

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH

Lerchenfelder Gürtel 43/4/3 1160 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



STELLUNGNAHME

**zum Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem das
Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991 geändert und das
Verwaltungsgerichtsbarkeits-Übergangsgesetz aufgehoben wird**

8. November 2021

Amnesty International Österreich bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

Grundsätzliches

Mit dem gegenständlichen Ministerialentwurf sollen durch die Änderung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes 1991 die *Beugehaft* wiedereingeführt, eine höchstzulässige Gesamtdauer der *Beugehaft* festgelegt und ein neues, erweitertes Rechtsschutzinstrumentarium geschaffen werden. Einer der Hauptanwendungsfälle der *Beugehaft* ist die Verpflichtung von Personen, die von einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme in Österreich betroffen sind, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren und an der Durchsetzung dieser Maßnahme mitzuwirken. Darunter fällt insbesondere die mangelnde Bereitschaft zur Beschaffung eines für die Abschiebung erforderlichen Ersatzreisedokumentes, zu welcher die betroffene Person im Rahmen der *Beugehaft* angehalten werden soll.

Amnesty International Österreich hat bereits in ihrer [Stellungnahme](#) vom 18. Mai 2017 zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das BFA-Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 Teil II – FrÄG 2017 Teil II) geändert wurde, die geplante Regelung zur *Beugehaft* als menschenrechts- und verfassungswidrig abgelehnt, da diese insbesondere im fremdenrechtlichen Kontext nicht nur zu einer Umgehung des Non-Refoulement-Gebots und somit zu einer Verletzung von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), sondern auch zu einem unzulässigen Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit gemäß Artikel 5 EMRK darstellen könne.

Die mit dem FrÄG 2017 Teil II eingeführte Regelung zur *Beugehaft* wurde am 7.10. vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) in seinem Erkenntnis zur Zahl G164/2020 u.a. als verfassungswidrig aufgehoben, da das Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VVG) keine Möglichkeit vorsah, bei einer bestimmten Gesamtdauer der *Beugehaft* von diesem Zwangsmittel wegen Unverhältnismäßigkeit abzusehen, und es kein Haftprüfungsverfahren gab, das auf die Gesamtdauer der wiederholt angeordneten *Beugehaft* abstellte. Der Anlassfall war die Verhängung der *Beugehaft* gegen einen Rückkehrpflichtigen wegen Nicht-Erfüllung der Verpflichtung zur Beschaffung von Reisedokumenten zwecks Durchsetzung einer bestehenden aufenthaltsbeendenden Maßnahme.

Der gegenständliche Entwurf nimmt nun insofern auf das VfGH-Erkenntnis vom 7.10. zur Zahl G164/2020 u.a. Rücksicht, als nunmehr gemäß § 5 VVG eine höchstzulässige Gesamtdauer der *Beugehaft* von 12 Monaten festgelegt und gemäß § 10a VVG ein neues, erweitertes Rechtsschutzinstrumentarium nach dem Vorbild der Schubhaftbeschwerde geschaffen werden. Aus Sicht von Amnesty International bestehen jedoch nach wie vor menschenrechtliche Bedenken hinsichtlich der Höchsthaftdauer und des bestehenden Rechtsschutzmechanismus:

Zur Höchsthaftdauer (§ 5 Abs 1 VVG)

Die Gesamtdauer der Haft, die zur Vollstreckung einer Verpflichtung zulässigerweise verhängt werden darf, soll mit 12 Monaten begrenzt werden. Damit soll den Anforderungen, die der VfGH im Erkenntnis VfGH 7.10.2020, G164/2020 u.a., an eine verfassungskonforme gesetzliche Regelung der *Beugehaft* postuliert hat, entsprochen werden.

Gemäß Art 5 Abs 1 lit b EMRK kann einem Menschen die Freiheit entzogen werden, wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird wegen Nichtbefolgung eines rechtmäßigen Gerichtsbeschlusses oder zur Erzwingung der Erfüllung einer durch das Gesetz vorgeschriebenen Verpflichtung. Im fremdenrechtlichen Kontext darf gemäß Art 5 Abs 1 lit f EMRK auch einem Menschen die Freiheit entzogen werden, wenn gegen diesen ein Ausweisungsverfahren im Gange ist. Laut der Rechtsprechung des EGMR ist eine Freiheitsentziehung nach Art 5 Abs 1 lit b und f EMRK nur dann zulässig, wenn sie von sehr kurzer Dauer ist und keinen Strafcharakter aufweist (vgl. u.a. EGMR, *Azimov v. Russia*, 67474/11 (2013), Ziff. 172). Eine Freiheitsentziehung ist ein schwerer menschenrechtlicher Eingriff, der auch den Genuss anderer Rechte massiv beeinträchtigt. Aus diesem Grund müssen Staaten Vorkehrungen treffen, dass Haft als letztes zur Verfügung stehende Mittel nur dann verhängt werden darf, wenn dies unbedingt notwendig ist, und dass die Haft nicht länger als unbedingt erforderlich andauert.

Vor diesem Hintergrund muss kritisch angemerkt werden, dass laut der Information im Vorblatt und der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung die vorgesehenen Regelungen nicht in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union fallen. Dies kann gerade im fremdenrechtlichen Kontext nicht nachvollzogen werden, denn in Artikel 15 lit b der Rückführungs-RL der Europäischen Union (RL 2008/115/EG) wird als eine Fallgruppe, bei der die Inhaftnahme im Anwendungsbereich gerechtfertigt sein kann, benannt: „*die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern*“. Art 15 Abs 1 lit b der Rückführungs-RL deckt somit genau jene Situationen ab, in denen die betroffenen Personen mit den zuständigen Behörden nicht kooperieren oder Verfahren behindern, z.B. durch die mangelnde Beschaffung eines Ersatzreisedokumentes (vgl. Klammer, *Die Beugehaft nach dem FPG*, In: Filzwieser/Taucher (Hg), *Jahrbuch Asyl- und Fremdenrecht 2018*, 147).

Im Anwendungsbereich der Rückführungs-RL darf die Höchsthaftdauer aber sechs Monate nicht überschreiten (Art 15 Abs 5 Rückführungs-RL). Eine Verlängerung ist nur dann um 12 Monate zulässig, in denen die Abschiebungsmaßnahme trotz angemessener Bemühungen der Mitgliedstaaten aufgrund gewisser Faktoren (wie unter anderem mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens der betroffenen Person) wahrscheinlich länger dauern wird. **Im Sinne einer möglichst kurzen Dauer der Beugehaft wird daher empfohlen, die ausdrückliche Anwendung der Rückführungs-RL zu garantieren und die grundsätzliche Höchstdauer der Beugehaft auf sechs Monate zu beschränken.**

Eine Freiheitsentziehung gemäß Art 5 EMRK muss außerdem immer auf einer gesetzlichen Grundlage basieren, die hinreichend zugänglich, präzise und vorhersehbar in der Anwendung ist (EGMR, *J.N. v. United Kingdom*, 37289/12 (2016), Ziff. 77). Im Lichte dieses Bestimmtheitsgebots wäre es daher auch notwendig, den Begriff der „Gesamtdauer“ der Haft zu präzisieren. So bleibt zum Beispiel völlig unklar, ob auch Zeiten der Anhaltung in *Beugehaft* auf die Höchsthaftdauer einer Schubhaft anzurechnen sind. Im Anwendungsbereich der Rückführungs-RL wäre diese jedenfalls geboten.

Zum Rechtsschutzmechanismus (§ 10a VVG)

Gemäß § 10a VVG soll ein neues, erweitertes Rechtsschutzinstrumentarium nach dem Vorbild der Schubhaftbeschwerde geschaffen werden. Im Detail bestehen jedoch im Hinblick auf eine –

insbesondere im fremdenrechtlichen Kontext notwendige – Rechtsberatung erhebliche Unterschiede zwischen „Beugehaftbeschwerde“ und „Schubhaftbeschwerde“, die nicht nachvollziehbar erscheinen. Während es im Schubhaftbeschwerdeverfahren die Möglichkeit einer gesetzlich zur Verfügung gestellten Rechtsberatung bzw. -vertretung gibt, wird für die Beugehaftbeschwerde im § 10a VVG lediglich ein Verfahrenshilfesystem vorgeschlagen, dass insbesondere im Bereich des Fremdenrechts der spezifischen Situation der betroffenen – meist nicht nur rechts-, sondern auch sprachunkundigen – Personengruppen nicht gerecht werden kann.

In den Erläuterungen dazu heißt es, dass *„den Verpflichteten in der Hafteinrichtung beim Ausfüllen des Formulars zur Beantragung der Verfahrenshilfe inklusive des Vermögensbekenntnisses im Sinne der Effektivität des Rechtsschutzes angemessene Unterstützung zukommen zu lassen“* (Zu Z 5, Seite 3) ist. Wer diese Hilfestellung in der Praxis leisten soll, wird jedoch weder im Gesetz noch in den Erläuterungen geklärt. Völlig offen bleibt vor allem, wer die Rechtsmittelbelehrung und die Belehrung über das Recht, einen Antrag auf Bewilligung der Verfahrenshilfe zu stellen, zu erteilen hat. Darüber hinaus bedarf es selbst bei der Stellung eines Verfahrenshilfeantrages einer entsprechenden Begründung, aus welcher sich ergibt, weswegen sich die „Beugehaftbeschwerde“ nicht als mutwillig oder aussichtslos erweist. Diese Begründung kann im Einzelfall durchaus komplex sein, weshalb bereits vor der Stellung eines Verfahrenshilfeantrages eine umfassende Rechtsberatung erforderlich ist. Auch die Dauer der Bestellung eines Rechtsanwaltes bzw. einer Rechtsanwältin im Rahmen der Verfahrenshilfe könnte die gerichtliche Haftprüfung erheblich verzögern.

Insgesamt erscheint das vorgeschlagene Verfahrenshilfesystem daher äußerst ineffektiv. Gemäß der Rechtsprechung des EGMR muss der Zugang zu Gerichten *„nicht bloß theoretisch und illusorisch, sondern effektiv gewährleistet sein“* (EGMR, Del Sol v. Frankreich, 46800/99 (2002), Ziff. 21). Der vorgeschlagenen Neuregelung des Rechtsschutzes gegen *Beugehaft* ist jedoch nicht zu entnehmen, wie der Zugang zu einem gerichtlichen Haftprüfungsverfahren auch tatsächlich zur Verfügung gestellt werden soll. **Das vorgeschlagene Verfahrenshilfesystem erweist sich damit als nicht ausreichend, um einen effektiven Zugang zu einer gerichtlichen Haftprüfung und einen wirksamen Rechtsschutz im Sinne des Artikel 13 EMRK zu garantieren.**

Auch im Bereich des Rechtsschutzes wäre daher eine Klarstellung, dass die vorgesehenen Regelungen in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union fallen, notwendig. Denn im Anwendungsbereich der Rückführungs-RL wären nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs die Mindeststandards zu Rechtsschutzinstrumentarien der Aufnahme-RL (RL 2013/33/EU) einschlägig (VwGH 24.10.2019, Ro 2019/21/0148, Rs 2). Gemäß Art 9 Abs 6 Aufnahme-RL besteht im Falle einer gerichtlichen Überprüfung der Haftanordnung ein Anspruch auf Zugang zu unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung, wobei davon zumindest die Vorbereitung der erforderlichen Verfahrensdokumente und die Teilnahme an der Verhandlung umfasst ist.