

An das
Bundesministerium für Inneres
(BMI-III-1-BBU@bmi.gv.at)

Günter ECKER

Geschäftsführer
A-1090 Wien, Alser Straße 20/21-22
Tel. +43 (664) 3003224
Fax +43 (1) 4090480-2

eMail: ecker@verein-menschenrechte.at
<http://www.verein-menschenrechte.at>
ZVR-Zahl 460937540

BMI-LR1330/0003-III/1/c/2019
**BBU-Errichtungsgesetz, Begutachtungsverfahren;
Stellungnahme des VMÖ**

10.04.2019

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der „Verein Menschenrechte Österreich“ (VMÖ) wurde mit Schreiben vom 15. März 2019 ersucht, 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)“ Stellung zu nehmen. Innerhalb offener Frist wird zu dem Vorhaben nachstehende

Stellungnahme

abgegeben:

1. Allgemeines zum Vorhaben:

Der VMÖ ist einer jener in den Erläuterungen zum Begutachtungsentwurf (Erläut) als solche bezeichneten „externen Leistungserbringer“, die bisher – aufgrund entsprechender, gesetzlich vorgezeichneter Verträge - für das Bundesministerium für Inneres (BMI) und das Bundeskanzleramt (nunmehr Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz - BMVRDJ) Leistungen erbracht haben, die künftig exklusiv der „Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung“ (BBU) obliegen sollen.

Der VMÖ nimmt diese Absicht der Bundesregierung zur Kenntnis und wird deren Umsetzung im Interesse der von dem Verein seit 2003 verfolgten Bemühungen unterstützen, in den Bereichen Fremdenpolizei und Asyl Menschenrechtsstandards sowie Verfahrenseffizienz zu sichern. Dies zeigt sich nicht nur im Bereich der Rechtsberatung, sondern auch bei der Rückkehrberatung, die schon in der Vergangenheit und Gegenwart Leistungen erbrachte, wie sie in der Zielvorstellung des Entwurfs für 2024 genannt sind: So konnte die nichtstaatliche Rückkehrberatung in Österreich bereits von 2008 bis 2014 mehr freiwillige Rückkehrer verzeichnen als Fremde aus Österreich von der Behörde abgeschoben wurden. Für Drittstaatsangehörige gilt das bis heute. Auch in den letzten Jahren erbrachte die nichtstaatliche Rückkehrberatung sehr gute Ergebnisse während diese etwa in Deutschland um ca. 50% zurückgegangen ist. Im Jahr 2018 ist hierbei dem VMÖ eine Steigerung von 15,9% gelungen.

Außerdem wird der VMÖ bestrebt sein, seine – meist langjährigen - Mitarbeiter, die bei Betriebsübergang in ein Dienstverhältnis zur BBU wechseln werden, hierauf – auch in deren Interesse – vorzubereiten, damit sie der Agentur als wertvolles Humankapital zur Verfügung stehen können.

2. Zum Entwurf des BBU-G:

2.1. Zu § 2:

2.1.1. Zu Abs 1:

2.1.1.1. Zu Z 3: Gemäß der Erläuterung ist die Aufzählung der Aufgaben der BBU erschöpfend. Sie beschränkt sich auf jene Tätigkeiten, die explizit gesetzlich vorgesehen sind. Tatsächlich erbringt der VMÖ – durchwegs vertraglich vereinbart – weitere Leistungen, die zwar zu den Z 2 bis 4 affin sind, nicht explizit gesetzlich vorgesehen sind aber doch eine gesetzliche Grundlage haben. Es sind dies

- die Beratung von Asylwerbern in Verfahren nach der Dublin-III-Verordnung, um deren Kooperation bei der Überstellung in den zuständigen „Dublin-Staat“ zu bewirken und diese zu beschleunigen (Art 7 Abs 1 lit a Dublin-DVA);
- die Beratung und Betreuung von Fremden, die in polizeilichen Anhaltezentren in Vorbereitung auf ihre Abschiebung angehalten werden, zur Unterstützung des BFA, den Zweck der Schubhaft in möglichst kurzer Zeit zu erreichen (§ 80 Abs 1 FPG) und
- die Unterstützung unbegleiteter Minderjähriger bei der Suche nach Familienangehörigen (§ 13 Abs 6 BFA-VG).

Diese Maßnahmen ließen sich dadurch in Aufgaben einfügen, dass bei der Z 3 etwa folgende Umschreibung angefügt wird: „ ... einschließlich der Beratung Fremder zur Kooperation bei der Bewirkung der Ausreise und der Reintegration samt der Bereitstellung finanzieller Anreize“. Hierbei sollten auch Tätigkeiten, die aktuell dem BFA (Entscheidungen über Übernahme der Ausreisekosten bei mittellosen Rückkehrern) oder dem BMI (Reintegrationsprojekte für freiwillige Rückkehrer) obliegen, in die BBU integriert werden, sodass entsprechende Effizienzpotentiale und Synergieeffekte genutzt werden können.

2.1.1.2. Zu Z 4: Bei der Umschreibung der Aufgabe sollte vor allem auf Artikel 8 Abs 6 der Rückführungsrichtlinie und zusätzlich auf § 10 FPG-DV Bezug genommen werden, um deutlich zu machen, dass nicht bloß jene Menschenrechtsbeobachter erfasst sind, die bei vom BMI (BFA) (mit-)organisierten Abschiebungen zum Einsatz kommen, sondern auch jene, bei denen die Abschiebung im Auftrag von Frontex in die Wege geleitet wird (European Pool of Forced Return Monitors).

2.1.1.3. Zu Z 5: Der VMÖ weist darauf hin, dass die Rechtsberatung gemäß § 52 Abs 2 BFA-VG (neu) weiterhin Beratung vor Einbringung einer Beschwerde vorsieht. Zu diesem Zeitpunkt ist somit kein Verfahren vor der Behörde mehr und noch keines vor dem BVwG anhängig. Der für die Zurverfügungstellung von Dolmetschern angesprochene „Rahmen“ besteht somit nicht. Dennoch kann die Beiziehung eines Sprachmittlers zu diesem Zeitpunkt erforderlich sein. Darüber hinaus kann diese auch in allen anderen Aufgabenbereichen notwendig werden. Es sollte daher statt „im Rahmen von Verfahren“ „für die Erfüllung von Aufgaben gemäß Z 1 bis 4“ heißen.

2.1.2. Zu Abs 2: Der VMÖ gibt zu bedenken, dass die Formulierung dieser Bestimmung den Einsatz Dritter nur für Zwecke der Aufgabe gemäß Abs 1 Z 1 vorsieht. Dies widerspricht einerseits den Ausführungen in den Erläut, wonach bei Dolmetschern / Übersetzern auch auf amtsfremde – also nicht von der BBU zur Verfügung gestellte - Sprachmittler zurückgegriffen werden könne und lässt andererseits die Tatsache außer Betracht, dass auch bei der Erfüllung anderer Aufgaben (zB Z 2 und 3) außergewöhnliche Umstände eintreten können. Es sollte daher nur von der „Erfüllung ihrer Aufgaben, soweit dies von den Umständen geboten ist“ gesprochen werden.

2.1.3. Zu Abs 4: Der VMÖ geht davon aus, dass mit „verschieben“ ein „auf einen späteren Zeitpunkt verlegen“ gemeint ist. Dies ergibt sich auch aus dem mit dem Entwurf dem § 56 BFA-VG angefügten Abs 13. Hierzu ist festzustellen, dass eine Verschiebung um weniger als zwölf Monate (gleichzeitig mit dem Betriebsübergang) nur einvernehmlich erfolgen kann.

2.2. Zu § 8: Obwohl die Aufzählung der Regelungsbereiche des Rahmenvertrags nur demonstrativ gehalten ist, fällt auf, dass die Auswahl von „Mitarbeitern“ nur auf Rechtsberater Bezug nimmt, nicht auch auf Rückkehrberater, Menschenrechtsbeobachter und Sprachmittler, ohne dass darüber in den Erläuterungen Erklärendes gesagt wird. Gleiches gilt für die Vorgangsweise bei Pflichtverletzungen. Es sollte daher eine Aussage darüber getroffen werden, ob für die letztgenannte Gruppe Anderes oder Gleiches gilt.

2.3. Zu § 9: Der Ermächtigung des BMVRDJ, für das Aufgabengebiet „Rechtsberatung“ die Bereichsleitung zu bestellen, ist zu entnehmen, dass eine solche Funktion grundsätzlich für jedes Aufgabengebiet besteht. Im Sinne einer sparsamen Gestion spricht viel dafür, für mehrere Aufgabengebiete eine einzige Bereichsleitung vorzusehen. Dies sollte etwa auch für den auf allen regionalen Ebenen mit beträchtlicher Synergie behafteten Fall gelten, dass ein und derselbe Bereichsleiter einerseits für Rechtsberatung und andererseits Rückkehrberatung und Rückkehrhilfe zuständig ist. Das Doppelverwendungsverbot gilt ja nur im Einzelfall nicht aber auf der Führungsebene. Derlei setzt freilich voraus, dass die Bestellung dieses Bereichsleiters im Einvernehmen zwischen BMVRDJ und BMI erfolgt. Diese Möglichkeit sollte daher ausdrücklich – zumindest in den Erläut – angesprochen werden.

2.4. Zu § 13: Wie in Abs 5 und in den Erläut festgestellt, bezieht sich das Doppelverwendungsverbot ausschließlich auf den Einzelfall. Es spricht nichts dagegen, Rechtsberater und Rückkehrberater aus demselben Personalpool zu

schöpfen, sodass derselbe Mitarbeiter, dieselbe Mitarbeiterin bei aufrechtem Beschäftigungsverhältnis in der Bundesagentur von der Rechts- in die Rückkehrberatung und umgekehrt wechseln kann. Dies sollte ausdrücklich – zumindest in den Erläuterungen – angesprochen werden.

2.5. Zu den Rückkehrberatern: Es fällt auf, dass der Entwurf keine eigene Bestimmung zur Rückkehrberatung (Rückkehrhilfe) enthält. Zumindest bedarf es einer zu § 13 Abs 4 Z 1 analogen Bestimmung, wonach die Bundesagentur eine ausreichende Anzahl an Rückkehrberatern zur flächendeckenden Rückkehrberatung sicherzustellen hat. Bestimmungen, die ähnlich wie § 13 Abs 2 für die Rechtsberater, Qualitätskriterien (Ausbildung, langjährige Tätigkeit) festlegen, sollten gleichfalls vorgesehen werden.

2.6. Zu den §§ 14 und 15: Für beide Aufgabenbereiche, sollte eine zu § 13 Abs 4 Z 2 analoge Fortbildungsverpflichtung vorgesehen werden. Das Doppelverwendungsverbot des § 14 ist unsachlich, da nicht zu erkennen ist, wieso ein Mitarbeiter, der sich – möglicherweise auch vergebens – um die Kooperationsbereitschaft eines Fremden bemüht hat, deswegen nicht in der Lage sein sollte, um die Einhaltung von Menschenrechtsstandards bei der Abschiebung besorgt zu sein. Mit der vorgeschlagenen Regelung müsste jedenfalls etwa die Hälfte jener Menschenrechtsbeobachter (MR-Beobachter) „außer Dienst gestellt“ werden, die EU-weit zu den erfahrensten und am besten ausgebildeten gehören. Jene MR-Beobachter, die als Rückkehrberater tätig sind, haben sich einen untadeligen Ruf erarbeitet. Dies wäre eine Vergeudung personeller Ressourcen und könnte zu Engpässen im Einsatz von MR-Beobachtern führen.

2.7. Zu den Dolmetschern und Übersetzern: Auch für diesen Aufgabenbereich enthält der Entwurf keine „besonderen Bestimmungen“. Auch hier sollte auf Ausbildung und / oder langjährige Tätigkeit Bezug genommen werden. Zudem stellt die „hausinterne“ Nutzung der BBU-Dolmetscher, etwa für Zwecke der Rechts- bzw. Rückkehrberatung eine im Hinblick auf die in § 7 statuierte „transparente interne Kostenrechnung“ maßgebliche Größe dar, die im aktuellen Entwurf völlig unberücksichtigt bleibt.

2.8. Zum übernommenen Personal (§§ 10 Abs 1 Z 4 sowie 16, 17 und 22): Während der Entwurf hinsichtlich des Personalaufwands im Betreuungsbereich von Berechnungen für die „AVRAG-Periode“ ausgeht und sich auf „das von ORS übernommene Personal“ bezieht, fehlt eine klare Aussage zur Anwendung von AVRAG und der Übernahmeverpflichtung der für Rechts- und Rückkehrberatung bestimmten Mitarbeiter. Es wird lediglich angeführt, dass „ein überwiegender Teil dieser Mitarbeiter [kommt] voraussichtlich aus dem VMÖ, weitere aus ARGE Rechtsberatung/Diakonie (kommt), Neuaufnahmen sind wahrscheinlich“. Der VMÖ geht davon aus, dass für alle diese – teils über langjährige Erfahrung verfügenden – Mitarbeiter AVRAG zur Anwendung kommt und regt an, dies auch ausdrücklich festzuhalten.

Ein gravierendes Problem besteht in dem Umstand, dass in den §§ 16f zwar Regelungen für „Beamte und Vertragsbedienstete der BBU“ vorgesehen werden, über die übernommenen Bediensteten jedoch kein Wort verloren wird. Dieser Mangel verschärft sich zudem durch die Tatsache, dass viel dieser Bediensteten erst frühestens ein halbes Jahr nach Betriebsaufnahme übernommen werden. Diesem

Mangel sollte dadurch abgeholfen werden, dass § 17 mit den Worten „Vertragsbedienstete und übernommene Arbeitnehmer“ überschrieben wird, in § 17 Abs 4 die Wendung „gemäß Abs 1“ entfällt und in § 17 Abs 6 nach dem Zitat „§16 Abs 2“ das Wort „und“ durch einen Beistrich ersetzt wird sowie nach dem Zitat „Abs1“ die Worte „und übernommene Arbeitnehmer“ eingefügt werden.

Diese Mitarbeiter müssen Anspruch erhalten, bei der Zusammensetzung des Betriebsrats unmittelbar und bei jener des Aufsichtsrates (§ 10 Abs. 1 Z 4) mittelbar mitzuwirken. Nach dem 01.01.2021 sollten jedenfalls binnen 2 Monaten der Betriebsrat neu zu wählen sein, sowie die Mitglieder des Aufsichtsrates gemäß § 10 Abs. 1 Z 4 gemäß dem Wahlergebnis neu zu entsenden sein. Die in § 22 Abs. 3 genannte Voraussetzung für eine Neuwahl (Betriebsübergang von mehr als 100 Beschäftigten) soll entfallen.

Ein Personalkonzept für den stufenweisen Aufbau des Personals ab dem 1. Juli 2020 bzw. dem 1. Jänner 2021 wird über die §§ 16 und 17 hinaus eingefordert.

2.9. Zu § 24: Die Entbindung eines Rechtsberaters von der Pflicht zur Wahrung der Verschwiegenheit hat vom BMVRDJ zu erfolgen. Darauf wäre auch in § 32 Bedacht zu nehmen.

2.10. Zu § 28: Weder dem Gesetz noch den Erläuterungen ist zu entnehmen, ob zur „Geschäftsführung“ auch die Bereichsleitung gehört. Für die Handlungsfähigkeit der Agentur sollte auch die jeweilige Bereichsleitung rechtzeitig zur Verfügung stehen.

3. Zur Novelle des BFA-VG:

3.1. Zum 6.Hauptstück: Es fehlt eine Bestimmung, die die „externen Leistungserbringer“, also auch den VMÖ, verpflichtet, Daten, die diese bei der Erfüllung ihrer Aufgabe im Einzelfall ermittelt haben, der BBU in jenen Fällen zu übermitteln, in denen diese den Einzelfall als deren Aufgabe übernimmt.

3.2. Zu § 49: Mit dieser Bestimmung wird das Regime, das bisher für die beratende Unterstützung im zugelassenen Verfahren bestand, auf das gesamte verwaltungsbehördliche Verfahren ausgedehnt. Hierzu ist festzustellen, dass hierfür an einzelnen Regionaldirektionen des BFA völlig unzureichende Platz- und Infrastrukturverhältnisse herrschen, die etwa in Vorarlberg oder Tirol keine effektive Unterstützung erlauben. Es wird daher angeregt, bis 1.1.2021 Entsprechendes vorzukehren.

Zudem wirft § 49 Abs 1 folgende Fragen auf:

- Worin besteht die Rechtsberatung für Fremde, die keine Asylwerber sind?
- Wieso obliegt die Beschaffung eines Dolmetschers der Rechtsberatung, da doch die Zurverfügungstellung von Dolmetschern ein gesondertes Aufgabengebiet der BBU ist?
- Wer erteilt die „rechts- und verfahrenstechnischen Auskünfte“, die Rechtsberater oder das BFA und inwieweit gehen diese Auskünfte über die Manuduktionspflicht des § 13a AVG hinaus?

3.3. Zu § 52:

3.3.1. Zu Abs 1: Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass nach geltendem Recht die Aktenvorlage gemäß § 16 Abs 2 VwGGV nicht vom Rechtsberatungsmechanismus des § 52 BFA-VG ausgenommen ist; dieser wird mit

den Worten „... Erlassung einer Entscheidung oder eine Aktenvorlage gemäß § 16 Abs 2 VwGVG ...“ umschrieben. Die Ausnahmen sind zwischen zwei Beistriche gesetzt. Der vorliegende Entwurfstext ist in derselben Weise konstruiert, allerdings beziehen die Erläut – zu Unrecht - die Aktenvorlage gemäß § 16 Abs 2 VwGVG in die Ausnahmen ein. Hier bedarf es einer Korrektur.

Die Erweiterung der Ausnahme -Tatbestände ist weitgehend sachgerecht. Allerdings gibt der VMÖ zu bedenken, dass die Versagung oder Entziehung eines Konventionspasses sowie die Versagung oder Entziehung eines Fremdenpasses gemäß § 88 Abs 2a FPG einerseits dem internationalen Schutz sehr nahe und andererseits besonders eingriffsintensiv sind. Für solche Verfahren sollte daher doch Rechtsberatung gewährt werden.

3.3.2. Zu Abs 2: Der VMÖ nimmt für sich in Anspruch, eine durch jahrelange Erfahrung gestützte, hochqualitative, unabhängige sowie unparteiische Rechtsberatung anzubieten, die die Erfolgsaussichten einer allfälligen Beschwerde sachgerecht darlegt. Das im Vorblatt angesprochene Ziel 2 „Beschwerdeverfahren mit einer sehr geringen Erfolgsaussicht“ hintanzuhalten, wird nur sehr begrenzt erreicht werden können, da die Rechtsberater konform zu Art 13 der RückführungsRL sowie zu Art 20 der VerfahrensRL, der weiterhin geltenden Verpflichtung des § 52 (2) BFA-VG nachzukommen haben, auf Ersuchen des betreffenden Fremden oder Asylwerbers ihn im Beschwerdeverfahren vor dem BVwG zu vertreten. Diese Verpflichtung zur Vertretung umfasst auch Beschwerdeverfahren mit sehr geringer Erfolgsaussicht.

Das Beschwerdeinstrument im Kontext von Schubhaftbescheiden ist § 22a BFA-VG. Mit einer solchen Beschwerde kann gemäß den Z 1 und 2 des Abs 1 sowohl eine Festnahme als auch eine Anhaltung nach dem BFA-VG releviert werden. Es bedarf somit des angefügten Satzes nicht. Der in den Erläut angesprochene § 51 BFA-VG hat an sich auch nicht den Schubhaftbescheid im Fokus sondern Festnahmen und Anhaltungen ohne oder vor nachfolgender Schubhaftverhängung und soll Rechtsberatung in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Festnahme (noch während der Anhaltung) ermöglichen. Diese Bestimmung hat sich allerdings nicht bewährt, da meist Schubhaft mit Mandatsbescheid verhängt wird und damit die damit einhergehende Verfahrensanordnung in den Vordergrund tritt. Sie sollte ersatzlos entfallen.

4. Zur Novelle des AsylG:

4.1. Zu § 29: Der Anspruch auf Rechtsberatung wird dadurch bedingt, dass die Einvernahme zur Wahrung des Parteienghört innerhalb von mindestens 24, längstens aber 72 Stunden ab Ausfolgung der Mitteilung nach Abs 3 Z 3 bis 6 stattfinden soll. Eine Begründung für diese Einschränkung ist weder dem Gesetz noch den Erläut zu entnehmen. Sie bedürfte daher, um sachlich gerechtfertigt zu sein, einer nachvollziehbaren Begründung.

Ihr Partner für Menschenrechte



Günter ECKER