

Bericht des Rechnungshofes

**Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt
Anhaltezentrum Vordernberg**

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	92
Tabellenverzeichnis	93
Abkürzungsverzeichnis	94
Glossar	96

BMI**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres****Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg**

KURZFASSUNG	101
Prüfungsablauf und –gegenstand	111
Ausgangslage	112
Rechtliche Grundlagen	112
Voraussetzungen für die Schubhaftverhängung	113
Zuständigkeit	115
Polizeianhaltezentren	116
Verhängung der Schubhaft	116
Verfahren zur zwangsweisen Außerlandesbringung und Sicherungsmaßnahmen	116
Statistische Grundlagen	118
Aufenthaltsbeendende Entscheidungen	121

Verhängte Schubhaften	124
Herkunft der Schubhäftlinge	128
Polizeianhaltezentren	129
Kapazitäten und Auslastung	129
Personaleinsatz in den Polizeianhaltezentren	133
Schubhaftvollzug	134
Unterbringung der Schubhäftlinge	134
Zuweisung der Schubhäftlinge an Polizeianhaltezentren	138
Betreuung in der Schubhaft	140
Geschlechtsspezifische Aspekte	141
Beendigungsgründe der Schubhaft	141
Rückführung	143
Außerlandesbringung	143
Abschiebung aus Schubhaft und Verwaltungs- verwahrungshaft	146
Abschiebewege	147
Kosten des Schubhaftvollzugs	149
Kosten je Hafttag	149
Kostenersatz	151
Anhaltezentrum Vordernberg	153
Ausgangssituation	153
Standortsuche	158
Planung und Errichtung	159

Dienstleistungsvertrag mit der Gemeinde Vordernberg _____	163
Vergabe an einen privaten Sicherheitsdienstleister durch die Gemeinde Vordernberg _____	166
Nutzung des Anhalteentrums Vordernberg _____	169
Sicherheit bzw. Sicherheitskonzept _____	171
Gesamtbetrachtung Anhaltezentrum Vordernberg _____	172
Schlussempfehlungen _____	175

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verfahren zur zwangsweisen Außerlandesbringung und Sicherungsmaßnahmen	117
Abbildung 2: Verhältnis aufenthaltsbeendende Entscheidungen und verhängte Schubhaften bei Fremden und Asylwerbern; 2010 bis 2013	126
Abbildung 3: Schubhäftlinge (2010 bis Mitte 2015) nach Herkunftsregion	128
Abbildung 4: Beendigungsgründe von Schubhaften (2010 bis Mitte 2015)	142
Abbildung 5: Abschiebewege	148
Abbildung 6: Auslastung Anhaltezentrum Vordernberg	169

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zuständigkeiten Erlassung aufenthaltsbeendende Entscheidungen und Sicherungsmaßnahmen _____	115
Tabelle 2:	Haftarten und mögliche Haftdauern in Polizeianhaltezentren _____	116
Tabelle 3:	Aufenthaltsbeendende Entscheidungen 2010 bis Mitte 2015 _____	122
Tabelle 4:	Gründe für aufenthaltsbeendende Entscheidungen nach dem FPG _____	123
Tabelle 5:	Verhältnis Schubhaft zu aufenthaltsbeendenden Entscheidungen 2010 bis 2014 _____	124
Tabelle 6:	Schubhaft und gelinderes Mittel 2010 bis 1. Halbjahr 2015 _____	125
Tabelle 7:	Kapazitäten und Auslastung der Polizeianhaltezentren und des Anhalte zentrums Vordernberg – Vergleich 2010 und 2015 _____	130
Tabelle 8:	Durchschnittliche Gesamtbelegung der Polizeianhaltezentren und des Anhalte zentrums Vordernberg 2010 bis Mitte 2015 nach Haftarten _____	131
Tabelle 9:	Verhältnis Haftplätze zu Bedienstete (Juni 2015) _____	133
Tabelle 10:	Unterbringung Schubhäftlinge in Polizeianhaltezentren; durchschnittlicher Tagesstand 2010 bis Mitte 2015 _____	135
Tabelle 11:	Vergleich Schubhaftplätze im offenen Vollzug mit durchschnittlicher Anzahl Schubhäftlinge pro Tag; 2010 bis Mitte 2015 _____	137
Tabelle 12:	Dokumentierte Außerlandesbringungen im Vergleich zu aufenthaltsbeendenden Entscheidungen _____	144
Tabelle 13:	Anzahl Abschiebungen aus Schub- und Verwaltungsverwahrungshaft 2010 bis August 2015 _____	146
Tabelle 14:	Aktuelle Durchschnittskosten pro Hafttag _____	150

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz 2005
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BFA-VG	Verfahrensgesetz für das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft mbH
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FPG	Fremdenpolizeigesetz
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IFA	IT-Applikation „Integrierte Fremdenadministration“
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
LPD	Landespolizeidirektion/en
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
StVG	Strafvollzugsgesetz
TZ	Textzahl(en)

u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
UTM	Unterbringungs- und Transportmanagement für Fremde
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Abschiebung:

zwangsweise Außerlandesbringung eines Fremden, gegen den eine Rückkehrentscheidung, eine Anordnung zur Außerlandesbringung, eine Ausweisung oder ein Aufenthaltsverbot vorliegt

Anordnung zur Außerlandesbringung:

aufenthaltsbeendende Maßnahme, die mit bestimmten zurückweisenden Entscheidungen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl zu verbinden ist

Antrag auf internationalen Schutz:

das – auf welche Weise auch immer artikulierte – Ersuchen eines Fremden in Österreich, sich dem Schutz Österreichs unterstellen zu dürfen

Asylberechtigung:

das dauernde Einreise- und Aufenthaltsrecht, das Österreich Fremden, deren Asylantrag positiv entschieden wurde, gewährt

Asylwerber:

ein Fremder ab Einbringung eines Antrags auf internationalen Schutz bis zum rechtskräftigen Abschluss, zur Einstellung oder Gegenstandslosigkeit des Verfahrens

Aufenthaltsverbot:

eine bescheidmäßige, aufenthaltsbeendende Maßnahme gegen EWR-Bürger, Schweizer Bürger und begünstigte Drittstaatsangehörige, die aufgrund ihres persönlichen Verhaltens die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden

Ausweisung:

eine bescheidmäßige, aufenthaltsbeendende Maßnahme gegen EWR-Bürger, Schweizer Bürger und begünstigte Drittstaatsangehörige, wenn bestimmte Voraussetzungen für den längerfristigen Aufenthalt nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz entfallen

EWR-Staat:

jeder Staat, der Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) ist

Drittstaat:

jeder Staat, außer ein Mitgliedstaat des EWR-Abkommens oder die Schweiz

Drittstaatsangehöriger:

ein Fremder, der nicht EU-, EWR-Bürger oder Schweizer Bürger ist

Fremder:

wer die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzt (auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit)

gelinderes Mittel:

Sicherungsmaßnahme – bspw. die Anordnung, in vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl bestimmten Räumen Unterkunft zu nehmen, sich in periodischen Abständen bei einer Dienststelle einer Landespolizeidirektion zu melden oder eine angemessene finanzielle Sicherheit beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zu hinterlegen

Herkunftsstaat:

der Staat, dessen Staatsangehörigkeit der Fremde besitzt, oder – im Falle der Staatenlosigkeit – der Staat seines früheren gewöhnlichen Aufenthalts

Mitgliedstaat:

jeder Staat, der Vertragspartei des EU-Vertrags ist

Rückkehrentscheidung:

bescheidmäßige, aufenthaltsbeendende Maßnahme gegen Drittstaatsangehörige

Schubhaft:

mit Bescheid angeordnete Anhaltung eines Fremden zur Sicherung der Abschiebung oder zur Sicherung des Verfahrens zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme in einer Dauer bis zu maximal sechs Monaten

Verwaltungsverwahrungshaft:

zeitlich begrenzte Anhaltung von Personen in Ausübung verwaltungsbehördlicher Befehlsgewalt (maximale Dauer je nach gesetzlicher Grundlage zwischen 24 und 120 Stunden)

Zurückschiebung:

Verhaltung eines Fremden zur Rückkehr ins Ausland durch Polizeiorgane im Auftrag der Behörde

Zurückweisung:

Hinderung eines Fremden an der unrechtmäßigen Einreise nach Österreich bei Landgrenzübergangsstellen, Flughäfen, in Häfen und im Zugsverkehr innerhalb des Grenzkontrollbereichs

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg

Schubhaft diente der Sicherung von Verfahren zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme oder zur Sicherung der Abschiebung. Die durchschnittliche Belegung der Polizeianhaltezentren bundesweit mit Schubhäftlingen ging zwischen 2010 und 2015 um rd. 86 % von 357 auf 52 Personen pro Tag zurück.

In den Jahren 2010 bis 2014 war bei mehr als der Hälfte der Personen, gegen die eine aufenthaltsbeendende Entscheidung erlassen wurde, nicht dokumentiert, dass sie Österreich auch tatsächlich verließen (2014: 57 %). Alleine im Zeitraum 2010 bis 2014 waren dies insgesamt 39.370 Personen, über deren Verbleib – trotz Vorliegens einer aufenthaltsbeendenden Entscheidung – keine zuverlässigen Informationen bestanden.

Das für den Vollzug von Schubhaften errichtete Anhaltezentrum Vordernberg war seit der Eröffnung Anfang 2014 maximal zu 18 % mit Schubhäftlingen ausgelastet. Ab April 2015 tendierte die Belegung mit Schubhäftlingen in Vordernberg gegen Null.

Eine höhere Auslastung konnte nur durch die Unterbringung von Verwaltungsverwahrungshäftlingen erreicht werden. Dies war allerdings vertraglich nicht vorgesehen und hätte gänzlich andere Strukturen sowohl in baulicher Hinsicht als auch in der personellen Ausstattung erfordert.

Das BMI ging sowohl bei der Anmietung des Gebäudes als auch bei der Beauftragung von Dienstleistungen für den Betrieb des Anhaltezentrum Vordernberg langjährige finanzielle Bindungen (33 Jahre bzw. 15 Jahre) in Höhe von insgesamt rd. 8 Mio. EUR jährlich ein, die unabhängig von der tatsächlichen Auslastung anfielen.

Die Kosten für einen Haftplatz (bei angenommener Vollausslastung) lagen in Vordernberg mit 165 EUR pro Tag mehr als dreimal so hoch wie in Salzburg (50 EUR pro Tag). Die tatsächlichen Kosten je Hafttag divergierten ebenfalls stark. Ein Hafttag in Wien Rossauer Lände kostete (bezogen auf das erste Halbjahr 2015) 207 EUR, in Vordernberg 834 EUR.

Die vom BMI mit der Erbringung von Dienstleistungen für den Betrieb des Anhaltecenters beauftragte Gemeinde Vordernberg gab die vereinbarten Leistungen an einen Dritten weiter. Das BMI war jedoch rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch für das Anhaltezentrum Vordernberg verantwortlich und musste daher massives Interesse daran haben, welche Eignung, Befugnisse sowie technische, wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit ein Auftragnehmer aufweisen sollte. Dementsprechend hätte das BMI gegenüber der Gemeinde Vordernberg auch sicherstellen müssen, dass eine Vergabe der vereinbarten Leistungen an Dritte entsprechend formuliert wird.

In dem von der Gemeinde Vordernberg durchgeführten Vergabeverfahren waren die Eignungs-, Ausschluss- und Bewertungskriterien so eng gefasst, dass lediglich ein Bieter ein Angebot legte. Eine Wettbewerbssituation, wie sie üblicherweise im Zuge von Verhandlungsverfahren entstehen sollte, war dadurch nicht gegeben. Das BMI konnte keine ausreichenden Auskünfte über das Vergabeverfahren und die Festlegung der dem Vergabeverfahren zugrunde gelegten Eignungs-, Ausschluss- und Bewertungskriterien geben, obwohl es für das Anhaltezentrum Vordernberg verantwortlich und in der Vergabekommission vertreten war.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel	Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Vollzugs der Schubhaft in den Polizeianhaltezentren sowie dem eigens für den Schubhaftvollzug neu errichteten Anhaltezentrum Vordernberg. (TZ 1)
Rechtliche Grundlagen	<p>Schubhaft diente der Sicherung von Verfahren zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme (z.B. Ausweisung, Aufenthaltsverbot, Rückkehrentscheidung) oder zur Sicherung der Abschiebung. Für die Verhängung von Schubhaft waren bis 31. Dezember 2013 die Bezirksverwaltungsbehörden bzw. die Landespolizeidirektionen als fremdenpolizeiliche Behörden, ab dem 1. Jänner 2014 das neu eingerichtete Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zuständig. (TZ 2, 3 und 4)</p> <p>Vollzogen wurde die Schubhaft grundsätzlich in den bei den Landespolizeidirektionen angesiedelten Polizeianhaltezentren. In diesen waren daneben auch Verwaltungsstraf-, Verwaltungsverwahrungs- und Gerichtsverwahrungshäftlinge untergebracht. (TZ 5)</p>
Entwicklung der verhängten Schubhaft	<p>Statistische Grundlagen</p> <p>Bis zum Jahr 2013 verfügte das BMI über differenzierte Statistiken zu fremdenpolizeilichen Zwangsmaßnahmen. Da sich die Daten überwiegend aus Einzelberichten einer Vielzahl nachgeordneter fremdenpolizeilicher Behörden zusammensetzten, waren diese Statistiken aber nicht vollständig zuverlässig. Mit der Einrichtung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl am 1. Jänner 2014 nahm das BMI die IT-Applikation „Integrierte Fremdenadministration“ für die Unterstützung in asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren in Betrieb. Mitte 2015 war das BMI noch nicht in der Lage, daraus grundlegende Daten in zuverlässiger Qualität bereitzustellen. Das Bundesamt erhob Daten über aufenthaltsbeendende Entscheidungen und Sicherungsmaßnahmen lediglich auf Grundlage „händischer“ Meldungen der Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen. Diese waren aber auf wenige Kennzahlen beschränkt. (TZ 7)</p>

Aufenthaltsbeendende Entscheidungen

Die Gesamtzahl der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen ging von rd. 18.900 im Jahr 2010 auf 13.700 im Jahr 2014 zurück. Mehr als die Hälfte davon betraf negativ entschiedene Asylanträge. In den Jahren 2012 und 2013 erfolgten etwa 60 % der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen nach dem Fremdenpolizeigesetz (FPG) aufgrund einer erheblichen Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder einer strafrechtlichen Verurteilung. Aktuellere Zahlen standen mangels differenzierter Datenerfassung durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl nicht zur Verfügung. (TZ 8)

Verhängte Schubhaften

Die Anzahl der verhängten Schubhaften ging zwischen 2010 und 2013 von 6.153 auf 4.171 zurück. Mit 1. Jänner 2014 (Einrichtung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl) war ein weiterer deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl verhängte im ersten Halbjahr 2015 nur mehr 857 Schubhaften. In den Jahren 2010 bis 2013 wurde bei rund einem Drittel der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen Schubhaft verhängt, im Jahr 2014 war dies nur mehr bei rd. 14 % der Fall. (TZ 9)

Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl erteilte zur Sicherung der Abschiebung anstelle der Schubhaft vermehrt Festnahmeaufträge. Das Bundesamt erfasste die Anzahl der Festnahmeaufträge nicht statistisch. Daher war nicht feststellbar, in welchem Ausmaß eine stärkere Nutzung dieser Möglichkeit zur Sicherung einer Abschiebung zum Rückgang der Schubhaft beitrug. (TZ 9)

Polizeianhaltezentren

Kapazitäten und Auslastung

Das BMI erhöhte die Haftplätze in den Polizeianhaltezentren von insgesamt rd. 1.370 im Jahr 2010 um knapp 10 % auf rd. 1.500 im Jahr 2015. Im gleichen Zeitraum sank der durchschnittliche Häftlingsstand um rd. 22 % von 615 auf 479. Damit verringerte sich die Gesamtauslastung von 45 % auf 32 %. Infrastruktur und Personalausstattung der Polizeianhaltezentren verursachten aber Fixkosten, die im Wesentlichen unabhängig von der Auslastung anfielen. (TZ 11)

Die durchschnittliche Belegung der Polizeianhaltezentren bundesweit mit Schubhäftlingen ging zwischen 2010 und 2015 um rd. 86 % von 357 auf 52 Personen pro Tag zurück. Demgegenüber stieg die Belegung mit Verwaltungsverwahrungshäftlingen zwischen 2010 und 2015 um rd. 636 % von 25 auf 183 Personen pro Tag. Die – ausschließlich auf den Schubhaftvollzug ausgerichtete – Unterbringungskapazität des Anhaltezentrums Vordernberg betrug mit 193 Haftplätzen beinahe das Vierfache der 2015 durchschnittlich pro Tag im gesamten Bundesgebiet unterzubringenden Schubhäftlinge. (TZ 11)

Personaleinsatz

Trotz des Rückgangs der Haftzahlen erhöhte das BMI den Soll-Personalstand der Polizeianhaltezentren (inklusive Anhaltezentrum Vordernberg) insgesamt um 1 %. Der Ist-Personalstand stieg unter Berücksichtigung des für das Anhaltezentrum Vordernberg zugekauften externen Betreuungspersonals zwischen 2010 und Mitte 2015 um 5 %. (TZ 12)

In den Polizeianhaltezentren in Wien und Salzburg entfielen auf einen Bediensteten drei Haftplätze. Das Anhaltezentrum Vordernberg war mit einem Verhältnis von zwei Haftplätzen je Bediensteten – unter Einbeziehung des zugekauften externen Betreuungspersonals – personell deutlich besser ausgestattet. (TZ 12)

Schubhaftvollzug

Unterbringung der Schubhäftlinge

Das BMI war bemüht, die Empfehlungen von relevanten Institutionen auf dem Gebiet der Menschenrechte zum Vollzug von Schubhaften (offener Vollzug, adäquate Betreuung) umzusetzen. Wesentlich dafür war die Konzentration des Schubhaftvollzugs mit einer voraussichtlichen Dauer von über sieben Tagen auf vier Standorte mit offenem Vollzug, an denen 2014 und 2015 rd. 96 % der Schubhäftlinge untergebracht wurden. (TZ 13)

In den Polizeianhaltezentren mit Schubhaftvollzug von über sieben Tagen standen ab 2014 insgesamt rd. 300 Haftplätze im offenen Vollzug, davon rd. 20 Plätze für weibliche Schubhäftlinge, zur Verfügung. Angesichts der durchschnittlichen Anzahl an Schubhäftlingen war die Anzahl der Plätze im offenen Vollzug bundesweit betrachtet ausreichend. Während allerdings im Polizeianhaltezentrum Salzburg und in Vordernberg sowie in dem – für weibliche

Schubhäftlinge vorgesehenen – Polizeianhaltezentrum Wien Rosauer Lände deutlich mehr Plätze im offenen Vollzug vorhanden waren als Schubhäftlinge, reichten sie im Polizeianhaltezentrum Wien Hernalser Gürtel bei überdurchschnittlicher Belegung nicht aus. (TZ 13)

Zuweisung der Schubhäftlinge

Gleichzeitig mit der Neuorganisation der Fremdenpolizeibehörden im Jänner 2014 richtete das BMI eine zentrale Stelle in der Landespolizeidirektion (LPD) Wien für die Schubhaft- und Schubtransportkoordination ein. Diese wies dem eigens für den Schubhaftvollzug errichteten Anhaltezentrum Vordernberg Schubhäftlinge in vergleichsweise geringem Ausmaß zu: Während im Zeitraum 2014 bis August 2015 im Polizeianhaltezentrum Wien Hernalser Gürtel nahezu 2.500 Schubhaften vollzogen wurden, waren es im Anhaltezentrum Vordernberg in diesem Zeitraum lediglich rd. 400. Der schwerpunktmäßige Vollzug der Schubhaft im Polizeianhaltezentrum Wien Hernalser Gürtel war aufgrund bestimmter Gegebenheiten, etwa dem hohen Anteil an Fremden mit strafrechtlichen Verurteilungen, der geringen durchschnittlichen Haftdauer sowie der überwiegend im Nahebereich von Wien liegenden Abschiebeorte plausibel. (TZ 14)

Mangels entsprechender Dokumentation durch die zentrale Stelle in der LPD Wien für die Schubhaft- und Schubtransportkoordination waren allerdings die maßgeblichen Gründe für die Auswahl des endgültigen Vollzugsortes nicht transparent. Damit war einerseits nicht überprüfbar, inwieweit die Zuweisung von Schubhaftplätzen gemäß den Vorgaben des BMI erfolgte und andererseits der tatsächliche Bedarf an Schubhaftplätzen in einem eigenen Anhaltezentrum für den Schubhaftvollzug nicht ausreichend beurteilbar. (TZ 14)

Betreuung in der Schubhaft

Die in den Polizeianhaltezentren eingesetzten Exekutivbediensteten waren für die Betreuung von Schubhäftlingen nicht gesondert ausgebildet. Im Anhaltezentrum Vordernberg war hingegen spezifisches Betreuungspersonal eingesetzt. Die Betreuung ging im Anhaltezentrum Vordernberg über die in der Anhalteordnung enthaltenen Bestimmungen und weit über die in den Polizeianhaltezentren angebotene Betreuung hinaus. (TZ 15)

Beendigungsgründe der Schubhaft

Im Zeitraum 2010 bis August 2015 endeten insgesamt nur rd. 62 % der Schubhaften tatsächlich mit einer Außerlandesbringung. (TZ 17)

Rückführung

Außerlandesbringung

Die Gesamtzahl der dokumentierten Außerlandesbringungen (Abschiebung inkl. Dublin-Überstellungen und freiwillige Rückkehr bzw. Ausreise) lag deutlich unter der Anzahl der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen. Die Entwicklung stellte sich zwischen 2010 und 2014 wie folgt dar:

Dokumentierte Außerlandesbringungen im Vergleich zu aufenthaltsbeendenden Entscheidungen						
		2010	2011	2012	2013	2014
		Anzahl				
(1)	Abschiebungen inkl. Dublin-Überstellungen	4.081	2.980	2.883	3.084	2.946
(2)	freiwillige Rückkehr bzw. Ausreise	4.514	3.382	3.210	3.512	3.020
(3)	Summe dokumentierte Außerlandesbringungen (1) + (2)	8.595	6.362	6.093	6.596	5.966
(4)	Aufenthaltsbeendende Entscheidungen	18.857	14.497	12.914	12.997	13.717
(5)	Aufenthaltsbeendende Entscheidungen ohne Außerlandesbringung (4) – (3)	10.262	8.135	6.821	6.401	7.751
		in %				
	Anteil aufenthaltsbeendender Entscheidungen ohne Außerlandesbringung an der Gesamtzahl aufenthaltsbeendender Entscheidungen	54	56	53	49	57

Quellen: BMI; Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; RH

Zwischen 2010 und 2014 stieg der Anteil jener Personen, gegen die zwar eine aufenthaltsbeendende Entscheidung erlassen wurde, aber keine Außerlandesbringung dokumentiert war, von 54 % auf rd. 57 %. Im Zeitraum 2010 bis 2014 betraf dies insgesamt 39.370 Personen, über deren Verbleib keine zuverlässigen Informationen bestanden. Die Anzahl der dokumentierten freiwilligen Rückkehrer war höher als jene der abgeschobenen Personen, wobei die freiwillige Rückkehr durch das BMI finanziell unterstützt wurde. (TZ 18)

Abschiebung aus Schubhaft und Verwaltungsverwahrungshaft

Im Jahr 2010 ging noch bei rd. 79 % der Abschiebungen eine Schubhaft voran. Im Jahr 2015 war dies nur mehr bei rd. 29 % der Abschiebungen der Fall. Insbesondere bei Asylwerbern erfolgten Abschiebungen immer häufiger nach einer Anhaltung auf Grundlage eines Festnahmeauftrags. Damit reduzierte sich aber auch die potenzielle Anzahl der – über einen längeren Zeitraum – in einem Anhaltezentrum unterzubringenden Schubhäftlinge beträchtlich. (TZ 19)

Abschiebewege

Rund 80 % der Abschiebungen wurden über Grenzübergangsstellen in unmittelbarer Nähe der Polizeianhaltezentren in Wien durchgeführt. Schon alleine aus der Verteilung der tatsächlichen Abschiebewege ergaben sich klare Standortnachteile für das Anhaltezentrum Vordernberg gegenüber den Polizeianhaltezentren in Wien. (TZ 20)

Kosten des Schubhaftvollzugs

Kosten je Hafttag

Das BMI verfügte über keine zuverlässigen und aussagekräftigen Daten über die Kosten der Schubhaft. Nach den Erhebungen des RH kostete ein Haftplatz (bei Vollausslastung) in Salzburg pro Tag 50 EUR, in Vordernberg hingegen 165 EUR. Die Ist-Kosten je Hafttag divergierten ebenfalls stark. Ein Hafttag in Wien Rossauer Lände kostete (bezogen auf das erste Halbjahr 2015) 207 EUR, in Vordernberg 834 EUR. Aufgrund des hohen Fixkostenanteils hingen die Kosten je Hafttag stark von der tatsächlichen Auslastung ab. (TZ 21)

Kostenersatz

Die bis Juli 2015 geltende Regelung des durch Schubhäftlinge zu leistenden Kostenersatzes von rd. 34 EUR pro Tag kam mangels Praxistauglichkeit kaum zur Anwendung. Erfahrungen zu den Auswirkungen der Neuregelung mit einem erhöhten fixen Tagessatz von 70 EUR und geänderten Voraussetzungen für die Kostenersatzpflicht waren zum Zeitpunkt der Prüfung des RH noch nicht vorhanden. (TZ 22)

**Anhaltezentrum
Vordernberg**

Ausgangssituation

Das BMI erstellte – entgegen dem Projektauftrag – keine Projektdokumentation. Der Entscheidung für die Errichtung des Anhaltezentrum Vordernberg gingen keine Analysen über die Entwicklung der Schubhaftzahlen, die Eignung des Standorts sowie über die Kosten der Errichtung und des Betriebs voran. (TZ 23)

Das BMI evaluierte nicht, ob und inwieweit die mit der Errichtung des Anhaltezentrum verbundenen Ziele erreicht wurden. Nach den Erhebungen des RH war dies nur teilweise der Fall. (TZ 24)

Standortsuche

Die Entscheidung für den Standort Vordernberg beruhte nicht auf nachvollziehbaren strategischen und wirtschaftlichen Planungen. Die für den davor in Aussicht genommenen Standort Leoben sprechenden Argumente (Verkehrsanbindung, Nutzung von Synergieeffekten) trafen auf Vordernberg nicht mehr zu. (TZ 25)

Planung und Errichtung

Das BMI gab für die Planung und Errichtung des – letztlich rd. 24 Mio. EUR (netto) teuren Anhaltezentrum – keine budgetäre Obergrenze vor. Weiters führte es keine Lebenszyklus- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch. (TZ 26)

Das BMI verfügte über keine Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit und Preisangemessenheit der Höhe der monatlichen Mietzahlungen. Dennoch schloss das BMI mit der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) einen (Miet-)Vertrag, der das BMI mit jährlichen Gesamtkosten von rd. 2,66 Mio. EUR belastete und zudem einen 33-jährigen Kündigungsverzicht enthielt. Aufgrund der Höhe der vereinbarten Miete hat das BMI innerhalb der vertraglichen Bindungsdauer von 33 Jahren nahezu die 2,5-fachen Errichtungskosten in Form von Mietzahlungen zu entrichten. (TZ 26)

Dienstleistungsvertrag mit der Gemeinde Vordernberg

Das BMI schloss im April 2013 mit der Gemeinde Vordernberg einen Vertrag zum Betrieb des neu errichteten Anhaltecenters. Darin waren die Anforderungen an den Auftragnehmer, wie bspw. die technische und finanzielle Leistungsfähigkeit, nicht ausreichend konkret festgelegt. Erst im nachfolgend von der Gemeinde Vordernberg durchgeführten Vergabeverfahren wurden diese Anforderungen konkretisiert. (TZ 27)

Aus dem Vertragsinhalt war erkennbar, dass die Gemeinde Vordernberg die vereinbarten Dienstleistungen nicht selbst erbringen konnte, sondern einen Dritten damit beauftragen musste. Durch die Zwischenschaltung der Gemeinde Vordernberg war das BMI beim Betrieb des Anhaltecenters langfristig an ein Unternehmen gebunden, auf dessen Leistungsumfang und -inhalt es nicht unmittelbar einwirken konnte. (TZ 27)

Zudem gab das BMI im Vertrag mit der Gemeinde Vordernberg über den Betrieb des Anhaltecenters einen 15-jährigen Kündigungsverzicht ab und ging damit eine langfristige Bindung ein. Eine Anpassung der monatlichen Zahlungen war vertraglich nicht vorgesehen. Das monatliche Pauschalentgelt von rd. 461.000 EUR war demnach unabhängig vom tatsächlichen Belegungsstand zu entrichten. Die starre und unflexible Vertragsgestaltung machte es dem BMI unmöglich, rasch und angemessen auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren. (TZ 27)

Die Festlegung der Höhe des pauschalen Entgelts von 461.000 EUR war aufgrund mangelnder Dokumentation des BMI und fehlender Berechnungsgrundlagen nicht nachvollziehbar. Das BMI konnte durch Nachverhandlungen eine Entgeltreduktion wegen der Unterbelegung von rd. 9.700 EUR netto monatlich erreichen. Dabei war es allerdings vom Entgegenkommen der Gemeinde Vordernberg bzw. des von diesem beauftragten Unternehmens abhängig. Der Betrag stellte auch nur einen Bruchteil der monatlichen Gesamtkosten dar. (TZ 27)

Vergabe an einen privaten Sicherheitsdienstleister durch die Gemeinde Vordernberg

Dem RH war eine Beurteilung des von der Gemeinde Vordernberg durchgeführten Vergabeverfahrens aufgrund mangelnder Prüfu-

ständigkeit und unvollständig zur Verfügung stehender Unterlagen nicht möglich. (TZ 28)

In dem von der Gemeinde Vordernberg durchgeführten Vergabeverfahren waren die Eignungs-, Ausschluss- und Bewertungskriterien eng gefasst. Es legte lediglich ein Bieter ein Angebot. Damit war eine Wettbewerbssituation, wie sie im Zuge von Verhandlungsverfahren entstehen sollte, nicht gegeben. Das BMI konnte keine ausreichenden Auskünfte über das Vergabeverfahren und die Festlegung der dem Vergabeverfahren zugrunde gelegten Eignungs-, Ausschluss- und Bewertungskriterien geben, obwohl es für das Anhaltezentrum Vordernberg verantwortlich und in der Vergabekommission vertreten war. (TZ 28)

Nutzung des Anhalte zentrums

Das Anhaltezentrum Vordernberg war seit der Eröffnung Anfang 2014 maximal zu 18 % mit Schubhäftlingen ausgelastet. Ab April 2015 tendierte die Belegung mit Schubhäftlingen gegen Null. Eine höhere Auslastung konnte nur aufgrund der Unterbringung von Verwaltungsverwahrungshäftlingen erreicht werden. (TZ 29)

Unter den gegebenen Voraussetzungen war eine ausreichende Auslastung des Anhalte zentrums mit Schubhäftlingen nicht einmal annähernd erzielbar. Die Unterbringung von Verwaltungsverwahrungshäftlingen war vertraglich nicht vorgesehen und hätte gänzlich andere Strukturen sowohl in baulicher Hinsicht als auch in der personellen Ausstattung der Exekutive und den Aufgaben des privaten Betreuungspersonals erfordert. (TZ 29)

Sicherheitskonzept

Ein Sicherheitskonzept für das Anhaltezentrum Vordernberg bestand nicht. Sicherheitsrelevante Aspekte waren lediglich durch Dienstbefehle geregelt. Infolge der Auslagerung von Dienstleistungen an einen privaten Sicherheitsdienstleister und der anfangs teilweise unklaren Aufgabenabgrenzung zwischen dessen Mitarbeitern und den Exekutivbeamten kam es zu sicherheitsrelevanten Zwischenfällen. (TZ 30)

Kenndaten zum Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg

Gesetzliche Grundlagen	Fremdenpolizeigesetz (FPG), BGBl. I Nr. 100/2005 i.d.g.F., Durchführungsverordnung zum FPG, BGBl. II Nr. 450/2005 i.d.g.F. Asylgesetz (AsylG) 2005, BGBl. I Nr. 100/2005 i.d.g.F. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl–Verfahrensgesetz, BGBl. I Nr. 68/2013 i.d.g.F.						
Vollzug Schubhaft:							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2010/2015
	Anzahl						in %
Schubhäftlinge (Beendigung Schubhaft)	6.142	4.907	3.949	3.853	1.758	1.503	– 76
Beendigungsgründe für die Schubhaft							
<i>Abschiebung</i>	2.792	2.058	1.944	2.074	1.054	878	– 69
<i>Übergabe an Non–Governmental Organisation (freiwillige Rückkehr)</i>	679	612	589	535	265	223	– 67
<i>Haftunfähigkeit (insbesondere Hungerstreik)</i>	1.078	1.043	682	609	188	83	– 92
<i>Entlassung (z.B. Wegfall Haftgrund, Aufhebung durch Bundesverwaltungsgericht, nicht abschiebbar)</i>	1.453	1.129	659	531	215	288	– 80
<i>sonstige Gründe (Einlieferung Justizanstalt, Asylantrag, Flucht, Tod)</i>	140	65	75	104	36	31	– 78
Durchschnittliche Anzahl an Schubhäftlingen pro Tag und durchschnittliche Dauer der Schubhaft:							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2010/2015
	durchschnittliche Anzahl pro Tag						in %
Anzahl Schubhäftlinge:							
Österreich insgesamt	357,1	237,8	186,2	154,8	67,3	51,9	– 85
davon							
<i>Unterbringung in Polizeianhaltezentren:</i>							
<i>Wien Hernalser Gürtel</i>	162,9	106,1	90,9	91,0	42,4	37,2	– 77
<i>Wien Rossauer Lände</i>	47,3	24,4	24,8	17,9	3,3	2,2	– 95
<i>Salzburg</i>	22,5	18,6	8,4	9,4	2,0	3,0	– 87
<i>sonstige</i>	124,5	88,8	62,1	36,5	2,6	1,9	– 98
Unterbringung im Anhaltezentrum Vordernberg:	–	–	–	–	17,0	7,6	–
	durchschnittliche Dauer der Schubhaft in Tagen						
Dauer Schubhaft	28,8	17,4	17,3	14,6	14,0	11,1	– 61

Fortsetzung: Kenndaten zum Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg

Laufende Ausgaben Anhaltezentrum Vordernberg:		
	pro Monat (Basis 1. Halb- jahr 2015)	pro Jahr
	in EUR	
Personalausgaben	258.822	3.105.865
Leistungsentgelte an Gemeinde Vordernberg (bzw. an privaten Sicherheitsdienstleister)	448.261	5.379.128
<i>Hauptmietzins</i>	180.088	2.161.056
<i>Betriebskosten</i>	36.894	442.729
<i>Betriebsführung und Wartung</i>	4.550	54.605
Gebäudekosten gesamt (BIG)	221.532	2.658.390
sonstige Ausgaben Dienstbetrieb	16.069	192.830
Ausgaben insgesamt	944.684	11.336.212

Quellen: BMI, LPD Steiermark, Haushaltsverrechnung des Bundes; RH

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte von Juni bis August 2015 die Gebarung des BMI hinsichtlich des Vollzugs der Schubhaft mit dem Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg. Er führte Prüfungshandlungen im BMI, in den Landespolizeidirektionen Wien, Salzburg und Steiermark, in den Polizei-anhaltezentren in Wien und Salzburg, im Anhaltezentrum Vordernberg, im Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl in Wien sowie in den Regionaldirektionen des Bundesamts in Salzburg und Graz durch. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2010 bis Juni 2015. Soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere oder aktuellere Entwicklungen Bezug.

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Vollzugs der Schubhaft mit dem Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg. Die Prüfung deckte insbesondere folgende Themen ab:

- Entwicklung der Anzahl und Struktur (Herkunftsländer, Asylwerber oder sonstige Fremde) der Schubhäftlinge,
- Infrastruktur für den Vollzug der Schubhaft,
- Verteilung der Schubhäftlinge auf die vorgesehenen Einrichtungen und Entscheidungsgründe für die Verhängung der Schubhaft,
- Kosten für den Vollzug der Schubhaft,

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Entscheidung betreffend Neuerrichtung eines eigenen Anhaltezentrum und Standortwahl Vordernberg,
- Kosten für die Errichtung und den Betrieb des Anhaltezentrum Vordernberg,
- Personaleinsatz und Aufgabenabgrenzung zum privaten Sicherheitsdienstleister im Anhaltezentrum Vordernberg.

(3) Da die Gemeinde Vordernberg unter 10.000 Einwohner hatte, bestand keine Prüfungszuständigkeit des RH. Die Feststellungen des RH zu dem von der Gemeinde durchgeführten Vergabeverfahren über Dienstleistungen im Anhaltezentrum Vordernberg stützten sich daher auf Unterlagen des BMI.

(4) Zu dem im Mai 2016 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMI im August 2016 seine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2016.

Ausgangslage

Rechtliche Grundlagen

- 2 Für die Verhängung und den Vollzug der Schubhaft waren unterschiedliche völkerrechtliche und unionsrechtliche Rechtsquellen von Bedeutung, bspw. die Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge¹, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)², die Dublin-Verordnungen³, die Aufnahme richtlinie⁴ und die Richtlinie über Mindestnormen zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger⁵. Innerstaatlich waren vor allem das Fremdenpolizeigesetz (FPG)⁶ und die entsprechende Durchführungsverordnung⁷, das Asylgesetz (AsylG) 2005⁸ sowie das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl-Verfahrens-

¹ BGBl. Nr. 55/1955

² BGBl. Nr. 210/1958 i.d.g.F., gemäß BGBl. Nr. 59/1964 mit Verfassungsrang ausgestattet

³ aktuelle Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) – Dublin III-Verordnung

⁴ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen

⁵ Richtlinie 2008/115/EG vom 16. Dezember 2008

⁶ BGBl. I Nr. 100/2005 i.d.g.F.

⁷ BGBl. II Nr. 450/2005 i.d.g.F.

⁸ BGBl. I Nr. 100/2005 i.d.g.F.

gesetz⁹ wesentlich. Zudem war die Verordnung über die Anhaltung von Menschen durch die Sicherheitsexekutive (Anhalteordnung)¹⁰ maßgeblich.

Die Schubhaft diente – neben den Maßnahmen des gelinderen Mittels und der Anhaltung aufgrund eines Festnahmeauftrags in Verwaltungsverwahrungshaft – zur

- Sicherung eines Verfahrens zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme (z.B. Ausweisung, Aufenthaltsverbot, Rückkehrentscheidung),
- Sicherung eines Verfahrens über einen Antrag auf internationalen Schutz im Hinblick auf die Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme oder zur
- Sicherung der Abschiebung.

Sie konnte ausschließlich über Fremde (einschließlich Asylwerber)¹¹ verhängt werden.

Voraussetzungen
für die Schubhaft-
verhängung

- 3** (1) Die Schubhaft diente der Sicherung von Verfahren zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme oder zur Sicherung der Abschiebung.

Die Voraussetzungen für die Verhängung von Schubhaft waren in § 76 Fremdenpolizeigesetz (FPG) geregelt. Schubhaft durfte nur dann angeordnet werden, wenn dies zur Verfahrenssicherung (siehe TZ 2) notwendig war, sofern Fluchtgefahr vorlag und die Schubhaft verhältnismäßig

⁹ BGBl. I Nr. 68/2013 i.d.g.F.

¹⁰ BGBl. II Nr. 128/1999 i.d.g.F.

¹¹ Zu der Bezeichnung Fremder siehe auch im Glossar: Fremder ist, wer die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzt (auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit).

war.¹² Weiters konnte Schubhaft verhängt werden, wenn die Voraussetzungen des Art. 28 Abs. 1 und 2 der Dublin-Verordnung¹³ vorlagen.

Die Voraussetzungen für das Vorliegen von Fluchtgefahr waren seit 20. Juli 2015¹⁴ in § 76 FPG dezidiert geregelt: Fluchtgefahr lag vor, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigten, dass sich der Fremde dem Verfahren oder der Abschiebung entziehen wird oder dass der Fremde die Abschiebung wesentlich erschweren wird. Das FPG (§ 76 Abs. 3) führte dazu eine Reihe insbesondere zu berücksichtigender Gründe an. Dies war beispielsweise, ob

- der Fremde am Verfahren zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme mitwirkt oder die Rückkehr oder Abschiebung umgeht oder behindert oder
- der Fremde entgegen einem aufrechten Einreiseverbot, einem aufrechten Aufenthaltsverbot oder während einer aufrechten Anordnung zur Außerlandesbringung neuerlich in das Bundesgebiet eingereist ist¹⁵ oder

¹² § 76 Abs. 2 FPG: Die Schubhaft darf nur dann angeordnet werden, wenn
1. dies zur Sicherung des Verfahrens zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme, zur Sicherung des Verfahrens über einen Antrag auf internationalen Schutz im Hinblick auf die Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme oder der Abschiebung notwendig ist und sofern jeweils Fluchtgefahr vorliegt und die Schubhaft verhältnismäßig ist, oder
2. die Voraussetzungen des Art. 28 Abs. 1 und 2 Dublin-Verordnung vorliegen.

¹³ Abschnitt V – Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung, Artikel 28 – Haft
(1) Die Mitgliedstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Haft, weil sie dem durch diese Verordnung festgelegten Verfahren unterliegt.
(2) Zwecks Sicherstellung von Überstellungsverfahren dürfen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dieser Verordnung, wenn eine erhebliche Fluchtgefahr besteht, nach einer Einzelfallprüfung die entsprechende Person in Haft nehmen und nur im Falle, dass Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.

¹⁴ Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015, BGBl. I Nr. 70/2015: Aufgrund von Vorgaben der Aufnahmerichtlinie (Art. 8) sowie der Judikatur der Höchstgerichte waren die Bestimmungen zur Schubhaft anzupassen. Zudem waren gemäß Art. 2 lit. n Dublin-Verordnung innerstaatlich nähere Kriterien zur Beurteilung, ob Fluchtgefahr im Sinne der Verordnung vorliegt, festzulegen und Anpassungen an die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie vorzunehmen.

¹⁵ In § 76 Abs. 3 wurden die Tatbestände, welche bei Feststellung der Fluchtgefahr insbesondere zu berücksichtigen waren, näher determiniert; damit trug der Gesetzgeber der neuesten Verwaltungsgerichtshof-Rechtsprechung vom Februar 2015 (GZ Ro 2014/21/0075) Rechnung. Der VwGH erachtete die Schubhaftverhängung gegenüber Fremden, für deren Asylverfahren ein anderer Mitgliedstaat zuständig war (sogenannte Dublin-Fälle), für unzulässig, da das FPG keine gesetzlich festgelegten objektiven Kriterien für die Annahme einer erheblichen Fluchtgefahr im Sinne der Dublin-Verordnung enthielt.

- aufgrund bestimmter Erkenntnisse (§ 76 Abs. 3 Z 6 lit b FPG) anzunehmen war, dass ein anderer Mitgliedstaat nach der Dublin-Verordnung zuständig war.

(2) Das BMI hob in seiner Stellungnahme hervor, dass Schubhaft nur in Betracht komme, wenn sie zur Sicherung des Verfahrens oder der Abschiebung notwendig sei und sich als verhältnismäßig erweise (*ultima ratio*). Es verwies zudem auf die Rechtsprechung, insbesondere jene des Verwaltungsgerichtshofs, die strenge Maßstäbe an die Voraussetzungen für eine Schubhaftanordnung unter Betonung des *ultima ratio*-Prinzips anlege.

Zuständigkeit

- 4 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Zuständigkeiten für die Erlassung aufenthaltsbeendender Entscheidungen und den Vollzug der entsprechenden Sicherungsmaßnahmen:

Tabelle 1: Zuständigkeiten Erlassung aufenthaltsbeendende Entscheidungen und Sicherungsmaßnahmen		
Entscheidung bzw. Maßnahme	zuständige Behörde bis 31. Dezember 2013	seit 1. Jänner 2014
Erlassung aufenthaltsbeendender Maßnahmen nach dem FPG	Bezirksverwaltungsbehörden, Landespolizeidirektionen	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
Erlassung aufenthaltsbeendender Maßnahmen nach dem Asyl-Gesetz	Bundesasylamt	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
Verhängung Schubhaft (bzw. gelinderes Mittel, Festnahmeauftrag)	Bezirksverwaltungsbehörden, Landespolizeidirektionen	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
Vollzug der Schubhaft, Anhaltung in Verwaltungsverwahrungshaft	Landespolizeidirektionen	Landespolizeidirektionen
Anordnung der Abschiebung	Bezirksverwaltungsbehörden, Landespolizeidirektionen	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
Durchführung der Abschiebung	Landespolizeidirektionen (Organe der Sicherheitsexekutive)	Landespolizeidirektionen
Zurückschiebung ¹	Bezirksverwaltungsbehörden, Landespolizeidirektionen	Landespolizeidirektionen

¹ Gemäß § 45 FPG bspw. bei Aufgriff innerhalb von sieben Tagen nach einer illegalen Einreise oder nach dem Ende eines rechtmäßigen Aufenthalts von Fremden. Zur Sicherung der Zurückschiebung war die Festnahme und Anhaltung (in Verwaltungsverwahrungshaft) bis zu 120 Stunden zulässig.

Quellen: FPG, Asyl-Gesetz, BFA-Verfahrensgesetz; RH

Für die Verhängung von Schubhaft (und weiterer Sicherungsmaßnahmen wie Festnahmeauftrag, gelinderes Mittel) waren bis 31. Dezember 2013 die Bezirksverwaltungsbehörden (Bezirkshauptmannschaften, Magistrate) und Landespolizeidirektionen¹⁶ als Fremdenpolizeibehörden erster Instanz zuständig. Mit der Einrichtung des Bundesamts für

¹⁶ bis zum 31. August 2012 die Bundespolizeidirektionen

Ausgangslage

Fremdenwesen und Asyl oblag diesem seit 1. Jänner 2014 bundesweit die Vollziehung des Asylgesetzes 2005 sowie des 7. und 8. Hauptstücks des Fremdenpolizeigesetzes. Dies betraf im Wesentlichen die Abschiebung sowie aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegen Fremde und damit auch die Verhängung der Schubhaft. Für den Vollzug der Schubhaft war die jeweilige Landespolizeidirektion zuständig.

- Polizeianhaltezentren
- 5 Die Schubhaft war nach dem FPG¹⁷ in Hafträumen von Landespolizeidirektionen zu vollziehen, den sogenannten Polizeianhaltezentren. Mit 1. Juni 2015 bestanden im gesamten Bundesgebiet 15 Polizeianhaltezentren im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Landespolizeidirektion. In diesen wurden neben der Schubhaft auch andere Haftarten vollzogen:

Tabelle 2: Haftarten und mögliche Haftdauern in Polizeianhaltezentren			
Haftart	rechtliche Grundlage	Beispiele	zulässige Anhaltedauer
Schubhaft	FPG	Sicherung der Abschiebung	maximal zehn Monate innerhalb eines Zeitraums von 18 Monaten
Verwaltungsverwahrungshaft	BFA-VG, FPG, Verwaltungsstrafgesetz, Asyl-Gesetz (bis 2013)	Sicherung der Abschiebung, Sicherung der Zurückschiebung, Festnahmeauftrag vorhanden	bis zu 24/48/72/120 Stunden
Verwaltungsstrafhaft	Verwaltungsstrafgesetz	Sicherung des Verwaltungsstrafverfahrens und des Strafvollzugs	bis zu sechs Wochen
Gerichtsverwahrungshaft	Strafprozessordnung	Anordnung der Festnahme durch die Staatsanwaltschaft aufgrund einer gerichtlichen Bewilligung; Festnahme durch die Kriminalpolizei aus Eigenem	bis zu 48 Stunden

Quellen: FPG, BFA-Verfahrensgesetz, Verwaltungsstrafgesetz, Asyl-Gesetz 2005, Strafprozessordnung; RH

Verhängung der Schubhaft

Verfahren zur zwangsweisen Außerlandesbringung und Sicherungsmaßnahmen

- 6 Grundlage für die Rückführung bzw. Außerlandesbringung von Fremden und Asylwerbern waren aufenthaltsbeendende Entscheidungen nach dem FPG oder nach dem AsylG. Aus diesen leitete sich in der Regel die Verpflichtung zur Ausreise ab. Gegebenenfalls waren die betroffenen Personen „zur Ausreise zu verhalten“ (Veranlassung der Abschiebung). Unter den gesetzlichen Voraussetzungen konnte die Behörde Zwangsmaßnahmen zur Sicherung der Verfahren für aufenthaltsbeendende Entscheidungen sowie der tatsächlichen Außerlandesbringung treffen. Solche Maßnahmen waren die Verhängung von

¹⁷ § 78

Schubhaft bzw. eines gelinderen Mittels und die Anhaltung mittels Festnahmeauftrags.

Nach der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden gesetzlichen Lage und Terminologie stellte sich der Ablauf wie folgt dar:

Abbildung 1: Verfahren zur zwangsweisen Außerlandesbringung und Sicherungsmaßnahmen



Quellen: FPG, AsylG, BFA-Verfahrensgesetz; RH

Verhängung der Schubhaft

Statistische Grundlagen

7.1 (1) Bis einschließlich 2013 erstellte das BMI Statistiken über verhängte Zwangsmaßnahmen nach dem FPG auf Grundlage von erlassmäßig angeordneten Berichten der nachgeordneten fremdenpolizeilichen Behörden.¹⁸ Daten aus automationsunterstützten Informationssystemen waren nicht verfügbar.

Die Statistiken umfassten

- aufenthaltsbeendende Entscheidungen nach dem FPG¹⁹ und
- angeordnete Sicherungsmaßnahmen (Schubhaft, gelinderes Mittel, Festnahmeauftrag), differenziert nach der gesetzlichen Grundlage, sowie
- die tatsächlichen Außerlandesbringungen (Abschiebung, Zurück-schiebung und Zurückweisung).

Das BMI erstellte bis Ende 2013 überdies Asylstatistiken (Anträge und Entscheidungen) basierend auf Daten des Asylwerberinformationssystems (AIS) und des Fremdeninformationssystems (FIS). Die Asylstatistiken enthielten zwar keine dezidierten Angaben über die tatsächliche aufenthaltsbeendende Wirkung der Entscheidungen, jedoch ließen sich die entsprechenden Werte aus der Anzahl der negativen Asylbescheide abzüglich der positiven Refoulement-Entscheidungen²⁰ errechnen.

(2) Mit der Einrichtung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl am 1. Jänner 2014 nahm das BMI den Vollbetrieb der IT-Applikation „Integrierte Fremdenadministration“ (IFA)²¹ in den für das Bundesamt relevanten Bereichen auf. Eines der Projektziele von IFA war es, flexible statistische Auswertungen zu ermöglichen.

¹⁸ bis 31. Dezember 2013 die Landespolizeidirektionen (bzw. bis zum 31. August 2012 die Bundespolizeidirektionen) sowie außerhalb deren Zuständigkeitsbereiche die Bezirkshauptmannschaften oder Magistrate

¹⁹ Nicht erfasst davon waren die im Zuständigkeitsbereich des Bundesasylamtes liegenden aufenthaltsbeendenden Maßnahmen nach dem AsylG.

²⁰ Zuerkennung einer subsidiären Schutzberechtigung, weil Abschiebung in den Herkunftsstaat bspw. wegen realer Bedrohung von Leben oder Gesundheit des Asylwerbers nicht zulässig

²¹ Bundesweit einheitliches Ausländerinformations- und Administrationssystem zur Unterstützung für die Vollziehung der Aufgaben im Bereich Asyl, Fremdenpolizei, Aufenthalt und Niederlassung sowie Grundversorgung, das die zuvor im BMI eingesetzten Systeme Ausländerinformationssystem – AIS, Fremdeninformationssystem – FIS und Betreuungsinformationssystem (Grundversorgung) – BIS ablösen soll.

Ab 2014 beruhen die vom BMI erstellten Asylstatistiken auf IFA-Daten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH enthielten diese nur die Anzahl der Anträge, aber keine Angaben zu den Erledigungen. Erst Ende 2015 veröffentlichte das BMI eine Erledigungsstatistik für 2014. Daten über fremdenpolizeiliche Zwangsmaßnahmen ermittelte das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl nur in beschränktem Umfang anhand von „händischen“ Meldungen der Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen. Zudem standen diese Daten nur in einer Gesamtzahl zur Verfügung.

(3) Der RH ersuchte das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl um Bereitstellung von Daten über aufenthaltsbeendende Entscheidungen und Sicherungsmaßnahmen, differenziert bspw. nach gesetzlicher Grundlage sowie nach Geschlecht und Nationalität der betroffenen Personen. Das Bundesamt gab diese Daten dem RH nicht bekannt mit der Begründung, dass diese ein verzerrtes Bild abgeben würden. Die Software sei zum Zeitpunkt der unter großem Zeitdruck erfolgten Einrichtung des Bundesamts noch nicht vollkommen ausgereift gewesen. Dadurch sei es zu zahlreichen Startschwierigkeiten bei der Dateneingabe und der Dokumentation der Verfahren in IFA gekommen. Wegen des starken Anstiegs der Asylantragszahlen und der angespannten Personalsituation sei eine nachträgliche Bereinigung der Daten nicht möglich. Eine vollständige Nacherfassung wäre zu Lasten der Verfahrensführung gegangen. Die Qualität der Daten sei im Jahr 2015 zwar laufend verbessert worden, aber nach wie vor nicht in allen Bereichen als valide zu bezeichnen.

7.2 Der RH kritisierte, dass das BMI für 2014 und 2015 keine validen und differenzierten Daten über aufenthaltsbeendende Entscheidungen nach dem FPG und AsylG und über Sicherungsmaßnahmen zur Verfügung stellen konnte. Er hob in diesem Zusammenhang Folgendes hervor:

a) Das BMI verfügte bis zum Jahr 2013 über differenzierte Statistiken (bspw. nach gesetzlicher Grundlage, Geschlecht, Nationalität) zu fremdenpolizeilichen Zwangsmaßnahmen. Da sich die Daten überwiegend aus Einzelberichten einer Vielzahl nachgeordneter fremdenpolizeilicher Behörden zusammensetzten, war diese Statistik nicht vollständig zuverlässig.

b) Mit der Einrichtung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl am 1. Jänner 2014 nahm das BMI die IT-Applikation „Integrierte Fremdenadministration“ (IFA) für die Unterstützung in asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren in Betrieb. Mitte 2015 war das BMI noch nicht in der Lage, daraus grundlegende Daten in zuverlässiger Qualität bereitzustellen.

c) Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl erhob Daten über aufenthaltsbeendende Entscheidungen und Sicherungsmaßnahmen lediglich auf Grundlage „händischer“ Meldungen der Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen. Diese waren aber auf wenige Kennzahlen (bspw. Anzahl aufenthaltsbeendender Entscheidungen nach dem FPG, Abschiebungen, Schubhaft, positive und negative Entscheidungen nach dem AsylG) beschränkt und ermöglichten mangels differenzierter Erfassung auch nur pauschale Darstellungen (bspw. keine Unterscheidung nach Geschlecht, Nationalität, Rechtsgrundlage).

Zuverlässige und aussagekräftige Daten über die Anzahl und die Entwicklung aufenthaltsbeendender Entscheidungen, Außerlandesbringungen und Sicherungsmaßnahmen waren nach Ansicht des RH unerlässlich. Diese Daten sind eine transparente und objektive Grundlage, um in den Bereichen Fremdenwesen und Asyl tragfähige Entscheidungen für Planung und Steuerung treffen zu können.

Der RH empfahl daher, durch klare Vorgaben und Schulungen sicherzustellen, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sämtliche Entscheidungen und Maßnahmen, die für die Planung und Steuerung des Bereiches Fremdenwesen und Asyl erforderlich sind, in der IT-Applikation IFA erfasst. Auf Grundlage dieser Daten sollte das BMI standardmäßig aussagekräftige und differenzierte Statistiken über aufenthaltsbeendende Entscheidungen, über Außerlandesbringungen und über Sicherungsmaßnahmen erstellen.

- 7.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMI sei im Frühjahr/Sommer 2012 mit der technischen Umsetzung der IT-Applikation „Integrierte Fremdenadministration“ (IFA) begonnen worden. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl selbst habe seinen Betrieb mit 1. Jänner 2014 aufgenommen. Ab diesem Zeitpunkt sei IFA als einzige Datenbasis für asyl- und fremdenrechtliche Verfahren zu verwenden gewesen. Für die technische Umsetzung sei somit nur ein Zeitfenster von 18 Monaten verblieben. Das BMI wies darauf hin, dass derartige Projekte, selbst bei nahezu perfekter Abstimmung des Lasten- und des Pflichtenheftes, normalerweise einer wesentlich längeren Umsetzungsdauer unterlägen. Vergleiche mit internationalen Partnerbehörden würden diese Aussage bestätigen.*

Von Beginn an hätte das in der Direktion des Bundesamts zuständige Referat Handbücher und Handlungsanleitungen verfasst und sie den Mitarbeitern zur Verfügung gestellt bzw. verbindlich vorgegeben. Besonders geschulte Mitarbeiter hätten vor Ort regionale Schulungen in Kleingruppen durchgeführt; auf der Wissensplattform des Bundesamts sei eine IFA-Site mit relevanten Informationen und es sei eine

Art Helpdesk eingerichtet worden. In allen Organisationseinheiten seien Administratoren ernannt worden, die Informationen und Neuerungen im „Schneeballsystem“ weiterzugeben gehabt hätten. Parallel dazu hätten die Administratoren Mängel oder fehlende Punkte zurückgemeldet, die gemeinsam mit der beauftragten Firma umgehend ergänzt oder behoben worden seien. Dieses „Nachentwicklungssystem“ sei ständig ausgebaut bzw. weiterentwickelt worden und laufe bis heute.

(2) Da aufgrund der dargestellten technischen Schwierigkeiten mit dem Start von IFA valide Auswertungen nicht möglich gewesen seien, habe das Bundesamt ein händisches Erfassungssystem mit genauen Parametern in den wichtigsten Entscheidungs- und Maßnahmenbereichen etabliert.

Im Jahr 2015 habe IFA einen großen Entwicklungsschritt getan und verfüge mittlerweile über die vom RH geforderten Fähigkeiten. So seien alle Details zu Außerlandesbringungen nunmehr nach Person, Art, Rechtsgrundlage und Ort abruf- und auswertbar. Das Gleiche gelte für alle Daten in Zusammenhang mit den komplexen asyl- und fremdenpolizeilichen Entscheidungen und auch für Festnahmeaufträge. Seit Beginn 2016 würden alle Statistiken ausschließlich aus IFA generiert. Mit der Erstellung einer Entscheidung in IFA werde diese automatisch im Hintergrund vom System erfasst und statistisch zugeordnet.

Die Empfehlungen des RH seien somit umgesetzt. Überdies werde das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl noch im Jahr 2016 weitere Erweiterungen von IFA beauftragen, um auch den stetig sich ändernden Anforderungen an ein Berichtswesen – auch im Bereich der Außerlandesbringung – zu entsprechen.

Aufenthalts-
beendende
Entscheidungen

8.1 (1) Die nachstehende Tabelle stellt die aufenthaltsbeendenden Entscheidungen entsprechend der jeweils geltenden rechtlichen Terminologie und dem erfassten Personenkreis²² dar:

²² Die bis zum 30. Juni 2011 geltende Fassung des FPG sah lediglich den Begriff Fremder vor, eine Unterscheidung nach unionsrechtlich aufenthaltsberechtigten EWR-Bürgern und Drittstaatsangehörigen bestand nicht.

Verhängung der Schubhaft

Tabelle 3: Aufenthaltsbeendende Entscheidungen 2010 bis Mitte 2015

		2010	2011	2012	2013	2014	1. HJ 2015
Fremdenpolizeigesetz (FPG):		Anzahl					
bis 30. Juni 2011 geltende Fassung	Ausweisung Fremder (§§ 53 und 54)	2.458	989				
	Aufenthaltsverbot Fremder – qualifizierte Tatbestände (§ 60)	4.418	1.895				
	Rückkehrverbot Asylwerber (§ 62)	440	148				
ab 1. Juli 2011 geltende Fassung	Rückkehrentscheidung und Einreiseverbot Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltstitel (§§ 52, 53)		954	1.854	2.132		
	Ausweisung Aufenthaltsberechtigte (§ 62)		59	90	116		
	Aufenthaltsverbot Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltstitel (§ 63)		161	394	540		
	Aufenthaltsverbot EWR-Bürger, Schweizer, begünstigte Drittstaatsangehörige (§ 67)		674	1.666	1.437		
	Rückkehrverbot Asylwerber (§ 54)		87	215	212		
ab 1. Jänner 2014 geltende Fassung	aufenthaltsbeendende Entscheidungen insgesamt: ¹ Rückkehrentscheidung/Einreiseverbot Drittstaatsangehörige, Ausweisung und Aufenthaltsverbot EWR-Bürger, Schweizer, begünstigte Drittstaatsangehörige (§§ 52, 53, 66, 67)					7.266	2.676
	Summe FPG	7.316	4.967	4.219	4.437	7.266	2.676
Asylgesetz 2005:							
	negative Erledigungen Asylanträge (rechtskräftig)	13.290	11.553	10.745	10.379	9.068	
	abzüglich positive Erledigungen subsidiärer Schutz (rechtskräftig)	1.749	2.023	2.050	1.819	2.617	
	Ab- und Zurückweisungen des Antrags auf internationalen Schutz						8.568 ²
	Summe Asylgesetz	11.541	9.530	8.695	8.560	6.451	8.568
	aufenthaltsbeendende Entscheidungen insgesamt	18.857	14.497	12.914	12.997	13.717	11.244

¹ keine differenzierte Erfassung durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

² Anzahl der vom Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl getroffenen Entscheidungen (einschließlich subsidiärer Schutz). Mangels entsprechender Datenerfassung waren eine Trennung sowie eine Darstellung der Anzahl rechtskräftiger Entscheidungen nicht möglich.

Quellen: BMI, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; RH

Im Zeitraum 2010 bis Mitte 2015 betrafen deutlich mehr als die Hälfte der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen Asylwerber mit rechtskräftig negativ erledigten Asylanträgen.

(2) Die folgende Tabelle stellt für die Jahre 2012 und 2013 die Gründe dar, die zu einer aufenthaltsbeendenden Entscheidung nach dem FPG führten. Eine vergleichbare Unterscheidung war ab 2014 nicht mehr möglich, weil das nunmehr zuständige Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl darüber keine entsprechend differenzierten Daten erfasste.

Tabelle 4: Gründe für aufenthaltsbeendende Entscheidungen nach dem FPG

Gründe für aufenthaltsbeendende Entscheidungen	2012	2013	Summe	Anteil
	Anzahl			in %
erhebliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch EWR-Bürger, Schweizer oder begünstigte Drittstaatsangehörige (Aufenthaltsverbot)	1.666	1.437	3.103	35,9
strafrechtliche Verurteilung eines Drittstaatsangehörigen	1.043	1.198	2.241	25,9
Mittellosigkeit eines nicht aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen	539	763	1.302	15,0
sonstige Gründe (z.B. Verstoß Ausländerbeschäftigungsgesetz, Verwaltungsübertretung, Scheinehe)	326	357	683	7,9
keine nähere Qualifizierung	645	682	1.327	15,3
Summe	4.219	4.437	8.656	100,0

Quellen: BMI; RH

Bei über 60 % der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen nach dem FPG lag eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder eine strafrechtliche Verurteilung zugrunde.²³

- 8.2** Der RH hielt fest, dass die Gesamtzahl der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen nach dem FPG und dem AsylG von rd. 18.900 im Jahr 2010 auf rd. 13.700 im Jahr 2014 zurückging. Bezogen auf den gesamten Zeitraum betrafen mehr als die Hälfte davon rechtskräftig negativ entschiedene Asylanträge.

Der RH kritisierte, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl keine differenzierten statistischen Daten zu den fremdenpolizeilichen Zwangsmaßnahmen erfasste. Das BMI verfügte somit über keine verlässlichen und aussagekräftigen Daten über Fremde, die außer Landes zu bringen wären.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 7 und empfahl ergänzend, standardmäßig Daten über die Gründe für aufenthaltsbeendende Entscheidungen zu erfassen. Damit sollten geeignete Grundlagen, bspw. für die Abschätzung der Entwicklung der Schubhaftzahlen und damit für Steuerungszwecke, zur Verfügung stehen.

- 8.3** Laut Stellungnahme des BMI sei die Empfehlung des RH umgesetzt worden (siehe TZ 7).

²³ Aufenthaltsverbote für unionsrechtlich aufenthaltsberechtigte EWR-Bürger, Schweizer und begünstigte Drittstaatsangehörige waren bzw. sind nur zulässig bei einer tatsächlichen, gegenwärtigen und erheblichen Gefahr der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, strafrechtliche Verurteilungen alleine reichten dazu noch nicht aus.

Verhängung der Schubhaft

Verhängte Schubhaften

9.1 (1) Zwischen 2010 und 2013 ging die Anzahl der verhängten Schubhaften kontinuierlich von rd. 6.200 auf rd. 4.200 zurück. Seit der Einrichtung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl mit 1. Jänner 2014 war ein weiterer deutlicher Rückgang zu verzeichnen, im ersten Halbjahr 2015²⁴ verhängte dieses rd. 860 Schubhaften.

Eine Gegenüberstellung der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen und der verhängten Schubhaften zeigte für die Jahre 2010 bis 2014 folgendes Bild:

Tabelle 5: Verhältnis Schubhaft zu aufenthaltsbeendenden Entscheidungen 2010 bis 2014					
	2010	2011	2012	2013	2014
	Anzahl				
aufenthaltsbeendende Entscheidungen	18.857	14.497	12.914	12.997	13.717
verhängte Schubhaften	6.153	5.155	4.566	4.171	1.920 ¹
	in %				
Verhältnis Schubhaft zu aufenthaltsbeendenden Entscheidungen	32,6	35,6	35,8	32,1	14,0

¹ Schätzung des RH: Für das Jahr 2014 war die Anzahl der verhängten Schubhaften nicht bekannt, weil das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl in diesem Jahr die verhängten Schubhaften und gelinderen Mittel nur als Gesamtzahl erfasste (insgesamt 2.621 Fälle); der RH schätzte die Zahl der darin enthaltenen Schubhaften auf Basis des Verhältnisses Schubhaft zu gelinderem Mittel im ersten Halbjahr 2015.

Quellen: BMI, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; RH

Für das Jahr 2015 fehlten aussagekräftige Daten zur Anzahl der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen, weil das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl die Anzahl der rechtskräftig negativ erledigten Asylanträge nicht bereitstellen konnte.

Im Zeitraum 2010 bis 2013 war rund ein Drittel der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen mit der Verhängung einer Schubhaft verbunden. Mit Übernahme der Zuständigkeit des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl (2014) sank dieser Wert auf rd. 14 %.

Für den Rückgang der verhängten Schubhaften waren insbesondere folgende Gründe maßgebend: die restriktive Spruchpraxis der Gerichtshöfe, die Schubhaft nur als ultima ratio zur Sicherung der Außerlandesbringung zuließen, die veränderte Struktur der Asylwerber (verstärkt nicht abschiebbare Fremde wie Syrer, Iraker, Afghanen) sowie die vom BMI prioritär angestrebte freiwillige Rückkehr.

²⁴ Für das Jahr 2014 war die Anzahl der verhängten Schubhaften nicht bekannt, weil das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl in diesem Jahr die verhängten Schubhaften und gelinderen Mittel nur als Gesamtzahl erfasste (insgesamt 2.621 Fälle, siehe Tabelle 6).

Überdies nutzte das ab 2014 zuständige Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl verstärkt Festnahmeaufträge zur Sicherung der Abschiebung. Statistisch erfasste es diese in ihren händischen Aufzeichnungen nicht. Auch bis 2013 waren die zur Sicherung der Abschiebung verhängten Festnahmeaufträge nicht gesondert ausgewiesen worden.

(2) Die Sicherungsmaßnahmen Schubhaft und gelinderes Mittel verteilten sich für den Zeitraum 2010 bis erstes Halbjahr 2015 auf Fremde und Asylwerber wie folgt:

Tabelle 6: Schubhaft und gelinderes Mittel 2010 bis 1. Halbjahr 2015						
	2010	2011	2012	2013	2014	1. HJ 2015
	Anzahl					
Schubhaft	6.153	5.155	4.566	4.171	¹	857
<i>davon</i>						
<i>Fremde</i>	5.126	4.270	3.739	3.430		
<i>Asylwerber</i>	1.027	885	827	741		
gelinderes Mittel	1.404	1.012	925	771	¹	309
<i>davon</i>						
<i>Fremde</i>	²	301	329	281		
<i>Asylwerber</i>	²	711	596	490		
Summe Sicherungsmaßnahmen	7.557	6.167	5.491	4.942	2.621	1.166

¹ Anzahl nicht bekannt, weil das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl nur die Gesamtzahl von Schubhaft und gelinderem Mittel erfasste

² Die fremdenpolizeilichen Statistiken unterschieden beim gelinderen Mittel nicht zwischen Fremden und Asylwerbern.

Quellen: BMI, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; RH

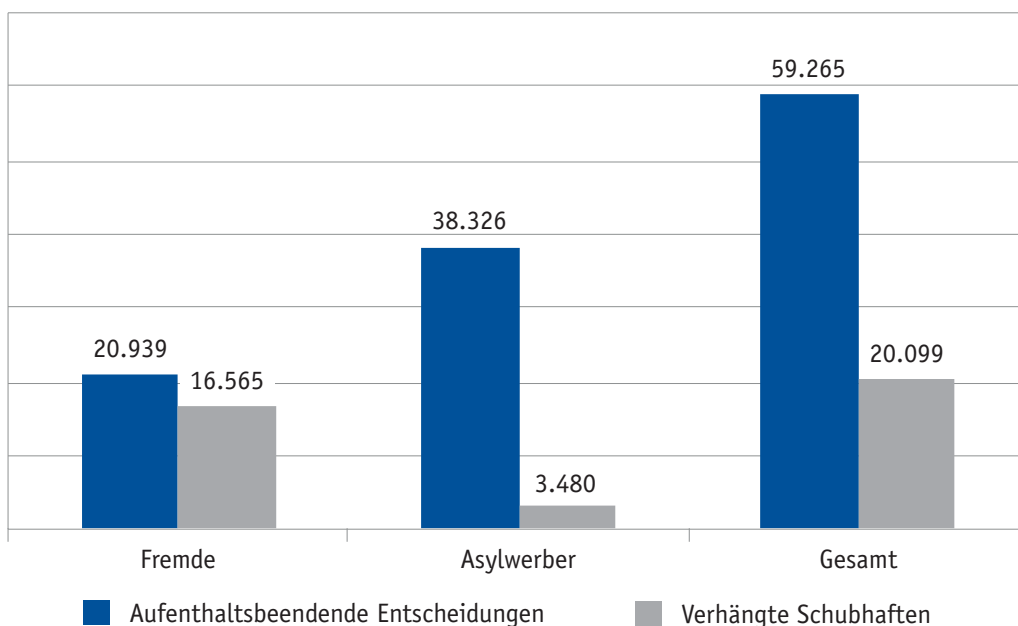
Die Gesamtzahl verhängter Schubhaften und gelinderer Mittel ging von 7.557 im Jahr 2010 auf 2.621 im Jahr 2014 zurück.

In den Jahren 2010 bis 2013 betrafen rd. 83 % der verhängten Schubhaften Fremde und rd. 17 % abgelehnte Asylwerber. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl erfasste die verhängten Sicherungsmaßnahmen nicht getrennt nach Asylwerbern und Fremden, womit für die Jahre 2014 und 2015 keine Aussage möglich war.

(3) In den Jahren 2010 bis 2013 gestaltete sich das Verhältnis zwischen aufenthaltsbeendenden Entscheidungen und verhängten Schubhaften – getrennt nach Fremden und Asylwerbern – wie folgt:

Verhängung der Schubhaft

Abbildung 2: Verhältnis aufenthaltsbeendende Entscheidungen und verhängte Schubhaften bei Fremden und Asylwerbern; 2010 bis 2013



Quellen: BMI; RH

Demnach waren im Zeitraum 2010 bis 2013 rd. 79 % der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen bei Fremden mit der Verhängung von Schubhaft verbunden, bei Asylwerbern waren es rd. 9 %.

9.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Anzahl der verhängten Schubhaften zwischen 2010 und 2013 von 6.153 auf 4.171 zurückging. Mit 1. Jänner 2014 (Einrichtung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl) war ein weiterer deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl verhängte im ersten Halbjahr 2015 857 Schubhaften.

In den Jahren 2010 bis 2013 wurde bei rund einem Drittel der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen Schubhaft verhängt, im Jahr 2014 war dies nur mehr bei rd. 14 % der Fall.

Der RH wies darauf hin, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Sicherung der Abschiebung anstelle von Schubhaften vermehrt Festnahmeaufträge erteilte. Er kritisierte, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl die Festnahmeaufträge nicht statistisch erfasste. Damit war nicht feststellbar, in welchem Ausmaß eine stärkere Nutzung dieser Möglichkeit zur Sicherung einer Abschiebung zum Rückgang der Schubhaft beitrug.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass die verhängten Schubhaften im Zeitraum 2010 bis 2013 zu rd. 83 % Fremde und zu rd. 17 % abgelehnte Asylwerber betrafen. Während aufenthaltsbeendende Entscheidungen bei Fremden zu rd. 79 % mit der Verhängung von Schubhaft gesichert wurden, lag der Anteil bei den abgelehnten Asylwerbern bei rd. 9 %.

Der RH kritisierte, dass für die Jahre 2014 und 2015 mangels Erfassung durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl diese Zahlen – trotz deren Steuerungsrelevanz und des damit verbundenen Informationsgehalts für weiterführende Entscheidungen – nicht zur Verfügung standen.

Der RH empfahl, sicherzustellen, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl verlässliche und valide Daten, insbesondere auch über die anstelle der Schubhaft zur Sicherung der Abschiebung erteilten Festnahmeaufträge, zur Verfügung stellen kann.

9.3 *(1) Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, dass der verstärkte Rückgriff auf Festnahmeaufträge zur Sicherung der Abschiebung anstelle der Verhängung von Schubhaften auf die geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen seit 1. Jänner 2014 zurückzuführen sei. Die Möglichkeiten zur Anordnung eines Festnahmeauftrags seien erweitert worden. Dies habe insofern zu einer Reduktion der Schubhaftanordnungen beigetragen, als Abschiebungen, die im zeitlichen Rahmen der in dieser Bestimmung festgelegten Fristen (bis 72 Stunden) möglich seien, eine Schubhaftanordnung entbehrlich machen würden. Die Verschiebung von der Schubhaft hin zur Festnahme werde auch durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes bestätigt. Weiters seien infolge der geänderten Rechtslage auch Schubhaftgründe weggefallen. Insbesondere sei mit der Einrichtung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl die gesetzliche Grundlage der Anordnung von Schubhaft zum Zwecke der Sicherung der Zurückschiebung oder Durchbeförderung weggefallen und durch eine Festnahme- und Anhaltebefugnis der Landespolizeidirektion ersetzt worden.*

Weiters teilte das BMI mit, dass die freiwilligen Ausreisen im ersten Halbjahr 2016 gegenüber dem Vergleichszeitraum 2015 von rd. 2.459 auf 3.195 um 30 %, die zwangsweisen Außerlandesbringungen von 1.745 auf 1.968 um 13 % gestiegen seien. Die Zahl der Schubhaften habe sich im selben Vergleichszeitraum von 857 auf 973 um 13,5 % erhöht.

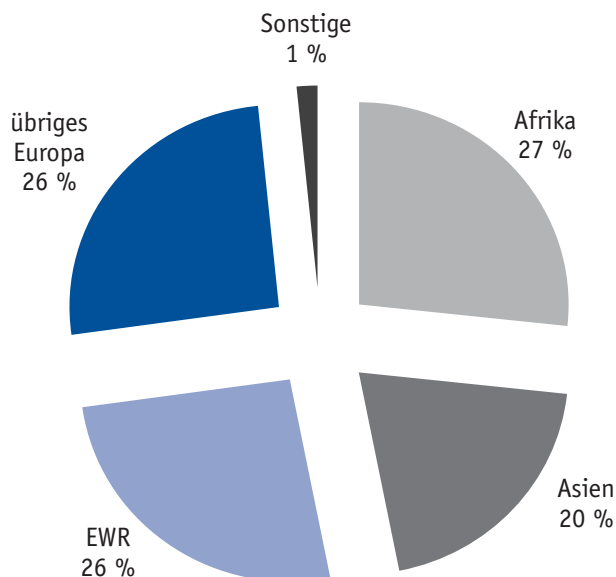
Verhängung der Schubhaft

(2) Laut Stellungnahme des BMI habe das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl die Empfehlung, verlässliche und valide Daten zur Verfügung zu stellen, auch hinsichtlich der zur Sicherung der Abschiebung erteilten Festnahmeaufträge umgesetzt (siehe TZ 7).

Herkunft der Schubhäftlinge

10.1 Von 2010 bis Ende August 2015 waren rd. 22.000 Schubhäftlingen vollzogen worden. Die Herkunft der Schubhäftlinge stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 3: Schubhäftlinge (2010 bis Mitte 2015) nach Herkunftsregion



Quellen: BMI; RH

Im Zeitraum 2010 bis Ende August 2015 waren 26 % der Schubhäftlinge EWR-Bürger (insbesondere aus Polen, Rumänien und der Slowakei).²⁵ Weitere 26 % der Schubhäftlinge stammten aus dem übrigen Europa (insbesondere Serbien, Kosovo, Georgien und Russland). Afrikanische Herkunftsstaaten (27 %) waren insbesondere Nigeria und Algerien, asiatische Herkunftsstaaten (20 %) waren insbesondere China und Indien. Rund 5 % der Schubhäftlinge kamen aus den drei zahlenmäßig stärksten Herkunftsstaaten von Asylwerbern (Syrien, Afghanistan, Irak).

²⁵ Im Zeitraum 2014 bis Mitte 2015 waren es bereits 30 %.

**Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt
Anhaltezentrum Vordernberg**

Demgegenüber kamen bei den Verwaltungsverwahrungshäftlingen im Jahr 2015 rd. 56 % aus den genannten Staaten Syrien, Afghanistan, Irak. Mehr als 6 % stammten aus dem Kosovo sowie jeweils rd. 4 % aus dem EWR-Raum und dem übrigen Europa. Weniger als 1 % der Verwaltungsverwahrungshäftlinge waren österreichische Staatsbürger.

- 10.2** Der RH hielt fest, dass in den Jahren 2010 bis Ende August 2015 mehr als die Hälfte der Schubhäftlinge aus europäischen Staaten kamen, nur ein geringer Anteil stammte aus den „klassischen“ Asylwerberstaaten.

Polizeianhaltezentren

Kapazitäten und
Auslastung

- 11.1** (1) Im Jahr 2010 bestanden österreichweit 17 Polizeianhaltezentren²⁶ mit einer Gesamtkapazität von 1.369 Haftplätzen. Das BMI eröffnete Anfang 2014 das ausschließlich für den Schubhaftvollzug vorgesehene Anhaltezentrum Vordernberg und schloss in der Folge zwei kleinere Einheiten in Leoben und Schwechat. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Mitte 2015 standen dem BMI für den Haftvollzug 15 Polizeianhaltezentren²⁷ und das Anhaltezentrum Vordernberg mit insgesamt 1.502 Haftplätzen zur Verfügung.

Die Anzahl der Haftplätze, der durchschnittliche Häftlingsstand und die Auslastung der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrams Vordernberg stellten sich im Vergleich zwischen 2010 und 2015 wie folgt dar:

²⁶ Polizeianhaltezentren hatte das BMI bei den 14 Bundespolizeidirektionen (BPD) – in Wien und Eisenstadt je zwei – und in Vorarlberg – das im Bundesland über keine Polizeidirektion verfügte – als „Verwaltungsarrest“ Bludenz eingerichtet. Mit der am 1. September 2012 in Kraft getretenen Neuorganisation der Sicherheitsbehörden (Auflösung der BPD) gingen sie in die Zuständigkeit der Landespolizeidirektionen (LPD) über.

²⁷ Davon waren zu diesem Zeitpunkt 14 tatsächlich als vollwertige Polizeianhaltezentren verwendet, einer der beiden Standorte in Eisenstadt wurde als Kompetenzzentrum für die Ersterfassung von Asylwerbern genutzt. Dieses verfügte aber weiterhin über die vollständige Infrastruktur eines Polizeianhaltezentrams.

Polizeianhaltezentren

Tabelle 7: Kapazitäten und Auslastung der Polizeianhaltezentren und des Anhalte zentrums Vordernberg – Vergleich 2010 und 2015

Polizeianhaltezentrum	Haftplätze		durchschnittlicher Häftlingsstand		durchschnittliche Auslastung	
	Anzahl		Anzahl pro Tag		in % der Haftplätze	
	Jänner 2010	Juni 2015	2010	2015	2010	2015
Bludenz	37	37	13,6	12,7	37	34
Eisenstadt 1	32	64	0,2	3,9	1	76
Eisenstadt 2	16	26	15,4	–	97	–
Graz	84	82	61,1	32,2	73	39
Innsbruck	81	69	24,2	29,0	30	42
Klagenfurt	67	67	31,3	12,7	47	19
Leoben	14	–	10,9	–	78	–
Linz	92	45	15,5	37,9	17	84
Salzburg	147	143	30,9	16,6	21	12
St. Pölten	27	27	14,1	8,0	52	30
Schwechat	12	–	10,5	–	88	–
Steyr	17	15	11,4	8,0	67	53
Villach	27	27	14,1	10,4	52	39
Wels	35	28	22,6	9,8	64	34
Wien Hernalser Gürtel	292	292	175,0	89,8	60	31
Wien Rossauer Lände	379	379	157,9	127,2	42	34
Wiener Neustadt	10	10	6,5	6,6	65	66
Anhaltezentrum Vordernberg	–	193	–	74,8	–	39
gesamt	1.369	1.502	615,3	479,5	45	32

Quellen: BMI; RH

Deutliche Überkapazitäten bestanden 2015 etwa in Salzburg (durchschnittliche Auslastung von 12 % bei 143 Haftplätzen) und Klagenfurt (durchschnittliche Auslastung von 19 % bei 67 Haftplätzen). Die Auslastung des Anhalte zentrums Vordernberg mit 39 % im Jahr 2015 war auf die Unterbringung kurzzeitig angehaltener Fremder und nicht – wie dem eigentlichen Zweck entsprechend – von Schubhäftlingen zurückzuführen (siehe TZ 31).

(2) Die durchschnittliche Belegung der Polizeianhaltezentren und des Anhalte zentrums Vordernberg pro Tag entwickelte sich bundesweit zwischen 2010 und 2015 (Jänner bis August) – aufgeteilt nach Haftarten – wie folgt:

Tabelle 8: Durchschnittliche Gesamtbelegung der Polizeianhaltezentren und des Anhalte zentrums Vordernberg 2010 bis Mitte 2015 nach Haftarten

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung
	durchschnittliche Anzahl Häftlinge						in %
Schubhaft	357,1	237,8	186,2	154,8	67,3	51,9	- 85,5
Verwaltungsverwahrungshaft	24,9	25,2	23,6	27,7	47,5	183,2	635,9
Verwaltungsstrafhaft	226,3	230,3	245,5	239,2	235,9	232,0	2,5
Gerichtsverwahrungshaft	15,0	15,5	14,1	15,0	14,7	15,8	5,6
gesamt¹	615,3	502,0	463,7	430,9	361,3	479,5	- 22,1

¹ Die Gesamtzahl liegt etwas unter der Summe der Haftarten. Der Grund liegt darin, dass Häftlinge bei Wechsel des Haftgrundes an einem Tag bei beiden Haftarten gezählt werden, in der Gesamtsumme aber nur einmal enthalten sind. Ein derartiger Haftgrundwechsel kommt bspw. vor, wenn ein Verwaltungsverwahrungshäftling anschließend in Schubhaft genommen wird.

Quellen: BMI; RH

Die durchschnittliche Belegung der Polizeianhaltezentren bundesweit pro Tag mit Schubhäftlingen ging zwischen 2010 und 2015 um rd. 86 % von rd. 357 auf rd. 52 Personen zurück. Demgegenüber stieg die Belegung mit Verwaltungsverwahrungshäftlingen zwischen 2010 und 2015 um rd. 636 % von rd. 25 auf rd. 183 Personen. Gerichtsverwahrungshaft und Verwaltungsstrafhaft blieben konstant.

Der Rückgang von Schubhäftlingen in den Polizeianhaltezentren (rd. - 86 %) war im Wesentlichen auf die rückläufige Anzahl an verhängten Schubhaften und auf die Senkung der durchschnittlichen Schubhaftdauer zurückzuführen.

Der deutliche Anstieg bei den Verwaltungsverwahrungshäftlingen war auf die Zunahme der kurzfristigen Anhaltungen aus fremdenpolizeilichen Gründen²⁸ (insbesondere wegen des stark erhöhten Zustroms an Asylwerbern bzw. Flüchtlingen) zurückzuführen. Dies erforderte zudem vermehrt manipulative Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Aufnahme, Registrierung, erkennungsdienstlichen Behandlung und Entlassung der Häftlinge.

11.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das BMI die Haftplätze in den Polizeianhaltezentren von insgesamt rd. 1.370 im Jahr 2010 um knapp 10 % auf rd. 1.500 im Jahr 2015 erhöhte. Im gleichen Zeitraum sank aber der durchschnittliche Häftlingsstand um rd. 22 % von rd. 615 auf rd. 479. Damit verringerte sich die Gesamtauslastung von 45 % auf

²⁸ Als Verwaltungsverwahrungshäftlinge geführt wurden sowohl die aufgrund unmittelbarer Wahrnehmung der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes als auch die aufgrund behördlicher Festnahmeaufträge bspw. zur Sicherung der Abschiebung festgenommenen Fremden. Der jeweilige Anteil an der Gesamtzahl der Häftlinge war nicht eruierbar, weil in der Anhaltedatei der Polizeianhaltezentren keine getrennte Erfassung erfolgte. Auch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl erfasste die Anzahl der Festnahmeaufträge nicht gesondert.

32 %. Infrastruktur und Personalausstattung der Polizeianhaltezentren verursachten aber Fixkosten, die im Wesentlichen unabhängig von der Auslastung anfielen.

Der RH empfahl, das Polizeianhaltewesen, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Häftlingszahlen, der verfügbaren Kapazitäten sowie der personellen Ausstattung der Polizeianhaltezentren zu evaluieren und darauf basierend neu zu konzipieren. Insgesamt sollten auf Basis der Evaluierung sowohl personelle Ressourcen als auch nicht ausgelastete Raumressourcen in den Polizeianhaltezentren einer anderen Verwendung zugeführt bzw. flexibler genutzt werden.

(2) Der RH hielt fest, dass die durchschnittliche Belegung der Polizeianhaltezentren mit Schubhäftlingen bundesweit pro Tag zwischen 2010 und 2015 um rd. 86 % von rd. 357 auf rd. 52 Personen zurückging. Demgegenüber stieg die Belegung mit Verwaltungsverwahrunghäftlingen zwischen 2010 und 2015 um rd. 636 % von rd. 25 auf rd. 183 Personen.

In Bezug auf das neu errichtete Anhaltezentrum Vordernberg kritisierte der RH, dass dessen – ausschließlich auf den Schubhaftvollzug ausgerichtete – Unterbringungskapazität mit 193 Haftplätzen beinahe das Vierfache der durchschnittlich pro Tag im gesamten Bundesgebiet unterzubringenden Schubhäftlinge (2015: rd. 52 Personen) betrug.

Der RH empfahl, bei einer Neukonzeption des Polizeianhaltewesens die geänderten Haftstrukturen – gestiegene Verwaltungsverwahrunghaft, insbesondere durch kurzzeitig angehaltene Fremde und Asylwerber, weniger und kürzere Schubhaften – zu berücksichtigen. Dabei wies der RH darauf hin, dass diese Entwicklung eine Verschiebung des Ressourceneinsatzes von der Bewachung und Betreuung zu vermehrt manipulativen Tätigkeiten (Aufnahme, Registrierung, erkennungsdienstliche Behandlung, Entlassung) bewirkte.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei eine Evaluierung des Polizeianhaltewesens, speziell der Haftraumkapazitäten, vorgesehen. Im Zusammenhang mit der Implementierung von Registrierungsstellen sei eine diesbezügliche Prüfung ohnehin erforderlich. Dabei würden die verschiedenen Haftstatus einbezogen und die Haftplatzstruktur und die Betreuungsintensität angepasst werden.*

Personaleinsatz in
den Polizeianhalte-
zentren

12.1 Das BMI erhöhte den Soll-Personalstand der Polizeianhaltezentren (inklusive Anhaltezentrum Vordernberg) zwischen 2010 und Juni 2015 insgesamt um rd. 1 % von 537 auf 541 Planstellen. Der Ist-Personalstand ging von 523 auf 503 zurück. Dazu kam im Anhaltezentrum Vordernberg zusätzliches externes Betreuungspersonal im Ausmaß von rd. 48 Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ) zum Einsatz. Unter Einbeziehung des externen Betreuungspersonals erhöhte sich der Ist-Personalstand um über 5 %. Demgegenüber sank die Anzahl der Hafttage in den Polizeianhaltezentren (inklusive Anhaltezentrum Vordernberg) von insgesamt rd. 225.000 im Jahr 2010 auf rd. 132.000 im Jahr 2014 (rd. - 41 %).

Das Personal des BMI war für den gesamten Haftvollzug zuständig. Für den Schubhaftvollzug spezifisch ausgebildete Exekutivbeamte oder anderes Betreuungspersonal – wie das externe Betreuungspersonal im Anhaltezentrum Vordernberg – gab es bei den Polizeianhaltezentren nicht.

Für die vier²⁹ (Polizei-)Anhaltezentren, in denen der Schubhaftvollzug hauptsächlich erfolgte (siehe TZ 13), stellte sich im Juni 2015 das Verhältnis Haftplätze zu Bediensteten wie folgt dar:

Tabelle 9: Verhältnis Haftplätze zu Bedienstete (Juni 2015)

Polizeianhaltezentrum	Bedienstete		Haftplätze Anzahl	Haftplätze pro Bediensteten	
	Anzahl Soll	Anzahl Ist		Soll	Ist
Salzburg	48	36	143	3,0	4,0
Wien (Hernalser Gürtel und Rossauer Lände)	226	203	671	3,0	3,3
Anhaltezentrum Vordernberg (eigenes Personal und externes Betreuungspersonal)	98 (50 und 48)	84 (36 und 48)	193	2,0	2,3

Quellen: BMI; RH

In den drei Polizeianhaltezentren in Salzburg und in Wien war das Verhältnis Haftplätze zu Soll-Personalstand mit drei Haftplätzen pro Bediensteten gleich hoch, das Anhaltezentrum Vordernberg war mit einem Verhältnis von zwei Haftplätzen pro Bedienstetem wesentlich besser ausgestattet. Beim Ist-Personalstand entfielen in Wien umgerechnet 3,3 Haftplätze auf einen Bediensteten, in Vordernberg waren es 2,3 Haftplätze je Bediensteten. Salzburg lag diesbezüglich mit einer Relation von 4:1 schlechter. Dabei war allerdings zu berücksichtigen, dass die tatsächliche Auslastung mit Häftlingen im Jahr 2015 in Salz-

²⁹ Für die Polizeianhaltezentren in Wien (Hernalser Gürtel und Rossauer Lände) wurde kein getrennter Personalstand geführt, daher auch gemeinsame Darstellung in der Tabelle.

Polizeianhaltezentren

burg deutlich unter jener von Wien lag (siehe TZ 11: Wien rd. 31 % bzw. 34 %, Salzburg rd. 12 %).

- 12.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMI trotz eines Rückgangs der Haftzahlen zwischen 2010 und 2014 von rd. 41 % den Soll-Personalstand der Polizeianhaltezentren (inklusive Anhaltezentrum Vordernberg) insgesamt um rd. 1 % erhöhte. Der Ist-Personalstand stieg unter Berücksichtigung des externen Betreuungspersonals im Anhaltezentrum Vordernberg zwischen 2010 und Mitte 2015 um rd. 5 %. Der RH empfahl abermals, den Personaleinsatz im Haftvollzug in Polizeianhaltezentren an der aktuellen Entwicklung der Häftlingszahlen auszurichten (siehe dazu auch TZ 11).

Der RH wies auch darauf hin, dass das Anhaltezentrum Vordernberg personell deutlich besser ausgestattet war als die Polizeianhaltezentren. Während in den Polizeianhaltezentren in Wien und Salzburg ein Bediensteter drei Haftplätze zu betreuen hatte, lag das Verhältnis im Anhaltezentrum Vordernberg – unter Einbeziehung des externen Betreuungspersonals – bei zwei Haftplätzen je Mitarbeiter. Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 15, möglichst einheitliche Betreuungsstandards zu schaffen.

Schubhaftvollzug

Unterbringung der Schubhäftlinge

- 13.1** (1) Maßgebliche rechtliche Grundlagen für die Unterbringung von Schubhäftlingen waren im Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit³⁰, dem FPG und der Anhalteordnung³¹ des BMI festgelegt. Weiters waren Empfehlungen bspw. des Menschenrechtsbeirats im BMI³², der Volksanwaltschaft und des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von Bedeutung. Diese Institutionen hatten sich u.a. für einen offenen Vollzug der Schubhaft und für eine adäquate Betreuung ausgesprochen.

³⁰ Art. 1 Abs. 4 des Bundesverfassungsgesetzes vom 29. November 1988 über den Schutz der persönlichen Freiheit; BGBl. Nr. 684/1988 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 2/2008. Demnach waren festgenommene oder angehaltene Personen unter Achtung der Menschenwürde und mit möglicher Schonung der Person zu behandeln und durften nur solchen Beschränkungen unterworfen werden, die dem Zweck der Anhaltung angemessen oder zur Wahrung von Sicherheit und Ordnung am Ort seiner Anhaltung notwendig waren.

³¹ BGBl. II Nr. 128/1999, zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 439/2005

³² Mit der Sicherheitspolizeigesetz-Novelle 1999 (BGBl. I Nr. 146/1999) hatte der Menschenrechtsbeirat ab 1. September 1999 den Bundesminister für Inneres in Fragen der Wahrung der Menschenrechte zu beraten. Seine Aufgaben gingen gemäß dem OPCAT-Durchführungsgesetz (BGBl. I Nr. 1/2012) per 1. Juli 2012 auf die Volksanwaltschaft über.

Im Jahr 2006 passte das BMI die Anhalteordnung (inter-)nationalen Entwicklungen bei den Standards für die Schubhaft an. Demnach waren Schubhäftlinge in Gemeinschaftshaft, aber getrennt von anderen Häftlingen³³, getrennt nach Frauen und Männern, sowie Minderjährige getrennt von Erwachsenen, unterzubringen.

Mit der Inbetriebnahme des Anhalte zentrums Vordernberg Anfang 2014 regelte das BMI auch den Vollzug der Schubhaft neu. Bei einer voraussichtlichen Dauer von mehr als sieben Tagen war Schubhaft nur im Anhaltezentrum Vordernberg oder den Polizeianhaltezentren in Wien und Salzburg zu vollziehen. In den übrigen Polizeianhaltezentren sollten Schubhaften nicht mehr oder nur mehr bei einer voraussichtlich kürzeren Dauer als sieben Tage vollzogen werden.

Die Unterbringung der Schubhäftlinge in Polizeianhaltezentren (inkl. Anhaltezentrum Vordernberg) entwickelte sich in den Jahren 2010 bis 2015 wie folgt:

Tabelle 10: Unterbringung Schubhäftlinge in Polizeianhaltezentren; durchschnittlicher Tagesstand 2010 bis Mitte 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	durchschnittlicher Tagesstand Schubhäftlinge					
Polizeianhaltezentren mit Widmung Schubhaftvollzug über sieben Tagen (seit 2014)	232,7	149,0	124,1	118,3	64,6	50,0
<i>davon</i>						
<i>Anhaltezentrum Vordernberg</i>	–	–	–	–	17,0	7,6
<i>Salzburg</i>	22,5	18,6	8,4	9,4	2,0	3,0
<i>Wien Rossauer Lände</i>	47,3	24,4	24,8	17,9	3,3	2,2
<i>Wien Hernalser Gürtel</i>	162,9	106,1	90,9	91,0	42,4	37,2
Polizeianhaltezentren mit Widmung Schubhaftvollzug unter sieben Tagen (seit 2014) ¹	69,0	45,2	29,1	17,0	2,1	1,5
Polizeianhaltezentren ohne Widmung Schubhaftvollzug (seit 2014) ²	55,5	43,6	33,0	19,6	0,5	0,4
Gesamtsumme	357,1	237,8	186,2	154,8	67,3	51,9
	in %					
Anteil Polizeianhaltezentren mit Widmung Schubhaftvollzug über sieben Tagen	65	63	67	76	96	96

¹ Bludenz, Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz

² Leoben (bis 2013), Schwechat (bis 2013), Sankt Pölten, Steyr, Villach, Wels, Wiener Neustadt

Quellen: BMI; RH

³³ Verwaltungsstrahftlinge, Gerichtsverwahrungshäftlinge

Ab 2014 konzentrierte sich die Unterbringung der Schubhäftlinge fast ausschließlich (96 %) auf die vier, für den Vollzug von Schubhaften von mehr als sieben Tagen vorgesehenen Polizeianhaltezentren. Von diesen war das Polizeianhaltezentrum Wien Hernalser Gürtel am stärksten belegt.

(2) Das BMI legte in einem Erlass vom Mai 2015 fest, dass grundsätzlich jedem Fremden, über den Schubhaft verhängt wurde, die Anhaltung im offenen Vollzug³⁴ zu ermöglichen war. Ausschließungsgründe waren insbesondere Aggressionsverhalten, Gewaltbereitschaft sowie vorangegangene Fluchtversuche. Die Unterbringung in geschlossenen Stationen sollte nur die Ausnahme sein.

In den Polizeianhaltezentren mit Schubhaftvollzug von über sieben Tagen standen ab 2014 insgesamt rd. 300 Schubhaftplätze im offenen Vollzug zur Verfügung. Für weibliche Schubhäftlinge war eine offene Station mit rd. 20 Plätzen im Polizeianhaltezentrum Wien Rossauer Lände eingerichtet.

Ein Vergleich der Schubhaftplätze im offenen Vollzug mit der durchschnittlichen Anzahl an Schubhäftlingen pro Tag stellt sich wie folgt dar:

³⁴ Zellen sowie dazugehörige Aufenthalts- und Bewegungsräume in einem eigens abgegrenzten Bereich mit freier Bewegungsmöglichkeit für die Angehaltenen (offene Station)

Tabelle 11: Vergleich Schubhaftplätze im offenen Vollzug mit durchschnittlicher Anzahl Schubhäftlinge pro Tag; 2010 bis Mitte 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Anzahl					
Anhaltezentrum Vordernberg						
Schubhaftplätze im offenen Vollzug	–	–	–	–	193	193
durchschnittliche Anzahl Schubhäftlinge pro Tag	–	–	–	–	17,0	7,6
Salzburg						
Schubhaftplätze im offenen Vollzug	42	42	42	42	42	42
durchschnittliche Anzahl Schubhäftlinge pro Tag	22,5	18,6	8,4	9,4	2,0	3,0
Wien Hernalser Gürtel						
Schubhaftplätze im offenen Vollzug	48	48	48	48	48	48
durchschnittliche Anzahl Schubhäftlinge pro Tag	162,9	106,1	90,9	91,0	42,4	37,2
Wien Rossauer Lände						
Schubhaftplätze im offenen Vollzug	18	18	18	18	18	18
durchschnittliche Anzahl Schubhäftlinge pro Tag	47,3	24,4	24,8	17,9	3,3	2,2

Quellen: BMI; RH

Seit 2014 waren die Haftplätze im offenen Vollzug im Vergleich zur durchschnittlichen Anzahl an Schubhäftlingen – bundesweit betrachtet – ausreichend. Während in den Polizeianhaltezentren Vordernberg, Salzburg und Wien Rossauer Lände deutlich mehr Plätze im offenen Vollzug als Schubhäftlinge vorhanden waren, reichten sie in Wien Hernalser Gürtel zwar im Durchschnitt, allerdings nicht bei überdurchschnittlicher Belegung aus.

13.2 (1) Der RH hielt fest, dass das BMI bemüht war, die Empfehlungen von relevanten Institutionen auf dem Gebiet der Menschenrechte zum Vollzug von Schubhaften (offener Vollzug, adäquate Betreuung) umzusetzen. Wesentlich dafür war die Konzentration des Schubhaftvollzugs mit einer voraussichtlichen Dauer von über sieben Tagen auf vier Standorte mit offenem Vollzug, an denen 2014 und 2015 rd. 96 % der Schubhäftlinge untergebracht wurden.

(2) Der RH hielt weiters fest, dass in den (Polizei-)Anhaltezentren mit Schubhaftvollzug von über sieben Tagen seit 2014 insgesamt rd. 300 Haftplätze im offenen Vollzug, davon rd. 20 Plätze für weibliche Schubhäftlinge, zur Verfügung standen. Angesichts der durchschnittlichen Anzahl an Schubhäftlingen war die Anzahl der Plätze im offenen Vollzug bundesweit betrachtet ausreichend. Während allerdings im Polizeianhaltezentrum Salzburg und im Anhaltezentrum Vordernberg sowie in dem – für weibliche Schubhäftlinge vorgesehenen –

Polizeianhaltezentrum Wien Rossauer Lände deutlich mehr Plätze im offenen Vollzug vorhanden waren als Schubhäftlinge, reichten sie im Polizeianhaltezentrum Wien Hernalser Gürtel bei überdurchschnittlicher Belegung nicht aus.

Der RH empfahl sicherzustellen, dass nach Möglichkeit die Schubhaft vollständig in offenen Stationen vollzogen werden kann. Dazu wären die Kapazitäten für den offenen Vollzug im Polizeianhaltezentrum Wien Hernalser Gürtel entsprechend den empfohlenen Haftstandards zu adaptieren. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob im Polizeianhaltezentrum Wien Rossauer Lände der offene Vollzug für männliche Schubhäftlinge ermöglicht werden könnte. Bezüglich einer alternativen Nutzung des äußerst gering ausgelasteten Anhaltezentrum Vordernberg verwies der RH auf seine Empfehlungen bei TZ 29.

13.3 *Das BMI verwies in seiner Stellungnahme auf die vorgesehene Evaluierung des Polizeianhaltewesens, in deren Folge auch die Haftplatzstruktur und Betreuungsintensität angepasst werden sollen (siehe TZ 11).*

Zuweisung der Schubhäftlinge an Polizeianhaltezentren

14.1 Bis Ende 2013 nahm ein im Einsatz- und Krisenkoordinationscenter³⁵ eingerichteter Permanenzdienst die Schubhaft- und Schubtransportkoordination wahr. Dieser wies den anfragenden Bezirksverwaltungsbehörden ein entsprechendes Polizeianhaltezentrum zu und unterstützte sie beim Transport der Schubhäftlinge dorthin.

Mit der Neustrukturierung der Fremdenpolizeibehörden im Jänner 2014 organisierte das BMI auch die Schubhaft- und Schubtransportkoordination neu. Betroffene Fremde waren zunächst im nächstgelegenen Polizeianhaltezentrum mit Schubhaftvollzug anzuhalten. Die endgültige Zuweisung oblag der Abteilung für Fremdenpolizei und Anhaltevollzug bei der Landespolizeidirektion (LPD) Wien („Unterbringungs- und Transportmanagement für Fremde“ – UTM). Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (bzw. die zuständige Regionaldirektion) hatte das UTM über verhängte Schubhaften wie auch über bevorstehende Außerlandesbringungen unverzüglich zu informieren.

Bei den Platzzuweisungen hatte das UTM die voraussichtliche Schubhaftdauer zu berücksichtigen und sich mit dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl hinsichtlich des geeigneten Schubhaftplatzes im

³⁵ Dieses ist in der Zentralstelle (Generaldirektion für öffentliche Sicherheit) des BMI angesiedelt. Der Permanenzdienst 4 war zuständig für Grenz- und Fremdenpolizeiliche Angelegenheiten inklusive Visa-Angelegenheiten, Schubhaft- und Schubtransportkoordination. Das BMI richtete erstmals mit 1. April 2000 einen Schubtransport-Journdienst ein.

Hinblick auf weitere Maßnahmen³⁶ sowie der wahrscheinlichen Ausreisefähigkeit abzustimmen. Bei Vorliegen bestimmter Gründe³⁷ waren Schubhäftlinge jedenfalls in ein Wiener Polizeianhaltezentrum zu überstellen.

Das UTM nahm von Jänner 2014 bis August 2015 bei rd. 3.100 zu vollziehenden Schubhaften insgesamt 1.118 Zuweisungen von Schubhäftlingen vor. Bei den Schubhäftlingen, die im nächstgelegenen Polizeianhaltezentrum verblieben und nicht weiter zugewiesen wurden, dokumentierte das UTM weder die Entscheidung noch die Gründe dafür.

Das UTM wies dem eigens für den Schubhaftvollzug errichteten Anhaltezentrum Vordernberg Schubhäftlinge in vergleichsweise geringem Ausmaß zu. Im Zeitraum 2014 bis August 2015 wurden im Anhaltezentrum Vordernberg insgesamt 403 Schubhaften vollzogen, im Polizeianhaltezentrum Wien Hernalser Gürtel 2.462.

- 14.2** Der RH hielt fest, dass das BMI mit der Neuorganisation der Fremdenpolizeibehörden im Jänner 2014 auch eine zentrale Stelle in der LPD Wien für die Schubhaft- und Schubtransportkoordination einrichtete. Der RH wies allerdings darauf hin, dass diese dem eigens für den Schubhaftvollzug errichteten Anhaltezentrum Vordernberg Schubhäftlinge in vergleichsweise geringem Ausmaß zuwies: Während im Zeitraum 2014 bis August 2015 im Polizeianhaltezentrum Wien Hernalser Gürtel nahezu 2.500 Schubhaften vollzogen wurden, waren es im Anhaltezentrum Vordernberg in diesem Zeitraum lediglich rd. 400. Dem RH erschien der schwerpunktmäßige Vollzug der Schubhaft im Polizeianhaltezentrum Wien Hernalser Gürtel aufgrund bestimmter Gegebenheiten, etwa des hohen Anteils an Fremden mit strafrechtlichen Verurteilungen, der geringen durchschnittlichen Haftdauer sowie der überwiegend im Nahebereich von Wien liegenden Abschiebeorte (siehe TZ 8, 9, 15 und 20) plausibel.

Der RH kritisierte, dass mangels entsprechender Dokumentation durch die zentrale Stelle in der LPD Wien für die Schubhaft- und Schubtransportkoordination die maßgeblichen Gründe für die Auswahl des endgültigen Vollzugsortes nicht transparent waren. Damit war einerseits nicht überprüfbar, inwieweit die Zuweisung von Schubhaftplätzen gemäß den Vorgaben des BMI erfolgte und andererseits der tatsächliche Bedarf an Schubhaftplätzen in einem eigenen Anhaltezentrum für den Schubhaftvollzug nicht ausreichend beurteilbar.

³⁶ bspw. Einvernahmen durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Vorführungen bei Behörden oder Botschaften

³⁷ bspw. Hungerstreik, Suchtproblematik, Gewaltvermerk, Sicherheitsbedenken

Der RH empfahl, ausgehend von der Entwicklung der Schubhaftzahlen und der Struktur der Schubhäftlinge (bspw. Herkunftsland, Asylwerber oder sonstiger Fremder, Straffälligkeit), den Bedarf an Schubhaftplätzen in den Polizeianhaltezentren sowie in einem eigenen Anhaltezentrum zu evaluieren.

14.3 *Das BMI verwies neuerlich auf die vorgesehene Evaluierung des Polizeianhaltewesens, insbesondere der Haftraumkapazitäten (siehe TZ 11).*

Betreuung in der Schubhaft

15.1 Die Anhalteordnung regelte grundsätzlich die Beaufsichtigung, die menschenwürdige Behandlung sowie die Betreuung (insbesondere ärztliche Betreuung, Hygiene, Beschäftigung) der Häftlinge in den Polizeianhaltezentren. Die Anhalteordnung galt auch für Schubhäftlinge.

Die Häftlinge durften sich angemessen beschäftigen, soweit dies nicht gegen die Anhalteordnung verstieß oder die Sicherheit gefährdete. Aktive Betreuungsangebote waren in den Polizeianhaltezentren nicht vorgesehen. Die Exekutivbediensteten waren für eine spezifische Betreuung von Schubhäftlingen nicht gesondert ausgebildet.³⁸ Eigenes Betreuungspersonal war in den Polizeianhaltezentren nicht eingesetzt.

Im Anhaltezentrum Vordernberg war das Betreuungsmanagement einem privaten Sicherheitsdienstleister übertragen (siehe TZ 27 und 30). Die vertraglichen Vereinbarungen umfassten bspw. eine entsprechende Qualifikation des Personals, effektives und effizientes Zeitmanagement für Häftlinge, ein ausgewogenes und variables Angebot an kulturellen Aktivitäten, Sport und sonstigen Freizeitaktivitäten sowie die Einbeziehung von Gender- und Diversitätsgrundsätzen.

Das Betreuungsangebot und -ausmaß für Schubhäftlinge ging im Anhaltezentrum Vordernberg über die in der Anhalteordnung enthaltenen Bestimmungen – und weit über die in den restlichen Polizeianhaltezentren angebotene Betreuung – hinaus. Zur Zeit der Prüfung des RH an Ort und Stelle betreuten bspw. in einer Wohneinheit fünf Mitarbeiter des privaten Sicherheitsdienstleisters drei Schubhäftlinge.³⁹

Die durchschnittliche Dauer der Schubhaft sank zwischen 2010 und 2015 (Ende August) kontinuierlich. Während im Jahr 2010 eine Schubhaft im Durchschnitt noch rd. 29 Tage dauerte, waren es im Jahr 2015 rd. 11 Tage.

³⁸ z.B. Konfliktmanagement, auf die betroffenen Personen abgestimmte Zeitplanung sowie Unterstützung von Kultur- und Freizeitaktivitäten

³⁹ Wahrnehmung des RH im Rahmen der Überprüfung des Anhaltezentrams Vordernberg am 13. August 2015

15.2 Der RH hielt fest, dass die in Polizeianhaltezentren eingesetzten Exekutivbediensteten für die Betreuung von Schubhäftlingen nicht gesondert ausgebildet waren. Im Anhaltezentrum Vordernberg war hingegen spezifisches Betreuungspersonal eingesetzt. Diese ungleiche Betreuungsintensität von Schubhäftlingen – abhängig davon, wo die Schubhaft vollzogen wurde – beurteilte der RH kritisch. Die Betreuung ging im Anhaltezentrum Vordernberg über die in der Anhalteordnung enthaltenen Bestimmungen und weit über die in den Polizeianhaltezentren angebotene Betreuung hinaus.

Der RH empfahl, in allen Polizeianhaltezentren mit Schubhaftvollzug eine möglichst einheitliche, den Vorgaben der Anhalteordnung und der im Durchschnitt kürzeren Dauer der Schubhaft (im Jahr 2015 rd. 11 Tage) angepasste Betreuungsintensität sicherzustellen.

15.3 *Das BMI gab bekannt, dass in die vorgesehene Evaluierung des Polizei-anhaltewesens auch die Betreuungsintensität einbezogen werden sollte (siehe TZ 11).*

Geschlechts-
spezifische Aspekte

16.1 Zwischen 2010 und September 2015 waren rd. 10 % der Schubhäftlinge weiblich. Die Anhalteordnung enthielt Bestimmungen über die gendergerechte Anhaltung von Schubhäftlingen. Demnach waren Frauen von Männern getrennt unterzubringen und es war danach zu trachten, dass betreuende Aufsichtsorgane dasselbe Geschlecht wie die Angehaltenen hatten.

Das BMI vollzog die Schubhaft an Frauen in der eigens dafür eingerichteten offenen Station im Polizeianhaltezentrum Wien Rossauer Lände. Im Polizeianhaltezentrum Rossauer Lände kam dabei grundsätzlich weibliches Exekutivpersonal zum Einsatz. Im Anhaltezentrum Vordernberg war für die Betreuung der Schubhäftlinge ein privater Sicherheitsdienstleister zuständig, der zur Einhaltung gendergerechter Grundsätze vertraglich verpflichtet war.

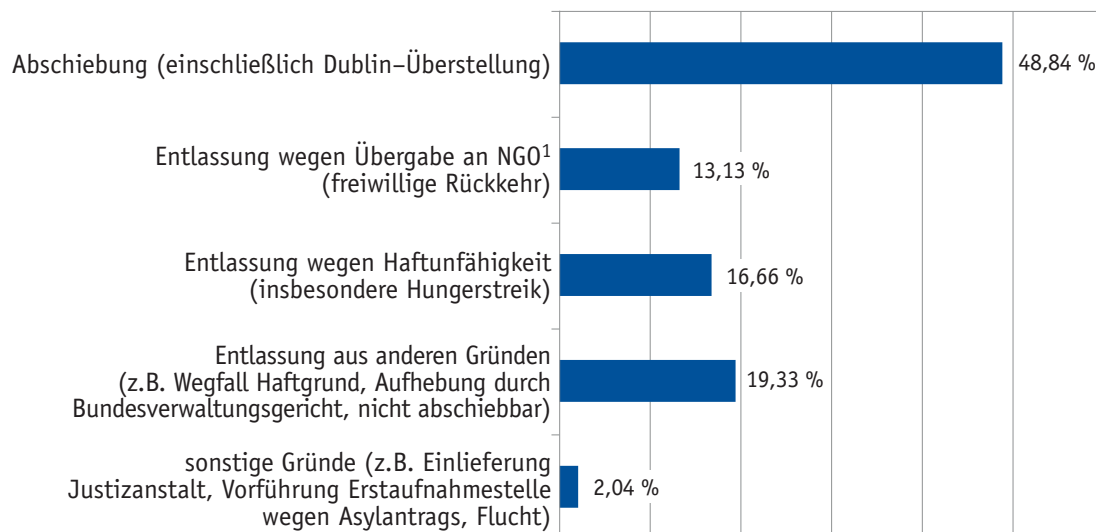
16.2 Der RH beurteilte die Berücksichtigung genderspezifischer Aspekte beim Vollzug von Schubhaften positiv.

Beendigungsgründe
der Schubhaft

17.1 Die Gründe für die Beendigung von Schubhaften stellten sich im Zeitraum 2010 bis August 2015 wie folgt dar:

Schubhaftvollzug

Abbildung 4: Beendigungsgründe von Schubhaften (2010 bis Mitte 2015)



¹ NGO: Non Governmental Organisation

Quellen: BMI; RH

In den Jahren 2010 bis 2015 endeten rd. 49 % der Schubhaften mit einer Abschiebung. Freiwillig reisten rd. 13 % der Schubhäftlinge aus. Im Hinblick auf eine möglichst friktionsfreie Außerlandesbringung hatte das BMI in diesen Fällen NGOs mit der Rechtsberatung und Rückkehrvorbereitung für Schubhäftlinge beauftragt.⁴⁰

Aus anderen Gründen – bspw. wegen Hungerstreiks – endete die Schubhaft in rd. 38 % der Fälle.

17.2 Der RH hielt kritisch fest, dass im Zeitraum 2010 bis August 2015 insgesamt nur rd. 62 % der Schubhaften (49 % durch Abschiebung, 13 % freiwillige Ausreise) tatsächlich mit einer Außerlandesbringung endeten. Wegen Haftunfähigkeit (insbesondere im Zuge eines Hungerstreiks) mussten rd. 17 % der Schubhäftlinge aus der Haft entlassen werden.

Der RH empfahl, insbesondere im Rahmen der Rechtsberatung und Rückkehrvorbereitung verstärkt darauf hinzuwirken, dass der Anteil der Außerlandesbringung von Schubhäftlingen gesteigert werden kann.

17.3 *Das BMI wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die freiwillige Rückkehr in Österreich gegenüber der zwangsweisen Rückführung absolute Priorität habe. Im Jahr 2015 habe das Bundesamt für Fremdenwe-*

⁴⁰ Verein Menschenrechte Österreich in den Polizeianhaltezentren, Caritas im Anhaltezentrum Vordernberg

**Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt
Anhaltezentrum Vordernberg**

sen und Asyl die höchste Zahl der freiwilligen Rückkehrer seit Beginn der statistischen Aufzeichnungen verzeichnen können (5.087 freiwillige Ausreisen). Verschiedene EU-finanzierte Projekte im Bereich der Rückkehrberatung, Rückkehrvorbereitung und Reintegration würden der Umsetzung der freiwilligen Ausreise dienen und sollten die Attraktivität der freiwilligen Ausreise weiter steigern – so auch die Rückkehrberatung während verhängter Schubhaft. Aktuell werde durch eine finanzielle Aufstockung im Bereich der Rückkehrberatung weiter das Ziel verfolgt, Außerlandesbringungen zu steigern.

Rückführung

Außerlandesbringung **18.1** Die Außerlandesbringung konnte – neben Abschiebung bzw. Dublin-Überstellung – auch durch eine freiwillige Ausreise erfolgen. Dokumentiert war diese bei vom BMI unterstützter freiwilliger Rückkehr⁴¹, bei sonstigen Ausreisen, wenn der mit der aufenthaltsbeendenden Entscheidung ausgefolgte Ausreiseauftrag im Zuge der Ausreise abgegeben wurde, sowie in den Fällen gemäß § 133a StVG.⁴²

Die Gesamtzahl der dokumentierten Außerlandesbringungen entwickelte sich im Vergleich zu den aufenthaltsbeendenden Entscheidungen von 2010 bis 2015 wie folgt:⁴³

⁴¹ Unterstützung durch das BMI im Rahmen der Rückkehrberatung bspw. durch Übernahme der Heimreisekosten, Reintegrationshilfe (Geldleistungen bis max. 370 EUR), Aufnahme in Reintegrationsprojekte im Heimatland (z.B. Finanzierung einer Ausbildung oder von Nutztieren)

⁴² Bei Verurteilten, gegen die ein Einreise- oder Aufenthaltsverbot bestand, konnte das Vollzugsgericht – in der Regel nach Verbüßung der Hälfte der Strafzeit und von mindestens drei Monaten – bei freiwilliger Ausreise vom weiteren Vollzug der Strafe vorläufig absehen.

⁴³ Nicht enthalten sind Zurückschiebungen, diesen geht auch keine aufenthaltsbeendende Entscheidung voraus.

Tabelle 12: Dokumentierte Außerlandesbringungen im Vergleich zu aufenthaltsbeendenden Entscheidungen					
	2010	2011	2012	2013	2014
	Anzahl				
(1) Abschiebungen inkl. Dublin-Überstellungen	4.081	2.980	2.883	3.084	2.946
<i>davon</i>					
<i>Abschiebungen</i>	2.577	2.020	1.853	1.903	1.619
<i>Dublin-Überstellungen</i>	1.504	960	1.030	1.181	1.327
(2) freiwillige Rückkehr bzw. Ausreise ¹	4.514	3.382	3.210	3.512	3.020
<i>davon</i>					
<i>unterstützte Rückkehr</i>	–	–	–	–	1.989
<i>freiwillige Ausreise</i>	–	–	–	–	578
<i>gemäß § 133a StVG²</i>	–	–	425	434	453
(3) Summe dokumentierte Außerlandesbringungen (1)+(2)	8.595	6.362	6.093	6.596	5.966
(4) aufenthaltsbeendende Entscheidungen	18.857	14.497	12.914	12.997	13.717
(5) aufenthaltsbeendende Entscheidungen ohne dokumentierte Außerlandesbringung (4)–(3)	10.262	8.135	6.821	6.401	7.751
	in %				
Anteil aufenthaltsbeendende Entscheidungen ohne dokumentierte Außerlandesbringung an der Gesamtzahl aufenthaltsbeendender Entscheidungen	54	56	53	49	57

- ¹ in den fremdenpolizeilichen Statistiken bis 2013 keine Trennung nach unterstützten Rückkehrern und freiwilliger Ausreise
- ² § 133a StVG: Bei Verurteilten, gegen die ein Einreise- oder Aufenthaltsverbot bestand, konnte das Vollzugsgericht — in der Regel nach Verbüßung der Hälfte der Strafzeit und von mindestens drei Monaten — bei freiwilliger Ausreise vom weiteren Vollzug der Strafe vorläufig absehen.

Quellen: BMI, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; RH

Zwischen 2010 und 2014 stieg der Anteil jener Personen, gegen die zwar eine aufenthaltsbeendende Entscheidung erlassen wurde, aber keine Außerlandesbringung dokumentiert war, von 54 % auf 57 %. Im Zeitraum 2010 bis 2014 betraf dies insgesamt 39.370 Personen, über deren Verbleib keine zuverlässigen Informationen bestanden.⁴⁴

18.2 Der RH beurteilte kritisch, dass in den Jahren 2010 bis 2014 bei mehr als der Hälfte der Personen, gegen die eine aufenthaltsbeendende Entscheidung erlassen wurde, nicht dokumentiert war, dass sie Österreich auch tatsächlich verließen (im Jahr 2014 war dies nur bei 43 % dokumentiert). Er wies darauf hin, dass es sich dabei alleine im Zeit-

⁴⁴ In einem geringen Ausmaß kam das Instrument der Duldung des Aufenthalts im Bundesgebiet gemäß § 46a FPG – insbesondere bei faktisch nicht abschiebbaren Personen – zur Anwendung. Beispielsweise lag die Zahl der Duldungen im Jahr 2014 bei rd. 320. Dies entsprach rd. 4 % der rd. 7.750 Personen, die trotz aufenthaltsbeendender Maßnahme nicht dokumentiert das Land verlassen hatten.

raum 2010 bis 2014 um insgesamt 39.370 Personen handelte, über deren Verbleib keine zuverlässigen Informationen bestanden.

Der RH hielt fest, dass die Anzahl der dokumentierten freiwilligen Rückkehrer höher war als jene der abgeschobenen Personen, wobei die freiwillige Rückkehr überwiegend durch das BMI finanziell unterstützt wurde (siehe TZ 17). Der RH beurteilte die freiwillige Rückkehr aus humanitären und wirtschaftlichen Aspekten positiv.

Der RH empfahl durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass aufenthaltsbeendende Entscheidungen auch faktisch durchgesetzt werden. Weiters empfahl der RH, zuverlässige Informationen über den Verbleib jener Personen, gegen die aufenthaltsbeendende Entscheidungen getroffen wurden, verfügbar zu machen. Er empfahl, dafür das IT-System „Integrierte Fremdenadministration“ (siehe TZ 7) zu verwenden, das von der Konzeption her bei ordnungsgemäßer und vollständiger Datenerfassung die Basis für vertiefte Untersuchungen liefern könnte.

- 18.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMI sei der Bereich „Return/Außerlandesbringungen“ als einer der drei großen Schwerpunkte des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl festgesetzt worden. Das Bundesamt habe somit bereits kontinuierlich Maßnahmen gesetzt, um eine rechtskonforme Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen sicherzustellen. Durch spezielle Schulungen der Mitarbeiter sowie durch die Bereitstellung diesbezüglicher Qualitätsdokumente würden Schwerpunkte gesetzt. Darüber hinaus seien verschiedene interne Netzwerke (Netzwerk Sicherungsmaßnahmen, Netzwerk Abschiebungen/Charter, Netzwerk Heimreisezertifikate) eingerichtet bzw. ausgebaut worden, um den Austausch in diesen Themenbereichen zu fördern und bestehende Prozesse ständig den aktuellen Anforderungen entsprechend anzupassen.*

Die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen zur Forcierung effektiver Außerlandesbringungen sei jedoch von vielfältigen Faktoren abhängig. Eine faktische Abschiebung in das Herkunftsland des Fremden könne aufgrund allgemeiner oder in der Person des Fremden liegenden Gründen nicht möglich sein. Wesentliche Voraussetzung für die Rückführung sei ein entsprechendes Reisedokument. Verfüge ein Fremder über kein solches, so habe das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl für die Rückführung ein Ersatzreisedokument (Heimreisezertifikat) einzuholen. Das Bundesamt sei stets bemüht, ein solches möglichst zeitnah zu beantragen bzw. zu erlangen. Von einigen Vertretungsbehörden sei die Erlangung eines Ersatzreisedokuments jedoch nur sehr verzögert oder trotz Mitwirkung des Fremden gar nicht möglich, z.B., wenn die Staatsangehörigkeit wegen mangelnder offizieller Dokumente nicht fest-

Rückführung

gestellt werden könne oder eine Rückantwort der ausländischen Vertretungsbehörde unterbleibe.

Zusätzlich zu den europäischen Bemühungen zum Abschluss weiterer EU-Rückübernahmeabkommen würden daher das BMI und das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl in Zusammenarbeit mit dem BMEIA laufend Aktivitäten setzen, um die Zusammenarbeit mit den relevanten Herkunftsstaaten zu verbessern. Ein bereits aufgesetztes Maßnahmenpaket zu „Außerlandesbringungen“ habe u.a. auch einen gesamtstaatlichen Ansatz zum Ziel, um mit gezielten Anreizen die Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten für Rückführungen zu erhöhen.

(2) Im Hinblick auf die Bereitstellung zuverlässiger Informationen über den Verbleib jener Personen, gegen die aufenthaltsbeendende Entscheidungen getroffen wurden, werde das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl bereits im Jahr 2016 die Applikation IFA weiterentwickeln; diese werde dann auch weitere technische Unterstützungen in den vom RH angesprochenen Bereichen bereithalten. Durch die laufende Weiterentwicklung von IFA werde auch das regelmäßige Berichtswesen an Bedarfsträger ständig erweitert.

Abschiebung aus Schubhaft und Verwaltungsverwahrungshaft

19.1 Die Anzahl der Abschiebungen (einschließlich Dublin-Überstellungen) aus der Schubhaft und der Verwaltungsverwahrungshaft entwickelte sich wie folgt:⁴⁵

Tabelle 13: Anzahl Abschiebungen aus Schub- und Verwaltungsverwahrungshaft 2010 bis August 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Änderung 2010/15
	Anzahl						in %
Abschiebung aus Schubhaft	2.792	2.058	1.944	2.074	1.054	878	- 69
Abschiebung aus Verwaltungsverwahrungshaft	755	798	848	1.076	1.720	2.198	191
Abschiebung aus Haft insgesamt	3.547	2.856	2.792	3.150	2.774	3.076	- 13

Quellen: BMI; RH

⁴⁵ Die Anzahl der Abschiebungen gemäß den behördlichen Statistiken (siehe TZ 18) ist höher als die Zahl der aus der Haft (Schubhaft und Verwaltungsverwahrungshaft) erfolgten tatsächlichen Abschiebungen gemäß Anhaltedatei. Gründe sind die unterschiedliche Datenbasis sowie der Umstand, dass Abschiebungen auch als Maßnahme des gelinderen Mittels oder unmittelbar aus Justizanstalten erfolgen können.

**Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt
Anhaltezentrum Vordernberg**

Im Jahr 2010 erfolgten rd. 79 % der Abschiebungen aus der Schubhaft, 21 % aus der Verwaltungsverwahrungshaft. Im Jahr 2015 (bis August) erfolgten rd. 29 % der Abschiebungen aus der Schubhaft und rd. 71 % aus der Verwaltungsverwahrungshaft.

Bei den aus der Schubhaft abgeschobenen Personen war der Anteil der EWR-Bürger mit rd. 46 % sehr hoch. Abschiebungen aus der Verwaltungsverwahrungshaft betrafen hingegen insbesondere Personen aus Eritrea, Nigeria und Somalia (Afrika), Syrien und Afghanistan (Asien), Kosovo und Serbien (Europa).

- 19.2** Der RH hielt fest, dass im Jahr 2010 noch bei rd. 79 % der Abschiebungen eine Schubhaft voranging. Im Jahr 2015 (bis August) war dies nur mehr bei rd. 29 % der Abschiebungen der Fall. Insbesondere bei Asylwerbern erfolgten Abschiebungen immer häufiger nach einer Anhaltung auf Grundlage eines Festnahmeauftrags. Damit reduzierte sich aber auch die potenzielle Anzahl der – über einen längeren Zeitraum – in einem Anhaltezentrum unterzubringenden Schubhäftlinge beträchtlich.

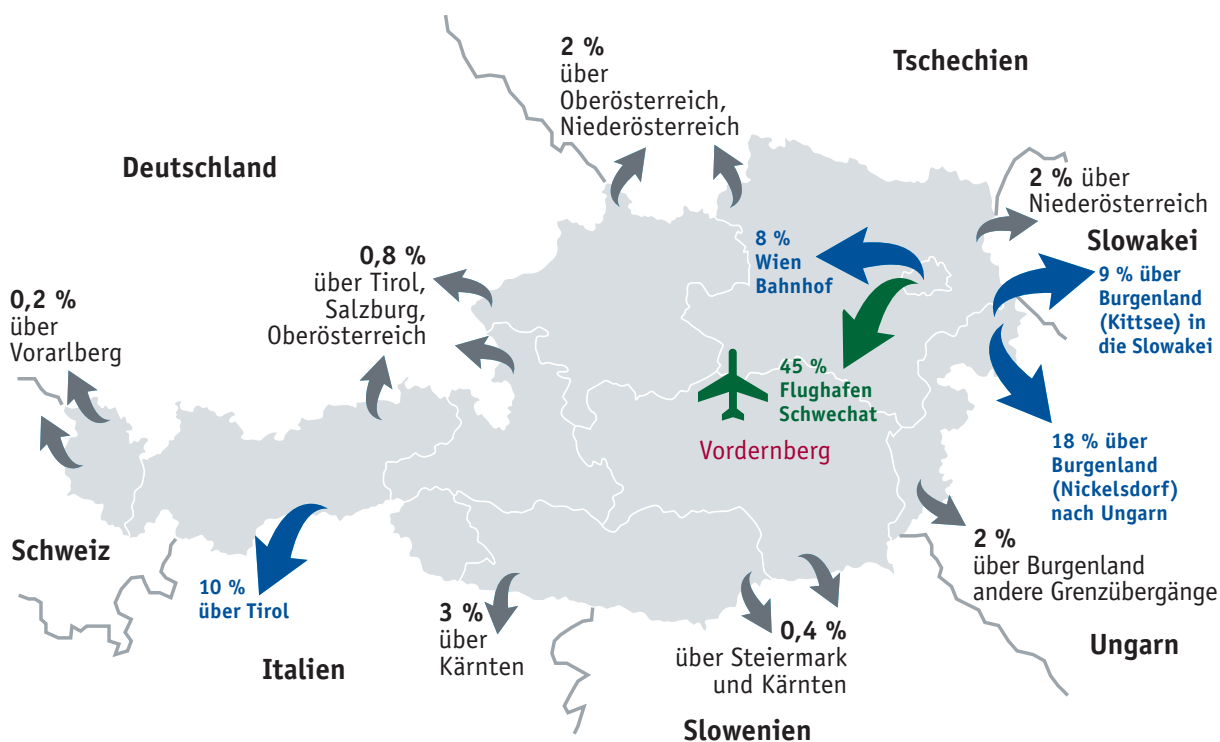
Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 14, ausgehend von der Entwicklung der Schubhaftzahlen und der Struktur der Schubhäftlinge (bspw. Herkunftsland, Asylwerber oder sonstiger Fremder, Straffälligkeit) den Bedarf an Schubhaftplätzen in den Polizeianhaltezentren sowie eines eigenen Anhalte zentrums zu evaluieren.

Abschiebewege

- 20.1** Der RH ermittelte aus den Daten der Anhaltedatei für den Zeitraum 2010 bis Mitte 2015 die Anzahl der über die einzelnen Grenzkontrollstellen vorgenommenen Abschiebungen (einschließlich Dublin-Überstellungen) aus der Haft (Schub- und Verwaltungsverwahrungshaft) und fasste diese entsprechend den in nachstehender Abbildung angeführten Kategorien nach „Abschiebewegen“ zusammen. Dabei ergaben sich für die jeweiligen Abschiebewege folgende Anteile:

Rückführung

Abbildung 5: Abschiebewege



Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; RH

Das BMI führte rd. 80 % der Abschiebungen über den Nahraum Wien (Flughafen Schwechat, Wien Bahnhof, Nordburgenland) durch. Vom Rest betrafen insgesamt rd. 13 % Abschiebungen von – nahezu ausschließlich – Verwaltungsverwahrungshäftlingen nach Italien.

Die tatsächlichen Abschiebewege ließen einen Schwerpunkt im Raum Wien erkennen. Der Standort Vordernberg wies sowohl im Hinblick auf die BMI-eigene Infrastruktur (Personal und Transportmittel für Schubhafttransporte und Abschiebungen), die Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz sowie die Entfernung zu den für Abschiebungen und Dublin-Überstellungen wesentlichen Grenzübergängen Nachteile auf.

20.2 Der RH hielt fest, dass im Zeitraum 2010 bis Mitte 2015 rd. 80 % der Abschiebungen (einschließlich Dublin-Überstellungen) über Grenzübergangsstellen im Nahbereich der Polizeianhaltezentren in Wien erfolgten. Darüber hinaus waren lediglich Abschiebungen nach Italien mit 13 % zahlenmäßig bedeutsam. Diese betrafen allerdings nahezu

**Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt
Anhaltezentrum Vordernberg**

ausschließlich kurzfristig angehaltene Verwaltungsverwahrungshäftlinge.

Der RH wies darauf hin, dass die tatsächlichen Abschiebewege den Schwerpunkt im Nahebereich von Wien erkennen ließen. Daher wies das Anhaltezentrum Vordernberg aus wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gesichtspunkten klare Standortnachteile gegenüber den Polizeianhaltezentren im Raum Wien auf. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 14, den Bedarf an Schubhaftplätzen in den Polizeianhaltezentren und im eigens für Schubhäftlinge errichteten Anhaltezentrum Vordernberg zu evaluieren.

Kosten des Schubhaftvollzugs

Kosten je Hafttag **21.1** Das BMI verfügte über keine Berechnung der Kosten für den Haft- bzw. den Schubhaftvollzug. Der RH errechnete daher für die vier, für den Schubhaftvollzug vorgesehenen Polizeianhaltezentren (Salzburg, zwei in Wien und Vordernberg) aktuelle monatliche Durchschnittskosten auf Basis der Personalstände⁴⁶, der vom BMI bezahlten Mieten und Betriebskosten, der sonstigen Ausgaben (z.B. ärztliche Versorgung, Verpflegung) sowie der für das Anhaltezentrum Vordernberg bezahlten Pauschale an die Gemeinde Vordernberg. Die nachstehende Tabelle weist die Durchschnittskosten je Hafttag aus. Nicht einbezogen sind indirekte Kosten (Overhead, Verwaltungsgemeinkosten).

⁴⁶ Personalkosten der Polizeianhaltezentren berechnet mit den gemäß Verordnung des BMF, BGBl. II Nr. 69/2015 veröffentlichten Durchschnittskosten nach Verwendungsgruppen; Personalkosten Vordernberg entsprechen den durchschnittlichen tatsächlichen Personalausgaben im ersten Halbjahr 2015.

Kosten des Schubhaftvollzugs

Tabelle 14: Aktuelle Durchschnittskosten pro Hafttag

	Polizeianhaltezentren			
	Wien Hernalser Gürtel	Wien Rossauer Lände	Salzburg	Vordernberg
	in EUR pro Monat			
Personalkosten	612.527	718.108	175.346	258.822
Pauschalzahlung des BMI an die Gemeinde Vordernberg (im Wesentlichen Fremdpersonal)	–	–	–	458.513 ¹
Miete und Betriebskosten	29.387	44.999	13.795	221.532
sonstige Ausgaben	59.555	66.599	25.577	16.069
Gesamtkosten	701.469	829.705	214.718	954.938
	in Tagen			
potenzielle Hafttage pro Monat (Kapazität x 30)	8.760	11.370	4.290	5.790
tatsächliche Hafttage pro Monat im ersten Halbjahr 2015	2.876	4.012	531	1.145
	in EUR			
Kosten je Haftplatzkapazität (verfügbare Haftplätze) und Tag	80	73	50	165
Ist-Kosten je Hafttag (Basis erstes Halbjahr 2015)	244	207	405	834

¹ etwas höher als die tatsächlichen Ausgaben im ersten Halbjahr 2015 (siehe Kennzahlen), weil hier der Abzug für Verpflegungskosten wegen des reduzierten Häftlingsstandes nicht berücksichtigt ist

Quellen: BMI; RH

Ein Haftplatz (bezogen auf Vollausslastung) war im Anhaltezentrum Vordernberg mit 165 EUR mehr als doppelt so teuer wie in den Polizeianhaltezentren Wien Hernalser Gürtel (80 EUR) und Wien Rossauer Lände (73 EUR) bzw. dreimal so teuer wie im Polizeianhaltezentrum Salzburg.

Da die Anhaltezentren nicht ausgelastet waren, ergaben sich wesentlich höhere Ist-Kosten je Hafttag. Die Kosten je Hafttag (auf Basis der tatsächlichen Hafttage pro Monat im ersten Halbjahr 2015) lagen im Anhaltezentrum Vordernberg mit 834 EUR fast viermal so hoch wie in den Polizeianhaltezentren in Wien und mehr als doppelt so hoch wie im – sehr gering ausgelasteten – Polizeianhaltezentrum Salzburg. Aufgrund des hohen Fixkostenanteils hingen die Kosten je Hafttag stark von der tatsächlichen Auslastung ab.

- 21.2** Der RH kritisierte, dass das BMI über keine zuverlässigen und aussagekräftigen Daten zu den Kosten der Schubhaft verfügte. Dazu hob der RH hervor:

- Die Kosten je Haftplatz zwischen den Polizeianhaltezentren in Wien und Salzburg einerseits und dem Anhaltezentrum Vordernberg andererseits wichen stark voneinander ab. Ein Haftplatz in Salzburg kostete pro Tag 50 EUR, in Vordernberg 165 EUR (bezogen auf Vollausslastung).
- Die Ist-Kosten je Hafttag divergierten ebenfalls stark. Ein Hafttag in Wien Rossauer Lände kostete 207 EUR, in Vordernberg 834 EUR.
- Aufgrund des hohen Fixkostenanteils hingen die Kosten je Hafttag stark von der tatsächlichen Auslastung ab.

Der RH empfahl, zuverlässige und aussagekräftige Daten zu den Kosten der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrums Vordernberg sowie insbesondere auch der Schubhaft zu ermitteln. Bezüglich der hohen Ist-Kosten je Hafttag verwies er auf seine Empfehlung zur Evaluierung und Neukonzeptionierung des Anhaltewesens in TZ 11.

21.3 *Laut Stellungnahme habe es die genannten Haftplatzkosten nicht nachvollziehen können. Auf die Empfehlung des RH, selbst zuverlässige und aussagekräftige Daten zu den Kosten zu ermitteln, ging das BMI nicht näher ein.*

21.4 Der RH entgegnete, dass er die Haftplatzkosten auf Basis der erhobenen bzw. vom BMI übermittelten Daten (Personalstand, Sachaufwendungen, Haftplatzkapazitäten, tatsächliche Belegung) errechnete und dies in Tabelle 14 im Einzelnen auch darstellte. Er blieb bei seiner Empfehlung an das BMI, wonach es eigenständig zuverlässige und aussagekräftige Daten zu den Kosten der Anhalteteinrichtungen, insbesondere auch der Schubhaft, ermitteln soll.

Kostenersatz

22.1 Gemäß § 113 FPG hatte ein Fremder die Kosten für den Schubhaftvollzug zu ersetzen. Nach der bis zum 19. Juli 2015 geltenden Regelung richtete sich die Betragshöhe nach dem für Verwaltungsstrafhäftlinge geltenden Tagsatz (zuletzt rd. 34 EUR).⁴⁷ Die Verpflichtung zum Kostenersatz entfiel analog zu den Verwaltungsstrafhäftlingen dann, wenn der Schubhäftling der vorgesehenen Arbeitsverpflichtung nachkam oder ihm keine Arbeit angeboten werden konnte. In der Regel konnte keine Kostenvorschreibung erfolgen, weil Arbeitsmöglichkeiten für Schubhäftlinge kaum bestanden. Mit dem ab 20. Juli 2015 geltenden Fremdenrechtspaket 2015 wurde ein Fixbetrag von 70 EUR pro

⁴⁷ Vierfaches der Arbeitsvergütung für Strafgefangene je Arbeitsstunde in der höchsten Vergütungsstufe, diese wurde für das Jahr 2015 mit 8,41 EUR festgelegt.

Kosten des Schubhaftvollzugs

Tag festgelegt und die Kostenersatzpflicht für Schubhäftlinge dezidiert von der Arbeitsverpflichtung abgekoppelt.

Auf Anfrage des RH teilte die LPD Salzburg mit, dass es auf Grundlage der bis 19. Juli 2015 geltenden Regelung keine Vorschriften und Einnahmen gab, „weil die Schubhäftlinge arbeitswillig waren“. Die LPD Wien teilte mit, dass im Jahr 2015 in 14 Fällen Kostenverfahren gegen Schubhäftlinge eingeleitet und in zwei Fällen Kostenbescheide erlassen wurden. Erfahrungen zu den Auswirkungen der neuen Regelung waren bei beiden LPD noch nicht vorhanden.

- 22.2** Der RH hielt fest, dass die bis 19. Juli 2015 geltende Regelung zum Kostenersatz für Schubhäftlinge in der Höhe von zuletzt rd. 34 EUR pro Tag praktisch kaum zur Anwendung kam, weil sie von einer bei Schubhäftlingen nicht umsetzbaren grundsätzlichen Arbeitsverpflichtung analog zu Straf- bzw. Verwaltungsstrahfäftlingen abhängig gemacht war. Erfahrungen zu den Auswirkungen der mit 20. Juli 2015 in Kraft getretenen Neuregelung mit einem erhöhten fixen Tagsatz von 70 EUR und dem Wegfall der Verknüpfung mit einer abgelehnten Arbeitsverpflichtung waren zur Zeit der Gebarungüberprüfung des RH noch nicht vorhanden.

Der RH empfahl, die mit 20. Juli 2015 in Kraft getretene Neuregelung des von Schubhäftlingen zu leistenden Kostenersatzes auf ihre Praxis-tauglichkeit sowie im Hinblick auf die tatsächlich erzielbaren Einnahmen und den mit der Einhebung verbundenen Aufwand zu überprüfen.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMI seien folgende Kosten, die der Landespolizeidirektion oder dem Bund entstehen würden, von den Fremden zu ersetzen:*

1. *Kosten, die bei der Durchführung der Zurückschiebung entstehen,*
2. *Kosten der Vollziehung der Schubhaft,*
3. *Kosten, die als Aufwendung für den Einsatz gelinderer Mittel anfallen, sowie*
4. *Dolmetschkosten.*

Problematisch sei lediglich die Einforderung der Kosten für die Schubhaft, weil hier gemäß der Anhalteordnung zu beweisen sei, dass der Fremde während der Schubhaft arbeitsunwillig war. Wenn dies nicht gelinge, sei nämlich anzunehmen, dass er gearbeitet hätte, und der Ersatz für diese Arbeit sei den Schubhaftkosten gegenzurechnen.

**Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt
Anhaltezentrum Vordernberg**

22.4 Der RH entgegnete, dass nach seinem Verständnis mit der Änderung der Fremdenpolizei-Durchführungsverordnung (BGBl. II Nr. 201/2015) der Nachweis einer abgelehnten Arbeitsverpflichtung als Voraussetzung für die Vorschreibung der Schubhaftkosten dezidiert weggefallen war (Verweis, dass § 54d Abs. 2 Verwaltungsstrafgesetz nicht gilt). Nach den Erhebungen des RH hatte dies das BMI – neben der Anhebung des Kostensatzes – mit der Änderung der Verordnung beabsichtigt. Die Anhalteordnung bestimmt lediglich, dass Häftlinge mit ihrer Zustimmung zu Hausarbeit herangezogen werden können. Eine Verpflichtung des BMI, Schubhäftlingen Arbeit anzubieten, ist daraus nicht ableitbar.

Anhaltezentrum Vordernberg

Ausgangssituation

Projekthalt und -ablauf

23.1 Der Schubhaftvollzug in Österreich stand jahrelang in der Kritik des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe sowie des Menschenrechtsbeirats. Im Juni 2001 war ein Ergebnis der Fachtagung „Zukunft der Schubhaft“ die Empfehlung, ein Konzept für die Schaffung eines Anhaltezentrums zu erstellen.

Im Jahr 2001 waren rd. 17.000 Schubhaften und im Jahr 2005 rd. 7.500 Schubhaften verhängt worden, ein entsprechender Bedarf war demnach gegeben. Am 30. November 2005 startete das BMI⁴⁸ einen Projektauftrag zur Prüfung der möglichen Auslagerung von Aufgaben des Schubhaftvollzugs im Rahmen eines Public Private Partnership-Modells unter der Verantwortung des Generaldirektors für die öffentliche Sicherheit. Wesentliches Projektziel war die Verbesserung der Rahmenbedingung für die Anhaltung von Fremden in Schubhaft. Für die Umsetzung des Projekts war nur ein kleiner Personenkreis zuständig. Auftragsgemäß sollte eine taugliche Dokumentation geführt und monatlich schriftlich über den Fortgang des Projekts berichtet werden. Der Projektabschluss war mit der Betriebsaufnahme für das Jahr 2007 vorgesehen.

Das BMI verfügte über keine Projektdokumentation. Der Projektablauf war für den RH daher nur anhand von aktenmäßigen Erledigungen zu diesem Projekt nachvollziehbar. Daraus war ableitbar, dass sich das BMI – zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Schubhaft –

⁴⁸ vom damaligen Kabinettschef Mag. Philipp Ita im Auftrag unterzeichnet, Bundesministerin war zu diesem Zeitpunkt Frau Liese Prokop

auf die Errichtung eines neuen Schubhaftzentrums für den Vollzug länger dauernder Schubhaften beschränkte.

Analysen über die Entwicklung der Schubhaftzahlen, über Anzahl und Struktur (bspw. Herkunftsland, Asylwerber oder sonstiger Fremder, Straffälligkeit) der Schubhäftlinge usw. konnten dem RH ebensowenig vorgelegt werden wie Bedarfsplanungen über die erforderlichen Unterbringungskapazitäten und konkrete Berechnungen über die Kosten und Folgekosten. Beispielsweise ging die Anzahl der jährlich verhängten Schubhaften seit 2006 – dem ersten Projektjahr betreffend Vordernberg – von rd. 8.700 auf unter 2.000 Fälle im Jahr 2014, somit um mehr als 75 %, zurück.

- 23.2** Der RH kritisierte, dass das BMI – entgegen dem Projektauftrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Schubhaftvollzug – keine Projektdokumentation erstellte. Weiters kritisierte er, dass der Entscheidung für die Errichtung des Anhaltezentrum Vordernberg keine Analysen über die Entwicklung der Schubhaftzahlen, die Eignung des Standorts sowie über die Kosten der Errichtung und des Betriebs vorangingen.

Der RH empfahl sicherzustellen, dass Projekte von maßgeblicher Bedeutung, wie die Neugestaltung des Schubhaftvollzugs und die Errichtung eines Anhaltezentrum, umfassend dokumentiert werden. Zudem wären grundlegende Analysen über die für die Zielerreichung maßgebenden Parameter (bspw. Entwicklung der Schubhaftzahlen, Eignung des Standortes, Kosten und Folgekosten usw.) durchzuführen.

Der RH verwies dazu auf seine Empfehlung im Bericht zur Gebarungsüberprüfung „Vergabep Praxis mit Schwerpunkt Projekt Digitalfunk“ (Reihe Bund 2013/2, TZ 39 und 71).

- 23.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMI werde es die Empfehlung des RH betreffend die Sicherstellung einer Projektdokumentation für künftige Projekte aufgreifen und optimierende Maßnahmen dazu überlegen.*

(2) Die derzeitige Schubhaftsituation sei für das BMI zum Zeitpunkt der Vorbereitungen, Entwicklung, Planung sowie des Vertragsabschlusses betreffend das Anhaltezentrum Vordernberg aufgrund der damals vorliegenden Grundlagenforschung und Informationslage nicht vorhersehbar gewesen. Das BMI sei deshalb bestrebt gewesen, entsprechend den nationalen und internationalen Anforderungen einen modernen Schubhaftvollzug zu planen. Basis des Projektauftrags sowie der weiteren Grundlagen seien die seinerzeit gegebenen und vorhersehbaren Schubhaftzahlen gewesen.

Bezüglich des Bedarfs eines neuen Anhalte zentrums sei u.a. auch zu berücksichtigen, dass die Schubhaftanordnungen gewissen Schwankungen unterworfen seien, die von den aktuellen fremdenpolizeilichen Entwicklungen sowie Aufgriffen bzw. konzentrierten Maßnahmen abhängig sein können. Die Zahlen der Sicherungsmaßnahmen des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl seien im Monatsverlauf steigend.

- 23.4** Der RH entgegnete, dass für die Planung eines neuen Anhalte zentrums nicht nur Schubhaftzahlen relevant sind, sondern ebenso Aspekte wie die Eignung des Standorts, Kosten und Folgekosten.

Projektziele

- 24.1** (1) Das Regierungsprogramm 2008–2013 sah die Errichtung eines „Kompetenzzentrums“ für Schubhaft mit 250 Haftplätzen vor. Dadurch sollten u.a. Effizienzsteigerungen durch eine konzentrierte Vorbereitung der fremdenpolizeilichen Maßnahmen erzielt werden.

(2) Das BMI verfolgte durch den Neubau eines Anhalte zentrums vor allem folgende Ziele:

- a) eine Kostensenkung durch Redimensionierung anderer Anhalte einrichtungen (Schließung von Polizeianhalte zentren oder deren Verwendungsänderung),
- b) einmalige Einsparungen durch den Verzicht auf flächendeckende Errichtung von „offenen Stationen“ für den Schubhaftvollzug und im Versorgungsmanagement von rd. 500.000 EUR,
- c) einen konzentrierten und besser koordinierten Schubhaftvollzug sowie
- d) die Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Anwendung eines Public Private Partnership–Modells.

(3) Das BMI hatte nicht evaluiert, ob und inwieweit die angestrebten Ziele durch die Errichtung des Anhalte zentrums Vordernberg tatsächlich realisiert werden konnten.

Zur Zielerreichung stellte der RH fest:

- a) Durch die Errichtung des Anhalte zentrums Vordernberg kam es zur Schließung von zwei kleineren Polizeianhalte zentren in Leoben (14 Haftplätze) und Schwechat (12 Haftplätze), insgesamt stieg

die Anzahl der Haftplätze jedoch deutlich (siehe TZ 11). Das BMI verfügte über keine zuverlässigen und aussagekräftigen Daten zu den Kosten der Schubhaft (siehe TZ 21). Insoweit bestand auch kein Überblick über die Gesamtkostenentwicklung seit Inbetriebnahme des Anhalte zentrums Vordernberg.

- b) Die ursprünglich vom BMI für erforderlich erachtete flächendeckende Errichtung offener Stationen für den Schubhaftvollzug konnte durch den Bau des Anhalte zentrums Vordernberg unterbleiben. Seit 2014 waren die offenen Stationen im Vergleich zur durchschnittlichen Anzahl an Schubhäftlingen ausreichend dimensioniert (siehe TZ 13). Das BMI hatte keine Berechnungen, inwieweit die erwarteten Einsparungen von rd. 500.000 EUR realisiert wurden.
- c) Die Unterbringung der großen Mehrheit der Schubhäftlinge erfolgte nicht im neu errichteten Anhaltezentrum Vordernberg, sondern weiterhin in den Polizeianhaltezentren in Wien (insbesondere Hernalser Gürtel).
- d) Die Mehrheit der im Anhaltezentrum Vordernberg zu erbringenden Dienstleistungen war – mit Zwischenschaltung der Gemeinde Vordernberg – einem privaten Sicherheitsdienstleister übertragen worden. Die Vertragsgestaltung machte es dabei dem BMI unmöglich, auf geänderte Rahmenbedingungen, insbesondere den Rückgang der Schubhaftzahlen, entsprechend reagieren zu können (siehe TZ 27).

24.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das BMI nicht evaluiert hatte, ob und inwieweit die mit der Errichtung des Anhalte zentrums verbundenen Ziele erreicht wurden.

Einerseits schloss das BMI zwei kleinere Polizeianhaltezentren, insgesamt stiegen aber durch die Errichtung des Anhalte zentrums Vordernberg die Haftplätze deutlich. Das Ziel, eine Kostensenkung durch Redimensionierung anderer Anhalteeinrichtungen zu erreichen, war nach Ansicht des RH insgesamt nicht erreicht worden. Einzig auf die Adaptierung von Polizeianhaltezentren zur Errichtung von offenen Stationen konnte verzichtet und die diesbezüglichen Aufwendungen vermieden werden.

Entgegen den Zielvorstellungen konnte das BMI die im Anhaltezentrum Vordernberg zur Verfügung stehenden Schubhaftplätze nicht auslasten. Der Schubhaftvollzug blieb weiterhin auf Polizeianhaltezentren, insbesondere in Wien Hernalser Gürtel, konzentriert.

Das geplante Public Private Partnership-Modell für den Betrieb des neuen Anhalte zentrums setzte das BMI um. Der RH war jedoch der Auffassung, dass dieses insbesondere wegen der unflexiblen Vertragsgestaltung und bei geringer Auslastung im Ergebnis unwirtschaftlich und unzweckmäßig war.

Der RH empfahl zu evaluieren, inwieweit die mit dem Projekt zur Verbesserung des Schubhaftvollzugs und der Errichtung des Anhalte zentrums Vordernberg verbundenen Ziele erreicht werden konnten. Darauf basierend wäre die ursprüngliche Zielsetzung den aktuellen Gegebenheiten entsprechend zu adaptieren und wären die zur Erreichung erforderlichen Maßnahmen zu setzen.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMI habe das Regierungsprogramm 2008–2013 die Errichtung eines „Kompetenzzentrums für die Schubhaft mit 250 Plätzen“ vorgesehen. Dies sei mit einer Haftkapazität von 200 Haftplätzen nahezu umgesetzt worden. Weiters seien, wie auch vom RH beschrieben, Polizeianhalte einrichtungen umgewidmet bzw. redimensioniert worden. Einsparungen durch den Verzicht auf eine Ausweitung „Offener Stationen“ für den Schubhaftvollzug seien erreicht worden, könnten jedoch nicht beziffert werden, zumal deren Kosten ja noch nicht vorgelegen seien.*

Für eine Erhöhung der Auslastung des Anhalte zentrums Vordernberg gebe es derzeit Bestrebungen zu Aufgabenverlagerungen bzw. -optimierungen, zur Übernahme von Transportleistungen durch den Kooperationspartner sowie zu einer Ausweitung der psychiatrischen Betreuung in Bezug auf Opiatsubstitution.

Das erklärte Ziel, einen menschenrechtskonformen Vollzug der Schubhaft zu gewährleisten, sei vollinhaltlich erreicht worden. Dies habe auch ein Bericht des CPT (Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) 2015 ergeben.

- 24.4** Der RH entgegnete, dass allein im Anhaltezentrum Vordernberg 200 Plätze für einen menschenrechtskonformen Schubhaftvollzug zur Verfügung standen, allerdings nutzte das BMI diese Haftplätze kaum für diesen Zweck. Vielmehr wurde die Schubhaft – aus nachvollziehbaren Gründen – weiterhin im Wesentlichen in den Polizeianhaltezentren vollzogen.

Anhaltezentrum Vordernberg

Standortsuche

25.1 Das BMI suchte ab 2006 einen Standort für ein neues Anhaltezentrum. Nach Prüfung mehrerer möglicher Objekte bzw. Nutzflächen im Burgenland, in Kärnten und in Niederösterreich nahm das BMI zunächst einen Standort in Leoben in Aussicht. Diesen Standort bewertete es u.a. aus folgenden Gründen positiv:

- Abdeckung des südlichen Grenzbereichs,
- sehr gute verkehrsmäßige Anbindung von Wien und Schwechat sowie
- positive Synergien durch die Nähe zur Justizanstalt Leoben.

Im Laufe der Planung formierte sich jedoch auf regionaler Ebene Widerstand, der schlussendlich zum Scheitern des Projekts in Leoben führte.

Im April 2009 trat der Bürgermeister der Gemeinde Vordernberg an das BMI heran und schlug mehrere Standorte im Gemeindegebiet für ein Anhaltezentrum vor. Die Gemeinde Vordernberg gehörte österreichweit zu den am stärksten von Abwanderung betroffenen Kommunen und erhoffte sich regionalwirtschaftliche Impulse.⁴⁹ Im Februar 2010 schlossen die Gemeinde Vordernberg und das BMI eine gemeinsame Absichtserklärung (Memorandum of Understanding) für die Errichtung und den Betrieb eines Anhaltezentrums. Der Baubeginn erfolgte im März 2012 und die Inbetriebnahme schließlich im Februar 2014.

Die für den ursprünglich geplanten Standort Leoben geltenden Argumente, wie die Nutzung von Synergieeffekten durch die angrenzende Justizanstalt Leoben und die gute Verkehrsanbindung, lagen bei Vordernberg nicht vor.

25.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Entscheidung des BMI für den Standort Vordernberg nicht auf nachvollziehbaren strategischen und wirtschaftlichen Planungen beruhte. Die für den Standort Leoben sprechenden Argumente (Verkehrsanbindung, Nutzung von Synergieeffekten) trafen auf den Standort Vordernberg nicht mehr zu.

Der RH empfahl, bei zentralen, zukunftsweisenden Bau- und Errichtungsprojekten, die Auswahl und Entscheidung über den Standort in die strategische und wirtschaftliche Planung einzubeziehen.

⁴⁹ Bevölkerungszahl laut FAG: im Jahr 2007 1.178 Einwohner, 2014 1.059 Einwohner

25.3 Laut Stellungnahme des BMI sei der Entscheidung für Vordernberg eine erfolglose bundesweite Standortsuche vorausgegangen. In der Steiermark habe ein Projekt neben dem bestehenden Justizzentrum Leoben aufgrund von massiven Widerständen nicht realisiert werden können. Die Marktgemeinde Vordernberg sei die einzige gewesen, die ein Grundstück zur Errichtung des Anhaltezentrums von sich aus angeboten habe. Dort habe es auch hohe Zustimmung der Bevölkerung aufgrund der positiven wirtschaftlichen und arbeitsplatzmäßigen Auswirkungen gegeben. Durch die Investitionen für das Projekt seien in der Region neue Arbeitsplätze geschaffen sowie die Kaufkraft und Wertschöpfung gesteigert worden.

Das BMI führte weiters aus, die Entscheidung, das Objekt in Vordernberg zu errichten, sei das Resultat eines sehr langen und intensiv geführten sowie viel diskutierten Prozesses in Expertenkreisen gewesen. Es seien die strategischen und dienstbetrieblichen Kriterien sowie die regionalen wirtschaftlichen Auswirkungen einer detaillierten Prüfung unter Beachtung dienstbetrieblicher, volkswirtschaftlicher und regionalökonomischer Faktoren unterzogen worden. Auf diesen Grundlagen sei der Standort Vordernberg nicht nur aufgrund seiner zentralen geografischen Lage (Anbindung an das höherrangige Straßennetz, Flughäfen Graz und Zeltweg) als entsprechende Örtlichkeit empfunden worden. Die zentral liegende Örtlichkeit komme insbesondere auch den Anforderungen im Zuge fremdenpolizeilicher Schengen-Inlandskontrollen entgegen.

25.4 Der RH entgegnete, dass die Wahl des Standorts – wie vom BMI in seiner Stellungnahme bestätigt – in erster Linie auf die Initiative der Marktgemeinde Vordernberg zurückzuführen war. Die vom BMI angeführten dienstbetrieblichen, strategischen und wirtschaftlichen Überlegungen waren nicht dokumentiert und für den RH auf Grundlage seiner Feststellungen (bspw. fehlende Auslastung durch Schubhäftlinge, hohe Kosten) nicht nachvollziehbar.

Planung und
Errichtung

26.1 (1) Ende 2007 unterzeichneten das BMI und die Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) eine Vereinbarung über die Erstellung von Mietvertragsangebotsunterlagen (Planungsvereinbarung⁵⁰) für ein neu zu errichtendes Anhaltezentrum. Die Vereinbarung war zunächst auf ein Projekt in Leoben ausgerichtet und wurde – nach dessen Scheitern – auf den Standort Vordernberg umgelegt.

⁵⁰ Planungsvereinbarung bedeutete, dass ab diesem Zeitpunkt das detaillierte Raum- und Funktionsprogramm mit BIG und Menschenrechtsbeirat erstellt und seitens der BIG mit der Erstellung der Wettbewerbsunterlagen neben der erforderlichen Bildung der Wettbewerbsjury begonnen werden konnte.

Als Grundlage für die Planung des Anhalte zentrums übermittelte das BMI der BIG ein Raum- und Funktionsprogramm, eine Anforderungsbeschreibung, ein Technisches Anforderungsprofil sowie einen „Leitfaden für ein Schubhaftzentrum“. Vorgaben für die konkrete Errichtung, Ausstattung und Umsetzung des Anhalte zentrums erfolgten durch Vertreter der zuständigen Abteilungen des BMI. Bautechnische Sachfragen bearbeitete die BIG.⁵¹ In weiterer Folge arbeitete die BIG Vorschläge für konkrete Umsetzungsschritte aus. Die Freigabe einzelner Ausführungsvarianten erfolgte durch das BMI.

Das BMI hatte keine budgetäre Obergrenze für die Planung und Errichtung eines neuen Schubhaft zentrums festgelegt. Das BMI konnte auch keine Lebenszyklus- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen für das Projekt Anhaltezentrum Vordernberg vorlegen. Nach Auskunft der BIG lagen derartige Berechnungen nicht vor.

(2) Ende 2010 bzw. Anfang 2011 unterzeichneten das BMI und die BIG den Mietvertrag für das zu errichtende Anhaltezentrum Vordernberg. Die Festlegung des Mietzinses erfolgte auf Basis der Baukostenschätzung mit einer Anpassungsklausel im Hinblick auf die endgültigen Baukosten. Der Vertrag war auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Das BMI verpflichtete sich zudem, auf die Ausübung des Kündigungsrechts für die Dauer von 33 Jahren zu verzichten.

In einer Einsichtsbemerkung von Jänner 2011 kritisierte das BMF⁵² wie schon in Vorakten während der Planungsphase, dass die geplante Miethöhe von – damals noch – 18,72 EUR brutto pro Quadratmeter seiner Einschätzung nach deutlich überhöht wäre. Letztlich errechnete sich der Quadratmeterpreis mit 18,48 EUR brutto. Im Jahr 2015 betrug der vom BMI zu entrichtende monatliche Mietzins rd. 180.000 EUR brutto, einschließlich der Betriebskosten, Betriebsführung und Wartung rd. 222.000 EUR. Die jährliche Belastung lag damit bei rd. 2,66 Mio. EUR.

(3) Im Jahr 2012 erfolgte der Baubeginn durch die BIG. Nach der vorläufigen Endabrechnung vom 15. Oktober 2015 beliefen sich die als Bemessungsbasis für die Mietzinsberechnung heranzuziehenden Errichtungskosten auf rd. 24,17 Mio. EUR (netto, einschließlich Finan-

⁵¹ Die BIG lobte im Jänner 2010 einen Realisierungswettbewerb (Architekturwettbewerb) aus, bei dem das BMI in der Jury stimmberechtigt war. Sämtliche Projektfestlegungen erfolgten unter Einbindung bzw. nach Entscheidung des BMI. Die Prüfung und Freigabe des Vorentwurfes sowie des Entwurfes erfolgte durch das BMI.

⁵² Zur Verpflichtung des Bundes zur Zusammenwirkung mit dem BMF im Falle der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung siehe §§ 15, 43 bis 45 BHG (Stand: Zeitpunkt des Abschlusses des Mietvertrags Anfang 2011)

zierungs- und Grundstücksaufschließungskosten). Das BMI selbst tätigte Aufwendungen für die bauliche Ausstattung in Höhe von rd. 2,05 Mio. EUR.

Auf Basis eines Vergleichs der Nettobeträge⁵³ errechnete sich, dass die Errichtungskosten der BIG für das Anhaltezentrum Vordernberg nach rd. 13,4 Jahren durch die Mietzahlungen des BMI abgedeckt sind. Innerhalb des Zeitraums mit Kündigungsverzicht (33 Jahre) entrichtet das BMI nahezu die 2,5-fachen Errichtungskosten.

- 26.2** (1) Der RH kritisierte, dass das BMI für die Planung und Errichtung des – letztlich rd. 24 Mio. EUR (netto) teuren Anhaltezentrams – keine budgetäre Obergrenze vorgab. Weiters kritisierte der RH, dass keine Lebenszyklus- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt wurden.

Der RH empfahl, bei sämtlichen Bau- und Errichtungsprojekten mit entsprechender finanzieller Dimension Lebenszyklus- sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu erstellen, um die Folgekosten in die mittel- und langfristige Budgetplanung einbeziehen zu können. Weiters wäre im Vorfeld eine budgetäre Obergrenze festzulegen, um die Errichtungskosten auf das erforderliche Ausmaß zu beschränken und nicht oder weniger notwendige Investitionen hintanzuhalten.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass das BMI über keine Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit und Preisangemessenheit der Höhe der monatlichen Mietzahlungen verfügte. Dennoch schloss das BMI mit der BIG einen (Miet-)Vertrag, der das BMI mit jährlichen Gesamtkosten von rd. 2,66 Mio. EUR belastete und zudem einen 33-jährigen Kündigungsverzicht seitens des BMI enthielt. Der RH kritisierte auch die Höhe der vereinbarten Miete, zumal das BMI innerhalb der vertraglichen Bindungsdauer von 33 Jahren nahezu die 2,5-fachen Errichtungskosten in Form von Mietzahlung zu entrichten hat.

Der RH empfahl, Verträge, die mit langfristigen Kostenbelastungen verbunden sind, nur auf Grundlage umfassender und aussagekräftiger Berechnungen über die Wirtschaftlichkeit und Preisangemessenheit der Gegenleistung abzuschließen. Zudem wären Vertragsklauseln, die das BMI einseitig langfristig binden und somit ein Reagieren auf geänderte Anforderungen verhindern, zu vermeiden.

⁵³ Baukosten in Höhe von 24,17 Mio. EUR netto dividiert durch Monatsmiete von 0,15 Mio. EUR netto ergibt Rückzahlungszeitraum von 161 Monaten bzw. 13,4 Jahren

26.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei ein hochwertiges Zentrum errichtet worden, das für seine Bestimmung neben klaren architektonischen Formen auch die außergewöhnlichen Nutzungsanforderungen berücksichtige. Sicherheitsrelevanten Ansprüchen sei mit integrierten baukonstruktiven Sicherheitssystemen (Ausbruchsschutz, Zutrittskontrolle, Brandschutz und Gebäudetechnik) und einer gesamtheitlichen Konzeption besondere Bedeutung beigemessen worden. Der Betrieb im Anhaltezentrum erfülle die gesetzten Erwartungen voll und ganz. Das zeige sich an der hohen Akzeptanz in der Region, ebenso wie bei der Überprüfung durch Menschenrechtsgremien und nicht zuletzt auch an den sehr guten Bewertungen, welche die in Vordernberg angehaltenen Klienten zu ihrer Unterbringung, zur Verpflegung und zu den möglichen Aktivitäten abgegeben hätten.*

Zu den Gebäudekosten sei anzuführen, dass zur Zielerreichung ein Neubau erforderlich gewesen sei, zumal die notwendigen Rahmenbedingungen in den herkömmlichen Polizeianhaltezentren nicht umsetzbar gewesen wären. Inwieweit eine budgetäre Obergrenze festzulegen gewesen wäre, sei „multifaktorell“ zu betrachten und könne aus derzeitiger Sicht nicht klar beantwortet werden. Aus Sicht des BMI sei die Vorgabe durch die Erstellung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) sowie der Einbindung des Bundeskanzleramts und des BMF mittels WFA erfüllt worden. Die Vorgabe der Sicherstellung eines menschenrechtskonformen Vollzugs der Schubhaft sei langfristig und es seien auch keine Änderungen in den Anforderungen zu erwarten.

26.4 Der RH entgegnete, dass eine Obergrenze für die Errichtungskosten schon im Zuge der Beauftragung des Neubaus festzulegen gewesen wäre. Auch das BMF schätzte im Rahmen seiner Befassung die Miethöhe als deutlich überhöht ein.

Der RH stimmte dem BMI zu, dass ein menschenrechtskonformer Vollzug der Schubhaft grundsätzlich sichergestellt bleiben muss. Er hielt aber fest, dass der markante Rückgang der Schubhaftzahlen deutliche Überkapazitäten des Anhaltezentrums zur Folge hatte. Durch langfristige vertragliche Bindungen ohne Anpassungsmöglichkeit (etwa wegen der geringen Auslastung) fielen die Fixkosten für das Anhaltezentrum in voller Höhe an.

Dienstleistungsvertrag
mit der Gemeinde
Vordernberg

Vertragsinhalte

27.1 (1) Das BMI schloss im April 2013 mit der Gemeinde Vordernberg einen Vertrag über den Betrieb des neu errichteten Anhalte zentrums. Danach hatte die Gemeinde Vordernberg bspw. sicherzustellen, dass sie bzw. von ihr beauftragte Dritte zum Zeitpunkt der Leistungserbringung über die erforderliche Zuverlässigkeit, die berufliche Befugnis sowie die technische, wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen. Nähere Definitionen bzw. Festlegungen dieser Anforderungen, bspw. was konkret unter technischer oder finanzieller Leistungsfähigkeit zu verstehen wäre, fehlten.

Das BMI hatte der Gemeinde Vordernberg vertraglich die Möglichkeit eingeräumt, Dritte mit der Erbringung der vereinbarten Leistungen zu beauftragen.⁵⁴ Als für den Betrieb des Anhalte zentrums erforderliche Tätigkeiten waren im Wesentlichen das Gebäudemanagement, Verwaltungstätigkeiten, Versorgungsmanagement, Wäschereinigung, Gesundheitsfürsorge, Betreuungsmanagement und Sicherheitsdienste sowie Bereitstellung und Betrieb technischer Einrichtungen festgelegt worden. Da die Gemeinde Vordernberg wesentliche, im Vertrag vorgesehene Leistungen nicht selbst erbringen konnte, startete sie im Mai 2013 ein Vergabeverfahren (siehe TZ 28).

Der Vertrag zwischen dem BMI und der Gemeinde Vordernberg enthielt weiters folgende wesentlichen Bestandteile:

- Der Vertrag war auf unbestimmte Zeit abgeschlossen.
- Das BMI gab einen Kündigungsverzicht von 15 Jahren ab.
- Das BMI hatte – unabhängig von der Belegung des Anhalte zentrums – ein monatliches Pauschalentgelt in Höhe von rd. 461.000 EUR zu bezahlen; es war keine Kostenreduktion für den Fall einer geringeren Auslastung vereinbart.

(2) Das vereinbarte monatliche Pauschalentgelt von rd. 461.000 EUR entsprach nach Angaben des BMI jenen Kosten, die ihm bei Selbsterbringung der Dienstleistungen entstehen würden. Entsprechende Berechnungsgrundlagen waren nicht dokumentiert. Erst nach mehrmaliger Anfrage durch den RH übermittelte das BMI im Dezember 2015 eine grobe Kostenschätzung. Aufgrund der andauernden Unterbelegung des Anhalte zentrums verhandelte das BMI die im Pauschalentgelt enthaltenen Verköstigungskosten nach. Dabei konnte es im Juli 2014 eine

⁵⁴ Durch die Vergabe an Dritte erzielte Kostenvorteile hatte die Gemeinde an das BMI weiterzugeben.

Neuregelung erzielen, wonach sich das Leistungsentgelt bei geringer Auslastung (Unterbelegung) um bis zu rd. 9.700 EUR (netto) monatlich reduzierte. Diese Kostenreduktion kam in den Monaten Jänner bis Juni 2015 zur Geltung. Im Monatsdurchschnitt wurden damit tatsächlich rd. 448.000 EUR fällig.⁵⁵

(3) Vertragsgemäß hatte das BMI der Gemeinde Vordernberg einen Betrag von 70.000 EUR für die Entwicklung des Ablaufkonzepts sowie für sämtliche ihr bis zum Vertragsabschluss im Zusammenhang mit dem Projekt entstandenen Kosten zu zahlen. Das BMI gab auf Nachfrage des RH an, dass dieser Kostenersatz pauschal alle der Gemeinde Vordernberg entstandenen Kosten umfasste. Es nannte weder die genauen Kosten für die Entwicklung des Ablaufkonzepts – eine fünfseitige, allgemein gehaltene Beschreibung der geplanten weiteren Vorgehensweise – noch konkrete andere Aufwendungen der Gemeinde, die erklärt hätten, wofür der Betrag von 70.000 EUR verwendet worden war.

- 27.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass das BMI im Vertrag mit der Gemeinde Vordernberg die Anforderungen an den Auftragnehmer für den Betrieb des Anhalte zentrums, wie bspw. die technische und finanzielle Leistungsfähigkeit, nicht ausreichend konkret festlegte. Erst im nachfolgend von der Gemeinde Vordernberg durchgeführten Vergabeverfahren wurden diese Anforderungen konkretisiert (siehe TZ 28).

Der RH empfahl, Vertragsinhalte ausreichend klar und konkret zu formulieren.

Der RH hielt weiters fest, dass aus dem Vertragsinhalt erkennbar war, dass die Gemeinde Vordernberg die vereinbarten Dienstleistungen nicht selbst erbringen konnte, sondern einen Dritten damit beauftragen musste. Die Zwischenschaltung der Gemeinde Vordernberg beurteilte der RH daher kritisch, weil das BMI dadurch beim Betrieb des Anhalte zentrums langfristig an ein Unternehmen gebunden war, auf dessen Leistungsumfang und -inhalt es nicht unmittelbar einwirken konnte.

Der RH empfahl, Dienstleistungen entweder selbst auszuschreiben und zu vergeben oder die Beschaffung über die Bundesbeschaffung GmbH durchzuführen. Die Zwischenschaltung Dritter – ohne dringende Notwendigkeit dazu – sollte vermieden werden. Der RH verwies dazu

⁵⁵ Unter Berücksichtigung der durch die Vergabe an den privaten Sicherheitsdienstleister erzielten Kostenvorteile ergab sich ursprünglich ein Pauschalbetrag von rd. 455.000 EUR – rd. 447.000 EUR für den privaten Sicherheitsdienstleister, rd. 8.000 EUR für direkte Leistungen der Gemeinde (Administration und Winterdienst), der sich aufgrund der Indexsicherung im ersten Halbjahr 2015 auf rd. 458.000 EUR erhöht hatte.

auf seine im Bericht zur Gebarungsüberprüfung „Vergabepaxis mit Schwerpunkt Projekt Digitalfunk“ getroffene Empfehlung an das BMI, wonach es bei Wahrnehmung eigener Angelegenheiten auch in eigenem Namen auftreten sollte (Reihe Bund 2013/2, TZ 31).

Der RH hielt kritisch fest, dass das BMI im Vertrag mit der Gemeinde Vordernberg über den Betrieb des Anhaltezentrums einen 15-jährigen Kündigungsverzicht abgab und damit eine langfristige Bindung einging. Zudem kritisierte der RH, dass bei einer dauerhaft niedrigeren Auslastung eine Anpassung der monatlichen Zahlungen vertraglich nicht vorgesehen war. Das monatliche Pauschalentgelt von rd. 461.000 EUR war demnach unabhängig vom tatsächlichen Belegungsstand zu entrichten. Die starre und unflexible Vertragsgestaltung machte es dem BMI unmöglich, rasch und angemessen auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren.

(2) Darüber hinaus beurteilte der RH kritisch, dass die Festlegung der Höhe des pauschalen Entgelts von 461.000 EUR aufgrund mangelnder Dokumentation des BMI und fehlender Berechnungsgrundlagen nicht nachvollziehbar war. Der RH hielt aber fest, dass das BMI durch Nachverhandlungen eine Entgeltreduktion bei Unterbelegung von bis rd. 9.700 EUR netto monatlich erreichen konnte. Dabei war es allerdings vom Entgegenkommen der Gemeinde Vordernberg bzw. des von dieser beauftragten Generalunternehmens abhängig. Der Betrag stellte auch nur einen Bruchteil der monatlichen Gesamtkosten dar.

Der RH empfahl, beim Abschluss von Verträgen die Vereinbarung langjähriger Kündigungsverzichtes, insbesondere wenn diese Verträge unabhängig vom tatsächlichen Leistungsbedarf zu bezahlende Pauschalentgelte vorsehen, zu vermeiden. Weiters verwies er auf seine Empfehlung unter TZ 29, im Falle einer künftigen adaptierten Verwendung des Anhaltezentrums geeignete Vertragsänderungen zu betreiben.

(3) Der RH kritisierte, dass es aufgrund mangelnder Dokumentation im BMI für ihn nicht nachvollziehbar war, für welche Leistungen das BMI einen einmaligen Pauschalbetrag von 70.000 EUR an die Gemeinde Vordernberg zu bezahlen hatte.

27.3 *Das BMI verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass sich die Übertragung der Dienstleistungen an den (privaten) Kooperationspartner Marktgemeinde Vordernberg nur auf Leistungsinhalte beziehe, die gemäß den gesetzlichen Grundlagen nicht zwingend von hoheitlichen Organen zu vollziehen seien und folglich auch unter Heranziehung privater Dienstleister erbracht werden könnten. Auch merkte das BMI an, dass in den Kalkulationen des RH die Gegenrechnung der 20%igen*

Mehrwertsteuer keine Berücksichtigung gefunden habe. Eine Realisierung ohne Einbeziehung der Marktgemeinde Vordernberg wäre nicht möglich gewesen.

Das BMI wies weiters darauf hin, dass es sich beim Betrieb des Anhaltezentrum um eine neue Entwicklung gehandelt habe, die somit auch keine Vergleichsmöglichkeiten aufweise. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses seien die Formulierungen klar und konkret gewesen. Ex post betrachtet und im Rahmen der konkreten Umsetzung neu hervorgekommene Notwendigkeiten seien umgehend schriftlich klargestellt worden.

Langfristige Verträge würden nur unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit abgeschlossen.

- 27.4** Die Argumentation des BMI, wonach die Ausschreibung für den Betrieb des Anhaltezentrum nur unter Zwischenschaltung der Gemeinde möglich gewesen sei, konnte der RH nicht nachvollziehen. Die Zwischenschaltung der Gemeinde Vordernberg hatte für das BMI zur Konsequenz, dass es nun langfristig an eine private Betreiberfirma gebunden ist und das wirtschaftliche Risiko trägt, ohne selbst unmittelbar Vertragspartner zu sein. Dazu kam, dass im Vertrag des BMI mit der Gemeinde Vordernberg einzelne Vertragsinhalte nicht klar festgelegt waren. Dies betraf insbesondere die Anforderungen an die Betreiberfirma.

Im Bezug auf die vom BMI angeführte fehlende Gegenrechnung der Mehrwertsteuer entgegnete der RH, dass er in seinen Darstellungen ausschließlich Bruttobeträge verwendete, weil das BMI in dieser Höhe tatsächlich belastet war.

Der RH entgegnete weiters, dass die Vereinbarung eines langjährigen Kündigungsverzichts in Verbindung mit einem – unabhängig vom tatsächlichen Leistungsumfang und Bedarf – zu bezahlenden Pauschalentgelt im Widerspruch zu den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit stand.

Vergabe an einen privaten Sicherheitsdienstleister durch die Gemeinde Vordernberg

- 28.1** (1) Aufgrund der Einwohnerzahl der Gemeinde Vordernberg von weniger als 10.000 Personen bestand keine Prüfungszuständigkeit des RH (siehe TZ 1). Demzufolge konnte er auch keine Unterlagen zum von der Gemeinde Vordernberg durchgeführten Verfahren zur Vergabe von Dienstleistungen im Anhaltezentrum Vordernberg einsehen bzw. von dieser anfordern. Seine Feststellungen und Beurteilungen dazu konnten sich somit nur auf einzelne Unterlagen stützen, die ihm aus ande-

ren Quellen (bspw. Veröffentlichungen im Internet oder vereinzelt über das BMI) zugänglich waren.

(2) Das BMI war rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch für den Betrieb des Anhaltezentrum Vordernberg verantwortlich. Weiters war das BMI durch zwei Mitarbeiter in der Vergabekommission des von der Gemeinde Vordernberg durchgeführten Vergabeverfahrens vertreten. Aus diesem Grund übermittelte der RH dem BMI mehrfach Fragen zur Durchführung des Vergabeverfahrens und zum Zustandekommen der zugrunde gelegten Eignungs-, Ausschluss- und Bewertungskriterien. Das BMI blieb unter Hinweis auf die Zuständigkeit der Gemeinde Vordernberg für das durchgeführte Vergabeverfahren entsprechende Antworten größtenteils schuldig. Zudem war die Mitwirkung der Mitarbeiter des BMI im Vergabeverfahren im BMI nicht dokumentiert.

(3) In den Angebotsbestimmungen zur Vergabe von Dienstleistungen im Anhaltezentrum Vordernberg⁵⁶ waren die Eignungs-, Ausschluss- sowie Bewertungskriterien formuliert. Bieter hatten u.a. folgende Nachweise zu erbringen:

- Befugnisse für Sicherheitsgewerbe (Bewachung);
- zwei Referenzprojekte, mit u.a. folgenden Mindestanforderungen:
 - der Referenznehmer musste als Generalunternehmer für Bewachungs- und Betriebsführungsleistungen tätig gewesen sein;
 - es musste sich um eine Schubhaftvollzugseinrichtung oder ein Gefängnis im EWR-Raum für mindestens 150 Inhaftierte handeln;
- Unternehmenszertifizierung nach der Richtlinie der Österreichischen Zertifizierungsstelle Sicherheitstechnik (ÖZS) für die Zertifizierung von Sicherheitsdienstleistungsunternehmen oder vergleichbar.

⁵⁶ Die Gemeinde Vordernberg beauftragte für die Abwicklung des Vergabeverfahrens eine Rechtsanwaltskanzlei. Am 15. Mai 2013 erfolgte die europaweite Auftragsbekanntmachung für die „Vergabe von Unterbringungs- und Bewachungsleistungen Schubhaftzentrum Vordernberg“ im Rahmen eines einstufigen Verhandlungsverfahrens. Die Angebotsfrist endete am 26. Juni 2013. Der betreffende Generalunternehmervertrag wurde im August 2013 abgeschlossen.

Zuschlagskriterien waren der Preis und die Qualität, wobei für das Subkriterium „Betreuungsmanagement/Sicherheitsdienst“ die meisten Bewertungspunkte vorgesehen waren.⁵⁷ Es legte nur ein Bieter ein Angebot, dem in Folge auch der Zuschlag erteilt wurde.

28.2 (1) Der RH hielt fest, dass ihm eine Beurteilung des von der Gemeinde Vordernberg durchgeführten Vergabeverfahrens aufgrund mangelnder Prüfständigkeit und unvollständig zur Verfügung stehender Unterlagen nicht möglich war.

(2) Der RH kritisierte, dass das BMI dem RH keine ausreichenden Auskünfte über das Vergabeverfahren und die Festlegung der dem Vergabeverfahren zugrunde gelegten Eignungs-, Ausschluss- und Bewertungskriterien geben konnte, obwohl es für das Anhaltezentrum Vordernberg verantwortlich und in der Vergabekommission vertreten war.

Der RH empfahl, zur Herstellung der erforderlichen Transparenz die Mitwirkung von Ressortangehörigen bei Vergabeverfahren Dritter, die im Interesse des BMI erfolgen, zu dokumentieren.

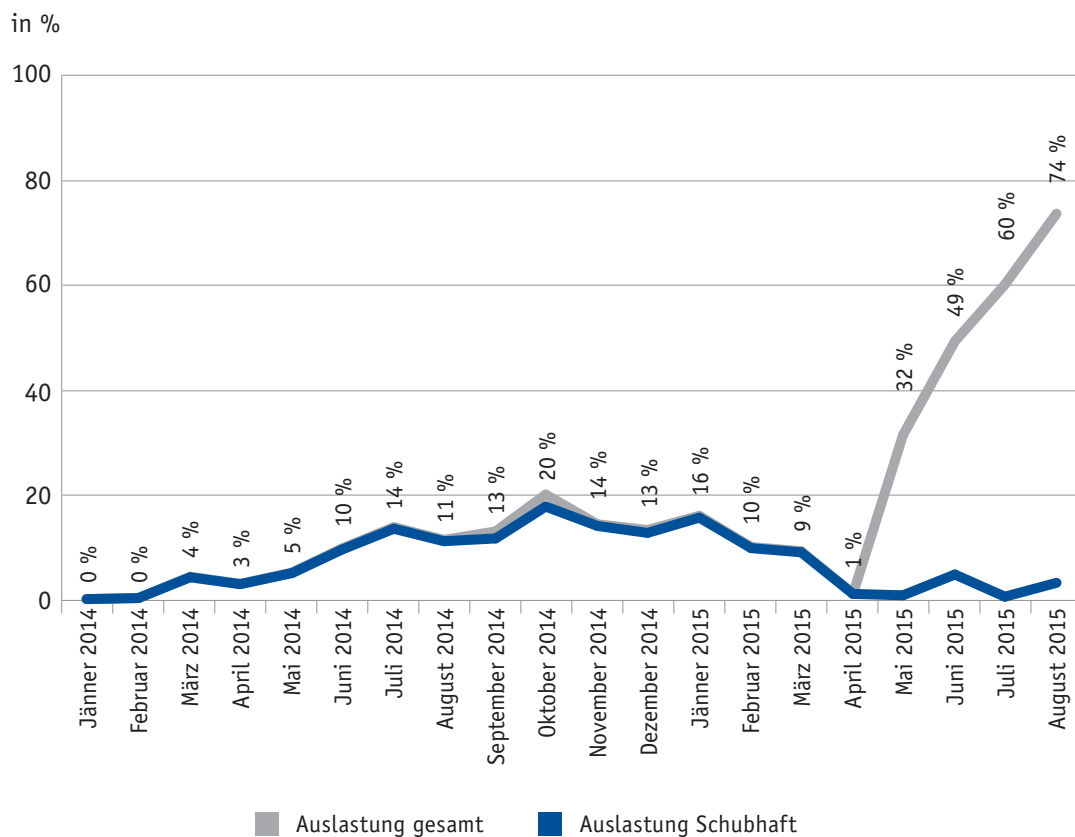
(3) Da das BMI rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch für das Anhaltezentrum Vordernberg verantwortlich war, musste es nach Ansicht des RH massives Interesse an der Eignung des Auftragnehmers sowie dessen wirtschaftlicher und finanzieller Leistungsfähigkeit haben. Dementsprechend hätte das BMI gegenüber der Gemeinde Vordernberg auch sicherstellen müssen, dass im Vergabeverfahren eine Wettbewerbssituation eintrat. Der RH wies auch darauf hin, dass in dem von der Gemeinde Vordernberg durchgeführten Vergabeverfahren die Eignungs-, Ausschluss- und Bewertungskriterien eng gefasst waren. Es legte lediglich ein Bieter ein Angebot. Damit war eine Wettbewerbssituation, wie sie im Zuge von Verhandlungsverfahren entstehen sollte, nicht gegeben.

28.3 *Das BMI sagte zu, die Mitwirkung von Ressortangehörigen bei Vergabeverfahren Dritter, die im Interesse des BMI erfolgen, zu dokumentieren.*

⁵⁷ In dem zwischen BMI und Gemeinde Vordernberg als auch in dem zwischen Gemeinde Vordernberg und dem privaten Sicherheitsdienstleister abgeschlossenen Vertrag fand als vereinbarter Leistungsbereich der „Sicherheitsdienst“. Die Volksanwaltschaft prüfte ab November 2013 im Rahmen eines amtswegigen Prüfungsverfahrens, ob durch den Vertrag zwischen dem BMI und der Gemeinde Vordernberg hoheitliche Aufgaben möglicherweise rechtswidrig an private Sicherheitsfachkräfte ausgelagert wurden. Dieses schloss sie mit einem Sonderbericht im Mai 2015 ab. Infolge der Prüfung durch die Volksanwaltschaft und medialer Kritik erfolgte hinsichtlich der Verwendung des Begriffs „Sicherheitsdienst“ nachträglich eine vertragliche Klarstellung.

Nutzung des Anhalte- 29.1 Die Auslastung des Anhalte zentrums Vordernberg zentrums Vordernberg entwickelte sich seit Eröffnung (bezogen auf eine festgelegte Kapazität von 193 Haftplätzen) wie folgt:

Abbildung 6: Auslastung Anhaltezentrum Vordernberg



Quellen: BMI; RH

Bis April 2015 waren im Anhaltezentrum Vordernberg im Wesentlichen tatsächlich nur Schubhäftlinge untergebracht, die Auslastung mit diesen erreichte maximal 18 %.⁵⁸ Seit April 2015 tendierte die Belegung mit Schubhäftlingen gegen Null, aufgrund der Unterbringung von Verwaltungsverwahrungshäftlingen stieg die Gesamtauslastung bis knapp 75 % im August 2015 an. Die für den Betrieb des Anhalte zentrums abgeschlossenen Verträge sahen diese alternative Nutzung allerdings nicht vor, vielmehr war das umfangreiche Aufgabenspektrum auf die Betreuung von Schubhäftlingen abgestimmt. Das galt sowohl für die speziell auf Schubhäftlinge ausgelegten Räumlichkeiten des Anhalte zentrums als auch die vertraglich geregelten Aufgabengebiete und -befugnisse des privaten Sicherheitsdienstleisters.

⁵⁸ In der bis April 2015 maximalen Auslastung von 20 % im Oktober 2014 waren auch Verwaltungsverwahrungshäftlinge im Ausmaß von zwei Prozentpunkten enthalten.

29.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Anhaltezentrum Vordernberg seit der Eröffnung Anfang 2014 maximal zu 18 % mit Schubhäftlingen ausgelastet war. Ab April 2015 tendierte die Belegung mit Schubhäftlingen gegen Null. Eine entsprechende Auslastung konnte nur aufgrund der Unterbringung von Verwaltungsverwahrungshäftlingen erreicht werden.

Der RH kritisierte, dass unter den gegebenen Voraussetzungen eine Auslastung des Anhaltezentums Vordernberg mit Schubhäftlingen aufgrund der gesunkenen Gesamtzahl und Struktur nicht annähernd erzielbar war. Die ab Mai 2015 verstärkte – kurzfristige – Unterbringung von Verwaltungsverwahrungshäftlingen war für den RH im Sinne einer vorübergehenden Lösung zur sinnvollen Nutzung der bestehenden Kapazitäten nachvollziehbar. Die Unterbringung von Verwaltungsverwahrungshäftlingen war allerdings vertraglich nicht vorgesehen. Dies erforderte gänzlich andere Strukturen sowohl in baulicher Hinsicht als auch in der personellen Ausstattung der Exekutive und den Aufgaben des privaten Betreuungspersonals.

Der RH empfahl, in Abstimmung mit der Gemeinde Vordernberg Möglichkeiten für eine alternative Verwendung des Anhaltezentums auszuarbeiten, um diese Einrichtung einer adäquaten Nutzung zuzuführen. Der RH verwies dazu auch auf seine Empfehlungen unter TZ 13 und 14, wonach gleichzeitig die Polizei-anhaltezentren in Wien anforderungsgerecht für den Schubhaftvollzug ausgebaut werden sollten. Er empfahl weiters, den bestehenden Vertrag im Hinblick auf eine Änderung des Verwendungszwecks des Anhaltezentums neu zu verhandeln.

29.3 *Laut Stellungnahme des BMI strebe es eine Verwendungsänderung der Anhalteeinrichtung in Vordernberg (Durchführung der Schubhaft) aus derzeitiger Sicht nicht an, da das Ziel des menschenrechtskonformen Vollzugs der Schubhaft im Rahmen der sonst dem BMI zur Verfügung stehenden Infrastruktur nicht im erforderlichen Ausmaß gewährleistet werden könne. Eine Flexibilität zeige sich durch die Anhaltung von Verwaltungsverwahrungshäftlingen durch die Exekutive im Rahmen der Asylbearbeitung.*

Eine Vertragsänderung sei nicht intendiert, jedoch würden laufend entsprechende Anpassungen hinsichtlich der Bedarfsleistungen erfolgen.

29.4 Der RH wies darauf hin, dass aus Kostengründen, insbesondere aufgrund der hohen Fixkosten, die Auslastung des Anhaltezentums Vordernberg sicherzustellen wäre. Die Argumentation des BMI, nur das Anhaltezentrum Vordernberg könne einen menschenrechtskonformen Vollzug der Schubhaft im erforderlichen Ausmaß gewährleisten, war

in Anbetracht der äußerst geringen Nutzung für genau diesen Zweck nicht zutreffend.

Sicherheit bzw.
Sicherheitskonzept

- 30.1** Für das Anhaltezentrum Vordernberg lag kein Sicherheitskonzept vor. Sicherheitsrelevante Aspekte wie bspw. Maßnahmen zur Fluchtverhinderung, Sperrschema, Überwachung und Besetzung der Sicherheitszentrale, Videoüberwachung und Brandmeldeanlage waren in Dienstbefehlen dokumentiert und geregelt.

Seit Inbetriebnahme des Anhaltezentums Vordernberg flüchteten insgesamt vier Insassen. Daraufhin wurden im Herbst 2014 entsprechende bauliche Maßnahmen ergriffen (u.a. Installierung eines NATO-Stacheldrahtzaunes). Die Volksanwaltschaft hielt in ihrem Sonderbericht zum Anhaltezentrum Vordernberg fest, dass die anwesenden privaten Sicherheitskräfte eine Flucht mangels Hoheitsbefugnissen nicht mittels Befehl und/oder Zwang verhindern konnten. Demnach resultierte zumindest ein erfolgreicher Fluchtversuch aus der Aufgabenverteilung zwischen Exekutivbeamten und Mitarbeitern des privaten Sicherheitsdienstleisters.⁵⁹

- 30.2** Der RH kritisierte, dass für das Anhaltezentrum Vordernberg kein Sicherheitskonzept existierte. Sicherheitsrelevante Aspekte waren lediglich durch Dienstbefehle geregelt. Der RH hielt weiters kritisch fest, dass es infolge der Auslagerung von Dienstleistungen an einen privaten Sicherheitsdienstleister und der Aufgabenabgrenzung zwischen dessen Mitarbeitern und den Exekutivbeamten zu sicherheitsrelevanten Zwischenfällen gekommen war. Nach Ansicht des RH konnten solche trotz erfolgter baulicher Adaptierungen unter den gegebenen Bedingungen auch künftig nicht ausgeschlossen werden.

Der RH empfahl, für das Anhaltezentrum Vordernberg ein Sicherheitskonzept zu erstellen.

- 30.3** *Laut Stellungnahme des BMI lägen aktuelle Sicherheitskonzepte in Form dienstbetrieblicher Anordnungen vor und würden laufend evaluiert.*
- 30.4** Der RH entgegnete, dass dienstbetriebliche Anordnungen für einzelne sicherheitsrelevante Aspekte keinen ausreichenden Ersatz für ein einheitliches und konsistentes Sicherheitskonzept darstellen. Er blieb bei seiner Empfehlung.

⁵⁹ Sonderbericht der Volksanwaltschaft zum „Anhaltezentrum Vordernberg“ vom Mai 2015, Seiten 36 bzw. 49

**Gesamtbetrachtung
Anhaltezentrum
Vordernberg**

31 (1) Im Jahr 2005 startete das BMI ein Projekt zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Schubhaftvollzug:

- Der Entscheidung des BMI zur Errichtung eines eigenen Anhalte-zentrums für Schubhaft gingen keine Analysen über die Entwick-lung der Schubhaftzahlen voran.
- Das BMI gab für die Planung und Errichtung keine budgetäre Ober-grenze vor.
- Das BMI erstellte dazu keine Projektdokumentation.

Die Entscheidung für den Standort des Anhalte-zentrums in Vordern-berg beruhte nicht auf nachvollziehbaren strategischen und wirtschaft-lichen Planungen:

- Rund 80 % der Abschiebungen wurden über Grenzübergangsstel-len in unmittelbarer Nähe zu den Polizeianhaltezentren in Wien durchgeführt. Alleine schon daraus ergaben sich klare Standort-nachteile für die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des in der Steiermark liegenden Anhalte-zentrums in Vordernberg.

Ende 2010 bzw. Anfang 2011 unterzeichneten das BMI und die BIG den Mietvertrag für das Anhaltezentrum Vordernberg:

- Der Vertrag war auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, zudem ver-zichtete das BMI auf die Ausübung des Kündigungsrechts für die Dauer von 33 Jahren.
- Die Miete belastete das BMI mit jährlichen Gesamtkosten von rd. 2,66 Mio. EUR.
- Innerhalb der vertraglichen Bindungsdauer wird das BMI die Errich-tungskosten (netto rd. 24 Mio. EUR) 2,5-fach bezahlen.

Im April 2013 schloss das BMI mit der Gemeinde Vordernberg einen Vertrag über den Betrieb des neu errichteten Anhalte-zentrums:

- Das BMI gab einen 15-jährigen Kündigungsverzicht ab und ging damit eine langfristige Bindung ein.
- Das monatliche Pauschalentgelt von rd. 461.000 EUR war unab-hängig vom tatsächlichen Belegungsstand zu entrichten.

- Die starre und unflexible Vertragsgestaltung machte es dem BMI unmöglich, rasch und angemessen auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren.

Das BMI hatte der Gemeinde Vordernberg die Möglichkeit eingeräumt, Dritte mit der Erbringung der vereinbarten Leistungen (Betrieb des Anhaltezentrum) zu beauftragen. Die Gemeinde Vordernberg führte ein Vergabeverfahren durch und beauftragte in Folge einen privaten Sicherheitsdienstleister mit den zu erbringenden Dienstleistungen im Anhaltezentrum Vordernberg:

- Im Vergabeverfahren waren die Eignungs-, Ausschluss- und Bewertungskriterien eng gefasst. Es legte lediglich ein Bieter ein Angebot.
- Damit war eine Wettbewerbssituation, wie sie im Zuge von Verhandlungsverfahren entstehen sollte, nicht gegeben.
- Eine Prüfung des gesamten Vergabeverfahrens war dem RH aufgrund fehlender Prüfungszuständigkeit für die Gemeinde Vordernberg nicht möglich.

Im Jänner 2014 wurde das Anhaltezentrum in Vordernberg mit 193 Haftplätzen eröffnet. Seitdem war es maximal zu 18 % mit Schubhäftlingen ausgelastet. Ab April 2015 tendierte die Belegung mit Schubhäftlingen gegen Null. Das BMI hatte im Jahr 2015 österreichweit durchschnittlich nur 52 Schubhäftlinge pro Tag unterzubringen:

- Die Kosten je Haftplatz (bezogen auf Vollausslastung) lagen in Vordernberg mit 165 EUR mehr als doppelt so hoch als in den Polizeianhaltezentren in Wien.
- Wegen der geringen Auslastung lagen die tatsächlichen Kosten je Hafttag in Vordernberg bezogen auf das erste Halbjahr 2015 über 800 EUR (834 EUR) pro Hafttag.

(2) Laut Stellungnahme des BMI zur Gesamtbeurteilung stelle das Anhaltezentrum Vordernberg einen wichtigen Schritt zur wirkungsvollen und richtungsweisenden europäischen Rückführungspolitik illegal bzw. aus- oder rückreisepflichtig in Österreich aufhältiger Personen und somit einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung der illegalen Migration dar. Primäre Zielsetzung für die Errichtung des Anhaltezentrum sei, neben der wesentlichen Verbesserung des Schubhaftvollzugs, insbesondere die Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie 2008/115 gewesen. Das Anhaltezentrum Vordernberg sei nicht aus Kapazitätsgründen errichtet worden, sondern um einen optima-

Gesamtbetrachtung Anhaltezentrum Vordernberg

len einheitlichen und menschenrechtskonformen Betreuungsstandard gewährleisten zu können. Der Europäische Gerichtshof habe in seinem Urteil vom 17. Juli 2014 entschieden, dass die Verpflichtung, Schubhäftlinge in speziellen Einrichtungen unterzubringen, alle Mitgliedstaaten der EU treffe. Das Urteil konstatiere, dass die getroffene Entscheidung, ein eigenes Schubhaftzentrum zu errichten, nachhaltig richtig gewesen sei.

(3) Der RH erwiderte, dass er die humanitären und menschenrechtlichen Gründe des BMI würdigte. Diese entbinden das BMI aber nicht, mit öffentlichen Geldern sparsam und wirtschaftlich umzugehen und diese Mittel im Sinne festgelegter Ziele und Wirkungen einzusetzen.

Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMI hervor:

(1) Durch klare Vorgaben und Schulung wäre sicherzustellen, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl sämtliche Entscheidungen und Maßnahmen, die für die Planung und Steuerung des Bereiches Fremdenwesen und Asyl erforderlich sind, in der IT-Applikation „Integrierte Fremdenadministration“ erfasst. (TZ 7)

(2) Es sollten standardmäßig aussagekräftige und differenzierte Statistiken hinsichtlich der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen, der Außerlandesbringungen und der Sicherungsmaßnahmen erstellt werden. (TZ 7, 8)

(3) Es wäre sicherzustellen, dass das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl verlässliche und valide Daten, insbesondere auch über die anstelle der Schubhaft zur Sicherung der Abschiebung erteilten Festnahmeaufträge, zur Verfügung stellen kann. (TZ 9)

(4) Das Polizeianhaltewesen wäre insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Häftlingszahlen, die verfügbaren Kapazitäten sowie die personelle Ausstattung der Polizeianhaltezentren zu evaluieren und darauf basierend neu zu konzipieren. Insgesamt sollten sowohl personelle Ressourcen als auch nicht ausgelastete Raumressourcen in den Polizeianhaltezentren einer anderen Verwendung zugeführt bzw. flexibler genutzt werden können. Der Personaleinsatz im Haftvollzug in Polizeianhaltezentren sollte an der aktuellen Entwicklung der Häftlingszahlen ausgerichtet werden. (TZ 11, 12)

(5) Bei der Neukonzeption des Polizeianhaltewesens wären die geänderten Haftstrukturen – gestiegene Verwaltungsverwahrungshaft, insbesondere kurzfristig angehaltene Fremde und Asylwerber, weniger und kürzere Schubhaften – zu berücksichtigen. (TZ 11)

(6) Es wäre sicherzustellen, dass nach Möglichkeit die Schubhaft vollständig in offenen Stationen vollzogen werden kann. Dazu wären die Kapazitäten für den offenen Vollzug im Polizeianhaltezentrum Wien Hernalser Gürtel entsprechend den empfohlenen Haftstandards zu adaptieren. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob im Polizeianhaltezentrum Wien Rossauer Lände der offene Vollzug für männliche Schubhäftlinge ermöglicht werden könnte.

Schlussempfehlungen

Gleichzeitig wäre eine adaptierte Verwendung des äußerst gering ausgelasteten Anhaltezentrum Vordernberg anzustreben. (TZ 13)

(7) Ausgehend von der Entwicklung der Schubhaftzahlen und der Struktur der Schubhäftlinge (bspw. Herkunftsland, Asylwerber oder sonstiger Fremder, Straffälligkeit) wäre der Bedarf an Schubhaftplätzen in den Polizeianhaltezentren sowie in einem eigenen Anhaltezentrum zu evaluieren. (TZ 14)

(8) Es sollte in allen Polizeianhaltezentren mit Schubhaftvollzug eine möglichst einheitliche, den Vorgaben der Anhalteordnung und der im Durchschnitt kürzeren Dauer der Schubhaft (im Jahr 2015 rd. 11 Tage) angepasste Betreuungsintensität sichergestellt werden. (TZ 15)

(9) Es sollte insbesondere im Rahmen der Rechtsberatung und Rückkehrvorbereitung verstärkt darauf hingewirkt werden, dass der Anteil der tatsächlichen Außerlandesbringung von Schubhäftlingen gesteigert werden kann. (TZ 17)

(10) Durch geeignete Maßnahmen wäre sicherzustellen, dass aufenthaltsbeendende Entscheidungen auch faktisch durchgesetzt werden. (TZ 18)

(11) Es sollten zuverlässige Informationen über den Verbleib jener Personen, gegen die aufenthaltsbeendende Entscheidungen getroffen wurden, verfügbar gemacht werden. Dafür wäre die IT-Applikation „Integrierte Fremdenadministration“ zu nutzen, die von der Konzeption her bei ordnungsgemäßer und vollständiger Datenerfassung die Basis für vertiefte Untersuchungen liefern könnte. (TZ 18)

(12) Es sollten zuverlässige und aussagekräftige Daten hinsichtlich der Kosten der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrum Vordernberg sowie insbesondere auch der Schubhaft ermittelt werden. (TZ 21)

(13) Die mit 20. Juli 2015 in Kraft getretene Neuregelung des von Schubhäftlingen zu leistenden Kostenersatzes wäre auf ihre Praxis-tauglichkeit sowie im Hinblick auf die tatsächlich erzielbaren Einnahmen und den mit der Einhebung verbundenen Aufwand zu evaluieren. (TZ 22)

(14) Es wäre sicherzustellen, dass Projekte von maßgeblicher Bedeutung, wie die Neugestaltung des Schubhaftvollzugs und die Errichtung eines Anhaltezentrum, umfassend dokumentiert werden.

Zudem wären grundlegende Analysen über die für die Zielerreichung maßgebenden Parameter (bspw. Entwicklung der Schubhaftzahlen, Eignung des Standortes, Kosten und Folgekosten usw.) durchzuführen. Weiters wären den Projektumfang beeinflussende Faktoren, wie bspw. eine Änderung der Rechtsprechung und Verwaltungspraxis, miteinzubeziehen. (TZ 23)

(15) Es sollte evaluiert werden, inwieweit die mit dem Projekt zur Verbesserung des Schubhaftvollzugs verbundenen Ziele erreicht werden konnten. Darauf basierend wäre die ursprüngliche Zielsetzung den aktuellen Gegebenheiten entsprechend zu adaptieren und wären die zur Erreichung erforderlichen Maßnahmen zu setzen. (TZ 24)

(16) Bei zentralen, zukunftsweisenden Bau- und Errichtungsprojekten wären die Auswahl und Entscheidung über den Standort in die strategische und wirtschaftliche Planung einzubeziehen. (TZ 25)

(17) Bei sämtlichen Bau- und Errichtungsprojekten mit entsprechender finanzieller Dimension wären Lebenszyklus- sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu erstellen, um die Folgekosten in die mittel- und langfristige Budgetplanung einbeziehen zu können. Weiters wäre im Vorfeld eine budgetäre Obergrenze festzulegen. (TZ 26)

(18) Verträge, die mit langfristigen Kostenbelastungen verbunden sind, wären nur auf Grundlage umfassender und aussagekräftiger Berechnungen über die Wirtschaftlichkeit und Preisangemessenheit der Gegenleistung abzuschließen. Zudem wären Vertragsklauseln, die das BMI einseitig langfristig binden und somit ein Reagieren auf geänderte Anforderungen verhindern, zu vermeiden. (TZ 26)

(19) Vergaben von für das BMI zu erbringenden Dienstleistungen wären grundsätzlich selbst oder über die Bundesbeschaffung GmbH durchzuführen, die Zwischenschaltung Dritter wäre zu vermeiden. (TZ 27)

(20) Im Sinne der Transparenz wären Verträge ausreichend klar und konkret zu formulieren. (TZ 27)

(21) Beim Abschluss von Verträgen wäre die Vereinbarung langjähriger Kündigungsverzichte, insbesondere wenn die Verträge unabhängig vom tatsächlichen Leistungsbedarf zu bezahlende Pauschalbeträge vorsehen, zu vermeiden. (TZ 27)

Schlussempfehlungen

(22) Zur Herstellung der erforderlichen Transparenz wäre die Mitwirkung von Ressortangehörigen bei Vergabeverfahren Dritter, die im Interesse des BMI erfolgen, zu dokumentieren. (TZ 28)

(23) In Abstimmung mit der Gemeinde Vordernberg wären Möglichkeiten für eine alternative Verwendung des Anhalte zentrums auszuarbeiten, um diese Einrichtung einer adäquaten Nutzung zuzuführen. (TZ 29)

(24) Der bestehende Vertrag wäre im Hinblick auf eine Änderung des Verwendungszwecks des Anhalte zentrums neu zu verhandeln. (TZ 29)

(25) Für das Anhaltezentrum Vordernberg sollte ein Sicherheitskonzept erstellt werden. (TZ 30)

Wien, im Dezember 2016

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker