

An das
Bundesministerium für Inneres
Abteilung III/1
BMI-III-1@bmi.gv.at

A-1020 Wien, Engerthstraße 163
Tel.: +43 1 212 35 20
Fax: +43 1 212 35 20 - 30
Mail: info@integrationshaus.at
www.integrationshaus.at
ZVR: 547408906
UID: ATU 5908 65 99

Wien, 12.04.2019

Stellungnahme zum 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)

Vorbemerkung:

Laut den Erläuterungen ist es Ziel des Gesetzes, „externe Leistungsbringer“, die bisher Aufgaben der Betreuung und Unterstützung wahrgenommen hatten, durch eine staatliche Agentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen zu ersetzen.

Damit wird die Zivilgesellschaft aus dem Asylverfahren entfernt und es entsteht ein geschlossenes System ohne Kontrollfunktion durch nichtstaatliche Akteur*innen.

Speziell im Bereich der Rechtsberatung und Rechtsvertretung ist dies äußerst bedenklich. Selbst wenn die Rechtsberater*innen formell unabhängig sind, so unterstehen sie dienstrechtlich dem Bundesminister für Inneres. Somit kontrolliert derselbe Minister, der auch gegenüber der Asylbehörde ein Weisungsrecht hat, letztlich auch die Rechtsberatung, welche Rechtsschutz gegen die Entscheidungen seiner Behörde gewährleisten soll. Angestellte, die nicht nach den Vorstellungen des Bundesministeriums für Inneres agieren, können einfach gekündigt werden. Der Druck, den Interessen des Auftraggebers zu dienen, lastet nun nicht mehr auf privaten großen Organisationen (die dem Druck besser standhalten können), sondern auf den einzelnen Mitarbeiter*innen, die eine Beendigung ihres Dienstverhältnisses befürchten müssen, wenn sie ihre Aufgabe ernstnehmen und die Interessen ihrer Klient*innen vertreten.

Um für die Garantie eines fairen Verfahrens den Kriterien des Europarechts bis hin zu Art. 47 GRC zu entsprechen, würde die Rechtsberatung eine viel deutlichere gesetzliche Absicherung der eigenen Unabhängigkeit benötigen. Im Hinblick auf die dienstrechtliche Zuständigkeit des Bundesministers für Inneres und die sich daraus wohl ergebenden Interessenskonflikte wäre es dringend erforderlich, statt der „Objektivität“ eine Parteilichkeit der Rechtsberater*innen im Sinne einer anwaltlichen Vertretung zu schaffen.

Auch im Bereich der Rückkehrberatung ist die Abkehr vom bisherigen System der privaten Rückkehrberater*innen nicht nachvollziehbar. Gerade in jenem Bereich kann es sehr leicht zu Interessenskonflikten kommen. Wenn die Rückkehrberatung als Teil der Behörde wahrgenommen wird, kann kein Vertrauensverhältnis entstehen, das jedoch für die Institution der Rückkehrberatung entscheidend ist.

Rechtsberatung:

Unzureichende rechtliche Absicherung der „Unabhängigkeit“

Die Bundesagentur ist § 2 Abs. 1 Z. 2 für die Durchführung der Rechtsberatung zuständig.

Die Unabhängigkeit der Rechtsberatung wird durch die im Gesetz vorgegebene Ausgestaltung nicht ausreichend sichergestellt, obwohl ein fehlender oder ungenügender rechtlicher Beistand einen Verstoß gegen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 13 EMRK, Art. 47 GRC) darstellen kann.

Auch wenn die Unabhängigkeit formell im Gesetz vorgegeben ist, so fehlt eine entsprechende Ausgestaltung, um auch eine faktische Unabhängigkeit der einzelnen Rechtsberater*innen zu sichern.

Rechtsberater*innen, welche dienstrechtlich dem Bundesminister für Inneres unterstehen, und somit organisatorisch stark abhängig (bzw. absetzbar) sind, können faktisch nicht unabhängig in ihrer Tätigkeit sein, auch wenn dies im Gesetz formell vorgesehen sein mag.

Die Erläuterungen halten ausdrücklich fest, dass nur die inhaltliche Beratungstätigkeit weisungsfrei ausgeübt wird, während die Dienstaufsicht weiterhin beim/bei der Vorgesetzten und somit letztendlich im Einflussbereich des Bundesministers für Inneres liegen soll.

Dem Bundesminister für Inneres obliegt es, die Grundsätze der Geschäftspolitik festzulegen und einen Rahmenvertrag mit der Bundesagentur über die zu erbringenden Leistungen, die Auswahl der Rechtsberater*innen und die Vorgangsweise bei Pflichtverletzungen abzuschließen. Zusätzlich kommt ihm 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.

Auch wenn für die Rechtsberatung ein*e mit Handlungsvollmacht ausgestattete*r Bereichsleiter*in vom Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz bestellt werden soll, ändert dies wenig am Abhängigkeitsverhältnis, da besagte*r Bereichsleiter*in den Weisungen der Geschäftsführung unterliegt.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass sowohl die Bundesbehörde, welche die asylrechtlichen Entscheidungen erlässt, als auch die Bundesagentur, die einen effektiven Rechtsschutz gegen ebendiese Entscheidungen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl sicherstellen soll, im Einflussbereich des Bundesministers für Inneres liegen.

Gesellschafterrechte

Durch die Gesellschafterrechte, die der Bundesminister für Inneres gem. § 1 Abs. 5 des Errichtungsgesetzes für den Bund ausübt, verfügt er über umfassende Auskunftsrechte gegenüber allen Mitgliedern der Gesellschaft und somit allen Rechtsberater*innen.

Die in § 13 Abs. 1 Errichtungsgesetz vorgesehene Verschwiegenheitspflicht wäre aufgrund der Rechtsprechung des OGH gegenüber dem Bundesminister für Inneres unwirksam.

Somit könnte der Bundesminister für Inneres in den Beschwerdeverfahren Einsicht in die Prozessstrategie erlangen, womit das Recht auf ein faires Verfahren nicht mehr gegeben wäre.

Direkter Einfluss auf Inhalte der Rechtsberatung

Durch § 12 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes hat der Bundesminister für Inneres mit Beschluss für die Geschäftsführung verbindliche allgemeine Grundsätze der Geschäftspolitik und der Unternehmensführung festzulegen. Auch dadurch wird die formelle Unabhängigkeit der Rechtsberatung in weiten Teilen ausgehebelt.

Vorhabensbericht und Aufsichtsrat

Gemäß § 12 Abs. 5 des Entwurfs hat die Bundesagentur jährlich einen Vorhabensbericht, welcher einen Finanz-, einen Kosten- und einen Personalplan enthält, zu erstellen. Für die einzelnen Bereiche werden darin Planungsziele für das darauffolgende Jahr und drei weitere Jahre festgelegt.

Welche Inhalte der Vorhabensbericht regeln kann, wird vom Gesetz nicht näher definiert. In diesem Zusammenhang besteht die Gefahr, dass Vorgaben für die Rechtsberatung bereits im Vorhabensbericht inhaltlich ausgestaltet werden (z.B.: Umgang mit aussichtlosen Beschwerden) und die Rechtsberater*innen im Ergebnis nicht mehr weisungsfrei und unabhängig agieren können. Als besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang die Zustimmung des Bundesministers für Inneres zum Vorhabensbericht herauszuheben, wodurch diesem eine Einflussmöglichkeit auf inhaltliche Angelegenheiten der Rechtberatung eingeräumt werden könnte. Welche Inhalte der Vorhabensbericht regeln darf, sollte bereits per Gesetz näher definiert werden.

„Objektivität“ steht im Widerspruch zur parteiischen Verfahrenshilfe

Durch die Einbettung in eine Bundesagentur wird die auch schon nach bestehender Rechtslage problematische „Objektivität“ der Rechtsberatung noch problematischer.

Wenn die Rechtsberatung schon nicht im Rahmen der Verfahrenshilfe durch Anwält*innen geleistet werde soll, so darf sie jedoch in Hinblick auf Art 6 EMRK und Art 47 GRC sowie der Bestimmungen des VwGVG nicht hinter den Mindestanforderungen der Verfahrenshilfe zurückstehen.

Nach den Erläuterungen geht die Rechtsberatung der Verfahrenshilfe gem. § 8a VwGVG vor, sodass eine solche gemäß § 8a Abs. 1 VwGVG nicht gewährt wird.

Die Rechtsberatung im vorliegenden Entwurf erfüllt jedoch nicht die Kriterien der Verfahrenshilfe, welche durch § 8a VwGVG vorgegeben wird.

Nach § 13 Abs. 1 des Errichtungsgesetzes haben Rechtsberater*innen ihre Tätigkeit „objektiv und nach bestem Wissen“ durchzuführen. Nach dem Wortlaut des geplanten § 52 Abs. 2 BFA-VG beraten und unterstützen Rechtsberater*innen Fremde beim Einbringen einer Beschwerde und im Beschwerdeverfahren. Auch dort wird zwar angeführt, dass sie ihre Beratungstätigkeit „objektiv und nach bestem Wissen“ durchzuführen und den Beratenen die Erfolgsaussicht ihrer Beschwerde darzulegen haben.

§ 8a VwGVG sieht jedoch keine „objektive“, sondern eine „parteiische Vertretung“ im Sinne der Mandant*innen vor. Die Bewilligung der Verfahrenshilfe schließt gem. § 8a Abs. 2 VwGVG das Recht ein, dass der Partei ohne weiteres Begehren zur Abfassung des Rechtsmittels oder zur Vertretung bei der Verhandlung ein*e Rechtsanwalt/Rechtsanwältin beigegeben wird.

Gem. § 9 Abs. 1 RAO sind Rechtsanwält*innen verpflichtet, die Rechte ihrer Parteien „gegen jedermann mit Eifer, Treue und Gewissenhaftigkeit“ zu vertreten. Sie sind befugt, alles, was sie nach dem Gesetz zur Vertretung ihrer Parteien für dienlich erachten, unumwunden vorzubringen, ihre Angriffs- und Verteidigungsmittel in jeder Weise zu gebrauchen, welche ihrem Auftrag, ihrem Gewissen und den Gesetzen nicht widerstreiten. Aus dieser Bestimmung lässt sich ein klarer parteiischer Auftrag an Verfahrenshelfer*innen entnehmen.

Rechtsberater*innen haben ihre Tätigkeit „objektiv“ durchzuführen und den Betroffenen die Aussichten ihrer Beschwerde darzulegen. Die gesetzlich verankerte „Objektivität“ der Rechtsberatung deutet auf ein Gebot der Unparteilichkeit hin, welche dem Wesen der rechtlichen Vertretung „mit Eifer, Treue und Gewissenhaftigkeit“ widerspricht.

Aufgrund der Dienstaufsicht des Bundesministers für Inneres über die Rechtsberater*innen ist bei Beibehaltung der „Objektivität“ ein Interessenskonflikt zwischen Befolgung dienstrechtlicher Vorgaben und der Verfolgung der Interessen der Asylsuchenden vorprogrammiert.

Besonders bedenklich ist die gesetzliche Bestimmung, dass Rechtsberater*innen die Erfolgsaussichten von Beschwerden prüfen und mit den Antragsteller*innen erörtern sollen, um Beschwerden mit einer „sehr geringen Erfolgsaussicht“ zu vermeiden.

Rechtsberater*innen, denen nicht einmal die Absolvierung eines rechtswissenschaftlichen Studiums vorgeschrieben ist, würden somit über die Aussichten von Beschwerden entscheiden, während § 8a VwG VG eine gerichtliche Prüfung dieser Frage vorsieht.

Generell sollte der Abschluss eines Rechtsstudiums Voraussetzung für die Qualifikation als Rechtsberater*in sein. Gem. § 14 schließt die Tätigkeit als Rückkehrberater*in in der Bundesagentur die Verwendung als Menschenrechtsbeobachter*in aus. Angesichts der unterschiedlichen Zielsetzung von Rückkehrberatung und Menschenrechtsbeobachtung ist dies ein wichtiger Grundsatz, um bereits den Anschein von Befangenheit zu verhindern.

Hinsichtlich der Rechtsberatung wurde diese Trennung jedoch aufgeweicht und § 13 Abs. 5 des Errichtungsgesetzes bestimmt, dass lediglich nicht bei derselben Person von dem*derselben Berater*in nicht sowohl Rechts- als auch Rückkehrberatung durchgeführt werden soll.

Diese Differenzierung ist weder sachlich begründet noch nachvollziehbar. Es wird empfohlen, die in § 14 verankerte Trennung auch im Hinblick auf § 13 Abs. 5 festzulegen.

Umfang der Rechtsberatung

§ 52 Abs. 1 BFA-VG sieht eine Reihe von Ausnahmen vor, in denen Rechtsberater*innen nicht tätig werden. Davon sind etwa Kostenersatzentscheidungen, Aufhebung und Verkürzung von Einreise- und Aufenthaltsverboten sowie Entscheidung über die Ausstellung eines Fremden- bzw. Konventionspasses erfasst. Da sich Anträge auf Ausstellung eines Reisedokumentes sowie auf Aufhebung bzw. Verkürzung eines Einreise- oder Aufenthaltsverbotes regelmäßig auf das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens iSd. Art. 8 EMRK bzw. Art. 7 GRC stützen, müsste auch in jenen Verfahren einen Anspruch auf Rechtsberatung und –vertretung vorgesehen werden.

Qualifikation der Rechtsberater*innen

Die bisherigen Anforderungen an die Rechtsberater*innen werden auch im Gesetzesentwurf übernommen. Die Neuregelung sollte jedoch zum Anlass genommen werden, die Mindestfordemisse an die Qualifikationen von Rechtsberater*innen zu erhöhen.

Rechtsberater*innen sollten jedenfalls über ein abgeschlossenes Studium der Rechtswissenschaften verfügen. Zusätzlich sollten sie einschlägiges Wissen über das österreichische Asyl- und Fremdenrecht und Erfahrungen in der Beratungstätigkeit aufweisen.

Unklare Bestimmungen hinsichtlich der Tätigkeit der Rechtsberatung

Es werden in § 13 Errichtungsgesetz, § 52 Abs. 2 BFA-VG keine Qualitätskriterien für die Rechtsberatung genannt. Ebenso wenig wird klargestellt, ob es sich bei Pflichtverletzungen der Rechtsberater*innen ausschließlich um die Umstände des § 13 Abs. 3 handelt oder ob sonstiges Verhalten eine Pflichtverletzung darstellen könnte. Fraglich bleibt, ob die Aufklärung über die Aussichten einer Beschwerde ausschließlich eine Aufklärung darstellt, oder ob es den Rechtsberater*innen auch möglich (bzw. vorgeschrieben) ist, „aussichtslose“ Beschwerde nicht zu verfassen.

In Anbetracht der sensiblen Tätigkeit, die Rechtsberater*innen durchführen, wäre eine solche Präzisierung dringend anzuraten.

Einschränkung der Rechtsberatung im Asylverfahren

Durch § 29 Abs. 4 und 5 AsylG wird der Anspruch auf Rechtsberatung im Zulassungsverfahren wesentlich eingeschränkt. War bislang vorgesehen, dass Asylwerber*innen im Zulassungsverfahren grundsätzlich Anspruch auf Rechtsberatung haben, besagt § 29 Abs. 2 AsylG nunmehr, dass eine Rechtsberatung nur dann stattzufinden hat, wenn nach einer Mitteilung gem. § 29 Abs. 3 Z 3 bis 6 AsylG in einem Zeitraum zwischen 24 und 72 Stunden eine Einvernahme stattfinden soll.

Durch diese Regelung entscheidet faktisch das Bundesamt darüber, ob den Antragsteller*innen Rechtsberatung zukommen soll. Ist dies nicht gewünscht, kann die Einvernahme etwa erst 96 Stunden nach Mitteilung angesetzt werden. Die Bestimmung bietet der Behörde ein ausuferndes Ermessen und ist daher strikt abzulehnen.

Rückkehrberatung

In den zukünftigen Aufgabenbereich der Bundesagentur soll gemäß § 2 Abs. 1 Z. 3 des Entwurfs zum BBU-Errichtungsgesetz die Durchführung der Rückkehrberatung und die Rückkehrhilfe sein. Im Rahmen der Rückkehrberatung werden rückkehrwillige Personen über Möglichkeiten zur freiwilligen Rückkehr beraten und informiert.

Derzeit wird diese Leistung von diversen NGOs erbracht, die in keinem Naheverhältnis zum Staat stehen. Dadurch wird eine vom Staat unabhängige Beratung ermöglicht, die ausschließlich den Bedürfnissen der betroffenen Personen verpflichtet ist. Dies hat ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen den betroffenen Personen und den Beratungsinstitutionen zur Folge. Dieses Vertrauensverhältnis ist im Falle der Übertragung der Zuständigkeit zur Rückkehrberatung an die Bundesagentur in der derzeit bestehenden Form nicht mehr gegeben. Nach dem vorgelegten Entwurf soll die Bundesagentur ausschließlich im Eigentum des Bundes stehen und die Gesellschafterrechte vom Bundesminister für Inneres ausgeübt werden.

Dies hat die Zusammenführung der Kompetenz zur Rückkehrberatung und zur Erlassung von Rückkehrentscheidungen beim Bundesministerium für Inneres zur Folge. Bei den betroffenen Personen könnten dadurch Zweifel an der Unabhängigkeit der Beratung entstehen, die wiederum zu einer geringeren Inanspruchnahme der Rückkehrberatung führen.

Dolmetscher*innen und Übersetzer*innen

Im § 2 Abs. 1 Z. 5 des Entwurfs ist die Zurverfügungstellung von Dolmetscher*innen und Übersetzer*innen als Aufgabe der Bundesagentur festgelegt.

Gemäß § 15 Abs. 1 ist festgelegt, dass die eingesetzten Dolmetscher*innen und Übersetzer*innen bei der Wahrnehmung ihrer Tätigkeit unabhängig sind und diese weisungsfrei ausüben.

Zur Sicherung der unparteiischen Tätigkeit aller am Verfahren beteiligten Parteien – sowohl der Behörden als auch der Asylsuchenden und ihrer Vertreter*innen - sollten entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Es wird empfohlen, zur Sicherung der Qualität der Verfahren gerichtlich beeidete oder diplomierte Dolmetscher*innen und Übersetzer*innen einzusetzen und Mindestanforderungen für durch die Bundesagentur beigezogene externe nichtamtliche Dolmetscher*innen und Übersetzer*innen vorzugeben.

In diesem Zusammenhang ist auf die Expertise und auf eine Einbeziehung von UNHCR hinzuweisen, der sich im Rahmen des Projekts „Qualitätsvolles Dolmetschen im Asylverfahren“ intensiv mit dieser Thematik befasst hat.

Grundversorgung

Gemäß § 2 Abs. 1 Z 1 des Entwurfs soll die Bundesagentur mit der Durchführung der Grundversorgung betraut werden.

Es sollte darauf Bedacht genommen werden, die Leistungen, die im Rahmen der Versorgung und Betreuung von Asylsuchenden geboten werden, zu konkretisieren. Besonderes Augenmerk sollte auf die Qualität der Betreuungsleistungen und die Qualifikation und Eignung des eingesetzten Personals gelegt werden.

In Bezug auf unbegleitete minderjährige Geflüchtete als besonders vulnerable Gruppe von Asylsuchenden sollten entsprechende Standards hinsichtlich Unterkunft, Versorgung und Betreuung festgesetzt werden, die deren besonderen Bedürfnissen gerecht werden. Bereits in der bisherigen Praxis sind zum Teil grobe Missstände, insbesondere hinsichtlich einer kinder- und jugendgerechten Unterbringung, feststellbar.

In diesem Sinne erscheint es dringend notwendig, die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten in Grundversorgung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe unterzubringen.

Viele NGOs haben im Bereich der Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden umfassende Expertise und sollten als Trägereinrichtungen für die Unterbringung und Betreuung einbezogen werden.

Einrichtung einer Ombudsstelle

Aufgrund mehrerer Feststellungen und Formulierungen im Rahmen des vorliegenden Entwurfs liegt die Vermutung nahe, dass die Interessen der Behörden höher bewertet werden könnten als die Interessen von betroffenen Asylsuchenden und die Durchführung der Grundversorgung durch die Bundesagentur sich nachteilig auf die Situation von Asylsuchenden auswirken könnte.

Daher wäre zu empfehlen, eine externe unabhängige Ombudsstelle einzurichten, die in Fällen von Beschwerden von Asylsuchenden in Anspruch genommen werden kann.

Ergeht auch an: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at



DSA Andrea Eraslan-Weninger, MSc
Geschäftsführerin
Verein Projekt Integrationshaus