

AGENDA ASYL

asylkoordination österreich
Burggasse 81/7
1070 Wien



Diakonie Österreich
Schwarzspanierstr. 13
1090 Wien



Verein Projekt Integrationshaus
Engerthstraße 163
1020 Wien



SOS Mitmensch
Zollergasse 15
1070 Wien

Volkshilfe Österreich
Auersperstraße 4
1010 Wien



Agenda Asyl Stellungnahme zum 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)

Der nunmehr vorliegende Gesetzesentwurf dient der Umsetzung des Vorhabens, die Beratung und Betreuung von Asylsuchenden stärker in der Kompetenz des Innenministers zu verankern. Es stellt einen weiteren Eckstein im Novellierungsstakkato dar, von dem der Asyl- und Fremdenrechtsbereich betroffen ist. Diese rasche Abfolge der Änderungen – erst zuletzt gab es im Bereich der Grundversorgung weitreichende Änderungen mit Wohnsitzauflagen, Wohnsichtbeschränkungen, Anordnung der Unterkunftnahme etc. sowie bei der Erstbefragung mit der Möglichkeit Datenträger von Asylsuchenden auszulesen und Barmittel sicherzustellen. Eine solch rasche Abfolge stellt sowohl für die Betroffenen eine massive Verunsicherung bis hin zur Verschlechterung ihrer Rechtsposition dar, ist aber auch für BeraterInnen und letztlich auch für die für die Vollziehung verantwortlichen Behörden und Gerichtsinstanzen eine Belastung. Der tatsächliche praktische Effekt ist bei etlichen Maßnahmen fragwürdig. So etwa ist nicht erkennbar, wie hoch die Kostenersparnis in der Grundversorgung Bund durch die Konfiszierung eines Kostenbeitrags unterm Strich ist und

ob der Verwaltungsaufwand tatsächlich gedeckt wird. Ähnlich fragwürdig ist die Wohnsitzbeschränkung, bei der nicht einmal erkennbar ist, welches konkretes Ziel damit erreicht werden soll.

Agenda asyl hegt auch Bedenken hinsichtlich der neuerlichen systematischen Änderungen vor dem Hintergrund der im Regierungsprogramm angekündigten Neukodifikation, durch die die Gesetzeslage transparenter und der Vollzug einfacher werden sollte. Es wäre daher naheliegend, die Einrichtung der Bundesagentur mit der geplanten Neukodifikation zusammenzulegen.

Nicht erkennbar ist der Mehrwert der Errichtung der Bundesagentur. Wesentliche Aufgaben (Rechtsberatung, Rückkehrberatung) werden derzeit durch gemeinnützige Organisationen wahrgenommen und erhalten diese dafür auch öffentliche Förderung durch den AMIF und das BMI. Eine Gewinnabsicht oder Gewinnerzielung ist dabei ausgeschlossen. Die Rechtsberatung im erstinstanzlichen (Zulassungs-)Verfahren und die Rückkehrberatung werden überwiegend durch Förderungen der EU umgesetzt. Bei der Rechtsberatung im Beschwerdeverfahren und bei Schubhaft sind derzeit die Fallpauschalen extrem knapp bemessen, sodass bei pflichtgemäßiger Wahrnehmung des Auftrags nicht mit einem Überschuss zu rechnen ist. Wegen der beachtlichen Gewinnerzielung des vom BMI beauftragten Unternehmens ORS ist allerdings die Betreuung der AsylwerberInnen durch den Bund in Kritik geraten. Um dieser Kritik zu begegnen, hätte auch eine Kündigung und Neuaußschreibung der Grundversorgungsleistungen stattfinden können. Ob durch die Umstrukturierung durch die Errichtung einer GesmbH eine Kostenreduktion bei Gewährleistung hoher Standards der Betreuung und Versorgung erreicht werden kann ist fraglich.

Ziel der nun einzurichtenden Bundesagentur ist es laut den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf „der starken Abhängigkeit gegenüber externen Leistungserbringern“ zu begegnen, die bislang viele der zukünftigen Aufgaben der Bundesagentur wahrgenommen haben bzw. wahrnehmen. AkteurInnen aus der Zivilgesellschaft werden durch die neue Agentur kaum mehr Zugang zu den schutzsuchenden Menschen haben. Es wird ein Asylsystem geschaffen, das von staatlichen Institutionen administriert wird und damit einem „geschlossenen System“ gleichkommt. In diesem werden zentrale Unterstützungsleistungen für Schutzsuchende durch eine Agentur erfolgen, die unter der Aufsicht und Weisungsbefugnis des Innenministeriums steht. Gerade im Bereich Rechtsberatung und Rückkehrberatung ist eine nicht der staatlichen Aufsicht unterliegende Tätigkeit ein wichtiges Element eines fairen Verfahrens bzw. einer nicht primär durch staatliche Interessen geleiteten Rückkehrberatung.

Besonders wichtig ist 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 jedoch in Widerspruch zu stehen und gefährdet daher die Rechtsstaatlichkeit im menschenrechtlich höchst sensiblen Bereich des Flüchtlingsschutzes. Ähnlich verhält es sich auch bei der Rückkehrberatung. Ein von staatlichen Behörden getrenntes Beratungsangebot wird von den KlientInnen erfahrungsgemäß als glaubwürdiger erachtet, was wiederum eine maßgebliche Voraussetzung für Vertrauen in das Beratungsangebot und damit oft für eine Entscheidung zur Rückkehr darstellt.

Es ist zu begrüßen, dass die Qualitätssicherung mitbedacht wird. Um den Anspruch auf Qualitätssicherung zu konkretisieren, sollten die Mindestqualifikationen von RechtsberaterInnen angehoben 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.

Agenda Asyl sieht durch die geplante BBU-Agentur keine substantielle Erhöhung der Qualität der Beratung und Betreuung oder der Dolmetschleistungen. Es ist auch nicht nachvollziehbar, dass es der Agentur bedarf, um die Kosten der Betreuung zu senken, weil eine Kostenreduktion eventuell auch durch Alternativen zu erreichen wäre.

Zu einzelnen Bereichen

Rechtsberatung

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

Unabhängigkeit

Agenda Asyl spricht sich gegen die Eingliederung der Rechtsberatung in die Bundesagentur aus, da die Unabhängigkeit nicht mehr gewährleistet wäre. Unabhängigkeit bedeutet nicht nur die rechtliche Unabhängigkeit im Sinne einer formellen Weisungsfreiheit der RechtsberaterInnen, sondern auch deren faktische Unabhängigkeit, weshalb u.a. Aspekte wie die Ernennung, Entlohnung, Disposition über Arbeitsmittel sowie Freiheit von indirekten Weisungen und Einflüssen im Berufsalltag betroffen sind.

Wenn auch nur der Anschein vorliegt, dass eine Verbindung zu jener Stelle besteht, die an der Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz beteiligt ist, können RechtsberaterInnen als nicht mehr unabhängig angesehen werden.

Die Aufgabe von RechtsberaterInnen liegt darin, Asylsuchenden während des Asylverfahrens rechtlichen Beistand zu geben, womit sie wie RechtsanwältInnen zu einem Verfahren nach rechtsstaatlichen Grundsätzen beitragen. Im Gegensatz zu RechtsanwältInnen unterliegen RechtsberaterInnen jedoch keinem eigenen Standesrecht, das eine parteiische Vertretung und die Unabhängigkeit von der Gegenpartei und vom Staat sicherstellt.

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 wird, während die Dienstaufsicht weiterhin beim Vorgesetzten liegen soll. Damit kann letztendlich Bundesministers für Inneres Einfluss auf die Rechtsberatung ausüben. Es soll diesem 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 ist, ändert wenig am maßgeblichen Einfluss, den der Bundesminister für Inneres auf die konkrete Ausgestaltung der Rechtsberatung hat und gilt überdies nur für die Rechtsberatung in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht.

Zudem kommt 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, kann daran auch nichts ändern, da besagter Bereichsleiter den Weisungen der Geschäftsführung unterliegt. Im Ergebnis bedeutet dies, dass sowohl jene Behörde, die asylrechtliche Entscheidungen erlässt (BFA), als auch die Bundesagentur, die einen effektiven Rechtsschutz gegen ebendiese Entscheidungen sicherstellen soll, im unmittelbaren Einflussbereich des Bundesministers für Inneres liegen.

Zweifel an der Unabhängigkeit der Rechtsberatung beeinträchtigen das Vertrauensverhältnis zwischen Asylsuchenden und RechtsberaterInnen, was sich wiederum unmittelbar auf die Qualität der Beratung auswirkt.

Den Erläuterungen entsprechend soll der Rechtsberatung durch eine entsprechende Perspektivenabklärung eine Art Vorprüfungsfunktion zukommen. Eine solche Vorprüfung lässt sich mit der EU-Verfahrensrichtlinie nicht vereinbaren, da diese eine gerichtliche Überprüfung bei Einschränkungen der Rechtsberatung vorsieht.

RechtsberaterInnen sollten, vergleichbar mit Rechtsanwälten, im Interesse der Asylsuchenden handeln. Das bedeutet, dass sie auf Wunsch von Asylsuchenden eine substantiierte, individuell begründete Beschwerde erheben, in der der Standpunkt des/der Asylsuchenden zum Ausdruck gebracht wird. Die im Gesetzesentwurf enthaltene Vorgabe, wonach RechtsberaterInnen – wie schon bisher – die Beratungstätigkeit „objektiv“ durchzuführen haben, sollte keinesfalls im Sinn einer unparteiischen Tätigkeit verstanden und daher durch einen Verweis auf die Pflicht zur Wahrnehmung der Interessen von Asylsuchenden ersetzt werden.

Einschränkung der Rechtsberatung

Der Anspruch auf Rechtsberatung im Zulassungsverfahren soll künftig lediglich dann bestehen, 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. Damit liegt es ausschließlich im Ermessen der Behörde, ob – abhängig vom Termin der Einvernahme – ein/e Asylsuchende/r Anspruch auf Rechtsberatung hat oder nicht.

Diese Neuregelung führt zu einer weiteren Beschränkung des derzeit ohnehin bereits eingeschränkten Anspruchs auf Rechtsberatung im Verfahren vor dem BFA. Die verpflichtende Rechtsberatung im Zulassungsverfahren war – so der Gesetzgeber zur damaligen Einführung – im Besonderen der hohen Komplexität dieses Verfahrensabschnitts geschuldet. An diesem Befund hat sich in der Zwischenzeit nichts geändert, daher sollte zumindest die bestehende Regelung beibehalten werden.

In diesem Zusammenhang möchten wir noch kritisch anmerken, dass die Mindestwartefrist von 24 Stunden entfallen soll, die für die Rechtsberatung vor der Einvernahme zur Wahrung des Parteiengehörs eingeräumt wird. Sie war dazu gedacht, den RechtsberaterInnen genügend Zeit für Akteneinsicht, ein Beratungsgespräch und die Vorbereitung des Asylsuchenden auf die Einvernahme geben. Aus welchen Gründen diese Frist entfallen soll ist nicht erkennbar und erscheint eine Beibehaltung auch im Hinblick auf die zügige Durchführung des Verfahrens nicht erforderlich.

Im Falle eines Festnahmeauftrages gemäß § 34 Abs 3 Z 1 kann nach dem Entwurf Rechtsberatung nach Maßgabe der faktischen Möglichkeit gemäß § 49 gewährt werden. Die Beratung und Vertretung durch den Rechtsberater kann also künftig entfallen, die Rechtsberatung quasi nachgeholt werden im Fall der Erlassung eines Schubhaftbescheides, die sich dann auch auf die unmittelbar vorangegangene Festnahme und Anhaltung beziehen kann. Sollte in der Folge keine Schubhaft oder Gelinderes Mittel verhängt werden, bleibt der Rechtsschutz der Betroffenen auf der Strecke.

Entfallen soll künftig die Rechtsberatung vor dem Bundesverwaltungsgericht bei Entscheidungen zur Aufhebung bzw. Verkürzung eines Einreise- oder Aufenthaltsverbotes,

zur Ausstellung eines Fremden- oder Konventionsreisepasses wie auch bei Entscheidungen nach dem VVG, womit Fälle der Beugehaft umfasst sind, entfallen. Dass mit dem Entfall einer Unterstützung und Beratung beim Einbringen einer Beschwerde und im Beschwerdeverfahren wie auch bei der Beischaffung eines Dolmetschers/einer Dolmetscherin stets ein Rechtsschutzverlust bzw. eine Rechtsschutzreduktion einhergeht, ist evident.

Diese Ausnahmen vom Anspruch auf Rechtsberatung sollten gestrichen werden.

Weiters wird der Zugang zu Rechtsberatung auf die „Amtsstunden“ des BFA eingeschränkt, was die Erreichbarkeit der Rechtsberatung für jene AsylwerberInnen, die zum BFA anreisen müssen oder AsylwerberInnen, deren Aufenthalt auf einen Bezirk beschränkt ist, unterbindet. Anstatt Rechtsberatung einzuschränken, erachten wir Information, Beratung und gegebenenfalls kompetente Vertretung in allen Verfahrensstadien als notwendig, um rasche und rechtsstaatlich korrekte Verfahren durchzuführen.

Rechtliche Unterstützung in Verfahren vor dem BFA sollte daher ausgebaut werden und jedenfalls gewährleistet werden, dass diese örtlich, zeitlich und finanziell – für alle Asylsuchenden gut erreichbar ist.

Qualifikation der RechtsberaterInnen

Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden die bisherigen Anforderungen an die RechtsberaterInnen übernommen. Die Neuregelung sollte zum Anlass genommen werden, die Mindestfordernisse an die Qualifikationen von RechtsberaterInnen zu erhöhen. Die RechtsberaterInnen sollten über ein abgeschlossenes Studium der Rechtswissenschaften verfügen, einschlägiges Wissen über das österreichische Asyl- und Fremdenrecht und Erfahrungen in der Beratungstätigkeit aufweisen müssen.

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 vorgesehen werden.

Rückkehrberatung

Agenda Asyl hegt Zweifel, ob die Übertragung der Rückkehrberatung an die Bundesagentur zielführend ist. Es wird die Rückkehrberatung an eine Institution übertragen, 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. Unabhängigkeit der Beratung würde hingegen das Vertrauen der Personen, die diese Beratung in Anspruch nehmen, erhöhen. Ein Naheverhältnis zu staatlichen Institutionen, die auch die (unfreiwillige) Ausreise des Beratenen forcieren, ist für die Akzeptanz des Rückkehrangebotes eher hinderlich.

DolmetscherInnen

Die Eingliederung von DolmetscherInnen in die Agentur sollte genutzt werden, um einheitliche Qualitätsstandards für das Übersetzen und Dolmetschen festzulegen. Mindestanforderungen für die Ausbildung und Leistungserbringung von sowohl bei der Bundesagentur tätigen als auch extern hinzugezogenen, nichtamtlichen DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen sollten gesetzlich geregelt werden, analog den RechtsberaterInnen. Da eine korrekte Übersetzung von enormer Bedeutung für Asyl- und fremdenrechtliche Verfahren ist, sollten die Leistungen der DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen fortlaufend einer Evaluierung unterzogen werden.

Grundversorgung

Agenda Asyl regt an, AsylwerberInnen den Kontakt mit NGOs und Zivilgesellschaft in den Betreuungseinrichtungen des Bundes zu ermöglichen. Damit könnte ein Zugang zu unabhängiger Information und Beratung ermöglicht werden. AsylwerberInnen haben während ihres Aufenthalts in der Betreuungsstelle des Bundes ein lediglich geduldetes Aufenthaltsrecht in dem Bezirk der Betreuungsstelle, können demnach nicht von sich aus Beratungsstellen von NGOs aufsuchen. Rechtsmittel gegen eine Einschränkung oder den Entzug von Grundversorgungsleistungen wären künftig durch RechtsberaterInnen einzulegen, die im selben System beschäftigt sind. Dieser Interessenskonflikt kann dazu führen, dass die Anliegen der AsylwerberInnen nicht vertreten werden und sie ihre Rechte nicht effizient durchsetzen können.

Wien, 12. April 2019