäftsprozesse in die IT-Applikation IFA jedoch weiterhin eine Führung von Papierakten verbunden mit manipulativem und logistischem Mehraufwand erforderlich.

Der RH empfahl dem BFA daher, das Projekt zur Einführung der elektronischen Aktenführung in der IT-Applikation IFA konsequent weiterzuverfolgen, zeitnah alle notwendigen Geschäftsprozesse im Bereich der asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren zu automatisieren und damit den für jede Person geführten Papierakt durch eine vollständige elektronische Aktenführung in der IT-Applikation IFA zu ersetzen.



- 5.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bis zur Etablierung des elektronischen Aktes (IFA–EA) in die IT–Applikation IFA stufenweise elektronische Abläufe in der Applikation umgesetzt würden. Die elektronische Aktenführung solle mit elektronischen Modulen schrittweise und mit einem Probetrieb in zwei Regionaldirektionen und einer Erstaufnahmestelle umgesetzt werden. Dies insbesondere zu Zeiten hoher Antragszahlen behutsam und so, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter langsam an die Umstellung herangeführt werden könnten.

Die Arbeitspakete seien beleuchtet und die Anforderungen für die weitere Umsetzung definiert worden. Die Anforderungen an die elektronische Aktenführung seien präzisiert und fertiggestellt worden, sodass mit der technischen Umsetzungsplanung und Kostenschätzung begonnen werden könne. Der Projektstrukturplan habe sich aufgrund des Krieges in der Ukraine und der damit verbundenen hohen Antragszahl von Vertriebenen, der starken Asylantragszahlen und der Umstrukturierungen im Innenministerium zeitlich verschoben, sei jedoch in Planung.

Mittlerweile würden Bescheide elektronisch mit dualer Zustellung versendet, diverse Ermittlungen auf rein elektronischem Wege durchgeführt, diverse Stellungnahmen (inklusive Parteiengehör) nur mehr elektronisch eingebracht sowie Termine und Ladungen zum Großteil elektronisch abgewickelt. Dadurch werde vieles bereits digitalisiert und elektronisch erledigt, ohne formal einen elektronischen Akt zu führen.

Mit 1. Juli 2022 sei im Fremdenrecht der Probetrieb für die elektronische Terminvergabe zur Online–Registrierung gestartet, um Konventionsreisedokumente zu beantragen. Mit 1. August 2022 sei dieser (elektronische) Online–Kalender für alle Organisationseinheiten freigeschaltet und als Schnittstelle für die elektronische Aktenführung vorbereitet worden. Die Information für diesen elektronischen Schritt sei – ergänzt um den Link zur Online–Terminreservierung und den entsprechenden QR–Code – auf der Website des BFA sowie in den E–Mail–Signaturen eingefügt worden.

Der nächste notwendige große Schritt in Richtung elektronischer Aktenführung sei die Ausstellung von fälschungssicheren Dokumenten für Fremde durch die Staatsdruckerei. Dadurch würden die Karten für Asylberechtigte und für subsidiär Schutzberechtigte von der Staatsdruckerei erstellt und als fälschungssichere Dokumente direkt zugestellt werden können.

Unter der Voraussetzung, dass die notwendige Finanzierung und technische Umsetzung gewährleistet werden könnten, und aufgrund der vielen notwendigen Schnittstellenanbindungen gelte zur Zeit der Stellungnahme als realistisches Ziel für die Umsetzung des elektronischen Aktes in allen Organisationseinheiten das zweite Quartal 2023.



- 5.4 Der RH anerkannte die vom Innenministerium unternommenen Schritte. Es sollte aber sicherstellen, dass die elektronische Aktenführung jedenfalls wie geplant im zweiten Quartal 2023 umgesetzt werden kann. Dies insbesondere in Anbetracht der möglichen Beschleunigung der Abläufe sowie im Hinblick auf eine gesicherte Schnittstelle für die automationsunterstützte Aktenübermittlung an das BVwG.

Verfahrensleitsystem

- 6.1 (1) Der RH hatte dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 36) empfohlen, zur Unterstützung der Bediensteten bei der Verfahrensführung sowie zur Sicherstellung der Verfahrensqualität und Datenzuverlässigkeit ein Verfahrensleitsystem mit prozessgesteuerten Verfahrensabläufen und automatisierten Datenprüfungen – unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Aspekten – in der IT–Applikation IFA zu integrieren.

Weiters hatte der RH dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 64) empfohlen, in der IT–Applikation IFA ein Verfahrensleitsystem für den Bereich Straffälligkeit und Justizhaft zu implementieren und damit die Prozesse bei den Regionaldirektionen zu vereinheitlichen, die Prozessabläufe zu steuern sowie ein einheitliches und bedarfsgerechtes Monitoring im Hinblick auf eine beschleunigte Verfahrensführung sicherzustellen.

(2) Das Innenministerium hatte dazu im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlungen in Umsetzung seien; das BFA habe bereits ein Projekt in der IT–Applikation IFA begonnen. Ziel des Projekts sei es, die IT–Applikation IFA mit einer Geschäftsprozess–Engine auszustatten. Diese soll die Bediensteten durch die einzelnen (Verwaltungs–)Verfahren führen und die Prozesse für die BFA–Direktion variabel gestalten, so dass die Fachabteilung Workflow–Anpassungen bzw. Prozessablaufänderungen ohne Anpassungen im Source Code vornehmen könne. Zusätzlich sei vorgesehen, die Geschäftsfälle anhand der vorhandenen Informationen zu strafrechtlichen Auffälligkeiten, Anzeigen, Anklagen und Verurteilungen zu kategorisieren und die notwendigen nächsten Verfahrensschritte in den unterschiedlichen Verwaltungsverfahren durch automatische Notifikationen an die betroffenen Organisationseinheiten einzuleiten und mit Fristen zur Erledigung zu hinterlegen. Bei nicht fristgerechter Erledigung seien automatisierte Eskalationsmechanismen vorgesehen, die verhindern sollten, dass sensible Fälle unbemerkt unbearbeitet blieben.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA im Rahmen des Projekts „BFA 2020 – Digitalisierung des Bundesamts“ Anfang 2018 auch das Ziel definierte, ein Verfahrensleitsystem in der IT–Applikation IFA zu integrieren und – auch als Beitrag zur Qualitätssicherung und zur Verfahrensbeschleunigung – zu einem gesamthaften prozessgesteuerten Verfahrensablauf überzugehen. Im Zuge dessen plante das BFA,



u.a. die Verwaltungssysteme der Justiz an die IT-Applikation IFA anzubinden. Im Hinblick auf das angestrebte Verfahrensleitsystem erachtete das BFA die IT-unterstützte Beschleunigung und lückenlose Dokumentation der Verfahrensschritte betreffend straffällige Fremde als ersten bzw. vorgezogenen Umsetzungsschritt als sinnvoll. In der Folge erging im Juli 2018 der Auftrag zum Projekt „Automatisierte Verfahrenssteuerung Straffällige“. Die darin geplante Verfahrenssteuerung sollte die Verwaltung vereinfachen, Steuerungsmöglichkeiten verbessern und durch standardisierte Prozesse die Qualität erhöhen. Auch sollte sie als Pilot für die Einführung des Verfahrensleitsystems in der IT-Applikation IFA im Sinne des Projekts „BFA 2020 – Digitalisierung des Bundesamts“ dienen, das das BFA in der Folge nicht mehr gesondert weiterverfolgte.

Im Zuge des Projekts „Automatisierte Verfahrenssteuerung Straffällige“ definierte das BFA im Jahr 2018 die in der IT-Applikation IFA abzubildenden Sollprozesse bzw. Prozessinhalte und erstellte auf deren Basis bis Februar 2019 ein Lastenheft. Dieses übermittelte das BFA zur Einholung einer Preisauskunft an das mit der Betreuung der IT-Applikation IFA betraute Unternehmen. Der Start des Vergabeprozesses war für einen späteren Zeitpunkt geplant.

Da im Jahr 2019 keine budgetäre Bedeckung für das Projekt gegeben war und das Innenministerium keine Freigabe erteilte, verfolgte das BFA die Umsetzung nicht weiter.

(b) Ab Oktober 2020 stellte das BFA Überlegungen an, anstatt des gesamten Projekts einzelne im Lastenheft abgebildete Anforderungen in einem gesonderten Projekt umzusetzen.

(c) Im Juli 2021 nahm das BFA das Projekt in Abstimmung mit dem Innenministerium wieder auf. In einem ersten Schritt sichten und evaluieren das Projektteam, die Regionaldirektion Burgenland sowie die Abteilung V/8 „Asyl“ die im Jahr 2018 definierten Prozesse hinsichtlich ihrer Aktualität. In der Folge ersuchte das BFA das mit der Betreuung der IT-Applikation IFA betraute Unternehmen um erneute Kosten-schätzung.

(d) Einzelne mit dem Verfahrensleitsystem für die IT-Applikation IFA geplante Funktionalitäten, die die einheitliche Vorgehensweise der Bediensteten unterstützten, setzte das BFA zwischenzeitlich außerhalb des Projekts um. So waren seit Anfang 2019 in der IT-Applikation IFA alle Geschäftsfälle des BFA mit dem bereichsspezifischen Personenkennzeichen ausgestattet und mit dem Zentralen Melderegister über den Änderungsdienst verbunden (TZ 12). Allenfalls straffällig gewordene Fremde waren in der IT-Applikation IFA mit einem Vermerk als prioritär markiert (TZ 14).



- 6.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlungen teilweise um. Der RH anerkannte, dass einzelne vom BFA bereits in der IT-Applikation IFA implementierte Funktionalitäten, wie die Anbindung an das Zentrale Melderegister, die Verfahrensführung und Maßnahmensetzung durch die Referentinnen und Referenten unterstützten, z.B. bei straffällig gewordenen bzw. in Haft befindlichen Fremden. Er hielt fest, dass das BFA im Jahr 2018 ein Projekt startete, um ein Verfahrensleitsystem in der IT-Applikation IFA zu integrieren, und dass es dieses im Jahr 2021 wieder aufnahm. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass sich das Projekt zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch immer nicht in der Umsetzungsphase befand. So bot die IT-Applikation IFA den Bediensteten des BFA als reine Registeranwendung weiterhin keine automationsunterstützte Verfahrensleitung. Die ordnungsgemäße Verfahrensführung und die Datenzuverlässigkeit lagen auch weiterhin nahezu ausschließlich in der Verantwortung der Bediensteten bzw. von Kontrollen im Rahmen der Dienstaufsicht und der Qualitätskontrolle.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BFA, zur Unterstützung der Bediensteten bei der Verfahrensführung sowie zur Sicherstellung der Verfahrensqualität und Datenzuverlässigkeit ein Verfahrensleitsystem mit prozessgesteuerten Verfahrensabläufen und automatisierten Datenprüfungen – unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten – in der IT-Applikation IFA zu integrieren.

Er empfahl dem BFA weiters, das Projekt „Automatisierte Verfahrenssteuerung Straffällige“ konsequent weiterzuführen, um in der IT-Applikation IFA ein Verfahrensleitsystem für den Bereich Straffälligkeit und Justizhaft zu implementieren und damit die Prozesse bei den Regionaldirektionen zu vereinheitlichen, die Prozessabläufe zu steuern sowie ein einheitliches und bedarfsgerechtes Monitoring im Hinblick auf eine beschleunigte Verfahrensführung sicherzustellen.

- 6.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Projektaktivitäten zur Umsetzung des Verfahrensleitsystems für den Bereich Straffälligkeit und Justizhaft reduziert seien. Dies sei auf die verpflichtende Umsetzung von Projekten aus dem Interoperabilitätsprogramm der EU zurückzuführen (Änderungen in den EU-Großsystemen Schengeninformationssystem (SIS), Visainformationssystem (VIS), Einführung eines Ein- und Ausreisystems (EES), Europäisches Daktyloskopisches Fingerabdrucksystem zur Identifizierung von Asylwerbenden und illegal eingewanderten Personen (EURODAC)) und auf den damit einhergehenden Ressourcenumangel.

Das Innenministerium sehe vor, die Aktivitäten zeitnah wieder aufzunehmen und das Vorhaben zur Umsetzung zu bringen. Dies sei jedenfalls im Interesse des Innenministeriums, sobald eine budgetäre Bedeckung gegeben sei.



Aus- und Fortbildung

- 7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht festgestellt, dass im BFA kein einheitlicher Ausbildungsstand und –standard der verfahrensführenden Referentinnen und Referenten vorlag. Das BFA hatte mit Stand 1. Februar 2018 87 % der verfahrensführenden Referentinnen und Referenten die volle Approbation erteilt. Einen der Grundausbildungslehrgänge hatten insgesamt aber nur 289 der 481 verfahrensführenden Referentinnen und Referenten absolviert. Die Ausbildungsdauer lag zwischen einem und bis zu vier Monaten. Dies resultierte aus Sicht des RH aus der Migrationskrise 2015/16, durch die das BFA unter enormem Druck stand, die verfahrensführenden Referentinnen und Referenten möglichst rasch nach Aufnahme einsetzen zu können.

Der RH hatte dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 22) daher empfohlen, einen einheitlichen Ausbildungsstand und –standard sicherzustellen und verfahrensführenden Referentinnen und Referenten erst nach Absolvierung des BFA-Grundausbildungslehrgangs oder einer Prüfung über die wesentlichen Inhalte die volle Approbation zu erteilen.

- (2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt und an einer weiteren Umsetzung gearbeitet werde. Grundsätzlich hätten sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit bzw. nach Start des BFA am 1. Jänner 2014 begonnen hätten, den BFA-Ausbildungslehrgang absolviert oder eine gleichwertige Ausbildung erhalten (bzw. seien sie für den 15. „BFA-Ausbildungslehrgang+“ eingeplant).

Um einen einheitlichen Ausbildungsstandard neuer verfahrensführender Referentinnen und Referenten in den Organisationseinheiten zu gewährleisten und um den Ausbildungserfolg messen zu können, solle zukünftig u.a. ein Leitfaden zur Ausbildung verfahrensführender Referentinnen und Referenten inklusive einer Ausbildungsmappe zur Anwendung kommen. Der Leitfaden solle die Inhalte der zu vermittelnden Themen mit Zeitraster angeben – die Ausbildungsmappe diene damit der Dokumentation des Ausbildungsverlaufs und der Inhalte.

Aufgrund der COVID-19-Pandemie verzögere sich der Start der Ausbildung NEU. Diese Verzögerung sei auch dem Umstand geschuldet, dass die Ausbildung auch den Gegebenheiten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie angepasst und versucht werde, verstärkt digitale Lehrinhalte in die Ausbildung einfließen zu lassen. Die volle Approbation werde nach Absolvierung einer theoretischen Grundausbildung und einer praktischen Ausbildung an der Dienststelle erteilt. Wann genau eine Person die volle Approbation erhalte, sei von Fall zu Fall unterschiedlich und hänge vom Lernfortschritt ab.



(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass mit 1. Juli 2021 ein Erlass in Kraft trat, der die Ausbildung der verfahrensführenden Referentinnen und Referenten neu regelte. Die darin beschriebene neue Ausbildung ersetzte die Ausbildungslehrgänge, die für viele gleichzeitig auszubildende Bedienstete vorgesehen waren. Das in der Sektion V „Fremdenwesen“ des Innenministeriums angesiedelte Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“ konzipierte – akkordiert mit der BFA-Direktion – die neue Ausbildung. Dieses Referat war seit 1. Jänner 2019 für die Planung der Aus- und Fortbildung der Bediensteten des BFA verantwortlich.

Die neue Ausbildung sah – nach Absolvierung diverser Einführungsveranstaltungen – für die beiden Fachkompetenzen Asyl- und Fremdenwesen einen in fünf Phasen unterteilten Ausbildungsplan, Lernzielüberprüfungen (Fachgespräche und mündliche Zwischenprüfungen) nach jeder dieser Phasen und eine Abschlussprüfung zur Messung des Ausbildungserfolgs vor. Nach bestandener Zwischenprüfung zum Abschluss der vierten Phase konnte die „kleine Approbation“ erlangt werden. Diese berechnete zur selbstständigen Durchführung von Einvernahmen und zur Unterzeichnung diesbezüglicher Protokolle. Nach positivem Abschluss aller Phasen in einer Fachkompetenz erhielten die Bediensteten die Fachapprobation Asyl- oder Fremdenwesen, nach erfolgreichem Abschluss in beiden Fachkompetenzen die volle Approbation. Sämtliche verfahrensführende Referentinnen und Referenten sollten jedoch zeitnah in beiden Kompetenzbereichen ausgebildet werden (Case-owner-Prinzip). Auch nach Erhalt der Approbation konnte einer bzw. einem Bediensteten bei Bedarf eine Tutorin oder ein Tutor unterstützend zur Seite gestellt werden.

Die neue Ausbildung erfolgte praxisbegleitend und dezentral direkt in den Organisationseinheiten. Die Leitung der Organisationseinheit und die Teamleitung nominierten Bedienstete, die als Ausbilderinnen bzw. Ausbilder fungierten. Selbststudium sowie verpflichtende und mit Überprüfung abzuschließende E-Learning-Kurse unterstützten die einheitliche Ausbildung. Im Jänner 2022 umfasste das E-Learning-Angebot 33 BFA-spezifische Kurse, die sowohl der Aus- als auch der Fortbildung dienten. Der Ausbildungsfortschritt sollte in einer Ausbildungsmappe dokumentiert werden, um einen einheitlichen Ausbildungsstand aller Bediensteten sicherzustellen.

Aufgrund der großen Zahl an vorgesehenen Neuaufnahmen im Bereich der verfahrensführenden Referentinnen und Referenten plante das BFA, diese wieder im Rahmen viermonatiger zentraler Ausbildungslehrgänge (mit dezentralen Praxisphasen) zu schulen und auszubilden (zu den geplanten Neuaufnahmen im Jahr 2022 siehe TZ 3).

(b) Im Hinblick auf die Fortbildung aller BFA-Bediensteten führte das Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“ jährlich interne und externe Bedarfserhebungen durch, deren Ergebnis in das Fortbildungsprogramm für das Folgejahr



einfluss. Neben Organisationseinheiten des BFA und des Innenministeriums band es in die Erhebungen z.B. auch das BVwG und den United Nations High Commissioner for Refugees (**UNHCR**) ein. Das Fortbildungsprogramm 2022 beinhaltete z.B. Schulungen zu den Themen „Glaubhaftmachung und Beweiswürdigung“, „Asylverfahren Afghanistan Best Practice“, „Aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ oder „Kindeswohl und Kindeswohlprüfung“.

Darüber hinaus war der Fortbildungsbedarf von Gruppen oder einzelner verfahrensführender Referentinnen und Referenten für das BFA u.a. aufgrund der Evaluierungen im Bereich Qualitätsmanagement (**TZ 8**) und auch durch das BVwG-Erfassungstool (**BERT**, **TZ 9**) erkennbar, dessen Auswertungen auch das Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“ erhielt. Dieses konnte im Anschluss erforderliche individuelle oder gruppenspezifische Fortbildungsmaßnahmen in die Wege leiten.

(c) Die ab 2019 bestehenden Fachzirkel „Fremdenrecht“ und „Asyl“ der Trainerinnen und Trainer sowie Expertinnen und Experten zu diesen Themen hatten wiederum das Ziel, eine einheitliche Vorgehensweise im Bereich der Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sowie der Lernunterlagen aber auch in der Entscheidungspraxis sicherzustellen.

(d) Die Auswahl der Teilnehmenden für angebotene Schulungen bzw. die Anweisung zur Teilnahme oblag (nach vorgegebenen Kriterien, z.B. Vorkenntnisse, Zweckmäßigkeit) den Vorgesetzten. Stellten Vorgesetzte verfahrensführender Referentinnen bzw. Referenten in Einzelfällen fest, dass diese die Anforderungen für die Approbation nicht (mehr) erfüllten, konnte das BFA den betroffenen Bediensteten die Approbation auch ganz oder teilweise entziehen. Einzelne Bedienstete, die ungeachtet der Etablierung der zentralen Grundausbildungen eine Approbation erhielten, ohne einen der (Grund-)Ausbildungslehrgänge absolviert zu haben, wurden – im Hinblick auf einen einheitlichen Ausbildungsstand – für spätere vertiefende Ausbildungslehrgänge vorgemerkt.

Sollten zu besonders aktuellen oder wichtigen Themen alle Bediensteten (oder alle Bediensteten einer Gruppe) geschult bzw. unterstützt werden, verpflichtete die BFA-Direktion die betroffenen Bediensteten zur Teilnahme und gestaltete Arbeitsbehelfe. So mussten z.B. gemäß der Dienstanweisung vom Juli 2021 die Leitungen aller Organisationseinheiten sicherstellen und in der Folge der BFA-Direktion nachweisen, dass alle Bediensteten (mit Ausnahme der Unterstützungskräfte) die (E-Learning-)Kurse zum Thema „Kindeswohl“ und ausgewählte verfahrensführende Referentinnen und Referenten zusätzlich die vertiefende Fortbildung in Kooperation mit dem UNHCR durchlaufen. Zusätzlich stand den verfahrensführenden Referentinnen und Referenten ab August 2021 ein Leitfaden zum Thema „Kindeswohl“, insbe-



sondere zur Kindeswohlprüfung, bei der Prüfung der Erlassung aufenthaltsbedingender Maßnahmen zur Verfügung.

7.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung um. Die Standardisierung der Ausbildung auch für die Phasen mit weniger Neuaufnahmen ab dem Jahr 2021, die Ausbildungslehrgänge mit vertiefenden Inhalten für einzelne Bedienstete, die bereits die Approbation erhalten hatten, und die Abstimmung der Inhalte und Arbeitsunterlagen in den Fachzirkeln trugen dazu bei, einen einheitlichen Ausbildungsstandard zu schaffen.

- Durch die jährliche Erhebung des Fortbildungsbedarfs aller Bediensteten unter Einbindung externer und interner Stakeholder,
- durch die Ableitung von Fortbildungsbedarf aus den Qualitätsmanagementsystemen (Qualitätsüberprüfungen und BERT) sowie
- durch die Verpflichtung zur Teilnahme aller Bediensteten an Fortbildungsveranstaltungen zu besonders relevanten Themen

setzte das BFA wesentliche Schritte, um einen bedarfsgerechten und einheitlichen Ausbildungsstand sicherzustellen. Der RH wertete dabei die Verzahnung der Themen Aus- und Fortbildung mit dem Qualitätsmanagement – nicht zuletzt durch die im selben Referat liegende Verantwortlichkeit für beide Themen – als zweckmäßig.



Qualitätsmanagement

Qualitätsziele und –entwicklung

8.1 (1) Der RH hatte dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 29) empfohlen, schriftliche Qualitätspläne zu den angestrebten Zielen und den zu setzenden Maßnahmen einschließlich messbarer Meilensteine zu verfassen und die Zielerreichung zu evaluieren.

(2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt sei. Im Generalerlass Qualitätsmanagement BFA vom Juli 2018 seien die Zuständigkeiten und Abläufe im Zusammenhang mit den Qualitätsplänen des BFA detailliert festgehalten. Das zuständige Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“ entwickle jährlich einen zentralen Qualitätsrahmenplan für das BFA, in dessen Entwurf sich sowohl die Schwerpunkte für die Qualitätssicherung für das Folgejahr als auch die Folgeevaluierungen – abgeleitet aus dem abgelaufenen Qualitätsjahr – abbilden würden.

Die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen seien eine wichtige Säule in der Qualitätssicherung, würden aber in einer gesonderten Planung dargestellt.

Die Leitungen der Organisationseinheiten seien für die Entwicklung und Implementierung eines regionalen Qualitätsplans innerhalb des vorgegebenen Qualitätsrahmenplans und der Qualitätsmaßnahmen verantwortlich. Anhand eines Halbjahresberichts seien die von den Organisationseinheiten durchgeführten Qualitätsmaßnahmen ersichtlich. Der Bericht zeige den Status der Umsetzung und enthalte die wesentlichen (messbaren) Ergebnisse ebenso wie die Maßnahmen und/oder die Dokumentation der Standardisierung. Ein weiterer Bericht sei in Form eines Jahresberichts zu den erreichten Zielen zu erstellen. Er sei gleichzeitig mit dem regionalen Qualitätsplan bis spätestens 31. Jänner des Folgejahres an das Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“ zu übermitteln. Zudem erstelle das Ministerium Monatsberichte anhand eines Qualitätstools, die zusätzlich qualitative und quantitative Kennzahlen inklusive Qualitätsmaßnahmen zu Schwerpunktthemen enthielten. Aufgrund von COVID-19-Maßnahmen komme es zu Verzögerungen im Zeitplan.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA das Qualitätsmanagement erlassmäßig neu regelte und einen jährlichen Qualitätskreislauf etablierte. Dieser beinhaltete die Erstellung eines Qualitätsrahmenplans durch das Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“⁸ unter Einbindung der mit Qualitätsmanagement befassten Bediensteten der Organisationseinheiten sowie weiterer

⁸ Das Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“ im Innenministerium wurde Anfang 2019 eingerichtet und übernahm die Aufgaben des früheren Referats „A/I/2 Qualitätsentwicklung und Fortbildung“ des BFA.

interner und externer Stakeholder (z.B. Abteilungen des Innenministeriums, Fachabteilungen des BFA, BVwG, UNHCR). Anschließend erstellten die Organisationseinheiten regionale Qualitätspläne, die sich am Qualitätsrahmenplan orientierten. Sowohl der Qualitätsrahmenplan als auch die regionalen Qualitätspläne enthielten Angaben zu den Themen (für das Jahr 2022 z.B. Aufenthaltsverbot, Fokusthema Kindeswohl), Zielen, geplanten Maßnahmen und vorgesehenen Schwerpunkten im Bereich des Qualitätsmanagements, den Zeitplan für die Umsetzung und den Plan für die Erfolgsmessung.

(b) Gemäß dem Erlass sollten Qualitätsziele und ihre Kennzahlen grundsätzlich spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert (S.M.A.R.T.) sein. Die Qualitätsrahmenpläne und regionalen Qualitätspläne enthielten jedoch nicht in allen Fällen konkrete, messbare Zielwerte. Dies war einerseits darauf zurückzuführen, dass es sich bei den Themen um Ersterhebungen handelte, aus denen zunächst die Ausgangswerte für die zukünftigen Zieldefinitionen nach obigen Regeln abgeleitet werden sollten. Andererseits definierte das BFA in anderen Fällen trotz eines bekannten Ausgangswerts keinen Zielwert (z.B. Ziele „Steigerung der Qualität“, „korrekte Erfassung“, „aktuelle und auffindbare Informationen“, „Zustellmängel verhindern“, „Vernetzung der Zuständigen“) oder es definierte ein Ziel für den Evaluierungsprozess selbst (z.B. „Unterstützung der Bediensteten“, „Wissenstransfer“ oder „Erstellung einer Übersicht vorhandener Checklisten“), statt einen Zielwert zum angestrebten Effekt auf die Qualität anzugeben. Das Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“ hielt z.B. im Zusammenhang mit den erhaltenen regionalen Qualitätsplänen fest, dass zu Kennzahlen, die zeigen sollten, ob Ziele erreicht wurden, nur teilweise konkrete Zielwerte definiert waren. Es besprach den Prozess, die Erstellung und die Inhalte der Qualitätsrahmenpläne mit den Organisationseinheiten im Rahmen der regelmäßigen Qualitätssicherer-Treffen und wies in diesen auch auf die Relevanz der quantitativen Messbarkeit hin.

(c) Das BFA überprüfte die Zielerreichung bzw. den Istzustand im Bereich des Qualitätsmanagements durch „Evaluierungen“. Diese betrafen die systematische Überprüfung vor allem der von BFA-Bediensteten erstellten Bescheide, aber auch z.B. der Eintragungen in der IT-Applikation IFA. Die Evaluierungen erfolgten entweder auf Basis der jährlichen Qualitätsrahmenpläne und regionalen Qualitätspläne oder anlassbezogen im Auftrag des Referats „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“. Die Evaluierungen konnten zentral durch das Referat geleitet werden, z.B. anhand von Checklisten zu gewählten Schwerpunktthemen wie „Straffällige und Einreiseverbot“, oder fanden (laufend) durch die im Bereich Qualitätsmanagement geschulten „Qualitätssicherer“ sowie die „Qualitätsassistenten“ in den Organisationseinheiten statt.



(d) Über den Fortschritt der Qualitätsmaßnahmen in den Organisationseinheiten und etwaigen Anpassungsbedarf berichteten die Organisationseinheiten – zur Zeit der Follow-up-Überprüfung halbjährlich – dem Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“. Dieses wiederum gab der BFA-Direktion monatlich Qualitäts- und Schulungskennzahlen bekannt, z.B. Anzahl der Evaluierungen und wesentliche Ergebnisse, und legte ihr Halbjahres- und Jahresberichte zum Qualitätsrahmenplan vor. Zu einzelnen Qualitätsmaßnahmen, z.B. zeitlich begrenzten zentralen Evaluierungen, verfasste das Referat gesonderte Berichte.

(e) Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung befand sich der Erlass zum Qualitätsmanagement in Überarbeitung, insbesondere hinsichtlich Anpassungen an geänderte Zuständigkeiten, Konkretisierungen der Qualitätsarbeit in den Organisationseinheiten und Erläuterungen zu Begriffen und Ablauf der Qualitätsarbeit.

- 8.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung um. Das BFA etablierte einen jährlichen Qualitätskreislauf, der die Erstellung strukturierter Qualitätspläne und eine laufende Berichterstattung auf Basis der zwischen den Stakeholdern des BFA abgestimmten Qualitätsziele umfasste und auch aktuelle Schwerpunkte berücksichtigte. Der RH anerkannte die regelmäßigen Berichtspflichten und die zur Überprüfung der Qualität gesetzten Maßnahmen (insbesondere Evaluierungen). Er hielt jedoch – vor allem im Zusammenhang mit jenen Maßnahmen, für die dem BFA Ausgangswerte für Zieldefinitionen vorlagen – kritisch fest, dass das BFA mangels durchgehend konkret quantifizierter Ziele den Grad der Zielerreichung bzw. eine tatsächliche Verbesserung nicht in allen Fällen überprüfen konnte.

Der RH empfahl daher dem BFA, sicherzustellen, dass die in den jährlichen Qualitätsrahmenplänen und regionalen Qualitätsplänen festgelegten Ziele für jene Maßnahmen, für die dem BFA Ausgangswerte für eine Zieldefinition vorliegen, ausreichend konkret quantifiziert sind, um eine Überprüfung der Zielerreichung zu ermöglichen.

- 8.3 Laut Stellungnahme des Innenministeriums sehe es vor, die Überprüfbarkeit der Zielerreichung der im Qualitätsrahmenplan bzw. in den regionalen Qualitätsplänen des BFA vorgesehenen Maßnahmen für den nächsten Jahreszyklus (2023) zu optimieren.



Qualitätssicherungsmaßnahmen

- 9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht festgestellt, dass das BFA über keine organisationsweiten Auswertungen bzw. Controllingdaten zu den erhobenen Rechtsmitteln bzw. den Entscheidungen des BVwG hinsichtlich jener Gründe, die im Einflussbereich des BFA lagen, verfügte.

Er hatte dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 30) daher empfohlen, ein Controlling zu den erhobenen Rechtsmitteln aufzubauen, um daraus steuerungsrelevante Informationen zur Qualitätssicherung zu erhalten und das Qualitätsmanagement des BFA weiterzuentwickeln.

(2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sich diese Empfehlung in Umsetzung befinde (etwa 50 % seien abgeschlossen). Aufgrund von COVID-19-Maßnahmen komme es zu Verzögerungen im Zeitplan. Die Kennzahlen über die Behebung von Asylverfahren seien im ersten Quartal 2020 erstellt sowie jene zu Behebungen von Sicherungsmaßnahmen mit Ende März 2020 finalisiert worden und befänden sich in Prüfung. Kennzahlen zu aufenthaltsbeendenden Entscheidungen sowie Aberkennungsverfahren würden im dritten Quartal 2020 folgen. Als Teil der Qualitätsarbeit im Jahr 2020 werde eine quantitative Steigerung der Teilnahmen an BVwG-Verhandlungen forciert. Das BFA nehme seit September 2018 an Verhandlungen des BVwG teil, diese Teilnahme sei ein Arbeitsschwerpunkt im Jahr 2019 gewesen. Die Verhandlungsteilnahmen hätten im Rahmen eines Pilotprojekts begonnen und seien mittlerweile mit Erlass vom 28. Juni 2019 in den Normalbetrieb übernommen worden. Ziel sei es, durch Verhandlungsteilnahmen bei Schwerpunktthemen die Position der Behörde vor der zweiten Instanz darzulegen und die Bestätigung der Entscheidung des BFA zu erreichen.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA in den Jahreszielen für 2019 als Teil der Qualitätsarbeit eine vermehrte Teilnahme an Verhandlungen beim BVwG und für 2020 die Aufrechterhaltung des diesbezüglichen Niveaus (des Jahres 2019) vorsah. Im Hinblick auf die steigenden Asylantragszahlen im Jahr 2021 reduzierte das BFA die Anzahl der Verhandlungsteilnahmen beim BVwG, nicht zuletzt um mehr Kapazitäten für die Bearbeitung laufender Fälle zur Verfügung zu haben.

(b) Ab Jänner 2021 erfasste und beurteilte das BFA alle inhaltlichen Entscheidungen des BVwG zu Bescheiden des BFA systematisch und nach vorgegebenen Kriterien mithilfe des BVwG-Erfassungstools BERT und kategorisierte die Begründungen des BVwG (insbesondere bei „Beschwerdeführende bestätigenden“ Entscheidungen). Die BFA-Direktion entwickelte das BERT unter Einbindung der Qualitätssicherer der Organisationseinheiten. Die Programmierung und die laufenden Anpassungen erfolgten durch das BFA selbst. Wesentliche Zwecke des BERT waren, einen gesamthaften Überblick über die Entscheidungen des BVwG zu gewinnen, Schulungsbedarf



im Zusammenhang mit und zur Steigerung der Qualität von BFA-Bescheiden abzuleiten und die Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen.

Neben Grunddaten zum Verfahren (Geschäftszahl, Datum, Entscheidungsart etc.) erfassten die Qualitätssicherer oder die Qualitätsassistenten über eine Eingabemaske, ob die Entscheidung des BFA durch das BVwG „vollinhaltlich bestätigt“, „ersatzlos behoben“, „zurückverwiesen“ oder „abgeändert bzw. teilweise behoben“ wurde. Im Falle der Zurückverweisung oder Abänderung durch das BVwG erfasste das BFA die Gründe dafür auf Basis vordefinierter Auswahlmöglichkeiten (z.B. „auf wesentliche Sachverhalte in Einvernahme nicht eingegangen“, „mangelndes Ermittlungsverfahren“, „zu lange Verfahrensdauer“). Im Falle der Abänderung waren die Gründe entweder als externe oder interne Gründe zu kategorisieren, die internen Gründe wiederum entweder als strukturell oder als referentenbezogen. Auch die Auswahl der Kategorie musste anhand vordefinierter Auswahlmöglichkeiten begründet werden. Strukturelle interne Gründe konnten z.B. veraltete Länderinformationen oder rechtliche Beurteilungen oder fehlende Formulierhilfen sein. Als externe Gründe konnten z.B. gewählt werden: „Änderung der Rechtslage aufgrund langer Verfahrensdauer“ (wie im Zusammenhang mit der geänderten Lage in Afghanistan ab Mitte 2021), „neue Tatsachen“, „hohe Integrationsbemühungen“, „schutzwürdiges Privat- oder Familienleben“ (entstanden, nachdem das BFA den Bescheid erließ) oder „andere Gesamtansicht durch das BVwG“. Im Bereich der internen, referentenbezogenen Gründe waren zur Optimierung der Schulungen zusätzliche Erläuterungen zu erfassen.

(c) Aus dem BERT erstellte das BFA wöchentliche bzw. jährliche Berichte mit unterschiedlichen Auswertungen – z.B. für einen gesamthaften statistischen Überblick, zu rechtlich besonders relevanten Entscheidungen oder zur Ableitung von Schulungsbedarf – für unterschiedliche Stakeholder (z.B. BFA-Direktion, Referat „Rechtliche Grundlagen“ des BFA, UNHCR, relevante Abteilungen und Referate im Innenministerium).

(d) Das BFA erfasste im Jahr 2021 im BERT nur inhaltliche Entscheidungen des BVwG; Formalentscheidungen, wie Einstellungen oder Zurückweisungen wegen verspäteter Beschwerdeerhebung, waren nicht umfasst. Um die eigenen Auswertungen besser auf die Statistiken des BVwG abzustimmen, erfasste das BFA ab Beginn 2022 auch alle Formalentscheidungen inklusive der Begründung des BVwG. Aus demselben Grund adaptierte das BFA im Jänner 2022 die Erfassungsmöglichkeiten im BERT im Zusammenhang mit Familienverfahren und korrigierte bis dahin getätigte Eintragungen. Abweichungen zwischen den Statistiken des BFA und des BVwG (auf Ebene der Spruchpunkte) ergaben sich unabhängig davon auch schon aufgrund der systematisch unterschiedlichen Erfassung; sowohl das BFA als auch das BVwG kategorisierten anhand der BVwG-Erledigungen die Spruchpunkte der eigenen Bescheide



bzw. Erledigungen. Einzelne Spruchpunkte der BVwG-Erledigungen konnten dabei mehrere Spruchpunkte des BFA-Bescheids umfassen.

(e) Das Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“ wertete im Jahr 2021 rd. 1.500 relevante Eintragungen (interne und referentenabhängige Gründe) aus, um daraus Qualitätsmaßnahmen sowie Fortbildungsbedarf abzuleiten und im Fortbildungsprogramm zu berücksichtigen. Um Qualitätsmaßnahmen festlegen und Schulungsinhalte noch bedarfsgerechter optimieren zu können, plante das BFA in Abstimmung mit dem Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“, im Jahr 2022 z.B. zusätzliche Kategorisierungen und ein auswertbares Beschlagwortungssystem bei den Erfassungen im BERT einzuführen. Das BFA sah nach der stetigen Weiterentwicklung des BERT langfristig eine Implementierung in die IT-Applikation IFA vor.

- 9.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung um. Mit der systematischen Auswertung insbesondere der Zurückverweisungen und Abänderungen der BFA-Entscheidungen durch das BVwG und der diesbezüglichen Begründungen im ab 2021 etablierten BERT standen dem BFA erstmals steuerungsrelevante Informationen in diesem Bereich zur Verfügung. So konnten das BFA bzw. das Referat „Qualität, Ausbildung und Wissensmanagement BFA“ anhand der Auswertungen strukturelle oder individuelle Defizite in der Arbeit des BFA sowie Trends in der Entscheidungspraxis des BVwG erkennen und darauf abgestimmte (Qualitäts-)Maßnahmen ergreifen. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die Auswertungen aus dem BERT systembedingt eine Betrachtung der Arbeit des BFA in der Vergangenheit darstellten und daher die Aktualität daraus gewonnener Erkenntnisse (auch z.B. hinsichtlich eines etwaigen Fortbildungsbedarfs) stark von der Verfahrensdauer beim BVwG abhing.



Risikomanagement und Internes Kontrollsystem

10.1 (1) Der RH hatte dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 31) empfohlen, ein umfassendes Risikomanagement-System und ein schriftliches Internes Kontrollsystem (**IKS**) einzurichten. Dabei wären jedenfalls auch IT-Risiken im Hinblick auf Funktions-, Informations- und Datensicherheit sowie Datenschutz zu berücksichtigen.

(2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlung bereits umgesetzt werde. Im Jahr 2019 seien in der Abteilung V/11 „Ressourcen“ die Grundlagen des Risikomanagements erarbeitet und ein Pilotprojekt initiiert worden, das Ende 2019 einen Abschluss gefunden habe. Ab dem Jahr 2020 seien in den restlichen Abteilungen der Sektion V und im BFA Risikomanager ernannt worden, die teilweise noch vorab eine Ausbildung absolviert hätten. Für eine weitere Einführung wären Workshops mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchzuführen und somit die Risiken zu identifizieren und im Kollektiv zu bewerten. Aufgrund der COVID-19-Pandemie sei dies nicht oder nur sehr bedingt umsetzbar gewesen, dadurch würde sich die Einführung eines umfassenden Risikomanagements zeitlich noch etwas verzögern. Die Etablierung werde bis Ende 2020 angepeilt.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Direktor des BFA dem Risikomanager des BFA im Mai 2021 den Auftrag erteilte, ein Risikomanagement einzuführen. Zuvor hatte die Abteilung V/11 „Ressourcen“ im Innenministerium die Grundlagen für die Einführung eines Risikomanagement-Systems in der Sektion V „Fremdenwesen“ erarbeitet.

Auf Basis des Grundsatzerlasses Risikomanagement im Innenministerium, des „Masterplans Risikomanagement BMI (2017–2019)“ sowie des „Handbuchs Risikomanagement im Bundesministerium für Inneres“ wickelte das BFA in Phasen das Projekt Einführung eines Risikomanagements ab. Aufbauend auf den geleisteten Vorarbeiten im Innenministerium erhob das BFA die Kernprozesse für alle Organisationseinheiten (BFA-Direktion, Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen). Diese dienten gemeinsam mit den Zielen des BFA, den Berichten der Sicherheitsbeauftragten des BFA und den Sicherheitskonzepten als Basisdokumente zur Identifikation der Risiken. Die identifizierten Risiken umfassten auch solche im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik (als eigene Risikokategorie). Im Anschluss analysierte und bewertete das BFA die Risiken und setzte in allen Organisationseinheiten „Risikokoordinatoren“ ein. Diese hatten die Risiken der eigenen Organisationseinheit zu identifizieren und in weiterer Folge zu managen. Zur Administration der Risiken richtete das BFA ein eigenes Laufwerk mit eingeschränkten Zugriffsberechtigungen ein, auf dem z.B. Risikodatenblätter, Informations- und Schulungsunterlagen sowie Hilfestellungen zur Prozesserhebung oder Risikoidentifikation gespeichert wurden.



Mit 1. Februar 2022 ging die Projektarbeit in die Linienarbeit über. Mit Einführung des Risikomanagementsystems sollte gewährleistet werden, dass das BFA und seine Organisationseinheiten ihre Risiken laufend identifizieren, überwachen und adäquate Maßnahmen definieren, um Risiken zu senken bzw. zu eliminieren. Der entsprechende Erlass zum Risikomanagement im BFA trat im März 2022 in Kraft.

(b) Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung plante das BFA, ein Gesamtkonzept für ein schriftliches IKS zu erstellen. Dazu erhob es die im BFA bereits bestehenden Kontrollsysteme und dokumentierte diese in einer Excel-Gesamtübersicht. Die erhobenen Daten zu den Kontrollsystemen wollte es in der Folge analysieren und etwaige Ergänzungen bzw. Anpassungen vornehmen. Die Ergebnisse sollten in das Gesamtkonzept einfließen. Dieses sollte auch einen theoretischen Teil, ein Berichtswesen sowie eine einheitliche Dokumentation beinhalten und im dritten Quartal 2022 umgesetzt werden.

- 10.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung des RH teilweise um, indem das BFA im März 2022 mit Erlass ein Risikomanagementsystem im BFA etablierte. Zuvor hatte es im Rahmen des Projekts zur Implementierung eines umfassenden Risikomanagements die Kernprozesse aller Organisationseinheiten erhoben, darauf basierend und in Verbindung mit den Zielen und Sicherheitskonzepten des BFA Risiken identifiziert, analysiert und bewertet sowie in allen Organisationseinheiten Risikokoordinatoren eingesetzt. Dabei berücksichtigte es auch die Risiken im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik in einer eigenen Risikokategorie.

Im Hinblick auf ein schriftliches IKS hatte das BFA zwar bereits Vorarbeiten zur Erstellung eines Gesamtkonzepts in die Wege geleitet, dieses war jedoch erst in Ansätzen umgesetzt. Damit fehlte weiterhin ein strukturiertes Konzept mit verbindlicher und schriftlicher Dokumentation des IKS.

[Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BFA, ein schriftliches IKS einzurichten.](#)

- 10.3 Laut Stellungnahme des Innenministeriums seien, um ein Gesamtkonzept für ein Internes Kontrollsystem sicherzustellen, bis Ende Juli 2022 die bis dahin bestehenden Kontrollsysteme in der BFA-Direktion sowie den Organisationseinheiten erhoben worden. Im Anschluss würden diese, wie bereits im Bericht des RH ausgeführt, einer Analyse unterzogen und auf deren Effektivität überprüft. In einer schriftlichen Anweisung sollten die Rahmenbedingungen und die Vorgangsweise geregelt werden, um ein koordiniertes und effizientes Kontrollsystem sicherzustellen. Aufgrund der zur Zeit der Stellungnahme stark steigenden Asylantragszahlen sowie der daraus resultierenden Herausforderungen in allen Bereichen des BFA sei ein Abschluss der Implementierung im zweiten Halbjahr 2022 angedacht.



Außerlandesbringung

Heimreisezertifikate und Kooperationen

11.1 (1) Der RH hatte dem BFA und dem Innenministerium in seinem Vorbericht (TZ 57) empfohlen, im Zusammenhang mit der Beschaffung von Heimreisezertifikaten weiterhin intensiv mit den diplomatischen Vertretungen der wichtigen Herkunftsstaaten zusammenzuarbeiten sowie im Rahmen eines breiten ressortübergreifenden Ansatzes verstärkte Anstrengungen hinsichtlich der nicht ausreichend kooperativen Herkunftsstaaten zu unternehmen.

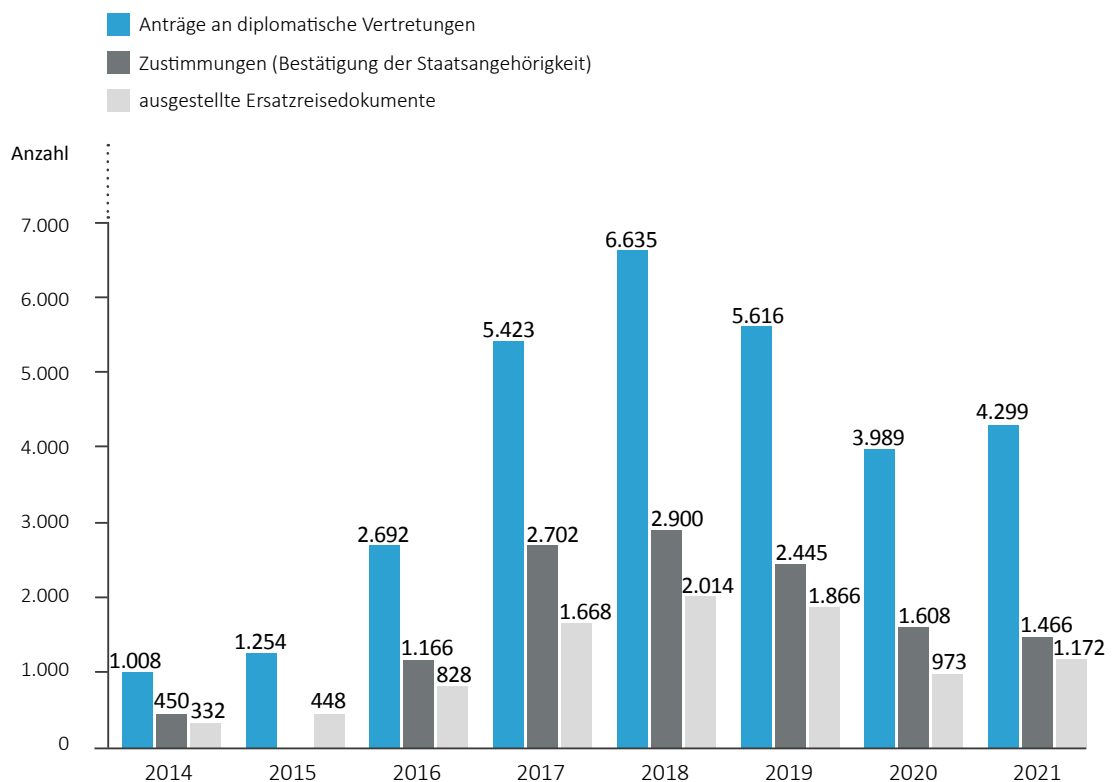
(2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass laufend an einer Umsetzung der Empfehlung gearbeitet werde. Mit Etablierung des BFA im Jahr 2014 und der damit einhergehenden (per 1. Jänner 2017 vollständig erfolgten) Zentralisierung der Heimreisezertifikat-Beschaffung durch die BFA-Direktion sei es gelungen, gegenüber den wichtigsten Behördenvertreterinnen und -vertretern von Drittstaaten (Botschaften und Konsulate) sukzessive die praktische Zusammenarbeit der Rückkehrvorbereitung weiter aus- und aufzubauen – insbesondere die Feststellung der Staatsangehörigkeit sowie die Ausstellung von Heimreisezertifikaten. Zur Erhöhung der Anzahl der Ausstellungen bemühe sich das BFA stets um regelmäßige Gespräche auf unterschiedlichen Ebenen, prioritär mit den wichtigsten Herkunftsstaaten, weiteren wichtigen Staaten und allgemein mit diplomatischen Vertretungen in Österreich (Wien) sowie mit für Österreich mitakkreditierten diplomatischen Vertretungen in EU-Mitgliedstaaten. Gleichzeitig sei es auch gelungen, im Rahmen diverser gemeinsamer Treffen des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (in der Folge: **Außenministerium**), des Innenministeriums und des BFA mit Vertreterinnen und Vertretern von Drittstaaten rückkehrbezogene Anliegen vorzubringen.

Mit der Schaffung der Sektion V und der Einrichtung der Abteilung „Rückkehr, Reintegration und Qualitätsentwicklung“ Anfang 2019 seien die Themen Rückkehr und Reintegration gesamthaft im Innenministerium gebündelt worden, um eine strategische Setzung erforderlicher Maßnahmen und fokussierte Zielverfolgung sicherzustellen sowie Synergieeffekte bestmöglich zu erreichen. In den Gesprächen und Verhandlungen mit Drittstaaten könnten nun Anliegen in einem breiteren und ressortweiten Kontext vorgebracht werden. Darüber hinaus werde verstärkt der Ansatz gewählt, die Kooperation in Rückkehr-Angelegenheiten stärker in den Kontext mit Unterstützungsangeboten im Bereich der freiwilligen Rückkehr bzw. Reintegration zu setzen. Künftig sollten die Förderung der freiwilligen Rückkehr zur Schaffung von Lebensperspektiven vor Ort sowie das gesamtstaatlich, strategisch kohärente Vorbringen der österreichischen Interessen insbesondere in Migrationsangelegenheiten (Rückübernahme) gegenüber Drittstaaten verstärkt verfolgt werden – auch im Sinne des Regierungsprogramms 2020–2024.

Die COVID-19-bedingten Restriktionen – u.a. das Erliegen des internationalen Flugverkehrs, Grenzsicherungen oder strikte Einreise- und Quarantänebestimmungen – hätten enorme Auswirkungen auf den gesamten Bereich der Außerlandesbringung sowie insbesondere auf die Aufrechterhaltung der Kooperation mit Drittstaaten. Das Ressort beobachte die internationale Lage genau und leite entsprechende, den Rahmenbedingungen angepasste Maßnahmen ab, um ein zeitgerechtes „Wiederhochfahren“ im Bereich der externen Migration sicherzustellen. Dazu erfolge ein enger Austausch mit anderen Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission, Frontex sowie der Internationalen Organisation für Migration.

(3) (a) Wie der RH nunmehr feststellte, entwickelten sich die Kennzahlen zur Beschaffung von Heimreisezertifikaten wie folgt:

Abbildung 3: Beschaffung von Heimreisezertifikaten 2014 bis 2021



Quelle: BFA; Darstellung: RH

Die Zustimmungsquoten lagen 2018 und 2019 bei knapp 44 % und sanken 2020 und 2021 – hauptsächlich bedingt durch COVID-19-Einschränkungen – auf 40 % bzw. 35 %. Die Ausstellungsquoten waren in allen Jahren des überprüften Zeitraums niedriger: 30 % (2018), 33 % (2019), 24 % (2020) und 27 % (2021).



(b) Das Innenministerium erstellte Anfang 2019 zur Weiterentwicklung des österreichischen Rückkehrsystems und einer kontinuierlichen Rückführung (mit Schwerpunkt Straffälliger) einen „Masterplan Rückkehr“. Die Abteilung „Rückkehr, Reintegration und Qualitätsentwicklung“ erarbeitete gemeinsam mit relevanten Organisationseinheiten des Innenministeriums – z.B. Abteilungen Asyl, Grundversorgung, Fremdenpolizei, Integriertes Grenzmanagement, Förderungen, Nationale und Internationale Migrationsstrategie, EU-Angelegenheiten, Internationale Angelegenheiten – und dem BFA zehn Handlungsfelder mit Zielen, Maßnahmen und Verantwortlichkeiten.

Auf Basis eines Rückkehrländer-Maßnahmenrasters und qualitativer (Qualität der Kooperation) und quantitativer (Fallzahlen und offene Heimreisezertifikate) Kriterien legte das Innenministerium Fokusstaaten für gezielte Rückkehrkooperationen fest.

Es richtete regelmäßige (monatliche bzw. 14-tägige) Informations- bzw. Kommunikationsformate mit internen und externen Stakeholdern ein:

- Am „Kernteam-Rückkehr“ nahmen die Fachabteilungen des Innenministeriums und das BFA teil. Der Fokus lag auf Rückkehr-Drittstaatskooperationen sowie aktuellen Themen aus den Bereichen EU und Internationales.
- Mit dem BFA fanden Jours fixes zum Bereich Außerlandesbringungen statt.
- Seit 2021 gab es Rückkehr-Jours-fixes mit dem Außenministerium. Wesentliche Punkte dabei waren Maßnahmen zu Fokusstaaten und der Austausch zu Rückübernahmeabkommen.

Die Abteilung „Rückkehr, Reintegration und Qualitätsentwicklung“ beteiligte sich – abgestimmt mit den operativen Positionen des BFA – mit dem Außenministerium auf bilateraler Ebene an Konsultationen sowie Verhandlungen zu Rückübernahmeabkommen oder alternativen Rückübernahmevereinbarungen. 2019 fanden dazu beispielsweise Gespräche mit Algerien, Afghanistan, Marokko, Irak und Somalia statt. Weitere ressortübergreifende Tätigkeiten, um Anknüpfungspunkte sicherzustellen, waren u.a. die Teilnahmen an Arbeitsgruppen (z.B. „Task Force Afrika“ des Bundeskanzleramts und des Außenministeriums).

Auf EU-Ebene brachten sich die Abteilung „Rückkehr, Reintegration und Qualitätsentwicklung“ und das BFA seit Beginn 2019 schwerpunktmäßig ein: z.B. durch Teilnahmen am monatlichen Return Experts Meeting der Europäischen Kommission mit dem Fokus auf Drittstaaten, durch Einbringung von Know-how sowie Ableitung von Best Practices in länderspezifischen Arbeitsgruppen, wie dem Pre-Return Experts Meeting bei Frontex mit Fokus auf Beschaffung von Heimreisezertifikaten.

Das BFA führte im überprüften Zeitraum mehrere Identifizierungsmissionen durch und hielt Workshops zu Heimreisezertifikaten ab.



Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl;
Follow-up-Überprüfung

Es plante auch, den Bereich Rückkehr neu zu organisieren; Ziel war eine Verbesserung der internen Abläufe, Verantwortlichkeiten und Schnittstellen. Ab Herbst 2021 erhob es den Iststand der Prozessabläufe in der BFA-Direktion und den Regionaldirektionen. Im März 2022 fanden zwei Klausurtage statt. Dabei legte das BFA „Toolboxen“ fest, z.B. für Heimreisezertifikate und zu Herkunftsstaaten. Im Rahmen der Abarbeitung dieser Toolboxen würden u.a. auch Erlässe und verbindliche Arbeitsanweisungen auf Verbesserungspotenzial überprüft. Vorgesehen war, auch ein Controlling und ein Berichtswesen aufzusetzen. Die Finalisierung war für Mitte 2022 geplant.

- 11.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung um, indem sie gesamthafte, strukturierte und ressortübergreifende Maßnahmen im Bereich Rückkehr und Kooperationen mit Herkunftsstaaten sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene trafen.

Die Bündelung der Themen Rückkehr und Reintegration auf der übergeordneten Ebene des Innenministeriums ermöglichte es dem BFA und dem Innenministerium, in diesem Bereich fokussiert strategische Ziele festzulegen und zu verfolgen. Der RH wertete insbesondere als zweckmäßig

- die mit einem Schwerpunkt auf Rückkehr–Drittstaatskooperationen erfolgte breitere, proaktive Einbindung ressortinterner und externer Stakeholder (z.B. im Rahmen eines Masterplans Rückkehr unter Einbindung der relevanten Organisationseinheiten des Innenministeriums und durch regelmäßigen fachspezifischen Austausch mit dem Außenministerium) sowie
- eine aktive Herangehensweise auf EU-Ebene – Beteiligung an Treffen der Europäischen Kommission und Arbeitsgruppen von Frontex.

Seiner Ansicht nach war die Kooperation mit Herkunftsstaaten zentral für die verbesserte Beschaffung von Heimreisezertifikaten und faktische Rückübernahmen.⁹

Im Hinblick auf die weitere Optimierung der internen Organisation auf operativer Ebene erachtete der RH die vom BFA zur Verbesserung der internen Abläufe, Verantwortlichkeiten und Schnittstellen in die Wege geleitete Neuorganisation des Bereichs Rückkehr als zweckmäßig.

Der RH empfahl dem BFA, die mit dem Ziel der Verbesserung der internen Abläufe, Verantwortlichkeiten und Schnittstellen geplante Neuorganisation des Bereichs Rückkehr zeitnah umzusetzen, um damit auf operativer Ebene möglichst effektive und effiziente Strukturen für die Kooperation mit den Herkunftsstaaten und die faktische Umsetzung von Außerlandesbringungen zu schaffen.

⁹ siehe dazu auch den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes „Zusammenarbeit der EU mit Drittländern bei der Rückübernahme: Maßnahmen zwar relevant, doch wurden nur begrenzte Ergebnisse erzielt“ (2021/17)



- 11.3 Das Innenministerium ging in seiner Stellungnahme nicht konkret auf die Empfehlung ein.

Es wies allerdings darauf hin, dass funktionierende Außerlandesbringungen eine der zentralen Säulen einer umfassenden Migrationspolitik darstellen würden. Funktionierende Außerlandesbringungen seien in großem Ausmaß von der (Bereitschaft zur) Rückkehr-Kooperation der Herkunftsstaaten abhängig. Daher würden die Maßnahmen des Innenministeriums bei Auf- und Ausbau dieser entlang der Arbeitsschwerpunkte (strategische Steuerung, Einbeziehung interner und externer Stakeholder, proaktive Vertretung auf europäischer und internationaler Ebene) regelmäßig angepasst und fortlaufend umgesetzt. Gleichsam würde die gesamtstaatliche Vernetzung weiter ausgebaut (über die Achse Außenministerium-Innenministerium hinaus), um in der Folge das kohärente Vorbringen der österreichischen Rückkehr-Anliegen gegenüber relevanten Herkunftsstaaten zu gewährleisten.

Umsetzung von Ausreiseverpflichtungen

- 12.1 (1) Der RH hatte dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 61) empfohlen, durch zielgerichtetes Controlling sicherzustellen, dass die Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen die Liste der Ausreiseverpflichteten konsequent abarbeiten.

Weiters hatte er dem BFA empfohlen, Strategien und Lösungsansätze bezüglich der in der Liste der Ausreiseverpflichteten erfassten Personen unbekannten Aufenthalts zu entwickeln (z.B. periodische Prüfung bzw. Bereinigung, Abklärung von Möglichkeiten zur Feststellung des Aufenthalts).

(2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlungen bereits umgesetzt würden. Die IT-Applikation IFA biete ein Werkzeug, um die Personengruppe der Ausreisepflichtigen festzustellen und österreichweit konsequent abuarbeiten, z.B. durch tägliche automatische Aufenthaltsstatusberechnung unter Miteinbeziehung der Informationen aus dem Visa- und Aufenthaltsbereich, Verknüpfung zum Zentralen Melderegister und zu den Informationen der Grundversorgung sowie die Möglichkeit, direkt aus der Liste heraus Charterplätze zu reservieren.

Mit September 2019 habe die erste Sitzung („Kick off“) der Steuerungsgruppe unter der Leitung des BFA stattgefunden, die sich auch mit dem in der Empfehlung angesprochenen Personenkreis mit unbekanntem Aufenthalt befasst habe. Weiters sei mit Oktober 2019 ein IFA-Netzwerk eingerichtet worden. Aufgrund von zuletzt COVID-19-bedingten Verzögerungen würden diese Arbeiten im BFA nun weitergeführt und entsprechende – auch mögliche automationsunterstützte – Lösungsansätze entwickelt werden.



Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl;
Follow-up-Überprüfung

Als weitere Kontrollmaßnahme seien die Organisationseinheiten des BFA mit 8. April 2020 beauftragt worden, die im jeweiligen Bereich laufenden Datensätze der Kategorien 1 und 2 der Ausreiseliste zu prüfen und einem Datenclearing zu unterziehen. Ergebnisse und Problemfelder würden mit der zuständigen IT-Abteilung innerhalb der Sektion V des Innenministeriums erörtert, um allfällige Änderungen in der IT-Applikation IFA umzusetzen.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA zur Weiterentwicklung der Liste für Ausreiseverpflichtete ab Herbst 2019 eine Steuerungsgruppe, in der auch relevante Fachabteilungen der Sektion V des Innenministeriums vertreten waren, und ein IFA-Netzwerk einrichtete. Diese ermittelten in der Folge Problem- und Fragestellungen, wie Datenqualität, technische Möglichkeiten, Clearing von Datensätzen.

Nach einer COVID-19-bedingten Verzögerung startete das BFA das Projekt unter dem Titel „Liste für Ausreiseverpflichtete NEU“ wieder im Juli 2021. Die für die IT-Applikation IFA zuständige Abteilung des Innenministeriums definierte weitere Kategorien und Filtermöglichkeiten. Ab Dezember 2021 setzte das BFA die Ergebnisse auch in der IT-Applikation IFA um, z.B. Filter für Reisedokumente mit bekanntem Lagerort, Möglichkeit zur Hinterlegung der relevanten Abschiebedokumente pro Herkunftsland oder zur Hinterlegung der Gültigkeitsdauer von Zustimmung je Herkunftsland. Wesentliches Element bildete die Berechnung und Hinterlegung der Ausreisekategorie in der Liste samt Filtermöglichkeit. Kategorien 1 und 2 umfassten dabei Ausreiseverpflichtete mit bekanntem Aufenthalt mit hoher bzw. mittlerer Außerlandesbringungsprognose.

(b) Im Hinblick auf den Umgang mit den Personen unbekannten Aufenthalts, die in der Liste der Ausreiseverpflichteten erfasst waren, richtete das BFA im Juli 2020 eine eigene Arbeitsgruppe ein. Basierend auf deren Arbeit legte das BFA letztlich drei Kategorien fest und ordnete diesen bestimmte Anforderungen zu:

- Kategorie 1/Transportfälle,
- Kategorie 2/Bearbeitungsfälle,
- Kategorie 3/Cold Cases.

Da Personen der Kategorien 2 und 3 in unterschiedliche Subkategorien (in der Kategorie 3 z.B. rechtskräftige oder durchsetzbare Ausreiseverpflichtung vor Jänner 2014 bzw. zwischen 2014 und 2016, Personen mit geringer Wahrscheinlichkeit eines illegalen Aufenthalts) fallen konnten, sah das BFA zusätzliche Filtermöglichkeiten vor.

(c) Mit verbindlicher Arbeitsanleitung vom 16. März 2022 ging die fertige Liste der Ausreiseverpflichteten in die Linie über. Demnach hatte jede Organisationseinheit die laufende Verwendung der Liste und eine zügige Bearbeitung dieser sicherzustellen.



(d) Das BFA plante die letzten Festlegungen zum Berichtswesen und Controlling für April 2022. Mit Datenstand 1. April 2022 befanden sich 1.533 Personen der Kategorie 1, 4.836 Personen der Kategorie 2 und 55.232 Personen der Kategorie 3 auf der Liste der Ausreiseverpflichteten. Allerdings entsprachen diese Zahlen noch nicht den Kategorien der in der Linie implementierten Liste, da diese im Statistik-Tool der IT-Applikation IFA umgesetzt werden musste.

Seit Anfang 2019 war die IT-Applikation IFA für alle Geschäftsfälle des BFA mit dem bereichsspezifischen Personenkennzeichen ausgestattet und mit dem Zentralen Melderegister über den Änderungsdienst verbunden. Dadurch hatten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BFA Zugang zu den tagesaktuellen Meldedaten.

- 12.2 Die Empfehlung zur konsequenten Abarbeitung der Liste der Ausreiseverpflichteten wurde im Ergebnis teilweise umgesetzt. Das BFA entwickelte die Liste der ausreiseverpflichteten Personen weiter und verbesserte diese im Hinblick auf Treffsicherheit sowie einheitliche Filtermöglichkeiten. Mit verbindlicher Arbeitsanleitung vom März 2022 ging die fertige Liste in die Linie über. Lediglich ein zielgerichtetes und zweckmäßiges Controlling musste noch finalisiert werden.

[Der RH wiederholte daher seine Empfehlung an das BFA, durch zielgerichtetes Controlling sicherzustellen, dass die Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen die Liste der Ausreiseverpflichteten konsequent abarbeiten.](#)

Die Empfehlung zu Strategien und Lösungsansätzen bezüglich der in der Liste der Ausreiseverpflichteten erfassten Personen war umgesetzt. Das BFA legte eine eigene Kategorie für Personen unbekannten Aufenthalts mit Filtermöglichkeiten fest, z.B. rechtskräftige oder durchsetzbare Ausreiseverpflichtung vor Jänner 2014 bzw. zwischen 2014 und 2016, Personen mit geringer Wahrscheinlichkeit eines illegalen Aufenthalts. Dadurch war es möglich, Personen in dieser Kategorie effizient zu identifizieren und rechtzeitig die entsprechenden Verfahrensschritte zu setzen.

Zudem bot die seit Anfang 2019 bestehende tagesaktuelle Information aus dem Zentralen Melderegister über Änderungen bei Meldedaten verbesserte Grundlagen, um Maßnahmen zur Umsetzung der Ausreiseverpflichtung setzen zu können – sowohl für Personen mit bereits zuvor bekanntem Aufenthalt als auch für Neuansmeldungen von Personen bisher unbekannten Aufenthalts.

- 12.3 Laut Stellungnahme des Innenministeriums sei Anfang Juni 2022 im BFA die „Task Force Außerlandesbringung“ mit Fokus auf die Liste der Ausreiseverpflichteten etabliert worden. Diese habe das Ziel, die Liste der Ausreiseverpflichteten abzuarbeiten sowie gesammelte Erfahrungen diesbezüglich zu nutzen. Im Zuge dieser Task Force sei ein zweistufiges Controlling für die Liste eingerichtet worden: ein laufendes



Screening in allen Organisationseinheiten des BFA und ein übergeordnetes Monitoring in der BFA-Direktion. Dabei stünden folgende Maßnahmen im Fokus:

- Screening der Liste der Ausreiseverpflichteten durch die Regionaldirektionen und das Referat „Operative Angelegenheiten“ in Vorbereitung von Charteren,
- Controlling der Zustimmungen bzw. Identifizierungen durch Botschaften,
- Verschränkung der Bereiche Rückkehrvorbereitung und Operative Angelegenheiten,
- Erhebung der aktuellen regionalen Maßnahmen, Einrichtung einer Feedback-Schleife, Sicherstellung zielgerichteter und bedarfsorientierter Maßnahmen zur Abarbeitung der Kategorien 1 und 2 der Liste der Ausreiseverpflichteten.

Weiters sei mit Juni 2022 ein Netzwerk „Außerlandesbringung“ etabliert worden, in dem einerseits die im Controlling festgestellten Defizite angesprochen würden und andererseits die Netzwerkmitglieder auch Verbesserungsvorschläge einbringen könnten.

Personen, die sich dem Asylverfahren entziehen

13.1 (1) Der RH hatte dem BFA in seinem Vorbericht (TZ 62) empfohlen, konkrete Maßnahmen, wie verstärkte Melde- und Kontrollsysteme, mit den Grundversorgungseinrichtungen und den Landespolizeidirektionen zu etablieren, um zu verhindern, dass sich Asylwerbende dem Verfahren entziehen.

(2) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits teilweise umgesetzt sei. Seit Anfang 2019 sei die IT-Applikation IFA für alle Geschäftsfälle des BFA mit dem bereichsspezifischen Personenkennzeichen ausgestattet und mit dem Zentralen Melderegister über den Änderungsdienst verbunden. Dadurch lägen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BFA immer die tagesaktuellen Meldedaten vor.

Für alle Personen, die das BFA mit einer Anordnung zur Unterkunftnahme oder einer Wohnsitzbeschränkung belege, führe eine nicht fristgerechte Anmeldung oder unerlaubtes Fernbleiben vom Quartier zu einer automatisierten Information der zuständigen Landespolizeidirektion für die Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens nach § 121 Abs. 1a Fremdenpolizeigesetz.



Geplant sei, diese Funktionalitäten in der IT–Applikation IFA folgendermaßen auszubauen:

- Alle Fremden, die sich in Österreich anmelden und über kein zuordenbares Recht zum regulären Aufenthalt in Österreich verfügten, würden automatisch zur Überprüfung des Aufenthaltsstatus an die örtlich zuständige Landespolizeidirektion gemeldet.
- Alle Fremden mit einer aufrechten Ausreiseverpflichtung, die über keine aufrechte Meldung verfügten, würden automatisch zur Prüfung der Erlassung eines Festnahmeauftrags gemeldet.

Aufgrund der COVID–19–Pandemie mussten die Prioritäten des Innenministeriums im Bereich der IT neu geordnet werden; es würden alle nicht laufenden IT–Projekte evaluiert und die verbliebenen Ressourcen auf die Abwicklung der bereits in Umsetzung befindlichen IT–Projekte konzentriert.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, entwickelte sich die Zahl der Personen, die sich dem Asylverfahren entzogen, in den Jahren 2018 bis 2022 (Jänner bis März) wie folgt:

Tabelle 1: Personen, die sich dem Asylverfahren entzogen

	2018	2019	2020	2021	2022 (Jänner bis März)
	Anzahl				
im Zulassungsverfahren	892	1.269	1.752	6.051	3.288
im inhaltlichen Verfahren beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl	1.201	610	613	1.607	456
im Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht	72	135	113	210	50
Summe	2.165	2.014	2.478	7.868	3.794

Quelle: BMI

Gemessen an der Zahl der Asylanträge lag der Anteil der Personen, die sich dem Asylverfahren entzogen, in den Jahren 2018 bis 2020 zwischen 16 % und 17 %; im Jahr 2021 stieg der Anteil auf 20 % an, wobei sich der überwiegende Teil bereits im Zulassungsverfahren dem Verfahren entzog.

Seit Anfang 2019 war die IT–Applikation IFA für alle Geschäftsfälle des BFA mit dem bereichsspezifischen Personenkennzeichen ausgestattet und mit dem Zentralen Melderegister über den Änderungsdienst verbunden. Wurden Personen, die in der IT–Applikation IFA erfasst worden waren und sich in weiterer Folge dem Asylver-



fahren entzogen, im Zentralen Melderegister (wieder) angemeldet, war dies für das BFA daher unmittelbar nachvollziehbar. Personen, die sich dem Asylverfahren entzogen hatten, konnten darüber hinaus auch im Zuge der vom BFA seit 2018 mit den Landespolizeidirektionen durchgeführten fremdenpolizeilichen Schwerpunktaktionen wieder aufscheinen. Der RH verwies dazu auf seine Ausführungen in TZ 14.

Der geplante weitere Ausbau von Funktionalitäten in der IT-Applikation IFA, um Informationen über den Verbleib von Personen, die sich dem Asylverfahren entzogen hatten, bzw. über ihr Auftauchen effizienter abarbeiten zu können, erfolgte bis zur Follow-up-Überprüfung nicht.

- 13.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung teilweise um, indem die Geschäftsfälle des BFA in der IT-Applikation IFA mit dem Zentralen Melderegister verknüpft wurden. Auch die Schwerpunktaktionen gemeinsam mit den Landespolizeidirektionen trugen dazu bei, zu verhindern, dass sich Asylwerbende dem Verfahren dauerhaft entzogen. Um Informationen zu diesen Personen effizient abarbeiten zu können, wäre eine Erweiterung der IT-Applikation IFA zweckmäßig. Die geplante Funktionalität, automatisiert Meldungen an die Landespolizeidirektionen zur Überprüfung des Aufenthaltsstatus oder zur Erlassung eines Festnahmeauftrags zu senden, setzte das BFA bis zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nicht um.

Der RH empfahl dem BFA daher, konkrete Maßnahmen zu setzen, z.B. automatisierte Meldungen in der IT-Applikation IFA, um zu verhindern, dass sich Asylwerbende dem Verfahren entziehen bzw. um Informationen über solche Personen effizienter abarbeiten zu können.

- 13.3 Laut Stellungnahme des Innenministeriums seien 2021 die Funktionalitäten in der IT-Applikation IFA dahingehend ausgebaut worden, dass alle Fremden, die sich in Österreich erstmals anmeldeten (im Zentralen Melderegister), mit dem Integrierten Zentralen Fremdenregister (IZR) abgeglichen würden. Das BFA könne dadurch den Aufenthaltsstatus strukturiert (über die Liste der wahrscheinlich Ausreiseverpflichteten) prüfen. Weitere Automatismen, wie die Vorlage an eine Referentin oder einen Referenten, um die Erlassung eines Festnahmeauftrags zu prüfen, und weitere Detail-Anpassungen würden auf Basis der Erfahrungen im Echtbetrieb spätestens ab Beginn 2023 evaluiert.

Somit sei die Empfehlung teilweise umgesetzt, die realisierten Funktionalitäten befänden sich im Echtbetrieb.



Straffällige Fremde

14.1 (1) Der RH hatte dem BFA und dem Innenministerium in seinem Vorbericht (TZ 63) empfohlen, die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der im Jahr 2018 neu gesetzten Maßnahmen im Bereich straffällig gewordener Fremder und Asylwerbender zeitnah zu evaluieren und bei Bedarf entsprechende Anpassungen im Einklang mit nationalen und internationalen Normen vorzunehmen; insbesondere wäre bei Einzelfallprüfungen durch die Kontrollgruppe Straffällige der Fokus jedenfalls auf die beschleunigte Verfahrensführung zu legen.

(2) Laut Mitteilung des Innenministeriums im Nachfrageverfahren habe es die Empfehlung umgesetzt. Es sei ein strukturierter Prozess etabliert worden, der auch eine Verfahrensbeschleunigung mit sich gebracht habe. In Bezug auf die gesetzten Verfahrensschritte bei Straffälligen sei eine positive Entwicklung festzustellen. Der Straffälligen-Erlass sei bereits im Sommer 2019 erstmals evaluiert worden, mit dem Ergebnis der intensiveren Auseinandersetzung mit dem Thema sowohl im BFA als auch im Innenministerium. Dabei sei eine sehr positive Entwicklung festgestellt worden. Außerdem gebe es regelmäßige Treffen zur Analyse und Maßnahmensetzung zum Thema Straffällige. Das Innenministerium sowie das BFA würden eine Schwerpunktsetzung bei straffälligen Asylwerbenden und Schutzberechtigten sowie die bestmögliche Umsetzung der gesetzlichen Möglichkeiten verfolgen – einschließlich der Außerlandesbringung von Straffälligen. Die rasche Durchführung von Asylverfahren bei Straftäterinnen und -tätern habe oberste Priorität.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA und das Innenministerium konkrete Schritte im Hinblick auf die im Jahr 2018 definierten Maßnahmen setzten. Diese Maßnahmen umfassten

- fremdenpolizeiliche Schwerpunktaktionen gemeinsam mit den Landespolizeidirektionen an Brennpunkten (Personenkontrollen),
- forcierte Beschaffung von Heimreisezertifikaten,
- Einsatz einer Kontrollgruppe Straffällige sowie
- Festlegung einer Berichtspflicht zur Außerlandesbringung von strafrechtlich verurteilten oder auffällig gewordenen Personen für statistische Auswertungen und Analysen (die Straffälligkeit war in der IT-Applikation IFA nicht auswertbar).

In Besprechungen des BFA mit weiteren relevanten Abteilungen im Innenministerium (z.B. V/8 „Asyl“ und V/10 „Rückkehr, Reintegration und Qualitätsentwicklung“) wurden im überprüften Zeitraum teilweise auch die getroffenen Maßnahmen an die jeweiligen Erfordernisse angepasst.

Das BFA führte statistische Aufzeichnungen zu den durchgeführten Schwerpunktaktionen und den daraus resultierenden Maßnahmen. Deren Anzahl – in der ab Oktober 2019 beim BFA gewählten Gliederung der Auswertung – ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 2: Schwerpunktaktionen und Maßnahmen

	2019 (Oktober bis Dezember)	2020	2021
	Anzahl		
Schwerpunktaktionen	218	487	505
kontrollierte Personen	6.785	14.732	12.717
Festnahmen gemäß § 40 BFA-Verfahrensgesetz	142	263	759
gelinderes Mittel	–	10	2
Schubhaftbescheide Dublin	2	4	2
Schubhaftbescheide ohne Dublin	65	103	35

Quelle: BFA

Aufgrund steigender Asylantragszahlen seit Juli 2021 wies das BFA die Führungskräfte an, nur an unbedingt notwendigen, effizienten Schwerpunktaktionen physisch teilzunehmen.

Für die Schwerpunktaktionen wendete das BFA 2019 (Oktober bis Dezember)¹⁰ rd. 1.845 Einsatzstunden auf, im Jahr 2020 rd. 2.032 und im Jahr 2021 rd. 5.099.

Die Vorgehensweise bei Straffälligen legte das BFA in unterschiedlichen Erlässen und Arbeitsanleitungen fest. Für die Beschaffung von Heimreisezertifikaten waren straffällige Personen in der IT-Applikation IFA mit dem Vermerk „straffällig“ als prioritär zu markieren. Damit verbunden waren schnellere Anträge an die und häufigere Urgenzen bei den Vertretungsbehörden.

Um rasche und effiziente Verfahrensabschlüsse sicherzustellen, wählte das BFA gemäß dem Erlass „Kontrollgruppe Straffällige“ vom März 2018 nach bestimmten Kriterien (Herkunftsstaat und Deliktsart sowie gleichmäßige Bundesländerauslastung) Fälle aus (anfangs zehn Fälle pro Tag, ab Mai 2018 fünf Fälle pro Tag). Die Regionaldirektionen hatten zu den ausgewählten Fällen innerhalb von drei Tagen den Verfahrensstand und gesetzte Verfahrensschritte anhand einheitlicher Formblätter zu übermitteln. In der Folge wertete die BFA-Direktion diese aus und erstellte daraus Monats- und Quartalsberichte.

¹⁰ Davor wertete das BFA diese nicht systematisch aus.



Im Oktober 2020 adaptierte das BFA den Erlass und wählte in der Folge 15 Fälle pro Woche aus. Zusätzlich übermittelte es Sachverhalte aus dem „Fremdenpolizeilichen Lagebild“ zur Prüfung an die Regionaldirektionen. Die Stabsstelle des BFA führte dazu monatliche sowie quartalsweise bzw. halbjährliche Auswertungen durch und erstellte Berichte darüber. Diese zeigten, dass sich der Anteil der ausgewerteten Datensätze, bei denen keine Fehler in der Verfahrensführung festgestellt wurden, erhöhte. Er lag konstant über 90 % – im Jahresschnitt 2020 bei 96,7 % und 2021 bei 98,6 %.

Das BFA führte seit Mai 2018 konkrete Aufzeichnungen zum Thema Straffälligkeit bei zwangsweisen Ausreisen. Der Anteil der strafrechtlich verurteilten Personen bei zwangsweisen Ausreisen lag demnach im Jahr 2018 (Mai bis Dezember) bei 40 %, 2019 bei 46 %. In den Jahren 2020 und 2021 stieg der Anteil auf 54 % bzw. 52 % (Stand Jänner 2022) an.

Insgesamt führte das Innenministerium im Zeitraum Mai 2018 bis Dezember 2021 19.798 zwangsweise Ausreisen durch (15.650 Abschiebungen und 4.148 Dublin-Überstellungen), der Anteil strafrechtlich verurteilter Personen lag bei 48 %. Im selben Zeitraum erfolgten 1.984 Ausreisen mit Charterflügen, ebenfalls 48 % der Personen wiesen eine strafrechtliche Verurteilung auf.

- 14.2 Das BFA und das Innenministerium setzten die Empfehlung um. Sie führten im überprüften Zeitraum Schwerpunktaktionen durch, forcierten die Beschaffung von Heimreisezertifikaten, setzten eine Kontrollgruppe Straffällige ein und führten statistische Aufzeichnungen zur Außerlandesbringung von strafrechtlich verurteilten oder auffällig gewordenen Personen sowie zu Umfang und Folgen der getroffenen Maßnahmen. Die Maßnahmen adaptierten sie in unregelmäßigen Abständen. Der RH wies jedoch auf den Ressourceneinsatz hin, z.B. für die fremdenpolizeilichen Schwerpunktaktionen, und auf die gemäß Kontrollgruppe Straffällige zuletzt annähernd fehlerfreie Verfahrensführung im Bereich Straffälliger.

Der RH empfahl daher dem BFA, mit Blick auf die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen im Bereich straffällig gewordener Fremder und Asylwerbender diese regelmäßig auf ihre Treffsicherheit hinsichtlich Effektivität und den gelegten Fokus zu überprüfen.

- 14.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Thema straffällige Fremde weiterhin im absoluten Fokus des BFA und des Innenministeriums sei. Die effiziente Abwicklung der damit verbundenen Verfahrensabläufe bilde einen zentralen Schwerpunkt. So würden die gesetzten Maßnahmen laufend einer strengen Prüfung auf Effizienz unterzogen und adaptiert.



Um die vorhandenen Ressourcen gezielt einzusetzen, würde nach Absprache der Regionaldirektionen mit den Landespolizeidirektionen neben der physischen Teilnahme auch eine telefonische Erreichbarkeit als Alternative bei Schwerpunktaktionen sichergestellt. Darüber hinaus werde in Zusammenarbeit mit dem installierten Netzwerk an einem Konzept für eine Poolbildung gearbeitet, um eine rasche und effektive Bereitstellung von Personal zu gewährleisten.

Mit Blickrichtung auf die Kontrollgruppe Straffällige arbeite das BFA zusammen mit der zuständigen Fachabteilung des Innenministeriums an einem Konzept, um neue Schwerpunkte zu setzen. Ziel sei es, die effiziente Umsetzung einer raschen Verfahrensführung aus einem neuen Blickwinkel zu betrachten. Somit solle sichergestellt werden, dass auch weiterhin die richtigen Maßnahmen im Bereich der Verfahrensführung bei straffälligen Fremden gesetzt werden.

Informationsübermittlung zu straffälligen Fremden und Schnittstellen

15.1 (1) Der RH hatte dem BFA und dem Justizministerium in seinem Vorbericht (TZ 25) empfohlen, gemeinsam sicherzustellen, dass alle Justizanstalten die zuständigen Regionaldirektionen des BFA durchgängig vor spontanen Haftentlassungen von Fremden informieren; dazu könnten beispielsweise entsprechende Vorgaben im Rahmen des geplanten Erlasses des Justizministeriums betreffend die Mitteilungspflichten der Justizanstalten beitragen.

(2) (a) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlung bereits umgesetzt sei. Der Erlass des Justizministeriums vom 17. Dezember 2018 habe die Verständigungspflichten der Vollzugsbehörden gegenüber den Fremdenbehörden nochmals definiert. Die Umsetzung des Erlasses und etwaige Herausforderungen in der Praxis würden in regelmäßigen Treffen zwischen der Generaldirektion für den Strafvollzug und den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen des Justizministeriums (in der Folge: **Generaldirektion für den Strafvollzug**) und der BFA-Direktion besprochen. Im Jahr 2019 hätten drei solche Besprechungen stattgefunden. Darüber hinaus sei eine Ansprechperson in jeder Regionaldirektion für die in deren Zuständigkeitsbereich liegenden Justizanstalten implementiert worden. Im Wirkungsbereich der Regionaldirektionen finde immer wieder ein bilateraler Austausch auf regionaler Ebene statt.



(b) Das Justizministerium hatte im Nachfrageverfahren auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen. Demnach enthalte der Erlass vom Dezember 2018 über die „Verständigungspflichten der Vollzugsbehörden gegenüber den Fremdenbehörden aus Anlass der Verbüßung einer Freiheitsstrafe oder der Unterbringung im Maßnahmenvollzug eines Fremden“ Punkte zur Mitteilungspflicht nach dem BFA-Verfahrensgesetz, zum Ablauf der Informationserteilung und zum Informations-transfer zu den Fremdenbehörden. Durch die erlassmäßige Vorgabe, für die Information der Fremdenbehörden (u.a. der Regionaldirektionen) künftig ausnahmslos die von der Generaldirektion für den Strafvollzug zur Verfügung gestellten Dokumenten-Vorlagen (bis zur geplanten Anbindung der Justizanstalten an den Elektronischen Rechtsverkehr mittels E-Mail-Versendung) zu verwenden, und durch den ausdrücklichen Dringlichkeits-Hinweis (insbesondere im Falle von unvorhersehbaren, d.h. überraschenden, Entlassungen) sei der Empfehlung des RH Rechnung getragen worden.

(3) (a) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA den aus dem Jahr 2013 stammenden Erlass zur Zusammenarbeit und Akkordierung mit der Justiz („Generalerlass Kooperation Justiz“) im Juni 2018 neu verlautbarte. Es hatte u.a. den Punkt „Informationsaustausch und Verständigungspflichten“ aufgenommen, der die Informationsweitergabepflichten der Strafgerichte, der Staatsanwaltschaften und der Justizanstalten an das BFA auflistete und die Datenübermittlung durch das BFA regelte.

Im Zuge der Follow-up-Überprüfung übermittelten die Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen der BFA-Direktion die Abläufe zur Kooperation zwischen dem BFA und den Justizanstalten. Demnach gaben die Justizanstalten Informationen zeitgerecht weiter; es bestanden etablierte Verständigungsroutinen und Kooperationen, wie die Übermittlung von Entlassungslisten und regelmäßige Treffen mit Justizanstalten. Informationen über Spontanentlassungen erfolgten in der Regel telefonisch. Auch die Regionaldirektion Wien berichtete über keine Probleme bei der Informationsübermittlung durch die Justizanstalten (inklusive der Justizanstalt Josefstadt).

In der Praxis ergaben sich rechtliche und operative Fragestellungen zur Informationsübermittlung, z.B. zu Freigängen von Häftlingen und zur Forcierung von Haft in der Heimat sowie generell zur Zusammenarbeit zwischen dem BFA und der Generaldirektion für den Strafvollzug. Dazu fanden im Jahr 2019 drei Treffen und im Mai 2021 ein Treffen auf Leitungsebene des BFA und der Generaldirektion für den Strafvollzug statt. Im Zuge der Follow-up-Überprüfung vereinbarten die Leitungen des BFA und der Generaldirektion für den Strafvollzug, regelmäßige Gesprächsformate in noch festzulegenden Abständen zu institutionalisieren.



Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl;
Follow-up-Überprüfung

(b) Das Justizministerium passte mit Erlass vom Dezember 2018 die Verständigungspflichten gegenüber dem BFA im Sinne der geänderten datenschutzrechtlichen Grundlagen an bzw. konkretisierte sie u.a. hinsichtlich der zu übermittelnden Daten und der Übermittlungszeitpunkte. Im Zuge der Verständigung des BFA nutzten die Justizanstalten Text- und E-Mail-Muster bzw. -vorlagen, die gemäß Erlass ausschließlich zu verwenden waren. Das BFA sollte in allen Benachrichtigungsfällen jedenfalls frühestmöglich informiert werden. Das Justizministerium hob im Erlass besonders die notwendige rasche Informationsweitergabe bei unvorhersehbaren Entlassungen (bei denen das BFA nicht frühzeitig informiert werden konnte) hervor.

Ein im Jahr 2019 erstellter und zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch aktueller Entwurf zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes¹¹ sah vor, dass Strafgefangene nach einer Enthftung auf richterliche Anordnung zur Durchführung der unbedingt erforderlichen Entlassungsformalitäten noch in eine Justizanstalt zu bringen sind.¹²

- 15.2 Das BFA und das Justizministerium setzten die Empfehlung um, indem sie die Kommunikation zwischen den Justizanstalten und dem BFA jeweils in Erlässen regelten bzw. konkretisierten. Informationen – auch zu Spontanentlassungen – wurden zwischen den Justizanstalten (inklusive der Justizanstalt Josefstadt) und dem BFA nach dessen Angaben zur Zeit der Follow-up-Überprüfung zeitgerecht weitergegeben. Die im Entwurf 2019 zur Änderung des Strafvollzugsgesetzes vorgesehene Regelung, wonach Strafgefangene auch bei (Spontan-)Entlassungen noch in eine Justizanstalt zu bringen sind, war nach Ansicht des RH geeignet, den Justizanstalten mehr Zeit für ihre Mitteilungspflichten zu geben.

Der RH erachtete die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen dem BFA und der Generaldirektion für den Strafvollzug auch außerhalb gesetzlich vorgesehener Verständigungspflichten als wesentlich, um effiziente und reibungslose Abläufe sicherzustellen. In diesem Sinne bewertete er die bestehenden Informationsschienen zwischen den Regionaldirektionen und Justizanstalten bzw. die geplanten Gespräche in regelmäßigen Abständen auf Leitungsebene des BFA und der Generaldirektion für den Strafvollzug als zweckmäßig.

- 15.3 Laut Stellungnahme des Innenministeriums werde der eingespielte Prozess weiterhin beibehalten, alle zwei Wochen eine Liste mit den aktuellen Justizhäftlingen samt errechneten Entlassungsterminen den Organisationseinheiten zu übermitteln. Die Informationsschiene zwischen Justizanstalten und Regionaldirektionen funktioniere gut; letztere würden bei Spontanentlassungen direkt durch die Justizanstalten informiert, um etwaige nötige Schritte setzen zu können.

¹¹ BGBl. 144/1969 i.d.g.F.

¹² Angefügter Abs. 3 in § 148 Strafvollzugsgesetz; mit dieser expliziten Regelung im Sinne bestehender Rechtsprechung sollte eine Klarstellung für die Praxis geschaffen werden.



Auf regionaler Ebene fänden regelmäßige Treffen statt. Durch die Namhaftmachung der Ansprechpersonen würden sich BFA und Justizanstalten engmaschig austauschen. Laut aktueller Erhebung seien aufgrund der eingespielten Routinen dahingehend keine neuen Maßnahmen erforderlich bzw. angedacht.

Zusätzlich zu den eingespielten Prozessen sei mit dem neuen Leiter der Justizanstalt Simmering zur Steigerung der Ausreisen gemäß § 133a Strafvollzugsgesetz eine Intensivierung bzw. Neuaufstellung der Kooperation seit Mai 2022 vereinbart worden.

16.1 (1) Der RH hatte dem Justizministerium in seinem Vorbericht (TZ 25) empfohlen, in Abstimmung mit dem BFA und dem Innenministerium bereits im Zuge der Entwicklung der digitalen Akten- und Verfahrensführung für den Strafvollzug wie auch für die Staatsanwaltschaften und Gerichte entsprechende Vorsorge für eine Schnittstelle zur IT-Applikation IFA des BFA zu treffen.

(2) (a) Das Innenministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass sich ein Ausbau der Schnittstelle zur IT-Applikation IFA für den Strafvollzug sowie für die Staatsanwaltschaften und für die Gerichte im Projektportfolio des Innenministeriums befinde, jedoch noch nicht hätte umgesetzt werden können. Die für die IT und Innovation im Bereich Fremdenwesen zuständige Abteilung V/1 im Innenministerium werde sich diesbezüglich jedoch mit den ressortübergreifenden Stakeholdern, die notwendig seien, um eine technische Umsetzung zu ermöglichen, in Verbindung setzen.

(b) Das Justizministerium hatte im Nachfrageverfahren auf seine Stellungnahme zum Vorbericht verwiesen. Demnach werde es im Rahmen der strategischen Initiative Justiz 3.0, die in ihrem umfassenden Konzept der digitalen Akten- und Verfahrensführung auch den Bereich des Strafvollzugs inkludiere, den Aspekt der Schnittstelle mitberücksichtigen. Im Zusammenhang mit der geplanten Anbindung der Justizanstalten an den bereits bewährten und etablierten Elektronischen Rechtsverkehr seien – eine adäquate budgetäre Bedeckung vorausgesetzt – auf Justizseite die notwendigen Rahmenbedingungen sichergestellt. Die elektronische Erreichbarkeit des BFA für elektronische Zustellungen sei mittlerweile sichergestellt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass eine Justizanstalt im Jänner 2021 (nach Absprache mit dem BFA und der Generaldirektion für den Strafvollzug) eine Anfrage an das Justizministerium richtete zu einer Schnittstelle zwischen der IT-Applikation IFA und der Integrierten Vollzugsverwaltung (IVV) bzw. der im Rahmen der strategischen Initiative elektronisches Vollzugsmanagement (eVM) entwickelten Nachfolgeapplikation zur digitalen Aktenführung. Die Anfrage betraf die Vernetzung der beiden Datenbanken, die einen automatisierten Datenaustausch ermöglichen, Berichtspflichten zwischen Innen- und Justizministerium automatisieren und die Daten-



qualität verbessern sollte. Das Justizministerium beantwortete die Anfrage dahingehend, dass die Umsetzung zum Zeitpunkt der Anfrage rechtlich nicht möglich sei und erst eine gesetzliche Grundlage für einen Datenaustausch geschaffen werden müsste.

Bis zur Zeit der Follow-up–Überprüfung erfolgten keine diesbezüglichen gesetzlichen Anpassungen. Das Justizministerium plante jedoch, bis zum bzw. im Jahr 2023 die Voraussetzungen zu schaffen, um Schriftstücke von den Justizanstalten aus der Integrierten Vollzugsverwaltung bzw. aus der zukünftigen digitalen Aktenführung über die elektronische Zustellung an das BFA übermitteln zu können. Bis dahin sollte die elektronische Datenübermittlung weiterhin mit E-Mail oder Fax erfolgen.

Das Justizministerium rollte – auch noch zur Zeit der Follow-up–Überprüfung – die digitale Aktenführung im Rahmen der strategischen Initiative Justiz 3.0 auf eine steigende Anzahl von Gerichten und Staatsanwaltschaften bzw. Gattungen von Akten aus. Die Staatsanwaltschaften sollten alle neuen Fälle digital führen. An das BFA übermittelten die Staatsanwaltschaften und Gerichte Beilagen aus dem digitalen Akt im Wege der elektronischen Zustellung. Eine Datenübermittlung über eine Schnittstelle zwischen den eingesetzten Systemen direkt an die IT–Applikation IFA war nicht geplant.

- 16.2 Das Justizministerium setzte die Empfehlung im Ergebnis teilweise um, indem es im Zuge der Entwicklung der digitalen Aktenführung der Justizanstalten auch die Voraussetzungen schaffen wollte, um Schriftstücke daraus über die elektronische Zustellung an das BFA übermitteln zu können. Der RH erachtete es auch als zweckmäßig, dass die Staatsanwaltschaften und Gerichte Schriftstücke aus den digitalen Akten im Wege der elektronischen Zustellung an das BFA übermittelten. Er wies jedoch darauf hin, dass die elektronische Aktenführung noch nicht in allen Gerichten bzw. für alle Gattungen von Akten umgesetzt war.

Der RH hielt fest, dass – laut Antwort des Justizministeriums zu einer Anfrage einer Justizanstalt – für einen elektronischen Datenaustausch über eine Schnittstelle zwischen den Systemen der Justizanstalten und der IT–Applikation IFA erst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden müsste und dass diesbezüglich keine weiteren Schritte unternommen wurden. Auch eine direkte Datenübermittlung aus den Systemen der Staatsanwaltschaften und Gerichte an die IT–Applikation IFA war zur Zeit der Follow-up–Überprüfung nicht vorgesehen.

Der RH empfahl daher dem Justizministerium, gemeinsam mit dem Innenministerium und dem BFA unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Aspekten zu prüfen, ob eine Schnittstelle für den direkten Datenaustausch zwischen den Systemen der digitalen Akten– und Verfahrensführung in den Justizanstalten, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten und der IT–Applikation IFA des BFA zu einer Effizienz-



steigerung (z.B. durch automatisierte Verfahrensschritte oder Steigerung der Datenqualität) führen würde und gegebenenfalls eine solche einzurichten; nötigenfalls wäre auf eine gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch zwischen den Systemen hinzuwirken.

16.3 (1) Das Innenministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Zuständigkeit des Justizministeriums.

(2) Das Justizministerium sah von einer Stellungnahme ab.



Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl;
Follow-up-Überprüfung



Schlussempfehlungen

17 Der RH stellte fest, dass

- das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und das Bundesministerium für Inneres von 15 überprüften Empfehlungen des Vorberichts neun zur Gänze und sechs teilweise umsetzten,
- das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl und das Bundesministerium für Justiz die eine überprüfte Empfehlung des Vorberichts umsetzten und
- das Bundesministerium für Justiz die eine überprüfte Empfehlung des Vorberichts teilweise umsetzte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts					Reihe Bund 2019/46	
Vorbericht			Nachfrageverfahren	Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt		Status	TZ	Umsetzungsgrad	
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; Bundesministerium für Inneres						
40	Durch geeignete Maßnahmen (Verteilung bzw. Steuerung des Neuanfalls, Controlling) wäre nachhaltig sicherzustellen, dass künftig die Asylverfahren innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist von sechs Monaten erledigt werden.		umgesetzt	2	umgesetzt	
17	In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Inneres wären abgestufte Maßnahmen zur Personalsteuerung entsprechend dem Ausmaß des Arbeitsanfalls zu erarbeiten, wie temporäre Verschiebungen innerhalb des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl oder die Nutzung des Mobilitätsmanagements des Bundes.		umgesetzt	3	umgesetzt	
21	Die Sollvorgaben hinsichtlich der geforderten Anzahl und der Gewichtung von Leistungen (Orientierungsrahmen) wären laufend zu evaluieren, um die Qualität der Bescheide bei gleichzeitiger Begrenzung der notwendigen Mehrdienstleistungen auf ein Mindestmaß gewährleisten zu können.		umgesetzt	4	umgesetzt	
36	Es sollten alle notwendigen Geschäftsprozesse im Bereich der asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren automatisiert und damit der für jede Person geführte Papierakt durch eine vollständige elektronische Aktenführung in der IT-Applikation IFA ersetzt werden.		zugesagt	5	teilweise umgesetzt	
36	Ein Verfahrensleitsystem mit prozessgesteuerten Verfahrensabläufen und automatisierten Datenprüfungen wäre – unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Aspekten – in der IT-Applikation IFA zu integrieren.		zugesagt	6	teilweise umgesetzt	
64	In der IT-Applikation IFA wäre ein Verfahrensleitsystem für den Bereich Straffälligkeit und Justizhaft zu implementieren; damit wären die Prozesse bei den Regionaldirektionen zu vereinheitlichen, die Prozessabläufe zu steuern sowie ein einheitliches und bedarfsgerechtes Monitoring im Hinblick auf eine beschleunigte Verfahrensführung sicherzustellen.		zugesagt	6	teilweise umgesetzt	



Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts					Reihe Bund 2019/46	
Vorbericht		Nachfrageverfahren		Follow-up-Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	Status		TZ	Umsetzungsgrad	
22	Ein einheitlicher Ausbildungsstand und –standard wären sicherzustellen; verfahrensführenden Referentinnen und Referenten wäre die volle Approbation erst nach Absolvierung des BFA–Grundausbildungslehrgangs oder einer Prüfung über die wesentlichen Inhalte zu erteilen.		zugesagt	7	umgesetzt	
29	Es wären schriftliche Qualitätspläne zu den angestrebten Zielen und den zu setzenden Maßnahmen einschließlich messbarer Meilensteine zu verfassen und die Zielerreichung zu evaluieren.		umgesetzt	8	umgesetzt	
30	Ein Controlling zu den erhobenen Rechtsmitteln wäre aufzubauen, um daraus steuerungsrelevante Informationen zur Qualitätssicherung zu erhalten und das Qualitätsmanagement des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl weiterzuentwickeln.		teilweise umgesetzt	9	umgesetzt	
31	Ein umfassendes Risikomanagement–System und ein schriftliches Internes Kontrollsystem wären einzurichten. Dabei wären jedenfalls auch IT–Risiken im Hinblick auf Funktions–, Informations– und Datensicherheit sowie Datenschutz zu berücksichtigen.		zugesagt	10	teilweise umgesetzt	
57	Im Zusammenhang mit der Beschaffung von Heimreisezertifikaten wäre weiterhin intensiv mit den diplomatischen Vertretungen der wichtigen Herkunftsstaaten zusammenzuarbeiten; im Rahmen eines breiten ressortübergreifenden Ansatzes wären verstärkte Anstrengungen hinsichtlich der nicht ausreichend kooperativen Herkunftsstaaten zu unternehmen.		umgesetzt	11	umgesetzt	
61	Durch zielgerichtetes Controlling wäre sicherzustellen, dass die Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen die Liste der Ausreiseverpflichteten konsequent abarbeiten.		umgesetzt	12	teilweise umgesetzt	
61	Strategien und Lösungsansätze bezüglich der in der Liste der Ausreiseverpflichteten erfassten Personen unbekannten Aufenthalts wären zu entwickeln (z.B. periodische Prüfung bzw. Bereinigung, Abklärung von Möglichkeiten zur Feststellung des Aufenthalts).		zugesagt	12	umgesetzt	
62	Um zu verhindern, dass sich Asylwerbende dem Verfahren entziehen, wären konkrete Maßnahmen, wie etwa verstärkte Melde– und Kontrollsysteme, mit den Grundversorgungseinrichtungen und den Landespolizeidirektionen zu etablieren.		teilweise umgesetzt	13	teilweise umgesetzt	
63	Die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der im Jahr 2018 neu gesetzten Maßnahmen im Bereich straffällig gewordener Fremder und Asylwerbender wären zeitnah zu evaluieren und bei Bedarf entsprechende Anpassungen im Einklang mit nationalen und internationalen Normen vorzunehmen; insbesondere wäre bei Einzelfallprüfungen durch die Kontrollgruppe Straffällige der Fokus jedenfalls auf die beschleunigte Verfahrensführung zu legen.		umgesetzt	14	umgesetzt	
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; Bundesministerium für Justiz						
25	Es wäre sicherzustellen, dass alle Justizanstalten die zuständigen Regionaldirektionen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl durchgängig vor spontanen Haftentlassungen von Fremden informieren; dazu könnten beispielsweise entsprechende Vorgaben im Rahmen des geplanten Erlasses des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz betreffend die Mitteilungspflichten der Justizanstalten beitragen.		umgesetzt	15	umgesetzt	



Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts			Reihe Bund 2019/46	
Vorbericht		Nachfrage-verfahren	Follow-up-Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	Status	TZ	Umsetzungsgrad
Bundesministerium für Justiz				
25	Bereits im Zuge der Entwicklung der digitalen Akten- und Verfahrensführung für den Strafvollzug wie auch für die Staatsanwaltschaften und Gerichte sollte entsprechende Vorsorge für eine Schnittstelle zur IT-Applikation IFA des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl getroffen werden.	zugessagt	16	teilweise umgesetzt

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

- (1) Das Projekt zur Einführung der elektronischen Aktenführung in der IT-Applikation IFA wäre konsequent weiterzuverfolgen und alle notwendigen Geschäftsprozesse im Bereich der asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren wären zeitnah zu automatisieren. Damit wäre der für jede Person geführte Papierakt durch eine vollständige elektronische Aktenführung in der IT-Applikation Integrierte Fremdenadministration (**IFA**) zu ersetzen. (TZ 5)
- (2) Zur Unterstützung der Bediensteten bei der Verfahrensführung sowie zur Sicherstellung der Verfahrensqualität und Datenzuverlässigkeit wäre ein Verfahrensleitsystem mit prozessgesteuerten Verfahrensabläufen und automatisierten Datenprüfungen – unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten – in der IT-Applikation IFA zu integrieren. (TZ 6)
- (3) Das Projekt „Automatisierte Verfahrenssteuerung Straffällige“ wäre konsequent weiterzuführen, um in der IT-Applikation IFA ein Verfahrensleitsystem für den Bereich Straffälligkeit und Justizhaft zu implementieren und damit die Prozesse bei den Regionaldirektionen zu vereinheitlichen, die Prozessabläufe zu steuern sowie ein einheitliches und bedarfsgerechtes Monitoring im Hinblick auf eine beschleunigte Verfahrensführung sicherzustellen. (TZ 6)
- (4) Es wäre sicherzustellen, dass die in den jährlichen Qualitätsrahmenplänen und regionalen Qualitätsplänen festgelegten Ziele für jene Maßnahmen, für die dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl Ausgangswerte für eine Zieldefinition vorliegen, ausreichend konkret quantifiziert sind, um eine Überprüfung der Zielerreichung zu ermöglichen. (TZ 8)



- (5) Ein schriftliches Internes Kontrollsystem (IKS) wäre einzurichten. (TZ 10)
- (6) Die mit dem Ziel der Verbesserung der internen Abläufe, Verantwortlichkeiten und Schnittstellen geplante Neuorganisation des Bereichs Rückkehr wäre zeitnah umzusetzen, um damit auf operativer Ebene möglichst effektive und effiziente Strukturen für die Kooperation mit den Herkunftsstaaten und die faktische Umsetzung von Außerlandesbringungen zu schaffen. (TZ 11)
- (7) Durch zielgerichtetes Controlling wäre sicherzustellen, dass die Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen die Liste der Ausreiseverpflichteten konsequent abarbeiten. (TZ 12)
- (8) Um zu verhindern, dass sich Asylwerbende dem Verfahren entziehen, bzw. um Informationen über solche Personen effizienter abarbeiten zu können, wären konkrete Maßnahmen zu setzen, z.B. automatisierte Meldungen in der IT-Applikation IFA. (TZ 13)
- (9) Mit Blick auf die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen im Bereich straffällig gewordener Fremder und Asylwerbender wären diese Maßnahmen regelmäßig auf ihre Treffsicherheit hinsichtlich Effektivität und den gelegten Fokus zu überprüfen. (TZ 14)

Bundesministerium für Justiz

- (10) Unter Berücksichtigung von Kosten–Nutzen–Aspekten wäre zu prüfen, ob eine Schnittstelle für den direkten Datenaustausch zwischen den Systemen der digitalen Akten– und Verfahrensführung in den Justizanstalten, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten und der IT-Applikation IFA des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl zu einer Effizienzsteigerung (z.B. durch automatisierte Verfahrensschritte oder Steigerung der Datenqualität) führen würde; gegebenenfalls wäre eine solche einzurichten; nötigenfalls wäre auf eine gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch zwischen den Systemen hinzuwirken. (TZ 16)



Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl;
Follow-up-Überprüfung



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Februar 2023

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R — H



