

Weitreichende Reformen

Am 30. September 2022 fand im Innenministerium nach zweijähriger Pause zum 17. Mal der Rechtsschutztag statt. Er beleuchtete diesmal die Reform der Sicherheitsbehörden vor zehn Jahren und andere wichtige Verwaltungsreformen aus jüngerer Zeit.

Die traditionellen Grußworte des Staatsoberhauptes, die Univ.-Prof. Dr. Ludwig Adamovich, Präsident des Verfassungsgerichtshofs a. D. und langjähriger verfassungsrechtlicher Berater des Bundespräsidenten, zu Beginn der Veranstaltung überbrachte, knüpften an die Reform der Sicherheitsbehörden an. Adamovich führte durch die Geschichte der österreichischen Sicherheitsverwaltung von ihren Ursprüngen im Kaisertum Österreich und der österreich-ungarischen Doppelmonarchie bis zum Inkrafttreten des Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungsgesetzes 2012 (SNG 2012), der Rechtsgrundlage für die Reform der Sicherheitsbehörden. Er betonte zudem, dass die Sicherheitsbehörden über den Bereich der Sicherheitsverwaltung hinaus viele andere Verwaltungsbereiche unterstützen, etwa im Asylwesen, wo die ihnen zugeordneten Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes als Hilfsorgane des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl fungieren. Insgesamt sei die Reform der Sicherheitsbehörden als großer Erfolg zu werten.

Mag. Verena Weiss, Leiterin der Abteilung Grundsätzliche Rechtsangelegenheiten und Datenschutz im BMI, führte als Moderatorin durch die beiden Module des Rechtsschutztages, die ausgewählten Verwaltungsreformen sowie Rechtsschutzeinrichtungen gewidmet waren. Die Tagung schloss einen Reigen von Festlichkeiten ab, die im Verlauf des Septembers im Zeichen des Jubiläums „10 Jahre Sicher-



Rechtsschutztag im BMI: Mathias Vogl, Johannes Fischer, Verena Weiss, Ludwig Adamovich, Ernst Eugen Fabrizy, Angelika Schätz, Wolfgang Taucher.

heitsbehördenreform“ gestanden hatten.

Sicherheitsbehörden.

Sektionschef Dr. Mathias Vogl, Leiter der Rechtssektion im Innenministerium, beleuchtete das am 1. September 2012 in Kraft getretene SNG 2012. Neben den Bezirkshauptmannschaften oblag die Sicherheitsverwaltung bis zum 31. August 2012 neun Sicherheitsdirektionen, vierzehn Bundespolizeidirektionen und neun Landespolizeikommanden, die dem Bundesminister für Inneres als oberster Sicherheitsbehörde nachgeordnet waren. Das SNG 2012 fasste diese bundesunmittelbaren Behörden zu neun Landespolizeidirektionen zusammen; die sicherheitsbehördlichen Aufgaben der Bezirkshauptmannschaften ließ es unberührt. Resultat des SNG 2012 war also eine wesentliche Vereinfachung der historisch gewachsenen sicherheitsbehördlichen Strukturen auf Bundesebene.

Die wesentlichen Ziele der Reform – schlankere und effizientere Führungs-, Verwaltungs- und Kommando-

strukturen, die Verringerung von Schnittstellen durch Bündelung von Verfahrensabläufen, eine effizientere Steuerung durch Bündelung der Dienst- und Fachaufsicht bei der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, schließlich die Schaffung von Grundlagen für die Haushaltsrechtsreform des Bundes – seien aus Vogls Sicht erreicht worden.

Für den Erfolg der Reform, zu der es erste Vorüberlegungen bereits in den 1990er-Jahren gegeben hatte, seien weitere Faktoren wesentlich gewesen. So habe es auf politischer Ebene von Beginn an ein klares Bekenntnis zu den geplanten Maßnahmen gegeben: Das Regierungsprogramm für die 24. Gesetzgebungsperiode (2008–2013) habe eine „Harmonisierung der Sicherheitsbehördenstruktur“ als Ziel vorgegeben, die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden sei dementsprechend ein Kernprojekt im Rahmen der „INNEN.SICHER 2010“-Strategie des Innenministeriums gewesen. Darüber hinaus habe auf

Ebene der Verwaltung eine möglichst frühzeitige Einbindung aller betroffenen Mitarbeiter und Organisationseinheiten nachhaltig zur Akzeptanz des Vorhabens beigetragen.

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl. Nur 16 Monate nach Inkrafttreten des SNG 2012 nahm nach mehrjährigen Vorarbeiten das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) seine Tätigkeit auf. Es vereinigte Agenden der bisherigen Fremdenpolizei, des Niederlassungsrechts und des Asylrechts unter einem Dach. Mag. Wolfgang Taucher, langjähriger Direktor des früheren Bundesasylamtes und des BFA, Leiter der früheren Gruppe Asyl und Rückkehr und nunmehr Leiter der Gruppe Personal und Organisation im Innenministerium, schilderte die hinter dieser Reform stehenden Motive, ihre Entwicklungsprozesse und den Projektablauf.

Oft sind in einem Asylverfahren rechtliche Beurteilungen vorzunehmen, die über das Asylrecht hinausreichen. Wird ein Antrag auf internationalen Schutz vollständig abgewiesen, so sind die Voraussetzungen des außerhalb des Asylrechts liegenden, mit dem Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) zusammenhängenden Aufenthaltsrechts aus berücksichtigungswürdigen Gründen zu prüfen. Besteht auch dieses Aufenthaltsrecht nicht, so stellt sich die Frage der Aufenthaltsbeendigung und Abschiebung. Vor der Einrichtung des BFA war die Zuständigkeit

für diese Verfahrensschritte auf zahlreiche Behörden aufgeteilt, was zu Ineffizienz im Vollzug führte. Ein Beschluss des Ministerrates aus dem Jahr 2010 sah daher eine Bündelung von Zuständigkeiten im Asyl- und Fremdenwesen vor. Mit dem Stichtag 1. Jänner 2014, an dem das im August 2012 kundgemachte Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz (FNG) in Kraft trat, gingen auf das BFA Vollzugszuständigkeiten über, die bislang insgesamt 194 Behörden teils in unmittelbarer, teils in mittelbarer Bundesverwaltung wahrgenommen hatten.

Eine große Herausforderung bestand, so Taucher, darin, die legistische Ausarbeitung des Reformvorhabens mit der zur selben Zeit vorbereiteten Einrichtung der Verwaltungsgerichte erster Instanz, die ebenfalls am 1. Jänner 2014 ihre Tätigkeit aufnahmen, abzustimmen. Ein klares Bewusstsein aller Beteiligten, dass die bisherige Situation stark zersplitterter Zuständigkeiten der Komplexität grenzüberschreitender Migrationsbewegungen nicht mehr gerecht wurde und eine Strukturreform daher unumgänglich war, eine ausreichend lange Vorbereitungszeit zwischen der Kundmachung des FNG und dem Tätigkeitsbeginn des BFA sowie schließlich der Zuschnitt der Reform, die sich auf organisationalen- und verfahrensrechtliche Themen beschränkte, inhaltliche Aspekte des in der Öffentlichkeit stets kontrovers diskutierten Asyl- und Fremdenwesens jedoch größtenteils aussparte, trugen laut Taucher maßgeblich zum Erfolg bei.

Finanzverwaltung. Inmitten der Covid-19-Pandemie, am 1. Jänner 2021, trat mit der Neuordnung der Finanz-



Rechtsschutztag im BMI: Wolfgang Peschorn, Präsident der Finanzprokurator, Nikolaus Michalek, Justizminister a. D., Ludvig Adamovich, Präsident des Verfassungsgerichtshofs a. D.

verwaltung eine weitere tiefgreifende Behördenreform in Kraft. Sektionschefin Dr. Angelika Schätz, Leiterin der Sektion Finanzverwaltung im Bundesministerium für Finanzen, berichtete, wie unter anderem vierzig Finanzämter zu einem bundesweiten „Finanzamt Österreich“ und neun Zollämter zu einem bundesweiten „Zollamt Österreich“ zusammengefasst wurden. Finanzpolizei und Steuerfahndung wurden mit den Finanzstrafbehörden zu einem bundesweiten „Amt für Betrugsbekämpfung“ fusioniert.

Im Modul „Rechtsschutzeinrichtungen“ erläuterte Hon.-Prof. Dr. Johannes Fischer, Präsident des Landesverwaltungsgerichtes Oberösterreich, die Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, die zu einer grundlegenden Umstellung des Rechtsschutzsystems im österreichischen Verwaltungsrecht – und einer spürbaren Entlastung des fortan nur mehr für Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zuständigen Verwaltungsgerichtshofes – führte. Unterhalb des Verwaltungsgerichtshofes waren Rechtsmittelzuständigkeiten in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten vor 2014 auf neun unabhängige Verwaltungssena-

te und etwa 120 unabhängige Sonderbehörden aufgeteilt – eine unübersichtliche und für den Rechtssuchenden nicht ideale Situation, die teils auf Vorgaben des Unionsrechts, teils auf die Rechtsprechung des EGMR zum Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK) zurückzuführen war. Mit dem Stichtag 1. Jänner 2014 gingen diese Zuständigkeiten auf neun Landesverwaltungsgerichte und zwei Verwaltungsgerichte des Bundes – das Bundesverwaltungs- und das Bundesfinanzgericht – über.

Die Reform kam laut Fischer durchaus einer „Flurbereinigung auf der Rechtsschutzebene“ gleich. Verbesserungspotenzial im Vergleich zur aktuellen Situation sähe Fischer in einer allgemeinen Ermächtigung der Verwaltungsgerichte, den Behörden in bestimmten Fällen Ermittlungsaufträge zur Unterstützung des Rechtsmittelverfahrens zu erteilen; gegenwärtig sei dies nur in vereinzelt Gesetzen, z. B. in der Bundesabgabenordnung oder im Marktordnungsgesetz, vorgesehen. Grundsätzlich biete das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte aber schon jetzt zahlreiche Handhaben, um ein Rechtsmittelverfahren rasch und effizient zu führen.

Rechtsschutzbeauftragter im BMI. Generalprokurator i. R. Prof. Dr. Ernst Eugen Fabrizy, der amtierende Rechtsschutzbeauftragte beim Bundesminister für Inneres, stellte die mit seiner Funktion verbundenen Aufgaben und Befugnisse vor. Diese Aufgaben und Befugnisse seien in den letzten Jahren sukzessive konsolidiert und erweitert worden, zuletzt im Zuge der Einrichtung der Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst (DSN) durch das Staatsschutz- und Nachrichtendienst-Gesetz am 1. Dezember 2021. Erfreulicherweise habe der Gesetzgeber mittlerweile auch die Anzahl der stellvertretenden Rechtsschutzbeauftragten (auf derzeit fünf) angehoben.

Abschließend gab Sektionschef Dr. Vogl einen Überblick zu der bislang noch nicht eingerichteten „Unabhängigen Kontrollkommission Verfassungsschutz“, die als unabhängiges und weisungsfrei gestelltes Organ die Verfassungsschutzbehörden kontrollieren soll. Ihre drei Mitglieder werden auf Vorschlag des Hauptausschusses vom Nationalrat für eine Funktionsperiode von zehn Jahren gewählt; bislang hat der Nationalrat über die Wahl noch nicht entschieden.

Die Neustrukturierungen seien durchwegs vom Gedanken der Effizienz sowie der Qualitätssteigerung getragen, resümierte Vogl. Bei einigen Reformen habe es nur ein kurzes „window of opportunity“ gegeben; um dieses zu nützen, sei neben transparenter Kommunikation ein pragmatischer Zugang der Beteiligten erforderlich gewesen. So konnten teils jahrzehntelange Diskussionen und Planungen letztlich zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden.

Gregor Wenda
Bernhard Krumphuber