

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

Caritas

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

Einleitung

Die Caritas bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfes und die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen. Diese erfolgt vor dem Hintergrund der Erfahrungen in unseren Asylrechtsberatungsstellen, dem Rückkehrberatungsprojekt, sowie zahlreicher Grundversorgungseinrichtungen. An diesen Orten leistet die Caritas – entsprechend dem Grundauftrag „Not sehen und handeln“ Hilfe von Mensch zu Mensch. Somit werden viele Menschen beraten und betreut, die von der Einrichtung der Bundesagentur und den damit einhergehenden Änderungen massiv betroffen sein werden. Aus dieser täglichen Arbeit wissen wir, wie sich gesetzliche Regelungen und der Vollzug staatlicher Maßnahmen auf schutzsuchende Menschen auswirken. Daraus bezieht die Caritas ihre Kompetenz zu benennen, wodurch Not und Ungerechtigkeit entstehen, wo strukturelle Defizite bestehen und welche Verbesserungen im Sinne schutzsuchender Menschen in Österreich notwendig sind. Die Caritas ist davon überzeugt, dass der Blick auf die Ärmsten sowie der Einsatz für benachteiligte Gruppen von großer Bedeutung für die gesamte Gesellschaft und deren Fortentwicklung sind. Eine Gesellschaft muss sich immer daran messen lassen, wie sie mit ihren schwächsten Mitgliedern umgeht.

Im Lichte des vorliegenden Entwurfes hegt die Caritas größte Bedenken gegenüber der geplanten Umstrukturierung wesentlicher Aspekte des Asylsystems. Es wird befürchtet, dass es zu einem geschlossenen System kommen könnte. Bei Umsetzung des Vorhabens wären das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl – das die erstinstanzliche Entscheidung im Asylverfahren trifft –, die Rechtsberatung, die eine effektive Beschwerdemöglichkeit gegen erstinstanzliche Entscheidungen des Bundesamtes eröffnen sollte, Teile der Grundversorgung – nämlich die Orte, an denen Asylsuchende zumindest am Anfang des Verfahrens wohnen und betreut werden –, DolmetscherInnen im Asylverfahren, RückkehrberaterInnen und MenschenrechtsbeobachterInnen bei Abschiebungen allesamt dem Innenministerium unterstellt und (mit gewissen Einschränkungen) diesem weisungsgebunden. Unabhängig davon, wem die Kontrolle darüber zukommt, besteht bei einer derartigen Machtkonzentration immer Fehleranfälligkeit. Umso wichtiger wären daher effektive Kontrollmechanismen und Einsichtsmöglichkeiten. Wenn diese nicht gewährleistet sind, wird befürchtet, dass Kontakt zu den Schutzsuchenden von außen kaum mehr möglich sein wird, dass Missstände nicht auffallen und, dass es keine effektive Beschwerdemöglichkeit gibt.

Weiters ist die Caritas höchst besorgt über die unzureichend sichergestellte Unabhängigkeit der Rechtsberatung, Rückkehrberatung, DolmetscherInnen und MenschenrechtsbeobachterInnen. Vor allem eine dem Bundesministerium für Inneres mittelbar unterstellte Rechtsberatung lässt Zweifel an deren Unabhängigkeit aufkommen und gefährdet damit ein faires und rechtsstaatliches Verfahren. Da aktuell ein beträchtlicher Teil der Entscheidungen des Bundesamtes durch das Bundesverwaltungsgericht aufgehoben wird, ist eine unabhängige und effektive Rechtsberatung besonders wichtig.

Allgemein

Ganz allgemein soll zunächst daran erinnert werden, dass es sich bei AsylwerberInnen um eine unterprivilegierte und vulnerable Gruppe handelt, die (zumeist) nicht rechtskundig ist, der deutschen Sprache nicht mächtig ist und oft Traumatisches erlebt hat, weshalb sie

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

besonderen Schutz braucht.¹ Daher benötigen diese Menschen nach Erfahrung der Caritas eine engmaschigere Begleitung, klare und verständliche Informationen und in besonderem Maße die Möglichkeit, Vertrauen zu ihren BeraterInnen aufzubauen. Das ermöglicht den Schutzsuchenden auch eine effektive und effiziente Mitwirkung am Asylverfahren.

Ganz grundsätzlich müssen folgende Rechte berücksichtigt werden:

Gem. Art. 20 der EU-Verfahrensrichtlinie² haben AsylwerberInnen ein Recht auf unentgeltliche Rechtsberatung und –vertretung im Rechtsbehelfsverfahren. Die Mitgliedsstaaten haben sich verpflichtet sicherzustellen, dass die Rechtsberatung und –vertretung nicht willkürlich eingeschränkt und der Antragsteller nicht an der effektiven Wahrnehmung seiner Rechte gehindert wird.

Darüber hinaus hat gem. Art. 47 der Grundrechtecharta der Europäischen Union³ jede Person das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und das Recht auf ein faires Verfahren. In diesem Zusammenhang betont der Europäische Gerichtshof (EuGH) wiederholt in seinen Entscheidungen, dass der Grundsatz der Waffengleichheit zu beachten ist (siehe EuGH, 19.06.2018, C181/16 Rs Gnanadi Rz 61)

Wie bereits angemerkt, ist die Caritas besorgt, dass durch die geplante Bundesagentur ein ‚geschlossenes System‘ geschaffen wird das auch im Hinblick auf die soeben genannten Rechte Bedenken weckt. In der Vergangenheit hat das Zusammenspiel verschiedener Organisationen für eine gewisse gegenseitige Kontrolle gesorgt, welche hier verloren geht. Es sei auch angemerkt, dass es für eine/n AsylwerberIn derzeit möglich ist sich an verschiedene Organisationen zu wenden und – z.B. im Falle einer nicht ordnungsgemäßen Beratung– eine Zweitmeinung einzuholen. Dies führt de facto zu einer gegenseitigen Kontrolle aller beteiligten Akteure. Wenn Rechts- und Rückkehrberatung allerdings nur mehr von der BBU angeboten werden, ist dies nicht mehr möglich.

Durch den Gesetzesentwurf entsteht neben dem bereits bestehenden Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) eine weitere staatlich geschaffene Einrichtung, die mehrere Rollen im und rund um das Asylverfahren einnimmt. Für Asylsuchende kann es schwierig werden, zu erkennen, welchem Personal, welcher Einrichtung mit welchem Auftrag, sie gegenüberstehen. Eine klare Abgrenzung zwischen BFA-BeamtenInnen, RechtsberaterInnen (BBU) und RückkehrberaterInnen (BBU) ist daher unerlässlich.

Fraglich ist, ob diese vulnerable Gruppe der Asylsuchenden, Vertrauen zu einer Organisation aufbauen wird können, die aufgrund ihrer Nähe zum Bundesministerium für Inneres jedenfalls einen staatlich-behördlichen Eindruck hinterlässt bzw. deren Unabhängigkeit in der geplanten Konstruktion nicht klar ersichtlich sein wird.

Zur Durchführung der Rechtsberatung (§§ 2 Abs 1 Z 2 und 13 BBU-G)

In §2 BBU-G werden allgemein die Aufgaben der neuen Bundesagentur definiert, in dessen Abs 1 Z 2 die Durchführung der Rechtsberatung als eine dieser Aufgaben angeführt. Somit soll diese Aufgabe nicht mehr wie bisher von mit der Rechtsberatung betrauten privaten Organisationen wahrgenommen werden.

¹ Vgl. EGMR, M.S.S. vs. Begium and Greece, Application no. 30696/09, 21th January 2011, Rn 251

² <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:DE:PDF>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

Durch §13 BBU-G werden die Pflichten der RechtsberaterInnen näher ausgestaltet sowie, ähnlich wie im bisher geltenden §48 BFA-VG, die nötigen Qualifikationen der RechtsberaterInnen sowie Anforderungen an die Bundesagentur dargestellt.

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. Als problematisch muss anhand des vorliegenden Entwurfes v.a. die Unabhängigkeit der RechtsberaterInnen angesehen werden. Die Bundesagentur untersteht nämlich dem Innenminister, der umfassenden Einfluss auf sie hat: Er bestellt die GeschäftsführerInnen, kann sie (in Vertretung des Bundes) wieder abberufen, ist ihnen gegenüber hinsichtlich aller Geschäftsführungsmaßnahmen weisungsberechtigt (§ 20 GmbHG) und hat Auskunftsrechte⁴. Den GeschäftsführerInnen obliegen alle Entscheidungen über Maßnahmen und Vorkehrungen organisatorischer, kaufmännischer, technischer und personeller Art. Sie können diese Entscheidungen selbst treffen oder delegieren und sind allen Angestellten gegenüber weisungsberechtigt.

Daraus ergibt sich eine Weisungskette vom Innenminister (der den Bund als Gesellschafter vertritt) über die GeschäftsführerInnen und alle Hierarchie-Ebenen bis zu den RechtsberaterInnen. Diesen soll – wie bisher – per Gesetz Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit in ihrer Tätigkeit eingeräumt werden (siehe §13 Abs 1 BBU-G). Es ist allerdings unklar, wie diese Unabhängigkeit gewährleistet sein wird. Das ‚Council of Bars and Law Societies of Europe‘ hat erst im März 2018 „Empfehlungen“ zu Rechtshilfesystemen herausgebracht⁵, wobei sich eines der herausgearbeiteten leitenden Prinzipien auf die Unabhängigkeit des „Rechtshilfeanbieters“ bezieht. Die Unterordnung des Verfahrenshelfers oder Rechtsberaters in ein hierarchisches System und damit der Verpflichtung Weisungen zu befolgen wird als ein Merkmal identifiziert, das die Unabhängigkeit negativ beeinflussen kann. Es wird betont, dass Verfahrenshelfer außer ihrem Klienten gegenüber vollkommen unabhängig und weisungsfrei sein müssen. Zudem spielt die Parteilichkeit – wie bei der Vertretung durch RechtsanwältInnen⁶ – eine große Rolle. Der/Die VertreterIn sollte sich in seiner/ihrer Tätigkeit – so empfiehlt es auch das ‚Council of Bars and Law Societies of Europe‘⁷ – allein an den Interessen seines/seiner KlientIn orientieren, natürlich unter objektiver Berücksichtigung und Einschätzung der faktischen und rechtliche Situation.

Der Gesetzesentwurf trifft zwar gewisse Vorkehrungen: Der Bereichsleiter für die Rechtsberatung soll vom Justizminister bestellt werden und von der Geschäftsführung eine Handlungsvollmacht nach § 54 UGB erhalten. Dies ist allerdings keineswegs ausreichend.

⁴ Vgl. OGH, 6Ob11/08y, 21.2.2008: „nach ständiger Rechtsprechung steht dem GmbH-Gesellschafter ein nicht näher zu begründender umfassender Informationsanspruch gegen die Gesellschaft zu“

⁵ siehe

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ACCESS_TO_JUSTICE/ATJ_Position_papers/EN_ATJ_20180323_CCBE-Recommendations-on-legal-aid.pdf

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).

⁷ siehe

https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ACCESS_TO_JUSTICE/ATJ_Position_papers/EN_ATJ_20180323_CCBE-Recommendations-on-legal-aid.pdf

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

Die Handlungsvollmacht kann nämlich einerseits von der Geschäftsführung ausgestaltet werden und sagt andererseits nichts über die inhaltliche Unabhängigkeit (also ob er vollinhaltliche Entscheidungen treffen darf) oder Weisungsfreiheit aus. Die Caritas appelliert daher dringend, den Bereichsleiter per Gesetz mit Weisungsfreiheit auszustatten. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung um die Unabhängigkeit der Rechtsberatung weiterhin sicher zu stellen. Um eine tatsächliche Unabhängigkeit zu gewährleisten sind darüberhinausgehende Maßnahmen nötig, wie etwa ein Kündigungsschutz. Dasselbe sollte aufgrund der unten dargestellten Situation für jede/n RechtsberaterIn gelten.

Die Österreichische Rechtsanwaltskammer strich hervor, dass „bereits eine dem äußeren Anschein nach gegebene Nähe zu der verfahrensführenden Behörde zumindest problematisch [ist]. Es wird auf die diesbezügliche Rechtslage und Judikatur zur Befangenheit verwiesen, derzufolge eine tatsächliche Befangenheit nicht vorliegen muss, sondern aus rechtsstaatlichen Erwägungen bereits der äußere Anschein der Befangenheit hinreichend ist (VfGH 02.03.1999, B3103/97 – B550/98). Hierbei wird nicht verkannt, dass der Rechtsberatung keine verfahrensführenden Aufgaben wie der Behörde oder dem Gericht zukommen und deshalb nicht von Befangenheit im engeren Sinne gesprochen werden kann, doch ist die Wahrnehmung der Aufgabe der unabhängigen Rechtsberatung durch eine unmittelbar der Republik Österreich unterstellte Bundesagentur im Lichte des Gesagten zumindest bedenklich. Im Ergebnis würde eine der Republik Österreich unmittelbar unterstellte Institution die Beratung und Vertretung bei (gegebenenfalls) der Abfassung von Rechtsmitteln gegen Bescheide des Bundesamtes wie auch sodann im Rechtsmittelverfahren übernehmen. Dass hierbei gegenläufige Interessen vorliegen und diese unter Umständen (auch ungewollt) Einfluss auf die Beratungs- und Vertretungstätigkeit haben können, ist zumindest möglich, weshalb von einer derartigen Konstruktion Abstand genommen werden sollte.“⁸

Die Notwendigkeit der Unabhängigkeit der Rechtsberatung ergibt sich – neben rechtlichen Voraussetzungen – aus der Logik des Asylverfahrens. Im zweitinstanzlichen Asylverfahren stehen sich nämlich wie im Verwaltungsverfahren üblich, die Behörde, die die Entscheidung in erster Instanz erlassen hat – hier das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) – und der/die BeschwerdeführerIn – hier der/die Asylsuchende – gegenüber. Das BFA ist als Behörde dem Innenministeriums unterstellt und dem Innenminister gegenüber weisungsgebunden. Mit dem nun geplanten System der Rechtsberatung durch die BBU – die ebenfalls dem Innenministerium unterstellt und weisungsgebunden ist – kommt es zu der seltsam anmutenden Situation, dass der/die VertreterIn der/des Asylsuchenden von derselben Behörde kontrolliert wird wie der/die Prozessgegnerin.

Sollte die Unabhängigkeit nicht gewährleistet werden können, besteht die Gefahr der Befangenheit und damit werden grundlegende Rechte in Frage gestellt, wie das Recht auf ein faires Verfahren, der Grundsatz der Waffengleichheit ebenso wie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Die Verletzung des Gebots der Waffengleichheit und der somit eingeschränkte effektive Zugang zu einem fairen Verfahren hätten große Auswirkungen: Sie könnten die Entscheidungen des BVwG mit Rechtswidrigkeit belasten.

⁸ ÖRAK: Kämpfen für den Rechtsstaat. 44. Wahrnehmungsbericht 2017/2018, S. 43.

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

Ähnliche Bedenken bestehen dagegen, dass der Innenminister – die Oberbehörde des BFA – einen umfassenden Informationsanspruch gegenüber der Bundesagentur hat. Dies kann zu einer Waffenungleichheit und damit zu einer Gefährdung des Rechts auf ein faires Verfahren⁹ führen, wenn eine Prozesspartei (das BFA über das BMI) auf Informationen zugreifen kann, und dies umgekehrt nicht möglich ist. Dagegen hilft auch die vorgesehene Verschwiegenheitsregelung (§ 25 BBU-G) nichts, denn der Innenminister selbst kann die Beschäftigten der BBU von der Verschwiegenheit entbinden.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls hervorzuheben, dass spezialisierte staatliche Stellen nach der Verfahrensrichtlinie nur für die Rechtsinformation im erstinstanzlichen Verfahren zulässig sind, nicht aber für die Beratung und Vertretung im Rechtsmittelverfahren.¹⁰

Länder wie Frankreich und Finnland, die vom Innenministerium als Beispiele für eine „staatliche Rechtsberatung“ angeführt werden, haben ein System, das sich von der hier vorgeschlagenen Bundesagentur maßgeblich unterscheidet: In diesen Ländern wird zuerst geprüft, ob ein Rechtsmittelverfahren aussichtsreich ist bevor eine unabhängige und unentgeltliche (z.B. durch NGOs oder AnwältInnen beigebrachte) Rechtvertretung zur Seite gestellt wird. Diese Prüfung erfolgt jedoch keinesfalls von der gleichen Behörde, die den Bescheid erlassen hat, sondern durch ein Gericht bzw. durch ein dem Justizministerium unterstelltes Gremium.

Das gegenwärtige System der Rechtsberatung durch unabhängige Organisationen hat sich in der Praxis bewährt und sollte daher beibehalten werden.

Die Caritas plädiert abschließend für eine generelle Trennung von Rechts- und Rückkehrberatung, wie diese im Entwurf bereits im Einzelfall vorgesehen ist (§ 13 Abs 5 BBU-G, wonach ein Rechtsberater nicht für denselben/dieselbe KlientIn als Rückkehrberater tätig sein darf).

Auch in dieser Konstellation ist es zum einen wichtig, dass der/die Asylsuchende klar erkennt, wem er/sie in welcher Situation gegenüber sitzt. Andernfalls ist es unmöglich, Vertrauen in die BeraterInnen zu haben und der Beratung wird es an Glaubwürdigkeit und damit an Effektivität mangeln.

Zum anderen ist auch dies ein wichtiges Element der Unabhängigkeit, dem allerdings nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Mit der vorgeschlagenen Regelung ist es nämlich durchaus möglich, dass dieselbe Person generell Rechts- und RückkehrberaterIn sein kann. Hier besteht die Gefahr, dass Rollenkonflikte entstehen; der Anschein der Unabhängigkeit ist hier ein weiteres Mal klar nicht gegeben.

Um dem oben dargestellten – zumindest dem äußeren Anschein nach – bestehenden Rollenkonflikt von vornherein zu vermeiden, appelliert die Caritas bei der Trennung zwischen Rechtsberatung und Rückkehrberatung dieselbe Lösung vorzusehen wie bei den Menschenrechtsbeobachtern – nämlich die generelle personelle Unvereinbarkeit (§ 14 BBU-G).

⁹ Art 6 EMRK, Art 47 GRC

¹⁰ Siehe Artikel 21 RICHTLINIE 2013/32/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

An dieser Stelle sei auch kurz auf die BBU-internen Kontrollmöglichkeiten eingegangen: Zwar wird die BBU als GmbH einen Aufsichtsrat haben, jedoch steht es dem Innenminister zu, die Hälfte der Mitglieder zu bestellen. Da im Aufsichtsrat Entscheidungen mit einfacher Mehrheit getroffen werden können, bedeutet das, dass die vom Innenministerium eingerichtete BBU von einem Aufsichtsrat überwacht wird, in welchen die beschlussfähige Mehrheit ebenfalls vom Innenministerium bestellt wird.

Zur Einschränkung des Rechtsanspruchs auf Rechtsberatung und Wegfall der 24-stündigen Frist zur Vorbereitung (§§ 49 und 52 BFA-VG, § 29 Abs 4, 5 AsylG)

Die Bestimmungen die Rechtsberatung betreffend werden durch den Entwurf teils vom BFA-VG ins BBU-G verlagert (siehe §§ 2 Abs 1 Z 2 und 13 BBU-G), teils auf zwei Bestimmungen eingeschränkt, die nun die Rechtsberatung vor dem BFA sowie vor dem BVwG betreffen (§§ 49 und 52 BFA-VG).

Laut der Neufassung des §29 Abs 4 AsylG soll ein Rechtsanspruch auf Rechtsberatung nur noch bestehen, so eine Einvernahme innerhalb eines Zeitraums von 24 – 72 Stunden erfolgt. Daneben wird die bisher bestehende Frist zur Vorbereitung auf eine solche Einvernahme, die 24 Stunden betrug, im Entwurf nicht mehr erwähnt.

Schon bisher war der Rechtsanspruch auf Rechtsberatung im Asylverfahren aus Sicht der Caritas unzureichend. Einen solchen gab es nämlich nur im Zulassungsverfahren – wenn geplant ist, eine negative Entscheidung zu erlassen – und im Beschwerdeverfahren. Eine amtswegige Rechtsberatung auch in erster Instanz würde sich aus Sicht der Caritas positiv auf Qualität und Dauer des Asylverfahrens auswirken. Asylsuchende würden dabei unterstützt werden, von Anfang an ihre Rechte effektiv wahrnehmen und ihre Mitwirkungspflichten effektiver erfüllen können. So könnten für das Verfahren relevante Themen sofort angesprochen und schon in erster Instanz vorgebracht werden. Dies würde zur Verkürzung der Verfahren beitragen und damit Ressourcen sparen, da in vielen Fällen kein Beschwerdeverfahren notwendig wären.

Der vorliegende Gesetzesentwurf schränkt den Rechtsanspruch auf Rechtsberatung jedoch weiter ein: So soll er künftig im Zulassungsverfahren nur noch dann bestehen, wenn die Einvernahme zur Wahrung des Parteienghört vor einer Ausweisungsentscheidung zwischen 24 und 72 Stunden nach Mitteilung darüber erfolgen soll. Das gefährdet einerseits die Rechte der betroffenen Menschen massiv (der Anspruch besteht für eine Einvernahme nach 72 Stunden nicht mehr) und ist andererseits verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Damit liegt es nämlich allein in der Hand der Behörde, ob der/die Asylsuchende einen Anspruch auf Rechtsberatung hat oder nicht. Dies birgt die Gefahr der Willkür und muss damit als gleichheitswidrig angesehen werden.

Es ist auch keineswegs davon auszugehen, dass Asylsuchende in der Praxis bei einem Zeitraum von mehr als 72 Stunden ausreichend Zeit haben, sich an die allgemeine Rechtsberatung, die „nach Maßgabe der faktischen Möglichkeiten“ (§ 49 BFA-VG) gewährt werden soll, zu wenden. Es kann einerseits nach Erfahrung mit dem bisherigen System und andererseits aufgrund der äußerst knapp bemessenen Ressourcen-Ausstattung (110 RechtsberaterInnen für 85.000 Beratungen und 6.600 Gerichtstermine) nicht davon ausgegangen werden, dass diese „faktischen Möglichkeiten“ ausreichend sein werden. Selbst wenn dies der Fall wäre, kann eine solche Möglichkeit einen Rechtsanspruch nicht ersetzen.

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

Daneben wird nach dem Entwurf die zwingend vorgeschriebene Mindestfrist zur Vorbereitung auf eine Einvernahme zur Wahrung des Parteienghört vor negativer Entscheidung im Zulassungsverfahren abgeschafft. Bisher musste diese mindestens 24 Stunden betragen. Nach dem nun vorgeschlagenen Wortlaut ist es möglich, die Einvernahme sogleich und ohne jede Vorbereitung vorzunehmen. Dies ist eine nicht gerechtfertigte, gravierende Verschlechterung.

Darüber hinaus ist es nach dem Wortlaut „innerhalb von mindestens 24, längstens aber 72 Stunden ab Ausfolgung der Mitteilung“ (§ 29 Abs 4 AsylG) unklar, ob der Rechtsanspruch auf Rechtsberatung besteht, wenn die Einvernahme innerhalb der ersten 24 Stunden nach Ausfolgung der Mitteilung erfolgt. Aus Sicht der Caritas muss ein Rechtsanspruch auf Rechtsberatung jedenfalls auch innerhalb der ersten 24 Stunden gewährleistet sein, da es eine objektiv nicht zu vertretende Schlechterstellung gegenüber jenen wäre, ihre Einvernahme nach 24 Stunden aber vor Ablauf von 72 Stunden haben.

Hier muss hervorgehoben werden, dass es durch die Eingliederung der Rechtsberatung in die Bundesagentur keinesfalls zu einer Verschlechterung für die betroffenen AsylwerberInnen kommen darf. Bezüglich der Grundversorgung ist dies explizit in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung angestrebt – dasselbe muss aus Caritas-Sicht für die Rechtsberatung und alle anderen Leistungen der Bundesagentur gelten.¹¹

Zur Zurverfügungstellung von Dolmetschern und Übersetzern (§§ 2 Abs 1 Z 5 und 15 BBU-G)

In §2 BBU-G werden allgemein die Aufgaben der neuen Bundesagentur definiert, in dessen Abs 1 Z 5 die Zurverfügungstellung von Dolmetschern und Übersetzern als eine dieser Aufgaben angeführt. In §15 BBU-G werden diese als in ihrer Tätigkeit unabhängig und weisungsfrei definiert.

Wie bereits oben dargestellt ist die Caritas besorgt, dass die derzeit geplante Ausgestaltung zu einem geschlossenen System führen wird, das keinerlei Beschwerde- oder Kontrollmöglichkeiten von oder nach außen zulässt. So verhält es sich auch bei der Eingliederung der DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen in ein und dieselbe Agentur. Auch der Anschein der Unabhängigkeit dieser Personen wird v.a. den AsylwerberInnen gegenüber nur schwer zu vermitteln sein, sollte derselbe/dieselbe DolmetscherIn z.B. für die Rechtsberatung und für das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl oder das Bundesverwaltungsgericht zur Verfügung stehen.

Die vorgeordnete Frage, die sich der Caritas darüber hinaus stellt, ist wie die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen garantiert wird, denn der Entwurf trifft keinerlei Vorkehrungen um dies in der Praxis sicherzustellen. Dafür wären Maßnahmen nötig, die über eine nominale Weisungsfreiheit hinausgehen, wie etwa angemessene Bezahlung und Kündigungsschutz. Weiters regt die Caritas an, den DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen eine/n eigene/n unabhängige/n BereichsleiterIn zuzuteilen. Unparteilichkeit, Objektivität und Neutralität sind unabdingbare Kriterien eines fairen Asylverfahren, welche nur dann sichergestellt sind, wenn

¹¹ Vgl. Vorblatt und WFA, S. 4; abrufbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Begut/BEGUT_COO_2026_100_2_1616469/COO_2026_100_2_1616521.pdf; Zugriff am 22.03.2019.

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen Gesagtes richtig und vollständig wiedergeben können ohne mit nachteiligen Folgen rechnen zu müssen.¹²

Dieselben Bedenken hegt die Caritas im Hinblick auf die **Zurverfügungstellung von Menschenrechtsbeobachtern (§§ 2 Abs 1 Z 4 und 14 BBU-G)**.

In §2 BBU-G werden allgemein die Aufgaben der neuen Bundesagentur definiert, in dessen Abs 1 Z 4 die Zurverfügungstellung von Menschenrechtsbeobachtern als eine dieser Aufgaben angeführt. In §14 BBU-G werden diese als in ihrer Tätigkeit unabhängig und weisungsfrei dargestellt. Eine gleichzeitige Tätigkeit als Rückkehrberater schließt die Verwendung als Menschenrechtsbeobachter aus.

Die Caritas ist besorgt, ob bei DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen ausreichende Ressourcen eingeplant sind, da derzeit lediglich 5, und nach dem zweiten Halbjahr 15 Stellen vorgesehen sind. Während geplant ist, dass zusätzlich weitere DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen herangezogen werden können, drängt sich die Frage auf, ob ausreichende Vorkehrungen getroffen wurden, um einen möglichst reibungslosen Ablauf sicherzustellen. Das Recht auf Beiziehung eines Dolmetschers/einer Dolmetscherin ist in der EU-Asylverfahrensrichtlinie¹³ geregelt und steht in engem Zusammenhang mit dem Recht auf ein faires Verfahren (Art. 47 Grundrechtecharta) und dem Recht auf gute Verwaltung (Art. 41 Grundrechtecharta), welche hier verletzt werden könnten.

Im Zuge der bevorstehenden Änderungen würde es die Caritas ebenfalls begrüßen, wenn für DolmetscherInnen und ÜbersetzerInnen künftig einheitliche Qualifikations- und Qualitätsanforderungen in Sprach-, Kultur- und Dolmetschkompetenz sowie bei berufsethischen Prinzipien gelten würden. Dafür eignet sich besonders das UNHCR-Trainingshandbuch für DolmetscherInnen im Asylverfahren, das im Rahmen des Projekts QUADA entwickelt wurde.¹⁴ Ebenfalls begrüßenswert wäre ein Verhaltenskodex für DolmetscherInnen der BBU, welchen diese unterzeichnen müssen und wo Konsequenzen bei Nichteinhaltung drohen. Dieser könnte zum Beispiel beinhalten, dass jede Dolmetsch- bzw. Übersetzungsleistung nach bestem Wissen und Gewissen zu erfolgen hat sowie, dass jegliche Form der Befangenheit unmittelbar bekannt gegeben werden muss. Gute Qualität der Dolmetschleistung ist essentiell für faire und effiziente Asylverfahren.

Allein bei geringen Unschärfen in der Übersetzung kann es in der Praxis zu Schwierigkeiten bei der Glaubhaftmachung kommen, welche wiederum eine essentielle Rolle in der Entscheidungsfindung der Behörden/Gerichte spielt. Aufgrund der Wichtigkeit wortwörtlicher Dokumentation, um Missverständnissen vorzubeugen, wären regelmäßige unabhängige Qualitätskontrollen wünschenswert. Diesem Umstand wurde schon bisher und wird auch im vorliegenden Entwurf zu wenig Rechnung getragen.

Zur Durchführung der Grundversorgung (§ 2 Abs 1 Z 1 BBU-G, § 4 GVG-B)

Auch die Durchführung der Grundversorgung wird nun durch § 2 Abs 1 Z 1 BBU-G als eine der Aufgaben der neuen geschaffenen Agentur gesehen.

¹² UNHCR, Trainingshandbuch für DolmetscherInnen im Asylverfahren, 2015, Seiten 5 + 56, abrufbar unter: https://www.bfa.gv.at/files/broschueren/Trainingsprogramm_WEB_15032016.pdf, Zugriff am: 21.03.2019.

¹³ Art. 12, 17, 17 RICHTLINIE 2013/32/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

¹⁴ Abrufbar unter: https://www.bfa.gv.at/files/broschueren/Trainingsprogramm_WEB_15032016.pdf, Zugriff am: 21.03.2019

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

Nach Erfahrung der Caritas befinden sich Asylsuchende in aller Regel per se in einer vulnerablen Situation. Sie haben oft Traumatisches erlebt, meist keine Mittel zur Existenzsicherung, kennen die Sprache nicht und sind in vielen Fällen auch zum ersten Mal mit rechtsstaatlichen Verfahren konfrontiert. In dieser Situation sind sie daher in besonderem Maße auf Unterstützung angewiesen.

Für diese besondere Situation wurden in der EU-Aufnahmerichtlinie (z.B. Art 19, 21) und der Grundversorgungsvereinbarung¹⁵ Vorkehrungen getroffen. Demnach umfasst die Grundversorgung insbesondere „Unterbringung in geeigneten Unterkünften unter Achtung der Menschenwürde und unter Beachtung der Familieneinheit“, angemessene Verpflegung, Taschengeld, Krankenversicherung nach dem ASVG und darüber hinausgehende notwendige Leistungen, Informationen, Beratung und soziale Betreuung.

Aus Sicht der Caritas ist es daher besonders wichtig, dass die Unterbringung sowie die Betreuung durch die Bundesagentur angemessen und menschenwürdig gestaltet sind und eine stabile und schützende Umgebung gewährleisten, die Privatsphäre und Raum für die Aufrechterhaltung des Familienlebens (Art 8 EMRK) ermöglicht. Ebenso wichtig ist es, für Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen (unbegleitete Minderjährige, alleinstehende Frauen, Pflegebedürftige, Menschen mit Behinderung, psychisch Kranke, Traumatisierte) zusätzliche medizinische, sozialpädagogische, psychologische und psychiatrische Betreuung zu gewährleisten. Die Betreuung sollte durch fachlich qualifiziertes und erfahrenes Personal erfolgen.

Um hier bestmögliche Ergebnisse zu erzielen sind Qualitätsstandards wichtig. Aus Sicht der Caritas eignen sich dafür die von den LandesflüchtlingsreferentInnen 2014 beschlossenen Standards¹⁶. Die Caritas fordert daher nachdrücklich eine Selbstverpflichtung der Bundesagentur, entsprechend dieser – oder ähnlicher Standards, die offengelegt werden – zu handeln und einen entsprechenden Monitoring-Mechanismus zur regelmäßigen Kontrolle von außen – etwa durch die Volksanwaltschaft oder andere unabhängige Stellen einzuführen. Die Einhaltung solcher Standards und eine entsprechende Kontrolle fordert die Caritas seit langem auch gegenüber anderen Grundversorgungsträgern.

Um alltägliche Probleme zu vermeiden, eine Abschottung zu verhindern und den Bedenken im Hinblick auf ein geschlossenes System (siehe oben) entgegen zu wirken, sollten Bildungseinrichtungen, Gesundheitsversorgung und Einrichtungen des täglichen Bedarfs von der Unterkunft aus gut erreichbar sein. Ebenso muss der Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung bzw. RechtsanwältInnen, Sozialberatung und psychologischer Betreuung außerhalb der Bundesagentur gewährleistet sein.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass die Problematik der Unabhängigkeit der Rechtsberatung im Bereich der Grundversorgung noch ausgeprägter ist. Wenn sich nämlich jemand gegen den Entzug oder die Einschränkung der Grundversorgung wehren

¹⁵ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG)

¹⁶ Abrufbar hier: https://www.asyl.at/adincludes/dld.php?datei=141.04.ma.asylquartiere_mindeststandards2014.pdf; Zugriff am 25.03.2019

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

möchte – worauf die Person einen Anspruch hat – ist sie auf Rechtsberatung durch eine/n RechtsberaterIn, der/die bei derselben Agentur angestellt ist, wie jene, die ihm/ihr die Leistung verwehrt, angewiesen.

Zur Durchführung der Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe (§ 2 Abs 1 Z 3 BBU-G)

Die Durchführung der Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe wird durch § 2 Abs 1 Z 3 BBU-G als Aufgabe der neue Bundesagentur zugeteilt.

Die Durchführung der Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe durch die Bundesagentur gefährdet nach Ansicht der Caritas die Niederschwelligkeit, Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit des Beratungsangebotes. Menschen, die bisher die Rückkehrberatung aufgesucht haben, unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Bleibeperspektiven in Österreich: unbefristete Bleibeperspektive (rechtmäßiger, dauerhafter Aufenthalt), zunächst befristete Bleibeperspektive (Asylverfahren), keine Bleibeperspektive (rechtskräftig negatives Asylverfahren) sowie ungeklärte Bleibeperspektive (anderweitig irregulär aufhältig).

Die bisher in Österreich bei NGOs verfügbaren Beratungsangebote zu den Möglichkeiten einer freiwilligen Rückkehr haben die Bleibeperspektiven der jeweiligen KlientInnen berücksichtigt, wohingegen durch die einheitliche Unterordnung unter das System der neuen Bundesagentur von einem Rückbau des bisher bestehenden Systems ausgegangen werden muss. Zivilgesellschaftliche Organisationen können den KlientInnen glaubhaft vermitteln, eine unabhängige und in keiner Weise von Eigeninteressen geleitete Beratung anzubieten. Eine unabhängige, objektive und ergebnisoffene Beratung beinhaltet eine Abklärung der Perspektiven im Herkunftsland *sowie* in Österreich, wie sie in den derzeit umgesetzten Projekten angeboten wird. In den Erläuterungen zu dem vorliegenden Gesetz hingegen, wird lediglich eine Abklärung der Perspektiven in Hinblick auf das Herkunftsland erwähnt.¹⁷ Eine Beratung, die von vornherein einseitig ausgelegt ist, kann die Kriterien der Unabhängigkeit und Ergebnisoffenheit nicht erfüllen. In diesem Zusammenhang regt die Caritas überdies an, die RückkehrberaterInnen – ebenso wie die RechtsberaterInnen – unabhängig und weisungsfrei zu stellen.

Im Kern der Beratung muss um Zweifel vorzubeugen und zur Nachhaltigkeit beizutragen die freie Entscheidung der KlientInnen stehen, die auf Basis umfassender, realistischer Information getroffen werden soll. Gerade für Menschen, die irregulär aufhältig sind und sich aus diesem Grund kaum mit Behörden in Kontakt treten würden, aber eine freiwillige Rückkehr in Erwägung ziehen, wäre das niederschwellige Rückkehrberatungsangebot seitens nichtstaatlicher Akteure enorm wichtig.

Letztendlich findet es die Caritas wichtig, dass eine qualitative Beratung gewährleistet wird: Wenngleich es in Österreich keine akkordierten Standards oder sonstige Leitlinien für Rückkehrberatung gibt, haben einige der im Feld tätigen Akteure Qualitätsstandards und Richtlinien erarbeitet. Zu nennen seien hier zum Beispiel „Recommendations for Standards in Return Counselling“, die von Caritas, Verein Menschenrechte Österreich, BM.I, UNHCR und IOM im Jahr 2011 gemeinsam ausgearbeitet wurden, oder das Qualitätsmanagement der „IRMA“-Projekte der Caritas und der freiwilligen Rückkehr- und Reintegrationsprojekte der IOM.

¹⁷ Vgl. Erläuterungen, S. 6

Stellungnahme der Caritas Österreich 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

Neben diesen allgemeinen Standards wurden im Lauf der Jahre auch ergänzende Handbücher und Manuals zum Umgang mit speziellen Zielgruppen, wie etwa vulnerablen RückkehrerInnen oder UMF erarbeitet und deren Inhalt in die Beratungspraxis aufgenommen. Der europaweite Austausch von best-practice-Methoden zwischen zivilgesellschaftlichen bzw. nichtstaatlichen Organisationen, die Rückkehrberatung anbieten, ist die Basis für eine professionelle Erarbeitung derartiger Dokumente. Hier regt die Caritas an die bereits erarbeiteten Standards der Beratungstätigkeit zugrunde zu legen.

Das österreichische System der Rückkehrberatung gilt immer wieder als Vorzeigesystem im Hinblick auf Effektivität, Einsatz von Ressourcen und dem gleichzeitigen Berücksichtigen der Interessen der KlientInnen. Das Zusammenwirken von zivilgesellschaftlichen Organisationen, internationalen Akteuren und österreichischen Behörden ist über zwanzig Jahre gewachsen. Die Caritas regt daher an, in dieses bewährte System nicht einzugreifen.

Wien, am 12.04.2019