



BBU: Vergiftetes Erbe

Ende 2018 läutete der damals als Innenminister amtierende Herbert Kickl den größten Systembruch im Asylbereich seit 20 Jahren ein: Die Versorgung und Beratung von geflüchteten Menschen sollte verstaatlicht werden. Aus der Motivation dafür machte Kickl keinen Hehl: „Ich will hier selbst kontrollieren.“ *Von Lukas Gahleitner-Gertz*

Kickl musste nur ein Projekt aufgreifen, das dem ÖVP-dominierten Innenministerium schon länger ein Anliegen gewesen war.

Anfang 2019 wurde von der später als Ibiza-Koalition bekannten ÖVP-FPÖ-Regierung ein Gesetzesvorschlag präsentiert. Dieser Gesetzesvorschlag wurde im Begutachtungsverfahren von Expert*innen aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen und Kirche regelrecht zerrissen: Mit der Verstaatlichung der Rechtsberatung wird das Recht auf ein faires Verfahren verletzt. Rechtsstaatliche Grundprinzipien werden infrage gestellt.

Die fundiert vorgebrachten Einwände änderten selbstredend nichts am Gesetzesvorschlag. Am Tag vor der Veröffentlichung des Ibiza-Videos wurde das Gesetz im Nationalrat mit den Stimmen von ÖVP

und FPÖ und gegen die Stimmen der gesamten Opposition beschlossen und dem Bundesrat zur Abstimmung übermittelt. Kurze Zeit später wurde Kickl als erster österreichischer Innenminister in der Geschichte entlassen. Das von ihm lancierte Projekt aber ist geblieben.

Grundversorgung als System der permanenten Provisorien

Ein durchdachtes Konzept für die Organisation der Unterbringung und Grundversorgung von geflüchteten Personen hat es in Österreich noch nie gegeben. Die vor-malige Kaserne und während der NS-Zeit „nationalpolitische Erziehungsanstalt“

Traskirchen wurde ab 1956 provisorisch als Lager für ankommende ungarische Flüchtlinge verwendet. Und weil es nun schon mal da war, wurde daraus ein permanentes Provisorium: von der Auffangstation zum Flüchtlingslager, von der Betreuungsstelle bis zur Erstaufnahmestelle.

Unter schwarz-blauer Regierung und Regentschaft des später strafrechtlich verurteilten Innenministers Ernst Strasser kam es 2003 zur Privatisierung der Grundversorgung von geflüchteten Menschen. Verblüffend dabei: Die Presseaussendung des Innenministeriums aus dem Jahr 2003, mit der die Privatisierung angekündigt wurde, liest sich wie die Ankündigungen des Innenministeriums im Jahr 2019, mit der die Verstaatlichung argumentiert wurde. Eine „Professionalisierung, ein Mehr an Qualität“ wurde bei der Privatisierung der Grundversorgung angekündigt, damit sich „das Innenministerium verstärkt seinen Kernaufgaben, der Sicherstellung eines fairen und zügigen Asylverfahrens“ widmen könne.¹ Demgegenüber argumentiert das Innenministerium 2019, Ziel der Verstaatlichung sei die „Senkung der Administrationskosten bei gleicher Leistung an den Grundversorgten.“ Und: „Nicht gespart wird bei der Leistung, die beim Asylwerber ankommt.“²

Der begründete Verdacht, dass durch die Verstaatlichung bloß ein Türschildwechsel vorgenommen wurde und sich an der Qualität der Grundversorgung wohl aufgrund der Ressourcenknappheit nichts verbessern wird, liegt nahe. Das ist in mehrerlei Hinsicht fatal: In den Bundesbetreuungseinrichtungen sind in den letzten Monaten so viele unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) untergebracht wie selten zuvor. Eine kinderrechtskonforme Unterbringung in den Bundesbetreuungs-

einrichtungen für viele Kinder ist aber unter den derzeitigen Rahmenbedingungen nicht möglich, schon gar nicht auf längere Zeit. Hier besteht dringender Handlungsbedarf für die aktuelle türkis-grüne Regierung, die sich sogar zur Verbesserung der Situation der unbegleiteten Kinderflüchtlinge im Regierungsprogramm verpflichtet hat. Ob das durch die Übertragung der Aufgabe auf eine ausgelagerte Bundesagentur, die vom Innenministerium als nachgeordnete Dienststelle betrachtet wird, erreicht werden kann und soll, bleibt abzuwarten.

Blau schimmerndes türkises Projekt für die „Expertenregierung“

Zurück zur Gesetzwerdung: Während die türkis-blaue Bundesregierung unter den Folgen des Ibiza-Skandals zerbröselte und Österreich in eine der schwersten Krisen der Zweiten Republik stürzte, wurde vom türkis-blau dominierten Bundesrat das Gesetz, mit dem u.a. die Grundversorgung und die Rechtsberatung in Asylverfahren verstaatlicht wurden, nicht gestoppt. Im Gegenteil: Aus einem Brief der ÖVP-Bundesratsfraktion an zivilgesellschaftliche Organisationen, die für einen Stopp des Projektes plädierten, ergibt sich, dass Kickl offenbar nur ein Projekt aufgreifen musste, das dem ÖVP-dominierten Innenministerium schon länger ein Anliegen gewesen war. ÖVP-Bundesrat Bader führte darin etwa aus, dass sich an der „Systematik“ des bisherigen Asylverfahrens nichts ändere: „Die BBU unterstützt viel mehr die verfahrensführende Behörde, in dem sie ihr rasch flexible und qualitätsvolle Unterstützung zukommen lässt.“ Die Einrichtung einer Rechtsberatung und -vertretung von Betroffenen, die auf die Unterstützung der verfahrensführenden Behörde ausgerichtet ist, kann nur als gänzliche Missachtung der

1 „Innenministerium: Bundesbetreuung von Asylwerbern wird privatisiert - Ziel: Verbesserung der Betreuung und der Grundversorgung“, Bundesministerium für Inneres, APA OTS0154, 26.02.2003

2 Vorblatt und Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, Begutachtungsentwurf BBU-G 127/ME XXVI.GP

Bedeutung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechts auf ein faires Verfahren verstanden werden. Ein Schlag ins Gesicht der Rechtsstaatlichkeit.

Es oblag nun der Expert*innenregierung, dem Gesetzesbeschluss nachzukommen und die Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu gründen. Innenminister Wolfgang Peschorn startete im Sommer 2019 die Suche nach einer Geschäftsführung und ernannte Ende Dezember etwas überraschend nicht etwa Gernot Maier (BMI) oder Günter Ecker (VMÖ), sondern Andreas Achrainer zum interimistischen Geschäftsführer der *BBU* GmbH. Achrainer war bis zu seiner Ernennung im Asylbereich ein unbeschriebenes Blatt (siehe Interview „Kontinuität, Qualität und Transparenz“ Seite 19).

Für große Irritation sorgte die Bestellung der Aufsichtsratsmitglieder der *BBU* GmbH durch Innenminister Peschorn: Das Gesetz sieht vor, dass die Gesellschafterrechte der im alleinigen Eigentum der Republik stehenden Bundesagentur vom Innenministerium ausgeübt werden. Dem Innenminister kommt auch die Nominierung der Hälfte aller Aufsichtsratsmitglieder zu. Die Nominierung von Sektionsleiter Peter Webinger, Gruppenleiter Wolfgang Taucher und BFA-Abteilungsleiterin Ina Holzinger bedeutete, dass Personen gleichzeitig die Aufsicht über die Rechtsberatung und die Weisungsbefugnis über die verfahrensführende Behörde übertragen bekamen. Die von allen kritischen Stimmen vorhergesagte Interessenskollision trat ein. Das künstlich umgehängte Mäntelchen der „Unabhängigkeit“ der *BBU* GmbH wurde fortgeweht.

Grünes Bekenntnis zur Bundesagentur

Trotz des zivilgesellschaftlichen Drucks fand sich im Regierungsübereinkommen

zwischen ÖVP und Grüne keine Rücknahme der Verstaatlichung wesentlicher Leistungen im Asylverfahren. Dem nicht genug: Es fand sich sogar ein ausdrückliches und unmissverständliches Bekenntnis zur Einführung der Bundesagentur. Offenbar zur Abfederung oder Beschwichtigung der lauten Kritik wurde festgehalten, dass ein – nicht gesetzlich verankerter – Qualitätsbeirat eingeführt werden sollte. Zudem wurde eine – ebenfalls nicht gesetzlich abgesicherte – teilweise Neubesetzung des Aufsichtsrates vereinbart: *BFA*-Abteilungs-

Das Gesetz sieht vor, dass die Gesellschafterrechte der Bundesagentur vom Innenministerium ausgeübt werden.

leiterin Holzinger wurde abberufen, stattdessen die renommierte Rechtsanwältin Nadja Lorenz – auf einem Ticket des Innenministeriums – bestellt. Die hochrangigen BMI-Beamten Webinger und Taucher verblieben aber im Aufsichtsrat.

Die Grünen ließen durchblicken, dass die ÖVP bei den Regierungsverhandlungen von Anfang an klargemacht hatte, dass es bei der Umsetzung der Verstaatlichung der Rechtsberatung keinen Spielraum geben würde. Andere Verschlechterungen seien aber abgewendet worden, so die Grünen. Die Verstaatlichung der Rechtsberatung und somit ein massiver Eingriff in das Recht auf ein faires Verfahren wurde aber – für die erstmalige Regierungsbeteiligung – hingenommen.

Die Kündigung der Verträge mit den bisherigen externen Dienstleistern – *ARGE Rechtsberatung* und *Verein Menschen-*

rechte Österreich (VMÖ) – Ende Februar war dann nur die logische Folge. Dieser ging der Abschluss einer Grundsatzvereinbarung zwischen Innen- und Justizministerium hinsichtlich des noch abzuschließenden Rahmenvertrags mit der *BBU GmbH* voraus: Der Justizministerin Alma Zadić gelang es dabei, das Worst-Case-Szenario zu verhindern und einige Verbesserungen zu verhandeln.

Während das Innenministerium davon ausging, dass sich die vorgesehene Weisungsfreiheit nur auf die konkrete Rechtsberatungstätigkeit der Berater*innen beziehen würde, wurde auch eine Weisungsfreiheit der Leitung Rechtsberatung in fachlicher Hinsicht vereinbart. Bei Unklarheiten, ob eine Weisung des Geschäftsführers der Dienst- oder Fachaufsicht zuzuordnen ist, kann die Leitung Rechtsbera-

mung und Bereichsleitung verhindert und ein Schriftlichkeits- und Kundmachungsgebot von Weisungen an die Rechtsberater*innen fixiert. Sämtliche Verbesserungen führten wohl dazu, dass es nicht zu einer Verstaatlichung des intransparenten und qualitätsarmen Systems *VMÖ* gekommen ist.

Der bisherige Leiter der Rechtsberatung des *Diakonie Flüchtlingsdienstes*, Stephan Klammer, setzte sich in einem Auswahlverfahren durch und wurde im Juli 2020 von Zadić zum weisungsfreien Leiter der Rechtsberatung bestellt. Auch wenn Klammer unbestritten einer der versiertesten Asylrechtsexpert*innen des Landes ist, können sämtliche erreichte Verbesserungen nicht über das rechtsstaatlich höchst defizitäre Projekt einer verstaatlichten Rechtsberatung hinwegtäuschen. Die Wirkung der Sicherheitsmechanismen ist von der politischen Besetzung des Justizministeriums und dessen Einsatz für faire Verfahren für Asylwerber*innen abhängig. Der massive Einfluss durch das Innenministerium und damit zusammenhängende Interessenskollisionen im Aufsichtsrat sind keineswegs gebannt.

Die Beendigung der gesetzlichen Rechtsberatung durch NGOs war zweifellos die Hauptmotivation für die Verstaatlichung.

zung den Aufsichtsrat befassen, wobei dem vom Justizministerium bestellten Aufsichtsratsmitglied eine besondere Bedeutung zukommt. Weiters wurde vereinbart, dass für zukünftig einzustellende Rechtsberater*innen ein abgeschlossenes österreichisches Jus-Studium und ein absolviertes Gerichtsjahr Voraussetzung sind. Für bisherige Rechtsberater*innen von *VMÖ*, *Diakonie* und *Volkshilfe*, die von der *BBU GmbH* übernommen wurden, gilt diese Voraussetzung aber noch nicht. Es wurde das Einziehen einer weiteren organisatorischen Ebene zwischen Geschäftsfüh-

Wegen großen Erfolges geschlossen

Die Beendigung der gesetzlichen Rechtsberatung durch NGOs war zweifellos die Hauptmotivation für die Verstaatlichung. Die Beziehung zwischen *ARGE* und *BMI* war stets konfliktiv. Während die durch Betroffene geäußerte Kritik an der oft mangelhaften Qualität der Beratung des *VMÖ* nie abbriss, fiel die hohe Erfolgsquote der Beschwerden durch die *ARGE* gegen Bescheide des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl (BFA) auf: Ein Beamter des *BMI*, zwischenzeitig Behördendirektor, erstattete offenbar aufgrund der hohen Erfolgsquote bei Schubhaftbeschwer-



Auf Grund der Schubhaftbeschwerden der Diakonie wurden durch das Gericht insgesamt 6.775 Tage Haft für unrechtmäßig erklärt.

den eine Betrugsanzeige gegen die *Diakonie*. Die haltlosen Vorwürfe führten rasch zu einer Einstellung des Strafverfahrens, zeigten aber, dass das Entstehen parteiischer Vertretung durch die zivilgesellschaftlichen Organisationen im BMI als lästig gilt. Christoph Riedl, Experte bei der Diakonie, wurde vom ehemaligen BFA-Direktor und nunmehrigen Leiter der Gruppe „Asyl und Rückkehr“ im Innenministerium und Aufsichtsratsmitglied der *BBU GmbH* Wolfgang Taucher gar wegen „Beleidigung einer Behörde“ strafrechtlich angezeigt: Taucher stieß sich an der öffentlichen Kritik, dass selbst wüfeln zu richtigeren Entscheidungen führen würde als die Praxis der Behörde. Hintergrund war, dass über 40 Prozent der erstinstanzlichen Bescheide vom Gericht – vor allem auch aufgrund der Beschwerden der ARGE – aufgehoben wurden. Auch dieser Kriminalisierungsversuch scheiterte, das Verfahren wurde eingestellt.

Die Mitgliedsorganisationen der *ARGE Rechtsberatung – Volkshilfe Oberösterreich* und *Diakonie Flüchtlingsdienst* – haben im Bereich der Rechtsberatung im Asylverfah-

ren über die letzten Jahre Pionierarbeit geleistet und Maßstäbe gesetzt. Neben dem Erreichen einer extrem hohen Erfolgsquote von Beschwerden gegen erstinstanzliche Asylbescheide ist die *ARGE Rechtsberatung* auch konsequent gegen die unsägliche Praxis des Innenministeriums, leichtfertig Schubhaft zu verhängen, vorgegangen. Die *Diakonie* hat in den letzten acht Jahren unzählige Schubhaftbeschwerden eingebracht – aufgrund dieser Beschwerden wurden durch das Gericht insgesamt 6.775 Tage Haft für unrechtmäßig erklärt. Österreichische Behörden haben also allein in den letzten acht Jahren Menschen im Ausmaß von insgesamt mindestens 18,5 Jahren zu Unrecht ihrer Freiheit beraubt. Auf diesen Einsatz für Grund- und Freiheitsrechte reagierte das nicht für seine Selbstkritik bekannte Innenministerium mit der Verstaatlichung der Rechtsberatung und formulierte sein Ziel in den Materialien zum Gesetzesentwurf wie folgt: „Durch die Bundesagentur kann gewährleistet werden, dass die faire, realistische und objektive Rechtsberatung als Beitrag zur öffentlichen Aufgabe der effektiven und raschen rechtsstaatli-



Die ersten Erfahrungen zeigen, dass die Mitarbeiter*innen bemüht sind, die Auswirkungen der Systemumstellung für die Betroffenen möglichst gut abzufangen.

chen Verfahrensführung wiederhergestellt wird.“ Wie groß das Interesse des Innenministers ist, an einer funktionierenden Rechtsberatung und -vertretung durch eine Agentur, deren Alleingesellschafter er ist, gegen Bescheide einer Behörde, deren höchstes Organ er ist, werden wir penibel dokumentieren.

Holpriger Start

Das Engagement des Innenministeriums für einen gelungenen Start seiner eigenen Bundesagentur kann bestenfalls als ausbaufähig beschrieben werden. Der ursprüngliche Start der Übernahme der operativen Tätigkeit der Grundversorgung war gesetzlich mit 01.07.2020 vorgesehen, jener der übrigen Teile (Rechts- und Rückkehrberatung) mit 01.01.2021. Der Innenminister verschob den Start der Grundversorgung vermutlich wegen des pandemiebedingten Ausnahmezustands auf 01.12.2020. Der Start der Rechtsberatung wurde hingegen nicht verschoben, obwohl es gute Gründe dafür gab, dass der Gesetzgeber bewusst einen Zeitraum von einigen Monaten zwischen der Übernahme verschiedener Tätigkeitsbereiche vorgesehen hat.

Auch andere Entwicklungen werfen Zweifel auf: Während die gesetzliche Grundlage für die Bundesagentur schon im Frühjahr 2019 geschaffen wurde, wurde

mit dem Abschluss des Rahmenvertrags, der das Verhältnis zwischen Bundesagentur einerseits und Bundesministerium andererseits genau bestimmen sollte und Grundlage der Tätigkeit der Bundesagentur ist, bis zum 30. November 2020 zugewartet. Erst am Tag vor Aufnahme der operativen Tätigkeit im Bereich Grundversorgung und ein Monat vor dem Beginn der weisungsfreien staatlichen Rechtsberatung war also vertraglich abgesichert, für welche Leistungen und unter welchen Bedingungen die Agentur wie viel Geld vom Bund erhalten wird. Professionell sieht anders aus.

Doch damit nicht genug: Der Rahmenvertrag definiert auch die gesetzlich nicht näher definierte Weisungsfreiheit und „Unabhängigkeit“ der Rechtsberatung und die medial kolportierte stärkere Absicherung dieser Weisungsfreiheit, die die Justizministerin ausverhandelt hat. Wie diese aber abgesichert sein soll, wird der Allgemeinheit nicht zugemutet: Die Inhalte des Rahmenvertrags unterliegen nach Ansicht des Innenministeriums nämlich der Amtverschwiegenheit. Welche Geheimhaltungsinteressen hier überhaupt vorliegen, geschweige denn welche Interessen der Öffentlichkeit am Inhalt überwiegen sollen, ist schleierhaft.

Die ersten Erfahrungen mit der Arbeit der *BBU* zeigen, dass die Mitarbeiter*innen bemüht sind, die Auswirkungen der Systemumstellung für die Betroffenen möglichst gut abzufangen. Allein der Umstand, dass die *BBU GmbH* über einen Monat nach dem Start der operativen Tätigkeit über keine professionelle Website und keinen Außenauftritt verfügt, lässt aber vermuten, dass das Innenministerium die *BBU GmbH* nicht als ausgelagerte Agentur, sondern vielmehr als nachgeordnete Dienststelle betrachtet.