

Menschenrechtsbeirat
Bundesministerium für Inneres

Bericht
des Menschenrechtsbeirates
zu den sogenannten
„Problemabschiebungen“

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung

1. Allgemeine Vorbemerkungen
2. Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zum Tod des Marcus Omofuma
3. Weitere Vorgangsweise des Menschenrechtsbeirates
4. Definition des Begriffs „Problemabschiebungen“
5. Statistische Daten

II. Rechtliche Rahmenbedingungen von Abschiebungen im Allgemeinen

III. Durchführung von „Problemabschiebungen“

1. Abschiebungen vor der Aussetzung von „Problemabschiebungen“ mit dem Erlass vom 3. Mai 1999, Zl. 31.200/15-III/16/99
2. Abschiebungen nach Inkrafttreten des Erlasses „Richtlinien für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege (Linienflüge)“ vom 1. Juni 1999, Zl. 19.250/42-GD/99

IV. Maßnahmen zur Verbesserung

1. Ausbildung, Vorbereitung und Weiterbildung der Begleitbeamten und –beamtinnen
2. Kommunikation zwischen den verschiedenen, mit der Abschiebung von Personen befassten Behörden, Personen und Dienststellen
3. Information und Vorbereitung der abzuschiebenden Person
4. Kontaktaufnahme mit dem Zielland
5. Monitoring
6. Auswahl und Organisation der Flugrouten
7. Durchführung von Charterflügen
8. Kontrolle und Überwachung der Durchführung von „Problemabschiebungen“
9. Statistik

V. Empfehlungen des Menschenrechtsbeirates an den Bundesminister für Inneres

VI. Erstellung des Berichtes

VII. Anhänge

1. Anhang 1 „Laufzettel“
2. Anhang 2 Erlass „Beschaffung von Flugtickets“ vom 14. Jänner 1994 Zl. 80.147/15-III/16/94
3. Anhang 3 Erlass „Richtlinien für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege (Linienflüge) vom 1. Juni 1999 Zl. 19.250/42-GD/99
4. Anhang 4 Erlass „Grundsatz Fremdenwesen Abschiebung“ vom 1. Juni 1999 Zl. 31.200/28-III/16/99
5. Anhang 5 Erlass „Charterabschiebungen“ vom 1. September 1999 Zl. 31.200/50-III/16/99
6. Anhang 6 Erlass „Durchführungsrichtlinien für Abschiebungen auf dem Luftwege“ vom 17. September 1999 Zl. 19.250/48-GD/99
7. Anhang 7 Liste der bestehenden Rückübernahmeabkommen

I. Einleitung

Schon in seiner konstituierenden Sitzung am 5. Juli 1999 hat der Menschenrechtsbeirat den Beschluss gefasst, sich ganz allgemein mit den verschiedenen Aspekten der Abschiebung von Personen aus dem Bundesgebiet und insbesondere mit solchen Abschiebungen zu befassen, bei denen aufgrund bestimmter Tatsachen zu gewärtigen ist, dass der Betroffene Widerstand leisten wird. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe „Problemabschiebungen“ mit der Ausarbeitung eines Berichtsentwurfes beauftragt. Wenige Tage später, am 9. Juli 1999, hat dann der Bundesminister für Inneres an den Vorsitzenden des Menschenrechtsbeirates das folgende Schreiben gerichtet:

„ Gemäß § 2 Abs. 2 Z 3 der Menschenrechtsbeirat-Verordnung, BGBl. II Nr. 202/1999, ersuche ich den Menschenrechtsbeirat um die Überprüfung der im Zusammenhang mit dem Tod des Marcus Omofuma gegen die Sicherheitsexekutive erhobenen Vorwürfe unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Menschenrechte. Insbesondere wäre mir daran gelegen zu klären, wie die Sicherheitsexekutive „Problemabschiebungen“ durchsetzen kann ohne

- 1. unverhältnismäßige Mittel anwenden zu müssen;**
- 2. den Eindruck der Voreingenommenheit gegenüber den Betroffenen zu erwecken.“**

1. Allgemeine Vorbemerkungen

Der Menschenrechtsbeirat hat sich – wie bereits erwähnt - unabhängig von diesem Ersuchen des Bundesministers für Inneres auch von sich aus die Aufgabe gestellt, die menschenrechtlichen Aspekte sogenannter „Problemabschiebungen“ zu untersuchen. Schon in der Sitzung des Beirates am 5. Juli 1999 wurde dabei betont, dass die Abschiebung als solche nur ein letzter Schritt in einem längerdauernden Prozess ist, der unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte als Einheit anzusehen ist. Maßgebend und zu berücksichtigen sei damit auch die verfahrensrechtliche „Vorgeschichte“ einer Abschiebung, speziell unter dem Gesichtspunkt des Refoulementverbotes. So gesehen, könnte somit auch eine äußerlich widerstandsfreie Abschiebung im Lichte der Menschenrechte durchaus als problematisch anzusehen sein. Mit diesem Arbeitsauftrag hat sich die dazu eingesetzte Arbeitsgruppe zunächst beschäftigt.

Bei der zweiten Sitzung des Menschenrechtsbeirates am 20. Juli 1999 lag dann das oben zitierte Ersuchen des Bundesminister für Inneres vor, das nach Auffassung des Beirates vom zunächst festgelegten Verständnis des Beirates insofern abweicht, als nach dessen Wortlaut

nur die Phase ab der Durchsetzbarkeit eines rechtskräftigen Bescheides erfasst ist. Um möglichst rasch auf dieses Ersuchen reagieren zu können, wurde die Prüfung dieser Phase vom Beirat vorgezogen.

2. Stellungnahme des Menschenrechtsbeirates zum Tod des Marcus Omofuma

Der Menschenrechtsbeirat ist bestrebt, mit dem vorliegenden Papier Empfehlungen für das Verhalten der Sicherheitsexekutive bei „Problemabschiebungen“ zu geben. Das vom Bundesminister für Inneres an den Menschenrechtsbeirat gerichtete Schreiben umfasst auch das Ersuchen um Überprüfung der im Zusammenhang mit dem Tode des Marcus Omofuma erhobenen Vorwürfe gegen die Sicherheitsexekutive. Der Beirat interpretiert dieses Ersuchen nicht als Aufforderung zur Aufklärung menschlichen Fehlverhaltens im Einzelfall. Er sieht seine Aufgabe vielmehr darin, strukturelle Problemfelder – wenn auch anhand konkreter Vorfälle - zu erkennen und aufzuzeigen und Ereignisse wie den Tod des Marcus Omofuma damit künftig zu verhindern.

Der Beirat hält aus Anlass des Todes des Marcus Omofuma fest, dass der Einsatz von Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung von Abschiebungen, die zu einer ernsten Gefährdung der Gesundheit oder Gefährdung des Lebens des Betroffenen führen, nie mit den Grund- und Freiheitsrechten der Betroffenen vereinbar sein kann. Ebenso sind Maßnahmen, die eine erniedrigende oder unmenschliche Behandlung darstellen, unzulässig und in Widerspruch zu Art. 3 EMRK, selbst wenn damit keine konkrete Gesundheitsgefährdung verbunden ist. Das Verkleben des Mundes stellt immer einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK dar.

3. Weitere Vorgangsweise des Menschenrechtsbeirates

Der Beirat betont ausdrücklich, dass er sich eine Überprüfung und Stellungnahme zur gesamten Problematik nicht nur vorbehält, sondern diesen selbstgestellten Arbeitsauftrag bereits weiterverfolgt. So werden in einem nächsten Schritt die menschenrechtlich relevanten Problemstellungen im Besonderen aus den Bereichen des Non-Refoulements und der Anhaltung in Schubhaft geprüft werden, da der Beirat der Meinung ist, dass die Ursachen für letztlich gesetzte Widerstandshandlungen und Lösungsansätze dagegen auch in einem früheren Stadium zu suchen sind.

Weiters erachtet der Menschenrechtsbeirat Punkt 2 des Ersuchens des Bundesministers für Inneres von so grundlegender Bedeutung für das gesamte Arbeitsfeld der Sicherheitsexekutive, dass der vom Beirat erhobene Anspruch einer seriösen Aufarbeitung noch eingehendere Recherchen und Überlegungen erforderlich macht. Empfehlungen zu dieser Fragestellung werden daher ebenfalls zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

4. Definition des Begriffs „Problemabschiebungen“ *)

Zur Abgrenzung des Prüfungsumfanges war es erforderlich, von einer klaren Begrifflichkeit auszugehen:

„Problemabschiebung“ ist demnach eine Abschiebung, bei der aufgrund bestimmter Tatsachen zu gewärtigen ist, dass der Betroffene Widerstand leisten wird.

Aus gegebenem Anlass beschäftigt sich der vorliegende Bericht jedoch nur mit solchen „Problemabschiebungen“, die auf dem Luftweg erfolgen. Auch bei anderen Abschiebungen kann nach Ansicht des Beirates durchaus zu gewärtigen sein, dass der Betroffene Widerstand leisten wird und deshalb eine „Problemabschiebung“ vorliegt. Dieser Problematik wird sich der Beirat zu einem noch zu wählenden späteren Zeitpunkt widmen.

Eine entsprechende Feststellung der Behörde über das Vorliegen einer „Problemabschiebung“ kann sich auf die „Vorgeschichte“ der abzuschiedenden Person, ihr Verhalten in der Schubhaft und angekündigte oder bereits erfolgte Widerstandshandlungen (z.B. beim ersten Abschiebeversuch) stützen. Maßgeblich können auch die Erwartungen sein, die die Person in Bezug auf ihre Rückkehr in den Zielstaat (z.B.: Furcht vor Menschenrechtsverletzungen) und im Besonderen in ihr gesellschaftliches oder kulturelles Umfeld hat.

*) Da es sich bei „Problemabschiebungen“ stets um das erzwungene Verlassen des Bundesgebietes auf dem Luftweg in Nichtanrainerstaaten handelt, können Zurückweisungen und Zurückschiebungen im vorliegenden Zusammenhang außer Betracht bleiben. Bei der Rückkehr von Personen zur Ausgangsdestination nach einer Zurückweisung kommt Österreich keinerlei Ingerenz zu.

5. Statistische Daten

Von den insgesamt 10.422 Abschiebungen im Jahr 1998 erfolgten 2.889 auf dem Luftweg (27,7 %). Der weitaus überwiegende Teil der Abschiebungen erfolgt problemlos und erfordert auch keine Begleitung.

Über die Zahl der „Problemabschiebungen“ im oben erwähnten Sinne gibt es zur Zeit keine Statistik. Zu erwähnen ist, in diesem Zusammenhang, dass der Bundesminister für Inneres in Beantwortung einer dringlichen parlamentarischen Anfrage der Grünen vom 10. Mai 1999, betreffend den Tod von Marcus Omofuma, Nachstehendes festgehalten hat: „Die überwiegende Zahl der Abschiebungen auf dem Luftweg erfordert keine Begleitung durch Exekutivbeamte. Bei rund 2900 Abschiebungen im vergangenen Jahr mussten rund 10 % der Abgeschobenen begleitet werden.“ (Dieser Prozentanteil wurde aufgrund einer Schätzung, ausgehend von den Daten der BPD Wien angenommen: Im Bereich dieser Behörde wurden im Jahr 1998 41 Abschiebungen auf dem Luftwege begleitet. Dabei ist zu betonen, dass es sich bei begleiteten Abschiebungen auf dem Luftweg nicht zwangsläufig um „Problemabschiebungen“ handelt, vielmehr werden abzuschiebende Personen von bestimmten Fluglinien [z.B.: AUA, Lauda-Air, Tyrolean und Lufthansa] nur unter der Voraussetzung befördert, dass in jedem Fall eine Begleitung durch die Sicherheitsexekutive sichergestellt ist.) Bei vorsichtiger Schätzung ließe sich daraus weiter ableiten, dass die Zahl der „Problemabschiebungen“ jährlich rund 100 betragen dürfte.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen von Abschiebungen im Allgemeinen

Wie oben dargestellt, befasst sich dieser Bericht ausschließlich mit den „Problemabschiebungen“ auf dem Luftwege. Zum besseren Verständnis der letzten Phase der zwangsweisen Durchsetzung des rechtskräftigen Ausweisungs- oder Aufenthaltsverbotsbescheides erscheint es dem Beirat jedoch zweckmäßig, die dafür insgesamt maßgeblichen rechtlichen Rahmenbedingungen darzustellen:

Bei jeder aufenthaltsbeendenden Maßnahme einschließlich der Abschiebung sind die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte des Betroffenen zu beachten. Es handelt sich dabei insbesondere um die Art 2, Art. 3 und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention-EMRK (Recht auf Leben; Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung – Folterverbot; Recht auf Privat- und Familienleben), Art. I des Bundesverfassungsgesetzes vom 3. Juli 1973 zur Durchführung des Internationalen

Übereinkommens zur Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, Art. 14 EMRK (Gleichbehandlungsgebot).

Die materiellrechtlichen Rechtsgrundlagen finden sich im Asylgesetz (AsylG) und Fremden-Gesetz (FrG). Jeder Abschiebung aus Österreich geht ein Verfahren zur Aufenthaltsbeendigung - in Form der Ausweisung (§§ 33 und 34 FrG) oder der Verhängung eines Aufenthaltsverbotes (§ 36 FrG) - voraus.

Von solchen Maßnahmen können folgende Gruppen von Personen betroffen sein:

- Abgewiesene Asylwerber: Personen, deren Asylantrag rechtskräftig abgewiesen ist und bei denen die Asylbehörde – allenfalls auch nach Entscheidung des unabhängigen Bundesasylsenates – gemäß § 8 AsylG festgestellt hat, dass eine Abschiebung in den Herkunftsstaat zulässig ist. Darüber hat die Asylbehörde immer abzusprechen. Gegen die Betroffenen ist eine Ausweisung oder ein Aufenthaltsverbot zu erlassen. Personen, deren Asylantrag rechtskräftig zurückgewiesen wurde, können dabei außer Betracht bleiben, da ihnen entweder ein Asylverfahren in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union offen steht (Dubliner Übereinkommen) oder für sie Drittstaatsicherheit festgestellt wurde und ihnen deshalb ein Asylverfahren in einem sicheren Drittstaat offen steht.
- Personen, die illegal nach Österreich eingereist sind und sich daher nicht rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten und
- Personen, die sich ursprünglich rechtmäßig in Österreich (z.B. als Arbeitsmigranten und -migrantinnen, Familienangehörige, Studenten und Studentinnen oder Private) aufgehalten haben und bei denen nunmehr ein Grund zur Aufenthaltsbeendigung vorliegt.

Verlassen all diese Personen nach Eintritt der Durchsetzbarkeit des Aufenthaltsverbotes oder der Ausweisung das Bundesgebiet nicht freiwillig, kann die aufenthaltsbeendende Maßnahme durch Abschiebung (§ 56 FrG) der Person durchgesetzt werden.

Bevor eine Person tatsächlich abgeschoben wird, steht ihr folgendes Rechtsschutzinstrumentarium zur Verfügung:

Keine Person darf vor rechtskräftiger Beendigung des Asylverfahrens abgeschoben werden (§ 21 Abs. 2 AsylG). Jede abweisende Asylentscheidung hat immer auch eine Entscheidung darüber zu enthalten, ob die Abschiebung in den Herkunftsstaat zulässig ist (§ 8 AsylG). Die Abschiebung ist dann nicht zulässig, wenn der Betroffene Gefahr laufe, einer unmenschlichen Behandlung oder Strafe oder der Todesstrafe unterworfen zu werden (§ 57 FrG).

Personen, die sich nicht rechtmäßig in Österreich aufhalten, aber keinen Asylantrag gestellt haben, können einen Antrag stellen (§ 75 FrG), die Fremdenpolizeibehörde möge mit Bescheid feststellen, dass die Person in einem von ihr bezeichneten Staat entweder Gefahr laufe einer unmenschlichen Behandlung oder Strafe oder der Todesstrafe unterworfen zu sein oder dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass dort ihr Leben oder ihre Freiheit aus Gründen der Rasse, der Religion, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, seiner politischen Ansichten, bedroht wäre. Ist dies der Fall, ist eine Abschiebung in diesen Staat unzulässig. Die Prüfung, ob eine solche Gefahr vorliegt, ist außerdem von Amts wegen nach dem der Behörde zur Verfügung stehenden Wissensstand vorzunehmen (§ 57 FrG). Personen, deren Abschiebung aus den genannten Gründen unzulässig ist, ist von Amts wegen ein Abschiebungsaufschub (§§ 40 und 42 FrG) zu gewähren.

Sollte die Person Beschwerde an den Verfassungs- oder Verwaltungsgerichtshof erhoben haben und sollte der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuerkannt worden sein (§ 30 VwGG, § 85 VfGG), darf eine rechtskräftige Ausweisung oder ein rechtskräftiges Aufenthaltsverbot nicht durchgesetzt werden. Die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sind effektuierbar, wenn der Beschwerde kein Erfolg beschieden war oder solange die Entscheidung über die Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung nicht zugestellt ist.

In jenen Fällen, in denen die Person zu erkennen gibt, dass sie sich seiner Abschiebung widersetzen werde, muss ihre Ausreise durch begleitende Exekutivbeamte und -beamtinnen überwacht und allenfalls auch mit Zwang durchgesetzt werden (§ 60 FrG).

Eine weitere wichtige rechtliche Grundlage für Luftabschiebungen ist das Abkommen über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen (Tokioter Abkommen). Gemäß Art 6 Abs. 1 dieses Abkommens kann der verantwortliche Pilot, um die Ordnung und Disziplin an Bord aufrecht zu erhalten, gegenüber einer Person

angemessene Maßnahmen, einschließlich Zwangsmaßnahmen, treffen. Gemäß Abs. 2 kann er von anderen Besatzungsmitgliedern verlangen oder sie ermächtigen sowie Fluggäste auffordern oder ermächtigen, jedoch nicht von ihnen verlangen, ihn bei Zwangsmaßnahmen gegen eine Person, der gegenüber er hierzu befugt ist, zu unterstützen. Besatzungsmitglieder und Fluggäste können auch ohne diese Ermächtigung angemessene vorbeugende Maßnahmen treffen, wenn sie ausreichende Gründe für die Annahme haben, dass ein solches Vorgehen unmittelbar notwendig ist, um die Sicherheit des Luftfahrzeugs oder der Personen oder Sachen an Bord zu gewährleisten.

Den begleitenden Beamten und Beamtinnen kommt somit in dieser Phase keine eigenständige Befugnis zur Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt zu. Sie können aber einer diesbezüglichen Aufforderung des verantwortlichen Piloten Folge leisten oder im Rahmen einer ihnen vom Piloten erteilten Ermächtigung Zwangsmaßnahmen treffen. Somit ergibt sich eine klare Trennlinie zwischen den Verpflichtungen der Besatzungsmitglieder (der Kapitän kann „verlangen“) und allen anderen Personen an Bord (der Kapitän kann sie „auffordern oder ermächtigen“). Diese Unterscheidung ist insofern von Relevanz, als die Angehörigen des Gendarmerieeinsatzkommandos (GEK) durch vertragliche Vereinbarung mit Austrian Airlines als Besatzungsmitglieder gelten und deshalb demselben Regime unterliegen.

Ab dem Öffnen der Flugzeugtüren in einem Transit- oder Zielland sind ausschließlich die Behörden dieses Landes zur Vornahme von Hoheitsakten zuständig. Den österreichischen Begleitbeamten und –beamtinnen kommt daher in diesem Zusammenhang keinerlei Befugnis zur Setzung von Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt zu.

In Transitländern, mit denen ein Durchbeförderungsabkommen oder ein Rückübernahmeabkommen mit Durchbeförderungsbestimmungen besteht, können die staatlichen Organe unter den im jeweiligen Abkommen festgelegten Voraussetzungen ersucht werden, die Durchbeförderung zu übernehmen. Die begleitenden Beamten und Beamtinnen werden diesfalls von den Sicherheitsorganen des Transitlandes unterstützt. Soweit die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt erforderlich ist, werden diese Maßnahmen von den Organen des Transitlandes gesetzt. (Eine Übersicht über die bestehenden Abkommen ist dem Bericht als Anhang 7 angeschlossen.)

III. Durchführung von „Problemabschiebungen“

1. Abschiebungen vor der Aussetzung von „Problemabschiebungen“ mit dem Erlass vom 3. Mai 1999, Zl. 31.200/15-III/16/99

Bis zum 1. Juni 1999 gab es – abgesehen von dem unten dargestellten Erlass über die Kostenverrechnung bei der Beschaffung von Flugtickets - keine generellen Anweisungen betreffend die Vorgangsweise der Organe der Sicherheitsexekutive bei Abschiebungen. Die Bundesgendarmerie setzte für Abschiebungen Beamte des Gendarmerieeinsatzkommandos (GEK) und der Sondereinsatzgruppen (SEG) bei den Landesgendarmeriekommanden ein, die seit November 1981 als Sicherheitsbeauftragte Flüge und Luftfahrzeuge österreichischer Luftverkehrsunternehmungen sichern und begleiten. Diese Beamten wurden für die Erfüllung dieser Aufgabe gesondert geschult. Die Bundespolizei beauftragte zumeist Kriminalbeamte, der Bundespolizeidirektionen und vereinzelt auch Sicherheitswachebeamte mit der Begleitung; diese Beamten wurden dafür nicht eigens geschult.

Die Beschaffung von Flugtickets für abzuschiebende Personen und die Begleitbeamten und – beamtinnen wird seit 19. Jänner 1994 im Erlass „Kostenverrechnung in fremdenpolizeilichen Angelegenheiten; Beschaffung von Flugtickets“ (Zl. 80.147/15 – III 16/ 94) geregelt. Das Bundesministerium für Inneres hat mit dem Reisebüro TOUROPA AUSTRIA eine Vereinbarung hinsichtlich der zentralen Beschaffung von Flugtickets für abzuschiebende Personen getroffen. Gem. Pkt. II. 1. des Erlasses soll TOUROPA AUSTRIA möglichst rasch einen Flug (zum günstigsten Tarif) buchen.

2. Abschiebungen nach Inkrafttreten des Erlasses „Richtlinien für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege (Linienflüge)“ vom 1. Juni 1999, Zl. 19.250/42-GD/99

Am 1. Mai 1999 verstarb der nigerianische Staatsbürger Marcus Omofuma beim Versuch, ihm nach Nigeria abzuschieben. Daraufhin wurden ab 3. Mai 1999 jene Abschiebungen, bei denen Widerstand zu erwarten war, erlassmäßig ausgesetzt (Zl. 31.200/15-III/16/99). Ferner erteilte der Bundesminister für Inneres den Auftrag, Richtlinien und Verhaltensregeln für Abschiebungen auf dem Luftweg auszuarbeiten. Mit dem Erlass „Grundsatz Fremdenwesen Abschiebung“ vom 1. Juni 1999, Zl. 31.200/28-III/16/99, wurde der angeordnete Abschiebungsstopp aufgehoben und „Richtlinien für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege (Linienflüge)“ Zl. 19.250/42-GD/99 erlassen. Diese Anordnungen erläutern die bestehenden Rechtsgrundlagen und geben den Beamten und

Beamtinnen der Sicherheitsexekutive und den Behörden, die mit der Abschiebung von Personen befasst sind, Vorgaben zur Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege (Linienflüge).

Die Durchführungsrichtlinien für Abschiebungen auf dem Luftwege (Zl. 19.250/48-GD/99) vom 17. September 1999 legen die Abgrenzung der Zuständigkeit zur Durchführung der Abschiebungen der Bundespolizei einerseits und der Bundesgendarmerie andererseits fest.

Für „Charterabschiebungen“ erging am 1. September 1999 (Zl. 31.200/50 – III/ 16/ 99) ein Erlass, in dem normiert wird, dass diese Art der Abschiebung für folgende Gruppen in Betracht kommt:

- Personen, bei denen eine Abschiebung auf dem Luftweg mit Linienflug abgebrochen werden musste und
- Personen, bei denen bereits im Rahmen des fremdenpolizeilichen Verfahrens klar erkennbar ist, dass sie sich der Abschiebung unter Einsatz physischer Gewalt widersetzen werden und eine Linienabschiebung von vornherein nicht durchführbar ist.

IV. Maßnahmen zur Verbesserung

Wie oben erwähnt gab es bis zum 1. Juni 1999 – abgesehen von einem Erlass über die Kostenverrechnung bei der Beschaffung von Flugtickets - keine generellen Anweisungen betreffend die Vorgangsweise der Organe der Sicherheitsexekutive bei Abschiebungen.

Unabhängig von der Eigenverantwortung jedes Beamten für seine und jeder Beamtin für ihre Handlungen im Hinblick auf die Wahrung der Menschenrechte ist es für den Beirat nicht nachvollziehbar, warum die Beamten bei der Erfüllung dieser sehr schwierigen Aufgabe seitens der vorgesetzten Stellen nicht durch Schulungsmaßnahmen oder die Erlassung von Richtlinien unterstützt wurden.

Der Umstand, dass - im Vergleich zur Situation vor dem 3. Mai 1999 - nunmehr drei neue Erlässe ergangen sind und spezifische Schulungen durchgeführt wurden, die sich mit der Problematik der Abschiebungen auf dem Luftweg auseinandersetzen, zeugt von den Bemühungen des Bundesministers für Inneres diesen Mangel zu beheben. Die nunmehr getroffenen Maßnahmen werden vom Menschenrechtsbeirat als Schritt in die richtige Richtung gewertet.

Aus der Sicht des Menschenrechtsbeirates sind jedenfalls die nachfolgend angeführten Aspekte von grundlegender Bedeutung für eine Verbesserung der menschenrechtlichen Standards bei „Problemabschiebungen“ sind. Teilweise sind diese Gesichtspunkte bereits von den vom Bundesministerium für Inneres getroffenen Maßnahmen erfasst; nach Auffassung des Menschenrechtsbeirates sollten die gesetzten Maßnahmen jedoch weiter verbessert und ergänzt werden. Ohne den Anspruch auf eine abschließende Beurteilung zu erheben, erscheinen dem Menschenrechtsbeirat vor allem die folgenden Ansatzpunkte für eine Verbesserung der menschenrechtlichen Standards bei der Durchführung von „Problemabschiebungen“ bedeutsam:

1. Ausbildung, Vorbereitung und Weiterbildung der Begleitbeamten und -beamtinnen
2. Kommunikation zwischen den verschiedenen, mit der Abschiebung befassten Behörden, Personen und Dienststellen
3. Information und Vorbereitung der abzuschiebenden Person
4. Kontaktaufnahme mit dem Zielland
5. Monitoring
6. Auswahl und Organisation der Flugrouten
7. Durchführung von Charterflügen
8. Kontrolle und Überwachung der Durchführung von „Problemabschiebungen“
9. Statistik

1. Ausbildung, Vorbereitung und Weiterbildung der Begleitbeamten und –beamtinnen

1.1. Grundlegende Erwägungen des Beirates

Die Durchführung von Abschiebungen, die mit Zwang durchgesetzt werden, stellt wegen der Intensität des Eingriffs in die Menschenrechte der abzuschiebenden Person besondere Anforderungen an die Begleitbeamten und –beamtinnen. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, ist eine spezifische Ausbildung erforderlich. Es müssen insbesondere Kenntnisse der Rechte der abzuschiebenden Person (siehe Punkt II. Rechtliche Rahmenbedingungen) sowie der Befugnisse der Beamten und Beamtinnen, Wissen über die Situation und Handlungsmöglichkeiten im Zielland, Kommunikations- und Konfliktlösungsfähigkeit, Sprachkenntnisse zur Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten mit der abzuschiebenden Person und einschlägige medizinische Kenntnisse vermittelt werden. Diese

Ausbildungsinhalte sollten von den Beamten und Beamtinnen gemeinsam mit „gemischten Teams“ (bestehend aus interne und externe Expertinnen und Experten) erarbeitet werden.

Übergeordnetes Ziel der gesamten Ausbildung muss die Nutzung des vorhandenen und die Entwicklung des weiterführenden Deeskalationspotentials der Beamten und Beamtinnen sein. In diesem Sinne erscheint es keineswegs erforderlich in allen Fällen, in denen die betreffende Person Widerstand zu leisten beabsichtigt, Zwangsmaßnahmen zu setzen. Vielmehr kann es durchaus ausreichen den Betroffenen oder die Betroffene davon zu überzeugen, dass die Abschiebungsentscheidung endgültig ist.

Die Schulung wäre regelmäßig zu wiederholen, wobei in den Folgeschulungen auf gewonnene Erfahrungen der Beamten und Beamtinnen zurückzugreifen sein wird. Ferner sollten wichtige Erkenntnisse auf allen einschlägigen Wissensgebieten, insbesondere solche aus dem Bereich der Medizin, in die Schulungsunterlagen und -module einfließen.

Der Bericht der Einrichtung der Innenrevision im Bundesministerium für Inneres (Punkt 8) sollte als Sondermodul in die Aus- und Weiterbildung aufgenommen werden.

1.2. Veranlasste Maßnahmen des BMI

Mit Erlass des BMI vom 1. Juni 1999 (Richtlinien für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege – Linienflüge) wurde nunmehr festgelegt, dass ausschließlich entsprechend ausgebildete Beamte und Beamtinnen für Abschiebungen auf dem Luftweg einzusetzen sind. Es wurden dementsprechend Mitglieder des Gendarmerieeinsatzkommandos (GEK), der Sondereinsatzgruppen der Landesgendarmeriekommanden (SEG), der Mobilen Einsatzkommanden (MEK) bei den Bundespolizeidirektionen und der Alarmabteilung in Wien (WEGA) in je einwöchigen Ausbildungen auf diese spezifische Aufgabe vorbereitet.

Die Schulung umfasste die rechtlichen Grundlagen, psychologische Aspekte, Konfliktmanagement, Erste-Hilfe Ausbildung, verhältnismäßiger Einsatz der Anwendung einsatzbezogener Körperkraft, spezielles Englisch, Emergency-Training.

1.3. Empfehlungen des Beirates

- Der Beirat empfiehlt regelmäßige Folgeschulungen in angemessenen Zeiträumen (mindestens einmal jährlich) unter Einbeziehung der von den für diese Tätigkeit eingesetzten Beamten und Beamtinnen gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen.
- Der Beirat empfiehlt, den Bericht der Einrichtung der Innenrevision im Bundesministerium für Inneres (siehe Punkt 8) und daraus zu ziehende Schlüsse in die Schulungsunterlagen aufzunehmen und in einem Sondermodul zu bearbeiten.
- Der Beirat empfiehlt einschlägige medizinische Erkenntnisse, wie etwa die Gefahr des Eintrittes eines Schockzustandes bei gefesselten Personen, in die Schulungen einzubeziehen.
- Der Beirat empfiehlt, den Unterricht in größerem Ausmaß als bislang durch gemischte Teams zu gestalten.
- Der Beirat empfiehlt, Mitgliedern des Menschenrechtsbeirates und seiner Kommissionen die Teilnahme an Schulungen zu eröffnen.
- Der Beirat empfiehlt, die Vermittlung von Sprachkenntnissen zur Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeit mit der abzuschiebenden Person in die Schulung einzubeziehen.
- Der Beirat empfiehlt, den Beamten und Beamtinnen in den Schulungen Wissen über die Situation und die Handlungsmöglichkeiten im Zielland zu vermitteln.
- Der Beirat empfiehlt, die einschlägige Judikatur der unabhängigen Verwaltungssenate, der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts (VfGH, VwGH) sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) in die Schulungen einzubeziehen.

2. Kommunikation zwischen den verschiedenen, mit der Abschiebung befassten Behörden, Personen und Dienststellen

2.1. Grundlegende Erwägungen des Beirates

Die Kommunikation zwischen allen, mit der Abschiebung von Personen befassten Behörden, Personen und Dienststellen ist für die korrekte Durchführung einer solchen Maßnahme von vorrangiger Bedeutung. Es ist wesentlich, dass alle Beteiligten in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht über denselben Informationsstand verfügen. In diesem Sinne wären die Schubhaftbetreuer und –betreuerinnen vom Termin der Abholung der abzuschiebenden Person zu informieren, um ihnen die Möglichkeit zu geben, bei der ersten Kontaktaufnahme

der Begleitbeamten und –beamtinnen mit der abzuschiebenden Person anwesend zu sein. Dies würde einen wichtigen Beitrag zur Beruhigung und Deeskalation der Situation bilden.

Kenntnisse über die Wesensart und die Lebensumstände der abzuschiebenden Person sind entscheidend, um deren künftiges Verhalten besser einschätzen zu können. Dafür ist wichtig das Wissen jener Personen, die kontinuierlich Kontakt mit der nunmehr abzuschiebenden Person hatten und haben, einzubeziehen. Hier ist insbesondere an die Beamten und Beamtinnen der Polizeigefangenenhäuser und an die Schubhaftbetreuer und –betreuerinnen zu denken. Es ist hervorzuheben, dass gerade die Wahrnehmungen und gewonnenen Erkenntnisse der Schubhaftbetreuer und –betreuerinnen von Bedeutung sind, um einer Eskalation entgegenzuwirken. Durch deren Einbeziehung kann die psychische und physische Belastung verringert werden, der die abzuschiebende Person ausgesetzt ist.

2.2. Veranlasste Maßnahmen des BMI

Pkt. 2.1. des Erlasses „Grundsatz Fremdenwesen Abschiebung“ sieht die Erstellung eines Laufzettels vor. In diesem „Laufzettel“ sind in kurzer und prägnanter Form die für die Abschiebung maßgeblichen Tatsachen und Verfahrensschritte von der jeweils im Laufe des Verfahrens befassten Behörde einzutragen („Laufzettel“ siehe Anlage 3); dieser „Laufzettel“ „begleitet“ den Vorgang der Abschiebung bis zu dessen Abschluss.

2.3. Empfehlungen des Beirates

- Der Beirat empfiehlt, den bislang nur auf der Seite der Behörden bestehenden Informationsstand auf den Betroffenen und die Schubhaftbetreuer und –betreuerinnen zu erweitern.
- Der Beirat empfiehlt im Besonderen, die Schubhaftbetreuer und -betreuerinnen durch die zuständigen Beamtinnen und Beamten des Polizeigefangenenhauses oder gerichtlichen Gefangenenhauses unverzüglich vom Termin der Abholung informieren zu lassen.
- Der Beirat empfiehlt den „Laufzettel“ um eine Rubrik zu erweitern, in der relevante Wahrnehmungen und Erkenntnisse aus dem Bereich der Schubhaftbetreuung aufscheinen. Zur konkreten Festlegung der Inhalte für den Laufzettel sollten mit Vertretern und Vertreterinnen der Schubhaftbetreuungsorganisationen Gespräche geführt werden.

3. Information und Vorbereitung der abzuschiebenden Person

3.1. Grundlegende Erwägungen des Beirates

Um einer Eskalation vorzubeugen, sollten all jene Faktoren, die Widerstand gegen die Abschiebung hervorrufen, gemindert werden.

Jeder abzuschiebenden Person sollten Zeitpunkt und Modalitäten der Abschiebung (Flugroute, Zeit der Ankunft, Begleitung) in formalisierter Weise durch die Behörde mitgeteilt werden. Dadurch soll der Person ermöglicht werden, persönliche Angelegenheiten vor der Abschiebung zu regeln. Darüber hinaus sollte der abzuschiebenden Person aber auch klargemacht werden, dass die Entscheidung eine endgültige ist und dass die Organe der Sicherheitsexekutive befugt sind, diese erforderlichenfalls mit Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. In diesem Sinne wird es bei „Problemabschiebungen“ gegebenenfalls erforderlich sein, der abzuschiebenden Person deutlich auseinanderzusetzen, dass zwar die Abschiebung mit einem Linienflug durch aktiven oder passiven Widerstand vereitelt werden kann, dass dies jedoch nichts daran zu ändern vermag, dass die Abschiebung dann mit einem gesonderten Charterflug erfolgen wird. Es soll deutlich werden, dass es auch an der abzuschiebenden Person liegt, die Eingriffsintensität der Abschiebung zu beeinflussen. Das Erkennen der Endgültigkeit der Entscheidung kann dazu beitragen, die Widerstandsbereitschaft zu mindern.

Es ist davon auszugehen, dass sich die abzuschiebende Person bisher hauptsächlich auf die Verlängerung ihres Aufenthaltes in Österreich und die Organisation dieses Aufenthaltes konzentriert hat. Da das Verfahren bis zur tatsächlichen Durchführung der Abschiebung häufig lange dauert, und sich die abzuschiebenden Personen dementsprechend lange in Österreich aufhalten, benötigt die abzuschiebende Person für die Vorbereitung ihrer Rückkehr in das Zielland Unterstützung. Zweckmäßig erscheint es, der abzuschiebenden Person Informationen über die Möglichkeit allfälliger Unterstützung in materieller und ideeller Hinsicht und erforderlichenfalls spezielle Informationen über die aktuelle Situation im Zielland zu geben.

3.2. Veranlasste Maßnahmen des BMI

Im Erlass vom 1. Juni 1999 und in den hiezu ergangenen Durchführungsrichtlinien vom 17. September 1999 ist vorgesehen, dass die Kontaktaufnahme der Begleitbeamten und -

beamtinnen mit der abzuschiebenden Person rechtzeitig zu erfolgen hat, um diese auf den Abschiebevorgang in psychologischer Hinsicht vorzubereiten. Weiters wird in diesem Erlass festgehalten: „Die Organe haben sich davon zu überzeugen, ob der Fremde hygienisch versorgt und ernährt worden ist, sowie seinen menschlichen Bedürfnissen nachkommen konnte.

3.3. Empfehlungen des Beirates

- Der Beirat empfiehlt, die Schubhaftbetreuer und –betreuerinnen zum Kontaktgespräch der Begleitbeamten und –beamtinnen mit der abzuschiebenden Person beizuziehen.
- Der Beirat empfiehlt, jeder abzuschiebenden Person Zeitpunkt und Modalitäten der Abschiebung (Flugroute, Zeit der Ankunft, Begleitung) in formalisierter Weise durch die Behörde mitzuteilen.
- Der Beirat empfiehlt, die abzuschiebende Person im Besonderen darüber zu informieren, dass die Entscheidung eine endgültige ist und dass die Organe der Sicherheitsexekutive befugt sind, die Entscheidung erforderlichenfalls mit Zwangsmaßnahmen durchzusetzen sowie dass die abzuschiebende Person durch ihr Verhalten die Eingriffsintensität der Abschiebung beeinflussen kann.
- Der Beirat empfiehlt der abzuschiebenden Person Informationen über die Möglichkeit allfälliger Unterstützung in materieller und ideeller Hinsicht und erforderlichenfalls spezielle Informationen über die aktuelle Situation im Zielland zu geben. Dabei sollten die Schubhaftbetreuungsorganisationen um Unterstützung ersucht werden.

4. Kontaktaufnahme mit dem Zielland

4.1. Grundlegende Erwägungen des Beirates

Für den Zeitraum nach der Landung im Zielland ist eine problemlose Beendigung der Abschiebung für den Betroffenen und die sichere Heimreise für die Beamten und Beamtinnen zu gewährleisten.

4.1.1. Unterstützungsleistungen für den Betroffenen: Es sollten Vorkehrungen getroffen werden, dass die nunmehr abgeschobene Person über die erforderlichen Subsistenzmittel für das unmittelbare Fortkommen in den ersten Tagen im Zielland verfügt. In diesem Sinne wäre bei der Festlegung der Bezahlung der Schubhaftkosten durch den Betroffenen gemäß § 103

Abs. 1 FrG, jedenfalls § 2 Abs. 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VVG), anzuwenden: § 2 Abs 2 VVG sieht vor, dass Geldleistungen nur insoweit zwangsweise eingebracht werden dürfen, als dadurch der notdürftige Unterhalt des Verpflichteten nicht gefährdet wird.

Sofern die abgeschobene Person ihren Unterhalt nicht aus eigenem oder mit Unterstützung Dritter bestreiten kann, sollte ihr nach der Landung eine dem Lebensstandard des Landes entsprechende Überbrückungshilfe gewährt werden. Bei der Ausarbeitung möglicher Modelle für derartige Überbrückungshilfen sollten von ausländischen Modellen und dabei gewonnenen Erfahrungen ausgegangen werden (z.B.: Belgien).

Zur Unterstützung der abgeschobenen Person im Zielland sollten die nichtstaatlichen Organisationen der Zielländer eingebunden werden, da die Unterstützung vor Ort erfahrungsgemäß leichter zu organisieren ist. Es sollte geprüft werden, inwieweit dafür die Kooperationsmöglichkeiten internationaler Organisationen (z.B. UNHCR, IOM), österreichischer Vertretungsbehörden und nichtstaatlicher Organisationen im jeweiligen Zielland genutzt werden könnten. Die dafür erforderlichen finanziellen Mittel sollten zur Verfügung gestellt werden.

4.1.2. Unterstützungsleistungen für Beamte und Beamtinnen: Häufig haben die Begleitbeamten und –beamtinnen Probleme bei der Ankunft im Zielland, da von den Behörden des Ziellandes nicht oder nur mangelhaft unterstützt werden. Diese Unterstützung sollte in strukturierter Form in Zusammenarbeit mit den österreichischen Vertretungsbehörden in den Zielländern gesichert werden. Soweit Österreich in solchen Ländern keine eigene Vertretungsbehörde eingerichtet hat, ist erforderlichenfalls die Kooperation im europäischen Kontext zu suchen. Weiters wird der Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Zielländern angeregt. Diese Maßnahmen sollten jedoch nur dann in Betracht gezogen werden, wenn dies der Arbeitserleichterung der Beamten und Beamtinnen dient und die Situation des Betroffenen nicht gefährdet.

4.2. Veranlasste Maßnahmen des BMI

Im Richtlinienenerlass vom 1. Juni 1999 ist vorgesehen, dass allen Begleitbeamten und –beamtinnen Dienstpässe auszustellen, für unvorhersehbare Barauslagen während des Abschiebevorganges ausreichend finanzielle Mittel und die für die Abschiebung erforderlichen Ausrüstungsgegenstände wie z.B. Reisetasche, Reiseapotheke, Erste-Hilfe

Unterlagen, zur Verfügung zu stellen sind. Auch Maßnahmen der medizinischen Prophylaxe für die Begleitbeamten und –beamtinnen sind vorgesehen.

4.3. Empfehlungen des Beirates

- Der Beirat empfiehlt, zur Unterstützung der Begleitbeamten und – beamtinnen im Zielland die rechtzeitige - im Wege des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten durchzuführende - Kontaktaufnahme mit den österreichischen Vertretungsbehörden im Zielland. Sofern Österreich im Zielland keine eigene Vertretungsbehörde eingerichtet hat, sollte die Kooperation im europäischen Kontext gesucht werden.
- Der Beirat empfiehlt Verhandlungen zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Zielländern, wenn dies der Arbeitserleichterung der Beamten und Beamtinnen dient und die Rechte der Betroffenen nicht gefährdet.
- Der Beirat empfiehlt, Vorkehrungen zu treffen, um der abgeschobenen Person die erforderlichen Subsistenzmittel für das unmittelbare Fortkommen in den ersten Tagen im Zielland zu sichern. Bei der Ausarbeitung möglicher Modelle für derartige Überbrückungshilfen sollte von ausländischen Modellen und den dabei gewonnenen Erfahrungen ausgegangen werden (z.B.: Belgien).
- Der Beirat empfiehlt, zu prüfen, inwieweit internationale Organisationen (z.B. UNHCR, IOM), österreichische Vertretungsbehörden und nichtstaatliche Organisationen ihre Kooperationsmöglichkeiten im jeweiligen Zielland nutzen könnten, um das Fortkommen der abgeschobenen Person vor Ort zu erleichtern. Die dafür erforderlichen finanziellen Mittel sollten zur Verfügung gestellt werden.

5. Monitoring

5.1. Grundlegende Erwägungen des Beirates

Informationen über die Situation abgeschobener Personen im Zielland stellen eine wichtige Erkenntnisquelle für die Ausbildung der Beamten und Beamtinnen, aber auch für die Vorbereitung abzuschiebender Personen in Österreich dar. Die Erhebung dieser Informationen könnte durch österreichische Vertretungsbehörden, internationale Organisationen (z.B. UNHCR, IOM) und nichtstaatliche Organisationen vor Ort geleistet werden.

5.2. Veranlasste Maßnahmen des BMI

In diesem Bereich konnten keine Maßnahmen festgestellt werden.

5.3. Empfehlungen des Beirates

- Der Beirat empfiehlt, Informationen über die Situation abgeschobener Personen im Zielland einholen zu lassen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse in die Ausbildung der Beamten und Beamtinnen und in die Vorbereitung abzuschiebender Personen in Österreich einzubeziehen. Ferner sollten die dabei gewonnenen Informationen in künftige behördliche Entscheidungen einfließen.
- Der Beirat empfiehlt, entsprechende Monitoring-Modelle zu entwickeln, dabei mit österreichischen Vertretungsbehörden, internationalen Organisationen (z.B. UNHCR, IOM) und nichtstaatlichen Organisationen zusammenzuarbeiten und die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

6. Auswahl und Organisation der Flugrouten

6.1. Grundlegende Erwägungen des Beirates

Bei der Wahl der Flugrouten ist im Hinblick auf die Länge des Flugs und die Anzahl der Zwischenstopps die Belastung der abzuschiebenden Person und der Begleitbeamten und -beamtinnen möglichst gering zu halten.

Darüber hinaus ist auf die bestehenden Rückübernahme- und Durchbeförderungsabkommen Bedacht zu nehmen, um den Begleitbeamten und -beamtinnen die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern.

6.2. Veranlasste Maßnahmen des BMI

Das Bundesministerium für Inneres hat mit dem Reisebüro TOUROPA AUSTRIA eine Vereinbarung zur zentralen Beschaffung von Flugtickets für abzuschiebende Personen getroffen. Gem. Pkt. II. 1. des Erlasses „Kostenverrechnung in fremdenpolizeilichen Angelegenheiten; Beschaffung von Flugtickets“ bucht TOUROPA AUSTRIA möglichst rasch einen Flug zum günstigsten Tarif.

6.3. Empfehlungen des Beirates

- Der Beirat empfiehlt, Flugstrecken zu wählen, die eine möglichst geringe Anzahl von Zwischenstopps und Transitaufenthalten bedingen und schon deshalb zu einer Verringerung der Belastung aller Beteiligter führen.
- Der Beirat empfiehlt, Flugstrecken über Transitländer zu wählen, mit denen Durchbeförderungsübereinkommen bestehen.
- Der Beirat empfiehlt, Durchbeförderungsübereinkommen mit jenen Transitländern abzuschließen, die bei der Wahl der kostengünstigsten Flugstrecke einen Zwischenstopp erforderlich machen.

7. Durchführung von Charterflügen

7.1. Grundlegende Erwägungen des Beirates

Wenn eine Abschiebung mit einem Linienflugzeug nicht möglich oder nicht tunlich erscheint, kommt als ultima ratio eine Durchführung der Abschiebung mit speziellen Charterflügen in Betracht. Um Vorwürfen mangelnder Kontrolle bei Charterflügen zu begegnen, sollte ein in Bezug auf alle Beteiligten (einschließlich des Luftfahrtunternehmens) unabhängiger Menschenrechtsbeobachter am Flug teilnehmen. Diesem Beobachter käme die Aufgabe zu, einerseits unverhältnismäßiger Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt gegen die abzuschiebende Person vorzubeugen und andererseits unberechtigten Vorwürfen gegen die Begleitbeamten und -beamtinnen entgegenzuwirken. Der unabhängige Menschenrechtsbeobachter hätte ein gesondertes Protokoll über den Abschiebevorgang zu verfassen, das dem Bericht der Begleitbeamten und –beamtinnen anzuschließen wäre.

7.2. Veranlasste Maßnahmen des BMI

Charterflüge werden entsprechend dem Erlass vom 1. September 1999 vorläufig ausschließlich mit kleinen Maschinen, die Platz für maximal vier Schubhäftlinge bieten, durchgeführt und bis auf weiteres von Beamten des Gendarmerieeinsatzkommandos sowie von einem Arzt begleitet. Auf europäischer Ebene bestehen überdies Bestrebungen, gemeinsame Charterflüge zu organisieren.

7.3. Empfehlungen des Beirates

- Der Beirat empfiehlt, Vorwürfen mangelnder Kontrolle bei Charterflügen dadurch zu begegnen, dass ein in Bezug auf alle Beteiligten (einschließlich des Luftfahrtunternehmens) unabhängiger Menschenrechtsbeobachter am Flug teilnimmt.

- Der Beirat empfiehlt, dass der unabhängige Menschenrechtsbeobachter ein gesondertes Protokoll über den Abschiebevorgang verfassen sollte, das dem Bericht der Begleitbeamten und –beamtinnen anzuschließen wäre.

8. Kontrolle und Überwachung der Durchführung von „Problemabschiebungen“

8.1. Grundlegende Erwägungen des Beirates

Im Sinne einer speziellen und generellen Gewaltprävention sind die bei Abschiebungen angewendeten Zwangsmaßnahmen regelmäßig im Hinblick auf die Wahrung der Menschenrechte, insbesondere hinsichtlich des Verhältnismäßigkeitsgebots, systematisch zu überprüfen.

8.2. Veranlasste Maßnahmen des BMI

Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben gemäß § 10 Richtlinien-Verordnung bei der Ausübung verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt dafür zu sorgen, dass die für ihr Einschreiten maßgeblichen Umstände später nachvollzogen werden können. Punkt 2.4 der Richtlinien für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege (Linienflüge) legt fest, dass der zu verfassende Bericht jedenfalls Art, Intensität, Dauer sowie den Grund für das Ergreifen von Zwangsmaßnahmen zu enthalten hat. Diese Berichte werden sowohl dem Fremdenakt beigeschlossen als auch bei den für die Schubhaft zuständigen Polizeigefangenenhäusern in Evidenz gehalten. Die von den Begleitbeamten und -beamtinnen angefertigten Berichte sind auch der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit im Bundesministerium für Inneres vorzulegen.

8.3. Empfehlungen des Beirates

- Der Beirat empfiehlt neben der allgemeinen Dienstaufsicht des Vorgesetzten gem. § 45 BDG eine systematische Überprüfung der Einhaltung der „Richtlinien für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege (Linienflüge)“ Zl. 19.250/42-GD/99 in allen einschlägigen Fällen.
- Der Beirat empfiehlt, eine Einrichtung der Innenrevision im Bundesministerium für Inneres mit der Aufgabe zu betrauen, den Ablauf von „Problemabschiebungen“ - insbesondere an Hand der darüber angelegten Berichte – systematisch und regelmäßig zu überprüfen und zu evaluieren.

- Der Beirat empfiehlt eine jährliche Berichtslegung der damit beauftragten Einrichtung der Innenrevision über die einschlägigen Wahrnehmungen, Erkenntnisse und Schlussfolgerungen an den Bundesminister. Dieser Bericht sollte auch dem Menschenrechtsbeirat übermittelt werden.
- Der Beirat empfiehlt, die einschlägigen Erlässe erstmals im März 2000 systematisch zu überprüfen und zu evaluieren; dabei sollte insbesondere auf die Erfahrungen der Begleitbeamten und –beamtinnen und der Vertreter und Vertreterinnen der nichtstaatlichen Organisationen Bedacht zu nehmen.
- Der Beirat empfiehlt, die für die Organe der Sicherheitsexekutive und die Behörden relevanten Entscheidungen der UVS, der Höchstgerichte und des EGMR zentral, systematisch und regelmäßig auszuwerten und dafür Sorge zu tragen, dass sich die Praxis der Sicherheitsexekutive danach richtet.

9. Statistik

9.1. Grundlegende Erwägungen des Beirates

Die gesicherte Kenntnis über die Zahl und die Zielländer der „Problemabschiebungen“ und die daraus erfließenden Erkenntnisse tragen zu einer Verbesserung der Organisation, der Schulungen und der Vorbereitung der abzuschiebenden Person bei.

9.2. Veranlasste Maßnahmen des BMI

Zur Zeit liegt kein systematisch erfasstes Datenmaterial vor.

9.3. Empfehlungen des Beirates

- Der Beirat empfiehlt die Zahl und die Zielländer der „Problemabschiebungen“ systematisch zu erfassen und darüber Statistiken zu führen. Diese Daten sollten insbesondere auch in die monatlich erstellte Fremdenstatistik einfließen.

V. Empfehlungen des Menschenrechtsbeirates an den Bundesminister für Inneres

1. Der Beirat empfiehlt regelmäßige Folgeschulungen in angemessenen Zeiträumen (mindestens einmal jährlich) unter Einbeziehung der von den für diese Tätigkeit eingesetzten Beamten und Beamtinnen gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen.
2. Der Beirat empfiehlt, den Bericht der Einrichtung der Innenrevision im Bundesministerium für Inneres (siehe Punkt 8) und daraus zu ziehende Schlüsse in die Schulungsunterlagen aufzunehmen und in einem Sondermodul zu bearbeiten.
3. Der Beirat empfiehlt einschlägige medizinische Erkenntnisse, wie etwa die Gefahr des Eintrittes eines Schockzustandes bei gefesselten Personen, in die Schulungen einzubeziehen.
4. Der Beirat empfiehlt, den Unterricht in größerem Ausmaß als bislang durch gemischte Teams zu gestalten.
5. Der Beirat empfiehlt, Mitgliedern des Menschenrechtsbeirates und seiner Kommissionen die Teilnahme an Schulungen zu eröffnen.
6. Der Beirat empfiehlt, die Vermittlung von Sprachkenntnissen zur Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeit mit der abzuschiedenden Person in die Schulung einzubeziehen.
7. Der Beirat empfiehlt, den Beamten und Beamtinnen in den Schulungen Wissen über die Situation und die Handlungsmöglichkeiten im Zielland zu vermitteln.
8. Der Beirat empfiehlt, die einschlägige Judikatur der unabhängigen Verwaltungssenate, der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts (VfGH, VwGH) sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) in die Schulungen einzubeziehen.

9. Der Beirat empfiehlt, den bislang nur auf der Seite der Behörden bestehenden Informationsstand auf den Betroffenen und die Schubhaftbetreuer und –betreuerinnen zu erweitern.
10. Der Beirat empfiehlt im Besonderen, die Schubhaftbetreuer und -betreuerinnen durch die zuständigen Beamtinnen und Beamten des Polizeigefangenenhauses oder gerichtlichen Gefangenenhauses unverzüglich vom Termin der Abholung informieren zu lassen.
11. Der Beirat empfiehlt den „Laufzettel“ um eine Rubrik zu erweitern, in der relevante Wahrnehmungen und Erkenntnisse aus dem Bereich der Schubhaftbetreuung aufscheinen. Zur konkreten Festlegung der Inhalte für den Laufzettel sollten mit Vertretern und Vertreterinnen der Schubhaftbetreuungsorganisationen Gespräche geführt werden.
12. Der Beirat empfiehlt, die Schubhaftbetreuer und –betreuerinnen zum Kontaktgespräch der Begleitbeamten und –beamtinnen mit der abzuschiebenden Person beizuziehen.
13. Der Beirat empfiehlt, jeder abzuschiebenden Person Zeitpunkt und Modalitäten der Abschiebung (Flugroute, Zeit der Ankunft, Begleitung) in formalisierter Weise durch die Behörde mitzuteilen.
14. Der Beirat empfiehlt, die abzuschiebende Person im Besonderen darüber zu informieren, dass die Entscheidung eine endgültige ist und dass die Organe der Sicherheitsexekutive befugt sind, die Entscheidung erforderlichenfalls mit Zwangsmaßnahmen durchzusetzen sowie dass die abzuschiebende Person durch ihr Verhalten die Eingriffsintensität der Abschiebung beeinflussen kann.
15. Der Beirat empfiehlt der abzuschiebenden Person Informationen über die Möglichkeit allfälliger Unterstützung in materieller und ideeller Hinsicht und erforderlichenfalls spezielle Informationen über die aktuelle Situation im Zielland zu geben. Dabei sollten die Schubhaftbetreuungsorganisationen um Unterstützung ersucht werden.
16. Der Beirat empfiehlt, zur Unterstützung der Begleitbeamten und – beamtinnen im Zielland die rechtzeitige - im Wege des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten durchzuführende - Kontaktaufnahme mit den österreichischen

Vertretungsbehörden im Zielland. Sofern Österreich im Zielland keine eigene Vertretungsbehörde eingerichtet hat, sollte die Kooperation im europäischen Kontext gesucht werden.

17. Der Beirat empfiehlt Verhandlungen zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Zielländern, wenn dies der Arbeitserleichterung der Beamten und Beamtinnen dient und die Rechte der Betroffenen nicht gefährdet.
18. Der Beirat empfiehlt, Vorkehrungen zu treffen, um der abgeschobenen Person die erforderlichen Subsistenzmittel für das unmittelbare Fortkommen in den ersten Tagen im Zielland zu sichern. Bei der Ausarbeitung möglicher Modelle für derartige Überbrückungshilfen sollte von ausländischen Modellen und den dabei gewonnenen Erfahrungen ausgegangen werden (z.B.: Belgien).
19. Der Beirat empfiehlt, zu prüfen, inwieweit internationale Organisationen (z.B. UNHCR, IOM), österreichische Vertretungsbehörden und nichtstaatliche Organisationen ihre Kooperationsmöglichkeiten im jeweiligen Zielland nutzen könnten, um das Fortkommen der abgeschobenen Person vor Ort zu erleichtern. Die dafür erforderlichen finanziellen Mittel sollten zur Verfügung gestellt werden.
20. Der Beirat empfiehlt, Informationen über die Situation abgeschobener Personen im Zielland einholen zu lassen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse in die Ausbildung der Beamten und Beamtinnen und in die Vorbereitung abzuschiebender Personen in Österreich einzubeziehen. Ferner sollten die dabei gewonnenen Informationen in künftige behördliche Entscheidungen einfließen.
21. Der Beirat empfiehlt, entsprechende Monitoring-Modelle zu entwickeln, dabei mit österreichischen Vertretungsbehörden, internationalen Organisationen (z.B. UNHCR, IOM) und nichtstaatlichen Organisationen zusammenzuarbeiten und die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.
22. Der Beirat empfiehlt, Flugstrecken zu wählen, die eine möglichst geringe Anzahl von Zwischenstopps und Transitaufenthalten bedingen und schon deshalb zu einer Verringerung der Belastung aller Beteiligter führen.

23. Der Beirat empfiehlt, Flugstrecken über Transitländer zu wählen, mit denen Durchbeförderungsübereinkommen bestehen.
24. Der Beirat empfiehlt, Durchbeförderungsübereinkommen mit jenen Transitländern abzuschließen, die bei der Wahl der kostengünstigsten Flugstrecke einen Zwischenstopp erforderlich machen.
25. Der Beirat empfiehlt, Vorwürfen mangelnder Kontrolle bei Charterflügen dadurch zu begegnen, dass ein in Bezug auf alle Beteiligten (einschließlich des Luftfahrtunternehmens) unabhängiger Menschenrechtsbeobachter am Flug teilnimmt.
26. Der Beirat empfiehlt, dass der unabhängige Menschenrechtsbeobachter ein gesondertes Protokoll über den Abschiebevorgang verfassen sollte, das dem Bericht der Begleitbeamten und –beamtinnen anzuschließen wäre.
27. Der Beirat empfiehlt neben der allgemeinen Dienstaufsicht des Vorgesetzten gem. § 45 BDG eine systematische Überprüfung der Einhaltung der „Richtlinien für die Organisation und Durchführung von Abschiebungen auf dem Luftwege (Linienflüge)“ Zl. 19.250/42-GD/99 in allen einschlägigen Fällen.
28. Der Beirat empfiehlt, eine Einrichtung der Innenrevision im Bundesministerium für Inneres mit der Aufgabe zu betrauen, den Ablauf von „Problemabschiebungen“ - insbesondere an Hand der darüber angelegten Berichte – systematisch und regelmäßig zu überprüfen und zu evaluieren.
29. Der Beirat empfiehlt eine jährliche Berichtslegung der damit beauftragten Einrichtung der Innenrevision über die einschlägigen Wahrnehmungen, Erkenntnisse und Schlussfolgerungen an den Bundesminister. Dieser Bericht sollte auch dem Menschenrechtsbeirat übermittelt werden.
30. Der Beirat empfiehlt, die einschlägigen Erlässe erstmals im März 2000 systematisch zu überprüfen und zu evaluieren; dabei sollte insbesondere auf die Erfahrungen der Begleitbeamten und –beamtinnen und der Vertreter und Vertreterinnen der nichtstaatlichen Organisationen Bedacht zu nehmen.

31. Der Beirat empfiehlt, die für die Organe der Sicherheitsexekutive und die Behörden relevanten Entscheidungen der UVS, der Höchstgerichte und des EGMR zentral, systematisch und regelmäßig auszuwerten und dafür Sorge zu tragen, dass sich die Praxis der Sicherheitsexekutive danach richtet.

32. Der Beirat empfiehlt die Zahl und die Zielländer der „Problemabschiebungen“ systematisch zu erfassen und darüber Statistiken zu führen. Diese Daten sollten insbesondere auch in die monatlich erstellte Fremdenstatistik einfließen.

VI. Erstellung des Berichtes

An der Ausarbeitung des vorliegenden Berichtes haben die folgenden Mitglieder und Ersatzmitglieder des Beirates mitgewirkt:

SC Univ. Doz. Dr. Gerhart Holzinger (Vorsitzender); Univ. Prof. Dr. Bernd Christian Funk (Stv. Vorsitzender); Univ. Prof. Dr. phil. Rudolf G. Ardelt; Univ. Prof. Mag. Dr. Wolfgang Benedek; Dr. Erik Buxbaum; Günther Ecker; Dr. Udo Jesionek; Vesna Kolic; Dr. Ursula Kriebaum; SC Dr. Roland Miklau; Obstlt. Erwin Penker; Mag. Michael Pilz; Dr. Werner Pleischl; Mag. Dr. Hermann Renner; Dr. Alexandra Schrefler-König; General Mag. Johann Seiser; Dr. Ingrid Siess-Scherz; Dr. Anna Sporrer; Mag. Walter Suntinger; SC Dr. Wolf Szymanski; Msgr. Dr. Michael Wilhelm; Chucks Ugbor.

Der Bericht wurde in den Sitzungen des Menschenrechtsbeirates am

5. und 20. Juli 1999; 7. September 1999 und 5. Oktober 1999 beraten und in der zuletzt genannten Sitzung beschlossen.

Der Bericht beruht auf Vorarbeiten einer vom Menschenrechtsbeirat eingesetzten Arbeitsgruppe, der die folgenden Mitglieder und Ersatzmitglieder des Beirates und zugezogenen Experten aus dem Bundesministerium für Inneres angehörten:

Günther Ecker; General Mag. Johann Seiser ; Dr. Alexandra Schrefler-König; Chucks Ugbor;
Mag. Johanna Landgrebe (Leiterin der Geschäftsstelle Menschenrechtsbeirat);
Brigadier Günter Krenn (BMI, II/3); Brigadier Erich Moritz (BMI, II/23); Hauptmann Bruno Schimpfhuber (BMI, II/23).

Folgende Sitzungen der Arbeitsgruppe „Problemabschiebungen“ fanden statt:

13. Juli 1999; 11. August 1999; 16. und 27. September 1999.

Ein Redaktionskomitee, bestehend aus

Günther Ecker; Dr. Andrea Jelinek; Mag. Johanna Landgrebe; Dr. Ingrid Siess-Scherz

hat in den Sitzungen am

28., 29. und 30. September 1999

die dem Beschluss des Beirates am 5. Oktober 1999 zugrundeliegende Textfassung erstellt, und in einer Sitzung am 6. Oktober 1999 die Endredaktion vorgenommen.