

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg; Follow-up-Überprüfung

Reihe BUND 2019/25

Report des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Juni 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8876

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	4
Prüfungsziel _____	5
Kurzfassung _____	5
Empfehlungen _____	7
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	9
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	11
Statistische Grundlagen der Schubhaft _____	11
Verhängte Schubhaften _____	13
Kapazitäten, Auslastung und Personaleinsatz in Polizeianhaltezentren _____	14
Schubhaftvollzug _____	19
Beendigungsgründe der Schubhaft _____	22
Außerlandesbringung _____	23
Kosten des Schubhaftvollzugs _____	27
Nutzung des Anhaltezentrums Vordernberg _____	28
Sicherheitskonzept des Anhaltezentrums Vordernberg _____	31
Schlussempfehlungen _____	32

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kapazitäten und Auslastung der Polizeianhaltezentren und des Anhalte zentrums Vordernberg – Vergleich 2015 zu (erstem Halbjahr) 2018 _____	16
Tabelle 2:	Durchschnittliche Gesamtbelegung der Polizeianhaltezentren und des Anhalte zentrums Vordernberg nach Haftarten _____	17
Tabelle 3:	Verhältnis Haftplätze zu Bediensteten (Jänner 2018) _____	18
Tabelle 4:	Unterbringung Schubhäftlinge in Polizeianhaltezentren; durchschnittlicher Tagesstand 2015 bis erstes Halbjahr 2018 ____	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anzahl Schubhaftener, gelindere Mittel und Festnahmeaufträge zur Sicherung der Abschiebung in den Jahren 2016 und 2017 _____	14
Abbildung 2:	Beendigungsgründe der Schubhaft _____	22
Abbildung 3:	Auslastung des Anhaltezentrums Vordernberg _____	29

Abkürzungsverzeichnis

BFA	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IFA	IT-Applikation Integrierte Fremdenadministration
IT	Informationstechnologie
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.m.	und anderes mehr

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Inneres

Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg; Follow-up-Überprüfung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte im August 2018 das Bundesministerium für Inneres, um den Stand der Umsetzung von Empfehlungen aus dem Vorbericht „Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg“ (Reihe Bund 2016/22) zu beurteilen.

Kurzfassung

Das Bundesministerium für Inneres setzte von elf Empfehlungen fünf um, vier teilweise um und zwei nicht um. (TZ 1, TZ 11)

Die Qualität der statistischen Daten rund um die Schubhaft verbesserte das Bundesministerium für Inneres (**Ministerium**) wesentlich. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl erteilte, wie vom RH empfohlen, seinen Bediensteten klare Vorgaben zur Erfassung aller asyl- und fremdenrechtlichen Entscheidungen. Das Bundesamt erstellte auch regelmäßig Berichte und Statistiken für die interne Steuerung. (TZ 2, TZ 3)

In seinem Vorbericht hatte der RH kritisiert, dass nur rd. 62 % der Schubhaften tatsächlich mit einer Ausreise geendet hatten, und empfahl daher, diese Quote zu erhöhen. Das Ministerium förderte und verbesserte die Rückkehrberatung und -vorbereitung für ausreisepflichtige Personen im Rahmen von Projekten, die der Europäische Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds mitfinanzierte. Die Quote konnte in den Jahren 2016 bis 2018 auf rd. 83 % gesteigert werden. (TZ 6)

Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl schuf durch eine strategische Neuausrichtung und den „Aktionsplan Return“ grundlegende Voraussetzungen für eine konsequente „Außerlandesbringung“ aller zur Ausreise verpflichteten Personen. Die

Umsetzung war Mitte 2018 allerdings erst im Anfangsstadium. Das Bundesamt erstellte auch eine täglich aktualisierte Liste aller ausreisepflichtigen Personen differenziert nach bekanntem und unbekanntem Aufenthalt. Konkrete Überlegungen für den Umgang mit Personen unbekanntem Aufenthalts stellte das Bundesamt jedoch nicht an. (TZ 7)

Die Empfehlung, zuverlässige und aussagekräftige Daten über die Kosten der Schubhaft zu erstellen, setzte das Ministerium nicht um. (TZ 8)

Das Ministerium hatte das Anhaltezentrum Vordernberg in der Steiermark ausschließlich für die Schubhaft errichtet. Die anderen 14 Polizeianhaltezentren vollzogen auch Verwaltungsverwahrungshaft, Verwaltungsstrafhaft und Gerichtsverwahrungshaft. In seinem Vorbericht hatte der RH kritisiert, dass die durchschnittliche Auslastung der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrums Vordernberg zurückgegangen war. Aufgrund der geringen Auslastung hatte der RH empfohlen, das Polizeianhaltewesen zu evaluieren und darauf aufbauend neu zu konzipieren. Diese Empfehlung setzte das Ministerium nicht um. Der RH stellte zwar fest, dass die Auslastung im ersten Halbjahr 2018 gestiegen war. Sie lag aber trotz der Migrationskrise 2015/16 nur bei knapp 50 % bei allen 14 Polizeianhaltezentren und beim Anhaltezentrum Vordernberg: Die Zahl der Schubhaften war gestiegen, jene der Verwaltungsverwahrungshaft deutlich gesunken. Die Platzressourcen der Hafträume in den Polizeianhaltezentren blieben bei geringer Auslastung weiterhin ungenutzt. (TZ 4)

Beim Vollzug der Schubhaft selbst zeigte sich ein deutlicher Anstieg: 2015 waren österreichweit durchschnittlich 52 Schubhäftlinge pro Tag untergebracht, 2018 waren es 363. Auch im Anhaltezentrum Vordernberg, das in den zwei Jahren nach der Eröffnung 2014 nur zu maximal 18 % mit Schubhäftlingen ausgelastet war, stieg die Auslastung auf rd. 74 %. Allerdings entwickelte das Ministerium kein Konzept, wie mit einer allfälligen wieder sinkenden Auslastung umzugehen wäre. (TZ 5, TZ 9)

Die Empfehlung, für das Anhaltezentrum Vordernberg ein Sicherheitskonzept zu erstellen, setzte das Ministerium um. Das Konzept entwickelte das Einsatzkommando Cobra. Darauf aufbauend setzte die Landespolizeidirektion Steiermark bauliche und personelle Anpassungen. (TZ 10)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH die folgenden Empfehlungen an das Bundesministerium für Inneres hervor:

EMPFEHLUNGEN

- Das Polizeianhaltewesen sollte im Hinblick auf die Entwicklung der Häftlingszahlen, der verfügbaren Kapazitäten sowie der personellen Ausstattung der Polizeianhaltezentren evaluiert und darauf basierend neu konzipiert werden.
- Es wäre sicherzustellen, dass aufenthaltsbeendende Entscheidungen auch faktisch durchgesetzt werden.
- Konkrete Überlegungen hinsichtlich der noch offenen Vorgehensweise bei den zur Ausreise verpflichteten Personen unbekanntem Aufenthalts wären anzustellen.
- Zuverlässige und aussagekräftige Daten zu den Kosten der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrums Vordernberg sowie insbesondere auch der Schubhaft sollten ermittelt werden. (TZ 11)



Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg;
Follow-up-Überprüfung

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg	
Rechtsgrundlagen	Fremdenpolizeigesetz, BGBl. I 100/2005 i.d.g.F. Fremdenpolizeigesetz–Durchführungsverordnung, BGBl. II 450/2005 i.d.g.F. Asylgesetz 2005, BGBl. I 100/2005 i.d.g.F. BFA–Verfahrensgesetz, BGBl. I 87/2012 i.d.g.F.

	2015	2016	2017	1. Halbjahr 2018	Veränderung 2015 bis 2017
Gesamtzahl Schubhäftlinge					
	Anzahl Personen insgesamt				in %
Schubhäftlinge (Beendigung Schubhaft)	1.492	2.263	4.471	2.793	200
Beendigungsgründe für die Schubhaft:					
Abschiebung (einschließlich Dublin-Überstellung)	877	1.591	2.928	2.218	234
Übergabe an Non-Governmental Organisation (freiwillige Rückkehr)	223	207	727	206	226
Haftunfähigkeit (bspw. Hungerstreik)	82	116	249	61	204
Entlassung (bspw. Wegfall Haftgrund, nicht abschiebbar)	277	317	518	273	87
sonstige Gründe (bspw. gelinderes Mittel, Einlieferung Justizanstalt)	33	32	49	35	49

	2015	2016	2017	1. Halbjahr 2018	Veränderung 2015 bis 2018
durchschnittliche Anzahl an Schubhäftlingen pro Tag und durchschnittliche Dauer der Schubhaft					
	Anzahl Personen pro Tag				in %
Österreich gesamt	51,9	135,2	336,8	362,5	598
Unterbringung in Polizeianhaltezentren	44,3	98,8	208,7	221,0	399
davon					
<i>Wien Hernalser Gürtel</i>	<i>37,2</i>	<i>89,1</i>	<i>145,6</i>	<i>148,6</i>	<i>299</i>
<i>Wien Rossauer Lände</i>	<i>2,2</i>	<i>4,5</i>	<i>42,4</i>	<i>39,7</i>	<i>1.705</i>
<i>Salzburg</i>	<i>3,0</i>	<i>1,6</i>	<i>9,8</i>	<i>14,9</i>	<i>397</i>
<i>sonstige</i>	<i>2,0</i>	<i>3,5</i>	<i>10,9</i>	<i>17,8</i>	<i>790</i>
Unterbringung im Anhaltezentrum Vordernberg	7,6	36,4	128,1	141,5	1.762
	Dauer in Tagen				
durchschnittliche Dauer Schubhaft	13,3	22,3	31,1	23,2	74

laufende Ausgaben Anhaltezentrum Vordernberg für das Jahr 2017	
	in EUR
Personalausgaben	3.922.546
Leistungsentgelte an Gemeinde Vordernberg (bzw. an privaten Sicherheitsdienstleister)	5.591.825
Hauptmietzins	2.161.056
Betriebskosten	196.469
Betriebsführung und Wartung	55.537
Gebäudekosten gesamt	2.413.062
sonstige Ausgaben Dienstbetrieb	534.487
Ausgaben gesamt	12.461.920

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im August 2018 im Bundesministerium für Inneres (**Ministerium**) die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungüberprüfung zum Thema „Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2016/22 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner damals abgegebenen Empfehlungen hatte der RH deren Umsetzungsstand bei der überprüften Stelle im Jahr 2017 nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH (www.rechnungshof.gv.at).

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2015 bis zum ersten Halbjahr 2018.

(2) Zu dem im Oktober 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im Jänner 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Mai 2019.

Statistische Grundlagen der Schubhaft

- 2.1 (1) Das Ministerium war zur Zeit des Vorberichts (2014 und 2015) nicht in der Lage gewesen, aus der mit der Einrichtung des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl (**BFA**) in Betrieb genommenen IT–Applikation Integrierte Fremdenadministration (**IFA**) grundlegende Daten in zuverlässiger Qualität bereitzustellen. Das BFA hatte Daten über aufenthaltsbeendende Entscheidungen und Sicherungsmaßnahmen (bspw. Schubhaft) lediglich auf Grundlage händischer Meldungen der Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen erhoben. Diese waren aber auf wenige Kennzahlen beschränkt gewesen und hatten keine differenzierten Darstellungen ermöglicht.

Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 7 und TZ 8) dem Ministerium daher empfohlen,

(a) durch klare Vorgaben und Schulungen sicherzustellen, dass das BFA sämtliche Entscheidungen und Maßnahmen, die für die Planung und Steuerung des Bereichs Fremdenwesen und Asyl erforderlich sind, in der IT–Applikation IFA erfasst, und

(b) standardmäßig aussagekräftige und differenzierte Statistiken über aufenthaltsbeendende Entscheidungen, über Außerlandesbringungen und über Sicherungsmaßnahmen zu erstellen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, die Empfehlungen umgesetzt zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Nach den erlassmäßigen Vorgaben des BFA hatten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter alle Personen- und Verfahrensdaten zu den Asylwerbenden und sonstigen Fremden sowie alle Verfahrensschritte (Ladungen, Einvernahmen, Entscheidungen etc.) in IFA zu dokumentieren. Die korrekte Vorgehensweise bei der Datenerfassung regelte das BFA in Form eines laufend aktualisierten IFA-Anwenderhandbuches. Dieses enthielt detaillierte Beschreibungen bzw. Anweisungen zu den einzelnen Bereichen in modularer Form und stand den Bediensteten des BFA über eine interne Wissensplattform (Koordinationsboard) zur Verfügung. Überdies generierte das BFA sämtliche Bescheide unmittelbar aus IFA. Dadurch stellte es sicher, dass die dazu erforderlichen Pflichtdaten in IFA eingetragen sein mussten.

Im Rahmen der seit April 2016 durchgeführten viermonatigen Ausbildungslehrgänge vermittelte das BFA allen verfahrensführenden Referentinnen und Referenten die erforderlichen IFA-Kenntnisse systematisch in insgesamt vier Modulen (Grundschulung, selbstständiges Üben auf einer Lernplattform, praktische Übungen, Vertiefung/Erweiterung). Der Ausbildungslehrgang bildete die Grundlage für die Erteilung der vollen Approbationsbefugnis. Zudem führte das BFA zwischen Dezember 2017 und September 2018 in allen Regionaldirektionen und Außenstellen allgemeine IFA-Schulungen durch. Weiters bot es regelmäßig spezifische Schulungen für die verschiedenen Fachbereiche an.

(b) Wegen technischer Probleme, insbesondere im Zusammenhang mit der Datenmigration aus Vorsystemen, waren zuverlässige Auswertungen aus IFA nicht von Beginn an¹ möglich. Ab Mitte 2014 ersetzte das BFA die händisch geführten Statistiken sukzessive durch automationsunterstützt erstellte Auswertungen. Seit Beginn des Jahres 2016 generierte es Statistiken ausschließlich aus IFA.

Das BFA erstellte eine Vielzahl standardisierter regelmäßiger (täglicher, wöchentlicher, monatlicher, quartalsweiser und jährlicher) Berichte.² Die Auswertungen (Berichte, Statistiken, Analysen) erfolgten nicht unmittelbar aus IFA, sondern über eine eigene Datenbank, in die die entsprechenden IFA-Daten täglich geladen wurden. Verantwortlich für die Berichtserstellung war ein eigenes Statistikteam in der Direktion auf Grundlage eines strukturierten und nachvollziehbaren Qualitätssicherungsprozesses.

¹ Start von IFA mit Einrichtung des BFA im Jänner 2014

² beispielsweise zusammenfassende Detailstatistiken zu den asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren im Rahmen sogenannter „Dashboards“ zu Asylanträgen, Einreiseanträgen, Untertauchern, offenen Verfahren, Außerlandesbringungen, Altersfeststellungen, Festnahmeaufträgen, Fast Track-Verfahren, Verfahrensdauer, Heimreisezertifikaten u.a.m.

Der Fokus bei den Berichten und Statistiken lag darin, den unterschiedlichen Leitungsebenen (Direktor, Leitung Regionaldirektion, Außenstellenleitung, Erstaufnahmestellenleitung) interne Steuerungskennzahlen zur Verfügung zu stellen. Zur Veröffentlichung gelangten detaillierte Asylstatistiken (Anträge, rechtskräftige Erledigungen, offene Verfahren) durch das Ministerium sowie grobe Kennzahlen zu den Asylverfahren, Fremdenrechtsentscheidungen (einschließlich Sicherungsmaßnahmen wie bspw. Schubhaft) und Außerlandesbringungen im Rahmen der regelmäßigen (jährlichen bzw. halbjährlichen) Bilanzen des BFA.

- 2.2 Das Ministerium setzte die Empfehlungen um. Das BFA erteilte seinen Bediensteten klare Vorgaben zur Erfassung aller asyl- und fremdenrechtlichen Entscheidungen bzw. Maßnahmen in IFA und führte entsprechende Schulungen der verfahrensführenden Referentinnen und Referenten durch. Weiters erstellte das BFA standardmäßig umfassende Berichte und Statistiken für die interne Steuerung.

Verhängte Schubhaften

- 3.1 (1) Aufgrund fehlender Datenerfassung hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 9) dem Ministerium empfohlen sicherzustellen, dass das BFA verlässliche und valide Daten, insbesondere auch über die anstelle der Schubhaft zur Sicherung der Abschiebung erteilten Festnahmeaufträge, zur Verfügung stellen kann.

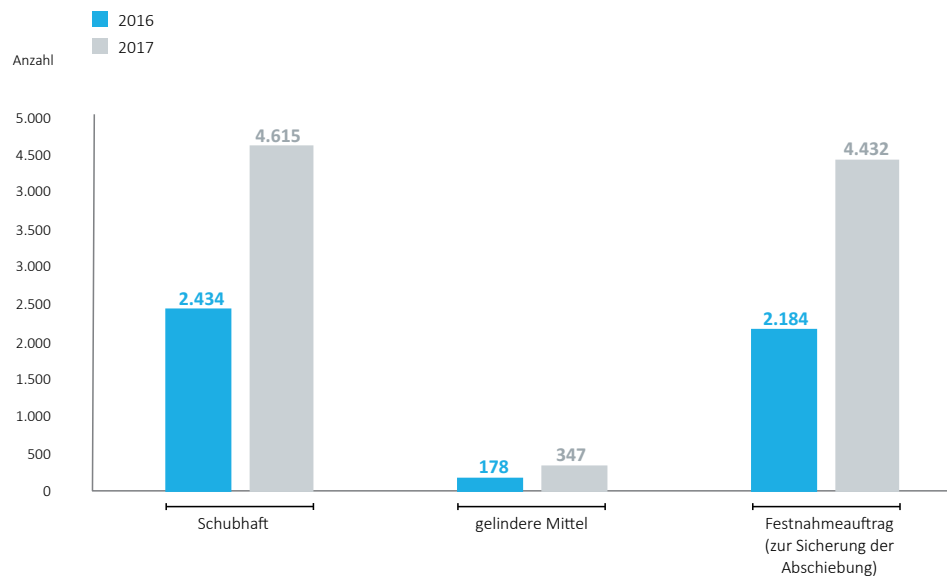
(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BFA ab Anfang 2016 alle zu Fahndungszwecken ausgeschrieben Festnahmeaufträge in IFA erfasste. Auf dieser Basis erstellte es interne monatliche Statistiken bzw. Berichte differenziert nach den ausschreibenden Organisationseinheiten (Regionaldirektionen und Erstaufnahmestellen) sowie nach den gesetzlichen Gründen gemäß BFA-Verfahrensgesetz (bspw. Erlassung Abschiebeauftrag, unrechtmäßiger oder unbekannter Aufenthalt, Ausreiseverpflichtung missachtet). Die Statistiken zeigten, dass das BFA in den Jahren 2016 und 2017 jeweils rd. 50 % der Festnahmeaufträge zur Sicherung der Abschiebung (anstelle von Schubhaft) erteilte.

Die Anzahl der vom BFA zur Sicherung der Abschiebung erteilten Festnahmeaufträge stellte sich 2016 und 2017 im Vergleich zu den verhängten Schubhaften und gelinderen Mitteln³ wie folgt dar:

³ Gelindere Mittel sind insbesondere die Verpflichtung, in bestimmten Räumen Unterkunft zu nehmen oder sich in bestimmten Abständen bei einer Polizeidienststelle zu melden. Sie sind vom BFA bei Vorliegen von Schubhaftgründen anzuordnen, wenn der Zweck der Schubhaft auch dadurch erreicht werden kann (was bei mündigen Minderjährigen die Regel ist).

Abbildung 1: Anzahl Schubhaften, gelindere Mittel und Festnahmeaufträge zur Sicherung der Abschiebung in den Jahren 2016 und 2017



Quellen: BFA; RH

- 3.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung des RH um. Das BFA verfügte ab dem Jahr 2016 über valide Daten zu den anstelle der Schubhaft zur Sicherung der Abschiebung erteilten Festnahmeaufträgen.

Kapazitäten, Auslastung und Personaleinsatz in Polizeianhaltezentren

- 4.1 (1) Da das Ministerium die Haftplätze in den Polizeianhaltezentren erhöht hatte, zur gleichen Zeit aber der durchschnittliche Häftlingsstand gesunken war, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 11 und TZ 12) dem Ministerium empfohlen, das Polizeianhaltewesen 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 auf Basis der Evaluierung sowohl personelle Ressourcen als auch nicht ausgelastete Raumressourcen in den Polizeianhaltezentren einer anderen Verwendung zugeführt bzw. flexibler genutzt werden.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es folgende Maßnahmen gesetzt habe:

- Es finde eine laufende Überprüfung und bedarfsorientierte Anpassung des Anhaltewesens durch die zuständige Fachabteilung statt.
- Eine zentrale Stelle für das Haftplatz- und Transportmanagement sei eingerichtet und die diesbezüglichen Vorgaben auch an die jeweiligen Veränderungen angepasst worden.
- Der exekutive Personaleinsatz sei ebenfalls der aktuellen Entwicklung angepasst worden.
- Die alternative Nutzung von vorübergehend nicht ausgelasteten oder auch längerfristig nicht genutzten Platzressourcen im Raumverbund von Hafträumlichkeiten sei aus Sicherheitserwägungen nicht tunlich.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

Im Jahr 2018 standen dem Ministerium für den Haftvollzug 14 Polizeianhaltezentren und das Anhaltezentrum Vordernberg mit insgesamt 1.368 Haftplätzen zur Verfügung.

Die Anzahl der Haftplätze, der durchschnittliche Häftlingsstand und die Auslastung der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrums Vordernberg stellten sich im Vergleich zwischen 2015 und 2018 (erstes Halbjahr) wie folgt dar:

Tabelle 1: Kapazitäten und Auslastung der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrams Vordernberg – Vergleich 2015 zu (erstem Halbjahr) 2018

Polizeianhaltezentrum	Haftplätze		durchschnittlicher Häftlingsstand		durchschnittliche Auslastung	
	Anzahl		Anzahl pro Tag		in % der Haftplätze	
	2015	2018 (erstes Halbjahr)	2015	2018 (erstes Halbjahr)	2015	2018 (erstes Halbjahr)
Bludenz	37	37	12,7	11,6	34	31
Eisenstadt	22	22	4,3	4,3	20	20
Graz	84	84	32,2	31,4	38	37
Innsbruck	66	63	29,0	28,7	44	46
Klagenfurt	77	77	12,7	22,4	16	29
Linz	66	66	37,9	21,0	57	32
Salzburg	148	140	16,6	25,2	11	18
Sankt Pölten	26	26	8,0	8,2	31	32
Steyr	16	14	8,0	5,9	50	42
Villach	27	27	10,4	10,6	39	39
Wels	33	33	9,8	7,7	30	23
Wien Hernalser Gürtel	265	223	89,8	170,1	34	76
Wien Rossauer Lände	353	353	127,2	159,8	36	45
Wiener Neustadt	10	10	6,6	6,1	66	61
Anhaltezentrum Vordernberg	193	193	74,8	141,9	39	74
Summe	1.423	1.368	480,0	654,9	34	48

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; RH

In Salzburg bspw. bestanden – wie zur Zeit des Vorberichts – weiterhin deutliche Überkapazitäten (im ersten Halbjahr 2018 durchschnittliche Auslastung von 18 % bei 140 Haftplätzen). Hingegen hatte sich die Auslastung des Anhaltezentrams Vordernberg auf rd. 74 % im ersten Halbjahr 2018 erhöht. Die Auslastung der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrams Vordernberg insgesamt lag aber dennoch nur bei knapp 50 %.

Die Reduktion von 1.423 Haftplätzen im Jahr 2015 auf 1.368 Plätze im ersten Halbjahr 2018 resultierte vor allem aus baulichen Veränderungen und der Einführung des Schubhaftvollzugs in offenen Stationen (bspw. in Wien Hernalser Gürtel).

Der RH ermittelte auf Grundlage der vom Ministerium übermittelten Daten der Anhaltedatei (tägliche Belagsstände) die durchschnittliche Belegung der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrams Vordernberg pro Tag. Diese entwickelte sich zwischen den Jahren 2015 und 2018 (erstes Halbjahr) – aufgeteilt nach Haftarten – wie folgt:

Tabelle 2: Durchschnittliche Gesamtbelegung der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrams Vordernberg nach Haftarten

	2015	2016	2017	2018 (erstes Halbjahr)	Veränderung 2015 bis 2018
	durchschnittliche Anzahl Häftlinge pro Tag				in %
Schubhaft	51,9	135,2	336,8	362,5	598
Verwaltungsverwahrungshaft	183,3	78,0	57,6	57,0	-69
Verwaltungsstrafhaft	232,3	237,0	235,1	232,4	0
Gerichtsverwahrungshaft	16,0	14,5	16,3	15,4	-4
Haft gesamt	483,5	464,7	645,8	667,3	38

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; RH

Die Auslastung der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrams Vordernberg insbesondere im Hinblick auf Schubhaften war gestiegen, die Verwaltungsverwahrungshaften dagegen gesunken.

Das Ministerium reduzierte den Soll-Personalstand der Polizeianhaltezentren (inklusive Anhaltezentrum Vordernberg) zwischen Jänner 2015 und Juni 2018 um rd. 3 % von 539 auf 523 Planstellen. Der Ist-Personalstand erhöhte sich um rd. 35 % von 493 auf 667 Bedienstete. Die Erhöhung resultierte insbesondere aus der Zuordnung von einem Kontingent an rd. 150 Bediensteten ab dem Jahr 2017 für den grenz- und fremdenpolizeilichen Einsatz in der Landespolizeidirektion Wien. Dieses Kontingent zielte nach der Migrationskrise 2015/16 darauf ab, Organisationseinheiten mit fremdenpolizeilichen Aufgabenstellungen, bspw. für „Ausgleichsmaßnahmen Schengen“ zuständige Polizeiinspektionen⁴ oder Polizeianhaltezentren, flexibel und bedarfsbezogen mit spezialisiertem Personal auszustatten.

Für die vier (Polizei-)Anhaltezentren, in denen der Schubhaftvollzug hauptsächlich erfolgte (siehe TZ 5), stellte sich mit Stichtag 1. Jänner 2018 das Verhältnis Haftplätze zu Bediensteten wie folgt dar:

⁴ Deren Aufgabe ist es, den Wegfall der Grenzkontrollen mit Inkrafttreten des Schengen-Vertrags zu kompensieren und die grenzüberschreitende Kriminalität gezielt zu bekämpfen. Zu den Kernthemen zählen dabei illegale Einreise, Schlepperei und Menschenhandel oder illegaler Handel mit Suchtmitteln, Waffen und Sprengstoffen.

Tabelle 3: Verhältnis Haftplätze zu Bediensteten (Jänner 2018)

Polizeianhaltezentrum	Bedienstete		Haftplätze Anzahl	Haftplätze pro Bediensteten	
	Anzahl Soll	Anzahl Ist		Soll	Ist
Salzburg	48	33	140	2,9	4,2
Wien ¹	210	349	576	2,7	1,7
Vordernberg (eigenes Personal und externes Betreuungspersonal)	98 (48 und 50)	101 (51 und 50)	193	2,0	1,9

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Für die Polizeianhaltezentren in Wien (Hernalser Gürtel und Rossauer Lände) wurde kein getrennter Personalstand geführt.

Quellen: BMI; RH

In den Polizeianhaltezentren blieb das Verhältnis Haftplätze zu Soll–Personalstand mit rund drei Haftplätzen pro Bediensteten gleich hoch. Das Anhaltezentrum Vordernberg war – wie zur Zeit des Vorberichts – mit zwei Haftplätzen besser ausgestattet. Beim Ist–Personalstand entfielen in Wien umgerechnet allerdings nur 1,7 Haftplätze auf eine oder einen Bediensteten, in Vordernberg waren es 1,9 Haftplätze. Salzburg lag diesbezüglich wie im Jahr 2015 bei einer Relation von 4:1. Dabei war allerdings zu berücksichtigen, dass die tatsächliche Auslastung mit Häftlingen im Jahr 2018 in Salzburg deutlich unter jener von Vordernberg oder Wien lag.

Das Ministerium hatte keine grundlegende Evaluierung und Neukonzeption des Polizeianhaltewesens durchgeführt. Es fanden jährlich Dienststellenbesuche der Polizeianhaltezentren durch die zuständige Fachabteilung des Ministeriums statt.

Das Ministerium dachte eine alternative Verwendung von ungenutzten Platzressourcen der Hafträumlichkeiten weiterhin nicht an, da eine valide Prognose der Schubhaftzahlen aus seiner Sicht nicht möglich war und es ungeachtet der Auslastung erforderlich war, die entsprechende Infrastruktur aufrechtzuerhalten.

- 4.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium die Empfehlung – das Polizeianhaltewesen zu evaluieren und darauf aufbauend neu zu konzipieren – nicht umgesetzt hatte. Die Auslastung der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrums Vordernberg war zwar gestiegen, lag aber trotz der Migrationskrise 2015/16 im Jahr 2018 nur bei knapp 50 %. Aus Sicht des RH war nicht nachvollziehbar, warum das Ministerium in den Polizeianhaltezentren die ungenutzten Platzressourcen der Hafträumlichkeiten bei geringer Auslastung nicht alternativ verwendete. Er erkannte allerdings an, dass das Ministerium die einzelnen Polizeianhaltezentren zumindest einmal jährlich einer Überprüfung unterzog. Die personelle Situation in den Polizeianhaltezentren Wien Hernalser Gürtel und Rossauer Lände hatte sich verbessert, wobei dies jedoch in erster Linie aus der Zuordnung von Bediensteten für den

grenz- und fremdenpolizeilichen Einsatz im Bereich der Polizei resultierte und nicht aus einer Evaluierung des Personaleinsatzes.

Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, das Polizeianhaltewesen 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 auf Basis der Evaluierung sowohl personelle Ressourcen als auch nicht ausgelastete Raumressourcen in den Polizeianhaltezentren einer anderen Verwendung zugeführt bzw. flexibler genutzt werden. Dabei wäre auch auf die bestmögliche Sicherheit der Häftlinge Bedacht zu nehmen.

- 4.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die alternative Nutzung von vorübergehend nicht ausgelasteten oder auch längerfristig nicht genutzten Platzressourcen im Raumverband von Hafträumlichkeiten aus Sicherheitserwägungen nicht vertretbar. Es sei nur denkbar, kleinere Polizeianhaltezentren gänzlich aufzulassen, was in der Vergangenheit bei den Polizeianhaltezentren Leoben und Schwechat auch schon gemacht worden sei. Sobald die Generalsanierung des Polizeianhaltezentrum Linz abgeschlossen sein werde, sei auch die Schließung des Polizeianhaltezentrum Steyr vorgesehen.

Ebensolche Planungen und Überlegungen würden nach Ansicht des Ministeriums zeigen, dass eine laufende Überprüfung des Anhaltewesens durch die zuständige Fachabteilung zur Verbesserung der Effizienz im Anhaltevollzug sehr wohl stattfinde, auch wenn diese laufenden Prüfungen nach Ansicht des RH nicht den Ansprüchen einer Evaluierung entsprächen.

- 4.4 Der RH stellte klar, dass aus seiner Sicht eine Evaluierung eine aktive Auseinandersetzung und Bewertung von Prozessen und Funktionseinheiten zur rückblickenden Wirkungskontrolle und vorausschauenden Steuerung erforderte und nicht bloß die Schließung einzelner Polizeianhaltezentren.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Schubhaftvollzug

- 5.1 (1) Ausgehend von der Entwicklung der Schubhaftzahlen und der Struktur der Schubhäftlinge (bspw. Herkunftsland, Asylwerbende oder sonstige Fremde, Straffälligkeit) hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 14) dem Ministerium empfohlen, den Bedarf an Schubhaftplätzen in den Polizeianhaltezentren sowie in einem eigenen Anhaltezentrum zu evaluieren.

(2) Das Ministerium hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass diese Empfehlung umgesetzt worden sei, da

- der Bedarf an Schubhaftplätzen laufend erfasst und bewertet werde, um gegebenenfalls Maßnahmen im Bereich des Haftplatz- und Transportmanagements setzen zu können,
- durch Bündelung fremdenpolizeilicher Anhaltungen und Redimensionierungen wesentliche Kostensenkungen erreicht werden könnten und
- die angeführten Parameter (Herkunftsland, Asylwerbende oder sonstige Fremde, Straffälligkeit) permanenten Schwankungen unterlägen, sodass in dieser Hinsicht nur bedingt Prognosen möglich seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die Unterbringung der Schubhäftlinge in den Polizeianhaltezentren sowie im Anhaltezentrum Vordernberg wie folgt entwickelte:

Tabelle 4: Unterbringung Schubhäftlinge in Polizeianhaltezentren; durchschnittlicher Tagesstand 2015 bis erstes Halbjahr 2018

	2015	2016	2017	2018 (erstes Halbjahr)	Veränderung 2015 bis 2018
	durchschnittlicher Tagesstand Schubhäftlinge				in %
(Polizei-)Anhaltezentren mit Widmung Schubhaftvollzug über sieben Tagen	50,0	131,7	325,9	344,8	590
<i>davon Anhaltezentrum Vordernberg</i>	<i>7,6</i>	<i>36,4</i>	<i>128,1</i>	<i>141,5</i>	<i>1.762</i>
<i>davon Wien Hernalser Gürtel</i>	<i>37,2</i>	<i>89,1</i>	<i>145,6</i>	<i>148,6</i>	<i>299</i>
<i>davon Wien Rossauer Lände</i>	<i>2,2</i>	<i>4,5</i>	<i>42,4</i>	<i>39,7</i>	<i>1.705</i>
<i>davon Salzburg</i>	<i>3,0</i>	<i>1,6</i>	<i>9,8</i>	<i>14,9</i>	<i>397</i>
Polizeianhaltezentren mit Widmung Schubhaftvollzug unter sieben Tagen	1,5	2,1	7,8	15,7	947
Polizeianhaltezentren ohne Widmung Schubhaftvollzug	0,4	1,5	3,1	2,1	425
Summe	51,9	135,2	336,8	362,5	598

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; RH

Die durchschnittliche Anzahl an Schubhäftlingen stieg in den (Polizei-)Anhaltezentren stark. Bei einer voraussichtlichen Dauer von mehr als sieben Tagen war die Schubhaft nach wie vor im Anhaltezentrum Vordernberg oder den Polizeianhaltezentren in Wien und Salzburg zu vollziehen. In den übrigen Polizeianhaltezentren sollten Schubhaften nur bei einer voraussichtlichen Dauer unter sieben Tagen vollzogen werden.

Das Ministerium hatte bereits im Jahr 2014 das zentrale Unterbringungs- und Transportmanagement für Fremde in der Landespolizeidirektion Wien eingerichtet. Diese zentrale Stelle startete mit Herbst 2017 einen Probetrieb zur besseren Koordination überregionaler Transporte festgenommener Fremder. Mit Frühling 2018 übernahm das Ministerium diesen in den Regelbetrieb. Dies sollte einerseits der Qualitätssteigerung dienen, andererseits sollte durch die bundesweite Koordination der Ressourceneinsatz verringert werden.

Im Zuständigkeitsbereich der Landespolizeidirektionen Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien richtete das zentrale Unterbringungs- und Transportmanagement zu diesen Zwecken tägliche Transporte ein.

Polizeiinspektionen hatten zu überstellende festgenommene Fremde⁵ in ein Polizeianhaltezentrum zu bringen. Von diesem Polizeianhaltezentrum erfolgte eine Überstellung in Form von Sammeltransporten mit Zwischenstopps entweder im Wege des Polizeianhaltecenters Salzburg (Westroute) oder des Anhaltecenters Vordernberg (Südroute) in ein Polizeianhaltezentrum der Landespolizeidirektion Wien. Auf gleiche Weise funktionierten die Sammeltransporte in Richtung Westen und Süden aus Wien.

Durch diese Maßnahmen konnte das Ministerium die koordinierten Häftlingsüberstellungen von rd. 72 % im Jahr 2017 auf rd. 89 % im ersten Halbjahr 2018 erhöhen.

- 5.2 Der RH wertete die Empfehlung, ausgehend von der Entwicklung der Schubhaftzahlen und der Struktur der Schubhäftlinge (bspw. Herkunftsland, Asylwerbende oder sonstige Fremde, Straffälligkeit) den Bedarf an Schubhaftplätzen in den Polizeianhaltezentren sowie in einem eigenen Anhaltezentrum zu evaluieren, als teilweise umgesetzt, da die durchschnittliche Anzahl an Schubhäftlingen in den für den länger als sieben Tage dauernden Vollzug der Schubhaft vorgesehenen (Polizei-)Anhaltezentren stark gestiegen war. Weiters würdigte er die Einführung der überregionalen Koordination positiv. Wie bereits in **TZ 4** dargestellt, fand aber keine grundlegende Evaluierung des Polizeianhaltewesens statt.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, ausgehend von der Entwicklung der Schubhaftzahlen und der Struktur der Schubhäftlinge (bspw. Herkunftsland, Asylwerbende oder sonstige Fremde, Straffälligkeit) den Bedarf an Schubhaftplätzen in den Polizeianhaltezentren sowie in einem eigenen Anhaltezentrum zu evaluieren.

- 5.3 Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der Bedarf an Schubhaftplätzen durch das zentrale Unterbringungs- und Transportmanagement fortlau-

⁵ nicht nur Schubhäftlinge, sondern alle festgenommenen Fremden, bspw. aufgrund eines Festnahmeauftrags oder Vorführungsauftrags zu einer Erstaufnahmestelle des BFA

fend erfasst werde. Die angeführten Parameter (Herkunftsland, Asylwerbende oder sonstige Fremde, Straffälligkeit) unterlägen laufend Schwankungen, sodass in dieser Hinsicht keine zuverlässigen Prognosen erstellt werden könnten; demnach wäre auch die Aussagekraft einer konkreten Evaluierung nur auf eine tagesaktuelle Momentaufnahme bezogen.

5.4 Der RH wiederholte seine Gegenäußerung zu TZ 4.

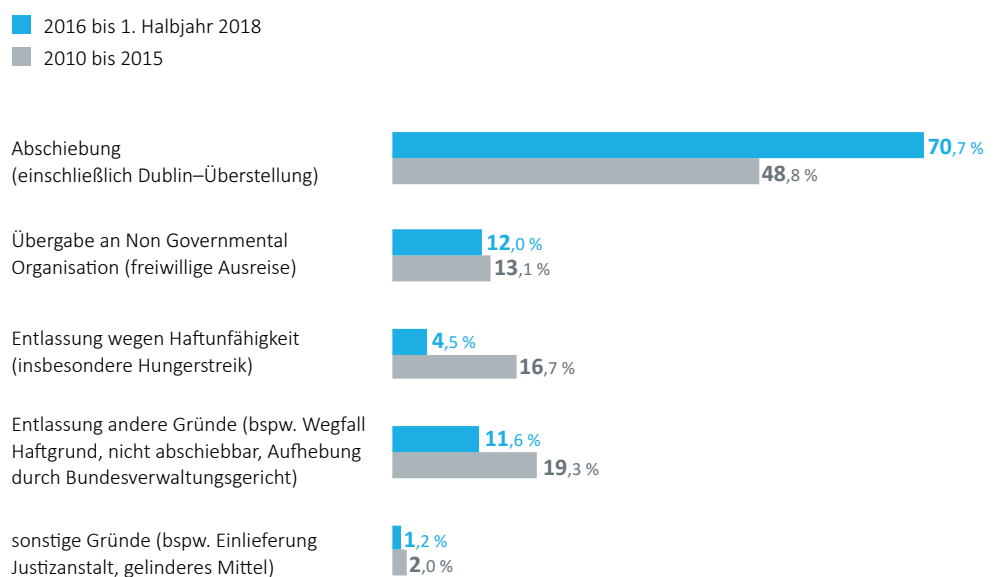
Beendigungsgründe der Schubhaft

6.1 (1) Da im Zeitraum 2010 bis August 2015 insgesamt nur rd. 62 % der Schubhaften mit Außerlandesbringungen geendet hatten, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 17) dem Ministerium empfohlen, insbesondere im Rahmen der Rechtsberatung und Rückkehrvorbereitung verstärkt darauf hinzuwirken, dass der Anteil der Außerlandesbringung von Schubhäftlingen gesteigert werden kann.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die Gründe für die Beendigung von Schubhaft im Zeitraum 2016 bis erstes Halbjahr 2018 im Vergleich mit dem im Vorbericht untersuchten Zeitraum (2010 bis 2015) wie folgt darstellten:

Abbildung 2: Beendigungsgründe der Schubhaft



Quellen: BMI; RH

Während gemäß Vorbericht insgesamt nur rd. 62 % der Schubhaften tatsächlich mit einer Außerlandesbringung endeten, waren es im nunmehr überprüften Zeitraum rd. 83 %. Zurückgegangen war insbesondere der Anteil der Schubhaften, bei denen die betroffenen Personen wegen Haftunfähigkeit (vor allem Hungerstreik) entlassen werden mussten.

Das Ministerium förderte die Rechtsberatung für Asylwerbende sowie die Rückkehrberatung und –vorbereitung für ausreisepflichtige Personen im Rahmen von gemeinsam mit dem Europäischen Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds finanzierten Projekten. Mit der Rückkehrvorbereitung in der Schubhaft an den beiden wesentlichen Standorten (Anhaltezentrum Vordernberg sowie Wien Hernalser Gürtel und Rossauer Lände) beauftragte das Ministerium für die Jahre 2017 bis 2019 die gleiche Einrichtung. Der entsprechende Förderungsvertrag enthielt konkrete Zielvorgaben für die zu betreuenden Klientengruppen und die angestrebte Rückkehrerzahl sowie die durchzuführenden Maßnahmen. Diese umfassten bspw. Beratungsgespräche zur freiwilligen Rückkehr, Beschaffung von Heimreisedokumenten und Organisation der Rückkehr sowie spezifisch schubhaftbezogen die Krisenintervention bzw. Konfliktbearbeitung und die Vorbereitung auf die erzwungene Rückführung.

- 6.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung um. Es steigerte den Anteil der Schubhaften, die tatsächlich mit einer Außerlandesbringung endeten, von rd. 62 % auf rd. 83 %. Der spezifisch im Hinblick auf die Rückkehrvorbereitung in Schubhaft abgeschlossene Förderungsvertrag enthielt diesbezüglich konkret durchzuführende Maßnahmen sowie Zielvorgaben.

Außerlandesbringung

- 7.1 (1) Nachdem in den Jahren 2010 bis 2014 bei mehr als der Hälfte der Personen, gegen die eine aufenthaltsbeendende Entscheidung erlassen worden war, nicht dokumentiert worden war, dass sie Österreich auch tatsächlich verlassen hatten, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 18) dem Ministerium empfohlen,

(a) durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass aufenthaltsbeendende Entscheidungen auch faktisch durchgesetzt werden, sowie

(b) zuverlässige Informationen über den Verbleib jener Personen, gegen die aufenthaltsbeendende Entscheidungen getroffen wurden, verfügbar zu machen und dafür IFA zu verwenden, das von der Konzeption her bei ordnungsgemäßer und vollständiger Datenerfassung die Basis für vertiefte Untersuchungen liefern könnte.

(2) (a) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben.

(b) Ergänzend hielt das Ministerium fest, dass das BFA seit 2016 an der Entwicklung einer diesbezüglichen Applikation in IFA arbeite. Mittlerweile werde die Applikation in einer Pilotphase getestet und weiter verbessert. Es sei geplant, diese Testphase und die technische Anbindung in Bezug auf das Zentrale Melderegister bis Mitte 2018 abzuschließen. Das BFA sei zudem bemüht, durch laufende Evaluierungsprozesse weitere Verbesserungen in IFA zu implementieren.

(3) Der RH stellte nunmehr Folgendes fest:

(a) Das BFA legte im Rahmen seiner Neuausrichtung im Jahr 2018 (nach Abbau des Rückstands bei den Asylverfahren infolge der Migrationskrise 2015/16) – neben dem fremdenrechtlichen Bereich – einen wesentlichen Schwerpunkt auf den Bereich Rückkehr/Außerlandesbringung. In diesem Zusammenhang erstellte es einen „Aktionsplan Return“ mit dem Ziel der konsequenten Rückführung von abgelehnten Asylwerbenden bzw. Fremden, denen kein Aufenthaltsrecht in Österreich zukommt. Der Aktionsplan enthielt eine Reihe von Zielen und Maßnahmen zu bestimmten Themenbereichen⁶ mit einer Festlegung von Umsetzungsverantwortlichen und von einzubeziehenden internen Organisationseinheiten und externen Partnern.

Darüber hinaus erarbeitete das BFA eine Liste ausreisepflichtiger Personen (siehe (b)) und wies die Regionaldirektionen im Mai 2018 an, diese Liste strukturiert und konsequent abzuarbeiten. Oberste Priorität war auf jene Personen zu legen, deren Aufenthalt bekannt war und bei denen alle Voraussetzungen für die Außerlandesbringung gegeben waren. Für Personen mit Ausreiseverpflichtung und bekanntem Aufenthalt, die jedoch über kein gültiges Reisedokument verfügten, waren – soweit nicht ohnehin schon erfolgt – unverzüglich Heimreisezertifikatsverfahren einzuleiten.

(b) Das BFA arbeitete seit 2016 an einer zuverlässigen – aus IFA generierten – Liste ausreisepflichtiger Personen. Dazu brachte es alle zu einer Person vorhandenen aufenthaltsbeendenden Entscheidungen und sonstigen maßgeblichen Informationen in zeitlichen Konnex, um anhand eines entsprechenden Regelwerks („Derogationsregeln“) den jeweils aktuell geltenden Status für alle Asylwerbenden bzw. sonstige Fremde zu bestimmen.

⁶ bspw. Rückkehrvorbereitung, Beschaffung von Heimreisezertifikaten, Kooperation mit Drittstaaten, Steigerung der Abschiebekapazitäten, freiwillige Rückkehr, einheitlicher Vollzug unter Nutzung aller gesetzlichen Möglichkeiten

In der Folge verknüpfte das BFA die Liste der ausreisepflichtigen Personen mit den Daten aus dem Zentralen Melderegister und der Grundversorgung, um daraus den jeweils aktuellen Aufenthaltsort – soweit bekannt – zuordnen zu können.

Als Ergebnis erhielt das BFA eine täglich aktualisierte Liste aller ausreisepflichtigen Personen differenziert nach bekanntem oder unbekanntem Aufenthalt. Bei bekanntem Aufenthaltsort erfolgte eine weitere Differenzierung dahingehend, ob alle Voraussetzungen für eine tatsächliche Rückführung gegeben waren oder noch etwas (insbesondere Reisedokument bzw. Heimreisezertifikat) fehlte.

Mit Mai 2018 war die Liste soweit zuverlässig, dass das BFA alle seine mit Ausreisen befassten Organisationseinheiten anwies, diese verbindlich zu nutzen. Das BFA verfügte auf Basis dieser Liste jedoch noch über keine Kennzahlen zu Personen unbekanntem Aufenthalts.

Konkrete Überlegungen für den Umgang mit den in der Liste enthaltenen Personen unbekanntem Aufenthalts hatte das BFA noch nicht angestellt.

- 7.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung, die faktische Durchsetzung aufenthaltsbeendender Entscheidungen sicherzustellen, teilweise um, indem das BFA die grundlegenden Voraussetzungen für eine konsequente Außerlandesbringung aller zur Ausreise verpflichteten Personen schuf. Die Umsetzung der Maßnahmen durch die mit der Außerlandesbringung befassten Organisationseinheiten des BFA war allerdings erst im Anfangsstadium.

Die Empfehlung, zuverlässige Informationen über den Verbleib jener Personen, gegen die aufenthaltsbeendende Entscheidungen getroffen wurden, verfügbar zu machen und dafür IFA zu verwenden, setzte das Ministerium mit der automationsunterstützten Generierung einer Liste ausreisepflichtiger Personen teilweise um. Offen war noch die Vorgehensweise bei ausreisepflichtigen Personen unbekanntem Aufenthalts.

Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass aufenthaltsbeendende Entscheidungen auch faktisch durchgesetzt werden.

Der RH bekräftigte weiters seine Empfehlung, zuverlässige Informationen über den Verbleib jener Personen, gegen die aufenthaltsbeendende Entscheidungen getroffen wurden, verfügbar zu machen und dafür IFA zu verwenden; insbesondere sollten konkrete Überlegungen hinsichtlich der noch offenen Vorgehensweise bei den zur Ausreise verpflichteten Personen unbekanntem Aufenthalts angestellt werden.

- 7.3 (a) Laut Stellungnahme des Ministeriums zähle der Bereich der Rückkehr/Außerlandesbringungen im BFA zu den Kernkompetenzen und bereits seit Jahren zu einem ausgewiesenen Arbeitsschwerpunkt. Mit dem Ende Mai 2018 abgeschlossenen „Projekt Neuausrichtung“ sei der Shift vom Asylfokus, der aufgrund der Migrationskrise und Antragslage der letzten Jahre gegeben war, hin zu einer Balance und Weiterentwicklung in beiden Kernkompetenzen Asyl und Rückkehr/Außerlandesbringung erfolgt. Da der faktische Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen von vielfältigen Faktoren abhängig ist, sei mit dem im September 2018 aktualisierten und überarbeiteten „Aktionsplan Rückkehr“ ein gesamthafter Plan mit umfassenden Maßnahmen für ein konsequentes Rückführungssystem in zwölf Handlungsfeldern aufgesetzt worden.

Für 2018 seien dabei besonders die Charter in Kooperation mit Frontex, Maßnahmen zur Steigerung der freiwilligen Rückkehr und die Durchführung von Schwerpunktaktionen gemeinsam mit den Landespolizeidirektionen an diversen Hotspots hervorzuheben. Es dürfe nicht übersehen werden, dass fehlende faktische Durchsetzungen von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen nicht immer auf Umstände zurückgeführt werden können, die der Behörde zurechenbar sind. Daher werde auch ein Fokus auf die Kooperation mit Herkunftsstaaten gesetzt, um die Zusammenarbeit bei der Erlangung der notwendigen Heimreisedokumente weiter zu verbessern. Die Bilanz des BFA zeige für 2018 eine weitere Steigerung bei den Außerlandesbringungen, vor allem bei den zwangsweisen Abschiebungen, aber auch im Bereich der freiwilligen Rückkehr.

- (b) Das Ministerium wies weiters darauf hin, dass mittlerweile die Adressdaten aller ausreisepflichtigen Personen seitens IFA mit dem Zentralen Melderegister automatisiert abgeglichen und synchron gehalten würden. Dem BFA stünden daher die Daten zum Verbleib nicht aufenthaltsberechtigter Personen in Österreich innerhalb des eigenen IT-Systems zur Verfügung. Aus technischer Sicht sei alles unternommen worden, um der Empfehlung des RH im Hinblick auf Informationen über den Verbleib ausreisepflichtiger Personen zu entsprechen, wobei aber noch Clearingmaßnahmen laufend erfolgten.

Im Rahmen der weiteren Entwicklung von IFA sei vorgesehen, die Prozesse zwischen den Meldebehörden und dem BFA im Hinblick auf die lückenlose Erlassung von Festnahmeaufträgen bei Abmeldungen bzw. bei unbekanntem Aufenthalt weiter zu optimieren, um den unbehelligten Aufenthalt im Bundesgebiet bei aufrechter Ausreiseverpflichtung zu unterbinden.

Zur Empfehlung hielt das Ministerium daher zusammenfassend fest, dass umfassende Maßnahmen zur faktischen Umsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen aufgesetzt würden, die sich laufend in Umsetzung befänden.

Kosten des Schubhaftvollzugs

- 8.1 (1) Das Ministerium hatte über keine zuverlässigen und aussagekräftigen Daten zu den Kosten der Schubhaft verfügt. Der RH hatte daher dem Ministerium in seinem Vorbericht (TZ 21) empfohlen, zuverlässige und aussagekräftige Daten zu den Kosten der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrums Vordernberg sowie insbesondere auch der Schubhaft zu ermitteln.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, die Empfehlung weitgehend umgesetzt zu haben. Es lägen zuverlässige Daten zum Personal- und Sachaufwand der einzelnen Anhalteeinrichtungen vor. Aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen sei eine direkte Vergleichbarkeit der diversen Anhalteeinrichtungen nur bedingt möglich. Auch infolge der stark schwankenden Zahlen an Schubhäftlingen sowie der unterschiedlichen Betreuungsbedürfnisse sei eine seriöse Zurechnung der Kosten auf einzelne Schubhäftlinge nicht durchführbar.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Ministerium weiter über keine zuverlässigen und aussagekräftigen Daten zu den Kosten der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrums Vordernberg sowie der Schubhaft verfügte.

Der RH forderte vom Ministerium Daten zu den Kosten der Polizeianhaltezentren insgesamt sowie je Hafttag bzw. Haftplatz an. Die Zahlen, welche die jeweiligen Landespolizeidirektionen rückmeldeten, waren nur bedingt vergleichbar, da es vom Ministerium keine Vorgaben zur Berechnung gab und die Landespolizeidirektionen divergierende Inhalte und diese in unterschiedlicher Detailliertheit meldeten.

- 8.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium die Empfehlung nicht umgesetzt hatte, da es weiterhin über keine zuverlässigen und aussagekräftigen Daten zu den Kosten der Schubhaft verfügte.

Der RH erneuerte seine Empfehlung an das Ministerium, zuverlässige und aussagekräftige Daten zu den Kosten der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrums Vordernberg sowie insbesondere auch der Schubhaft zu ermitteln.

- 8.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums gebe es zu den Kosten der einzelnen Anhalteeinrichtungen jeweils zuverlässige Daten. Unterschiedliche Haftarten, aber auch sonstige Rahmenbedingungen (wie bspw. Miet- oder Eigentumsverhältnisse der Gebäude sowie Objekte, in denen die Polizeianhaltezentren nur einen Teilbereich einnehmen) ließen jedoch eine direkte Vergleichbarkeit nur bedingt zu.

Ausschließlich im Anhaltezentrum Vordernberg sei eine exakte Fixkostenaufstellung möglich. Doch sowohl aufgrund der stark schwankenden Zahlen an Schubhäftlingen als auch insbesondere wegen der unterschiedlichen Betreuungsbedürfnisse (z.B. etwaiger individueller medizinischer und/oder psychiatrischer Behandlungsbedarf) der einzelnen Schubhäftlinge an verschiedenen Standorten erscheine der Versuch einer exakten Berechnung der Kosten pro Schubhäftling nicht zielführend und selbst mit unverhältnismäßig hohem Aufwand auch tatsächlich gar nicht möglich.

- 8.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass es über keine zuverlässigen und aussagekräftigen Daten zu den gesamten Kosten der Schubhaft verfügte, wenn – so die Stellungnahme – ausschließlich für das Anhaltezentrum Vordernberg eine exakte Fixkostenaufstellung möglich sei. Eine Vergleichbarkeit der Kosten wäre aber insbesondere in Hinblick auf die notwendige Evaluierung des Polizeianhaltewesens erforderlich, um einen wirtschaftlichen und zweckmäßigen Mitteleinsatz in allen Polizeianhaltezentren gewährleisten zu können.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

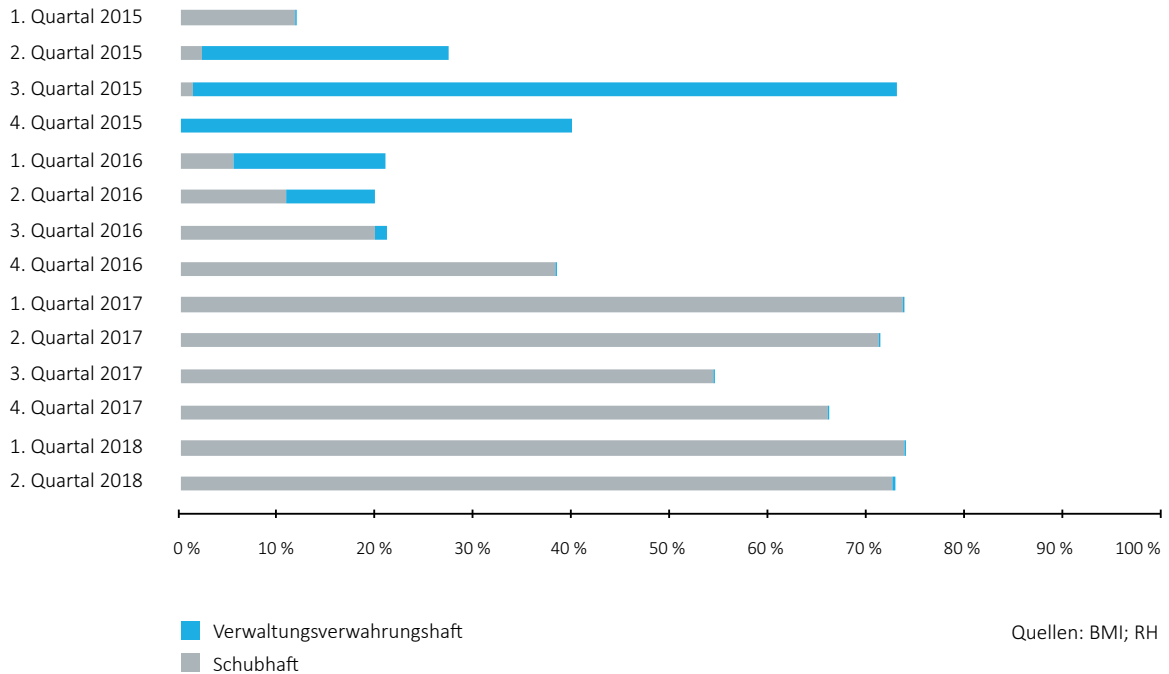
Nutzung des Anhaltezentrums Vordernberg

- 9.1 (1) Da das Anhaltezentrum Vordernberg seit der Eröffnung Anfang 2014 maximal zu 18 % mit Schubhäftlingen ausgelastet gewesen war, hatte der RH in seinem Vorbericht (TZ 29) dem Ministerium empfohlen, in Abstimmung mit der Gemeinde Vordernberg Möglichkeiten für eine alternative Verwendung des Anhaltezentrums auszuarbeiten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, dass alternative Verwendungen des Anhaltezentrums Vordernberg nicht angedacht seien und – auch unter der Annahme einer zukünftig geringeren Auslastung – ohne unverhältnismäßige Eingriffe in die Baustruktur, das Raumkonzept und die Zweckwidmung des Objekts nicht realisiert werden könnten. Infrastrukturlösungen für den Anhaltévollzug bedürften eines langfristigen Planungshorizonts, um adäquat und zweckdienlich umgesetzt werden zu können.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die Auslastung des Anhaltezentrums Vordernberg seit dem Jahr 2015 bis 2018 (erstes Halbjahr) wie folgt entwickelte:

Abbildung 3: Auslastung des Anhaltezentrums Vordernberg



Das Anhaltezentrum Vordernberg war bei einer Haftplatzkapazität von gleichbleibend 193 Plätzen im Jahr 2017 zu durchschnittlich rd. 66 % und im ersten Halbjahr 2018 zu durchschnittlich rd. 74 % mit Schubhäftlingen ausgelastet, wohingegen die Belegung mit Verwaltungsverwahrungshäftlingen gegen null tendierte.

Aufgrund der zunehmenden Gewaltbereitschaft der Schubhäftlinge richtete die Leitung des Anhaltezentrums Vordernberg im Jahr 2018 eine geschlossene Abteilung mit einer Kapazität von 20 Haftplätzen ein und argumentierte, dass damit bereits mit 173 Schubhäftlingen eine 100%ige Auslastung erreicht sei. Dieser Argumentation folgend war das Anhaltezentrum im ersten Halbjahr 2018 zu über 80 % ausgelastet.

Entgegen der ursprünglichen Ziele des Ministeriums für das Anhaltezentrum Vordernberg, nämlich die Unterbringung von Familien sowie länger andauernde Schubhaften für grundsätzlich rückkehrwillige Fremde, waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle keine Familien, sondern ausschließlich Männer in Vordernberg untergebracht. Die durchschnittliche Dauer der Schubhaft lag im ersten Halbjahr 2018 bei rund drei Wochen.

Das Ministerium plante aufgrund der gestiegenen Auslastung mit Schubhäftlingen auch weiterhin keine alternative Verwendung des Anhaltezentrums Vordernberg. Es hatte auch kein Konzept entwickelt, wie mit einer allfällig zukünftig wieder sinkenden Auslastung umzugehen wäre.

- 9.2 Das Ministerium setzte die Empfehlung teilweise um. Die gestiegene verwendungsgemäße Auslastung des Anhaltezentrums Vordernberg mit bspw. durchschnittlich rd. 74 % Schubhäftlingen im ersten Halbjahr 2018 sah der RH positiv. Er erachtete aber weiterhin die Ausarbeitung einer alternativen Verwendung in Anbetracht einer möglichen wieder sinkenden Auslastung als wesentlich. Außerdem hielt er fest, dass die Struktur der untergebrachten Fremden nicht dem ursprünglichen Konzept für das Anhaltezentrum Vordernberg entsprach.

Der RH hielt seine Empfehlung, in Abstimmung mit der Gemeinde Vordernberg Möglichkeiten für eine alternative Verwendung des Anhaltezentrums auszuarbeiten, aufrecht.

- 9.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass alternative Verwendungen nicht angedacht würden und auch ohne unverhältnismäßige Eingriffe in die Baustruktur sowie das Raumkonzept und die Zweckwidmung des Objekts nicht realisiert werden könnten. Die einzig denkbare Variante wäre die komplette Aufgabe und Veräußerung des Anhaltezentrums Vordernberg. Doch selbst bei zukünftig möglicherweise wieder stark rückgängigen Schubhaftzahlen wäre eine solche Entscheidung – wenn sich denn überhaupt ein Interessent für ein derart zweckbestimmtes bauliches Objekt finden würde – nur von vorübergehendem finanziellem Vorteil. Die für einen menschenrechtskonformen Schubhaftvollzug erforderliche Infrastruktur mit den damit verbundenen besonderen Anforderungen könne nicht kurzfristig geschaffen werden. Bei einer nicht vorhersehbaren weltpolitischen Entwicklung, die neuerlich für einen derart hohen und raschen Flüchtlingszustrom sorgen könnte, wären die Möglichkeiten zur zeitnahen Errichtung derartiger Einrichtungen praktisch aussichtslos.

Für einen zeitgemäßen und menschenrechtskonformen Anhaltevollzug sei auch die Schaffung und Erhaltung entsprechender Haftraumkapazitäten, die auch einer Prüfung durch die Volksanwaltschaft und internationale Delegationen (auf Grundlage entsprechend ratifizierter Abkommen) standhalten, erforderlich. Anderenfalls müssten im Anlassfall z.B. Zellen durch Zustellen weiterer Betten überbelegt werden, Häftlinge ungeachtet etwaiger interethnischer Konflikte gemeinsam angehalten werden und könnten jene menschenrechtlichen Standards, zu denen sich Österreich im Allgemeinen und das Ministerium im Besonderen verpflichtet haben, nicht mehr gehalten werden.

- 9.4 Der RH stellte gegenüber dem Ministerium klar, dass ein menschenrechtskonformer Anhaltevollzug eine Selbstverständlichkeit sein muss. Dies steht dem Ausarbeiten von Möglichkeiten einer vorübergehenden alternativen Nutzung des Anhaltezentrum bei sinkender Auslastung allerdings nicht entgegen, sondern stellt den internationalen Rechtsrahmen dar, innerhalb dessen dies zu erfolgen hat.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Sicherheitskonzept des Anhaltezentrum Vordernberg

- 10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 30) empfohlen, für das Anhaltezentrum Vordernberg ein Sicherheitskonzept zu erstellen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte das Ministerium mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das Einsatzkommando Cobra/Direktion für Spezialeinheiten Süd im August 2015 ein Sicherheitskonzept für das Anhaltezentrum Vordernberg erstellt.

Darauf aufbauend setzte die Landespolizeidirektion Steiermark weitere Sicherheitsmaßnahmen wie bspw. bauliche und personelle Anpassungen.

- 10.2 Der RH betrachtete die Empfehlung, für das Anhaltezentrum Vordernberg ein Sicherheitskonzept zu erstellen, als umgesetzt.

Schlussempfehlungen

- 11 Der RH stellte fest, dass das Bundesministerium für Inneres von den elf überprüften Empfehlungen des Vorberichts fünf umsetzte, vier teilweise und zwei nicht umsetzte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2016/22			
TZ	Vorbericht	Follow-up-Überprüfung	
	Empfehlungsinhalt	TZ	Umsetzungsgrad
7	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 Bereichs Fremdenwesen und Asyl erforderlich sind, in der IT-Applikation „Integrierte Fremdenadministration“ erfasst.	2	umgesetzt
8	Es sollten standardmäßig aussagekräftige und differenzierte Statistiken hinsichtlich der aufenthaltsbeendenden Entscheidungen, der Außerlandesbringungen und der Sicherungsmaßnahmen erstellt werden.	2	umgesetzt
9	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.	3	umgesetzt
11 und 12	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.	4	nicht umgesetzt
14	Ausgehend von der Entwicklung der Schubhaftzahlen und der Struktur der Schubhäftlinge (bspw. Herkunftsland, Asylwerbende oder sonstige Fremde, Straffälligkeit) wäre der Bedarf an Schubhaftplätzen in den Polizeianhaltezentren sowie in einem eigenen Anhaltezentrum zu evaluieren.	5	teilweise umgesetzt
17	Es sollte insbesondere im Rahmen der Rechtsberatung und Rückkehrvorbereitung verstärkt darauf hingewirkt werden, dass der Anteil der tatsächlichen Außerlandesbringung von Schubhäftlingen gesteigert werden kann.	6	umgesetzt
18	Durch geeignete Maßnahmen wäre sicherzustellen, dass aufenthaltsbeendende Entscheidungen auch faktisch durchgesetzt werden.	7	teilweise umgesetzt
18	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.	7	teilweise umgesetzt
21	Es sollten zuverlässige und aussagekräftige Daten hinsichtlich der Kosten der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrums Vordernberg sowie insbesondere auch der Schubhaft ermittelt werden.	8	nicht umgesetzt
29	In Abstimmung mit der Gemeinde Vordernberg wären Möglichkeiten für eine alternative Verwendung des Anhaltezentrums auszuarbeiten.	9	teilweise umgesetzt
30	Für das Anhaltezentrum Vordernberg sollte ein Sicherheitskonzept erstellt werden.	10	umgesetzt

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die teilweise oder nicht umgesetzten Empfehlung an das Bundesministerium für Inneres hervor:

- (1) 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. Dabei wäre auch auf die bestmögliche Sicherheit der Häftlinge Bedacht zu nehmen. (TZ 4)
- (2) Ausgehend von der Entwicklung der Schubhaftzahlen und der Struktur der Schubhäftlinge (bspw. Herkunftsland, Asylwerbende oder sonstige Fremde, Straffälligkeit) wäre der Bedarf an Schubhaftplätzen in den Polizeianhaltezentren sowie in einem eigenen Anhaltezentrum zu evaluieren. (TZ 5)
- (3) Durch geeignete Maßnahmen wäre sicherzustellen, dass aufenthaltsbeendende Entscheidungen auch faktisch durchgesetzt werden. (TZ 7)
- (4) Es sollten zuverlässige Informationen über den Verbleib jener Personen, gegen die aufenthaltsbeendende Entscheidungen getroffen wurden, verfügbar gemacht und dafür das IT-System „Integrierte Fremdenadministration“ verwendet werden; insbesondere wären konkrete Überlegungen hinsichtlich der noch offenen Vorgehensweise bei den zur Ausreise verpflichteten Personen unbekanntem Aufenthalts anzustellen. (TZ 7)
- (5) Es sollten zuverlässige und aussagekräftige Daten hinsichtlich der Kosten der Polizeianhaltezentren und des Anhaltezentrums Vordernberg sowie insbesondere auch der Schubhaft ermittelt werden. (TZ 8)
- (6) In Abstimmung mit der Gemeinde Vordernberg wären Möglichkeiten für eine alternative Verwendung des Anhaltezentrums auszuarbeiten. (TZ 9)



Vollzug der Schubhaft mit Schwerpunkt Anhaltezentrum Vordernberg;
Follow-up-Überprüfung



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Juni 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

