



**UNHCR-Analyse
des Entwurfs für ein
BBU-Errichtungsgesetz**

www.unhcr.at

I. Einleitung

Dem UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Die überwachende Funktion von UNHCR ist ein integrativer und wesentlicher Bestandteil zur Wahrung des internationalen Flüchtlingsschutzes und explizit in Artikel 8 seiner Satzung festgelegt. Demnach sorgt UNHCR für den Schutz der Flüchtlinge, die unter seine Zuständigkeit fallen, indem u. a. der Abschluss und die Ratifizierung von internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge gefördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorgebracht werden. Teil dieses humanitären Mandats von UNHCR ist die Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Vor diesem Hintergrund nimmt UNHCR zum vorliegenden Entwurf für ein „Bundesgesetz, mit dem die Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung errichtet und das BFA-Verfahrensgesetz, das Asylgesetz 2005 und das Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 geändert werden (BBU-Errichtungsgesetz – BBU-G)“ wie folgt Stellung:

II. Grundsätzliche Anmerkungen zur Novelle

Das Asylverfahren ist für Menschen, die vor Verfolgung oder anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen aus ihren Heimatländern geflohen sind von zentraler Bedeutung. In diesem Verfahren wird darüber entschieden, ob sie in dem Land, in dem sie um Schutz ansuchen, Schutz finden können, oder ob sie in ihre Heimatländer oder in Drittländer zurückkehren müssen. Da Fehlentscheidungen im Asylverfahren, insbesondere dann, wenn sie zu einer Rückführung ins Herkunftsland führen, irreversible Folgen für die Betroffenen haben können, sind Schutzmechanismen erforderlich, die sicherstellen, dass Personen, die internationalen Schutz bedürfen, tatsächlich Schutz erhalten.

Die Schaffung der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (kurz „Bundesagentur“) verfolgt laut den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf u. a. das Ziel, „der starken Abhängigkeit gegenüber externen Leistungserbringern“ zu begegnen, die bislang viele der zukünftigen Aufgaben der Bundesagentur wahrgenommen haben bzw. wahrnehmen. Nach Ansicht von UNHCR würde auf diese Weise ein Asylsystem geschaffen, das unter Ausschluss jeglicher AkteurInnen aus der Zivilgesellschaft allein von staatlichen Institutionen administriert wird und damit einem „geschlossenen System“ gleichkommt. „Geschlossene Systeme“ bergen jedoch stets die Gefahr in sich, intransparent sowie mangels durchgehender externer Kontrolle fehleranfällig und qualitativ ungenügend zu agieren. Diesem Umstand trägt auch UNHCR bei der Implementierung von Hilfsprogrammen Rechnung. So wird beispielsweise ein erheblicher Anteil von Unterstützungsleistungen von Nichtregierungsorganisationen erbracht, um deren spezielle Expertise und Erfahrung einzubringen. Weiters unterliegen die UNHCR-Programme einem „Monitoring“ durch externe Akteure und werden Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen, systematisch in die Gestaltung der Programme eingebunden.

UNHCR warnt aus diesem Grund davor, ein derartiges „geschlossenes System“ wie die geplante Bundesagentur zu etablieren und empfiehlt, auch in Zukunft AkteurInnen aus der

Zivilgesellschaft und deren Expertise als Unterstützung und gegebenenfalls hilfreiches Korrektiv zur bestmöglichen Vermeidung von Fehlleistungen in das Asylsystem einzubinden.¹

Besonders wichtig erscheint die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen im Bereich der Rechtsberatung und -vertretung von Asylsuchenden, da für ein faires und effizientes Asylverfahren die Unabhängigkeit der Beratung und Vertretung eine wesentliche Voraussetzung ist. Die Verlagerung dieser Tätigkeit in eine Bundesagentur, die zu 100% im Eigentum des Bundes steht und in welcher der Bundesminister für Inneres ausschlaggebende Einflussnahme auf die wesentlichen Entscheidungen hat, scheint mit dem Erfordernis der Unabhängigkeit in Widerspruch zu stehen und gefährdet daher die Rechtsstaatlichkeit im menschenrechtlich höchst sensiblen Bereich des Flüchtlingsschutzes. So kann der Bundesminister für Inneres mithilfe seiner Weisungsbefugnis gegenüber dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) auf diese Behörde Einfluss ausüben, während deren Entscheidungen Gegenstand von Rechtsschutzbegehren von RechtsberaterInnen der dem Minister untergeordneten Bundesagentur wären.

Selbst wenn seitens des Bundesministeriums für Inneres im geplanten rechtlichen und organisatorischen Rahmen alles unternommen werden sollte, um eine unabhängige Rechtsberatung sicherzustellen, bestünde jedenfalls der Anschein einer fehlenden Unabhängigkeit. Unabhängigkeit misst sich demnach nicht nur daran, ob und wie Einflussmöglichkeiten ausgeübt werden, sondern ob und wie sie ausgeübt werden könnten.

Ähnlich verhält es sich bei der Rückkehrberatung, wo es nach Ansicht von UNHCR von Vorteil ist, diese weiterhin an unabhängige Organisationen mit einschlägiger Expertise zu übertragen. Denn ein von staatlichen Behörden getrenntes Beratungsangebot wird von KlientInnen erfahrungsgemäß als glaubwürdiger erachtet, was wiederum eine maßgebliche Voraussetzung für Vertrauen in das System und damit für eine Entscheidung zur Rückkehr darstellt.

UNHCR begrüßt das in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf genannte Ziel, eine Qualitätssicherung auf hohem Niveau zu erreichen. Um dies in der Praxis umfassend sicherzustellen, sollten die Mindestqualifikationen von RechtsberaterInnen angepasst und Kriterien für die Qualifikation der herangezogenen DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen ins Gesetz aufgenommen werden. Ebenso sollten regelmäßige Fortbildungsmaßnahmen nicht nur für RechtsberaterInnen, sondern für alle Personen, welche Aufgaben der Bundesagentur erfüllen, vorgesehen werden. Zudem sollte in der Bundesagentur ein internes Qualitätsmanagementsystem für alle Aufgabenbereiche vorhanden sein und Qualitätsstandards in den Rahmenvertrag zwischen dem Bundesminister für Inneres und der Bundesagentur einfließen. UNHCR bietet gerne an, seine Expertise in diesen Bereichen – wie schon bisher – zur Verfügung zu stellen und eng mit der Bundesagentur zu kooperieren.

¹ Vgl. UNHCR, Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonisation of Refugee and Asylum Policies of the European Union, Juni 2000, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3378.html>, Abs. 19.

III. Rechtsberatung

Unabhängigkeit der Rechtsberatung

Gemäß § 2 Abs. 1 Z. 2 des Entwurfs soll die Durchführung der Rechtsberatung vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) sowie vor dem Bundesverwaltungsgericht in den Aufgabenbereich der Bundesagentur fallen und damit nicht mehr von den bisher mit der Rechtsberatung betrauten privaten Organisationen wahrgenommen werden.

Nach Ansicht von UNHCR ist die Rechtsberatung und -vertretung von Asylsuchenden ein Kernelement eines fairen und effizienten Asylverfahrens. Die Rechtsberatung und -vertretung sollte qualitativ und unabhängig erfolgen. Fehlender oder ungenügender rechtlicher Beistand kann einen Verstoß gegen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf darstellen (Art. 13 EMRK, Art. 47 GRC).²

Für UNHCR bedeutet Unabhängigkeit zum einen, dass RechtsberaterInnen gänzlich unabhängig von jener Stelle sein müssen, die über den Schutzanspruch entscheidet.³ Zum anderen ist davon sowohl die rechtliche Unabhängigkeit im Sinne einer formellen Weisungsfreiheit der RechtsberaterInnen als auch deren faktische Unabhängigkeit umfasst, weshalb u. a. Aspekte wie die Ernennung, Entlohnung, Disposition über Arbeitsmittel sowie Freiheit von indirekten Weisungen und Einflüssen im Berufsalltag betroffen sind. Die Unabhängigkeit misst sich nicht daran, ob und wie Einflussmöglichkeiten ausgeübt werden, sondern ob und wie sie ausgeübt werden könnten. Darüber hinaus muss die Unabhängigkeit auch dem Anschein nach gegeben sein. Dies bedeutet insbesondere, dass kein Naheverhältnis zu einer Stelle, die an der Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz beteiligt ist, bestehen darf.⁴

Die Aufgabe von RechtsberaterInnen liegt darin, Asylsuchenden während des Asylverfahrens rechtlichen Beistand zu gewähren, womit sie – wie RechtsanwältInnen, die aber nur relativ wenige Asylsuchende im erst- und zweitinstanzlichen Verfahren vertreten – einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf leisten.⁵ Auch die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf sehen vor, dass die Rechtsberatung der Verfahrenshilfe vorgeht. Im Gegensatz zu RechtsanwältInnen unterliegen RechtsberaterInnen jedoch keinem eigenen Standesrecht, das eine parteiische Vertretung und die Unabhängigkeit von der Gegenpartei und vom Staat sicherstellt.⁶

² EGMR vom 09.10.1979, Nr. 6289/73 (Airey gegen Irland), Rz. 24ff; EGMR vom 16.07.2002, Nr. 56547/00 (P.C. und S. gegen Vereinigtes Königreich), Rz. 99. Im Hinblick auf Asylsuchende vgl. auch EGMR vom 02.02.2012, Nr. 9152/09 (I.M. gegen Frankreich) Rz. 151ff und EGMR vom 21.01.2011, Nr. 30696/09 (M.S.S. gegen Belgien und Griechenland), Rz. 301 und 319.

³ UNHCR Discussion Paper Fair and Fast – Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, 25. Juli 2018, <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>, S. 14; in Bezug auf unbegleitete Kinder und Jugendliche vgl. auch UNHCR, Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren, April 2018, <https://www.refworld.org/docid/5b03cd494.html>, S. 20; auch Art. 26 Abs. 2 der Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) sieht vor, dass Rechtsberatung und -vertretung nur durch Personen, deren Interessen nicht mit denen der AntragstellerInnen in Konflikt stehen oder stehen könnten, erfolgt.

⁴ UNHCR, Standards für Rechtsberatung und Rechtsvertretung, März 2012, <https://www.refworld.org/docid/531085f44.html>, S. 59f; UNHCR, Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren, September 2013, <https://www.refworld.org/docid/531085104.html>, S. 46.

⁵ Vgl. Fußnote 2.

⁶ Vgl. § 9 Abs. 2 Rechtsanwaltsordnung – RAO (Verpflichtung, die Rechte ihrer Partei gegen jedermann mit Eifer, Treue und Gewissenhaftigkeit zu vertreten), § 1 Abs. 1 RAO (Verbot, beide Teile eines Rechtsstreits zu beraten), § 20 RAO (Verbot, ein besoldetes Staatsamt (mit Ausnahme des Lehramts) auszuüben), § 1 (keine behördliche Ernennung erforderlich), § 33 RAO (Ausübung des Disziplinarrechts durch die Organe der Rechtsanwaltschaft selbst).

Wenngleich die Regelung in § 13 Abs. 1 des Entwurfs, wonach RechtsberaterInnen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe unabhängig sind und sie diese weisungsfrei wahrzunehmen haben, als Bekenntnis zur Unabhängigkeit der Rechtsberatung betrachtet werden kann, stellt sich die Frage, inwieweit diese Regelung die gebotene Unabhängigkeit von RechtsberaterInnen tatsächlich gewährleisten kann. So halten die Erläuterungen zu dieser Bestimmung ausdrücklich fest, dass nur die inhaltliche Beratungstätigkeit weisungsfrei ausgeübt werden soll, während die Dienstaufsicht weiterhin beim Vorgesetzten – und somit letztendlich im Einflussbereich des Bundesministers für Inneres – liegen soll. Dem Bundesminister für Inneres soll es nämlich obliegen, die Grundsätze der Geschäftspolitik festzulegen und einen Rahmenvertrag mit der Bundesagentur über (unter anderem) die zu erbringenden Leistungen, die Auswahl der RechtsberaterInnen und die Vorgangsweise bei Pflichtverletzungen durch RechtsberaterInnen abzuschließen. Die Tatsache, dass dabei das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (BMVRDJ) herzustellen wäre, ändert wenig am maßgeblichen Einfluss, den der Bundesminister für Inneres auf die konkrete Ausgestaltung der Rechtsberatung haben würde, und würde überdies nur für die Rechtsberatung in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gelten.

Zudem käme dem Bundesminister für Inneres durch die Ausübung sämtlicher Gesellschafterrechte, die Bestellung der Geschäftsführung und der Hälfte der Aufsichtsratsmitglieder sowie die Weisungsbefugnis gegenüber der Geschäftsführung insgesamt eine „ausschlaggebende Einflussnahme auf die wesentlichen Entscheidungen der Bundesagentur“ zu. Dass für die Rechtsberatung ein mit Handlungsvollmacht ausgestatteter Bereichsleiter vom BMVRDJ bestellt werden soll, könnte daran nichts ändern, da besagter Bereichsleiter den Weisungen der Geschäftsführung unterliegen soll. Im Ergebnis bedeutet dies, dass sowohl jene Behörde, die asylrechtliche Entscheidungen erlässt (BFA), als auch die geplante Bundesagentur, die einen effektiven Rechtsschutz gegen ebendiese Entscheidungen sicherstellen soll, im unmittelbaren Einflussbereich des Bundesministers für Inneres liegen würden.

Selbst wenn seitens des Bundesministers für Inneres im geplanten rechtlichen und organisatorischen Rahmen alles unternommen werden sollte, um eine unabhängige Rechtsberatung sicherzustellen, bestünde aufgrund der dargelegten Umstände jedenfalls der Anschein einer fehlenden Unabhängigkeit. Dies wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass die Bundesagentur berechtigt wäre, ihrer Firma das Bundeswappen beizusetzen (§ 1 Abs. 6 des Entwurfs). Mögliche Zweifel an der Unabhängigkeit der Rechtsberatung beeinträchtigen jedoch das Vertrauensverhältnis zwischen Asylsuchenden und RechtsberaterInnen, was sich wiederum unmittelbar auf die Qualität der Beratung auswirken würde.

Nach Ansicht von UNHCR ist der vorliegende Gesetzesentwurf somit kein taugliches Mittel, um eine unabhängige Rechtsberatung im Sinn der oben dargelegten Voraussetzungen zu gewährleisten.

Unparteilichkeit der Rechtsberatung

RechtsberaterInnen müssen nach Ansicht von UNHCR nicht nur unabhängig sein, sondern auch stets im Interesse der Asylsuchenden handeln.⁷ Sie müssen sich ausschließlich am Wohl und an berechtigten Wünschen der Asylsuchenden orientieren und ihre Tätigkeit entsprechend ausrichten.⁸ Dabei ist es auch erforderlich, dass – nach entsprechender

⁷ UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final, January 2012, <https://www.refworld.org/docid/4f3281762.html>, S. 18. Auch in den Erläuterungen zur Asylgesetz-Novelle 2011 wurde ausgeführt, dass der Rechtsberater die Interessen des Drittstaatsangehörigen wahrzunehmen und ihn juristisch umfassend zu beraten hat (RV 1078 BgNR XXIV. GP. S. 5).

⁸ UNHCR, UNHCR-Empfehlungen zur Beratung und Rechtsvertretung im neuen Schweizer Asylverfahren, 2019, <https://www.refworld.org/docid/5cae4b424.html>, S. 4.

Information über die Erfolgsaussichten – auf Wunsch von Asylsuchenden durch den/die RechtsberaterIn eine substantiierte, individuell begründete Beschwerde erhoben wird, in der der Standpunkt des/der Asylsuchenden zum Ausdruck gebracht wird. Aufgabe von RechtsberaterInnen ist es, in jedem Verfahrensstadium den Standpunkt der Asylsuchenden mit dem rechtlichen und faktischen Wissen der RechtsberaterInnen zu vereinen.⁹ UNHCR ist darüber hinaus der Ansicht, dass der Anspruch auf Rechtsberatung und -vertretung unabhängig von den Erfolgsaussichten des Falles bestehen muss.¹⁰

Die im Gesetzesentwurf enthaltene Vorgabe, wonach RechtsberaterInnen – wie schon bisher – die Beratungstätigkeit „objektiv“ durchzuführen haben, sollte nach Ansicht von UNHCR keinesfalls im Sinn einer unparteiischen Tätigkeit verstanden und daher durch einen Verweis auf die Pflicht zur Wahrnehmung der berechtigten Interessen von Asylsuchenden ersetzt werden. Dies erscheint auch insofern geboten, als aufgrund der Dienstaufsicht des Bundesministers für Inneres über die RechtsberaterInnen anderenfalls ein Interessenskonflikt zwischen Befolgung dienstrechtlicher Vorgaben einerseits und der Verfolgung der berechtigten Interessen der Asylsuchenden andererseits nicht ausgeschlossen werden kann.

Umfang der Rechtsberatung

Die in §§ 48ff BFA-VG sowie in § 29 Abs. 4 AsylG 2005 vorgesehenen Änderungen regeln den Anspruch auf Rechtsberatung im Verfahren vor dem BFA neu.

UNHCR bedauert, dass die Neuregelung zu einer weiteren Beschränkung des derzeit ohnehin bereits eingeschränkten Anspruchs auf Rechtsberatung im Verfahren vor dem BFA führen würde. Unabhängige und qualitätsvolle Rechtsberatung und -vertretung sollte vielmehr während des gesamten Asylverfahrens – also von der Antragstellung bis zum Vorliegen einer nicht weiter anfechtbaren Entscheidung – kostenlos gewährleistet sein.¹¹ Dies ist auch im Interesse des Staates, da dies nicht nur zu mehr Fairness, sondern erfahrungsgemäß auch zu höherer Effizienz und einer Verfahrensbeschleunigung führt.¹²

Besonders bedenklich erscheint der Vorschlag, einen Anspruch auf Rechtsberatung im Zulassungsverfahren lediglich dann einzuräumen, wenn nach einer Mitteilung, dass beabsichtigt ist, den Antrag auf internationalen Schutz zurück- oder abzuweisen (§ 29 Abs. 3 AsylG), eine weitere Einvernahme zur Wahrung des Parteiengehörs innerhalb von längstens 72 Stunden erfolgen soll. Auf diese Weise läge es letztendlich ausschließlich im Ermessen der Behörde, ob – abhängig vom Termin der Einvernahme – ein/e Asylsuchende/r Anspruch auf Rechtsberatung hätte oder nicht.

In diesem Zusammenhang spricht sich UNHCR auch dagegen aus, dass die bisher vorgesehene „Mindestwartefrist“ von 24 Stunden zwischen einer Mitteilung nach § 29 Abs. 3 AsylG und einer weiteren Einvernahme zur Wahrung des Parteiengehörs entfallen soll. Diese Frist hat den Zweck, Asylsuchenden Zeit für die Rechtsberatung und Vorbereitung der Einvernahme einzuräumen.¹³

⁹ UNHCR, Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren (Fn. 4), S. 33; UNHCR, Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren (Fn. 3), S. 42. Vgl. auch VfGH vom 24.06.1998, G31/98 (u.a.).

¹⁰ UNHCR, Comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation – COM(2016) 467, S. 15, wird demnächst auf www.refworld.org veröffentlicht werden.

¹¹ UNHCR Discussion Paper Fair and Fast (Fn. 3), S. 13 und 15; UNHCR, Comments on the Proposal for an Asylum Procedure Regulation (Fn. 10), S. 15.

¹² UNHCR Discussion Paper Fair and Fast (Fn. 3), S. 13.

¹³ RV 952 BlgNR XXII. GP.

Der Vorschlag, dass Rechtsberatung vor dem BFA ausschließlich in den Amtsstunden des BFA stattfinden soll, ist insofern problematisch, als dadurch der Zugang zu Rechtsberatung eingeschränkt werden würde, vor allem für Asylsuchende, denen eine Anordnung zur Unterkunftnahme für ein bestimmtes Quartier erteilt wurde oder die in schwer erreichbaren Quartieren leben. Für Asylsuchende, die einer Gebietsbeschränkung unterliegen und damit den politischen Bezirk, in dem sie untergebracht sind, nicht verlassen dürfen, ist hingegen die Örtlichkeit der Rechtsberatung von entscheidender Bedeutung. Über diese sagt der Gesetzesentwurf jedoch kaum etwas aus, wobei es bedenklich erscheint, dass laut dem Vortrag an den Ministerrat betreffend „BBU bzw. Neugestaltung der Rechtsberatung im asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren“ vom 14. März 2019¹⁴ im Rahmenvertrag bezüglich des Orts der Leistungserbringung der Rechtsberatung explizit nur auf die vier Standorte des Bundesverwaltungsgerichts verwiesen wird.

Zusammenfassend empfiehlt UNHCR, einen Anspruch auf umfassende Rechtsberatung und -vertretung in allen asylrechtlichen Verfahren vor dem BFA vorzusehen und dafür Sorge zu tragen, dass diese in jeder Hinsicht – also örtlich, zeitlich und finanziell – für alle Asylsuchenden gut erreichbar ist.¹⁵

Qualität der Rechtsberatung

Für eine qualitativ hochwertige Rechtsberatung und -vertretung sind u. a. eine gute Ausbildung der RechtsberaterInnen und ausreichende Kapazitäten erforderlich.¹⁶

Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden die bisherigen Anforderungen an die RechtsberaterInnen übernommen. Aus Sicht von UNHCR sollte eine Neuregelung außerdem zum Anlass genommen werden, die Mindestanforderungen an die Qualifikationen von RechtsberaterInnen insofern zu erhöhen, als RechtsberaterInnen (i) über ein abgeschlossenes Studium der Rechtswissenschaften verfügen, (ii) einschlägiges Wissen über das österreichische Asyl- und Fremdenrecht und (iii) Erfahrungen in der Beratungstätigkeit aufweisen sollten.¹⁷

UNHCR begrüßt, dass regelmäßige Fortbildungsmaßnahmen für die von der Bundesagentur beschäftigten RechtsberaterInnen sichergestellt werden sollen. UNHCR regt an, Fortbildungen sowohl im Bereich des Asyl- und Fremdenrechts, der internationalen und europäischen Flüchtlings- und Menschenrechte sowie des Verfahrensrechts als auch im Bereich der Sozialarbeit und Psychologie anzubieten. Für RechtsberaterInnen, die im Zulassungsverfahren als gesetzliche VertreterInnen von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen vor dem BFA und dem BVwG fungieren, sollten zudem besondere kinderspezifische Qualifikationen vorgesehen und entsprechende Fortbildungen angeboten werden. Dazu zählen etwa Kenntnisse im Umgang mit Kindern und Jugendlichen, im Bereich Kinderrechte und Kinderschutz, kind- und geschlechtsspezifische Verfolgung sowie kinderfreundliche Verfahren und Kommunikation.¹⁸ UNHCR bietet gerne an, die Bundesagentur bei Fortbildungsmaßnahmen im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen.

¹⁴ Geschäftszahlzahlen: BMI-LR2230/0074-V/C/2019, BMVRDJ-Pr423.00/0005-III 4/2019, https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/1255863/50_9_mrv.pdf/abaa5fe3-8605-47b0-b97f-530bf91bfcf1.

¹⁵ UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice – Key Findings and Recommendations, März 2010, <https://www.refworld.org/docid/4bab55752.html>, S. 87f.

¹⁶ UNHCR Discussion Paper Fair and Fast (Fn. 3), S. 2.

¹⁷ UNHCR, Erhebungen zu den Qualitätsstandards für die Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren (Fn. 4), S. 46.

¹⁸ UNHCR, Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren (Fn. 2). S. 19f; UNHCR, Vorschläge für ein verbessertes Obsorgesystem für unbegleitete Kinder und Jugendliche in Österreich, 2019, https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/02/AT_UNHCR_Obsorge-%C3%BCr-unbegleitete-Kinder-und-Jugendliche.pdf, S. 16.

UNHCR hat sich in den vergangenen Jahren teils intensiv mit dem Thema einer qualitativ hochwertigen Rechtsberatung im Asylverfahren auseinandergesetzt und Qualitätsstandards für die Rechtsberatung und Rechtsvertretung im Asylverfahren erarbeitet.¹⁹ UNHCR empfiehlt, diese Qualitätsstandards für das interne Qualitätsmanagementsystem in der Bundesagentur zu berücksichtigen bzw. diesen bei der Ausgestaltung des Rahmenvertrags zwischen Bundesminister für Inneres und Bundesagentur (§ 8 des Entwurfs) Rechnung zu tragen.

Schließlich stellt sich für UNHCR die Frage, ob auf Basis der in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung getätigte Annahme, wonach 110 RechtsberaterInnen pro Jahr rund 85.000 Rechtsberatungen und 6.600 Begleitungen zu Gerichtsterminen zu erledigen haben werden, eine hochqualitative Rechtsberatung und -vertretung tatsächlich gewährleistet werden kann. Es darf insoweit nicht außer Acht gelassen werden, dass neben diesen beiden Aspekten auch andere Aufgaben von der Rechtsberatung und -vertretung umfasst sind, wie etwa das Verfassen von Schriftsätzen und Beschwerden oder die Durchführung von Vorbereitungsgesprächen vor Einvernahmen und Verhandlungen bzw. von Nachbesprechungen dazu, und dass insbesondere die Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen auch regelmäßige Beratungen über den Verfahrensstand erfordert.²⁰

IV. Rückkehrberatung

Gemäß § 2 Abs. 1 Z. 3 des Entwurfs soll die Durchführung der Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe eine Aufgabe der Bundesagentur werden.

Nach Ansicht von UNHCR kommt der Rückkehrberatung eine wesentliche Rolle dabei zu, dass gegebenenfalls rückkehrwillige Personen über ihre Möglichkeiten informiert werden und somit eine fundierte Entscheidung über eine freiwillige Rückkehr treffen können. NGOs haben in diesem Zusammenhang erfahrungsgemäß eine besondere Bedeutung, da sie ihren KlientInnen glaubhaft vermitteln können, eine vom Staat und dessen Interessen unabhängige Beratung anzubieten. Die Glaubwürdigkeit des Beratungsangebots wiederum ist eine maßgebliche Voraussetzung für ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen KlientIn und Beratungsinstitution und damit oft ausschlaggebend für eine Entscheidung zur Rückkehr.

Die Übertragung der Durchführung der Rückkehrberatung an die Bundesagentur und damit an eine Institution, die zu 100% im Eigentum des Bundes steht und deren Gesellschafterrechte vom Bundesminister für Inneres und damit jener Stelle ausgeübt werden, die u.a. auch für die Erlassung von Rückkehrentscheidungen zuständig ist, erscheint UNHCR daher nicht zielführend. Es liegt auf der Hand, dass mögliche Zweifel an der Unabhängigkeit der Beratung seitens jener Personen, die diese Beratung in Anspruch nehmen sollen, dazu führen können, dass diese in Zukunft seltener vom Angebot der Rückkehrberatung und der unterstützten Rückkehr Gebrauch machen würden.

Im Sinne höchstmöglicher Effizienz eines funktionierenden und qualitativ hochwertigen Rückkehrsystems empfiehlt UNHCR folglich, die Rückkehrberatung weiterhin an unabhängige Organisationen mit einschlägiger Expertise zu übertragen. Aus denselben Gründen plädiert UNHCR – analog zur Bestimmung in § 14 des Entwurfs bezogen auf RückkehrberaterInnen und MenschenrechtsbeobachterInnen – für eine generelle Trennung zwischen Rechts- und Rückkehrberatung anstelle der bloßen Unvereinbarkeit im Einzelfall.

¹⁹ UNHCR, Erhebungen zu Qualitätsstandards der Rechtsberatung im österreichischen Asylverfahren (Fn. 4), und UNHCR, Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren (Fn. 3); siehe UNHCR, Standards für Rechtsberatung und Rechtsvertretung (Fn. 4).

²⁰ UNHCR, Rechtsvertretung von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren (Fn. 3), S. 26.

V. Dolmetschen

Gemäß § 2 Abs. 1 Z. 5 des Entwurfs wird es Aufgabe der Bundesagentur sein, DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen für asyl- und bestimmte fremdenrechtliche Verfahren zur Verfügung zu stellen.

UNHCR sieht in der zentralen Verankerung von Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen bei der Bundesagentur die Chance, ein einheitliches und transparentes Qualitätsmanagementsystem in diesem Bereich zu etablieren und auf diese Weise die derzeit teils ungenügende Qualität der Sprachmittlung in Asylverfahren zu verbessern.

In diesem Zusammenhang regt UNHCR an, stets auf die höchstqualifizierten DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen (also gerichtlich beeidete oder diplomierte) zurückzugreifen und überdies Mindestanforderungen für die Ausbildung und Leistungserbringung von sowohl bei der Bundesagentur tätigen als auch extern hinzugezogenen, nichtamtlichen DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen gesetzlich zu regeln – ähnlich etwa wie dies in § 13 Abs. 2 und 3 des Entwurfs bezogen auf RechtsberaterInnen vorgesehen ist. Nur so kann sichergestellt werden, dass DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen ausschließlich bei Erfüllung der festgelegten Kriterien zum Einsatz kommen. Ein entsprechendes Anforderungsprofil könnte in Kooperation mit einschlägigen Ausbildungseinrichtungen und Berufsverbänden erarbeitet werden. UNHCR hat sich aufgrund der in diesem Bereich bestehenden Qualitätsmängel beginnend mit seinem vom Bundesministerium für Inneres und dem Europäischen Flüchtlingsfonds ko-finanzieren Projekt „Qualitätsvolles Dolmetschen im Asylverfahren“ (QUADA²¹) in den letzten Jahren intensiv mit qualitativem Dolmetschen im Asylverfahren beschäftigt und bietet gerne seine Expertise an, einen Prozess zur Erarbeitung eines entsprechenden Anforderungsprofils zu unterstützen.

Zudem sollten die Leistungen der DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen fortlaufend einer Evaluierung unterzogen und bei Nichterfüllung der geforderten Mindestvoraussetzungen entsprechende Schritte eingeleitet werden. Ein weiterer Beitrag zur Qualitätssicherung wäre die regelmäßige Absolvierung von einschlägigen Fortbildungsmaßnahmen, die von fachlich qualifizierter Seite durchgeführt werden. Auch diesbezüglich hat UNHCR teils bereits Vorschläge erarbeitet und bietet gerne Unterstützung an.

Gemäß § 15 Abs. 1 des Entwurfs sollen die bei der Bundesagentur beschäftigten DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit unabhängig und weisungsfrei sein. In Ausübung ihrer Tätigkeit sind sie gemäß den Erläuterungen zu § 15 Abs. 2 des Entwurfs AmtsdolmetscherInnen im Sinne von § 39a Abs. 1 AVG. Um jeglichen Anschein einer Befangenheit der DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen hintanzustellen, sollten organisatorische und sonstige geeignete Maßnahmen getroffen werden, um bestmöglich sicherzustellen, dass alle Verfahrensbeteiligten – sowohl das BFA als auch die Asylsuchenden und deren allfällige VertreterInnen – auf ihre unparteiliche Tätigkeit vertrauen. Zudem sollte dafür Sorge getragen werden, dass ein/e Asylsuchende/r bei glaubhaften Umständen einer Befangenheit den/die AmtsdolmetscherIn – entgegen der Bestimmung des § 53 Abs. 1 AVG – ablehnen kann.

Aus den Erläuterungen zu § 15 Abs. 2 des Entwurfs geht weiters hervor, dass die zuständigen Behörden und das Bundesverwaltungsgericht im Bedarfsfall weiterhin auf andere SprachmittlerInnen zurückgreifen werden können. Zur Gewährleistung höchstmöglicher Qualität sollte nach Ansicht von UNHCR auch in derartigen Fällen die Beziehung von DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen ausschließlich durch die Bundesagentur und nicht unmittelbar durch das BFA erfolgen.

²¹ <https://www.unhcr.org/dach/at/was-wir-tun/asyl-in-oesterreich/trainingshandbuch>.

VI. Grundversorgung

Gemäß § 2 Abs. 1 Z. 1 des Entwurfs soll die Durchführung der Versorgung gemäß Art. 6 und 7 der Grundversorgungsvereinbarung, soweit diese dem Bund obliegt, eine Aufgabe der Bundesagentur werden.

Aus Sicht von UNHCR ist es im Rahmen der Schaffung der Bundesagentur essentiell, über diesen allgemeinen Aufgabenbereich hinaus den Leistungsumfang bei der Durchführung der Versorgung konkret zu definieren. Dabei könnten jene Leistungsbereiche, die im Rahmen vergangener Ausschreibungen betreffend die Betreuung in den Stellen des Bundes gefordert wurden, als Grundlage herangezogen und gleichzeitig auf ihre Vollständigkeit und ausreichende Determiniertheit überprüft werden. Wichtige zusätzliche Aspekte betreffen nach Ansicht von UNHCR etwa die Qualität und den Umfang der pädagogischen und psychologischen Betreuung, Maßnahmen zur Verhinderung von Übergriffen und geschlechtsbezogener Gewalt, insbesondere gegenüber Frauen, Kindern und LGBTIQ-Personen, die Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personen und die Berücksichtigung deren etwaiger besonderer Bedürfnisse.

Ebenso wichtig wäre es sicherzustellen, dass das für die Durchführung der Versorgung herangezogene Personal adäquat ausgebildet und ein funktionierendes Qualitätsmanagementsystem in der Bundesagentur vorhanden ist. UNHCR hatte in den letzten Jahren einen regelmäßigen und konstruktiven Austausch mit dem Bundesministerium für Inneres betreffend den Aufbau eines Leistungs- und Qualitätscontrollings und ist gerne bereit, diese Zusammenarbeit mit der Bundesagentur im Rahmen seiner Ressourcen fortzusetzen bzw. gegebenenfalls zu intensivieren.

UNHCR
11. April 2019