

Eisenstadt, am 2. Oktober 2015

Bearbeiter/in:

Büro Organisation, Strategie und Dienstvollzug (A 1)
NEUSIEDLER STRASSE 84

Betreff: Konzept für umfassende Grenzkontrolle.

Bezug: Schriftlicher Auftrag BMI, GM Strondl, E-Mail vom 30.09.2015 an HLPD

An das

BMI

Abt. II/2

Auftrag vom 30.09.2015:

„Vorlage eines Konzeptes für eine umfassende Grenzkontrolle im Rahmen der Wiedereinführung, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit selbstverständlich unberührt bleibt (als Beilage für eine möglichst einheitliche Vorgangsweise wurde das Konzept der LPD Kärnten übermittelt).“

Ziel:

Ausgehend vom Konzept der LPD-Kärnten:

„In Kärnten wird das Konzept verfolgt, dass die Grenzkontrolle gem. den gesetzlichen Bestimmungen durchgeführt wird und alle Fremde, die nicht über die erforderlichen Einreisedokumente verfügen, zurückgewiesen werden.“ Anmerkung: § 2 Abs. 4 Zi. 1 Fremdenpolizeigesetz - Im Sinn dieses Bundesgesetzes ist Fremder: wer die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzt;

Vorab-Resümee:

Eine flächendeckende Grenzkontrolle im Sinne der Kärntner Zielrichtung ist im Burgenland unter Einhaltung der Verhältnismäßigkeit faktisch nicht umsetzbar.

Folgende Zielszenarien sind vorstellbar und werden von hier wie folgt eingeschätzt:

Abhaltung (grüne Grenze): Knapp 400 Kilometer grüne Grenze können auch mit massivem Bundesheereinsatz (im Sinne der Verhältnismäßigkeit) **nicht ausreichend gesichert** werden.

Zurückweisung (Grenzübertrittstellen): Faktisch auf Grund des Migrationsdruckes, dass Flüchtlinge jedenfalls die österreichisch- ungarische Grenze überschreiten wollen, ist die **Zurückweisung** unter dem Aspekt der **Verhältnismäßigkeit nicht durchsetzbar**, und rechtlich im Wissen, dass es sich bei den Betroffenen durchwegs um Flüchtlinge handelt, höchst bedenklich.

„**Registrierung**“: Der Begriff „Registrierung“ ist rechtlich nicht determiniert. Auf Seite 4f ist die Position des BFA-RD-Burgenland zur „Registrierung und Verfahrensführung von Fremden an der Grenze“ festgehalten. Aus den Ausführungen ist ersichtlich, dass die hohe Anzahl an Flüchtlingen eine **rechtskonforme Erfassung im Sinne der Verhältnismäßigkeit derzeit unmöglich macht**.

Humanitärer Grenzeinsatz: Der humanitäre Grenzeinsatz ist bei gleichbleibendem Migrationsdruck und Ressourceneinsatz (Personal etc.) wie bisher gewährleistet, wobei weitergehende Vorbereitungen hinsichtlich Witterung notwendig sind.

Beilage: Planung Zeltbau in Nickelsdorf und Beispiel eines Personaleinsatzkonzeptes.

Vorbereitungen für flächendeckende „Registrierungen“: Um die große Anzahl (5-7000 täglich) von Flüchtlingen „registrieren“ zu können, wären beispielsweise umfangreiche Vorbereitungen (z.B. Schaffung von 20 „Aufnahmestraßen“ mit je 40 Arbeitsplätzen und mindestens je 40 Sicherungskräften x 4 für einen 24/7 Betrieb in ganz Österreich) notwendig und möglich. Folgendes Prozedere wäre vorstellbar:

- Bei Einreise kontrollierte Separierung von Kleingruppen zu je ca. 30 Personen, um Widerstand etc. zu vermeiden
- Begleiteter Transport zu den Eurodac/Registrierungsdienststellen
- Erfassung der (siehe Prozedere Seite 5ff)
- Abtransport in Quartiere oder fremdenpolizeiliche Maßnahmen

Zur Umsetzung derartiger Erfassungsstraßen wären natürlich Büro- und Hafträumlichkeiten, Baks-Geräte, Eurodac-Geräte, Scanner, Dolmetsch-Logistik etc. in großem Ausmaß erforderlich.

Prognosen über mögliche Entwicklung bei den Asylantragszahlen werden bewusst nicht gemacht.

Ausgangslage im Burgenland:

Nach der am 1.1.2014 in Kraft getretenen Verordnung 502 der BM für Inneres über die Grenzübergangsstellen gem. § 3 Abs. 2 Grenzkontrollgesetz sind insgesamt 60 Grenzübergangsstellen nach Ungarn festgelegt. Die Grenze zu Ungarn erstreckt sich auf ca. 366 Kilometer. Dazu erstrecken sich noch einige Kilometer Grenze zur Slowakei (Kittsee) und Slowenien (Bonisdorf).

Per Erlass BMI-EE2400/0309-II/2/e/2015 wurde die LPD-Burgenland konkret beauftragt, dass ab 16.09.2015, 07.00 Uhr, an den Grenzübergängen Nickelsdorf und Heiligenkreuz „permanente systematische Grenzübertrittskontrollen“ (Intensität 3 laut Erlass) durchzuführen sind (bis 25.9. und dann 20 Tage Verlängerung). Darüber hinaus wurde die LPD-B beauftragt Grenzkontrollen an weiteren Grenzübergängen sukzessive aufzunehmen und lagebedingt zu steuern. Von der LPD wurden für derartige Grenzkontrollen die Grenzübergangsstellen Pamhagen, Klingenbach, Deutschkreutz, Rattersdorf, Schachendorf, Heiligenkreuz und Bonisdorf (zu Slowenien) festgelegt.

Die „permanente systematische Kontrolle“ (Nickelsdorf und Kittsee) sieht laut Erlass BMI-EE2400/0196-II/2/e/2013 – Intensität 3 vor, dass *„alle Personen einer Mindestkontrolle iSd Art. 7 Schengener Grenzkodex unterzogen werden und darüber hinaus ordnet das BMI eingehende Kontrollen einzelner Kategorien von Reisenden iSd Art 7 Schengener Grenzkodex entsprechend der anlassbezogenen Risikoanalyse an“* – Artikel 7 siehe Beilage. Anmerkung: Diese Kontrolle im Sinne Art. 7 umfasst z.B. laut Abs. 2: *Alle Personen werden einer Mindestkontrolle unterzogen, die die Feststellung ihrer Identität anhand der vorgelegten oder vorgezeigten Reisedokumente ermöglicht. Eine solche Mindestkontrolle besteht aus einer raschen und einfachen Überprüfung der Gültigkeit des Dokuments, das dem rechtmäßigen Inhaber den Grenzübertritt erlaubt, und der gegebenenfalls vorhandenen Fälschungs- und Verfälschungsmerkmal, bei der gegebenenfalls technische Geräte eingesetzt und ausschließlich die Daten über gestohlene, missbräuchlich verwendete, abhanden gekommene und für ungültig erklärte Dokumente in den einschlägigen Datenbanken abgefragt werden.*

Seit Einführung der Grenzkontrolle am 16.09.2015 bis 01.10.2015 haben insgesamt 99.104 uaf („Flüchtlinge“) die Grenze von Ungarn nach Österreich passiert (der Großteil via Nickelsdorf).

Ausgangslage in Nickelsdorf als Haupttransitroute:

Seit Anfang September 2015 haben ca. 178.000 Flüchtlinge die Grenze in Nickelsdorf, von Ungarn kommend, überquert. Zielland der Flüchtlinge ist im überwiegenden Maße Deutschland. Österreich wird derzeit noch als Transitland gesehen. Die Flüchtlinge kommen in Sonder- und Regionalzügen am Bahnhof Hegyeshalom an und versuchen zu Fuß so schnell als möglich die ungarische Grenze zu passieren, um dann nach kurzer Versorgung durch Hilfsorganisationen und Erholungsphase so schnell als möglich nach (oder zumindest in Richtung) Deutschland weiterzureisen. Primäre Aufgabe der Polizei war bislang die Migrationsströme so zu lenken, *„um die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung sowohl in den Zügen als auch in den Bahnhofsbereichen zu gewährleisten“* – siehe Auftrag BMI vom 01.09.2015 – Beilage. Allein die rein koordinierende Bewältigung dieser Flüchtlingsströme, also Zuführung zu einer Erstversorgung, Koordination und Organisation eines geordneten Abtransportes bindet sämtliche Kräfte, eine korrekte fremdenpolizeiliche Kontrolle und Abarbeitung ist angesichts der Massen und der ua. Umstände derzeit faktisch unmöglich. Aus den bisherigen Erfahrungen ergeben sich eine Reihe von Erkenntnissen bzw. sicherheitspolizeilich relevanten Szenarien, die bewältigt wurden bzw. bewältigt werden müssen und bei einer beabsichtigten „umfassenden Grenzkontrolle“ eine übergeordnete Rolle spielen:

- Die Flüchtlinge kommen schubweise in Gruppen von 500-2000 Personen, darunter auch viele Frauen, Kinder und Kranke (Versehrte, Behinderte).
- Es handelt sich dabei nicht nur um syrische Kriegsflüchtlinge, sondern um Flüchtlinge mit unterschiedlicher (teilweise verfeindeter) Ethnien, Herkunft und Einreisemotivation.
- Die Flüchtlinge sehen sich als „befugte“ Transitreisende und sehen Identitätsprüfungen als Hinweis, dass sie registriert und zurückgeschoben werden.
- Massive Verhaltensänderung (tumultartige Szenen, gruppenspezifische „Flucht“, rücksichtsloses Verhalten, passiver und aktiver Widerstand) bei den Flüchtlingen tritt ein, wenn sie vermuten, dass
 - sie nach Ungarn zurückgeschoben werden sollen oder
 - sie „registriert“ werden, um zu einem späteren Zeitpunkt nach Ungarn zurückgeschoben zu werden oder die
 - Weitertransporte durch Busse in Richtung Bahnhöfe oder nach Deutschland stagnieren.
 - Dieses gruppenspezifische Verhalten führt dazu, dass die Flüchtlinge auf eigene Faust versuchen, Taxis, Bahnhöfe oder sonstige Transportmittel zu finden. Dabei machen sich hunderte Personen auf den Weg, verirren sich in Dörfer (beunruhigte Bevölkerung, die diesbezüglich Anzeigen bei der Polizei machen), gelangen auf die Autobahn oder benutzen die Gleiskörper der ÖBB, um zum nächsten Bahnhof zu gelangen (dort angelangt, werden Pendlerzüge blockiert, dadurch Proteste durch Pendler, massive Beschwerden durch Vermüllung und Fäkalien). Sperren der Autobahn (A 4) und Zugverbindungen waren mehrmals die Folge.
- Die Flüchtlinge sind international über soziale Netzwerke und Mobiltelefone bestens vernetzt und kommunizieren untereinander. Jede abweichende Behandlung (z.B. bereits durchbeförderte Verwandte) durch die Polizei wird bemerkt und löst Reaktionen aus. Als Reaktion kommt beispielsweise in Frage, die Fluchtroute zu ändern und über die benachbarte grüne Grenze oder kleine Grenzübergänge zu wählen oder dass massenhaft Asylanträgen gestellt werden. Beispiel: Drittstaatsangehöriger hat kein Reisedokument, kein Visa = nicht berechtigt zur Einreise oder Aufenthalt; weil Kontrolltätigkeit bereits in Ö → Umgehung der Zurückweisung durch Stellung eines Asylantrages = viel Arbeit für Polizei und Schwächung der Kontrollmaßnahmen/Bindung von Personalressourcen.

Die oa. geschilderten Szenarien wurden bislang geduldet, um größere Ausschreitungen und den unmittelbaren (aussichtslosen) Einsatz unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt zu verhindern (Beispiel Ungarn: Wasserwerfer und andere Einsatzmittel erwiesen sich als zwecklos, Änderung der Reiseroute mit den bekannten Auswirkungen!).

Die durchschnittliche Verkehrsfrequenz lag auf der A4 beim Grenzübergang Nickelsdorf bereits im Jahr 2011 bei ca. 45.000 Kraftfahrzeugen (davon 5000 LKW) in 24 Stunden (**ca. 31 Fahrzeuge in der Minute**).

Die angeordneten Grenzkontrollen sind einerseits wirkungslos und sind für die betroffene Bevölkerung völlig unverständlich: Kontrollen auf der A4 verursachen kilometerlange Rückstaus, während tausende Menschen auf der daneben liegenden Bundesstraße illegal ins Land einreisen.

Das vordefinierte Ziel einer umfassenden Grenzkontrolle bzw. das in Kärnten definierte Ziel „...Grenzkontrolle gem. den gesetzlichen Bestimmungen durchgeführt wird und alle Fremde, die nicht über die erforderlichen Einreisedokumente verfügen...“ kann bei derzeitigem Trend mit verhältnismäßigen Maßnahmen realistisch nicht umgesetzt werden.

Praktisches Prozedere bei der „Registrierung“ von Flüchtlingen inkl. Zeitschätzung:

Nach Einschätzung der derzeitigen Rechtslage sollte die operative Abarbeitung von uaF und AW wie folgt aussehen und nimmt min/max Zeit in Anspruch:

Tätigkeit pro uaF	Zeit mindestens Min	Zeit maximal Min
Übernahme von Streife mit Armbänderkontrolle und Zuordnung des Übernahmeprot	5	5
Personsdurchsuchung und Gepäckdurchs. mit Effektenabnahme und Verwahrung	10	20
Personaldatenerhebung mittels Dolmetscher	15	25
PAD Protokollierung (Nationale, Festnahmezeiten, Festnahmeort, Migration, IFA Vorerfassung, Ekisanf	15	30
ED Behandlung mit Live Scan und Foto	15	25
Anhalteprotokoll	9	9
Führung Verwahrungsbuch und Eintragung	3	3
Sicherstellung von Dokumenten	5	10
Einscannen und abspeichern der sichergst. Dokumente in der IFA	20	60
Erstbefragung mit einscannen in die IFA	45	60
Prognoseentscheidung durch BFA	15	120
Aushändigung der 4 vorgeschriebenen Infoblätter	5	5
Auflistung für Torwache in der EAST Ost	3	3
Gesamt:	165	375

Quelle: CCE-Eisenstadt

Diese Vorgangsweise wird derzeit nur bei Asylwerbern vollzogen. Dabei wurde der Zeitaufwand für die Verpflegung und Versorgung (Toilette etc.) bzw. eventuelle Zeugenvernehmung nach der StPO (Schlepperei) nicht mit einberechnet.

Die rechtliche Bewertung des BFA-RD Burgenland vom 02.10.2015 (kursiv bis Seite 8)

Positionspapier RD Bgld zur Registrierung und Verfahrensführung von Fremden an der Grenze

- 1) *Asylantrag: Das Prozedere bei der Asylantragstellung ist detailliert geregelt und die jeweiligen Aufgaben zugewiesen.*

- a. ED-Behandlung und Erstbefragung durch Exekutive
- b. Prognoseentscheidung durch BFA
- c. Verbringung EAST oder selbständige Anreise Verteilerquartier

Da bei einer derzeit vorliegenden täglichen Asylantragstellung von 300 bis 500 Anträgen das System bereits an seine Grenzen gelangt ist, sprich die Bearbeitung nicht in 48h zu erledigen ist bzw. nicht genügend Quartiere zur Unterbringung vorhanden sind, kann eine größere Anzahl von Asylanträgen, von der bei verstärkten fremdenrechtlichen Kontrollen an der Grenze auszugehen ist, nicht mehr ordnungsgemäß bearbeitet werden. Es müssten Großraumquartiere, wie Kasernen, herangezogen werden, um die Unterbringungsfrage bis zur Registrierung und Erstbefragung lösen zu können und sehr rasch die Kapazitäten für diese Tätigkeiten erhöht werden. Es ist aber zu befürchten, dass wiederum sehr rasch, innerhalb weniger Tage die Grenzen des Möglichen erreicht werden würden.

- 2) Fremdenrechtliches Verfahren: Sobald seitens LPD Bgld bei einem unerlaubt aufhältigen Fremden eine Zurückweisung an der Grenze (Wiedereinführung Grenzkontrolle) bzw. eine Zurückschiebung gem. § 45 FPG nicht möglich ist, geht die Zuständigkeit auf das BFA zur Führung eines Verfahrens zur Erlassung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme über. Im Kooperationserlass LPD/BFA, BMI-FW1201/0096-BAA-GDA/2013, ist dazu festgehalten:

4. PROZESS - FREMDENRECHTLICHE AMTSHANDLUNG DURCHFÜHREN – UNRECHTMÄßIGER AUFENTHALT

4.1. SCHNITTSTELLE

(Sofortige) Zurückschiebung nicht möglich – Kontaktaufnahme mit dem BFA – BFA trifft weitere Verfügungen

4.1.1. SCHRITT 1 – KONTAKTAUFNAHME BFA

- Organ des öffentlichen Sicherheitsdiensts
- kontaktiert telefonisch
- mit Ersuchen um weitere Verfügungen
- BFA (Journdienst)

Dazu werden seitens BFA insb. die folgenden Informationen benötigt

- Name, Geburtsdatum, wenn möglich StA (=„Nationale“)
- Adresse/gemeldet? Gibt die Person an unangemeldet wohnhaft zu sein? Wurde das überprüft?
- Familiäre Bindungen?
- Barmittel, Versicherungsschutz?
- Zweck des Aufenthalts?
- Reiseziel? Österreich oder Durchreise, wohin?
- Einreiseart, Beweismittel, Zugticket
- Dokumente? Visa? sonstige Formulare/Kopien (z.B. Bestätigung SG-Therapie, Beschluss LG § 39 SMG, Bescheid GM – Auflagen? Ausreiseauftrag mit gesetzter Frist bei sich? Formular z.B. VMÖ freiwillige Heimreise? Termine vor Gericht/ beim Arzt? → Gebietsbeschränkung, ital. Verlängerungsantrag, Schengen-Aufenthaltsgrundlage,...)
- EKIS-Auszüge und ZMR (?), Search-only-Ergebnis
- PF (Haftbefehl?, § 133a StVG?),

Diese sind nach Möglichkeit (allenfalls Notwendigkeit eines Dolmetschers; die Erhebungen sind soweit durchzuführen, als sie auf einfache Art und Weise zu klären sind) vom Organ des öffentlichen Sicherheitsdiensts zu erheben. Der BFA-Mitarbeiter hat seinerseits Einsicht in IFA Akten und zur Verfügung stehende Applikationen zu nehmen, um weitere Verfügungen treffen zu können.

Abbildung: BFA

Bei einem Grenzübertritt von täglich mehreren tausend Fremden würde diese Vorgehensweise binnen kurzer Zeit zu einem erheblichen in die zehntausende gehenden Rückstau von Personen an der Grenze führen.

Aus diesem Grund schreibt der Erlass zu Maßnahmen bei Massenzustrom, BMI-EE2300/0338-II/1/b/2015 vom 16.9.2015, bei 15.000 Fremden in 3 Tagen (Fallbeispiel C) auch vor, dass sich das polizeiliche Handeln auf die Erste allgemeine Hilfeleistungspflicht (§ 19 SPG), den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen (§ 28 SPG) und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit (§ 3 SPG) zu beschränken hat. In diesem Fall erfolgt **keine** Registrierung, **kein** Zuständigkeitsübergang an das BFA und ist den Fremden lediglich die notwendige Information zu Aufenthaltsrecht in Österreich und Asylantragstellung zu erteilen. Diese Fremden werden **nicht** an der „Durchreise“ durch Österreich gehindert.

3) Derzeitige Vorgehensweise:

- a. Keine Zurückweisungen und Zurückschiebungen nach Ungarn (Aussetzung Schubabkommen?)
- b. Keine Dublinverfahren (mangels Registrierung und fehlender Asylantragstellung in Ungarn auch kein rasches Konsultationsverfahren möglich; Probleme der Anhaltung bei so großer Anzahl; Schubhafttatbestände grundsätzlich gegeben!)
- c. Keine Mitwirkung RD B bei der Durchreise der Fremden Richtung Deutschland
- d. Bei der Anhaltung von Fremden aus Krisengebieten die keinen Asylantrag stellen wollen, aber zB als Zeugen in einem Strafverfahren gegen Schlepper einvernommen werden und damit erkennungsdienstlich behandelt wurden, wird ein Fremdenverfahren eingeleitet, den Fremden eine Verfahrensordnung übermittelt und die Anhaltung beendet. Eine Einvernahme und nähere Auseinandersetzung mit den Beweggründen des Fremden unterbleibt. Verbleibt der Fremde in Österreich so wird sein Verfahren weitergeführt und sollte mit einer Duldung enden.

4) Lösungswege: Da dieses Problem weder asyl- noch fremdenrechtlich bei der derzeitigen Gesetzeslage in Österreich gelöst werden kann, wäre daher weiter die ungehinderte Durchreise durch Österreich zu ermöglichen bis an den EU-Außengrenzen entsprechende Auffanglager errichtet worden sind und damit der große Zustrom von Flüchtlingen auf diesem Wege versiegt.

Jegliche fremdenrechtliche Bearbeitung direkt an der Grenze bedarf

- Einer Sicherung der Teile der Außengrenzen Österreichs, die auf der Route und möglichen Ausweichrouten der Flüchtlinge liegen (Teile Niederösterreichs, das gesamte Burgenland, Steiermark, Kärnten und Teile Tirols)
- Einrichtung von großen Auffanglagern mit einer Kapazität für mehreren tausend Personen
- Hohe Kapazitäten für ED-Behandlung, Dokumentenprüfung und Einvernahme
- Rechtliche Grundlage für kurzfristige Aufenthaltstitel für Fremden aus Krisenstaaten die partout keinen Asylantrag stellen wollen (Durchreise durch Österreich, Abklärung Zielland und Asylantragstellung)
- Bei offensichtlich missbräuchlicher Asylantragstellung (sicherer Herkunftsstaat, etc.) weitere Anhaltungsmöglichkeit (gelinderes Mittel, Schubhaft) und sehr rasche Verfahren mit sofortiger Abschiebung (**Kapazitäten:** ein erfahrener Referent wird bei entsprechender Unterstützung im Durchschnitt 3 Fremde pro Tag einvernehmen und den Bescheid erlassen können)
- **Bedarfserhebung:** Bei einer Anzahl von Flüchtlingen in der Höhe von 5000/Tag und der Annahme auf Grundlage der Herkunftsländer der Asylantragsteller in Österreich (70% aus den 4 Bürgerkriegsländern Syrien, Irak, Afghanistan und Somalia) wird die Anzahl der „Wirtschaftsflüchtlinge und Trittbrettfahrer“ mit 240/Tag geschätzt. Alleine für die Erledigung dieser „Schnellverfahren“ wären mehr als **60 Referenten** notwendig. Bei den verbliebenen 4760 Fremden ist nur eine kurze Abklärung durch die Exekutive notwendig:
 - Erfassung Name, Geburtsdatum, Staatsbürgerschaft
 - ED-Behandlung, nur wenn keine Dokumente mitgeführt werden (§ 99 FPG)
 - Abklärung Aufenthaltsstatus
- **Prozess**

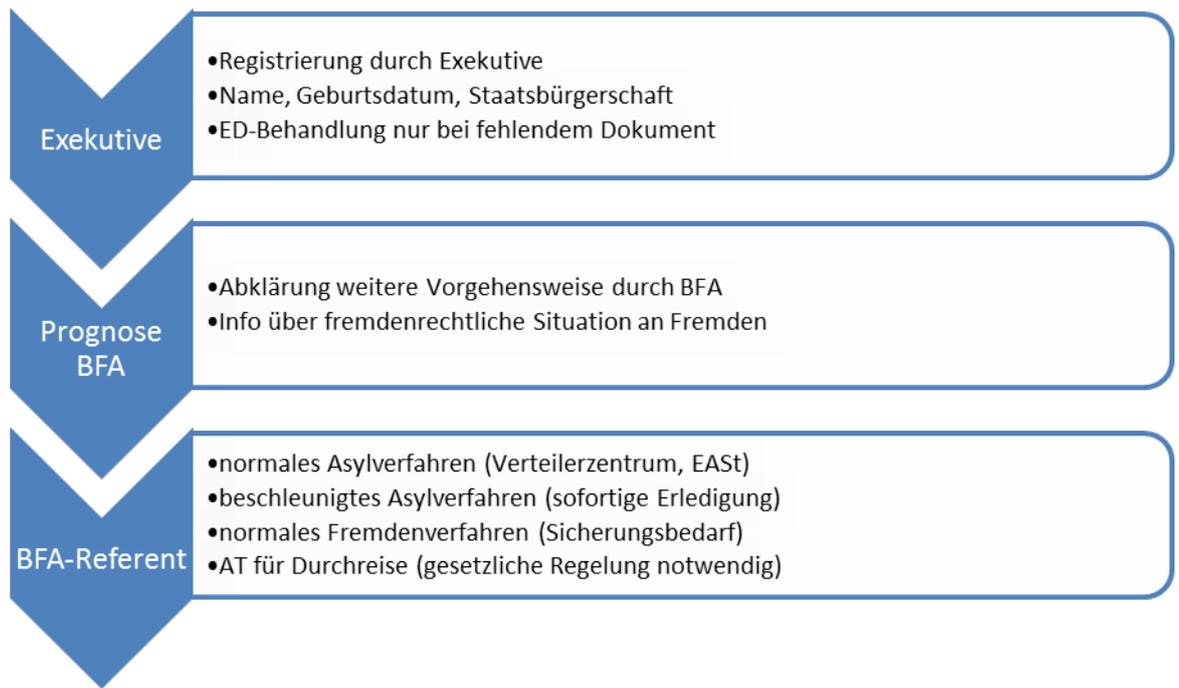


Abbildung: BFA

Der Landespolizeidirektor:

Mag: Hans-Peter Doskozil