



Amt der Wiener Landesregierung

Magistratsdirektion der Stadt Wien
Geschäftsbereich Recht
Rathaus, Stiege 8, 2. Stock, Tür 428
1082 Wien
Tel.: +43 1 4000 82312
Fax: +43 1 4000 99 82310
E-Mail: post@md-r.wien.gv.at
www.wien.at

Bundesministerium
für Inneres

MDR - 238469-2019-4
Entwurf eines Bundesgesetzes,
mit dem die Bundesagentur für
Betreuungs- und Unterstützungs-
leistungen Gesellschaft mit
beschränkter Haftung errichtet
und das BFA-Verfahrensgesetz,
das Asylgesetz 2005 und das
Grundversorgungsgesetz –
Bund 2005 geändert werden
(BBU-Errichtungsgesetz – BBU-G);
Begutachtung;
Stellungnahme

Wien, 12. April 2019

zu BMI-LR1330/0003-III/1/c/2019

Zu dem mit Schreiben vom 15. März 2019 übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, 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), wird wie folgt Stellung genommen:

Zu Artikel 1 (Errichtung der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung)

Zu §§ 1, 2:

Als Ziel der Reform wird u. a. die unabhängige und objektive Rechtsberatung sowie die qualitativ hochwertige Rückkehrberatung genannt.

Diese Leistungen sollen künftig anstelle von Verträgen mit nichtstaatlichen Organisationen (Evangelische Diakonie und Österreichische Volkshilfe) durch eine Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (gemeinnützige GmbH), deren Anteile zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich stehen und deren gesellschaftliche Rechte vom Bundesministerium für Inneres wahrgenommen und kontrolliert werden, erbracht werden.

Das Ziel der Kostenersparnis soll den Unterlagen zum Gesetzesentwurf zufolge durch die Reduzierung der Rechtsberatung – wohl auch in qualitativer Hinsicht – erreicht werden. Das widerspricht jedoch nicht nur den relevanten europäischen Regelungen wie der Grundrechtecharta der Europäischen Union und der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EMRK), sondern auch massiv dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Wichtig ist, dass die Qualität und Unabhängigkeit der Rechtsberatung gesichert ist und diese Beratung die ganz klare Aufgabe hat, auf der Seite der Beratenden zu stehen.

AsylwerberInnen haben nach Art. 20 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (RL 2013/32/EU, Verfahrensrichtlinie) ein Recht auf unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung im Rechtsbehelfsverfahren. Davon ist zumindest die Vorbereitung der erforderlichen Verfahrensdokumente und die Teilnahme der Rechtsberatung bzw. -vertretung an der Verhandlung vor einem erstinstanzlichen Gericht im Namen der antragstellenden Person umfasst. Als einzige Einschränkung ist in Art. 20 Abs. 3 vorgesehen, dass die unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung nicht gewährt wird, wenn nach Einschätzung des Gerichts oder einer anderen zuständigen Behörde das Rechtsmittel keine konkrete Aussicht auf Erfolg hat. Wird diese Entscheidung nicht von einem Gericht getroffen, haben AntragstellerInnen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung.

Nach Art. 21 der Verfahrensrichtlinie kann die unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung zudem auf hilfsbedürftige AntragstellerInnen beschränkt werden. Zudem kann vorgesehen werden, dass Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen unentgeltliche Rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte gemäß Art. 19 der gegenständlichen Richtlinie erteilen. Diese Möglichkeit wird jedoch lediglich für die Information im erstinstanzlichen Verfahren eingeräumt. Für das Rechtsmittelverfahren sieht die Verfahrensrichtlinie vor, dass die Rechtsberatung und -vertretung durch nach nationalem Recht zugelassene oder zulässige Personen erfolgt (vgl. Art. 21 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie). Die Mitgliedstaaten haben sich damit verpflichtet, sicherzustellen, dass die Rechtsberatung und -vertretung nicht willkürlich eingeschränkt und AntragstellerInnen nicht an der effektiven Wahrnehmung ihrer Rechte gehindert werden.

Gemäß Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, hat jede Person ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Jede Person hat zudem das Recht, dass ihre Sache in einem fairen Verfahren behandelt wird. Der EuGH betont zudem in seinen Entscheidungen wiederholt, dass im Anwendungsbereich dieses Artikels der Grundsatz der Waffengleichheit zu beachten ist (zuletzt EuGH, 19.06.2018, C-181/16, Rs Gnandi Rz 61). Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten. Dieses Grundrecht gilt sowohl im Asylverfahren, als auch bei der Anordnung von Schubhaft und der Einschränkung oder dem Entzug von Grundversorgungsleistungen.

Der UNHCR sieht es als unabdingbar an, dass Rechtsberatung im Asylverfahren völlig unabhängig ist, um die Integrität des Verfahrens nicht zu gefährden: "It is also essential that legal aid providers be fully independent, well capacitated and resourced to provide appropriate assistance in order to preserve the integrity of the process." (UNHCR: „Fair and Fast: UNHCR Discussion Paper on Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, S. 14).

Im Hinblick auf die in Art. 21 der Verfahrensrichtlinie angeführte Möglichkeit, dass für Rechtsinformationen Fachkräfte oder spezialisierte staatliche Stellen Verfahrens- und Rechtsinformationen im erstinstanzlichen Verfahren erteilen können, hält der UNHCR explizit fest, dass Personen, die Rechtsinformationen erteilen oder rechtsberaten, immer ausschließlich im Interesse der AntragstellerInnen handeln müssen (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, S. 18, 19).

Mit der Eingliederung der Rechtsberatung und -vertretung in eine Bundesagentur, die dem Innenministerium unterstellt ist, besteht die Gefahr, dass essentielle Grundrechte und Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verletzt werden. RechtsberaterInnen, deren Arbeitgeber das Innenministerium ist (auch wenn sie formal bei der Bundesagentur angestellt sind), sind nicht unabhängig – auch wenn sie laut Entwurf weisungsfrei gestellt werden sollen - und können nicht im ausschließlichen Interesse der AntragstellerInnen agieren.

Daher sollte das gegenwärtige bewährte System der Rechtsberatung durch unabhängige nichtstaatliche Organisationen beibehalten werden.

Zu § 3:

Gesetz und Erläuterungen halten fest, dass die Finanzierung der BBU aus den Mitteln des BMI erfolgt. Offen bleibt, welche Mittel hierfür eingesetzt werden. Das bestehende Finanzierungsmodell nach der Art. 10 der Grundversorgungsvereinbarung hat hiervon jedenfalls unberührt zu bleiben.

Zu § 13:

§ 13 BBU-G nennt lediglich formale Anforderungen an die RechtsberaterInnen. Speziell bei weiblichen Geflüchteten sind aber auch weitergehende fachliche Anforderungen (in Bezug auf frauenspezifische Fluchtgründe, geschlechterspezifische Herkunftsländerinformation) und auch persönliche Anforderungen (professioneller und sensibler Umgang mit frauenspezifischen Fluchtgründen) erforderlich.

Im Sinne des Art. 6 EMRK müssen somit bei einer Zentralisation der Rechtsberatung in Form einer Bundesagentur höhere Anforderungen an die RechtsberaterInnen gestellt werden, um die gesetzlich vorgesehene Unabhängigkeit und Objektivität zu gewährleisten. Diese Ansprüche finden auch Deckung in den Erwägungsgründen 29 und 32 der Verfahrensrichtlinie.

So wird in Erwägungsgrund 29 darauf hingewiesen, dass bestimmte AntragstellerInnen unter Umständen auch besondere Verfahrensgarantien - unter anderem aufgrund ihres Geschlechts oder aufgrund von Vergewaltigung oder sonstigen schweren Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt - benötigen. Die Mitgliedstaaten sollten bestrebt sein, antragstellende Personen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, als solche zu erkennen, bevor eine erstinstanzliche Entscheidung ergeht. Eine entsprechende Verpflichtung findet sich auch in Artikel 60 Abs. 3 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, demgemäß

die Vertragsstaaten geschlechtsspezifische Leitlinien und geschlechtersensible Asylverfahren, einschließlich der Bestimmung des Flüchtlingsstatus und des Antrags auf internationalem Schutz, auszuarbeiten haben. Dazu zählt auch die Versorgung der Frauen mit Informationen zu Asylverfahren.

Dementsprechend sind sensibilisierte und ausgebildete RechtsberaterInnen erforderlich, um solchen Verfahrensgarantien zur Umsetzung zu verhelfen. In Erwägungsgrund 32 der Verfahrensrichtlinie wird festgehalten, dass in den Prüfungsverfahren geschlechtsspezifischen Anforderungen Rechnung getragen werden soll, um eine tatsächliche Gleichbehandlung weiblicher und männlicher Antragsteller zu gewährleisten. Insbesondere sollten persönliche Anhörungen in einer Weise abgehalten werden, die es weiblichen und männlichen Antragstellern gleichermaßen ermöglicht, über ihre Erfahrungen in Fällen geschlechtsspezifischer Verfolgung zu sprechen. In Verfahren, in denen auf das Konzept des sicheren Drittstaats, das Konzept des sicheren Herkunftsstaats oder den Begriff des Folgeantrags abgestellt wird, sollte der Komplexität geschlechtsspezifisch begründeter Ansprüche angemessen Rechnung getragen werden.

Um diesem Ziel zu entsprechen, bedarf es neben der behördlichen bzw. gerichtlichen Kenntnis auch RechtsberaterInnen, die geschlechtsspezifische Anforderungen im Verfahren benennen und nötigenfalls einfordern können.

Zu § 15:

Im Gegensatz zu § 13 enthält § 15 BBU-G keinerlei Anforderungen an die von der Bundesagentur zu beschäftigenden DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen. Den Erläuterungen ist lediglich zu entnehmen, dass es sich um AmtsdolmetscherInnen im Sinne des § 39a Abs. 1 AVG handeln soll. Aktuell sind ca. 40 % der asylwerbenden Personen weiblich und werden innerhalb dieser Personengruppe auch frauenspezifische Fluchtgründe vorgebracht werden. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, ist es erforderlich, § 15 BBU-G abzuändern und sicherzustellen, dass

- eine entsprechend hohe Anzahl an DolmetscherInnen beschäftigt wird,
- Asylwerberinnen von DolmetscherInnen unterstützt werden (vgl. Art. 15 Abs. 3 lit. c der Verfahrensrichtlinie, wonach die Mitgliedstaaten soweit möglich einen Dolmetscher des gleichen Geschlechts bereitstellen sollen, wenn die antragstellende Person darum ersucht),
- die DolmetscherInnen mit Formulierungen im Zusammenhang mit frauenspezifischen Fluchtgründen vertraut sind und
- die DolmetscherInnen über geschlechterspezifische Herkunftsländerinformationen verfügen.

Zu Artikel 2 (Änderung des BFA-Verfahrensgesetzes)

Zu Z 9 und 11 (§ 49 und § 52):

Im Unterschied zur geltenden Rechtslage ist beabsichtigt, den Anspruch auf eine kostenlose Rechtsberatung im Zulassungsverfahren entfallen zu lassen. Künftig kann Fremden im offenen Verfahren im Zuständigkeitsbereich des Bundesamtes eine kostenlose Rechtsberatung nach Maßgabe der faktischen Möglichkeiten gewährt werden, wenn es sich nicht

um unbegleitete minderjährige Flüchtlinge handelt. Anstelle der bisher beauftragten Einrichtungen wird die Rechtsberatung ausschließlich von den Beschäftigten der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen GmbH durchgeführt werden. Die Finanzierung der Bundesagentur erfolgt durch das BMI. Das Zulassungsverfahren wird vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA), welches als eine dem Bundesminister für Inneres unmittelbar nachgeordnete Behörde eingerichtet wurde, durchgeführt.

Im zweitinstanzlichen Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist hingegen eine Rechtsberatung weiterhin vorgesehen, doch wird diese künftig von der BBU-GmbH und nicht mehr von jenen drei NGOs durchgeführt, die aktuell vom Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz mit der Durchführung von Rechtsberatung im zweitinstanzlichen Verfahren beauftragt sind. Diesbezüglich entstehen Zweifel an der Gewährleistung eines Art. 6 EMRK sowie Art. 47 EU-Grundrechtecharta-konformen Verfahrens, zumal in Ziel 2 der WFA des Ministerialentwurfs ausdrücklich erwähnt wird, dass durch die Neuorganisation der Rechtsberatung „Beschwerdeverfahren mit einer sehr geringen Erfolgssicht hintangehalten werden sollen“. Durch die starken Anknüpfungspunkte des BFA und der BBU-GmbH an das BMI entstehen Zweifel an der Gewährleistung einer objektiven Rechtsberatung trotz der gesetzlich eingeräumten Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der RechtsberaterInnen.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Maßnahmen können dazu führen, dass asylwerbende Personen keinen ausreichenden Zugang zu Rechtsschutz und Information im Sinne der internationalen Verpflichtungen haben. Insbesondere ist dabei auf die geplante Einschränkung des Zugangs zu einer erstinstanzlichen Rechtsberatung und die nicht ausreichend garantierte Unabhängigkeit und Objektivität der Rechtsberatung im Beschwerdeverfahren hinzuweisen.

Zu Artikel 4 (Änderung des Grundversorgungsgesetzes-Bund 2005)

Zu Z 3 (§ 8 Abs. 1a):

§ 25 des gegenständlichen Entwurfes des BBU-Errichtungsgesetzes ordnet die Ermächtigung zur Datenverarbeitung durch die BBU-GmbH hinsichtlich der personenbezogenen Daten u.a. im Sinne des § 8 Abs. 1 GVG-B 2005 an. Bezuglich dieser Verarbeitungstätigkeit ist – insbesondere aufgrund der erläuternden Bemerkungen, die von der Möglichkeit des Zugangs zum Betreuungsinformationssystem und einer (Weiter-)Verarbeitung der darin enthaltenen Daten sprechen – von einer datenschutzrechtlichen Verantwortlicheneigenschaft (Art. 4 Z 7 Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO) auszugehen.

Nach § 8 Abs. 1 GVG-B 2005 soll ein Abs. 1a eingefügt werden. Danach soll die Bundesagentur hinsichtlich des Betreuungsinformationssystems (§ 8 Abs. 1 GVG-B 2005) als Auftragsverarbeiterin (Art. 4 Z 8 DSGVO) tätig werden.

Dazu wird bemerkt, dass der gesetzlichen Festlegung der Auftragsverarbeiterrolle keine konstitutive Wirkung zukommt und es im Hinblick auf eine konkrete Verarbeitungstätigkeit ein und derselben Person nicht möglich ist, gleichzeitig sowohl die Rolle des Verantwortlichen als auch die Rolle des Auftragsverarbeiters einzunehmen.

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung — Gender-Analyse

Allgemein:

Die durchschnittlichen Gesamtkosten pro Tag und Person in Bundesbetreuung werden im Jahr 2018 mit € 183,- beziffert und sollen durch die Übernahme der Grundversorgungsleistungen durch die BBU GmbH gesenkt werden, was im Hinblick auf die Grundversorgungsvereinbarung ,die einen Betrag von € 180,- vorsieht, kein beachtlicher Betrag sein kann.

Gesetzesvorhaben sind im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung gemäß § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 systematisch auf ihre potentiellen Auswirkungen auf die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu überprüfen (WFA-Gleichstellungsverordnung, BGBl. Nr. 498/2012, i.d.g.F).

Regelungen, die Frauen de jure diskriminieren oder de facto benachteiligen, müssen korrigiert werden. Dies gründet in der Staatszielbestimmung zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in Art. 7 Abs. 2 B-VG und der völkerrechtlichen Verpflichtung Österreichs nach der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. Nr. 443/1982), deren Art. 1 bis 4 Österreich im Verfassungsrang ratifiziert hat. Dem Vorblatt des gegenständlichen Gesetzesentwurfs ist nicht zu entnehmen dass eine solche Überprüfung hinsichtlich der Wirkungsdimension „tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ vorgenommen worden wäre (§ 17 Abs. 1 letzter Satz Bundeshaushaltsgesetz 2013).

Insofern bestehen gewichtige Bedenken, dass die Gesamtheit der vorgeschlagenen Änderungen nicht auf mögliche frauendiskriminierende Auswirkungen überprüft wurde.

Mögliche geschlechtsspezifische Auswirkungen

Der Anteil der Asylwerberinnen in Österreich ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. So erhöhte sich der Frauenanteil unter den AsylwerberInnen laut Asylstatistik des BMI von rund 24 % im Jahr 2015 auf rund 33 % im Jahr 2016 und stieg im Zeitraum Jänner bis September 2018 weiter auf rund 40 % an; auch im Jänner 2019 betrug der Frauenanteil rund 41 %. Die geplanten Änderungen betreffend der Zusammenführung der Rechtsberatung bei der Bundesagentur wirken sich somit zunehmend auf Frauen aus, die bisher zumindest teilweise Zugang zu frauenspezifischer Asylrechtsberatung, wie z. B. der Frauenberatung der Diakonie Wien, hatten.

Abgesehen von der quantitativen Dimension sind Frauen, die vor Verfolgung und Krieg fliehen, auch in qualitativer Hinsicht anders betroffen als Männer. Aufgrund ihres Geschlechts sind sie in allen Phasen der Flucht einem besonderen Risiko ausgesetzt, Opfer von Gewalt und anderen Frauenrechtsverletzungen zu werden. Im Herkunftsland sind es geschlechtsspezifische Gründe, die Frauen zur Flucht veranlassen, darunter Gewalt und strukturelle Diskriminierung. In bewaffneten Konflikten sind Frauen durch weit verbreitete sexualisierte Gewalt oftmals besonders betroffen. Die Flucht erweist sich für Frauen besonders gefährlich, einem hohen Gewaltrisiko sind vor allem allein reisende Frauen, Kinder (insbesondere auch unbegleitete minderjährige weibliche Flüchtlinge), ältere Frauen oder Frauen mit Behinderung ausgesetzt, einschließlich sexualisierter Gewalt durch Schlepper. Dieses Risiko besteht nach Ankunft im Aufnahmeland mangels geschlechtergetrennter Schlafräume und sanitärer Einrichtungen fort. Oft fehlt es auch an Zugang zu reproduktiver Gesundheitsvorsorge. Frauen, die durch erlebte Gewalt oder andere Fluchterfahrungen belastet sind, sind weiters der Gefahr sekundärer Traumatisierung im Rahmen des Asylverfahrens ausgesetzt. Das Risiko frauenspezifischer Frauenrechtsver-

letzungen besteht auch im Falle einer Rückkehr in das Herkunftsland fort.

Die Maßnahmen, zu denen Österreich zum Schutz der Menschenrechte von geflüchteten Frauen verpflichtet ist, sind der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und dem Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu entnehmen. Als Vertragsstaat ist Österreich verpflichtet sicherzustellen, dass Frauen, die geflüchtet sind, nicht in ihren Rechten gemäß diesen völkerrechtlichen Verträgen verletzt werden. Diese internationalen Standards normieren insbesondere die folgenden Rechte von geflüchteten Frauen bzw. korrespondierende Verpflichtungen der Vertragsstaaten:

- Zugang zu Rechtschutz (access to justice) zu den gleichen Bedingungen wie Männer, einschließlich des ungehinderten Zugangs von Frauen zu einem Asylverfahren. Dies impliziert, dass Asylanträge in einem fairen, gendersensiblen, unparteiischen und prompten Verfahren vorgebracht werden können und erledigt werden und, dass geschlechtsspezifische Verfolgung und Gewalt als Fluchtgründe im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt werden.
- Zugang zu Information über ihre Rechte sowie zu Unterkunft, Bildung, Gesundheitsversorgung und anderer sozialen Unterstützung ohne Diskriminierung. Zugang zu objektiver und unabhängiger Rechtsberatung stellt eine wesentliche Grundvoraussetzung für den Zugang zu Rechtschutz dar.
- Sicherstellung, dass Gewalt gegen Frauen als Fluchtgrund im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wird und, dass alle Fluchtgründe geschlechtersensibel ausgelegt werden.
- Bereitstellung ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen für die Umsetzung der genannten Verpflichtungen im Bereich Asyl.
- Schulung von Beamten in Grenz-, Einwanderungs- und Asylbehörden zur Durchführung gendersensibler und nichtdiskriminierender Asylverfahren.

Geschlechtersensible Sprache

Es wird darauf hingewiesen, dass der vorliegende Entwurf im Hinblick darauf, dass er nur eine Generalklausel (§ 30 BBU-Errichtungsgesetz – BBU-G) enthält, nicht dem Erfordernis der sprachlichen Gleichbehandlung von Frau und Mann gerecht wird. Es wäre daher wünschenswert, wenn die betreffenden Gesetze einer umfassenden Prüfung und Korrektur in Hinblick auf eine durchgängige Verwendung geschlechtersensibler Sprache unterzogen würden.

Für den Landesamtsdirektor:

OSR Dr. Peter Krasa

Mag.^a Patricia Sylvia Bukovacz, LL.M.
Senatsrätin

Ergeht an:

1. Präsidium des Nationalrates
2. alle Ämter der Landes-
regierungen
3. Verbindungsstelle der
Bundesländer
4. MA 35
(zu MA 35 – ALL-R/240309/2019)
mit dem Ersuchen um Weiter-
leitung an die einbezogenen
Dienststellen



Dieses Dokument wurde amtssigniert.

Information zur Prüfung des elektronischen Siegels
bzw. der elektronischen Signatur finden Sie unter:
<https://www.wien.gv.at/amtssignatur>