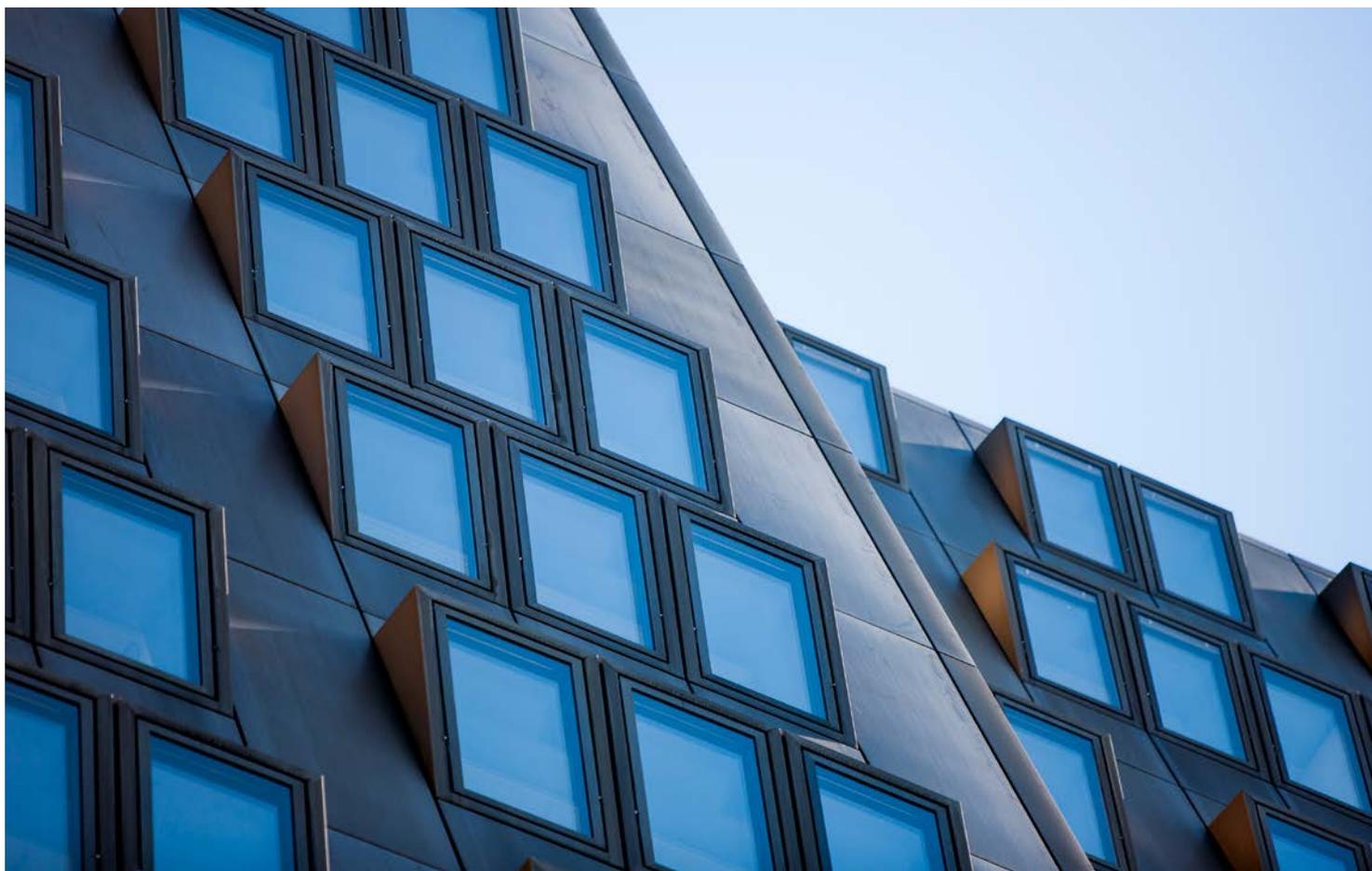




Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Reihe BUND 2022/2

Bericht 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 Jänner 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	14
Zahlen und Fakten zur Prüfung	15
Prüfungsablauf und –gegenstand	17
Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen	21
Rechtliche Grundlagen	21
Entwicklung der Asylanträge und Personen in Bundesbetreuung	24
Entwicklung der Bundesbetreuung	26
Kostenentwicklung	26
Funktionen und bestehende Betreuungseinrichtungen des Bundes	28
Im Jahr 2013 bestehende Betreuungseinrichtungen des Bundes	29
Seit 2013 in Betrieb genommene Betreuungseinrichtungen des Bundes	30
Regionale Verteilung der Kapazitäten des Bundes	36
Kapazitätenschätzung und Vorsorgekapazitäten	37
Objektsuche und –auswahl (Prozesse und Organisation)	42
Prozessablauf	42
Prozess und involvierte Stellen	44
Kriterien für die Objektauswahl	51
Vertragsverhandlung und –genehmigung	53
Vertragsgestaltung und –inhalte	57
Verträge im Zeitraum 2013 bis 2020	57
Festlegen des Mietzinses	71
Containeranlagen	76
Planung, Beschaffung und Kosten	76
Nutzung bzw. Verwendung Container	79



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Objektnutzung und Kapazitäten _____	81
Überblick _____	81
Objektnutzung und Kapazitäten im Zeitraum 2013 bis 2020 _____	81
Stillgelegte Betreuungseinrichtungen des Bundes, Folgen und Kosten _____	84
Belegung und Auslastung der Betreuungseinrichtungen des Bundes _____	87
Kosten der Objekte 2013 bis 2020 _____	88
Kosten für Beratungsleistungen _____	92
Betreuungsverträge _____	93
Allgemeines _____	93
Rahmenvereinbarung _____	93
Betreuungsvertrag für die Betreuungseinrichtungen des Bundes vor 2013 _____	94
Betreuungsverträge für nach 2013 eröffnete Betreuungseinrichtungen des Bundes _____	95
Dauer und Beendigung der Betreuungsverträge _____	100
Weitere Vertragspartner für Beratungsleistungen _____	101
Personaleinsatz des Innenministeriums in Betreuungseinrichtungen des Bundes _____	102
Maßnahmen im Zuge der COVID-19-Pandemie _____	108
Prüfungsverlangen an den RH – Beantwortung der Fragen _____	110
Schlussempfehlungen _____	130

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Aufwand für die Bundesbetreuung _____	27
Tabelle 2:	Betreuungseinrichtungen des Bundes (im Jahr 2013 bestehend) _____	30
Tabelle 3:	Betreuungseinrichtungen des Bundes (Vertragsabschluss seit 2013) _____	32
Tabelle 4:	Betreuungseinrichtungen ab 2013 – Vertragspartner und Status Nutzung _____	34
Tabelle 5:	Betreuungseinrichtungen ab 2013 – Vertragsverhältnis _____	35
Tabelle 6:	Genehmigung der Verträge ab 2013 _____	54
Tabelle 7:	Für das Bundesministerium für Inneres wesentliche Vertragsinhalte aller 38 Betreuungseinrichtungen _____	57
Tabelle 8:	Monatliche Mietzinse pro Kapazität und Kündigungsverzichte der Mieter in mit Privaten abgeschlossenen Verträgen _____	74
Tabelle 9:	Kosten der Containeranlagen gesamt und pro Unterbringungskapazität _____	78
Tabelle 10:	Stillgelegte Betreuungseinrichtungen, vertragliche Bindung und Kosten _____	85
Tabelle 11:	Kosten und Kündigungsmöglichkeiten Betreuungs- einrichtungen nach 2013 _____	89
Tabelle 12:	Vertragsdauer und durchschnittliche Betreuungskosten nach Betreuungseinrichtung _____	96
Tabelle 13:	Betreuungsleistungen durch weitere Vertragspartner _____	101
Tabelle 14:	Personaleinsatz des Bundesministeriums für Inneres in den Betreuungseinrichtungen des Bundes _____	105
Tabelle 15:	Betreuungseinrichtungen des Bundes (Vertragsabschluss seit 2013) _____	111

Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Tabelle 16: Genehmigung der Verträge ab 2013 _____	117
Tabelle 17: Monatliche Mietzinse pro Kapazität und Kündigungsverzichte der Mieter in mit Privaten abgeschlossenen Verträgen _____	124
Tabelle 18: Personaleinsatz des Bundesministeriums für Inneres in den Betreuungseinrichtungen des Bundes _____	125
Tabelle 19: Stillgelegte Betreuungseinrichtungen, vertragliche Bindung und Kosten _____	128

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Personen in Bundesbetreuung und Asylanträge _____	24
Abbildung 2:	Aktive Betreuungseinrichtungen des Bundes, Dezember 2020 _____	29
Abbildung 3:	Prozess Objektsuche bis Vertragsabschluss _____	42
Abbildung 4:	Nutzung der Betreuungseinrichtungen des Bundes _____	82
Abbildung 5:	Entwicklung der Unterbringungskapazitäten _____	83
Abbildung 6:	Auslastung der aktiven Betreuungseinrichtungen des Bundes _____	87
Abbildung 7:	Entwicklung des Personaleinsatzes in der Abteilung Bundesbetreuung _____	103
Abbildung 8:	Entwicklung des Verhältnisses von Personal des Bundesministeriums für Inneres zu Belagsstand in Betreuungseinrichtungen des Bundes _____	106
Abbildung 9:	Entwicklung der Unterbringungskapazitäten _____	118
Abbildung 10:	Auslastung der aktiven Betreuungseinrichtungen des Bundes _____	119

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
ARE	Austrian Real Estate GmbH
Art.	Artikel
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BBU GmbH	Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLV(S)	Bundesministerium für Landesverteidigung (und Sport)
BVergG	Bundesvergabegesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronavirus-Krankheit)
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
exkl.	exklusive
(f)f.	folgend(e)
G(es)mBH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HTL	Höhere Technische Bundeslehranstalt
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
JGS	Justizgesetzsammlung Österreichs
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)



PCR	polymerase chain reaction (Polymerase Kettenreaktion)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SPOC	Single Point of Contact (zentrale Ansprechstelle)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Inneres

Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von September 2020 bis Februar 2021 die Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes im Bundesministerium für Inneres. Die Gebarungsüberprüfung erfolgte gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes–Verfassungsgesetz aufgrund eines Verlangens gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz 1975 der Abgeordneten Kickl, Zanger und weiterer Abgeordneter vom 27. Februar 2020 (291/A). Das Verlangen war darauf gerichtet, insbesondere alle Maßnahmen rechtlicher, organisatorischer, finanzieller und personeller Natur hinsichtlich der Bereiche Grundversorgung und Bundesbetreuung in den Jahren 2013 bis 2017 und die Verträge der Betreuungseinrichtungen des Bundes zu überprüfen.

Prüfungsziel war es daher, die Entwicklung und Kosten der Bundesbetreuung darzustellen sowie die Objektauswahl für die Betreuungseinrichtungen, die Vertragsgestaltung, die Betreuung und den Personaleinsatz des Bundesministeriums für Inneres zu beurteilen. Der RH berücksichtigte zudem die Maßnahmen in der Bundesbetreuung im Rahmen der COVID–19–Pandemie. Im Fokus der Gebarungsüberprüfung stand insbesondere die Beantwortung der im Verlangen an den RH herangetragenen 29 Fragen. Der überprüfte Zeitraum umfasste entsprechend dem Prüfungsverlangen die Jahre 2013 bis 2017, den der RH aus Gründen der Aktualität bis 2020 erweiterte.

Kurzfassung

Grundlagen und Rahmenbedingungen

Während der Migrationskrise 2015/16 war für das zuständige Bundesministerium für Inneres (in der Folge: **Innenministerium**) die Organisation von Unterbringungsmöglichkeiten eine besondere Herausforderung. Grundprinzip der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern war, dass Asylwerbende kurzfristig in der Betreuung des Bundes verblieben und möglichst zeitnah und gleichmäßig auf die Länder verteilt wurden. Grundsätzlich erstreckte sich die Bundesbetreuung auf die Zeit des

Zulassungsverfahren. Bis Mitte 2014 war das Innenministerium in der Lage, mit den vorhandenen Einrichtungen die Betreuung von Asylwerbenden bedarfsgerecht durchzuführen. Vor allem im Zuge der Migrationskrise 2015/16 musste es aber zusätzliche Kapazitäten aufbauen. Wie der RH bereits in seiner Gebarungsüberprüfung „Assistenz- und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement“ (Reihe Bund 2020/38, TZ 7) ausführte, kamen von September 2015 bis Februar 2016 durchschnittlich 131.500 Flüchtlinge pro Monat in Österreich an. (TZ 3, TZ 4)

Da die Gemeinden nicht in die Grundversorgungsvereinbarung einbezogen waren, war für ihre Mitwirkung ein Verfassungsgesetz notwendig. Von dem mit diesem Verfassungsgesetz implementierten Durchgriffsrecht machte das Innenministerium bei 16 Objekten Gebrauch. Die Möglichkeit für das Durchgriffsrecht trat mit Ende 2018 wieder außer Kraft. (TZ 3)

Entwicklung der Bundesbetreuung

Das Innenministerium hatte durchschnittlich 75 % des Aufwands für die Versorgung von Asylwerbenden als Kostenersatz an die Länder zu leisten. Der unmittelbare Aufwand des Bundes betrug von 2013 bis 2020 rd. 635 Mio. EUR. Davon entfielen 11 % auf Mieten und 62 % auf die externe Betreuung. (TZ 5)

Ab 2014 schloss das Innenministerium insgesamt 37 Verträge im Zusammenhang mit der Eröffnung neuer Betreuungseinrichtungen; 19 davon mit privaten Vertragspartnern, fünf mit der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. bzw. der Austrian Real Estate GmbH, fünf mit dem damaligen Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, sieben mit anderen öffentlichen Stellen und ein Memorandum of Understanding mit der Slowakischen Republik. Ende 2020 waren sieben der 37 neuen Betreuungsstellen aktiv genutzt, drei davon waren im Zuge der COVID-19-Pandemie reaktiviert worden. 19 Betreuungsstellen waren geschlossen und die jeweiligen Verträge beendet. Insgesamt elf Betreuungseinrichtungen waren bei aufrechtem Vertragsverhältnis stillgelegt, drei davon nutzte das Innenministerium als Depot. (TZ 8)

Das Innenministerium nutzte zwar vorhandene Daten und Umfeldanalysen zu Asyl, Fremdenwesen und Grundversorgung, eine strukturierte und umfassende Abschätzung der benötigten Kapazitäten fehlte aber. Die in der Grundversorgungsvereinbarung vorgesehenen Vorsorgekapazitäten zur Bewältigung von Unterbringungsengpässen in den Ländern schuf es erst im Rahmen der Stilllegung nicht benötigter Betreuungseinrichtungen und nicht im Zuge eines ganzheitlichen und umfassenden Konzepts. Tatsächlich ergab sich ein wesentlicher Teil der Vorsorgekapazitäten aufgrund langer vertraglicher Bindungen zwangsläufig. Ein zwischen Bund und

Ländern vereinbartes Szenario zur Bewältigung größerer Migrationsbewegungen fehlte. (TZ 10)

Im Innenministerium fehlte ein Prozess für Krisensituationen, in denen die Zahl der Asylanträge innerhalb kurzer Zeit stark anstiegen. Es traf dafür strategisch auch keine Vorsorge. Es konnte daher nur kurzfristig auf den gestiegenen Unterbringungsbedarf reagieren. Während der Migrationskrise 2015/16 waren unterschiedliche Organisationseinheiten des Innenministeriums bei der Suche und Eignungsprüfung von Objekten eingesetzt und Zuständigkeiten nicht klar geregelt. (TZ 13)

Vertragsgestaltung und –inhalte

Das Innenministerium war bis zu 15 Jahre an einzelne Mietverträge und somit Betreuungseinrichtungen gebunden. Lange Kündigungsverzichte oder –fristen schränkten die Möglichkeiten, auf geänderte Rahmenbedingungen flexibel zu reagieren, stark ein und führten zu hohen finanziellen Vorbelastungen. Auch unter Berücksichtigung des erhöhten Drucks in der Migrationskrise 2015/16 waren wirtschaftlich nachteilige und unübliche Vertragsinhalte, wie erhöhte Instandhaltungs- und Erhaltungspflichten, Vertraulichkeitsklauseln, überhöhte Mietzinse sowie fehlende Bonitätsauskünfte, nur bedingt nachvollziehbar. (TZ 16, TZ 18)

Aufgrund der Inhomogenität der Betreuungseinrichtungen waren vorhandene Preispiegel nur bedingt für die Beurteilung der Angemessenheit der vereinbarten Mietzinse geeignet. Die Kosten – und somit auch die Mietzinse – je Kapazität¹ waren von größerer Relevanz und auch besser für Vergleiche oder eine Kosten–Nutzen–Rechnung geeignet. Vor allem am Höhepunkt der Migrationskrise 2015/16 befand sich das Innenministerium in einer Zwangslage, die seine Verhandlungsposition schwächte und den Druck, Vertragsabschlüsse zeitnah zu erzielen, verstärkte. Die Unterschiede bei den vereinbarten Mietzinsen waren nur bedingt nachvollziehbar. (TZ 17, TZ 18)

Containeranlagen

Container stellten eine wirtschaftliche Lösung für die Bewältigung akuter Krisen wie auch generell zur Vorsorge für Krisensituationen dar. Die Errichtung von Containeranlagen setzte aber geeignete Flächen voraus und benötigte zeitlichen Vorlauf. Zum Zeitpunkt der Abrufe bei der Bundesbeschaffungsgesellschaft m.b.H. im Dezember 2015 bestand nicht mehr der Bedarf für Container im Umfang der Beschaffung, vor allem wegen der zuvor in großer Zahl vorgenommenen Anmietung fester Unterkünfte mit teilweise langjähriger Bindungsdauer. Das Innenministerium verwendete weniger als 30 % der für die Unterbringung von Asylwerbenden beschafften

¹ vom Bundesministerium für Inneres festgelegte Höchstgrenze unterzubringender Personen

3.063 Container für den vorgesehenen Zweck. Bei Reduzierung der Beschaffung auf den tatsächlichen Bedarf hätte ein Einsparungspotenzial von rd. 15 Mio. EUR bestanden. (TZ 20, TZ 21)

Kapazitäten und Kosten

Das Innenministerium erhöhte die Unterbringungskapazitäten in Betreuungseinrichtungen von 2.500 im Jahr 2013 auf bis zu 9.700 Anfang 2016. In der Folge reduzierte es die Kapazitäten kontinuierlich auf 6.628 im Dezember 2020. Davon befanden sich 4.354 Plätze in aktiven Einrichtungen, 2.274 Plätze standen als Vorsorgekapazität in stillgelegten Einrichtungen zur Verfügung. Die Aufrechterhaltung der Mietverträge bei den kostengünstigeren und teilweise alternativ nutzbaren Hallen und Flächen war im Hinblick auf die Nutzung als Vorsorgekapazität zweckmäßig. Diese wären innerhalb angemessener Frist kündbar. Demgegenüber konnte ein wesentlicher Teil der stillgelegten Betreuungseinrichtungen wegen der vertraglichen Bindung nicht geschlossen werden. Mit 2.049 EUR bis 3.889 EUR jährlich pro Kapazität fielen bei den Verträgen mit langer Bindung hohe Kosten an. Insgesamt entstanden dem Bund im überprüften Zeitraum bis Ende 2020 Kosten von 11,18 Mio. EUR für stillgelegte Betreuungseinrichtungen. Für jene Objekte, für die ein Kündigungsverzicht vereinbart wurde, werden ab dem Jahr 2021 bis zur ersten Kündigungsmöglichkeit der jeweiligen Verträge in Summe Zahlungen an die Vermieter von 9,22 Mio. EUR zu leisten sein. (TZ 24, TZ 25, TZ 27)

Das Innenministerium ordnete die geleisteten Zahlungen weder bei der Verbuchung noch in anderer Form durchgehend und systematisch den einzelnen Betreuungseinrichtungen zu. Es konnte die für die einzelnen Betreuungseinrichtungen entstandenen Gesamtkosten daher nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand feststellen. Dies erschwerte die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Objekte und es standen nur mangelhafte Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich der Nutzung der Betreuungseinrichtungen zur Verfügung. (TZ 27)

Betreuung

Mit der Erfüllung der Aufgaben in den Betreuungseinrichtungen des Bundes hatte das Innenministerium im Dezember 2011 einen externen Dienstleister beauftragt. Das Entgelt dafür bestand aus einem nach dem Gesamtbelagsstand gestaffelten Sockelbetrag und einer Pro-Kopf-Pauschale pro Tag. Dies bot dem externen Dienstleister Sicherheit hinsichtlich der Abdeckung von Fixkosten bei geringen Belagszahlen, und gewährleistete dem Innenministerium eine Reduzierung der Durchschnittskosten bei höheren Belagszahlen. Die gleichzeitig geschlossene Rahmenvereinbarung ermöglichte dem Innenministerium, weitere Leistungen in unbegrenztem Ausmaß zu beauftragen, wobei Preise und sonstige Vertragsbedingungen jeweils vollständig neu zu verhandeln waren. Wegen der Beauftragung mit den Betreuungs-

leistungen in den nach 2013 errichteten Betreuungseinrichtungen versechsfachten sich die Kosten zwischen 2013 und 2016 nahezu von 16,40 Mio. EUR auf 93,80 Mio. EUR. (TZ 29, TZ 30, TZ 31, TZ 32)

Die aus den einzelnen Verträgen resultierenden Preise der Betreuung in den nach 2013 errichteten Betreuungseinrichtungen entsprachen bei voller Auslastung dem Preisniveau des ursprünglichen Vertrags. Wegen der nach dem Rückgang der Asyl-antragszahlen geringen Auslastung lagen die tatsächlichen Betreuungskosten in den neuen Einrichtungen pro Kopf und Tag mit 68 EUR im Durchschnitt tatsächlich allerdings doppelt so hoch wie das ursprüngliche Preisniveau. Das Innenministerium kündigte die Verträge über Betreuungsleistungen zeitgerecht vor Schließung von Betreuungseinrichtungen. Bei früherer Stilllegung gering ausgelasteter Standorte mit gleichzeitiger Beendigung der entsprechenden Betreuungsverträge hätten aber Kosteneinsparungen in Höhe der jeweiligen Sockelbeträge von zumindest 100.000 EUR monatlich pro Betreuungseinrichtung erzielt werden können. (TZ 32, TZ 33, TZ 34)

Das Innenministerium kündigte den Vertrag mit dem externen Dienstleister mit Ende November 2020. Ab Dezember 2020 übernahm die Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung die Aufgaben in den Asylbetreuungseinrichtungen. (TZ 34)

Personaleinsatz

Das Innenministerium reagierte in der Migrationskrise 2015/16 auch personell auf die steigenden Asylantragszahlen und setzte verstärkt Ressourcen zur Abwicklung der Bundesbetreuung ein. Nach Abflauen der Migrationskrise setzte es zwar Schritte, das Personal in den Betreuungseinrichtungen zu verringern oder für andere Aufgaben einzusetzen; allerdings gelang dies nicht in einem dem Abbau von Kapazitäten und dem sinkenden Belagsstand in den Betreuungseinrichtungen entsprechenden Ausmaß. (TZ 36)

Das Innenministerium setzte in Abstimmung mit den Ländern und dem externen Dienstleister frühzeitig Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie in den Betreuungseinrichtungen und passte diese laufend dem aktuellen Wissensstand an. (TZ 37)

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

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Es wäre ein ganzheitliches, von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen getragenes und auf die jeweiligen Zielgruppen und die Aufenthaltsdauer abgestimmtes Konzept zur Bereithaltung von Vorsorgekapazitäten für die Betreuung von Asylwerbenden durch den Bund zu erstellen. (TZ 10)
- Für ein erneutes Ansteigen der Asylantragszahlen wäre eine geeignete Strategie zu entwickeln; für ein effizientes Krisenmanagement sowie für die Beschaffung von Unterbringungskapazitäten wären ein einheitlicher Prozess mit Zielsetzungen sowie organisatorische Maßnahmen zu definieren. (TZ 13)
- Die Mietverträge zu den Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende wären zu evaluieren sowie nach Möglichkeit nachzuverhandeln und anzupassen, um nachteilige Folgen aus den Verträgen zu minimieren. (TZ 16)
- Die mit den Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende in Zusammenhang stehenden Kosten wären systematisch so zu erfassen, dass diese durchgehend und mit einfachen Mitteln je Betreuungseinrichtung auswertbar sind. (TZ 27)
- Der Personalbedarf für die Bundesbetreuung von Asylwerbenden wäre unter Berücksichtigung von Migrationsbewegungen regelmäßig zu erheben sowie eine stabile und möglichst flexible Personalstruktur sicherzustellen. (TZ 36)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes								
ausgewählte Rechtsgrundlagen	Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 (GVG–B 2005), BGBl. 405/1991 i.d.g.F. Grundversorgungsvereinbarung, BGBl. I 80/2004 Asylgesetz 2005 (AsylG 2005), BGBl. I 100/2005 i.d.g.F. Bundesverfassungsgesetz über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, BGBl. I 120/2015 BBU–Errichtungsgesetz (BBU–G), BGBl. I 53/2019 i.d.g.F.							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Anzahl							
Asylanträge (Summe)	17.503	28.064	88.340	42.285	24.735	13.746	12.886	14.775
Personen in Bundesbetreuung (Jahresschnitt)	1.046	2.081	5.308	3.624	1.818	1.201	1.005	1.454
Betreuungseinrichtungen des Bundes	Anzahl zum 1. Jänner							
Betreuungseinrichtungen aktiv (ohne vorübergehende Notunterkünfte)	7	7	13	36	30	26	13	11
Unterbringungskapazitäten aktiv (ohne vorübergehende Notunterkünfte) ¹	2.484	2.484	4.098	9.463	7.508	6.258	4.260	3.760
Personal Bundesministerium für Inneres	in Vollzeitäquivalenten zum 1. Jänner							
insgesamt	36,88	36,26	41,76	148,01	151,01	170,49	153,38	125,20
davon								
in Betreuungseinrichtungen	20,00	20,00	24,00	101,00	87,00	86,00	71,00	51,00
Gebahrung (Finanzierungshaushalt)²	in Mio. EUR							
Bundesbetreuung (Grundversorgung ohne Kostenersatz an Länder)	28,32	32,33	120,88	165,52	92,65	75,34	53,38	66,53
davon								
Personalaufwand ³	3,54	2,39	6,06	13,27	9,73	10,33	9,59	8,47
Mieten ⁴	3,87	3,92	7,89	15,75	12,32	10,57	9,08	7,57
Investitionen (vor allem Container)	0,06	0,05	8,43	11,69	9,00	0,23	0,04	0,12
externe Betreuung ⁵	17,29	21,42	84,50	106,68	51,14	46,66	27,79	37,53
andere Leistungen für Betreute (z.B. Sozialversicherung, Transporte, Taschengeld)	2,88	3,79	8,81	12,59	5,62	4,24	4,05	4,66
sonstiger Betriebsaufwand	0,68	0,76	5,19	5,52	4,84	3,30	2,85	2,50
Betriebsaufwand der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung	–	–	–	–	–	–	–	5,68

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; Haushaltsinformationssystem des Bundes

¹ vom Bundesministerium für Inneres festgelegte Höchstgrenze unterzubringender Personen (Summe der aktiven Betreuungseinrichtungen)

² Auszahlungen gemäß Haushaltsinformationssystem, zeitlich und sachlich bereinigt (siehe auch **TZ 5**)

³ einschließlich Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten sowie Zivildienstler

⁴ einschließlich Zahlungen an das Bundesministerium für Landesverteidigung (und Sport) und für vorübergehende Notunterkünfte

⁵ bis 2018 aus verrechnungstechnischen Gründen (Sammelkonto „Sonstige Leistungen“) in geringem Ausmaß auch andere Positionen, wie Abfallentsorgung, Lagerkosten oder Supervision, enthalten; erst ab 2018 eigenes Konto für Betreuungsleistungen



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von September 2020 bis Februar 2021 die Bereiche Grundversorgung und Bundesbetreuung im Bundesministerium für Inneres (in der Folge: **Innenministerium**). Die Gebarungsüberprüfung erfolgte gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes–Verfassungsgesetz (**B–VG**)² aufgrund eines Verlangens gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz 1975³ der Abgeordneten Kickl, Zanger und weiterer Abgeordneter vom 27. Februar 2020 (291/A).

Das Verlangen war darauf gerichtet, insbesondere alle Maßnahmen rechtlicher, organisatorischer, finanzieller und personeller Natur hinsichtlich der Bereiche Grundversorgung und Bundesbetreuung in den Jahren 2013 bis 2017 und die Verträge der Betreuungseinrichtungen des Bundes zu überprüfen.

Der RH hatte eine Gebarungsüberprüfung zur Grundversorgung in Wien durchgeführt, die er in der Reihe Bund 2021/8 veröffentlichte. Soweit erforderlich, bezog er daher Aspekte der Grundversorgung in die gegenständliche Gebarungsüberprüfung mit ein. Der RH berücksichtigte zudem die Maßnahmen des Innenministeriums in der Bundesbetreuung im Rahmen der COVID–19–Pandemie.

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Entwicklung und die Kosten der Bundesbetreuung darzustellen sowie im Zusammenhang mit den Betreuungseinrichtungen vor allem die Objektauswahl, die Vertragsgestaltung, die Betreuung und den Personaleinsatz des Innenministeriums zu beurteilen. Der überprüfte Zeitraum umfasste entsprechend dem Prüfungsverlangen die Jahre 2013 bis 2017. Der RH erweiterte diesen im Sinne seines effizienten Ressourceneinsatzes und der Aktualität bis einschließlich 2020.

(3) Im Fokus der Gebarungsüberprüfung stand insbesondere die Beantwortung der im Verlangen an den RH herangetragenen 29 Fragen. Diese werden im Anschluss an die Feststellungen, Beurteilungen und Empfehlungen des RH in **TZ 38** beantwortet.

(4) Zu dem im Juli 2021 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Innenministerium am 6. Oktober und am 25. Oktober 2021 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2022.

² BGBl. 1/1930 i.d.g.F.

³ BGBl. 410/1975 i.d.g.F.

(5) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme vom 6. Oktober 2021 insbesondere folgende grundsätzlichen Anmerkungen mit:

- Aufgrund der dramatisch anwachsenden Asylantragszahlen im Verlauf des Jahres 2015 habe sich das Innenministerium mit einer – in vergleichbarer Form noch nie dagewesenen – Krisensituation, vor allem im Bereich der Unterbringung und Verpflegung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in der Grundversorgung, konfrontiert gesehen. Innerhalb weniger Monate hätten sich die Asylanträge vervierfacht, von rd. 3.000 im März 2015 auf über 12.000 im Oktober bzw. November 2015.
- Bereits im Herbst 2014 habe das Innenministerium die Länder über die Entwicklungen informiert und vor steigenden Zahlen gewarnt. Dies mit dem Hinweis, dass nur durch ausreichend neue Quartiere in den Ländern die Situation bewältigbar sein werde. Oberste Prämisse sei gewesen, das partnerschaftliche Grundversorgungssystem aufrechtzuerhalten und durch gemeinsame Kraftanstrengungen dem gesetzlichen Auftrag zur Versorgung von Schutzsuchenden hinreichend nachzukommen. Nichtsdestotrotz seien die vorhandenen Kapazitäten, sowohl beim Bund als auch bei den Ländern, aufgrund der Intensität der Migrationsbewegung unaufhaltsam an ihre Grenzen gelangt. Durch das Ausschöpfen der Länderkapazitäten habe die dringende Notwendigkeit zur Schaffung neuer Unterbringungsmöglichkeiten bestanden, wobei die Länder zunächst äußerst zurückhaltend agiert hätten. Daraus sei ein Rückstau in den Betreuungseinrichtungen des Bundes entstanden. Um Obdachlosigkeit von hilfs- und schutzbedürftigen Personen und damit einhergehend Gesundheitsgefährdungen zu vermeiden, sei es auf Seiten des Innenministeriums unumgänglich gewesen, zur Bewältigung der anhaltenden Migrationsströme auf dem raschesten Wege zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen.
- Die zum damaligen Zeitpunkt bekannte Zwangslage des Innenministeriums habe folglich zu einer nachteiligen Verhandlungsposition geführt. Deshalb sei mitunter – zur Herbeiführung von dringend notwendigen Vertragsabschlüssen für zusätzliche Betreuungseinrichtungen – die Einwilligung zu unüblichen bzw. nachteiligen Vertragsklauseln erforderlich gewesen, um dem gesetzlichen Auftrag zur Versorgung Schutzsuchender nachkommen zu können. Zu betonen sei, dass sich die Handlungsoptionen auf jene Quartiere reduziert hätten, mit denen das Innenministerium in weitere Verhandlungen ging, und diese schlussendlich die einzige Möglichkeit dargestellt hätten, Obdachlosigkeit zu verhindern. Die Nutzung der angebotenen Quartiere sei faktisch alternativlos gewesen. Das Innenministerium habe sämtliche Vertragsabschlüsse jedoch unter wirtschaftlichen Erwägungen sowie unter Beachtung der Verwaltungsgrundsätze und des Bundeshaushaltsrechts getätigt. Im Rahmen der Beurteilung der zur Zeit der Migrationskrise 2015/16 eingegangenen Vertragsverhältnisse sei jedenfalls die damalige Zwangslage zu vergegenwärtigen, um die Dringlichkeit des Handelns nachvollziehbar zu machen.

- Dies gelte ebenso für die Containerbeschaffungen. Auch hier hätte angesichts steigender Asylantragszahlen und des Erreichens der Kapazitätsgrenzen in den bestehenden Quartieren ein rasches Handeln erfolgen und entsprechende Vorsorge getroffen werden müssen. Dies vor allem im Hinblick darauf, dass Container aufgrund der europaweiten Ausnahmesituation und Krisenlage bereits ein knappes Gut auf dem Markt dargestellt hätten. So seien von den zunächst beschafften rd. 700 Containern auch alle dem vorgesehenen Nutzungszweck zugeführt worden. Die Entwicklung der Asylantragszahlen, die im Frühjahr 2016 letztlich deutlich und nicht erwartbar zurückgegangen seien, hätte zum Zeitpunkt der Beschaffung der übrigen Container jedoch nicht vorhergesehen werden können. So seien die damaligen Prognosen (basierend auf den zum Beschaffungszeitpunkt aktuellen Antragszahlen) von der Möglichkeit ausgegangen, dass Asylanträge auf einem derartigen Niveau über einen längeren Zeitraum, also über mehrere Jahre, aufrecht bleiben könnten.
- Die ressortinternen Zuständigkeiten für die Immobiliensuche und –auswahl seien klar definiert gewesen; zusätzlich sei eine „Besondere Aufbauorganisation“ eingerichtet worden, um vor allem im Bereich der Quartierakquise koordinierend und unterstützend tätig zu werden. Mit den wachsenden Aufgaben sei ein erhöhter Personalbedarf einhergegangen, wobei bei der Personalrekrutierung jedenfalls auf das Vorliegen notwendiger fachlicher Expertise Bedacht genommen worden sei. Demgemäß seien entgegen den Annahmen des RH sowohl die Zuständigkeit als auch die zur Aufgabenbewältigung notwendige Expertise innerhalb der Abteilung Bundesbetreuung gegeben gewesen. Mit der Geschäftseinteilungsänderung im Jahr 2016 sei lediglich eine formale Übernahme der im Rahmen der „Besonderen Aufbauorganisation“ entstandenen Strukturen in die Linienorganisation erfolgt. Bei komplexen Fragestellungen sei im Bedarfsfall auch auf externe Expertise (z.B. der Finanzprokurator) zurückgegriffen worden.

(6) Zu den grundsätzlichen Anmerkungen des Innenministeriums erwiderte der RH wie folgt:

- Er berücksichtigte umfassend die vom Innenministerium geschilderten Umstände – wie insbesondere die Zwangslage, Obdachlosigkeit vermeiden zu wollen – sowohl in der Darstellung der Rahmenbedingungen als auch in seiner Beurteilung.
- Die am Beginn der Migrationskrise 2015/16 vorgenommene dringliche Beschaffung von 700 Containern erachtete der RH als zweckmäßig. Er verkannte auch nicht, dass die Entwicklung der Asylantragszahlen zum Zeitpunkt der Beschaffung weiterer 2.100 Container im Dezember 2015 nicht zuverlässig abschätzbar gewesen war. Aus seiner Sicht bestand allerdings im Hinblick auf die zu diesem Zeitpunkt bereits angemieteten festen Unterkünfte und die fehlenden geeigneten Aufstellungsflächen für Containeranlagen keine Notwendigkeit, die 2.100 Container aus dem neuen Rahmenvertrag der Bundesbeschaffung GmbH in einem und in dieser Größenordnung verbindlich abzurufen. Der RH erachtete Kapazitätsplanungen auf Grundlage fundierter Prognosen – die zur Zeit der Migrationskrise 2015/16 allerdings nicht

vorlagen – als zweckmäßig, den Ausbau basierend auf einem „im Bereich des Möglichen liegenden“ Extremszenario aber als problematisch. Für den Fall, dass die Asylantragszahlen tatsächlich über mehrere Jahre auf dem Krisenniveau geblieben wären, wären Vorbereitungen zweckmäßig, die Beschaffungen in einem bedarfsgerechten Umfang ermöglichen. Der RH hielt weiters fest, dass er die für alternative Nutzungen der Container getroffenen Lösungen positiv beurteilt hatte.

- Wie der RH in TZ 12 und TZ 13 ausführlich darstellt, hatte das Innenministerium die „Besondere Aufbauorganisation“ erst mit August 2015 eingerichtet und im Laufe der Migrationskrise 2015/16 Personal aufgestockt. Allerdings hatten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung Bundesbetreuung bereits ab Ende 2014 Objekte akquiriert, ohne über entsprechende – vor allem vertrags– und immobilienrechtliche – Expertise zu verfügen; nach dem im Innenministerium vorgesehenen Standardprozess zu dieser Zeit war die Abteilung Raummanagement für die Immobiliensuche und –auswahl zuständig. Es gab daher zu der Zeit, als ein Großteil der Mietverträge abgeschlossen wurde, entgegen den Ausführungen des Innenministeriums weder eine Zuständigkeit noch die zur Aufgabenbewältigung notwendige Expertise innerhalb der Abteilung Bundesbetreuung.

(7) Das Innenministerium führte in der weiteren Stellungnahme vom 25. Oktober 2021 insbesondere aus, dass insgesamt in Österreich bis Anfang Oktober 2021 rd. 23.700 Asylanträge gestellt worden seien, was einer Veränderung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum im Ausmaß von 145 % entspreche. Nunmehr stünden 18 Bundesbetreuungseinrichtungen aktiv in Betrieb. Durch die Reaktivierungen 2020/21 seien rd. 1.300 zusätzliche Unterbringungsplätze geschaffen worden.

Rechtliche Grundlagen und Rahmenbedingungen

Rechtliche Grundlagen

- 2.1 Für hilfs- und schutzbedürftige Fremde, die nicht oder nicht ausreichend selbst den Lebensunterhalt für sich und ihre im gemeinsamen Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen konnten bzw. den Lebensunterhalt auch nicht (ausreichend) von anderen Personen oder Einrichtungen erhielten, war die Grundversorgung vorgesehen. Sie umfasste insbesondere Leistungen, die auf die Deckung der täglichen Grundbedürfnisse ausgerichtet waren, wie angemessene Verpflegung, Unterkunft, medizinische Versorgung inklusive Krankenversicherung und Maßnahmen für pflegebedürftige Personen, Bekleidungshilfe, Schulbedarf sowie Information und Beratung.

Die Grundversorgung wies verfassungsrechtlich Anknüpfungspunkte zu Bundes- und Landeszuständigkeiten auf.⁴

Der Bund und die Länder schlossen auf dieser kompetenzrechtlichen Grundlage im Jahr 2004 eine Grundversorgungsvereinbarung⁵ ab. Diese regelte insbesondere die Aufgaben- und Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern, den Kreis der anspruchsberechtigten Personen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Umfang und Höhe.

Der Bund bzw. das Innenministerium führte Betreuungseinrichtungen für Asylwerbende und musste dazu vor jeder Neuerrichtung oder Schließung von Betreuungseinrichtungen des Bundes das Einvernehmen mit dem jeweiligen Land herstellen. Der Bund hatte die Erstaufnahme der Asylwerbenden sicherzustellen, für die Dauer des Zulassungsverfahrens, in dem geklärt wurde, ob Österreich für das inhaltliche Asylverfahren zuständig war, die Grundversorgung von Asylwerbenden in Betreuungseinrichtungen des Bundes zu gewährleisten und diese (vorübergehend) unterzubringen und zu versorgen. Die Anforderungen an die Bundesbetreuung waren höher als an die Landesbetreuung, da z.B. jederzeit eine Aufnahme von Asylwerbenden möglich sein musste. Erst nach Zulassung zum inhaltlichen Verfahren konnte das Innenministerium die betreffende Person der Grundversorgung eines bestimm-

⁴ Der Bund ist gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 3 B-VG in der Gesetzgebung u.a. für die Verwaltungsmaterie „Asyl“ zuständig. Für das „Armenwesen“ gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG ist der Bund für die Grundsatzgesetzgebung und sind die Länder für die Ausführungsgesetzgebung zuständig.

⁵ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (**Grundversorgungsvereinbarung** – Art. 15a B-VG), BGBl. I 80/2004

ten Landes – unter Zugrundelegung des vereinbarten Aufteilungsschlüssels – zuweisen und musste für den Transport sorgen.

Die Länder sollten entsprechend den Länderquoten nach Art. 1 Abs. 4 der Grundversorgungsvereinbarung die Asylwerbenden ab diesem Zeitpunkt übernehmen. Sie trafen in weiterer Folge die Entscheidungen über die Leistungsgewährung, das Fortbestehen der Hilfsbedürftigkeit etc.

Nach Art. 3 Abs. 4 der Grundversorgungsvereinbarung war der Bund auch verpflichtet, Vorsorgekapazitäten für die Bewältigung von Unterbringungsengpässen in den Ländern zu schaffen (zu den Vorsorgekapazitäten siehe TZ 10).

2.2 Der RH hielt fest, dass die Anforderungen an die Bundesbetreuung höher waren als an die Landesbetreuung, da z.B. jederzeit eine Aufnahme von Asylwerbenden möglich sein musste, der Bund die Standorte der Betreuungseinrichtungen mit den Ländern abstimmen musste und er auch dafür zu sorgen hatte, Vorsorgekapazitäten für die Bewältigung von Unterbringungsengpässen in den Ländern zu schaffen.

3.1 Aus der Grundversorgungsvereinbarung waren für die Gemeinden, da diese keine Vertragspartner waren, keine Verpflichtungen abzuleiten. Im Zuge der Migrationskrise 2015/16 kam es zu Kapazitätsengpässen in der Bundesbetreuung. Eine rasche und gesetzeskonforme Nutzung von Grundstücken für weitere Betreuungseinrichtungen wurde erst mit der verfassungsgesetzlichen Implementierung des sogenannten Durchgriffsrechts mit Wirksamkeit vom 1. Oktober 2015⁶ möglich.

Das diesbezügliche Bundesverfassungsgesetz enthielt eine punktuelle Durchbrechung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, sofern ein Land nicht die Verpflichtungen nach der Grundversorgungsvereinbarung erfüllte. So hatten Gemeinden im Bedarfsfall, den die Bundesregierung mit Verordnung feststellen konnte, entsprechend dem Bevölkerungsschlüssel Plätze für die Unterbringung bereitzuhalten. Damit sollte eine solidarische und gleichmäßige Unterbringung gewährleistet und dem damals bestehenden Engpass bei der Unterbringung entgegen gewirkt werden. Entsprechend dem vorübergehenden Charakter der Belastung der Unterbringungseinrichtungen war das Bundesverfassungsgesetz zum Durchgriffsrecht befristet und trat mit Ende 2018 wieder außer Kraft.

Der Bundesminister für Inneres konnte die Nutzung und den Umbau von bestehenden Bauwerken oder die Aufstellung beweglicher Wohneinheiten auf Grundstücken, die im Eigentum des Bundes oder diesem zur Verfügung standen, ohne vorheriges Verfahren vorläufig anordnen, wenn dem nicht überwiegende Interessen der Sicherheit, der Gesundheit und des Umweltschutzes entgegenstanden. Ein nach diesem

⁶ Bundesverfassungsgesetz über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, BGBl. I 120/2015

Bundesverfassungsgesetz erlassener Bescheid ersetzte sämtliche notwendigen Bewilligungen nach bundes- und landesrechtlichen Vorschriften.

Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Durchgriffsrechts waren, dass

- das betroffene Bundesland die Unterbringung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden im Vormonat nicht entsprechend der Quote aus der Grundversorgungsvereinbarung erfüllte,
- im betroffenen politischen Bezirk weniger hilfs- und schutzbedürftige Fremde untergebracht waren, als aufgrund des Bezirksrichtwertes unterzubringen wären und
- auf einem solchen Grundstück nicht mehr als 450 hilfs- und schutzbedürftige Fremde untergebracht wurden.

Das Außerkrafttreten des Durchgriffsrechts berührte die Rechtswirkung der auf dieser Grundlage erlassenen Bescheide nicht. Nach Art. 3 Abs. 7 des diesbezüglichen Bundesverfassungsgesetzes waren bei Entfall der Voraussetzungen und bei nicht absehbarem Bedarf nach Unterbringung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden auf den betreffenden Grundstücken die Bescheide jedoch zu widerrufen.

Das Innenministerium machte im überprüften Zeitraum bei 16 Objekten vom Durchgriffsrecht Gebrauch.⁷

- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass die Migrationskrise 2015/16 auch für die Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten und die Suche geeigneter Standorte eine besondere Herausforderung für das Innenministerium darstellte. Da die Gemeinden nicht in die Grundversorgungsvereinbarung einbezogen waren, war für ihre Mitwirkung ein Verfassungsgesetz notwendig.

Der RH sah es als zweckmäßig an, dass das Durchgriffsrecht dem Innenministerium ermöglichte, ein Grundstück, selbst bei nicht konformer Flächenwidmung oder fehlenden baurechtlichen Bewilligungen, rasch und gesetzeskonform zu nutzen und es nicht mehr der entsprechenden Genehmigungen der Länder oder Gemeinden bedurfte.

Er wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Möglichkeit für das Durchgriffsrecht mit Ende des Jahres 2018 ausgelaufen war und somit entsprechende Regelungen, die auch die Gemeinden miteinbezogen, bei einem erneuten Ansteigen der Asylantragszahlen fehlten. Der RH hatte auf diesen Umstand in seinem Bericht „Grundversorgung in Wien“ (Reihe Bund 2021/8, TZ 25) hingewiesen.

⁷ Dabei handelte es sich um Objekte in Althofen (Kärnten), Bergheim (Salzburg), Bruckneudorf (Burgenland), Frankenburg (Oberösterreich), Graz-Andritz (Steiermark), Graz Puntigam (Steiermark), Innsbruck (Tirol), Klagenfurt (Kärnten), Leoben (Steiermark), Ossiach (Kärnten), Potzneusiedl (Burgenland), Schiefeling (Kärnten), Steyregg (Oberösterreich), Villach (Kärnten), Wels (Oberösterreich) und Wörthersee (Kärnten). Die Objekte in Schiefeling und Wels nutzte das Innenministerium nicht als Betreuungseinrichtung.

Entwicklung der Asylanträge und Personen in Bundesbetreuung

- 4.1 Grundprinzip der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern war, dass Asylwerbende kurzfristig in der Betreuung des Bundes verblieben und möglichst zeitnah und gleichmäßig auf die Länder verteilt wurden. Grundsätzlich erstreckte sich die Dauer der Unterbringung und Betreuung durch den Bund auf die Zeit des Zulassungsverfahrens. Darüber hinaus verblieben Personen in der Bundesbetreuung vor allem bei Nichtzulassung zum inhaltlichen Verfahren (bis zur Außerlandesbringung) oder wenn eine unmittelbare Übernahme durch die Länder nicht möglich war (Sonderbetreuungsbedarf, fehlende Kapazitäten). Neben den laufenden Asylantragszahlen stellte die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in der Bundesbetreuung einen wesentlichen Faktor für die vom Bund benötigten Kapazitäten dar. Die Aufenthaltsdauer in der Bundesbetreuung selbst war vor allem vom Ablauf der Asylverfahren und der Übernahme durch die Länder bestimmt.

Die Zahl der in Betreuungseinrichtungen des Bundes befindlichen Personen (jeweils zum Monatsanfang) entwickelte sich seit 2013 im Vergleich zur Anzahl der monatlichen Asylanträge wie folgt:

Abbildung 1: Personen in Bundesbetreuung und Asylanträge



Quelle: BMI; Darstellung: RH

Im überprüften Zeitraum blieben die Asylanträge von 2013 bis Herbst 2014 konstant. Ab Herbst 2014 – und insbesondere während der Migrationskrise 2015/16 – stiegen die Asylantragszahlen in kurzer Zeit stark an. Die Länder konnten keine ausreichenden Kapazitäten zur Verfügung stellen und beim Bund waren keine Vorsorgekapazitäten vorhanden. Die bis Oktober 2015 bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen (Gemeinden waren nicht in die Grundversorgungsvereinbarung einbezogen, ab diesem Zeitpunkt gab es die Möglichkeit des Durchgriffsrechts) und die gleichzeitige Verpflichtung des Bundes zur Bereitstellung von Unterkünften verschärfte die Situation zusätzlich. Um Obdachlosigkeit zu vermeiden und seiner gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen, musste das Innenministerium Notunterkünfte und zusätzliche Betreuungseinrichtungen schaffen.

Ab Ende 2015 sank die Zahl der Asylanträge kontinuierlich und erreichte ab 2017 wieder das Niveau von 2013.

Die Anzahl der Personen in den Betreuungseinrichtungen des Bundes zum jeweiligen Monatsanfang entsprach weitgehend der Anzahl der monatlichen Asylanträge. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer bis zur Übernahme in die Betreuung durch die Länder betrug etwa einen Monat. Stärkere Abweichungen bestanden während der Migrationskrise 2015/16, weil der Bund bzw. das Innenministerium nicht über ausreichende Kapazitäten verfügte und Asylwerbende – neben Transitflüchtlingen⁸ – auch in Notunterkünften von Hilfsorganisationen Unterkunft fanden. Die in der ersten Hälfte 2020 zu beobachtende Abweichung entstand, weil infolge der COVID-19-Pandemie die Asylwerbenden – bei gesunkenen Antragszahlen – zur Vermeidung von Ansteckungen länger in der Bundesbetreuung verblieben.

- 4.2 Der RH hielt fest, dass das Innenministerium 2013 bis Mitte 2014 mit den bis dahin vorhandenen Betreuungseinrichtungen in der Lage war, die Bundesbetreuung bedarfsgerecht durchzuführen. Wegen der stark steigenden Asylantragszahlen bei fehlenden eigenen Reserven und fehlenden Unterbringungsmöglichkeiten in den Ländern musste es vor allem im Zuge der Migrationskrise 2015/16 dringend weitere Kapazitäten aufbauen. Wie der RH bereits in seiner Gebarungsüberprüfung „Assistenz- und Unterstützungsleistungen des Bundesheeres zum Grenzmanagement“ (Reihe Bund 2020/38, TZ 7) ausgeführt hatte, kamen von September 2015 bis Februar 2016 durchschnittlich 131.500 Flüchtlinge⁹ pro Monat in Österreich an. Mit der Schaffung zusätzlicher dauerhafter Betreuungseinrichtungen und der kurzfristigen Bereitstellung von Notunterkünften gelang es, Obdachlosigkeit bei Asylwerbenden zu verhindern, es konnte aber nicht immer die für das Innenministerium wirtschaftlich und rechtlich beste Lösung erzielt werden.

⁸ Fremde, die über österreichisches Staatsgebiet flüchteten, um in anderen Staaten internationalen Schutz zu beantragen

⁹ Davon waren nicht nur Asylwerbende, sondern auch Transitflüchtlinge umfasst. Die monatlichen Asylantragszahlen lagen im gleichen Zeitraum bei durchschnittlich 9.000.

Abgesehen davon war aus der konstanten Entwicklung der Asylantragszahlen ein begrenzter Bedarf an tatsächlich dauerhaft aktiven (und somit Kosten verursachenden) Kapazitäten ableitbar. Unverzichtbar im Sinne der Wirtschaftlichkeit erschien dem RH allerdings, umfassend Vorsorge für eine Bewältigung akuter Krisensituationen in Form ausreichender, rasch hoch- und rückführbarer Vorsorgekapazitäten zu treffen.

Entwicklung der Bundesbetreuung

Kostenentwicklung

- 5.1 Im Bundeshaushalt war für die Grundversorgung ein eigenes Budget – bis 2017 innerhalb der Untergliederung 11 Inneres und ab 2018 innerhalb der Untergliederung 18 Asyl/Migration – eingerichtet. Das Innenministerium verrechnete dort neben dem unmittelbaren Aufwand für die Bundesbetreuung auch den auf Basis der Grundversorgungsvereinbarung an die Länder zu leistenden Kostenersatz. Ausgaben für über die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (**BIG**) gemietete Objekte wurden getrennt auf eigenen Budgetansätzen verrechnet.

Im überprüften Zeitraum entfielen 75 % des Aufwands des Bundes für die Grundversorgung auf den Kostenersatz an die Länder. Der RH bereinigte die verbleibenden jährlichen Beträge sachlich und zeitlich (z.B. Herausrechnung des Aufwands für Transitflüchtlinge¹⁰ 2016 und des Aufwands für den Aufbau der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (**BBU GmbH**) 2020 bzw. zeitlich korrekte Zurechnung des Aufwands für die externe Betreuung). Im Detail stellte sich der bereinigte Aufwand für die Betreuung von Asylwerbenden durch den Bund in den Jahren 2013 bis 2020 insgesamt und getrennt nach wesentlichen Blöcken wie folgt dar:

¹⁰ Während der Migrationskrise 2015/16 übernahmen verschiedene Hilfsorganisationen die Versorgung der im Wesentlichen nach Deutschland durchreisenden Transitflüchtlinge. Diese stellten in Österreich keinen Asylantrag und unterlagen damit auch nicht der Grundversorgung bzw. Bundesbetreuung. Das Innenministerium vergütete den Hilfsorganisationen dafür insgesamt 31,40 Mio. EUR.



Tabelle 1: Aufwand für die Bundesbetreuung

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2013 bis 2020
	in Mio. EUR								
Aufwand Bundesbetreuung bereinigt	28,32	32,33	120,88	165,52	92,65	75,34	53,38	66,53	634,95
<i>davon</i>									
<i>Personalaufwand¹</i>	<i>3,54</i>	<i>2,39</i>	<i>6,06</i>	<i>13,27</i>	<i>9,73</i>	<i>10,33</i>	<i>9,59</i>	<i>8,47</i>	<i>63,38</i>
<i>Mieten²</i>	<i>3,87</i>	<i>3,92</i>	<i>7,89</i>	<i>15,75</i>	<i>12,32</i>	<i>10,57</i>	<i>9,08</i>	<i>7,57</i>	<i>70,96</i>
<i>Investitionen (vor allem Container)</i>	<i>0,06</i>	<i>0,05</i>	<i>8,43</i>	<i>11,69</i>	<i>9,00</i>	<i>0,23</i>	<i>0,04</i>	<i>0,12</i>	<i>29,64</i>
<i>externe Betreuung³</i>	<i>17,29</i>	<i>21,42</i>	<i>84,50</i>	<i>106,68</i>	<i>51,14</i>	<i>46,66</i>	<i>27,79</i>	<i>37,53</i>	<i>393,00</i>
<i>Leistungen für Betreute (z.B. Sozialversicherung, Transporte, Taschengeld)</i>	<i>2,88</i>	<i>3,79</i>	<i>8,81</i>	<i>12,59</i>	<i>5,62</i>	<i>4,24</i>	<i>4,05</i>	<i>4,66</i>	<i>46,64</i>
<i>sonstiger Betriebsaufwand</i>	<i>0,68</i>	<i>0,76</i>	<i>5,19</i>	<i>5,52</i>	<i>4,84</i>	<i>3,30</i>	<i>2,85</i>	<i>2,50</i>	<i>25,64</i>
<i>Betriebsaufwand der BBU GmbH</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>5,68</i>	<i>5,68</i>

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; Haushaltssystem des Bundes

BBU GmbH = Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung

¹ einschließlich Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten sowie Zivildienstler² einschließlich Zahlungen an das Bundesministerium für Landesverteidigung (und Sport) und für vorübergehende Notunterkünfte³ bis 2018 aus verrechnungstechnischen Gründen (Sammelkonto „Sonstige Leistungen“) in geringem Ausmaß auch andere Positionen, wie Abfallentsorgung, Lagerkosten oder Supervision, enthalten; erst ab 2018 eigenes Konto für Betreuungsleistungen

Bezogen auf den überprüften Zeitraum entfielen 11 % des bereinigten Aufwands auf Mieten und 62 % auf die externe Betreuung (nähere Ausführungen zum Aufwand für Mieten in TZ 27, zur externen Betreuung in TZ 29 ff. und zu den Containern in TZ 20).

Der sonstige Betriebsaufwand umfasste die Bereiche Verwaltung und Steuerung (z.B. Informationstechnologie, Büroausstattung, Beratung, Kraftfahrzeuge, Treibstoff, Entgelte an die Buchhaltungsagentur des Bundes) mit einem Anteil von 56 % sowie die nicht an die Vermieter bezahlten Betriebskosten (z.B. Strom, Gas, Reinigung) für Gebäude mit einem Anteil von 44 %.

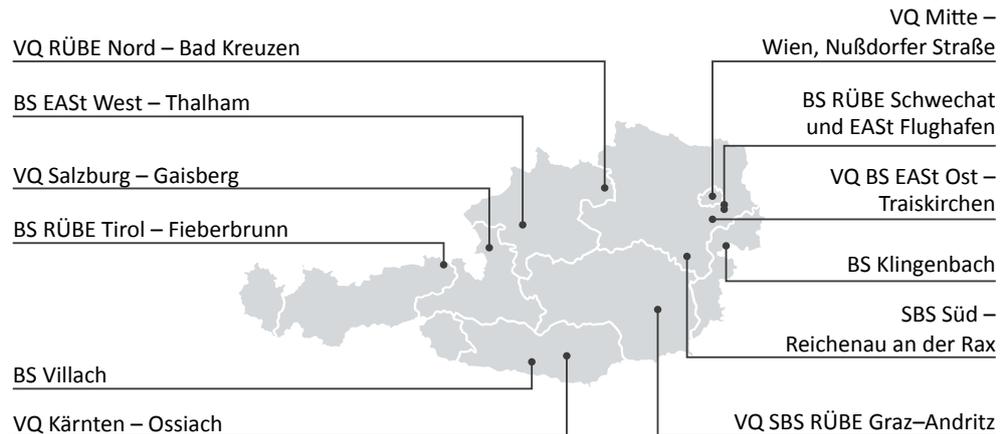
- 5.2 Der RH hielt fest, dass das Innenministerium durchschnittlich 75 % des Aufwands für die Versorgung von Asylwerbenden als Kostenersatz an die Länder zu leisten hatte. Vom unmittelbaren Aufwand des Bundes betrafen 62 % die externen Betreuungsleistungen, ein deutlich geringerer Anteil entfiel auf die Unterbringung (Mieten, Container). Vor allem infolge der Migrationskrise 2015/16 stieg der Gesamtaufwand von rd. 28 Mio. EUR im Jahr 2013 kontinuierlich auf rd. 166 Mio. EUR im Jahr 2016 an, um danach wieder auf rd. 53 Mio. EUR im Jahr 2019 zu sinken. Unter anderem die Folgen der COVID-19-Pandemie bewirkten 2020 einen neuerlichen Anstieg des Gesamtaufwands auf rd. 67 Mio. EUR.

Funktionen und bestehende Betreuungseinrichtungen des Bundes

- 6 Entsprechend der Grundversorgungsvereinbarung war der Bund bzw. das Innenministerium für die Betreuung der Asylwerbenden grundsätzlich bis zur Zuweisung an eines der Länder zuständig. Die Betreuungseinrichtungen unterschieden sich nach ihrer grundlegenden Funktion wie folgt:
- Erstaufnahmestellen dienten im Wesentlichen als „Überbrückung“, bis das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl die schutzsuchenden Fremden zum Asylverfahren zuließ.
 - Verteilerquartiere waren die auf Grundlage eines Konzepts von Bund und Ländern durch das Innenministerium in den Ländern eingerichteten Betreuungseinrichtungen. Dort wurden Asylwerbende nach einer ersten positiven Prognoseentscheidung des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl bis zur Übernahme der Betreuung durch das jeweilige Land untergebracht.
 - Betreuungsstellen dienten der Unterbringung von nicht zum Asylverfahren zugelassenen Asylwerbenden sowie von Asylwerbenden, die nicht unmittelbar in die Versorgung der Länder überstellt wurden.
 - Sonderbetreuungsstellen waren für die Versorgung und Betreuung der zum Verfahren zugelassenen Asylwerbenden mit erhöhtem medizinischem Sonderbetreuungsbedarf sowie für unbegleitete minderjährige Fremde vorgesehen.
 - Rückkehrberatungseinrichtungen fungierten als Betreuungsstelle für Personen mit rechtskräftig negativer Asylentscheidung, um die Rückkehr in ihr Heimatland vorzubereiten und sicherzustellen.

Im Regelfall waren an einem Standort jeweils mehrere dieser Funktionen kombiniert. In nachstehender Abbildung sind die Betreuungseinrichtungen mit ihren unterschiedlichen Funktionen dargestellt:

Abbildung 2: Aktive Betreuungseinrichtungen des Bundes, Dezember 2020



4.354
Gesamtkapazitäten

BS	Betreuungsstelle
EAST	Erstaufnahmestelle
RÜBE	Rückkehrberatungseinrichtung
SBS	Sonderbetreuungsstelle
VQ	Verteilerquartier

Quelle: BMI; Darstellung: RH

Mit Stand Dezember 2020 betrieb das Innenministerium 13 aktive Betreuungseinrichtungen mit einer Kapazität von 4.354 Plätzen.

Im Jahr 2013 bestehende Betreuungseinrichtungen des Bundes

- 7 Die Gebarungsüberprüfung des RH umfasste Maßnahmen in den Bereichen Grundversorgung und Bundesbetreuung ab dem Jahr 2013. Vor 2014 waren die Asylantragszahlen – mit zwischenzeitlichen Spitzen – relativ konstant, das Innenministerium fand daher bis einschließlich 2013 mit der gewachsenen Struktur der Betreuungseinrichtungen das Auslangen. Es bestanden die Betreuungseinrichtungen Ost – Traiskirchen und West – Thalham, bei denen auch Erstaufnahmestellen eingerichtet waren, sowie die Betreuungseinrichtungen Mitte – Wien, Nußdorfer Straße, Nord – Bad Kreuzen und Süd – Reichenau an der Rax. Daneben bestand eine Erstaufnahmestelle am Flughafen Wien für per Flugzeug eingereiste Asylwerbende sowie eine Sonderbetreuungsstelle (Wohnungen Oberösterreich). Die Sonderbetreuungsstelle

Niederösterreich – Mödling fungierte ursprünglich als Integrationswohnheim und wurde seit dem Jahr 2015 als Betreuungseinrichtung in der Grundversorgung verwendet. Die Vertragspartner und die aktuelle Nutzung stellten sich bei diesen Einrichtungen – gereiht nach dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme – wie folgt dar:

Tabelle 2: Betreuungseinrichtungen des Bundes (im Jahr 2013 bestehend)

Betreuungseinrichtung	Vertragspartner	Vertragsart	Objektart	Nutzung Dezember 2020
West – Thalham	Bundesimmobilien- gesellschaft m.b.H.	Generalmietvertrag	Gebäude	aktiv
Ost – Traiskirchen	Bundesimmobilien- gesellschaft m.b.H.	Generalmietvertrag	Gebäude	aktiv
Süd – Reichenau an der Rax	Bundesimmobilien- gesellschaft m.b.H.	Generalmietvertrag	Gebäude	aktiv
Nord – Bad Kreuzen	Bundesimmobilien- gesellschaft m.b.H.	Generalmietvertrag	Gebäude	aktiv
Erstaufnahmestelle Flughafen	privates Unternehmen	Generalmietvertrag (Landespolizeidirektion Niederösterreich – Mitnutzung)	Gebäude	aktiv
Mitte – Wien, Nußdorfer Straße	Bundesimmobilien- gesellschaft m.b.H.	Generalmietvertrag	Gebäude	aktiv (reaktiviert)
Wohnungen Oberösterreich	gemeinnützige Genossenschaft	Mietverträge	Wohnungen	aktiv
Niederösterreich – Mödling	Austrian Real Estate GmbH	Generalmietvertrag	Gebäude	aufgelassen

Quelle: BMI

Seit 2013 in Betrieb genommene Betreuungseinrichtungen des Bundes

- 8.1 (1) Im überprüften Zeitraum stiegen die Asylantragszahlen erstmals im Laufe des Jahres 2014 deutlich an. So betrug der Belagsstand in der Betreuungseinrichtung Ost – Traiskirchen im Sommer 2014 regelmäßig über 1.300 Personen, was zu Spannungen zwischen den Asylwerbenden führte. Ende Juli 2014 verhängte die Bezirkshauptmannschaft Baden mit Bescheid eine bis zur Vorlage und Umsetzung eines ausreichenden Sicherheitskonzepts geltende Aufnahmesperre und untersagte dem dort mit der Betreuung beauftragten externen Dienstleister die weitere Versorgung von Asylwerbenden. Als Reaktion darauf richtete das Innenministerium in Traiskirchen vorübergehend eine getrennte „Betreuungsstelle BMI“ mit eigenen Versorgungsstrukturen ein. Als weitere Maßnahme und um den gestiegenen Bedarf erfüllen zu können, eröffnete das Innenministerium auch neue Betreuungseinrichtungen.

Infolge der gestiegenen Asylantragszahlen und fehlender Aufnahmekapazitäten der Länder vereinbarten diese mit dem Innenministerium ein gemeinsames „Konzept zur flexiblen Steuerung bei der Aufnahme und Betreuung von Asylwerbern“, welches im November 2014 im Zuge einer Landeshauptleutekonferenz beschlossen wurde. Kernpunkt war die Errichtung sogenannter Verteilerquartiere des Bundes in den Ländern. Dies machte die Eröffnung neuer Betreuungseinrichtungen des Bundes auch in den Ländern erforderlich, in denen zuvor keine bzw. keine geeigneten bestanden hatten. Konkret betraf dies Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol. Die Verteilerquartiere für das Burgenland und Vorarlberg wurden in jene von Wien bzw. Tirol integriert.

Im Jahr 2015 trat eine weitere massive Steigerung der Asylantragszahlen ein, die den Höhepunkt in der Migrationskrise 2015/16 fand. Um Obdachlosigkeit zu verhindern, errichtete das Innenministerium ab Mai 2015 Notunterkünfte, z.B. in Form von Zelten auf zur Verfügung stehenden Flächen oder abgetrennten Räumlichkeiten in Polizeianhaltezentren. Eine Aufstellung von Wohncontainern war aus baurechtlichen Gründen nicht ohne Weiteres möglich und wurde erst mit Inkrafttreten des Durchgriffsrechts im Oktober 2015 erleichtert. In der Folge mietete das Innenministerium – zum Großteil im Herbst 2015 – eine Reihe weiterer fester Unterkünfte (Gebäude und Hallen) an. Um eine Unterbringung in Zelten während des Winters zu vermeiden, eröffnete das Innenministerium insbesondere befristete Notunterkünfte mit hoher Kapazität in Veranstaltungshallen.

Nach Abklingen der Migrationskrise im Jahr 2016 reduzierte das Innenministerium seine Einrichtungen laufend, entweder in Form von Stilllegungen oder Schließung mit Beendigung des Vertragsverhältnisses (Auflassung). Bei Stilllegungen blieb zwar das Vertragsverhältnis bezüglich des Objekts aufrecht, das Innenministerium brachte aber keine Asylwerbenden mehr dort unter und beendete den jeweiligen Vertrag für die externe Betreuung.

In nachstehender Tabelle sind alle 37 Betreuungseinrichtungen des Bundes, zu denen das Innenministerium seit 2013 neue Vereinbarungen traf, nach Datum des Vertragsabschlusses dargestellt. Weiters enthält die Tabelle Angaben zu Vertragspartnern (davon 20 natürliche und juristische Personen, die nicht der Prüfungszuständigkeit des RH unterliegen), zur Vertragsart, zur Vertragsdauer sowie zum Status bzw. der Nutzung im Dezember 2020:

Tabelle 3: Betreuungseinrichtungen des Bundes (Vertragsabschluss seit 2013)

Anzahl	Betreuungs- einrichtung	Vertrags- partner	Vertragsart	Objektart	Vertragsabschluss (–beginn)	Vertragsende mit	Status Dezember 2020
1	Oberösterreich – Gallspach	Privatperson	Mietvertrag ¹	Gebäude	30. Juli 2014 (31. Juli 2014)	31. Dezem- ber 2019	aufgelassen
2	Steinhaus	privates Unternehmen	Mietvertrag ¹	Gebäude (Hotel)	30. September 2014 (1. Oktober 2014)	laufend	stillgelegt
3	Erdberg	ARE	Mietvertrag (unterbrochen, zwei Zeiträume)	Gebäude	26. November 2014 (29. September 2014) 31. Juli 2015 (14. Mai 2015)	31. Jän- ner 2015 bzw. 31. Dezem- ber 2015	aufgelassen
4	Spittelau	BIG	Nutzungs- vereinbarung	Gebäude	4. Dezember 2014 (1. Oktober 2014)	31. Jän- ner 2015	aufgelassen
5	Magdeburg	BMLVS	Verwaltungs- übereinkommen	Gebäude	22. Dezember 2014 (1. Dezember 2014)	31. Dezem- ber 2016	aufgelassen
6	Salzburg – Gaisberg	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude (Hotel)	10. Februar 2015 (10. Februar 2015)	laufend	stillgelegt
7	Arena Nova	privates Unternehmen ²	Nutzungs- vereinbarung	Halle	19. Juni 2015 (19. Juni 2015)	30. August 2015	aufgelassen
8	HTL Linz	BMBF	Überlassungs- vereinbarung	Turnsaal	9. Juli 2015 (11. Juli 2015)	4. Septem- ber 2015	aufgelassen
9	Klingenbach	BIG	Mietvertrag	Gebäude	15. Juli 2015 (3. September 2015)	laufend	aktiv (reaktiviert)
10	Tirol/Vorarlberg – Innsbruck	BIG	Nutzungs- vereinbarung	Container- anlage	17. Juli 2015 (22. Juli 2015)	30. April 2019	aufgelassen
11	Gabčíkovo	Slowakische Republik	Memorandum of Understanding	Beistellung Vertrags- partner	21. Juli 2015 (21. Juli 2015)	20. Juli 2017 ³	aufgelassen
12	Kärnten – Ossiach	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude	8. August 2015 (8. August 2015)	laufend	aktiv
13	Hörsching	BMLVS	Verwaltungs- übereinkommen	Grundstück für Con- tainer	12. August 2015 (10. August 2015)	30. Juni 2017	aufgelassen
14	Fehring	BMLVS	Verwaltungs- übereinkommen	Gebäude	12. August 2015 (1. September 2015)	31. August 2016	aufgelassen
15	Schwarzenberg	BMLVS	Verwaltungs- übereinkommen	Grundstück für Con- tainer	14. August 2015 (17. August 2015)	30. Juni 2017	aufgelassen
16	Finkenstein	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude	15. August 2015 (1. September 2015)	laufend	stillgelegt
17	Althofen	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude und Grund- stück für Container	17. August 2015 (6. August 2015)	31. Dezem- ber 2019	aufgelassen
18	Mondsee	Land Oberösterreich	Zuweisung Standort	Grundstück für Con- tainer	21. August 2015 (21. August 2015)	laufend	stillgelegt
19	Salzkammergut	Land Oberösterreich	Zuweisung Standort	Grundstück für Con- tainer	21. August 2015 (21. August 2015)	laufend	stillgelegt
20	Steyregg	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude	27. August 2015 (1. Oktober 2015)	laufend	stillgelegt



Anzahl	Betreuungseinrichtung	Vertragspartner	Vertragsart	Objektart	Vertragsabschluss (–beginn)	Vertragsende mit	Status Dezember 2020
21	Korneuburg	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude	25. August 2015 (1. September 2015)	laufend	stillgelegt
22	Linz	ARE	Mietvertrag ⁴	Gebäude	17. August 2015 (1. Oktober 2015)	30. Juli 2019	aufgelassen
23	Unterpremstätten	privates Unternehmen	Mietvertrag	Halle	14. Oktober 2015 (9. Oktober 2015)	31. März 2016	aufgelassen
24	Schwarzlsee	privates Unternehmen	Mietvertrag	Halle	14. Oktober 2015 (14. Oktober 2015)	31. März 2016	aufgelassen
25	Halle Burgenland	Stadt Eisenstadt	Bittleihvertrag	Halle	16. Oktober 2015 (16. Oktober 2015)	20. November 2015	aufgelassen
26	Leoben	privates Unternehmen	Mietvertrag	Halle	16. Oktober 2015 (1. November 2015)	laufend	stillgelegt
27	Potzneusiedl	privates Unternehmen	Mietvertrag	Containeranlage	23. Oktober 2015 (1. November 2015)	31. März 2017	aufgelassen
28	Klagenfurt	privates Unternehmen	Mietvertrag	Halle	3. November 2015 (1. November 2015)	31. Oktober 2020	aufgelassen
29	Wörthersee	privates Unternehmen	Mietvertrag	Halle	24. November 2015 (24. November 2015)	laufend	stillgelegt
30	Frankenburg	Privatperson	Mietvertrag	Halle	24. November 2015 (24. November 2015)	laufend	stillgelegt
31	Graz–Andritz	privates Unternehmen	Mietvertrag	Wohnungen	7. November 2015 (7. Dezember 2015)	laufend	aktiv
32	Bruckneudorf	BMLVS	Verwaltungsübereinkommen	Grundstück für Container	23. Dezember 2015 (1. Jänner 2016)	31. Dezember 2016	aufgelassen
33	Tirol – Fieberbrunn	Land Tirol	Untermietvertrag	Gebäude	17. Februar 2016 ⁵ (1. Juli 2014)	laufend	aktiv
34	Villach	Stadt Villach	Untermietvertrag	Grundstück für Container	9. März 2016 (1. April 2016)	laufend	aktiv (reaktiviert)
35	Bergheim	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude	22. April 2016 (22. April 2016)	laufend	aktiv
36	Steiermark – Graz Puntigam	städtisches Unternehmen	Leihvertrag	Grundstück für Container	7. Juli 2016 (21. November 2016)	laufend	stillgelegt
37	Schwechat	privates Unternehmen ⁶	Mietvertrag	Containeranlage	17. Oktober 2017 (17. Oktober 2017)	laufend	aktiv

ARE = Austrian Real Estate GmbH

BIG = Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

BMBF = Bundesministerium für Bildung und Frauen

BMLVS = Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport

HTL = Höhere Technische Bundeslehranstalt

Quelle: BMI; Zusammenstellung: RH

¹ Vertrag vorerst über den mit der Betreuung beauftragten externen Dienstleister, Übernahme Mietvertrag durch Innenministerium im September 2015 (Gallspach) bzw. Juli 2020 (Steinhaus). In der Betreuungseinrichtung Steinhaus hatte das Innenministerium schon vor Beginn des Mietvertrags im Zeitraum 7. bis 30. September 2014 Asylwerbende auf Basis einer Rahmenvereinbarung mit der späteren Vermietergesellschaft gegen Verrechnung von Pro-Kopf-Tagsätzen (Unterkunft und Verpflegung) untergebracht.

² Vertragspartner war eine zu 100 % im Eigentum einer Genossenschaft stehende Betriebsgesellschaft mit beschränkter Haftung; diese wird in den folgenden Ausführungen unter den Begriff privater Vertragspartner subsumiert.

³ Memorandum of Understanding mit Laufzeit von zwei Jahren, tatsächliche Beendigung der Belegung und Betreuung mit März 2017

⁴ vom 1. Oktober 2015 bis 30. Juni 2016 Nutzungsvereinbarung (mietfrei, nur Betriebskosten), danach Mietvertrag

⁵ schriftlicher Vertrag rückwirkend geschlossen

⁶ Vertragspartner war eine Aktiengesellschaft, an der zwei Länder mit jeweils 20 % beteiligt waren; diese wird in den folgenden Ausführungen unter den Begriff privater Vertragspartner subsumiert.

Weiters schloss das Innenministerium im Dezember 2015 mit einer Privatperson einen unbefristeten Mietvertrag für ein Hotel in Schiefing. Die geplante Einrichtung einer Betreuungseinrichtung kam nicht zustande (**TZ 16**).

(2) Im Zusammenhang mit der Errichtung von Containeranlagen auf den in der Tabelle 3 aufgelisteten Grundstücken kaufte das Innenministerium die erforderlichen Container über Rahmenvereinbarungen der Bundesbeschaffung GmbH (**BBG**) an.

(3) Zahlenmäßig verteilten sich die vom Innenministerium ab 2013 zur Eröffnung neuer Betreuungseinrichtungen geschlossenen Verträge (ohne Schiefing) nach Art der Vertragspartner und Status der Einrichtung im Dezember 2020 wie folgt:

Tabelle 4: Betreuungseinrichtungen ab 2013 – Vertragspartner und Status Nutzung

Vertragspartner	Betreuungs- einrichtungen ab 2013 Verträge	Status Nutzung der Betreuungseinrichtungen (Dezember 2020)		
		aktiv (Vertrag aufrecht)	stillgelegt (Vertrag aufrecht)	aufgelassen (Vertrag beendet)
		Anzahl		
privat (Unternehmen und Privatpersonen)	19	4	8	7
Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. und Austrian Real Estate GmbH	5	1	0	4
Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport	5	0	0	5
andere öffentliche Stellen (Bund, Länder, Gemeinden)	7 ¹	2	3 ¹	2
Slowakische Republik	1	0	0	1
Summe	37	7	11	19

¹ Die Zahlen enthalten zwei vom Land Oberösterreich verfügte Zuweisungen von Standorten zur Nutzung für die Betreuung durch den Bund, für diese bestand daher kein Vertrag im eigentlichen Sinn.

Quelle: BMI; Zusammenstellung: RH

(4) Die Verteilung nach Art des Vertragsverhältnisses stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 5: Betreuungseinrichtungen ab 2013 – Vertragsverhältnis

Vertragsverhältnis	privat	BIG und ARE	BMLVS	sonstige öffentliche Stellen	Ausland	Summe
Mietvertrag	18	3	–	–	–	21
Untermietvertrag	–	–	–	2	–	2
Verwaltungsübereinkommen	–	–	5	–	–	5
Nutzungs- bzw. Überlassungsvereinbarung	1	2	–	1	–	4
Leihvertrag	–	–	–	1	–	1
Bittleihe	–	–	–	1	–	1
Zuweisung Standort (kostenfrei)	–	–	–	2	–	2
Memorandum of Understanding	–	–	–	–	1	1
Summe	19	5	5	7	1	37

ARE = Austrian Real Estate GmbH

BIG = Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

BMLVS = Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport

Quelle: BMI; Zusammenstellung: RH

8.2 Der RH hielt fest, dass das Innenministerium ab 2013 insgesamt 37 Verträge (ohne Schiefing) im Zusammenhang mit der Eröffnung neuer Betreuungseinrichtungen des Bundes abgeschlossen hatte. Der überwiegende Teil davon (19) betraf private Vertragspartner, fünf Verträge wurden mit der BIG bzw. der Austrian Real Estate GmbH (**ARE**), ebenfalls fünf mit dem damaligen Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (in der Folge: **Verteidigungsministerium**), sieben mit anderen öffentlichen Stellen (Bund, Länder, Gemeinden, städtisches Unternehmen) und einer mit der Slowakischen Republik (Memorandum of Understanding) geschlossen.

In 23 Fällen handelte es sich um Mietverträge (davon zwei Untermietverträge), in fünf Fällen um Verwaltungsübereinkommen, in vier Fällen um Nutzungs- bzw. Überlassungsvereinbarungen sowie in jeweils einem Fall um einen unentgeltlichen Leihvertrag (städtisches Unternehmen Graz) und eine Bittleihe (Stadt Eisenstadt). Zwei Grundstücke stellte das Land Oberösterreich dem Innenministerium im Rahmen einer Zuweisung nach der Oberösterreichischen Unterbringungs-Sicherstellungsverordnung¹¹ kostenfrei – für die Aufstellung von Containeranlagen – zur Verfügung. Weiters übernahm die Slowakische Republik auf Grundlage eines Memorandum of Understanding die Verpflichtung zur Bereitstellung von Unterkünften.

Mit Dezember 2020 waren sieben der 37 neuen Betreuungsstellen aktiv genutzt (davon drei im Zuge der COVID-19-Pandemie reaktiviert), 19 waren geschlossen und die jeweiligen Verträge beendet. Insgesamt elf Betreuungseinrichtungen waren bei aufrechtem Vertragsverhältnis stillgelegt, drei davon nutzte das Innenministerium als Depot (**TZ 25**).

¹¹ LGBl. 90/2015 i.d.g.F.

Regionale Verteilung der Kapazitäten des Bundes

- 9.1 Ein wesentliches Prinzip der Grundversorgungsvereinbarung bildete die möglichst gleichmäßige Verteilung der zu versorgenden Asylwerbenden auf das Bundesgebiet. Die Länder hatten ausreichend Kapazitäten aufzubauen, um die Asylwerbenden nach der Erstversorgung durch den Bund entsprechend ihrem Bevölkerungsanteil aufnehmen zu können.¹² Vorrangiges Kriterium für die Standortauswahl der Betreuungseinrichtungen des Bundes war demgegenüber nicht die gleichmäßige regionale Verteilung, sondern vor allem, Asylverfahren effizient zu führen (z.B. Erzielung von Synergieeffekten durch zentrale Aufnahmestellen).

Die Betreuungseinrichtungen des Bundes waren demnach auf wenige Standorte mit einem deutlichen Schwerpunkt in Traiskirchen konzentriert. Der Anstieg der Asylantragszahlen ab 2014 führte zu Problemen in den Ländern, zeitgerecht Unterkünfte in ausreichender Zahl bereitzustellen. Daher kam auch die Verantwortung des Bundes zu tragen, Vorsorgekapazitäten für die Bewältigung von Unterbringungsengpässen in den Ländern bereitzustellen. Das Innenministerium und die Länder vereinbarten Ende 2014 im „Konzept zur Steuerung bei der Aufnahme und Betreuung von Asylwerbern“, Verteilerquartiere des Bundes einzurichten. Das Innenministerium setzte dies ab Anfang 2015 um. Für die Länder Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich sowie Wien integrierte es Verteilerquartiere in die bestehenden Betreuungseinrichtungen, für die übrigen Länder richtete es jeweils neue ein. Um der Vorsorgeverpflichtung nachkommen zu können, war es erforderlich, weitere Kapazitäten bereitzustellen. Bei Standortentscheidungen nahm das Innenministerium, wenn möglich (z.B. war das Durchgriffsrecht bei Quotenerfüllung nicht anwendbar), auf die regionale Quotenerfüllung Rücksicht.

Die Standortverteilung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zeigte eine breite Streuung, wobei der Schwerpunkt mit der größten Betreuungseinrichtung in Traiskirchen wie auch in der Vergangenheit im Osten Österreichs lag.

- 9.2 Der RH hielt fest, dass das Innenministerium im Rahmen der (vorübergehenden) Ausweitung seiner Kapazitäten im Sinne der Grundversorgungsvereinbarung auf eine möglichst gleichmäßige bundesweite Verteilung der zu betreuenden Asylwerbenden Rücksicht nahm.

¹² Die in den Betreuungseinrichtungen des Bundes befindlichen Personen wurden den Ländern im Hinblick auf ihre Quotenerfüllung angerechnet.

Kapazitätenschätzung und Vorsorgekapazitäten

- 10.1 (1) Das Innenministerium verfügte über Daten zu Asyl, Fremdenwesen und Grundversorgung. Diese wurden auch für Hochrechnungen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Asylantragszahlen oder der Verteilung von Asylwerbenden auf die Länder herangezogen. Für den Aufbau von weiteren Betreuungseinrichtungen waren laut Innenministerium auch Beobachtungen des internationalen Umfelds sowie bereits in den Jahren 2012 bis 2014 feststellbare Engpässe an Unterbringungskapazitäten in den Ländern ausschlaggebend.

Eine strukturierte und umfassende Abschätzung der benötigten Kapazitäten war nicht vorhanden.

Von Mitte Oktober 2015 bis Anfang 2016 führte das Innenministerium ein Projekt zum „Optimierten Flüchtlingsmanagement“ mit einem Beratungsunternehmen durch. Die Tätigkeit des Beratungsunternehmens erfolgte nach dessen Angaben aus sozialer Verantwortung und daher ohne Beratungshonorar.¹³ Das Innenministerium verpflichtete sich zu keiner Gegenleistung. Der Fokus lag u.a. darauf, Transparenz über Flüchtlingsströme und die Unterkunftsnachfrage herzustellen und daraus ein Quartier- und Verteilkonzept abzuleiten.

Das Beratungsunternehmen führte Expertengespräche im Innenministerium und erstellte quantitative Analysen aufbauend auf Daten des Innenministeriums, auf öffentlich verfügbaren Daten zu Asylanträgen oder Informationen zu internationalen Fluchtbewegungen. Auf dieser Basis und unter der Annahme verschiedener Szenarien entwickelte es ein Modell, das in erster Linie Transparenz über Flüchtlingsströme und notwendige Kapazitäten schaffen sollte. Das Modell diente aber explizit nicht der exakten Vorhersage künftiger Entwicklungen oder der Unterkunftsnachfrage.

Nach Angabe des Innenministeriums war das Modell ein Indikator, um den Mehrbedarf an Budgetmitteln abschätzen zu können.

(2) Das Innenministerium (bzw. der Bund) hatte nach der Grundversorgungsvereinbarung ausreichend Vorsorgekapazitäten zu schaffen, um Unterbringungsengpässe in den Ländern bewältigen zu können. Vor der Migrationskrise 2015/16 verfügte es über keine solchen Kapazitäten. Mit der Stilllegung von Betreuungseinrichtungen unter Aufrechterhaltung der Miet- bzw. Nutzungsrechte nach Ende der Krise baute das Innenministerium erstmals Vorsorgekapazitäten auf. Zusätzliche Reserven bildete es mit den beim Verteidigungsministerium gelagerten (vorgehaltenen) Containern. Die zweckentsprechende Nutzung dieser Container erforderte geeignete Flächen sowie Vorbereitungsarbeiten und damit Vorlaufzeit.

¹³ Das Innenministerium gab an, dass es im Anschluss an dieses Projekt keine weitere Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen gegeben habe.

Um Kosten zu senken, strebte das Innenministerium ab Mitte 2019 an, die Gesamtkapazitäten (aktiv und Vorsorge) auf 5.500 Plätze zu reduzieren. Es beurteilte die Möglichkeiten, einzelne Betreuungseinrichtungen unter Beendigung des Vertragsverhältnisses endgültig zu schließen, bzw. die Zweckmäßigkeit, sie als Vorsorgekapazität fortzuführen. Ein ganzheitliches Konzept bezüglich der Bereithaltung von Vorsorgekapazitäten erstellte es nicht. Mit Dezember 2020 waren die aktiven Betreuungseinrichtungen des Bundes mit einer Kapazität von 4.354 Plätzen zu 38 % ausgelastet. Zusätzlich bestanden noch 2.274 Plätze als Vorsorgekapazität.

Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur Bewältigung größerer Migrationsbewegungen lagen nicht vor.

10.2 (1) Der RH hielt fest, dass das Innenministerium vorhandene Daten und Umfeldanalysen zu Asyl, Fremdenwesen und Grundversorgung zwar nutzte, eine strukturierte und umfassende Abschätzung der benötigten Kapazitäten aber fehlte. Die Einholung externer Expertise bei fehlenden eigenen Ressourcen und fehlendem eigenem Know-how erachtete er als grundsätzlich zweckmäßig. Der RH gab jedoch kritisch zu bedenken, dass unentgeltliche Beratungsleistungen – wie das Pro-bono-Tätigwerden eines Beratungsunternehmens – an öffentliche Stellen unter Compliance-Gesichtspunkten immer mit Sorgfalt zu behandeln sind, um jeglichen Anschein einer Befangenheit oder von Interessenkonflikten zu vermeiden. Er verwies dazu auf seinen Bericht „Verwaltungssponsoring und Schenkungen in ausgewählten Bundesministerien“ (Reihe Bund 2021/13, TZ 13).

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass das Innenministerium die in der Grundversorgungsvereinbarung vorgesehenen Vorsorgekapazitäten zur Bewältigung von Unterbringungsengpässen in den Ländern erst im Rahmen der Stilllegung nicht benötigter Betreuungseinrichtungen und nicht im Zuge eines ganzheitlichen und umfassenden Konzepts schuf. Tatsächlich ergab sich ein wesentlicher Teil der Vorsorgekapazitäten aufgrund langer vertraglicher Bindungen zwangsläufig. Der RH erachtete es – im Hinblick auf die in der Grundversorgungsvereinbarung festgelegten Aufgaben des Bundes – als unverzichtbar, dass das Innenministerium angemessene Vorsorge für die Bewältigung gegebenenfalls wieder steigender Asylantragszahlen in Form rasch hoch- und rückführbarer Kapazitäten trifft.

Der RH wies darauf hin, dass die Migrationskrise 2015/16 große Herausforderungen im Hinblick auf die Schaffung ausreichender Unterbringungsmöglichkeiten und bei der Suche geeigneter Objekte mit sich brachte. Er kritisierte, dass ein zwischen Bund und Ländern vereinbartes Szenario zur Bewältigung größerer Migrationsbewegungen fehlte.

Der RH empfahl dem Innenministerium, ein ganzheitliches, von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen getragenes und auf die jeweiligen Zielgruppen und die Aufenthaltsdauer abgestimmtes Konzept zur Bereithaltung von Vorsorgekapazitäten für die Betreuung von Asylwerbenden durch den Bund zu erstellen.

Der RH empfahl weiters, für den Fall eines krisenhaften Anstiegs der Zahl der Asylwerbenden eine Vorgehensweise zum raschen Aufbau kurzfristiger Unterbringungs-kapazitäten durch den Bund – zusätzlich zu den dauerhaft bereitstehenden – zu entwickeln. Dabei sollten z.B. auch Containerlösungen einbezogen werden.

Der RH empfahl darüber hinaus, zur Bewältigung größerer Migrationsbewegungen gemeinsam mit den Ländern ein übergreifendes Konzept für eine effektive und wirtschaftliche Vorgehensweise bei der Unterbringung und Betreuung von Asylwerbenden zu entwickeln.

- 10.3 Das Innenministerium gab in seiner Stellungnahme an, dass es die Empfehlungen zur Kenntnis nehme. Die COVID-19-Pandemie, welche im Jahr 2020 bereits die Reaktivierung von drei Bundesbetreuungsstellen notwendig gemacht habe, zeige, dass Konzepte nicht nur auf die Asylsituation auszurichten seien, sondern auch andere Eventualitäten abdecken müssten. Die Entwicklungen der Migrationslage im Jahr 2021, welche sich insbesondere in einem sprunghaften Anstieg der Asylantragszahlen sowie einhergehend mit der COVID-19-Pandemie in einem Anstieg der Belagsstände in den Betreuungseinrichtungen manifestierten, würden die Notwendigkeit umfassender Konzepte für das notwendige Agieren im Bereich der Unterbringung und Betreuung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in der Grundversorgung zeigen. Im Zeitraum Jänner bis August 2021 seien 18.411 Asylanträge und damit um 121,4 % mehr als im Vergleichszeitraum des Vorjahrs gestellt worden; davon allein im August 2021 4.758 Asylanträge, was ein Plus von 222 % gegenüber dem Vergleichszeitraum 2020 darstelle. Auch im Jahr 2021 sei aufgrund der aktuellen Entwicklungen eine ordnungsgemäße Unterbringung in Betreuungseinrichtungen ohne die seinerzeit geschaffenen Kapazitäten nicht möglich. Dies vor allem auch deshalb, da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen im Zusammenwirken Bund – Länder – Gemeinden nicht geändert hätten. Das Jahr 2021 erbringe somit den Beweis, wie wichtig es sei, dass das Innenministerium Kapazitäten vorhalte.

Das Innenministerium fasse die zur Verfügung stehenden Unterbringungsplätze in einem gesamthaften Immobilienkonzept zusammen, das quartalsweise evaluiert und gegebenenfalls aktualisiert werde. Dieses Immobilienkonzept beinhalte einerseits das zur Verfügung stehende Immobilienportfolio (aktive Standorte der BBU GmbH, stillgelegte Standorte des Innenministeriums, Container, Zelte) sowie

damit in Zusammenhang stehende relevante Informationen (z.B. Vertragslaufzeiten, Kündigungsfristen und –termine, Kosten, Kapazitäten, Eignungskriterien).

Durch die enge Zusammenarbeit zwischen der BBU GmbH und dem Beteiligungsmanagement im Innenministerium erfolge ein ständiger Informationsaustausch über die bestehende Auslastungs- und Kapazitätslage in den Betreuungseinrichtungen. Bei einem zusätzlichen Bedarf an Unterbringungskapazitäten habe die BBU GmbH den Bund entsprechend dem zugrunde liegenden Rahmenvertrag gemäß § 8 BBU-Errichtungsgesetz¹⁴ rechtzeitig in Kenntnis zu setzen. Bei einer notwendigen Reaktivierung seien vorrangig die Vorsorgekapazitäten des Innenministeriums zur Nutzung an die BBU GmbH zu übertragen.

Zusätzlich sei das Innenministerium bestrebt, die Kooperation mit dem Verteidigungsministerium zur Vorhaltung von Kapazitäten in Form rasch aufbaubarer Containeranlagen für den Krisenfall auszubauen. Es verwies dazu auf seine Stellungnahme in TZ 13.

Einen übergreifenden, für sämtliche Partner der Grundversorgung bindenden Mechanismus für die Vorgehensweise im Krisenfall, insbesondere ein einheitliches Verständnis hinsichtlich zur Verfügung stehender freier Kapazitäten, erachte das Innenministerium jedenfalls als äußerst sinnvoll. Ein Rückblick auf die Migrationskrise 2015/16 zeige, dass nach Ausschöpfen der Kapazitäten der Grundversorgung der Länder mangels Überstellungsmöglichkeiten ein massiver Rückstau in den Betreuungseinrichtungen entstanden sei. Dadurch sei der Bund in dieser Notlage gezwungen gewesen, rasch ersatzweise Unterkunftsplätze in der Bundesbetreuung zu schaffen. Um den Ländern eine vorausschauende Planung zu ermöglichen, würden diese laufend über die aktuelle Migrationslage im Rahmen des Bund-Länder-Koordinationsrats informiert. Gleichzeitig erfolge auch ein enger Austausch zu den Entwicklungen im Zusammenhang mit COVID-19, da auch hier aufgrund erforderlicher Maßnahmen mitunter zahlreiche Kapazitäten gebunden würden.

Die enge Zusammenarbeit mit den Ländern im Rahmen der Bewältigung der COVID-19-Pandemie habe gezeigt, dass ein gemeinsames Zusammenwirken einer krisenhaften Entwicklung wirksam entgegentreten könne. Ein ähnliches Bild zeige sich auch in den Entwicklungen seit dem 2. Halbjahr 2021 (gesteigerte Asylantragszahlen sowie erhöhte Auslastung der Betreuungseinrichtungen). Zur Erarbeitung eines gemeinsamen Verständnisses einer Risikoeinschätzung sei im Bund-Länder-Koordinationsrat seit geraumer Zeit ein Prozess im Laufen. Aufgrund dieser Entwicklungen habe

¹⁴ BGBl. I 53/2019 i.d.g.F.

ein Sonderkoordinationsrat am 30. August 2021 stattgefunden und sei in diesem Zusammenhang ein wöchentliches Lage-Update zwischen Bund, Ländern und BBU GmbH vereinbart worden. Dieses beinhalte die Entwicklung der Asylanträge, die Migrationssituation in Europa, die freien Kapazitäten in der Grundversorgung der Länder, die Situation in Betreuungseinrichtungen sowie die daraus folgenden notwendigen Maßnahmen, wie insbesondere die Schaffung von Kapazitäten.

- 10.4 Der RH betonte gegenüber dem Innenministerium, dass auch er die Bereithaltung von Vorsorgekapazitäten als notwendig erachtete. Seine Kritik und die darauf basierende Empfehlung waren darauf gerichtet, dass ein grundlegendes Konzept für das Bereithalten solcher Vorsorgekapazitäten fehlte und das Innenministerium Vorsorgekapazitäten erst im Zuge der Stilllegung von Betreuungseinrichtungen mit Abklingen der Migrationskrise 2015/16 geschaffen hatte.

Er beurteilte es als zweckmäßig, dass die nunmehr für die Betreuung zuständige BBU GmbH bei Bedarf vorrangig auf die beim Innenministerium vorhandenen Vorsorgekapazitäten zurückgreift. Auch die Zusammenführung der bestehenden Unterbringungskapazitäten des Innenministeriums im Rahmen eines Immobilienkonzepts erachtete er als zweckmäßig, weil diese eine rasche Reaktion auf aktuelle Entwicklungen erleichtert. Der RH vermisste allerdings weiterhin strukturierte Planungen, z. B. zu Ausmaß, Qualität und zeitlichen Vorgaben der Bereithaltung von Vorhaltekapazitäten durch das Innenministerium und bekräftigte seine Empfehlung zur Erstellung eines dahingehenden ganzheitlichen Konzepts.

Der RH beurteilte die verstärkte Zusammenarbeit des Innenministeriums mit den Ländern im Zuge der COVID-19-Pandemie wie auch den verbesserten Informationsaustausch im Bund-Länder-Koordinationsrat positiv. Es fehlte allerdings weiterhin ein übergreifendes Konzept zur Bewältigung größerer Migrationsbewegungen. Aus Sicht des RH sollte daher im Rahmen des Bund-Länder-Koordinationsrats zielgerichtet auf die Erstellung eines solchen bindenden Konzepts hingearbeitet werden, wobei, um dieses auch umsetzen zu können, die politische Ebene (insbesondere die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Inneres und die Landeshauptleute) einzubeziehen wäre.

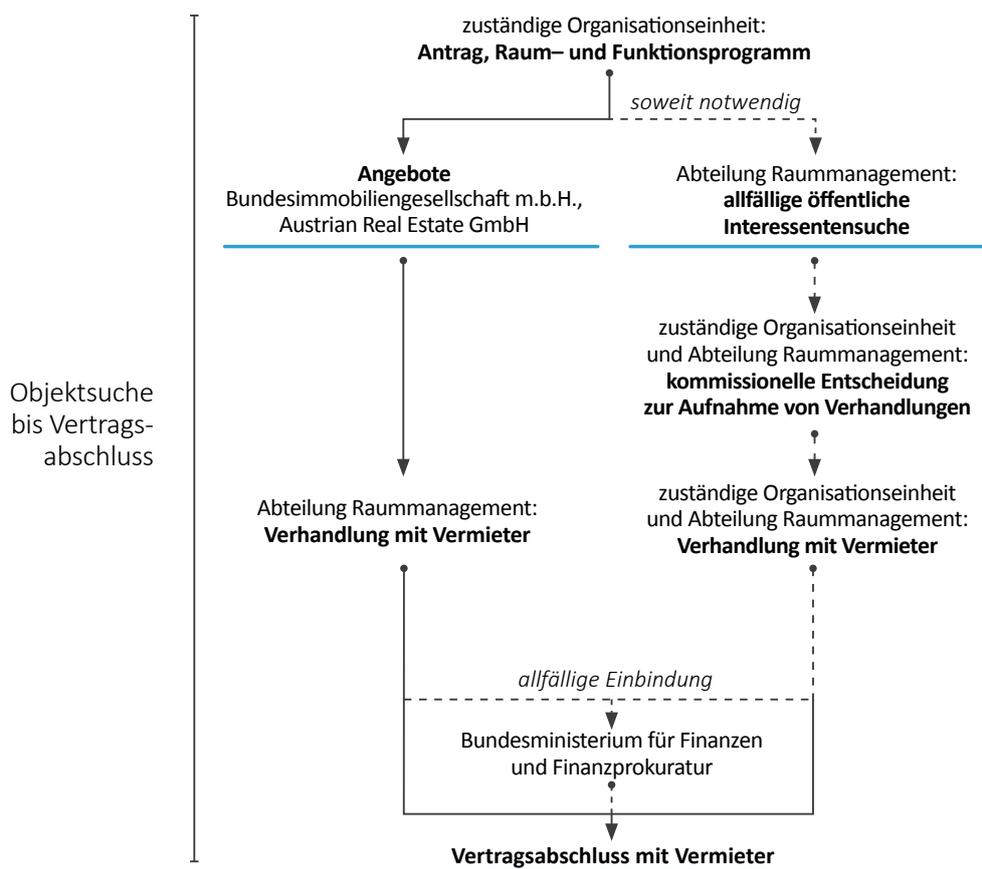
Objektsuche und –auswahl (Prozesse und Organisation)

Prozessablauf

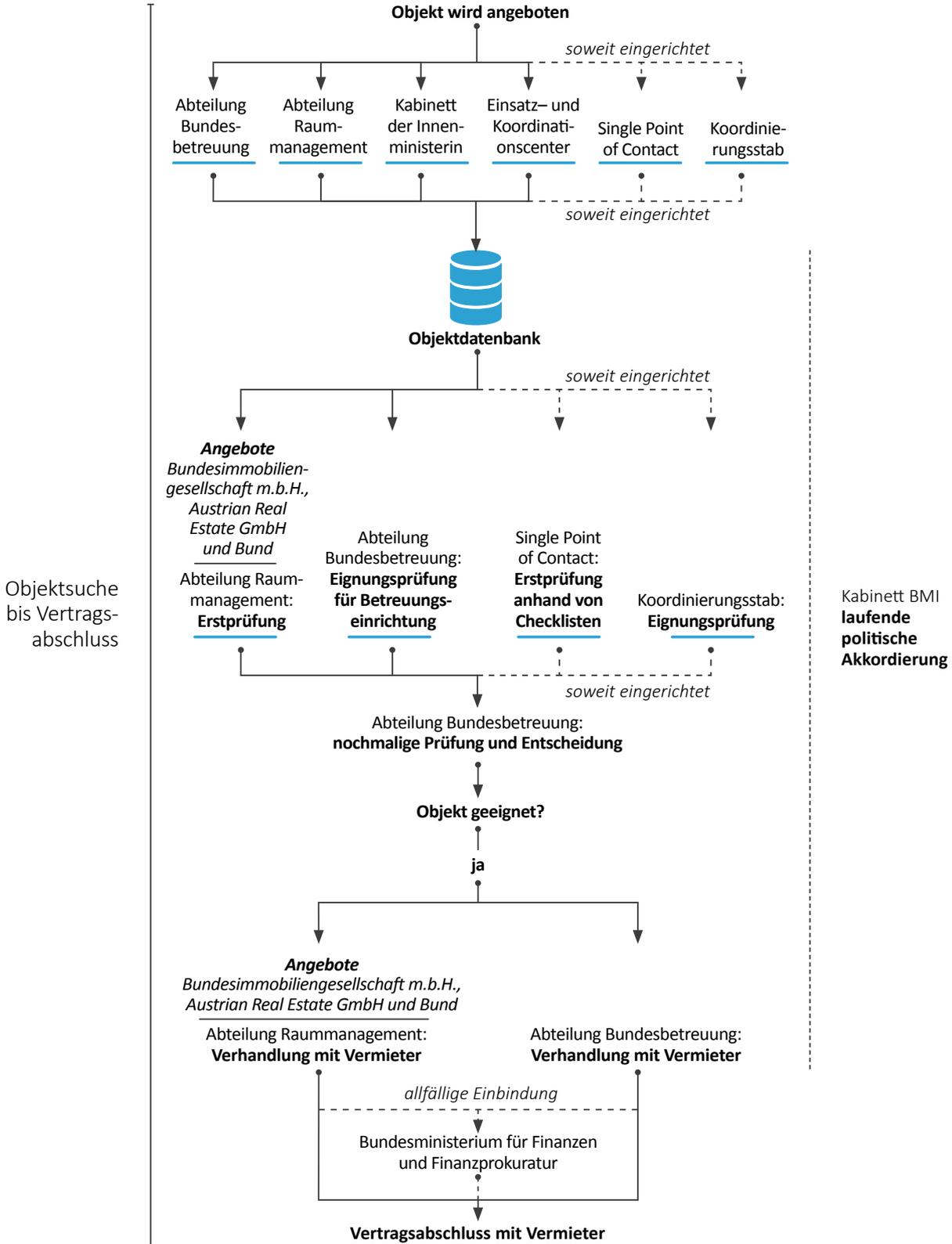
- 11 Die folgende Abbildung zeigt vereinfacht die Organisation im Innenministerium sowie den Standardprozess und den Prozess während der Migrationskrise 2015/16 von der Objektsuche bis zum Vertragsabschluss:

Abbildung 3: Prozess Objektsuche bis Vertragsabschluss

Standardprozess



Prozess während der Migrationskrise



Objektsuche bis Vertragsabschluss

Quelle: BMI; Darstellung: RH

Prozess und involvierte Stellen

Standardprozess

- 12.1 (1) Gemäß § 10 Z 8 Bundesvergabegesetz 2006 (**BVergG 2006**)¹⁵ waren Verträge über Erwerb oder Miete von oder Rechten an Grundstücken oder vorhandenen Gebäuden oder anderem unbeweglichem Vermögen ungeachtet deren Finanzierungsmodalitäten vom Vergaberegime ausgenommen. Zudem waren solche Vertragsabschlüsse von den jeweils gültigen Beschaffungserlässen des Innenministeriums nicht umfasst.

Trotzdem waren nach unions- und haushaltsrechtlichen Vorgaben von einem öffentlichen Auftraggeber bei derartigen Beschaffungsvorgängen die Grundsätze der Gleichbehandlung, Transparenz und Sparsamkeit zu berücksichtigen.

(2) Vor, während und nach der Migrationskrise 2015/16 war nach der Geschäftseinteilung des Innenministeriums in der Sektion IV Service und Kontrolle (in der Folge: **Sektion Service und Kontrolle**) die Abteilung 3 Bauangelegenheiten und Raummanagement (in der Folge: **Abteilung Raummanagement**) u.a. für die Koordination der Angelegenheiten der BIG bzw. ARE, für Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten sowie Miet- und Pachtangelegenheiten, für Beschaffungsvorgänge und den Abschluss von Verträgen zu Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten – und damit für alle Interessentensuchen von Mietobjekten – zuständig.

Um die Grundsätze der Gleichbehandlung, Transparenz und Sparsamkeit einzuhalten, erfolgte im Standardprozess die Beschaffung z.B. von Objekten für die Landespolizeidirektionen – nach Antrag durch die jeweiligen Bedarfsträger – durch öffentliche Interessentensuchen oder durch Angebotseinholung über die BIG oder ARE. Kriterien waren insbesondere die strategische Lage, der Mietpreis (Immobilienpreisspiegel) sowie die Wirtschaftlichkeit des Objekts.¹⁶

Im Zuge der Migrationskrise 2015/16 ging das Innenministerium nicht nach diesem Standardprozess vor (siehe Abbildung 3). Nach Angabe der Sektion Service und Kontrolle unterschieden sich die Anforderungen an die Bundesbetreuung wesentlich von jenen im Polizei- bzw. Bürobereich. Zudem verfügte die Abteilung Raummanagement nicht über die notwendigen Ressourcen. Das Innenministerium baute dort keine zusätzlichen Ressourcen auf.

¹⁵ BGBl. I 7/2006 i.d.g.F. und auch gemäß dem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden § 9 Abs. 1 Z 10 Bundesvergabegesetz 2018, BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.

¹⁶ Die Abteilung Raummanagement führte auch vor der Migrationskrise 2015/16 keine Interessentensuchen für die Bundesbetreuung durch. Es mietete einige Objekte im Zuge des Generalmietvertrags mit der BIG aus dem Jahr 2001 an. Dabei handelte es sich um die Betreuungseinrichtungen Mitte – Wien, Nußdorfer Straße, Niederösterreich – Mödling, Nord – Bad Kreuzen, Ost – Traiskirchen, Süd – Reichenau an der Rax und West – Thalham.

- 12.2 Der RH bemängelte, dass das Innenministerium im Zuge der Migrationskrise 2015/16 von den in der Geschäftseinteilung vorgegebenen Zuständigkeiten und damit vom Standardprozess abging. Weiters beurteilte der RH kritisch, dass das Innenministerium in der Abteilung Raummanagement, die über die entsprechende Expertise für die Immobiliensuche und –auswahl verfügte, keine zusätzlichen personellen Ressourcen aufbaute.

Prozess während der Migrationskrise 2015/16

- 13.1 (1) Wie bereits ausgeführt (TZ 12), galt das Vergaberecht nicht für die Beschaffung der unbeweglichen Mietobjekte und Grundstücke für die Unterbringung in der Bundesbetreuung. Die Grundsätze der Gleichbehandlung, Transparenz und Sparsamkeit waren dennoch anzuwenden. Wie aus den nachfolgenden TZ ersichtlich, stellte der RH fest, dass das Innenministerium während der Migrationskrise 2015/16 zumindest die Grundsätze der Transparenz und Sparsamkeit nicht durchgehend einhielt.

(2) Das Innenministerium hatte für Krisensituationen, in denen die Asylantragszahlen innerhalb kurzer Zeit stark anstiegen, keinen Prozess festgelegt bzw. keine Strategie definiert, auf die es zurückgreifen konnte. Während der Migrationskrise 2015/16 holten die Bediensteten der Abteilung Raummanagement ausschließlich Angebote für Objekte der Bundesbetreuung von der BIG bzw. der ARE ein. Das Innenministerium schloss im Jahr 2015 eine Grundsatzvereinbarung mit der BIG und der ARE ab, in der sich diese zur fachlichen Unterstützung des Innenministeriums bereit erklärten. Die Eignungsprüfung von Objekten im Hinblick auf die konkreten Anforderungen an Ausstattung und notwendige Adaptierungen oblag jedoch ausschließlich dem Innenministerium.

Da die meisten von der BIG bzw. ARE angebotenen Objekte für Betreuungseinrichtungen des Bundes zu klein waren – das Innenministerium berücksichtigte in der Regel Angebote ab einer Kapazität von 120 Personen –, boten die BIG bzw. ARE diese den Ländern für die Betreuung an. Die BIG übermittelte dem Innenministerium in der Folge auch Angebote für Objekte von Dritten (z.B. Hotels und Gewerbehallen).

(3) Im Juni 2013 richtete das Innenministerium die Abteilung Grundversorgung und Bundesbetreuung (in der Folge: **Abteilung Bundesbetreuung**¹⁷) in der Sektion III Recht ein. Im Jänner 2019 wurde diese in die Sektion V Fremdenwesen eingegliedert (Abteilung V/9 Grundversorgung).

¹⁷ Mit dieser Kurzbezeichnung ist die gleiche Abteilung gemeint, die der RH in seiner Gebarungsüberprüfung „Grundversorgung in Wien“ (Reihe Bund 2021/8) als Fachabteilung Grundversorgung und Bundesbetreuung bezeichnete.

Die Abteilung Bundesbetreuung führte ab Ende 2014 die Akquise von Objekten für Betreuungseinrichtungen, die von Privaten angeboten wurden, durch. Über eine entsprechende – vor allem vertrags– und immobilienrechtliche – Expertise verfügten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht.

Im Zuge der Migrationskrise 2015/16 wurde die Abteilung Bundesbetreuung personell aufgestockt. Organisatorisch reagierte das Innenministerium mit einer Geschäftseinteilungsänderung im September 2016. Die Abteilung Bundesbetreuung erhielt drei zusätzliche Referate und es wurden damit u.a. folgende neue Aufgaben– und Zuständigkeitsbereiche zugewiesen:

- Bau– und Liegenschaftsangelegenheiten im Grundversorgungsbereich (Prüfung von Raumkonzepten, Objektbesichtigungen, Eignungsprüfung),
- Miet– und Pachtangelegenheiten in Bezug auf die Betreuungseinrichtungen, sofern diese nicht in die Zuständigkeit einer anderen Organisationseinheit fielen,
- Betreuung und Koordinierung der Quartierhotline,
- Führung einer Objektdatenbank in Bezug auf die Akquirierung von Objekten.

Ab diesem Zeitpunkt war die Zuständigkeit der Abteilung Bundesbetreuung für die Suche und Auswahl von Objekten und Liegenschaften für die Bundesbetreuung formal klargestellt. Für das restliche Innenministerium war weiterhin die Abteilung Raummanagement zuständig sowie für Anmietungen von der BIG bzw. ARE.

(4) Angebote für Objekte der Bundesbetreuung langten grundsätzlich auf unterschiedlichen Wegen ein. Während der Migrationskrise 2015/16 startete das Innenministerium für die Suche von Objekten einen Aufruf über seine Website, die Abteilung Bundesbetreuung nahm Angebote über die Hotline des in der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit angesiedelten Einsatz– und Koordinationscenters oder über ein Online–Formular entgegen.

Die Abteilung Bundesbetreuung richtete im August 2015 eine Objektdatenbank ein, um die Vielzahl an Angeboten effizienter abarbeiten zu können. Darin wurden angebotene Objekte eingetragen und auf ihre grundsätzliche Eignung bewertet, wobei die meisten nicht für die Unterbringung von Asylwerbenden geeignet waren.

Das Innenministerium setzte ab Sommer 2015 sogenannte Single Points of Contact (**SPOC**) in den Ländern als Kontaktstelle vor Ort ein. Diese waren bei den Landespolizeidirektionen eingerichtet und führten bei potenzieller Eignung auch Ersteinschätzungen anhand von standardisierten Checklisten durch.

Im August 2015 richtete das Innenministerium eine „Besondere Aufbauorganisation“ – mit einem Koordinierungsstab – gemäß der Richtlinie für die Sicherheitsexekutive in besonderen Lagen ein. Diese sollte u.a. bundesweit die Prozesse und

Maßnahmen der in den Ländern eingerichteten Unterstützungsstrukturen der Abteilung Bundesbetreuung – mit dem Ziel, über die Grundversorgung durch die Länder hinaus bedarfsangepasst Möglichkeiten zur menschengerechten Unterbringung und Versorgung sicherzustellen – steuern, ein bundesweites Lagebild führen und die Information der strategischen Führung gewährleisten. Mit der Einsatzleitung wurden der Leiter der Gruppe Asyl, Migration, Personenstand, Staatsbürgerschaft der damaligen Sektion III (in der Folge: **Gruppe Asyl, Migration**) sowie der Leiter der Gruppe Fremdenpolizei, Zivil- und Katastrophenschutz aus der Sektion II als Stellvertreter beauftragt. Ab Herbst 2015 übernahm der Leiter der Abteilung Bundesbetreuung die Einsatzleitung.

Dieser Stab nahm auch Angebote entgegen, bewertete diese und legte geeignete Angebote der Abteilung Bundesbetreuung zur Entscheidung über eine allfällige Anmietung bzw. zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen vor. Die „Besondere Aufbauorganisation“ wurde mit Ende Februar 2016 aufgelöst.

(5) Die Identifizierung infrage kommender Objekte aus dem Bereich des Verteidigungsministeriums (militärische Unterkünfte in Gebäuden und Freiflächen für Container) erfolgte in direkter Absprache zwischen den Kabinetten. Nach Feststellung der grundsätzlichen Eignung durch Bedienstete des Innenministeriums beauftragte die Abteilung Bundesbetreuung entsprechende Vertragsverhandlungen.

Von anderen öffentlichen Stellen bot das Land Oberösterreich dem Innenministerium zwei Freiflächen (Salzkammergut und Mondsee) zur Errichtung von Containerdörfern unentgeltlich an. Die Stadt Villach stellte ein Grundstück bereit. Das Land Tirol bot dem Innenministerium eine vormalige Landesbetreuungseinrichtung zur Nutzung an. Weitere Objekte von öffentlichen Stellen betrafen zwei am Höhepunkt der Migrationskrise 2015/16 für kurze Zeit eingerichtete Notunterkünfte in Hallen. Die Feststellung der Eignung und Entscheidung für die Nutzung traf jeweils die Abteilung Bundesbetreuung.

(6) Eignungsprüfungen bzw. Bewertungen der in der Migrationskrise 2015/16 angebotenen Objekte führten somit sowohl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SPOC in den Landespolizeidirektionen, des Koordinierungsstabs als auch der Abteilung Bundesbetreuung durch. Die finale Entscheidung, ob das jeweilige Objekt geeignet war und mit dem Vermieter Vertragsverhandlungen zu führen waren, traf stets die Abteilung Bundesbetreuung. Einen diesbezüglichen standardisierten Prozess gab es zur Zeit der Migrationskrise 2015/16 nicht.

Der Ablauf der Objektsuche und –auswahl war zumindest in einem Drittel der Fälle aus den Akten nicht nachvollziehbar. Der RH konnte die Abläufe zum Teil in Interviews mit der Abteilung Bundesbetreuung nachvollziehen. Das Innenministerium argumentierte, dass eine vertiefte schriftliche Darstellung aufgrund mangelnder

Ressourcen und Zeitdruck in der Migrationskrise 2015/16 nicht durchgehend gewährleistet werden konnte.

(7) Im Normalbetrieb – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – suchte die Abteilung Bundesbetreuung aktiv keine Objekte mehr, sondern griff bei Bedarf auf vorhandene Vorsorgekapazitäten zurück (z.B. im Zusammenhang mit der durch die COVID-19-Pandemie bedingten Reaktivierung von Betreuungseinrichtungen).

Mit Dezember 2020 übernahm die BBU GmbH die Agenden der Bundesbetreuung. Diese sollte entsprechend dem Rahmenvertrag mit dem Innenministerium bei nicht ausreichenden Vorsorgekapazitäten – nach entsprechendem Auftrag und den Vorgaben des Innenministeriums – zusätzliche Objekte akquirieren. Die BBU GmbH hatte vor Vertragsabschluss die Genehmigung des Innenministeriums einzuholen.

- 13.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass das Innenministerium keinen Prozess für Krisensituationen, in denen die Asylantragszahlen innerhalb kurzer Zeit stark anstiegen, festlegte und dafür strategisch auch keine Vorsorge traf. Es konnte daher nur kurzfristig auf den gestiegenen Unterbringungsbedarf reagieren.

Er kritisierte, dass während der Migrationskrise 2015/16 unterschiedliche Organisationseinheiten des Innenministeriums für die Suche und Eignungsprüfung von Objekten für Betreuungseinrichtungen eingesetzt und die Zuständigkeiten nicht klar geregelt waren. Dies führte aus Sicht des RH zu Überschneidungen. Darüber hinaus hielt er kritisch fest, dass die Abteilung Bundesbetreuung ab Ende 2014 für die Akquise von Objekten für Betreuungseinrichtungen tätig war, jedoch zu dieser Zeit nicht über die notwendige Expertise, die organisatorischen Strukturen und das erforderliche Personal verfügte. Er bemängelte weiters, dass das Innenministerium die formalen Grundlagen dafür erst im September 2016 mit einer Geschäftseinteilungsänderung schuf und in der Abteilung Bundesbetreuung ein Referat für rechtliche Angelegenheiten und Grundsatzfragen einrichtete. Der RH erachtete es als nicht zweckmäßig, Bedienstete mit der Objektsuche und –auswahl sowie der Vertragsverhandlung und –gestaltung zu befassen, die über keine einschlägigen Kenntnisse verfügten.

Der RH kritisierte, dass es keinen standardisierten Prozess mit klarer Zielsetzung für einen einheitlichen und strukturierten Ablauf der Objektsuche und –auswahl gab.

Er stellte weiters kritisch fest, dass eine entsprechende Dokumentation und damit die Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsprozesses der Objektsuche und –auswahl weitgehend fehlten. Aus Sicht des RH konnten so eine entsprechende Transparenz der Entscheidungen sowie ein Gesamtüberblick über die angebotenen Objekte nicht gewährleistet werden.

Zur fehlenden Einhaltung der unions- und haushaltsrechtlichen Grundsätze der Transparenz und Sparsamkeit verwies der RH auf seine Feststellungen in TZ 15, TZ 16, TZ 17 und TZ 18.

Der RH empfahl dem Innenministerium, für ein erneutes Ansteigen der Asylantragszahlen eine geeignete Strategie zu entwickeln, und für ein effizientes Krisenmanagement sowie zur Beschaffung von Unterbringungskapazitäten einen einheitlichen Prozess mit Zielsetzungen sowie organisatorische Maßnahmen zu definieren.

Der RH empfahl weiters, die Entscheidungsprozesse bei der Objektsuche und –auswahl von Liegenschaften und Gebäuden für bestimmte Zwecke – wie für die Betreuung von Asylwerbenden – einschließlich der im Zuge der Eignungsprüfung vorgenommenen Bewertungen vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren.

(2) Der RH hielt fest, dass im Zusammenhang mit der Auswahl von Unterbringungsmöglichkeiten für Asylwerbende von öffentlichen Stellen keine Auffälligkeiten festzustellen waren. Er verwies darauf, dass es dem Innenministerium nicht gelang, eine größere Anzahl von Objekten von öffentlichen Stellen insbesondere aus dem Bestand des Verteidigungsministeriums zu akquirieren.

Der RH empfahl dem Innenministerium, das Verteidigungsministerium verstärkt in die Planung und Konzeption von Vorsorgekapazitäten für die Betreuung von Asylwerbenden einzubinden, um im Krisenfall rasch potenzielle Unterbringungsmöglichkeiten aus dem militärischen Bereich zur Verfügung zu haben.

- 13.3 (1) Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlungen zur Kenntnis zu nehmen. Durch die Implementierung der Sektion V Fremdenwesen per 1. Jänner 2019 seien sämtliche im Bereich Fremdenwesen befassten Organisationseinheiten zu einer Struktureinheit zusammengefasst worden.

Durch das innerhalb dieser Sektion zur Verfügung stehende, umfassende Netz zur Informationsbeschaffung, –aufbereitung und Analyse seien ein enger und regelmäßiger Austausch über die aktuelle Lage, eine abgestimmte Maßnahmensetzung sowie ein koordiniertes Zusammenwirken der relevanten Organisationseinheiten gewährleistet. Von Relevanz sei insbesondere, dass durch die Sektion V die Lageaufbereitung und –analyse sowie die Maßnahmensetzung und –steuerung innerhalb einer Entscheidungsebene lägen und aufgrund der Neueinrichtung der Untergliederung 18 Asyl/Migration auch eine eigene Ressourcenverantwortung innerhalb der Sektion bestünde.

So sei unter Federführung der Sektion V ein „Eskalationsstufen und Einsatzplan“ implementiert worden, der je nach Migrationslage unterschiedliche Ampelphasen und davon ausgehend mehrere Sicherheitsnetze samt entsprechenden angezeigten Maßnahmen vorsehe. Weiters obliege der Sektion V im Bedarfsfall die frühzeitige Einrichtung einer „Besonderen Aufbauorganisation“, um sich vorbereitend mit der Bewältigung von möglichen Flucht- und Migrationsbewegungen auseinanderzusetzen und die Linienorganisation dadurch zu unterstützen. Im Jahr 2020 sei der Stab „Migration 2020“ aufgrund der damaligen Lageentwicklung im türkisch-griechischen Grenzgebiet und einer möglichen Migrationskrise mit weitreichenden Folgewirkungen für Europa und Österreich eingerichtet worden.

Weiters habe das Innenministerium aufgrund der Entwicklungen im August 2021, insbesondere im Zusammenhang mit der Machtergreifung der radikal-islamischen Taliban in Afghanistan, den Stab „Migration 2021“ eingerichtet, der auch die Lage und Analyse im Grundversorgungsbereich berücksichtige. Daneben sei z.B. auch der regelmäßige Austausch im Bereich Fremdenwesen im Rahmen der Task-Force Migration hervorzuheben.

Außerdem bestünde zu vorhandenen bzw. zukünftigen Kapazitäten ein enger Austausch mit der BBU GmbH und dem im Innenministerium implementierten Beteiligungsmanagement. Im Jahr 2021 sei aufgrund steigender Asylantragszahlen und steigender Auslastung der Betreuungseinrichtungen bereits frühzeitig ein Stufenplan zur möglichen Reihenfolge der Reaktivierung der Vorhaltekapazitäten erstellt worden, der auf Grundlage einer laufenden Evaluierung des Immobilienportfolios basiere.

Zur Dokumentation der internen Entscheidungsprozesse sowie –grundlagen sei in Krisenzeiten wie in den Jahren 2015 und 2016 das Hauptaugenmerk auf die laufenden operativen Prozesse gerichtet gewesen. Eine entsprechende Dokumentation sei in lageangepasster Weise grundsätzlich durchgeführt worden, jedoch nicht in jenem Ausmaß wie außerhalb angespannter Situationen. Das Innenministerium bekenne sich dazu, auch in Krisenzeiten das erforderliche Ausmaß an Dokumentation zu gewährleisten.

(2) Das Innenministerium sei bestrebt – so die Stellungnahme weiter –, die Kooperation mit dem Verteidigungsministerium zur Vorhaltung von zusätzlichen Kapazitäten für den Krisenfall auszubauen. Derzeit würden auf einigen Liegenschaften des Verteidigungsministeriums bereits Containeranlagen für Zwecke des Innenministeriums errichtet bzw. Container dem Verteidigungsministerium zur Nutzung überlassen. Standorte könnten im Bedarfsfall binnen weniger Wochen für eine Nutzung durch das Innenministerium verfügbar gemacht werden.

Es sei geplant, die derzeit vorgehaltenen Container in einer analogen Herangehensweise zu nutzen – Aufbau von Containeranlagen auf Liegenschaften des Verteidigungsministeriums und vorübergehende Nutzung durch dieses sowie Bereitstellung zur Unterbringung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in der Grundversorgung im Bedarfsfall –, soweit bau- und raumordnungsrechtliche Bestimmungen dem nicht entgegenstünden. Diesbezüglich fänden Gespräche mit dem Verteidigungsministerium statt.

- 13.4 (1) Der RH nahm die Schritte des Innenministeriums zur Kenntnis. Er gab jedoch zu bedenken, dass die Sektion V Fremdenwesen bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eingerichtet war und allein die Bündelung der Kompetenzen sowie die vom Innenministerium angeführten weiteren Maßnahmen noch nicht einer Strategie bzw. einem effizienten Krisenmanagement oder einem einheitlichen Prozess mit Zielsetzungen für die Beschaffung von Unterbringungskapazitäten entsprachen. Er hielt seine diesbezügliche Empfehlung daher aufrecht.

(2) Der RH erachtete den Ausbau der Kooperation mit dem Verteidigungsministerium als zweckmäßig. Er regte an, im Rahmen dieser Kooperation auch Möglichkeiten zur Einbeziehung fester Unterkünfte aus dem militärischen Bereich im Krisenfall zu prüfen.

Kriterien für die Objektauswahl

- 14.1 Das Innenministerium nahm die Betreuungsaufgaben im Rahmen der Grundversorgung des Bundes grundsätzlich in organisierten Unterkünften¹⁸ mit Vollversorgung wahr, wobei es eine Unterbringungskapazität für mindestens 120 Personen voraussetzte.

Für die Suche und Auswahl der ab Ende 2014 in größerem Umfang erforderlich gewordenen zusätzlichen Betreuungseinrichtungen erstellte das Innenministerium auf Grundlage der Erfahrungen aus früheren Besichtigungen Checklisten getrennt nach Gebäuden und Grundstücken. Anhand dieser prüfte es, ob bestimmte Grundvoraussetzungen (z.B. Genehmigung im Sinn der Bauordnung, Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel), Anforderungen an die Grundausrüstung (z.B. Mindestfläche pro Person, versperrbare Zimmer, ausreichende und geeignete Sanitäreinrichtungen) und sonstige Eignungskriterien (z.B. Objektsicherheit, baulicher Zustand, Barrierefreiheit) vorlagen. Die Checklisten beinhalteten keine Kriterien bzw. Vorgaben zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Objekte – wie zur Anwendung bzw. Nichtanwendung des Mietrechtsgesetzes¹⁹ – und daraus resultierender Konsequenzen.

¹⁸ Demgegenüber ermöglichten die Länder auch eine Unterbringung in privaten Quartieren.

¹⁹ BGBl. 520/1981 i.d.g.F.

Mit Hilfe der Checkliste nahmen die in den Ländern eingerichteten SPOC eine Erst-erfassung vor, die es ermöglichte, ungeeignete Liegenschaften und Gebäude bereits in einem frühen Stadium der Objektsuche auszuschneiden. Bei den verbleibenden Standorten prüften Bedienstete der Abteilung Bundesbetreuung vor Ort vertieft die Realisierbarkeit. Basierend auf den dabei gemachten Erfahrungen entwickelte die Abteilung Bundesbetreuung mit Unterstützung der Abteilung Raummanagement die Checklisten weiter und spezifizierte die Kriterien auch im Hinblick auf Hallen und Containeranlagen.

Nach Auskunft des Innenministeriums sei die Erfüllung der mit den Checklisten festgelegten Kriterien sowohl im Rahmen der Erstbewertung durch die jeweiligen SPOC wie auch bei der vertieften Prüfung durch die Abteilung Bundesbetreuung umfassend berücksichtigt worden. Anhand der dem RH vorgelegten Dokumentation waren die tatsächliche Anwendung der Checklisten bei den Eignungsprüfungen und die darauf basierenden Bewertungen nicht vollständig nachvollziehbar.

Wenn das Innenministerium die grundsätzliche Eignung eines Objekts festgestellt hatte, nahm in der Regel die Abteilung Bundesbetreuung Vertragsverhandlungen auf.

- 14.2 Nach Ansicht des RH war es zweckmäßig, dass das Innenministerium für die Suche und Auswahl von geeigneten Objekten für Betreuungseinrichtungen Checklisten erstellte und wesentliche Eignungskriterien festlegte. Er kritisierte jedoch, dass Vorgaben zu den relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen, wie etwa die Anwendbarkeit des Mietrechtsgesetzes, fehlten.

Der RH empfahl daher dem Innenministerium, im Rahmen der standardisierten und grundlegenden Eignungsprüfung von Liegenschaften und Gebäuden für bestimmte Zwecke – wie für die Betreuung von Asylwerbenden – die relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Der RH bemängelte weiters, dass das Innenministerium die tatsächliche Anwendung der Checklisten und die darauf basierenden Bewertungen im Zusammenhang mit der Prüfung der einzelnen Objekte nicht durchgängig und vollständig dokumentiert hatte.

Er verwies auf seine Empfehlung in [TZ 13](#), die Entscheidungsprozesse bei der Objektsuche und –auswahl von Liegenschaften und Gebäuden vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren.

- 14.3 Das Innenministerium verwies auf seine Stellungnahme in [TZ 13](#). Weiters teilte es mit, gemeinsam mit der BBU GmbH im Bereich der zukünftigen Objektsuche und –auswahl auch auf eine bestmögliche Vertragsgestaltung hinzuwirken und gegebene

nenfalls auch auf die Expertise der Finanzprokuratur zurückzugreifen würde, um die Interessen des Bundes zu vertreten und abzusichern.

Vertragsverhandlung und –genehmigung

- 15.1 Die rechtliche Grundlage für die Nutzung von Betreuungseinrichtungen bildeten überwiegend Mietverträge, die in den Anwendungsbereich des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuchs²⁰ und gegebenenfalls des Mietrechtsgesetzes fielen. Nach dem Bundesministeriengesetz²¹ war es dem Innenministerium nicht möglich, Eigentum an den als Betreuungseinrichtung genutzten Objekten zu erwerben. Dies hätte durch das damalige Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (in der Folge: **Wirtschaftsministerium**), vertreten durch die BIG, erfolgen müssen.

Im Innenministerium verhandelte die Vertragsinhalte mit Privaten federführend die Abteilung Bundesbetreuung. Zur Unterstützung bei der Vertragsgestaltung nahm diese zusätzlich juristisches Personal auf. Im September 2016 richtete das Innenministerium in der Abteilung Bundesbetreuung ein Referat für rechtliche Angelegenheiten und Grundsatzfragen ein.

Für die von der BIG bzw. ARE angemieteten Objekte (sei es im Zuge des Generalmietvertrags aus dem Jahr 2001 oder auch während der Migrationskrise 2015/16) war federführend die Abteilung Raummanagement für die Vertragsverhandlungen zuständig²².

Für die Objekte des Verteidigungsministeriums erstellte die Abteilung Raummanagement des Innenministeriums gemeinsam mit der zuständigen Abteilung Infrastruktur im Verteidigungsministerium Entwürfe für Verwaltungsübereinkommen und finalisierte diese für die aktenmäßige Genehmigung. Bei den anderen Objekten aus öffentlichen Bereichen verhandelte die Leitung der Abteilung Bundesbetreuung.

Die ab 2013 geschlossenen 38 Verträge genehmigte – nach Befassung der budgetrelevanten Stellen im Innenministerium – überwiegend die Abteilungsleitung Bundesbetreuung, wie die folgende Tabelle zeigt. Die Verwaltungsübereinkommen genehmigte und unterzeichnete in der Regel die Abteilungsleitung Raummanagement, in einem Fall die Leitung der Sektion Service und Kontrolle. Insgesamt teilte das Innenministerium mit, dass sich die Befugnisse für die Genehmigungen bzw. Unterzeichnungen aus den jeweils im Entscheidungszeitpunkt geltenden Geschäftseinteilungen des Innenministeriums ableiteten bzw. sich aus § 10 Abs. 2 Bundesministeriengesetz ergaben.

²⁰ JGS 946/1811 i.d.g.F.

²¹ BGBl. 76/1986 i.d.g.F.

²² Die von der BIG bzw. ARE angemieteten Objekte sind in Tabelle 3 ersichtlich.

Tabelle 6: Genehmigung der Verträge ab 2013

Anzahl	Betreuungseinrichtung	aktenmäßige Genehmigung ¹
1	Erdberg	Leitung Sektion Service und Kontrolle
2	Klingenbach	Leitung Sektion Service und Kontrolle
3	Linz	Leitung Sektion Service und Kontrolle
4	Magdeburg	Leitung Sektion Service und Kontrolle
5	Spittelau	Leitung Sektion Service und Kontrolle
6	Tirol/Vorarlberg – Innsbruck	Leitung Sektion Service und Kontrolle
7	Korneuburg	Leitung Gruppe Asyl, Migration
8	Schwechat	Leitung Gruppe Asyl, Migration
9	Althofen	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
10	Bergheim	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
11	Finkenstein	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
12	Frankenburg	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
13	Graz–Andritz	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
14	Halle Burgenland	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
15	HTL Linz	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
16	Kärnten – Ossiach	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
17	Klagenfurt	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
18	Leoben	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
19	Oberösterreich – Gallspach	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
20	Potzneusiedl	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
21	Salzburg – Gaisberg	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
22	Schiefling ²	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
23	Schwarzlsee	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
24	Steinhaus ³	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
25	Steyregg	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
26	Tirol – Fieberbrunn	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
27	Unterpremstätten	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
28	Villach	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
29	Wörthersee	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
30	Arena Nova	Leitung Abteilung Raummanagement
31	Bruckneudorf	Leitung Abteilung Raummanagement
32	Fehring	Leitung Abteilung Raummanagement
33	Hörsching	Leitung Abteilung Raummanagement
34	Schwarzenberg	Leitung Abteilung Raummanagement
35	Steiermark – Graz Puntigam	Leitung Abteilung Raummanagement
36	Gabčíkovo	Beistellung durch Slowakische Republik
37	Mondsee	Zuweisung vom Land Oberösterreich
38	Salzkammergut	Zuweisung vom Land Oberösterreich

HTL = Höhere Technische Bundeslehranstalt

Quelle: BMI

¹ nach Befassung der budgetrelevanten Stellen im Bundesministerium für Inneres und auf Basis der Geschäftseinteilung

² vom Bundesministerium für Inneres nie als Betreuungseinrichtung genutzt

³ Bei diesem Objekt schloss der mit der Betreuung beauftragte externe Dienstleister als Mieter den Vertrag mit der Vermietergesellschaft ab; das Bundesministerium für Inneres ersetzte dem Mieter alle aus dem Vertrag entstandenen Kosten.

Die Vertragsinhalte waren das Ergebnis individueller Verhandlungen mit den Vermietern. In die Vertragsverhandlungen waren regelmäßig die Finanzprokuratur, das Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**) und das Kabinett der Bundesministerin für Inneres eingebunden. In den Akten waren die an den Verhandlungen Beteiligten und die Entscheidungswege vor dem Vertragsabschluss nicht durchgehend dokumentiert.

Erfüllte ein Vertrag die Kriterien der Vorhabensverordnung²³, war vor dem Vertragsabschluss die Genehmigung des Finanzministeriums einzuholen. Dies betraf Vorhaben von außergewöhnlicher finanzieller Bedeutung – darunter fielen z.B. Mietverträge mit mehr als fünfjähriger Bindung bei einer Gesamtbelastung über die Gesamtlaufzeit in Höhe von 3 Mio. EUR bzw. 0,6 Mio. EUR jährlich. Die Bestimmungen der Vorhabensverordnung zielten darauf ab, die Bedeckung der Mittelverwendungen im Budget sicherzustellen. Sie waren jedoch nicht für das rechtsgültige Zustandekommen des Vertrags maßgebend, auch wenn dieser ein Vorhaben von außergewöhnlicher finanzieller Bedeutung betraf.

Von den 20 Mietverträgen (inklusive der nie in Betrieb gegangenen Betreuungseinrichtung Schiefing), welche mit Privaten geschlossen wurden, unterzeichnete in 14 Fällen die Leitung der Abteilung Bundesbetreuung den Vertrag. Fünf Verträge unterzeichnete die Leitung der Gruppe Asyl, Migration. Im Fall der Betreuungseinrichtung Steinhaus mietete und unterzeichnete der mit der Betreuung beauftragte externe Dienstleister den Vertrag in eigenem Namen.²⁴ Das Innenministerium trat im Juli 2020 in diesen Vertrag ein.

Bei 15 dieser 20 Verträge war für den RH auf dem Vertrag – aufgrund unleserlicher Unterschrift und mangels ergänzender Angabe des Namens oder der Funktionsbezeichnung – nicht ersichtlich, wer den Vertrag unterzeichnet hatte. Erst in Gesprächen mit dem Innenministerium konnte der RH dies nachvollziehen.

- 15.2 Der RH hielt fest, dass die Abteilung Bundesbetreuung die Vertragsverhandlungen zur Anmietung von Betreuungseinrichtungen des Bundes – insbesondere bei Verträgen mit Privaten – führte sowie das Kabinett der Bundesministerin für Inneres, die Finanzprokuratur und das Finanzministerium regelmäßig in die Verhandlungen eingebunden waren. Er hielt weiters fest, dass die Entscheidungswege, die zum Vertragsabschluss führten, nicht aus den Akten ersichtlich und daher schwierig nachzuvollziehen waren.

²³ Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Vorbereitung und Durchführung von Vorhaben (einschließlich Vorbelastungen und Vorberechtigungen), sowie über den finanziellen Wirkungsbereich betreffend sonstige rechtsetzende Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung und den Erwerb von Beteiligungen (Vorhabensverordnung), BGBl. II 22/2013 i.d.g.F.

²⁴ So auch im Fall der Betreuungseinrichtung Oberösterreich – Gallspach, für die das Innenministerium jedoch im Jahr 2015 einen eigenen Vertrag abschloss.

Der RH bemängelte, dass anhand des unterzeichneten Vertrags – ohne Kenntnis der Unterschriften der infrage kommenden Personen – auch nicht durchgehend feststellbar war, wer den Vertrag im Namen des Innenministeriums abschloss. Er konnte daher nur nach Gesprächen mit den in die Vertragserstellung involvierten Personen im Innenministerium feststellen, dass die Person zur Unterzeichnung befugt war. Die Angabe z.B. des Namens in Druckbuchstaben, der Funktionsbezeichnung oder ein sonstiger geeigneter Hinweis auf die unterzeichnende Person könnte gewährleisten, dass im Sinne der Rechtssicherheit unmittelbar nachvollzogen werden kann, wer den Vertrag unterzeichnete.

Der RH empfahl daher dem Innenministerium, im Rahmen von Vertragsverhandlungen und –abschlüssen die Entscheidungswege nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren sowie sicherzustellen, dass auch für Dritte ersichtlich ist, wer den Vertrag im Namen des Innenministeriums unterzeichnete.

15.3 Das Innenministerium gab in seiner Stellungnahme an, die Empfehlungen zur Kenntnis zu nehmen. Für Bundesministerien gelte grundsätzlich das monokratische Organisationsprinzip und sei sämtliches Handeln dem Verantwortungsbereich der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers zuzurechnen. Aus diesem Grund bedürfe es keiner konkreten Zurechnung der getätigten Vertragsabschlüsse zu bestimmten Organwaltern, wenngleich den handelnden Personen in jedem Fall die Approbationsbefugnis zugekommen sei. Für zukünftige Entscheidungsprozesse bei der Objektsuche und –auswahl habe sich die Situation durch die BBU GmbH wesentlich geändert, wobei zugunsten des Innenministeriums eine umfassende Steuerungsmöglichkeit weiterhin bestehe. Hervorzuheben seien die klar festgelegten Ablaufstrukturen in der Sektion V Fremdenwesen sowie die im Rahmenvertrag mit der BBU GmbH definierten Qualitätskriterien.

15.4 Der RH hielt gegenüber dem Innenministerium fest, nicht infrage gestellt zu haben, dass sämtliches Handeln dem Verantwortungsbereich der jeweiligen Bundesministerin bzw. des jeweiligen Bundesministers zuzurechnen sei. Das Prüfungsverlangen erstreckte sich auch auf die Frage nach den zuständigen bzw. in die Verhandlung und Genehmigung der Verträge involvierten Organwaltern innerhalb des Innenministeriums. Daher bezog der RH diese Frage in seine Gebarungsüberprüfung mit ein.

Der RH entgegnete dem Innenministerium weiters, dass nur dann festgestellt werden kann, ob die Approbationsbefugnis vorliegt, wenn der Vertragsabschluss einer Person zugeordnet werden kann bzw. wenn auch ohne Kenntnis der Unterschriften erkennbar ist, wer den Vertrag im Namen des Innenministeriums abschloss. Dies war dem RH jedoch erst in Gesprächen mit den in die Vertragserstellung involvierten Personen im Innenministerium möglich. Nach Auffassung des RH muss jedenfalls aus den Genehmigungsakten eindeutig hervorgehen, wer für das Innenministerium zur Vertragsunterzeichnung ermächtigt wurde. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.



Vertragsgestaltung und –inhalte

Verträge im Zeitraum 2013 bis 2020

16.1 (1) Von 38 nach 2013 abgeschlossenen Verträgen (inklusive Schiefing) waren in 20 Fällen Private Vertragspartner, in 18 Fällen öffentliche Stellen. Die folgende Tabelle zeigt die für das Innenministerium wesentlichen Vertragsinhalte; die Verträge sind nach Abschlussdatum gereiht:

Tabelle 7: Für das Bundesministerium für Inneres wesentliche Vertragsinhalte aller 38 Betreuungseinrichtungen

Anzahl	Betreuungseinrichtung	vereinbarte(r)				Kostenübernahme durch Mieter	sonstige besondere Bestimmungen
		Vertragsdauer	Kündigungsverzicht Mieter	Kündigungsfrist Mieter	Kündigungs-termine		
		in Jahren		in Monaten ¹	Anzahl pro Jahr		
1	Oberösterreich – Gallspach	unbefristet	4	6	2	Umsatzsteuer und Verwaltungsgebühr aufgrund von Anmietung über Betreuungsinrichtungen (für fünf Monate) erhöhte Instandhaltungs- und Erhaltungspflichten	–
2	Steinhaus	unbefristet	15	12	1	Umsatzsteuer und Verwaltungsgebühr aufgrund von Anmietung über Betreuungsinrichtungen (bis 2020) Ersatz Vorsteuer Vermieter (ab Vertragseintritt Innenministerium)	temporäres Wohnrecht der Eigentümerin in einer Einliegerwohnung Kaufoption degressiver Mietzins Mietzinsvorauszahlung für die ersten drei Monate
3	Erdberg	0,33 bzw. 0,63	–	–	–	Ersatz der Vorsteuer Vermieter	–
4	Spittelau	0,33	–	–	–	–	–
5	Magdeburg	0,5	–	–	–	–	–
6	Salzburg – Gaisberg	unbefristet	11	6	1	erhöhte Instandhaltungs- und Erhaltungspflichten	Wohnrecht für Eigentümerin Vertraulichkeitsklausel
7	Arena Nova	0,21	–	–	–	–	–
8	HTL Linz	0,15	–	–	–	–	–
9	Klingenbach	3	–	–	4	–	–



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Anzahl	Betreuungs-einrichtung	vereinbarte(r)				Kostenübernahme durch Mieter	sonstige besondere Bestimmungen
		Vertrags-dauer	Kündigungs-verzicht Mieter	Kündigungs-frist Mieter	Kündigungs-terme		
		in Jahren		in Monaten ¹	Anzahl pro Jahr		
10	Tirol/Vorarl-berg – Inns-bruck	1,11	–	–	–	–	–
11	Gabčíkovo	2	–	–	–	–	–
12	Kärnten – Ossiach	unbe- fristet	10	–	–	erhöhte Erhaltungs- pflichten	–
13	Hörsching	1,88	–	–	–	–	–
14	Fehring	1	–	–	–	–	–
15	Schwarzen-berg	1,88	–	–	–	–	–
16	Finkenstein	unbe- fristet	8	6	2	–	–
17	Althofen	unbe- fristet	–	6	1	Vorbereitungskosten	Vertraulichkeitsklausel
18	Mondsee	unbe- fristet	–	–	–	–	–
19	Salz- kammergut	unbe- fristet	–	–	–	–	–
20	Steyregg	unbe- fristet	5	6	4	–	–
21	Korneuburg	unbe- fristet	10	6	2	–	Verzicht auf Ersatzansprüche für getätigte Investitionen (außer Ersatz- vornahmen)
22	Linz	3	–	–	–	Ersatz der Vorsteuer Vermieter	–
23	Unterpren- stätten	0,5	–	–	–	–	–
24	Schwarzlsee	0,46	–	–	–	–	–
25	Halle Bur- genland	0,08	–	–	–	–	–
26	Leoben	unbe- fristet	2	–	4	–	–
27	Potzneu- siedl	4	0,5	–	4	–	–
28	Klagenfurt	5	5	–	–	–	–
29	Wörthersee	unbe- fristet	4,5	–	4	–	Teilkündigung einzel- ner Objekte möglich
30	Frankenburg	5	–	6 ²	2 ²	–	–



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Anzahl	Betreuungseinrichtung	vereinbarte(r)				Kostenübernahme durch Mieter	sonstige besondere Bestimmungen
		Vertragsdauer	Kündigungs-verzicht Mieter	Kündigungs-frist Mieter	Kündigungs-terme		
		in Jahren		in Monaten ¹	Anzahl pro Jahr		
31	Graz–Andritz	unbefristet	10	–	4	–	Zusage, dass derzeit noch nicht zur Verfügung stehende Räumlichkeiten zukünftig angemietet werden
32	Schiefling ³	unbefristet	7	–	4	–	–
33	Bruckneudorf	1	–	–	–	–	–
34	Tirol – Fieberbrunn	unbefristet	–	6	2	–	–
35	Villach	5	–	–	4	–	–
36	Bergheim	unbefristet	2 ⁴	6	4 ⁴	Umbau vor Inbetriebnahme, Rückbauverpflichtung bzw. degressiver Kostenersatz	Verpflichtung, weitere freiwerdende Flächen im Objekt anzumieten
37	Steiermark – Graz Puntigam	unbefristet	–	4	–	–	–
38	Schwechat	3	–	6	2	–	Verzicht auf Investitionsablöse

HTL = Höhere Technische Bundeslehranstalt

Quelle: BMI

¹ Angabe nur, wenn länger als drei Monate² im Zuge der Vertragsverlängerung im Jahr 2020 vereinbart³ vom Bundesministerium für Inneres nie als Betreuungseinrichtung genutzt⁴ Kündigungsmöglichkeit zu den Kündigungsterminen erst ab dem zwölften Jahr vereinbart; davor Kündigungsmöglichkeit am Ende des zweiten, fünften und achten Jahres

(2) In der Folge geht der RH insbesondere auf jene Verträge ein, die aus seiner Sicht für den Bund wirtschaftlich nachteilige bzw. unübliche Vertragsinhalte oder Klauseln enthielten.

Das Innenministerium erarbeitete im Laufe des Jahres 2015 gemeinsam mit der Finanzprokurator Muster für Mietverträge bzw. entsprechende Klauseln und entwickelte diese laufend weiter. Das Innenministerium verwendete diese Muster als Grundlage für Vertragsverhandlungen mit den Vermietern, ging aber in Einzelfällen – je nach Ergebnis der Verhandlungen – davon ab.

Die Verträge werden nachfolgend in der Chronologie der Abschlüsse dargestellt.

(a) Steinhaus

Im August 2014 trat das Innenministerium an ein Unternehmen heran, welches den Kontakt zum Makler für ein Hotel in Steinhaus am Semmering – der späteren Betreuungseinrichtung – weiterleitete. In der Folge stellte das Unternehmen Provisionsansprüche über drei Bruttomonatsmieten an das Innenministerium. Nach rechtlicher Abklärung durch die Finanzprokurator, ob hier ein Auftrag bzw. Maklervertrag vorlag, schloss das Innenministerium einen Vergleich und zahlte an das Unternehmen 30.000 EUR.

In der Folge schloss das Innenministerium für den angefangenen Monat September 2014 mit der Eigentümergesellschaft des Hotels eine Rahmenvereinbarung über die Unterbringung und Verpflegung von Asylwerbenden. Abgerechnet wurde im Nachhinein anhand von Pro-Kopf-Tagsätzen. Das Innenministerium zahlte für 2.614 Nächtlungen inklusive Vollpension 57.500 EUR. Zum Zeitpunkt der Vereinbarung und der Belegung war der Hotelbetrieb noch aufrecht. Laut Hinweis des Innenministeriums in der Rahmenvereinbarung war ab Oktober 2014 geplant, dass ein vom Innenministerium extern beauftragter Dritter das Objekt für die Errichtung einer Betreuungsstelle anmieten werde; das Innenministerium legte in der Rahmenvereinbarung auch den diesbezüglichen monatlichen Mietzins fest.

Ebenfalls im September 2014 schloss der vom Innenministerium mit der Betreuung der Asylwerbenden beauftragte externe Dienstleister mit derselben Eigentümergesellschaft einen unbefristeten Mietvertrag für dieses Hotel zur Einrichtung einer Betreuungseinrichtung beginnend ab Oktober 2014. Das Innenministerium ersetzte dem externen Dienstleister alle aus diesem Vertrag entstandenen Kosten zuzüglich eines 10 %igen Verwaltungsaufschlags auf den Mietpreis und der Umsatzsteuer. Die Gründe für diese Vorgehensweise waren aus den vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich.

Die Finanzprokurator und das Finanzministerium waren in die Gestaltung des Vertrags bzw. die Festlegung des Mietzinses nicht eingebunden. Das Innenministerium verwies diesbezüglich darauf, dass der mit der Betreuung beauftragte externe Dienstleister den Mietvertrag abschloss und das Innenministerium die Kosten auf Basis der Rahmenvereinbarung ersetzte (TZ 33).

Der externe Dienstleister gab einen Kündigungsverzicht für die Dauer von 15 Jahren ab und stimmte einer Kündigungsmöglichkeit jeweils zum Jahresende – unter Einhaltung einer einjährigen Frist – zu. Er vereinbarte einen während der Dauer des Kündigungsverzichts degressiven Nettomietzins von durchschnittlich 25.000 EUR pro Monat; im Mietvertrag wurde ihm ein Weitergaberecht an das Innenministerium

– mit den gleichen Rechten und Pflichten – eingeräumt. Regelungen zu den umsatzsteuerrechtlichen Auswirkungen eines Eintritts des Innenministeriums traf der Vertrag nicht.

Der Vertrag gestattete der Eigentümergesellschaft die kostenfreie Nutzung einer im Objekt befindlichen Einliegerwohnung für die Dauer von zwei Monaten und räumte dem externen Dienstleister oder einem von diesem namhaft gemachten Dritten eine temporäre Kaufoption (in der Höhe der Mieten während des Kündigungsverzichts) ein.

Das Innenministerium legte die Betreuungseinrichtung mit Ende des Jahres 2018 still (zu den Kosten siehe TZ 25). Im Hinblick auf die Einrichtung der BBU GmbH trat das Innenministerium im Juli 2020 in den Mietvertrag ein. Durch diesen Schritt reduzierte es – aufgrund des Wegfalls der verrechneten Umsatzsteuer und des Verwaltungsaufschlags – die bis zum Ende des Kündigungsverzichts zu leistenden Zahlungen um rd. 79.000 EUR pro Jahr.

Zur Vermeidung eines etwaigen Rechtsstreits verpflichtete sich das Innenministerium, der Eigentümergesellschaft die halbe durch den Vertragseintritt notwendige Vorsteuerberichtigung (rd. 17.500 EUR) und zukünftige nicht abzugsfähige – in Zusammenhang mit dem Mietobjekt stehende – Vorsteuern zu ersetzen. Der Einigung gingen mehrere Verhandlungsrunden und Gutachten der Finanzprokurator voraus.

(b) Salzburg – Gaisberg

Das Innenministerium schloss im Februar 2015 einen unbefristeten Mietvertrag über ein Hotel mit einem privaten Unternehmen zur Einrichtung eines Verteilerquartiers in Salzburg – Gaisberg ab.

Das Finanzministerium lehnte den ersten Vertragsentwurf mit der Begründung ab, dass dieser in budgetärer Hinsicht zu nachteilig und risikobehaftet für den Bund bzw. das Innenministerium wäre.

Dem vom Innenministerium nachverhandelten Vertrag stimmte das Finanzministerium mit dem Hinweis zu, dass sich die Vertragsbedingungen in Summe – unter Berücksichtigung der gegebenen Zwangssituation, eine Unterkunft finden zu müssen – nun am äußersten Rande des wirtschaftlich gerade noch Vertretbaren befanden und das Einvernehmen in diesem Sinne als hergestellt galt.

Das Innenministerium gab in diesem Vertrag einen Kündigungsverzicht für die Dauer von elf Jahren ab, akzeptierte für den Mieter erhöhte Instandhaltungs- und Erhaltungspflichten²⁵ sowie ein Wohnrecht für die (in der Zwischenzeit verstorbene) Eigentümerin der Liegenschaft. Darüber hinaus beinhaltete er eine Klausel, den Vertragsinhalt, insbesondere die Laufzeit und die Höhe des Mietzinses, streng vertraulich zu halten. Das Innenministerium argumentierte gegenüber dem RH damit, dass diese Klausel auf Wunsch und zum Schutz des Vermieters aufgenommen wurde. Die Gründe für diese Vorgehensweise waren aus den vorgelegten Unterlagen nicht nachvollziehbar.

Das Innenministerium bzw. die Leitung der Abteilung Bundesbetreuung, die für das Objekt die Eignungsprüfung durchführte, ging davon aus, dass das Gebäude bezogen auf Ausstattung und Niveau erheblich über dem notwendigen Standard lag.

Im September 2019 beauftragte das Innenministerium – in Abstimmung mit der Finanzprokurator – einen Sachverständigen mit der Zustandsfeststellung der Objektsicherheit für die Liegenschaft sowie einem Ausblick auf eine mögliche Mietzinsreduktion. Der Sachverständige kam zum Ergebnis, dass das Gebäude nur in minimalstem Ausmaß instand gehalten wurde und eine zunehmende Verschlechterung der Gebäudestruktur vorlag, woraus erhöhte Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten resultierten. Auch die Objektsicherheit war nicht bzw. nur teilweise gegeben.

Auf Grundlage dieses Gutachtens beauftragte das Innenministerium im März 2020 einen weiteren Sachverständigen zur Beurteilung einer Mietzinsreduktion. Dieser kam zum Ergebnis, dass eine Reduktion von 40 % des monatlichen Bruttomietzinses gerechtfertigt war. Dementsprechend verringerte das Innenministerium die Mietzahlungen einseitig ab April 2020. Der Vermieter klagte im Juni 2020 die offenen Beträge vor dem Bezirksgericht Salzburg ein. Das Innenministerium stellte im August 2020 – vertreten durch die Finanzprokurator – einen Antrag an die Schlichtungsstelle der Stadt Salzburg auf Anwendung des Mietrechtsgesetzes, Anerkennung als Hauptmieter und die Durchführung von Instandhaltungs- und Erhaltungsarbeiten durch den Vermieter. Das Verfahren vor der Schlichtungsstelle sollte mit Stand Ende 2020 an das Bezirksgericht Salzburg abgetreten werden. Zeitgleich versuchte das Innenministerium, eine vergleichsweise Erledigung des gerichtlichen Verfahrens mit damit einhergehender sofortiger Auflösung des Mietvertrags zu erreichen.

²⁵ Die Gewährleistung für eine „besondere Beschaffenheit oder Funktionstüchtigkeit des Mietgegenstandes einschließlich des Inventars, der technischen Geräte, Anlagen oder Maschinen“ wurde im gesetzlich zulässigen Umfang (§ 1096 ABGB) ausdrücklich ausgeschlossen.

(c) Althofen

Das Innenministerium schloss im August 2015 mit einem privaten Unternehmen einen unbefristeten Mietvertrag über ein Grundstück mit einem darauf befindlichen sanierungsbedürftigen Gebäude zur Errichtung mobiler Unterkunftsmöglichkeiten für Asylwerbende in Althofen. Das Objekt wurde zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses kurzfristig für die Unterbringung in Zelten, später für die Aufstellung von Containern genutzt. Die Vermietergesellschaft erwarb die zuvor über Jahre ungenutzte Immobilie im Mai 2015.

Das Innenministerium verpflichtete sich im Mietvertrag zu „völliger Verschwiegenheit über ihm durch die Erfüllung des Vertrags zugekommene Informationen aus der Rechtssphäre der Vermietergesellschaft“. Das Innenministerium argumentierte gegenüber dem RH damit, dass diese Klausel auf Wunsch und zum Schutz des Vermieters aufgenommen wurde. Es verpflichtete sich auch zur Übernahme der Vorbereitungskosten, ohne dass diese im Vertrag näher definiert waren. Die Vermietergesellschaft stimmte einem Kündigungsverzicht bis Ende des Jahres 2018, d.h. von 3,41 Jahren zu. Das Innenministerium gab keinen Kündigungsverzicht ab. Eine Kündigung war jeweils zum Jahresende möglich.

Der RH ermittelte die vom Innenministerium übernommenen Kosten für die Vorbereitung der Liegenschaft durch Recherche in der Haushaltsverrechnung des Bundes und anhand vom Innenministerium zur Verfügung gestellter Daten. Eine exakte Kostenbestimmung war mangels gesonderter Erfassung sowohl dem RH als auch dem Innenministerium nur mit erheblichem Mehraufwand möglich; das Innenministerium zahlte für die Nutzbarmachung der Liegenschaft im Zuge der Errichtung von Zelten einmalig zumindest 130.000 EUR, in Zusammenhang mit der Aufstellung der Container zumindest weitere 500.000 EUR.

Das Innenministerium vereinbarte für die Flächen und das Gebäude einen Mietzins von 15.000 EUR pro Monat zuzüglich – fälschlicherweise – Umsatzsteuer auf Teile davon. Im Jahr 2016 wurde die Vermietergesellschaft auf dieses Versehen aufmerksam. Das Innenministerium leistete ab diesem Zeitpunkt als Ersatz für den Verlust des Vorsteuerabzugs des Vermieters einen 10 %igen Zuschlag auf den Mietzins, im Gegenzug wurde dem Mietzins keine Umsatzsteuer mehr aufgeschlagen. Die vom Innenministerium zu leistenden Zahlungen reduzierten sich dadurch in Summe auch rückwirkend um 300 EUR pro Monat. Eine diesbezügliche schriftliche Ergänzung oder Korrektur des Vertrags erfolgte nicht. Neben dem Mietzins fielen laufende (Betriebs-)Kosten, Mieten für Sanitär- und Bürocontainer und die Kosten für die Beschaffung der Wohncontainer an.

Das Innenministerium kündigte den Vertrag der ab Ende 2018 stillgelegten Betreuungseinrichtung per 31. Dezember 2019. Im Immobilienkonzept aus dem Jahr 2019 zur zukünftigen Nutzung der einzelnen Objekte und betreffend mögliche Einsparungspotenziale fasste das Innenministerium eine Reduktion der Flächen bzw. eine Kündigung des Vertrags ins Auge.

Für die rd. 4,5 Jahre der Nutzung als Betreuungseinrichtung – davon rd. 3,5 Jahre aktiv – zahlte das Innenministerium gemäß den obigen Ausführungen in Summe rd. 932.000 EUR für Miete und Betriebskosten an die Vermietergesellschaft, einmalig zumindest rd. 630.000 EUR, für die im Jahr 2015 gemieteten Toiletten- und Sanitärcontainer zumindest rd. 113.000 EUR und für die Beschaffung der Container, an denen das Innenministerium Eigentum erwarb, rd. 582.000 EUR. Andere vom Innenministerium getragene Kosten, welche dem Objekt mangels gesonderter Erfassung nicht zugeordnet werden konnten (Betriebskosten, Instandhaltung), sowie die Kosten der Betreuung sind in diesen Summen nicht enthalten. In der Betreuungseinrichtung waren – während der aktiven Nutzung – durchschnittlich rd. 60 Personen untergebracht.

(d) Korneuburg

Das Innenministerium schloss im August 2015 mit einem privaten Unternehmen einen unbefristeten Mietvertrag über ein Schulungs- und Internatsgebäude zur Einrichtung einer Betreuungseinrichtung für bis zu 100 unbegleitete minderjährige Fremde in Korneuburg.

Das Innenministerium gab einen Kündigungsverzicht für die Dauer von zehn Jahren ab. Es verzichtete im Vertrag auf allfällige Ersatzansprüche aufgrund getätigter Investitionen (außer „Ersatzvornahmen für vermierterpflichtige Leistungen“) und verpflichtete sich, das Bestandsobjekt mit Ausnahme von „Dach und Fach“ laufend in gutem Zustand zu erhalten.

Das Innenministerium selbst ging davon aus, dass das Gebäude bezogen auf Ausstattung und Niveau erheblich über dem Standard anderer Betreuungseinrichtungen lag. Es wies das Finanzministerium darauf hin, dass trotz intensiver Suche kein kostengünstigeres Objekt gefunden werden konnte.

Im Zuge des Vertragsverhandlungsprozesses verweigerte das Finanzministerium angesichts der vorgeschlagenen Miethöhe wiederholt die Zustimmung. Auch die schließlich vereinbarte – vom Innenministerium mehrmals nachverhandelte – Miethöhe von rd. 30.000 EUR pro Monat beurteilte es als objektiv übersteuert und – unter Berücksichtigung der Zwangssituation des Innenministeriums – als am äußersten Rande des wirtschaftlich gerade noch Vertretbaren.

Das Innenministerium legte die Betreuungseinrichtung ab Dezember 2017 still und vermietete fast das gesamte Objekt bis Mai 2019 an ein privates Unternehmen weiter. Der vereinbarte Mietzins lag mit rd. 13.500 EUR bei 45 % der vom Innenministerium selbst zu leistenden Miethöhe. Tatsächlich blieb die Untermietergesellschaft Zahlungen (in Summe 259.000 EUR) schuldig und leistete nur im November 2020 – d.h. erst nach Ende des Untermietverhältnisses – eine einmalige Zahlung über 18.000 EUR. Das Innenministerium und die Untermietergesellschaft schlossen im Dezember 2020 einen prätorischen Vergleich über den für Mieten und Betriebskosten (abzüglich der von der Untermietergesellschaft getätigten Investitionen) ausständigen Betrag von rd. 229.000 EUR samt Zinsen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung – im Jänner 2021 – klärte das Innenministerium die Möglichkeit einer Ratenvereinbarung ab.

Im Jahr 2019 erkannte das Innenministerium – sofern angesichts des abgegebenen Kündigungsverzichts möglich – ein Einsparungspotenzial in einem vorzeitigen Vertragsausstieg. Es verwies dabei auf den später festgestellten schlechten Gebäudezustand. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war der Mietvertrag weiterhin unverändert aufrecht.

(e) Steyregg

Das Innenministerium schloss im August 2015 einen unbefristeten Mietvertrag über ein Hotel mit einem privaten Unternehmen zur Einrichtung einer Betreuungseinrichtung in Steyregg. Das Innenministerium gab einen Kündigungsverzicht für die Dauer von fünf Jahren ab. Es verpflichtete sich in dem Vertrag zudem, die Kosten für die Hausverwaltung zu übernehmen.

Das Hotel war zur Zeit der Inbetriebnahme als Betreuungseinrichtung mit Bettwanzen verseucht.²⁶ Das Innenministerium trug die Kosten über rd. 3.400 EUR für die Bekämpfung selbst.

(f) Kärnten – Ossiach

Das Innenministerium schloss im August 2015 einen unbefristeten Mietvertrag mit einem privaten Unternehmen zur Einrichtung eines Verteilerquartiers in Kärnten – Ossiach und gab einen Kündigungsverzicht für zehn Jahre ab.

Aufgrund seiner schlechten finanziellen Situation zederte der Vermieter die Mietforderungen an seine Bank. Das Innenministerium hatte vor Vertragsabschluss keine Bonitätsauskünfte des potenziellen Vertragspartners eingeholt. Darüber hinaus musste nachträglich eine Betriebskosten-Pauschale vereinbart werden, da es wiederholt zu Problemen mit (nicht nachvollziehbaren) Abrechnungen gekommen war.

²⁶ Die Volksanwaltschaft wies in ihrem Sonderbericht „Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen“ aus dem Jahr 2017 ebenfalls auf den Befall mit Bettwanzen in der Betreuungseinrichtung Steyregg hin.

(g) Unterpremstätten

Das Innenministerium mietete für den Zeitraum von Mitte Oktober 2015 bis Ende März 2016 zwei zusammengehörige Veranstaltungshallen in Unterpremstätten (gleiche Adresse) von einem privaten Vermieter an. Die monatlichen Mietentgelte setzten sich aus dem Mietzins sowie Akontozahlungen für die Betriebskosten (einschließlich besonderer Aufwendungen z.B. für die Infrastruktur und den Auf- und Abbau) zusammen. Die Betriebskosten sollten bei Vertragsende nach dem tatsächlichen Aufwand abgerechnet werden.²⁷ Zuzüglich waren dem Vermieter noch Umbaukosten von 0,72 Mio. EUR zu vergüten. Für den Vertragszeitraum bezahlte das Innenministerium dem Vermieter 5,20 Mio. EUR. Auf Grundlage der festgelegten Unterbringungskapazität von 1.350 Plätzen errechneten sich monatliche Kosten pro Kapazität bezogen auf den Mietzins von 252 EUR, unter Einbeziehung der Betriebskosten und der erforderlichen Adaptierungen von 642 EUR. Demgegenüber lag der Mietzins pro Kapazität bei den längerfristig vom Innenministerium angemieteten Hallen bei 100 EUR und darunter.

Das Innenministerium begründete die Entscheidung, das Objekt zu dem vom Vermieter – dem die „Notsituation und Zwangslage sehr wohl bewusst gewesen sei“ – verlangten Preis anzumieten, mit dem enormen Zeitdruck und fehlenden anderen Unterbringungsmöglichkeiten in der Umgebung. Überdies wären Ausstattung und Niveau der Veranstaltungshallen weit über jenen anderer Hallen gelegen. Das Innenministerium sah davon ab, das Finanzministerium mit diesem Vorhaben zu befassen, und begründete dies damit, dass die dafür vorgesehenen Betragsgrenzen nicht erreicht seien. Es ging davon aus, dass es sich bei den mit einem Vertragspartner abgeschlossenen zwei Mietverträgen und dem Vertrag zu den Ausbauarbeiten um jeweils rechtlich getrennte Vorgänge handle.

(h) Bergheim

Das Innenministerium schloss im April 2016 einen unbefristeten Mietvertrag über Geschäftsflächen in einem Handelszentrum mit einem privaten Unternehmen zur Einrichtung einer Betreuungseinrichtung in Bergheim.

Aufgrund von umfassenden Adaptierungsarbeiten und dem fehlenden Einverständnis mit dem Finanzministerium konnte die Betreuungseinrichtung erst ab Jänner 2017 in Betrieb gehen.

²⁷ Bezüglich der Betriebskostenabrechnung gab es Unstimmigkeiten mit dem Vermieter. Letztlich ergab sich ein Guthaben des Bundes von rd. 69.000 EUR, die Rückzahlung durch den Vermieter soll auf Grundlage eines abgeschlossenen Vergleichs in 60 Monatsraten erfolgen.

Das Finanzministerium hatte den ersten Mietvertragsentwurf mit einem Kündigungsverzicht von zehn Jahren und 8,83 EUR Miete pro Quadratmeter nicht genehmigt. Der in der Folge abgeschlossene Mietvertrag enthielt einen Kündigungsverzicht von zwei Jahren und einen Quadratmeterpreis von 6,35 EUR. Das Innenministerium zahlte dem Vermieter allerdings zusätzlich 586.000 EUR an Adaptierungskosten, die im ersten Entwurf noch in der Miethöhe enthalten waren. Das Innenministerium stellte bei diesem Mietvertragsabschluss das Einvernehmen mit dem Finanzministerium nicht her. Es war der Ansicht, dass dies durch die reduzierte Miete nicht notwendig war. Das Finanzministerium vertrat eine andere Auffassung und ersuchte das Innenministerium, zukünftig dementsprechend zu agieren.

Der vereinbarte Kündigungsverzicht für das Innenministerium von zwei Jahren war so gestaltet, dass das Innenministerium nach dem ersten Termin am 31. Mai 2018 nur alle drei Jahre kündigen konnte und das jeweils nur zu den vereinbarten Terminen sowie unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten zum Ende eines Quartals. Eine jederzeitige Kündigung war daher erst nach elf Jahren möglich. Das Innenministerium war bei Rückgabe des Mietgegenstandes vor Ablauf von elf Jahren verpflichtet, dessen Ursprungszustand wiederherzustellen. Alternativ hätte es einen Kostenersatz für die Wiederherstellung zu leisten, der proportional zur Nutzungsdauer – monatlich um 0,76 % der Kosten – reduziert wäre. Das Innenministerium müsste also erst nach Ablauf des elften Jahres die Kosten für einen allfälligen Rückbau der zuvor getätigten Adaptierungen, für die es gemäß Vertrag 586.000 EUR bezahlt hatte, nicht mehr zurückerstatten.

Darüber hinaus ging das Innenministerium im Mietvertrag die Verpflichtung ein, sämtliche im Objekt freiwerdende Flächen zu den gleichen Bedingungen, wie sie im gegenständlichen Vertrag vereinbart waren, anzumieten und in den bestehenden Vertrag einzubeziehen. In der Folge gestaltete das Innenministerium die weiteren Mietverträge so, dass es jeweils neue Flächen anmietete und die Mietzinse nicht zum bestehenden Mietzins addierte. Das Einvernehmen mit dem Finanzministerium stellte es entgegen dessen Auffassung nicht her.

(i) Schiefing

Das Innenministerium schloss im Dezember 2015 mit einer Privatperson einen unbefristeten Mietvertrag über ein Hotel zur Einrichtung einer Betreuungseinrichtung in Schiefing.

Das Innenministerium gab einen Kündigungsverzicht für die Dauer von sieben Jahren ab. Das Finanzministerium erteilte die Zustimmung zur nachverhandelten Miethöhe und beurteilte diese als unter den gegebenen Umständen noch vertretbar. In der Nähe der geplanten Betreuungseinrichtung des Bundes war bereits eine Betreuungseinrichtung des Landes Kärnten in Betrieb. Trotz diesbezüglicher Gespräche im

Jänner und Februar 2016 zwischen dem von der Bundesregierung beauftragten Flüchtlingskoordinator, dem Kabinett der Bundesministerin für Inneres und den betroffenen Bürgermeistern wurde in der Folge die Betreuungseinrichtung Schiefeling aufgrund politischer Gegebenheiten nicht in Betrieb genommen. Nachdem die Abteilung Bundesbetreuung – im Auftrag der Ressortleitung – unterschiedliche Möglichkeiten zur alternativen Nutzung ausgearbeitet hatte, wurde sie im April 2016 darüber informiert, dass das Verteidigungsministerium Interesse daran hatte, das Objekt Schiefeling zu nutzen. Das Innen- und das Verteidigungsministerium schlossen im November 2016 ein Verwaltungsübereinkommen für die Dauer von sechs Monaten – rückwirkend ab Mai 2016 und mit Verlängerungsoption – ab. Die Ministerien vereinbarten die gleichen Konditionen wie im vom Innenministerium abgeschlossenen Mietvertrag. Für die Zeit vor der Nutzung durch das Verteidigungsministerium trug das Innenministerium die aus dem Mietvertrag entstehenden Kosten, der Mietzins betrug für diesen Zeitraum (Dezember 2015 bis April 2016) in Summe rd. 84.000 EUR. Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung machte das Verteidigungsministerium stets von seinem Optionsrecht Gebrauch und das Verwaltungsübereinkommen verlängerte sich um jeweils sechs Monate.

- 16.2 Der RH hielt fest, dass die Inhalte der 38 (inklusive Vertrag betreffend das nie als Betreuungseinrichtung genutzte Objekt in Schiefeling) nach dem Jahr 2013 abgeschlossenen Verträge überwiegend marktüblich ausgestaltet waren. Er merkte jedoch kritisch an, dass nicht nachvollziehbar war, nach welchen Kriterien das Innenministerium langen Kündigungsverzichten oder anderen für den Bund nachteiligen Vertragsklauseln zustimmte.

Der RH sah es als zweckmäßig an, dass das Innenministerium gemeinsam mit der Finanzprokuratur im Jahr 2015 Muster für Mietverträge entwickelte und diese auch laufend adaptierte, um so den Bund wirtschaftlich besser absichernde Klauseln standardmäßig in Mietverträge aufzunehmen.

Der RH hielt kritisch fest, dass das Innenministerium bis zu 15 Jahre an einzelne Mietverträge und somit Betreuungseinrichtungen gebunden war. Nach Ansicht des RH schränkten die langen Kündigungsverzichte und –fristen die Möglichkeiten des Innenministeriums, auf geänderte Rahmenbedingungen flexibel reagieren zu können, stark ein und führten zu hohen finanziellen Vorbelastungen. Um Rechtssicherheit zu erlangen, wären Kündigungsverzichte auf Seite der Vermieter zweckmäßiger.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass Vereinbarungen, neben dem Mietzins etwaige beim Vermieter notwendige Vorsteuerkorrekturen, Sanierungs- oder erhöhte Erhaltungsaufwendungen zu übernehmen, die Vergleichbarkeit mit anderen Objekten und die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erschwerten. Weiters ergaben sich aus

solchen Vereinbarungen zusätzliche Auslegungsfragen, die zu Streitigkeiten aus dem Vertrag führen könnten.

Der RH hielt kritisch fest, dass aus seiner Sicht wirtschaftlich nachteilige bzw. unübliche Vertragsinhalte, z.B. erhöhte Instandhaltungs- und Erhaltungspflichten, Vertraulichkeitsklauseln, überhöhte Mietzinse sowie fehlende Bonitätsauskünfte, selbst vor dem Hintergrund der Migrationskrise 2015/16 und dem Druck, Unterbringungsmöglichkeiten zu finden, nur bedingt nachvollziehbar waren.

Insbesondere kritisierte der RH die Vertragsabschlüsse in Zusammenhang mit den Betreuungseinrichtungen

- Steinhaus (z.B. Abschluss des Mietvertrags durch den mit der Betreuung beauftragten externen Dienstleister, dafür ein Verwaltungsaufschlag von 10 % für das Innenministerium, Kündigungsverzicht für die Dauer von 15 Jahren, einjährige Kündigungsfrist jeweils zum Jahresende, fehlende umsatzsteuerrechtliche Regelung für den Vertragseintritt des Innenministeriums),
- Salzburg – Gaisberg (z.B. elf Jahre Kündigungsverzicht, erhöhte Instandhaltungs- und Erhaltungspflichten und Vertraulichkeitsklausel) oder
- Bergheim (unklare Kündigungsregeln, Verpflichtung der Anmietung von weiteren Flächen im Objekt, ohne den Bedarf zu kennen, fehlende Einvernehmensherstellung mit dem Finanzministerium).

Diese Vertragsabschlüsse waren kumuliert betrachtet für den Bund wirtschaftlich und rechtlich besonders nachteilig.

Bei den befristet angemieteten Veranstaltungshallen in Unterpremstätten kritisierte der RH die im Vergleich zu anderen Unterbringungsmöglichkeiten deutlich höheren Kosten, die durch die Notsituation nur bedingt zu rechtfertigen waren. Weiters kritisierte er, dass das Finanzministerium nicht befasst wurde, obwohl es sich nach Ansicht des RH bei den zwei Mietverträgen und dem Vertrag für die Erweiterung um ein einheitliches Vorhaben im Sinne des § 57 Bundeshaushaltsgesetz²⁸ handelte.

Der RH empfahl dem Innenministerium, standardmäßig in Mietverträgen den Bund wirtschaftlich bestmöglich absichernde Klauseln vorzusehen sowie die Entscheidungsgrundlagen und –gründe nachvollziehbar zu dokumentieren.

Weiters empfahl er, die Mietverträge zu den Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende zu evaluieren sowie nach Möglichkeit nachzuverhandeln und anzupassen, um nachteilige Folgen aus den Verträgen zu minimieren.

²⁸ BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

- 16.3 Das Innenministerium verwies auf seine Stellungnahme in TZ 14. Weiters führte es aus, bestehende Mietverträge hinsichtlich alternativer Nutzungsmöglichkeiten, Einsparungspotenzial bzw. Kündigungsmöglichkeiten laufend zu evaluieren und auch einzelfallbezogen die Finanzprokuratur sowie externe Gutachter einzubinden (z.B. Salzburg – Gaisberg). Das Immobilienportfolio im Zusammenhang mit den Betreuungseinrichtungen werde quartalsweise aufbereitet und im Zuge dessen insbesondere auf aktuelle Handlungsmöglichkeiten (z.B. Kündigungstermine) im jeweils laufenden Quartal hingewiesen.

Auch die bereits in den vergangenen Jahren veranlassten Kündigungen (z.B. betreffend Gallspach oder Althofen) seien das Resultat einer laufenden Evaluierung von bestehenden Vertragsverhältnissen. Auch die veranlassten Stilllegungen seien Ergebnis eines laufenden Prüfprozesses, der neben der jeweils aktuellen Migrationslage auch objektbezogene Kriterien miteinschleife. Im Zusammenhang mit der Bereinigung des Mietverhältnisses zur Betreuungseinrichtung Steinhaus habe eine Nachverhandlung zugunsten des Innenministeriums stattgefunden. Hervorzuheben seien auch die Maßnahmen in Bezug auf Salzburg – Gaisberg, wo nach einem externen Gutachten eine Mietzinsminderung in Höhe von 40 % geltend gemacht worden sei. Weiters gebe es Verhandlungen über eine Anpassung bzw. vorzeitige Auflösung des Mietvertrags.

Zur allfälligen Möglichkeit von Nachverhandlungen bzw. Anpassungen bestehender Verträge sei darauf hinzuweisen, dass Verträge grundsätzlich auf übereinstimmenden Willenserklärungen der Vertragspartner beruhen und Adaptierungen demnach der Zustimmung beider Vertragspartner bedürften. Soweit hierzu das Einvernehmen bestünde, werde das Innenministerium jedenfalls die Gelegenheit für Adaptierungen – auch unter Einbeziehung der Expertise der Finanzprokuratur – nutzen.

Ungeachtet der Notwendigkeit, das vorhandene Immobilienportfolio einem regelmäßigen Monitoring im Hinblick darauf zu unterziehen, allfällige Kündigungs- und Einsparungsmöglichkeiten auszuschöpfen, sei am Erfordernis festzuhalten, Vorsorgekapazitäten für den Krisenfall vorzuhalten. Kündigungsmöglichkeiten könnten daher nur nach Einzelfallbeurteilung sowie unter Abwägung weiterer relevanter Kriterien und bei Vorhandensein alternativer Vorhaltekapazitäten ausgeschöpft werden. Das Innenministerium sei sich jedenfalls bewusst, in diesem Bereich möglichst auf kostengünstige Varianten zurückzugreifen, weshalb es eine verstärkte Kooperation mit dem Verteidigungsministerium anstrebe.

Ergänzend verwies das Innenministerium auf die Notwendigkeit, entsprechende Vorsorgekapazitäten vorzuhalten.

- 16.4 Der RH anerkannte, dass das Innenministerium im Anschluss an die Gebarungsüberprüfung des RH verstärkt Maßnahmen setzte, um die Mietverträge hinsichtlich alter-

nativer Nutzungsmöglichkeiten der Betreuungseinrichtungen, Einsparungspotenzial bzw. Kündigungsmöglichkeiten zu evaluieren sowie nach Möglichkeit nachzuverhandeln und anzupassen, um nachteilige Folgen aus den Verträgen zu minimieren, und dass es versuchte, auf kostengünstige Varianten zurückzugreifen.

Dem RH war bewusst, dass Verträge auf übereinstimmenden Willenserklärungen der Vertragspartner beruhen und Adaptierungen demnach einer Zustimmung beider Vertragspartner bedürfen. Dennoch sollte das Innenministerium die Anstrengungen weiter aufrechterhalten und insbesondere die quartalsweise Aufbereitung des Immobilienportfolios für ein regelmäßiges Monitoring und zur Steuerung nutzen. Er hielt seine Empfehlung aufrecht.

Festlegen des Mietzinses

- 17.1 (1) Betreffend die Höhe des Mietzinses von Betreuungseinrichtungen bestanden im Innenministerium keine Vorgaben z.B. in Form von Vergleichswerten oder Obergrenzen. So waren die vom Innenministerium für die Nutzung als Betreuungseinrichtung vereinbarten Mietzinse – wie auch die sonstigen Vertragsinhalte – das Ergebnis individueller Verhandlungen mit den Vermietern. Für das Innenministerium spielten dabei die Art der Betreuungseinrichtung (Notunterkunft, Sonderbetreuungsstelle etc.), der Objekttyp (Wohnung, Halle, Hotel, Grundstück für Container etc.), die Lage, die sonstigen Vertragsinhalte, vor der Nutzung notwendige Investitionen sowie die Verwendung des Objekts nach Ende des Mietverhältnisses eine Rolle. Vor allem waren aber die Anzahl der zur Verfügung stehenden adäquaten Unterbringungsmöglichkeiten zur Versorgung Asylwerbender (Angebot) und die Entwicklung der Anzahl von Personen in der Grundversorgung (zukünftige Nachfrage) maßgebend. Oberste Priorität für das Innenministerium war es nach eigener Angabe, jede auch nur vorübergehende Obdachlosigkeit von Asylwerbenden zu vermeiden.

Die in die Vertragsverhandlungen involvierten Stellen – insbesondere das Finanzministerium – recherchierten objektspezifische Vergleichspreise und orientierten sich dabei am Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich oder vergleichbaren Auswertungen.

Die Vergleichspreise und –parameter waren in der Regel jedoch nicht für die Beurteilung von Betreuungseinrichtungen geeignet.

Die Finanzprokurator wies darauf hin, dass ein Vertragsabschluss fremdvergleichsfähig und budgetär sowie anhand der Kapazitätsplanung vertretbar sein müsse, es jedoch am wichtigsten sei, rechtzeitig eine ausreichende Anzahl an Unterkünften zu schaffen. Sie beurteilte außerdem den Kauf und Wiederverkauf nach Nutzung der Immobilien als die günstigste Vorgehensweise. Dieser standen jedoch insbesondere die Bestimmungen des Bundesministeriengesetzes (TZ 15) entgegen.

(2) Nachdem das Finanzministerium Ende 2015 die Zustimmung zu einigen Vertragsabschlüssen aufgrund des ausverhandelten Mietzinses verweigert hatte, organisierte die Abteilung Bundesbetreuung einen Workshop zum Thema „Mietpreisbewertung für Unterkünfte hilfs- und schutzbedürftiger Fremder“. Dieser fand im März 2016 unter Einbindung der Abteilung I/3 Budget und Controlling des Innenministeriums, des Finanzministeriums, der Finanzprokurator und externer Experten statt. Ziel des Workshops war es, ein flexibles Berechnungsmodell für die Mietzinsverhandlungen für zukünftige Betreuungseinrichtungen zu entwickeln, in dem Ab- und Zuschläge – je nach Eigenart der Objekte und der Verträge – berücksichtigt wurden. Dem Workshop folgend stellten zwei der externen Experten Modelle zur Berechnung von Quadratmeterpreisen zur Verfügung. In einem – ebenfalls im März 2016 stattgefundenen – Folgetermin stimmte das Innenministerium die Anwendung des für seine Zwecke geeigneteren Modells mit dem Finanzministerium und der Finanzprokurator ab. Der Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich sollte dabei im Einzelfall zur Plausibilisierung herangezogen werden. Das Finanzministerium wies aber auch darauf hin, dass nicht nur die Fläche, sondern vielmehr auch die Kapazität der Betreuungseinrichtung relevant sei, um die Angemessenheit des Mietzinses beurteilen zu können.

- 17.2 Der RH hielt fest, dass – aufgrund der Inhomogenität der Betreuungseinrichtungen hinsichtlich Einsatzzweck, Typus, Lage oder Beschaffenheit – vorhandene Preisspiegel nur bedingt für die Beurteilung der Angemessenheit der vereinbarten Mietzinse geeignet waren. Nach Ansicht des RH waren für das Innenministerium die Kosten – und somit auch die Mietzinse – je Kapazität von größerer Relevanz und auch besser für Vergleiche oder eine die Betreuungseinrichtungen betreffende Kosten–Nutzen–Rechnung geeignet.

[Der RH empfahl dem Innenministerium, anhand der Daten zu bestehenden Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende – unter Beachtung jener der Asylbetreuungseinrichtungen der Länder – Richtwerte für die Objekt–Kosten pro Kapazität festzulegen und bei künftigen Objektbeschaffungen zu berücksichtigen.](#)

- 17.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung zur Kenntnis zu nehmen. Die Objekt–Kosten pro Kapazität würden bereits durch die BBU GmbH bzw. das Beteiligungsmanagement im Innenministerium im Rahmen einer systematischen Erfassung erhoben und könnten demgemäß als Grundlage für einen Richtwert für allfällige künftige Objektbeschaffungen dienen. Dabei sei auf die regionalen Unterschiede von Mietpreisen Rücksicht zu nehmen. Aufgrund der damaligen Sondersituation sei das Innenministerium in einer Zwangslage und bestrebt gewesen, den bestmöglichen Preis zu verhandeln. Diese Zwangslage habe jedoch die Verhandlungsposition des Bundes massiv verschlechtert. Ein Unterschreiten des verhandelten Mietpreises hätte zur Folge gehabt, dass das Innenministerium nicht auf die Quartierressource im Bereich der Bundesbetreuung zugreifen und folglich

diese nicht nutzen hätte können. Ein Verzicht auf wertvolle Unterbringungsressourcen sei damals keine Option gewesen.

Zur Einbeziehung der Länder sei darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich unterschiedliche Anforderungen an Quartiere im Bereich der Grundversorgung des Bundes und der Länder bestünden; so würden etwa in der Grundversorgung des Bundes grundsätzlich größere, zentralisierte Betreuungseinrichtungen herangezogen, wohingegen im Rahmen der Grundversorgung der Länder tendenziell auf kleinere Einheiten bzw. Privatquartiere gesetzt werde. Zudem bestehe kein Informationsaustausch mit den Ländern zu tatsächlich anfallenden Kosten im jeweiligen Zuständigkeitsbereich, zumal der Kostenersatz lediglich auf Basis der in der Grundversorgungsvereinbarung angeführten Kostenhöchstsätze erfolge.

- 17.4 Der RH anerkannte, dass das Innenministerium die Objekt-Kosten pro Kapazität im Rahmen einer systematischen Erfassung erhob und diese als Grundlage für einen Richtwert für allfällige künftige Objektbeschaffungen dienen könnten. Zum Informationsaustausch mit den Ländern entgegnete der RH dem Innenministerium jedoch, dass es aus Sicht des RH unerlässlich war, künftig für einen Informationsaustausch mit den Ländern zu sorgen, um auch die in den Ländern vorhandenen Informationen für eigene Zwecke nutzen und bei der Beurteilung der Objekt-Kosten berücksichtigen zu können.
- 18.1 Das Innenministerium vereinbarte in den ab dem Jahr 2013 mit privaten Vertragspartnern abgeschlossenen Verträgen für dauerhaft genutzte Objekte monatliche Mietzinse zwischen 8.500 EUR (Oberösterreich – Gallspach, Kapazität: 120 Personen) und 47.573 EUR (Bergheim, Kapazität: 450 Personen). Mit der Vermietergesellschaft der Notunterkunft für bis zu 1.350 Personen in Unterpremstätten vereinbarte das Innenministerium einen monatlichen Mietzins von 340.000 EUR.

Die folgende Tabelle zeigt den bei Vertragsabschluss vereinbarten monatlichen Mietzins im Verhältnis zur Kapazität der jeweiligen Betreuungseinrichtung, die Objektart und den mieterseitigen Kündigungsverzicht. Dargestellt sind die 16 mit Privaten abgeschlossenen Verträge ab dem Jahr 2013 (mit Ausnahme jener, die Notunterkünfte betrafen), gereiht nach der Höhe des Mietzinses pro Kapazität:

Tabelle 8: Monatliche Mietzinse pro Kapazität und Kündigungsverzichte der Mieter in mit Privaten abgeschlossenen Verträgen

Anzahl	Betreuungseinrichtung	Objektart	vereinbarter Mietzins pro Kapazität ¹ und Monat	vereinbarter Kündigungsverzicht Mieter
			in EUR	in Jahren
1	Korneuburg	Gebäude	298,21	10
2	Finkenstein	Gebäude	179,38	8
3	Steyregg	Gebäude (Hotel)	177,36	5
4	Salzburg – Gaisberg	Gebäude (Hotel)	162,50	11
5	Steinhaus	Gebäude (Hotel)	154,64 ²	15
6	Schiefling ³	Gebäude (Hotel)	106,67	7
7	Bergheim	Gebäude	105,72	2 ⁴
8	Frankenburg	Halle	100,00	–
9	Graz–Andritz	Gebäude	99,80	10
10	Althofen	(Gebäude und) Fläche für Container	98,82	–
11	Kärnten – Ossiach	Gebäude	96,51	10
12	Klagenfurt	Halle	77,78	5
13	Oberösterreich – Gallspach	Gebäude (Hotel)	70,83	4
14	Leoben	Halle	55,56	2
15	Schwechat	Containeranlage	55,12	–
16	Wörthersee	Halle	43,33	4,5

¹ vom Bundesministerium für Inneres festgelegte Höchstgrenze unterzubringender Personen

² Ausgehend vom durchschnittlichen vereinbarten Mietzins während der Dauer des Kündigungsverzichts. Zusätzlich zahlte das Bundesministerium für Inneres einen Verwaltungsaufschlag von 10 %.

³ vom Bundesministerium für Inneres nie als Betreuungseinrichtung genutzt

⁴ Danach war aufgrund weiterer vertraglicher Bestimmungen eine ordentliche Kündigung nur jeweils alle drei Jahre, erst nach Ablauf von insgesamt elf Jahren laufend möglich.

Quelle: BMI

Die Vertragsauswertung des RH zeigte, dass lange Kündigungsverzichte des Innenministeriums im Gegenzug nicht zu niedrigeren Mietzinsen führten. Es war für den RH auch kein direkter Zusammenhang zwischen der Objektart und den Mietzinsen feststellbar, auch wenn die Mietzinse für die Hallen – unter Berücksichtigung der Kapazitäten – tendenziell günstiger waren als jene für die Gebäude.

18.2 Der RH verkannte nicht, dass sich das Innenministerium vor allem am Höhepunkt der Migrationskrise 2015/16 in einer Zwangslage befand, die die Verhandlungsposition schwächte und den Druck, Vertragsabschlüsse zeitnah zu erzielen, verstärkte.

Dennoch waren die Unterschiede bei den vereinbarten Mietzinsen und den sonstigen vertraglichen Bestimmungen (z.B. Kündigungsverzichte) allein anhand der genannten Umstände und Kriterien für den RH nur bedingt nachvollziehbar. So betrug der Pro-Kopf-Mietzins (gemessen an der Kapazität) der diesbezüglich teuersten Betreuungseinrichtung in Korneuburg mit rd. 300 EUR pro Monat um rd. 120 EUR mehr als jener der zweitteuersten. Die Halle in Frankenburg kostete nach einer solchen Rechnung mehr als bzw. rund das Doppelte der Hallen in Klagenfurt (Betreuungseinrichtung Wörthersee) und Leoben. Für das Grundstück in Althofen vereinbarte das Innenministerium einen höheren Pro-Kopf-Mietzins als für einige Gebäude und Hallen, obwohl vor der Nutzung noch umfangreiche Vorbereitungsarbeiten zu finanzieren und Container zu beschaffen waren. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen an das Innenministerium in TZ 16, den Bund wirtschaftlich bestmöglich absichernde Klauseln standardmäßig in Mietverträgen vorzusehen sowie Entscheidungsgründe nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Mietverträge sollten weiters evaluiert und nach Möglichkeit nachverhandelt sowie angepasst werden.

- 19.1 Das Innenministerium hatte dem Verteidigungsministerium vertragsgemäß für die drei genutzten Grundstücke jeweils 4 EUR pro Quadratmeter Nutzfläche jährlich, für die beiden festen Unterkünfte eine Miete von 3,29 EUR pro Quadratmeter Nutzfläche monatlich (inklusive Betriebskosten) zu leisten. Das entsprach bei den festen Unterkünften einem Mietzins pro Kapazität und Monat von 21 EUR (Magdeburg) und 22 EUR (Fehring). Bei den Grundstücken waren die Kosten der darauf errichteten Containeranlagen zu berücksichtigen (für Berechnungen zu den Kosten pro Kapazität und Monat siehe TZ 21).

Für das Gebäude der Betreuungseinrichtung Tirol – Fieberbrunn hatte das Innenministerium dem Land Tirol auf Basis des Untermietvertrags einen Quadratmeterpreis von 1,88 EUR pro Monat zuzüglich der Betriebskosten zu entrichten, was einem Mietzins pro Kapazität und Monat von 53 EUR entsprach. Die Stadt Villach verrechnete für das untervermietete Grundstück vertragsgemäß erst nach Ablauf von drei Jahren 3 EUR jährlich pro Quadratmeter Nutzfläche. Für die Halle der HTL Linz bezahlte das Innenministerium ein Nutzungsentgelt von 9,60 EUR pro Quadratmeter an das damalige Bundesministerium für Bildung und Frauen.

Die übrigen Objekte von öffentlichen Stellen sowie das von der Slowakischen Republik in Gabčíkovo betriebene Objekt standen dem Innenministerium durchgängig kostenlos zur Verfügung.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass bei der Festlegung des jeweiligen Bestandzinses für Objekte von öffentlichen Stellen keine Besonderheiten feststellbar waren. Die Mieten waren im Vergleich zum privaten Bereich niedrig, ein großer Teil der Objekte stand dem Innenministerium kostenlos zur Verfügung.

Containeranlagen

Planung, Beschaffung und Kosten

- 20.1 Im Jahr 2014 stellte das Innenministerium erste Überlegungen zum Einsatz von Wohncontainern in der Bundesbetreuung an und nahm dazu Kontakt mit Anbietern auf. Weil das Aufstellen von Wohncontainern in allen Ländern baubewilligungspflichtig war, erachtete das Innenministerium eine Containerlösung vorerst nicht als taugliche Möglichkeit, um auf akut auftretenden Unterbringungsbedarf zeitnah reagieren zu können. Nachdem als Ergebnis eines Asylgipfels im Juni 2015 einige Länder ihre Vorschriften dahingehend lockerten, dass Containeranlagen zur Unterbringung von Asylwerbenden ohne oder mit einem sehr verkürzten Bauverfahren errichtet werden können, griff das Innenministerium das Konzept der Containeranlagen wieder auf. In Absprache mit den Ländern wurden erste Standorte in Aussicht genommen.

Anfang Juli 2015 war in der Betreuungsstelle Ost – Traiskirchen eine große Zahl von Asylwerbenden ohne feste Unterkunft vor allem in Zelten untergebracht. Mit Stand 1. Juli 2015 befanden sich dort 2.900 Asylwerbende bei einer grundsätzlichen Kapazität von 1.490 Plätzen. Um diesen Notstand möglichst rasch beseitigen zu können, erteilte die Ressortleitung den Auftrag, Container für die Unterbringung anzukaufen. Eine Kontaktaufnahme mit der BBG ergab, dass der Abruf über eine dort im Oktober 2015 auslaufende Rahmenvereinbarung möglich wäre, allerdings in begrenzter Zahl und mit einer Lieferfrist von etwa drei Monaten. Das Innenministerium traf daher die Entscheidung, selbstständig rd. 700 Container mit einem Auftragswert von 5,58 Mio. EUR im Wege einer Direktvergabe zu beschaffen. Es griff dazu auf die bereits bestehenden Kontakte zurück. Ein Unternehmen sagte die Lieferung und Aufstellung innerhalb von ein bis zwei Wochen zu. Im August 2015 eröffnete das Innenministerium Containeranlagen an fünf Standorten²⁹.

Infolge des steigenden Zustroms von Asylwerbenden und der fehlenden Kapazitäten in den bestehenden Betreuungseinrichtungen plante das Innenministerium die Beschaffung weiterer Container. Es definierte dazu einen Bedarf bezogen auf rd. 15.000 unterzubringende Personen in Form von 75 Containeranlagen bestehend aus rd. 6.000 einzelnen Containern (Wohncontainer, Sanitärcontainer sowie Container für Büro-, Lager- und Aufenthaltszwecke). Im August 2015 informierte es das Bundeskanzleramt und das Finanzministerium über das Vorhaben mittels wirkungsorientierter Folgenabschätzung, wonach dafür mit Aufwendungen von 61,20 Mio. EUR zu rechnen wäre. Das Finanzministerium stimmte der Beschaffungsplanung im September 2015 grundsätzlich zu. Gleichzeitig ersuchte das Innenminis-

²⁹ zwei vom Land Oberösterreich zugewiesene Standorte (Mondsee und Salzkammergut), zwei Standorte auf Grundstücken des Verteidigungsministeriums (Schwarzenberg und Hörsching) sowie einer in Althofen auf Grundlage eines Mietvertrags

terium die BBG, seinen Bedarf an Containern im Rahmen einer neuen Ausschreibung zu berücksichtigen.

Im September 2015 beschaffte das Innenministerium über die BBG noch aus der im Oktober 2015 auslaufenden Rahmenvereinbarung 240 weitere Container (vor allem gebrauchte Büro- und Sanitärcontainer) zu einem Gesamtpreis von 0,56 Mio. EUR.

Im Dezember 2015 rief das Innenministerium aus der von der BBG abgeschlossenen neuen Rahmenvereinbarung insgesamt 2.100 Container in zwei Tranchen ab. Es war vorgesehen, Containeranlagen in einer ersten Phase an neun Kasernenstandorten sowie in einer zweiten Phase auf fünf Liegenschaften der Österreichischen Bundesforste AG und einer der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft zu errichten. Die Ausgaben für die in den Jahren 2016 und 2017 ausgelieferten Container betragen zusammen 14,82 Mio. EUR.

Zur Zeit des Abrufs über die BBG im Dezember 2015 hatte das Innenministerium eine Reihe von festen Unterkünften für die Betreuung von Asylwerbenden – teilweise mit langjähriger Bindungsdauer – angemietet und in Betrieb genommen. Von den der Beschaffung zugrunde liegenden 14 Standorten realisierte das Innenministerium nur zwei.³⁰ In weiterer Folge errichtete es noch eine Containeranlage in Graz auf einem Grundstück eines städtischen Unternehmens.

Abweichend zu den ursprünglich für die Unterbringung von Asylwerbenden geplanten rd. 6.000 Containern beschaffte das Innenministerium zwischen 2015 und 2017 insgesamt 3.063 Container zu Anschaffungskosten von zusammen rd. 21 Mio. EUR. Letztlich setzte es 816 Container und somit weniger als 30 % für diesen Zweck ein. Von diesen 816 Containern wurden 775 mit Anschaffungskosten von 5,31 Mio. EUR für die Errichtung eigener Containeranlagen verwendet, weitere 41 Container mit Anschaffungskosten von 0,28 Mio. EUR bei anderen Betreuungseinrichtungen, vor allem als ergänzende Infrastruktur bei Hallen genutzt. Für die übrigen 2.247 Container mit Anschaffungskosten von 15,42 Mio. EUR musste das Innenministerium alternative Nutzungsmöglichkeiten suchen (siehe dazu auch die Ausführung in nachfolgender TZ).

Zusätzlich zu den Anschaffungskosten der Container entstanden bei der Errichtung der acht Containeranlagen Kosten für bauliche und infrastrukturelle Maßnahmen sowie teilweise für die Anmietung entsprechender Grundstücke. Der RH errechnete auf Basis von Daten des Innenministeriums die Kosten der umgesetzten Standorte

³⁰ Ein Standort am Kasernengelände in Bruckneudorf; in Villach konnte der vorgesehene Kasernenstandort aus politischen Gründen nicht umgesetzt werden, die Stadt Villach stellte allerdings einen Ersatzstandort zur Verfügung.

sowie deren Unterbringungskapazitäten und die daraus resultierenden monatlichen Kosten je Kapazität wie folgt:

Tabelle 9: Kosten der Containeranlagen gesamt und pro Unterbringungskapazität

Anzahl	Anlage	Container	Anschaffungskosten Container ¹	Kosten Errichtung Anlage	jährliche Miete Grundstück	jährliche Kosten Anlage ²	Unterbringungskapazität ³	Kosten je Kapazität und Monat
		Anzahl	in EUR				Anzahl	in EUR
1	Althofen	85	582.250	503.562	198.000	108.581	170	150
2	Bruckneudorf	57	390.450	295.085	35.284	68.554	80	108
3	Graz Puntigam	135	924.750	444.171	kostenfrei	136.892	150	76
4	Hörsching	76	520.600	390.131	31.688	91.073	100	102
5	Mondsee	76	520.600	377.586	kostenfrei	89.819	150	50
6	Salzkammergut	76	520.600	396.797	kostenfrei	91.740	150	51
7	Schwarzenberg	95	650.750	540.963	116.420	119.171	250	79
8	Villach ⁴ (nach drei Jahren)	175	1.198.750	978.872	kostenfrei (25.669)	217.762 (243.431)	364	50 (56)
umgesetzte Anlagen gesamt		775	5.308.750	3.927.167	381.392 (407.061)	923.592 (949.261)	1.414	77 (78)

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMI; Zusammenstellung: RH

¹ unter Zugrundelegung des durchschnittlichen Stückpreises von 6.850 EUR

² unter Zugrundelegung einer Abschreibungsdauer von zehn Jahren (Basis Summe Anschaffungs- und Errichtungskosten)

³ vom Bundesministerium für Inneres festgelegte Höchstgrenze unterzubringender Personen

⁴ Für das Grundstück in Villach war erst nach Ablauf von drei Jahren Miete zu entrichten.

Die Kosten je Unterbringungskapazität und Monat bei Vollauslastung und auf Basis einer zehnjährigen Nutzungsdauer lagen bei den Containeranlagen zwischen 50 EUR und 150 EUR.

20.2 Der RH erachtete mobile Kapazitäten in Form von Containern für die Unterbringung und Betreuung von Asylwerbenden durch den Bund grundsätzlich als zweckmäßig. Container stellen aus Sicht des RH eine wirtschaftliche Lösung für die Bewältigung akuter Krisen wie auch generell zur Vorsorge für Krisensituationen dar. Er hielt allerdings kritisch fest, dass zum Zeitpunkt der Abrufe bei der BBG im Dezember 2015 – vor allem wegen der zuvor in großer Zahl vorgenommenen Anmietung fester Unterkünfte mit teilweise langjähriger Bindungsdauer – ein Bedarf für Container im Umfang der Beschaffung nicht mehr bestand. Auch ein Ankauf zur Schaffung von Vorsorgekapazitäten hätte nach Ansicht des RH zu diesem Zeitpunkt nur auf Grundlage eines umfassenden Vorsorgekonzepts für Krisenzeiten und unter Berücksichtigung der langfristigen Mietverträge fester Unterkünfte erfolgen sollen.

Der RH hielt kritisch fest, dass das Innenministerium weniger als 30 % der für die Unterbringung von Asylwerbenden beschafften Container für den vorgesehenen Zweck verwendete. Bei Reduzierung der Beschaffung auf den tatsächlichen Bedarf hätte ein Einsparungspotenzial von rd. 15 Mio. EUR bestanden.

Nutzung bzw. Verwendung Container

- 21.1 Im Hinblick auf die Verwendung der im Dezember 2015 abgerufenen Container hatte das Innenministerium mit dem Verteidigungsministerium – zusätzlich zu den im August 2015 realisierten Standorten – weitere Verwaltungsübereinkommen über die Nutzung von Kasernenstandorten für Containeranlagen geschlossen. Insbesondere wegen des fehlenden akuten Bedarfs infolge des deutlichen Rückgangs der Asylantragszahlen wurden diese Standorte mit einer Ausnahme (Bruckneudorf) nicht mehr realisiert. Auch die weiteren, vor allem auf Flächen der Österreichischen Bundesforste AG geplanten Anlagen wurden nicht errichtet.³¹

Das Innenministerium hatte sich allerdings mit dem Abruf im Dezember 2015 zur Abnahme von 2.100 Containern verpflichtet. Bei nicht zeitgerechter Übernahme wäre ein Anspruch der Unternehmen auf Lagerungskosten („Standgeld“) von 3 EUR pro Tag und Container entstanden. Die Erfüllung der Übernahmeverpflichtung unter Vermeidung solcher Lagerungskosten machte alternative Lösungen für den Einsatz der Container bzw. eine Lagerung im eigenen Bereich erforderlich.

Die im Jahr 2016 ausgelieferten Container verwendete das Innenministerium teilweise für das Grenzmanagement (insgesamt 400 Stück) im Burgenland, in Kärnten und in Tirol. Im März 2017 schlossen Innen- und Verteidigungsministerium ein Verwaltungsübereinkommen betreffend die Lagerung und das Management von Containern. Demnach überließ das Innenministerium dem Verteidigungsministerium 776 der angekauften Container zur uneingeschränkten Verwendung in dessen Wirkungsbereich. Im Gegenzug verpflichtete sich das Verteidigungsministerium für maximal sieben Jahre zur Lagerung von 766 weiteren Containern. Diese waren anschließend dem Verteidigungsministerium zum Erwerb anzubieten bzw. andernfalls durch das Innenministerium selbst zu nutzen oder zu verwerten. Darüber hinaus wurden weitere 245 Container an früher errichteten und in der Zwischenzeit stillgelegten Betreuungseinrichtungen dem Verteidigungsministerium zur Nutzung überlassen. Durch Gegenverrechnung der Leistungen fielen keine Zahlungen an.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Oktober 2020) verwendete das Innenministerium 650 der beschafften Container für Zwecke der Bundesbetreuung (aktiv oder als Vorsorge; das sind 21 % der angeschafften 3.063 Container), weitere 600 Container waren im Bereich der Landesverteidigung gelagert. Von den übrigen Containern

³¹ Nicht genutzt wurden die mit Verwaltungsübereinkommen vereinbarten Standorte Kirchner-, Türk-, Wallenstein-, Hessen- und Henselkaserne.

waren 770 durch das Bundesheer genutzt, 330 vermietet (vor allem im Ausweichquartier des Parlaments) oder nach Griechenland verliehen (Unterstützung für dortige Flüchtlingsunterbringung), 190 veräußert³² und der Rest vom Innenministerium vor allem im Grenzmanagement eingesetzt.

- 21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Innenministerium wegen fehlenden Bedarfs mehr als 70 % der für die Unterbringung und Betreuung von Asylwerbenden beschafften Container nicht für den vorgesehenen Zweck nutzte.

In diesem Zusammenhang beurteilte er die getroffenen Lösungen für eine alternative Verwendung der Container, insbesondere die Zusammenarbeit mit dem Verteidigungsministerium, als zweckmäßig. Mit der Nutzung eines Teils durch das Verteidigungsministerium und der dortigen Lagerung eines weiteren Teils als Vorsorge wurde eine kostengünstige und zweckmäßige Gesamtlösung für den Bund erzielt.

Der RH sah in der Verwendung von mobil und flexibel einsetzbaren Containern eine zweckmäßige Möglichkeit zur Bereithaltung von Vorsorgekapazitäten. Er wies aber darauf hin, dass die Errichtung von Containeranlagen geeignete Flächen voraussetzte und zeitlichen Vorlauf benötigte.

Der RH empfahl daher dem Innenministerium, mobile Kapazitäten – und insbesondere die bereits angekauften und zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in verschiedenen Bereichen verwendeten Container – in ein umfassendes Konzept zur Vorsorge für den Fall eines starken Anstiegs der Asylantragszahlen zu integrieren.

Er empfahl weiters, sicherzustellen, dass dem Innenministerium im Bedarfsfall ausreichend geeignete Flächen für die rasche Errichtung von Containeranlagen zur Unterbringung von Asylwerbenden zur Verfügung stehen.

- 21.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlungen zur Kenntnis zu nehmen. Es verwies dazu auf seine in TZ 13 näher dargestellten Bestrebungen, die Kooperation mit dem Verteidigungsministerium zur Vorhaltung von Kapazitäten in Form von Containeranlagen für den Krisenfall auszubauen.

³² Die Veräußerung erfolgte auf Grundlage einer im Amtsblatt zur Wiener Zeitung veröffentlichten „Sachauschreibung für Verkauf von Bundesvermögen“, der erzielte Verkaufserlös betrug 333.080 EUR.

Objektnutzung und Kapazitäten

Überblick

22 Die Aufteilung der Asylwerbenden auf die Betreuungseinrichtungen erfolgte je nach Funktion der Einrichtung und dem Ausmaß der Quotenerfüllung durch die Länder. Darüber hinaus berücksichtigte das Innenministerium bei der Zuweisung personenbezogene Kriterien, wie

- Familienstand (allein reisende Männer oder Frauen, unbegleitete minderjährige Fremde, Familienverbände),
- Alter und Schulpflicht (unmündige oder mündige unbegleitete minderjährige Fremde, Erwachsene),
- Bezugspersonen in der Betreuungseinrichtung oder in deren Nähe oder
- medizinischen Sonderbetreuungsbedarf.

Wurde ein Objekt nicht mehr als aktive Betreuungseinrichtung genutzt, schloss das Innenministerium die Einrichtung und beendete das Vertragsverhältnis. Konnte ein Mietverhältnis aufgrund vertraglicher Bestimmungen nicht beendet werden, blieb der Vertrag aufrecht und die Betreuungseinrichtung wurde stillgelegt. In diesem Fall waren vom Innenministerium weiterhin der Mietzins und andere laufende Kosten zu tragen, jedoch keine Betreuungsleistungen zu zahlen. Das Innenministerium nutzte die stillgelegten Betreuungseinrichtungen als Vorsorgekapazität, teilweise als Depots (insbesondere die Hallen, z.B. für die Lagerung von Containern oder Zelten), als Büros oder vermietete Teile oder das gesamte Objekt an Dritte weiter. Einzelne stillgelegte Objekte überließ es anderen Organisationseinheiten des Innenministeriums (z.B. Sicherheitsakademie, Landespolizeidirektionen) zur Nutzung. Für die Entscheidung, ob ein Vertrag gekündigt oder verlängert wurde, spielten auch alternative Nutzungsmöglichkeiten oder Bescheide auf Basis des Durchgriffsrechts eine Rolle.

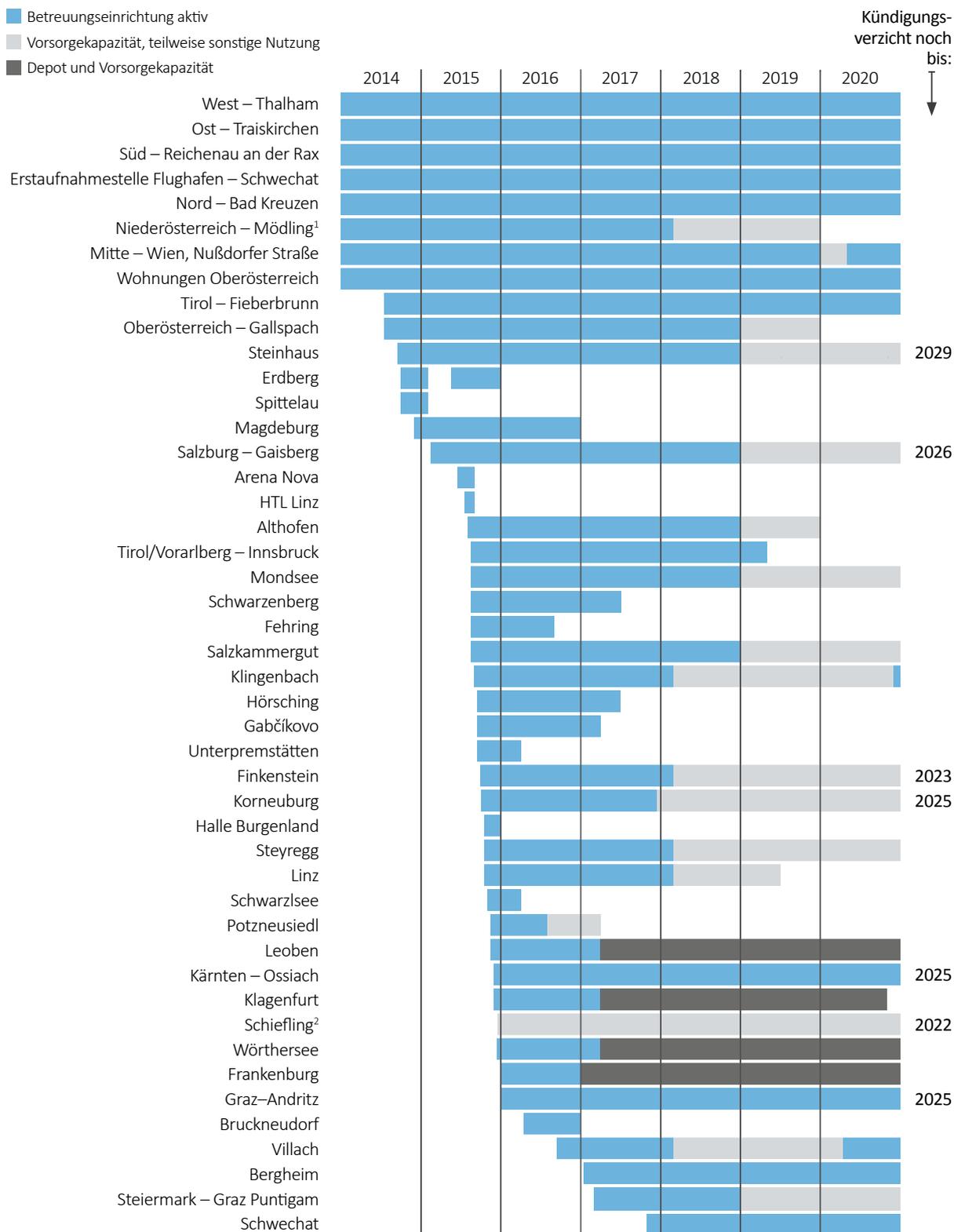
Ab dem Jahr 2019 evaluierte die Abteilung Bundesbetreuung mit Unterstützung der Abteilung Ressourcen in der Sektion V Fremdenwesen regelmäßig den Objektbestand hinsichtlich der zukünftigen Nutzung und möglicher Einsparungspotenziale.

Objektnutzung und Kapazitäten im Zeitraum 2013 bis 2020

23 Die folgende Abbildung zeigt die Nutzung der Betreuungseinrichtungen des Bundes im Zeitverlauf:

**R
H** Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Abbildung 4: Nutzung der Betreuungseinrichtungen des Bundes



¹ Die Sonderbetreuungsstelle Niederösterreich – Mödling fungierte bis 31. März 2015 als Integrationswohnheim.

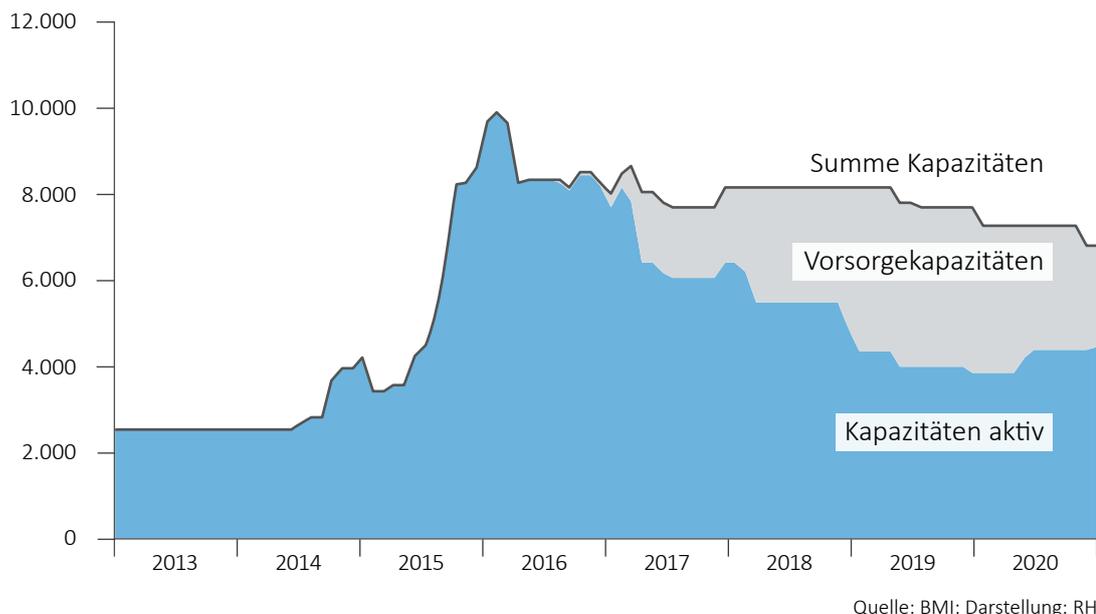
² vom Bundesministerium für Inneres nie als Betreuungseinrichtung genutzt

Quelle: BMI; Darstellung: RH

Das Objekt in Schiefing nutzte das Innenministerium nie als Betreuungseinrichtung. Die stillgelegten Betreuungseinrichtungen Mitte – Wien, Nußdorfer Straße, Villach und Klingenbach reaktivierte es im Zuge der COVID-19-Pandemie.

- 24.1 Das Innenministerium legte zu jeder der Betreuungseinrichtungen Kapazitäten³³ für die Zahl der unterzubringenden Personen fest. Der RH errechnete auf dieser Basis die chronologische Entwicklung der Unterbringungskapazitäten im überprüften Zeitraum insgesamt, sowie differenziert nach den aktiv genutzten und stillgelegten Einrichtungen wie folgt (nicht enthalten sind die während der Migrationskrise 2015/16 und teilweise auch schon während des Anstiegs der Asylantragszahlen 2014 errichteten vorübergehenden Notunterkünfte bei den Landespolizeidirektionen z.B. in Zelten oder in Turnsälen):

Abbildung 5: Entwicklung der Unterbringungskapazitäten



Die Abbildung zeigt, dass das Innenministerium die Unterbringungskapazitäten vor allem im Zuge der Migrationskrise bis Anfang 2016 deutlich ausbaute. In der Folge

³³ Die in der Folge dargestellten Zahlen beziehen sich auf die Maximalkapazität als faktische Höchstgrenze der Belegung. Daneben definierte das Innenministerium noch eine sogenannte Normkapazität für den Regelbetrieb. Diese hing u.a. vom Bedarf, der politischen Abstimmung mit den Ländern und Gemeinden sowie den Übereinkünften mit dem mit der Betreuung beauftragten externen Dienstleister ab.

reduzierte es die Kapazitäten wieder³⁴, wobei es neben endgültigen Schließungen von Betreuungseinrichtungen auch eine laufende Umschichtung aktiver Einrichtungen zu Vorsorgekapazitäten vornahm.

- 24.2 Der RH hielt fest, dass das Innenministerium die Unterbringungskapazitäten in Betreuungseinrichtungen von 2.500 im Jahr 2013 vor allem im Zuge der Migrationskrise 2015/16 auf bis zu 9.700 Anfang 2016 erhöhte. In der Folge reduzierte es die Kapazitäten kontinuierlich auf 6.628 im Dezember 2020. Davon befanden sich 4.354 in aktiven Einrichtungen, 2.274 standen als Vorsorgekapazität in stillgelegten Einrichtungen zur Verfügung.

Stillgelegte Betreuungseinrichtungen des Bundes, Folgen und Kosten

- 25.1 Das Innenministerium entschied bei Beendigung der Belegung von Betreuungseinrichtungen über deren weitere Nutzung. Bei vertraglicher Bindung fielen Mietkosten bis zum Ende der Bindungsdauer an. Das Innenministerium nutzte diese Objekte in der Folge zur Bereitstellung von Vorsorgekapazitäten. Bei anderen Einrichtungen bestanden nach Maßgabe der vereinbarten Kündigungsfristen Entscheidungsmöglichkeiten, diese in die Vorsorgestruktur zu integrieren oder das Vertragsverhältnis zu beenden.

Nachstehende Tabelle enthält die vom Innenministerium zum Zeitpunkt des Prüfungsverlangens (Februar 2020) stillgelegten 14 Betreuungseinrichtungen mit Angaben zur vertraglichen Bindung, den Kosten für die Zeit von der Stilllegung bis Ende 2020 sowie den jährlichen Kosten (Basis 2019) insgesamt und je Kapazität:

³⁴ Das Innenministerium eröffnete aber noch die Betreuungseinrichtungen Bergheim (Februar 2017), Steiermark – Graz Puntigam (März 2017) und Schwechat (Dezember 2017). Der Vertrag für Bergheim war bereits im April 2016 abgeschlossen worden, u.a. wegen notwendiger Adaptierungsarbeiten verzögerte sich die Eröffnung. Steiermark – Graz Puntigam wurde nach Stilllegung der Betreuungseinrichtung Leoben ersatzweise als Verteilerquartier für die Steiermark eingerichtet. Schwechat war aufgrund der Lage in der Nähe des Flughafens Wien Schwechat im Hinblick auf eine effiziente Führung von Asylverfahren als Standort besonders geeignet.



Tabelle 10: Stillgelegte Betreuungseinrichtungen, vertragliche Bindung und Kosten

Anzahl	Betreuungseinrichtung	Zeitpunkt Stilllegung	Nutzung Dezember 2020	vertragliche Bindung	Kapazität ¹	Kosten während Stilllegung bis 2020	jährliche Kosten (Basis 2019)	jährliche Kosten pro Kapazität (Basis 2019)
1	Frankenburg	Dezember 2016	Depot	November 2020, dann Kündigungsfrist sechs Monate	250	1.280.220	315.905	1.264
2	Klagenfurt	März 2017	geschlossen (zuvor Depot)	Oktober 2020 (keine Verlängerung)	450	1.678.658	485.131	1.078
3	Leoben	März 2017	Depot	Kündigungsfrist drei Monate	450	1.248.965	337.941	751
4	Wörthersee	März 2017	Depot	Mai 2020, dann Kündigungsfrist drei Monate	450	1.322.259	378.000	840
5	Finkenstein	Februar 2018	Vorsorge	August 2023	80	579.723	202.800	2.535
6	Klingenbach	Februar 2018 (reaktiviert 2020)	aktiv (COVID-19-Pandemie)	Kündigungsfrist drei Monate	80	160.867	48.776	610
7	Steyregg	Februar 2018	Büros	September 2020, dann Kündigungsfrist sechs Monate	140	929.131	330.071	2.358
8	Villach	Februar 2018 (reaktiviert 2020)	aktiv (COVID-19-Pandemie)	Kündigungsfrist drei Monate	364	30.984	30.984	85
9	Korneuburg	Dezember 2018	Vorsorge	August 2025	100	1.173.449	388.943	3.889
10	Mondsee	Dezember 2018	Vorsorge	jederzeit auflösbar	150	–	–	–
11	Salzkammergut	Dezember 2018	Vorsorge	jederzeit auflösbar	150	–	–	–
12	Salzburg – Gaisberg	Dezember 2018	Vorsorge	Jänner 2026	160	560.848	327.912	2.049
13	Steiermark – Graz Puntigam	Dezember 2018	Vorsorge	Kündigungsfrist vier Monate	150	–	–	–
14	Steinhaus	Dezember 2018	Vorsorge	Dezember 2029	194	984.634	510.000	2.629
alle Betreuungseinrichtungen					3.168	9.949.738	3.356.463	1.059²

¹ vom Bundesministerium für Inneres festgelegte Höchstgrenze unterzubringender Personen

² durchschnittliche jährliche Kosten je Kapazität (alle Betreuungseinrichtungen)

Quellen: BMI; Haushaltsverrechnung des Bundes

Zusätzlich zu den in Tabelle 10 dargestellten Betreuungseinrichtungen waren schon vor 2020 die stillgelegten Betreuungseinrichtungen Althofen, Linz, Oberösterreich – Gallspach und Potzneusiedl geschlossen und die entsprechenden Mietverträge beendet worden. Die Kosten für diese Einrichtungen während der Zeit der Stilllegung betragen zusammen 1,15 Mio. EUR. Für das nie in Betrieb gegangene Objekt in Schiefing bezahlte das Innenministerium vor der Weitervermietung 84.000 EUR. Damit ergaben sich Kosten für stillgelegte Einrichtungen im gesamten überprüften Zeitraum bis Ende 2020 von 11,18 Mio. EUR (siehe dazu auch die Darstellung der Gesamtkosten in TZ 27).

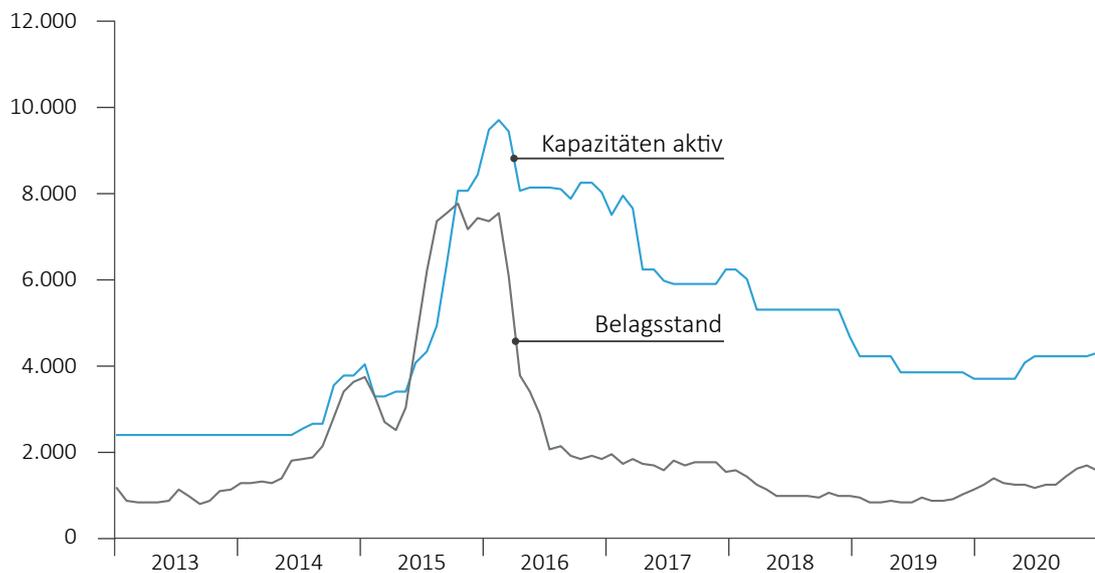
Die Tabelle zeigt, dass bei acht der 14 zum Zeitpunkt des Prüfungsverlangens im Februar 2020 stillgelegten Einrichtungen eine Beendigung des Mietverhältnisses wegen der langen vertraglichen Bindung nicht möglich war und diese daher nicht geschlossen werden konnten. Das Innenministerium nutzte vier davon (Steinhaus, Salzburg – Gaisberg, Finkenstein und Korneuburg) ausschließlich als Vorsorgekapazität. Bei diesen Objekten lagen die Kosten im Jahr 2019 bei 1,43 Mio. EUR und mit 2.049 EUR bis 3.889 EUR je Kapazität über dem Durchschnitt von 1.059 EUR. Es handelte sich dabei um feste Unterkünfte, die im Gegensatz zu den als Betreuungseinrichtung stillgelegten Hallen und Grundstücksflächen nicht bzw. nur sehr eingeschränkt alternativ genutzt werden konnten.

- 25.2 Der RH erachtete die Aufrechterhaltung der Mietverträge bei den kostengünstigeren und teilweise alternativ nutzbaren Hallen und Flächen im Hinblick auf die Nutzung als Vorsorgekapazität für grundsätzlich zweckmäßig. Diese wären innerhalb angemessener Frist kündbar. Er kritisierte allerdings, dass demgegenüber ein wesentlicher Teil der stillgelegten Betreuungseinrichtungen wegen der vertraglichen Bindung zwangsläufig nicht geschlossen werden konnte und mit 2.049 EUR bis 3.889 EUR jährlich pro Kapazität hohe Kosten anfielen. Insgesamt entstanden dem Bund jährliche Kosten (Basis 2019) für die stillgelegten Betreuungseinrichtungen von 3,36 Mio. EUR sowie bezogen auf den Zeitraum bis Ende 2020 9,95 Mio. EUR; unter Hinzurechnung der nach Stilllegung bereits geschlossenen Betreuungseinrichtungen (Althofen, Linz, Oberösterreich – Gallspach, Potzneusiedl) sowie des nie in Betrieb gegangenen Objekts in Schiefing erhöhte sich der Betrag für den Zeitraum bis Ende 2020 auf 11,18 Mio. EUR (siehe TZ 27).

Belegung und Auslastung der Betreuungseinrichtungen des Bundes

- 26.1 Die Unterbringungskapazitäten in den aktiven Betreuungseinrichtungen entwickelten sich im Vergleich zu den Belagsständen (Anzahl der betreuten Personen) zum Monatsanfang im überprüften Zeitraum wie folgt:

Abbildung 6: Auslastung der aktiven Betreuungseinrichtungen des Bundes



Quelle: BMI; Darstellung: RH

Die Auslastung (Quotient aus Belagsstand zu aktiven Kapazitäten) bewegte sich vor 2014 zwischen 35 % und 50 %, erhöhte sich aber infolge der steigenden Asylantragszahlen auf 90 % im November 2014. Im Zuge der Migrationskrise 2015/16 lag der Belagsstand zwischen Juni und September 2015 vorübergehend über den vorhandenen Kapazitäten; zeitweise waren deutlich mehr als 1.000 Asylwerbende in der Betreuungseinrichtung Ost – Traiskirchen ohne feste Unterkunft (vor allem in Zelten) untergebracht. Zur Bewältigung dieser Situation stellte das Innenministerium auch bei den Landespolizeidirektionen Notunterkünfte bereit. Im Laufe des ersten Halbjahrs 2016 sank die Auslastung rasch und in der Folge, bei gleichzeitiger Reduzierung der aktiven Kapazitäten, kontinuierlich weiter auf zwischen 20 % und 25 %. Im Jahr 2020 erhöhte sich die Auslastung aufgrund steigender Asylantragszahlen und der als Auswirkung der COVID-19-Pandemie längeren Verweildauer der betreuten Personen in der Bundesbetreuung auf bis zu 41 % im November 2020.

- 26.2 Der RH hielt fest, dass infolge der gestiegenen Asylantragszahlen im Jahr 2014 sowie der Migrationskrise 2015/16 die für die Bundesbetreuung zur Verfügung stehenden Betreuungseinrichtungen – trotz eines massiven Ausbaus der Kapazitäten – von Mitte 2014 bis Anfang 2016 weitgehend ausgelastet waren und am Höhepunkt der Migrationskrise (Sommer/Herbst 2015) nicht ausreichten. Im Jahr 2018 erreichten die Belagszahlen annähernd das Niveau von vor 2014, womit die Auslastung wegen der erweiterten Kapazitäten vorerst unter jener der Vorkrisenzeit lag. Im Jahr 2020 führten die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und ab April steigende Asylantragszahlen zu einem Anstieg der Auslastung.

Kosten der Objekte 2013 bis 2020

- 27.1 Das Innenministerium ordnete die Zahlungen nicht durchgehend den einzelnen Betreuungseinrichtungen zu und verbuchte sie auf unterschiedlichen Konten. Die Gesamtkosten je Betreuungseinrichtung konnten mangels gesonderter Erfassung mit vertretbarem Aufwand weder vom RH noch vom Innenministerium vollständig erhoben werden.

Der RH ermittelte die in nachstehender Tabelle dargestellten Kosten der als Betreuungseinrichtung genutzten Objekte mittels Recherche in der Haushaltsverrechnung des Bundes, anhand der Auswertung einzelner Abrechnungsbelege und der zugrunde liegenden Verträge sowie weiterer vom Innenministerium zur Verfügung gestellter Daten. Neben den Kosten sind auch die Kündigungsmöglichkeiten aller Betreuungseinrichtungen, für die das Innenministerium nach 2013 Verträge abschloss, dargestellt. Die Reihung erfolgte nach Datum des Vertragsabschlusses. Für die geleisteten Zahlungen nahm der RH eine Aufteilung nach Zeiträumen vor, in welchen das jeweilige Objekt aktiv als Betreuungseinrichtung genutzt und in welchen die Betreuungseinrichtung stillgelegt war.

Die Kosten für die Beschaffung der Container und für die Betreuung sind in den TZ 20 und TZ 28 ff. gesondert dargestellt.



Die folgende Tabelle zeigt für die 38 Betreuungseinrichtungen deren Kosten und Kündigungsmöglichkeiten nach 2013:

Tabelle 11: Kosten und Kündigungsmöglichkeiten Betreuungseinrichtungen nach 2013

Anzahl	Betreuungseinrichtung	Miete und Betriebskosten an Vermieter 2014 bis 2020 – Betreuungseinrichtung		wesentliche Einmal-kosten ¹	Kündigungsmöglichkeit	jährliche Zahlungsverpflichtung bis Vertragsende ²	Zahlungsverpflichtung von 2021 bis Ende Kündigungs-verzicht ³
		aktiv	stillgelegt				
		in EUR				in EUR	
1	Oberösterreich – Gallspach	477.280	108.630	–	geschlossen	–	–
2	Steinhaus	2.582.008	984.634	30.000	2029	440.134	2.167.333
3	Erdberg	622.559	–	–	geschlossen	–	–
4	Spittelau	45.126	–	202.563	geschlossen	–	–
5	Magdeburg	507.172	–	–	geschlossen	–	–
6	Salzburg – Gaisberg	1.257.745	560.848	12.500	2026	232.936	1.224.595
7	Arena Nova	81.217	–	–	geschlossen	–	–
8	HTL Linz	15.071	–	–	geschlossen	–	–
9	Klingenbach	153.181	160.867	–	jederzeit ⁴	48.776	–
10	Tirol/Vorarlberg – Innsbruck	747.995	–	–	geschlossen	–	–
11	Gabčíkovo	–	–	–	geschlossen	–	–
12	Kärnten – Ossiach	1.336.300	–	–	2025	250.996	1.171.314
13	Hörsching	154.291	–	390.131	geschlossen	–	–
14	Fehring	223.026	–	–	geschlossen	–	–
15	Schwarzenberg	288.298	–	540.963	geschlossen	–	–
16	Finkenstein	526.312	579.723	–	2023	207.923	564.219
17	Althofen	704.510	227.220	634.336	geschlossen	–	–
18	Mondsee	–	–	377.586	jederzeit ⁴	–	–
19	Salzkammergut	–	–	396.797	jederzeit ⁴	–	–
20	Steyregg	824.143	929.131	–	jederzeit ⁴	326.760	–
21	Korneuburg	888.104	1.173.449	–	2025	395.630	1.846.275
22	Linz	1.011.537	722.629	–	geschlossen	–	–
23	Unterpremstätten und Schwarzlsee	4.483.161	–	720.000	geschlossen	–	–
24					geschlossen	–	–
25	Halle Burgenland	26.797	–	–	geschlossen	–	–
26	Leoben	509.556	1.248.965	–	jederzeit ⁴	322.968	–
27	Potzneusiedl	103.680	92.160	–	geschlossen	–	–
28	Klagenfurt	672.970	1.678.658	–	geschlossen	–	–
29	Wörthersee	506.221	1.322.259	–	jederzeit ⁴	280.500	–
30	Frankenburg	361.187	1.280.220	–	jederzeit ⁴	314.535	–



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Anzahl	Betreuungseinrichtung	Miete und Betriebskosten an Vermieter 2014 bis 2020 – Betreuungseinrichtung		wesentliche Einmalkosten ¹	Kündigungsmöglichkeit	jährliche Zahlungsverpflichtung bis Vertragsende ²	Zahlungsverpflichtung von 2021 bis Ende Kündigungsverzicht ³
		aktiv	stillgelegt				
		in EUR				in EUR	
31	Graz–Andritz	2.113.100	–	–	2025	449.028	2.245.142
32	Schiefling ⁵	–	83.955	–	2022	–	–
33	Bruckneudorf	52.184	–	295.085	geschlossen	–	–
34	Tirol – Fieberbrunn	281.194	–	–	jederzeit ⁴	32.870	–
35	Villach	23.357	30.984	978.872	jederzeit ⁴	31.103	–
36	Bergheim	3.380.746	–	585.988	jederzeit ⁴	659.247	–
37	Steiermark – Graz Puntigam	–	–	444.171	jederzeit ⁴	–	–
38	Schwechat	1.189.101	–	–	jederzeit ⁴	378.832	–
Summe		26.149.127	11.184.334	5.608.991	–	4.372.239	9.218.878

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMI; Haushaltsverrechnung des Bundes; Zusammenstellung: RH

¹ nur exemplarische Darstellung, da das Bundesministerium für Inneres die Zahlungen nicht durchgängig oder auswertbar je Betreuungseinrichtung erfasste

² Näherungswert auf Basis der Zahlungen im Jahr 2020

³ Näherungswert auf Basis der aktuellen Vertragsbedingungen und der Zahlungen im Jahr 2020, ohne zukünftige Indexanpassungen

⁴ unter Berücksichtigung von Kündigungsterminen und Kündigungsfristen

⁵ Vom Bundesministerium für Inneres nie als Betreuungseinrichtung genutzt und ab Mai 2016 zur Gänze untervermietet an das Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (ab Jänner 2018: Bundesministerium für Landesverteidigung). Dieses trägt alle Kosten für das Objekt. Dargestellt sind die laufenden Kosten bis zum Beginn der Untervermietung.

Neben den in der Tabelle dargestellten Beträgen leistete das Innenministerium auch Zahlungen für laufende Betriebskosten, welche nicht über die Vermieter abgerechnet wurden, z.B. für Energie, Wasser, Abfallentsorgung oder die Anmietung mobiler Toiletten und Sanitärcontainer. So zahlte das Innenministerium in den Jahren 2015 und 2016 z.B. rd. 883.000 EUR an einen Anbieter für den Einsatz solcher Toiletten und Container an unterschiedlichen Standorten. Weiters fielen einmalige Aufwendungen an, die nicht direkt einer Betreuungseinrichtung zurechenbar waren, wie rd. 107.000 EUR für Beratungsleistungen (siehe dazu nachfolgende **TZ 28**) oder rd. 6.000 EUR für ein Rechtsgutachten.

Der Mietaufwand für alle Betreuungseinrichtungen des Bundes betrug einschließlich an die Vermieter bezahlter Betriebskosten im Zeitraum 2014 bis 2020 rd. 67 Mio. EUR. Davon entfielen rd. 30 Mio. EUR auf die vor 2013 bestehenden und rd. 37 Mio. EUR auf neu angemietete Betreuungseinrichtungen.

- 27.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Innenministerium die geleisteten Zahlungen weder bei der Verbuchung noch in anderer Form durchgehend und systematisch den einzelnen Betreuungseinrichtungen zuordnete. Es konnte die für die einzelnen Betreuungseinrichtungen entstandenen Gesamtkosten daher nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand feststellen. Nach Ansicht des RH erschwerte dies die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Objekte und es standen nur mangelhafte Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich der Nutzung der Betreuungseinrichtungen zur Verfügung.

Der RH empfahl daher dem Innenministerium, die mit den Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende in Zusammenhang stehenden Kosten systematisch so zu erfassen, dass diese durchgehend und mit einfachen Mitteln je Betreuungseinrichtung auswertbar sind.

Der RH hielt fest, dass für jene Objekte, für die ein Kündigungsverzicht vereinbart wurde, bis zur ersten (ordentlichen) Kündigungsmöglichkeit der jeweiligen Verträge in Summe Zahlungen an die Vermieter von 9,22 Mio. EUR zu leisten sein werden. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in [TZ 16](#), die Mietverträge zu den Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende zu evaluieren sowie nach Möglichkeit nachzuverhandeln und anzupassen, um nachteilige Folgen aus den Verträgen zu minimieren.

- 27.3 Laut Stellungnahme des Innenministeriums sei durch die Einrichtung der BBU GmbH eine systematische Erfassung der den einzelnen Bundesbetreuungseinrichtungen zuzuordnenden laufenden Kosten im Rahmen des Beteiligungscontrollings implementiert worden, weshalb die Empfehlung bereits umgesetzt sei. Zudem sei eine Aufschlüsselung der Gesamtkosten in internen Statistiken seit dem Jahr 2017 gewährleistet.
- 27.4 Der RH entgegnete dem Innenministerium, dass es im Zuge der Gebarungsüberprüfung dem RH die mit den Betreuungseinrichtungen in Zusammenhang stehenden Kosten – bezogen auf die einzelnen Betreuungseinrichtungen – nicht vollständig zur Verfügung stellen konnte.

Kosten für Beratungsleistungen

- 28.1 Im September 2015 beauftragte das Innenministerium mittels Werkvertrags einen Verein mit Beratungsleistungen zur Optimierung der Abläufe und Einrichtungsstrukturen in den österreichischen „Flüchtlingsaufnahmezentren“. Konkret vereinbarte Leistungen waren die Evaluierung der Abläufe in den Betreuungsstellen mit Verbesserungsvorschlägen und deren Umsetzung einschließlich öffentlicher Kommunikation in Abstimmung mit dem von der Bundesregierung beauftragten Flüchtlingskoordinator. Der Werkvertrag sah einen Budgetrahmen von maximal 50.000 EUR vor. Das Innenministerium behielt sich eine Entscheidung über weitere Leistungen vor, wobei vergaberechtlich die Gesamtsumme von 100.000 EUR (exkl. USt) nicht erreicht werden dürfe. Es begründete die ohne die Einholung von Vergleichsangeboten vorgenommene Direktvergabe an den Verein insbesondere damit, dass es sich bei den beiden vom Verein gestellten Personen um Fachleute mit langjähriger und profunder Erfahrung beim Aufbau und der erfolgreichen Organisation großer Flüchtlingslager handle. Als Vertragsende war eine schriftliche Abnahmeerklärung des Gesamtwerks durch das Innenministerium vorgesehen. Die aktenmäßige Genehmigung erfolgte durch die Abteilungsleitung Bundesbetreuung, die Vertragsunterzeichnung durch den zuständigen Gruppenleiter.

Im April 2016 schlossen die Vertragspartner eine Zusatzvereinbarung, mit der der Budgetrahmen auf 100.000 EUR (inkl. USt) erhöht wurde. Das Innenministerium zahlte dem Auftragnehmer für den Leistungszeitraum Oktober 2015 bis April 2016 auf Basis monatlicher Abrechnungen tatsächlich 107.435 EUR (inkl. USt). Der Auftragnehmer legte im Jänner 2016 und März 2016 Zwischenberichte zu den erbrachten Leistungen, einen Endbericht oder eine schriftliche Abnahmeerklärung der Gesamtleistung konnte das Ministerium dem RH nicht vorlegen.

- 28.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Innenministerium Beratungsleistungen zur Optimierung der Organisation in Betreuungseinrichtungen ohne Einholung von Vergleichsangeboten in Form eines Werkvertrags direkt vergab und in weiterer Folge den vorgesehenen Budgetrahmen von vorerst 50.000 EUR bzw. nach einer Erhöhung von 100.000 EUR überschritt. Er kritisierte weiters, dass das Innenministerium weder einen Endbericht des Auftragnehmers zu den erbrachten Leistungen noch eine Abnahmeerklärung der Gesamtleistung vorlegen konnte.

- 28.3 Das Innenministerium verwies in seiner Stellungnahme grundsätzlich auf die zum damaligen Zeitpunkt bestehende Zwangslage und die Dringlichkeit des Handelns.

Auch in Bezug auf die Dokumentation der erfolgten Beratungsleistung wies es auf den hohen Druck der Migrationskrise 2015/16 hin. Die Umsetzung der wesentlichen Vertragsinhalte habe jedoch eine ständige Projektbegleitung vor Ort sichergestellt.

Zudem sei in der Zwischenzeit ein Abschlussbericht nachgereicht worden, der den gesamten Zeitraum des Projekts und die erbrachte Leistung beschreibe.

Betreuungsverträge

Allgemeines

- 29 Mit der Erfüllung der Aufgaben zur Versorgung und Betreuung von Asylwerbenden in den Betreuungseinrichtungen des Bundes hatte das Innenministerium im Wesentlichen durchgängig einen externen Dienstleister auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung und darauf basierender Einzelverträge beauftragt.

Die vor 2013 bestehenden Betreuungseinrichtungen waren von einem Einzelvertrag mit dem externen Dienstleister erfasst. Bei 32 der ab dem Jahr 2013 neu eröffneten Betreuungseinrichtungen beauftragte das Innenministerium denselben externen Dienstleister auf Basis der in der Rahmenvereinbarung getroffenen Regelungen. In drei Fällen (einer davon betraf die Betreuung in zwei Betreuungseinrichtungen) schloss das Innenministerium gesonderte Betreuungsverträge mit Hilfsorganisationen ab. Bei zwei jeweils nur einen Monat in Betrieb stehenden Einrichtungen erfolgte keine spezifische Beauftragung von Betreuungsleistungen.

Rahmenvereinbarung

- 30.1 Das Innenministerium schloss im Dezember 2011 nach Durchführung einer europaweiten Ausschreibung im Rahmen eines einstufigen Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Bekanntmachung im Oberschwellenbereich mit dem Bestbieter eine Rahmenvereinbarung zur „Versorgung von schutzsuchenden Fremden in den Betreuungseinrichtungen des Bundes“.

Die Rahmenvereinbarung sah vor, dass das Innenministerium mit deren Abschluss die Erbringung konkreter Betreuungsleistungen unmittelbar als sogenannten „Fixabruf“ beauftragt. Darüber hinaus eröffnete die Rahmenvereinbarung dem Innenministerium die Möglichkeit, den Auftragnehmer mit zusätzlichen – über den Fixabruf hinausgehenden – Leistungen auf Basis von Verhandlungen zu beauftragen. Der Leistungsgegenstand war dabei nur insofern beschränkt, als ein sachlicher Zusammenhang mit den Leistungen des Fixabrufs bestehen musste.

Die Rahmenvereinbarung legte das Prozedere für solche weitere Abrufe fest. Es waren sämtliche Vertragsbedingungen sowie die Preise neu zu verhandeln und einvernehmlich zu vereinbaren. Der Auftragnehmer war allerdings verpflichtet, sämtliche Leistungen zu „angemessenen Preisen“ anzubieten. Bei begründeten

Zweifeln an der Preisangemessenheit war das Innenministerium berechtigt, Sachverständige mit der Prüfung zu beauftragen, gegebenenfalls waren die Preise entsprechend neu festzulegen. Der Auftragnehmer hatte jedenfalls unabhängig von einer Einigung über den Preis unverzüglich mit der Leistungserbringung zu beginnen.

Die Rahmenvereinbarung war auf unbefristete Dauer bei einem beiderseitigen Kündigungsverzicht von fünf Jahren abgeschlossen worden. Das zur Zeit des Vertragsabschlusses geltende BVergG 2006 sah für Rahmenvereinbarungen eine maximale Laufzeit von drei Jahren, in zu begründenden Ausnahmefällen von fünf Jahren vor.

- 30.2 Der RH beurteilte den Abschluss einer Rahmenvereinbarung zur Versorgung von Asylwerbenden in den Betreuungseinrichtungen des Bundes grundsätzlich als zweckmäßig. Die darin festgelegte Option zur Beauftragung zusätzlicher Leistungen stellte sicher, dass das Innenministerium neu auftretenden Bedarf zeitnah abdecken konnte. Er kritisierte allerdings, dass die Rahmenvereinbarung keine Präzisierung zu den Vertragsbedingungen und Preisen enthielt, sondern diese jeweils zur Gänze neu zu verhandeln waren.

Der RH kritisierte weiters, dass die Rahmenvereinbarung entgegen den gesetzlichen Vorgaben auf unbefristete Dauer abgeschlossen worden war.

Betreuungsvertrag für die Betreuungseinrichtungen des Bundes vor 2013

- 31.1 Das Innenministerium erteilte dem Auftragnehmer gleichzeitig mit dem Abschluss der Rahmenvereinbarung den Auftrag für die Betreuung in den zu diesem Zeitpunkt bestehenden Einrichtungen.³⁵ Wesentliche Leistungen betrafen die Aufnahme der Asylwerbenden, die Unterbringung, die Bereitstellung von Bekleidung, die medizinische Versorgung, die Verpflegung sowie die Betreuung und allgemeine und psychologische Beratung.

Der Preis setzte sich aus einem durch den Gesamtbelagsstand aller Betreuungseinrichtungen definierten täglichen Sockelbetrag für die allgemeine Betreuung sowie einer Pro-Kopf-Pauschale zusammen. Der tägliche Sockelbetrag lag auf Basis einer Vertragsanpassung 2015 zwischen rd. 20.900 EUR bei einem Gesamtbelagsstand bis zu 340 Personen und rd. 54.900 EUR bei einem Gesamtbelagsstand bis zu 3.060 Personen; für den Fall höherer Belagsstände waren pro weiteren 170 Perso-

³⁵ Die Betreuungseinrichtung Mitte – Wien, Nußdorfer Straße wurde nicht unmittelbar, sondern erst im Laufe des Jahres 2012 in den Geltungsbereich des Vertrags übernommen. Bis dahin hatte die Versorgung dort ein Verein wahrgenommen.

nen zusätzlich rd. 2.100 EUR zu verrechnen. Die Pro-Kopf-Pauschale betrug 7,63 EUR pro Tag.³⁶ Dazu kamen noch gesonderte Pauschalbeträge für zusätzliche Leistungen, z.B. die Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Fremden oder von allein reisenden Frauen mit besonderem Betreuungsbedarf.

Der RH errechnete auf Grundlage der Gesamtbelagsstände zum Monatsanfang und der vertraglich vereinbarten Preise (Preisbasis 2015) durchschnittliche Betreuungskosten in den vom grundlegenden Vertrag erfassten (vor 2013 bestehenden) Betreuungseinrichtungen für den Zeitraum 2013 bis Mitte 2020 von rd. 37 EUR pro Tag und betreuter Person.³⁷

- 31.2 Der RH beurteilte die Preisgestaltung im Betreuungsvertrag für die Betreuungseinrichtungen vor 2013 mit der Kombination aus einem nach Belagsstand gestaffelten Sockelbetrag und einer Pro-Kopf-Pauschale als nachvollziehbar.

Betreuungsverträge für nach 2013 eröffnete Betreuungseinrichtungen des Bundes

- 32.1 Auf Basis der Rahmenvereinbarung beauftragte das Innenministerium den externen Dienstleister auch mit den Betreuungsleistungen in den ab Mitte 2014 neu eröffneten Betreuungseinrichtungen. Die Preise setzten sich wiederum aus einem Sockelbetrag und einer Pro-Kopf-Pauschale zusammen. Die Pro-Kopf-Pauschale entsprach jener des Betreuungsvertrags für Betreuungseinrichtungen vor 2013. Abweichend vom ursprünglichen Betreuungsvertrag wurde für jede Betreuungseinrichtung ein gesonderter Sockelbetrag, bei größeren Einrichtungen auch gestaffelt nach Auslastung in zwei oder drei Stufen, festgelegt. Ziel des Innenministeriums bei der Verhandlung der Preise war es, jeweils ein mit dem ursprünglichen Betreuungsvertrag vergleichbares Niveau bei den Betreuungskosten pro Person festzulegen.

In allen Fällen einigten sich die Vertragspartner bei den Vertragsbedingungen, wenn auch zumeist erst Monate nach Aufnahme des Betriebs und Start der Leistungserbringung. Die in der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Mechanismen für den Fall der Nichteinigung kamen damit nicht zur Anwendung.

³⁶ Die Preise waren (entsprechend den Veränderungen beim Kollektivvertrag der Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe) indexgesichert. Der RH verwendet in den folgenden Ausführungen und Berechnungen einheitlich die Preisbasis 2015, um die Vergleichbarkeit zwischen den Einrichtungen sicherzustellen.

³⁷ Die Berechnung erfolgte bezogen auf die allgemeinen Betreuungsleistungen ohne Sonderbetreuung, z.B. für unbegleitete minderjährige Fremde, oder andere Zusatzleistungen.



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Der RH errechnete auf Grundlage der vereinbarten Preise für jede Betreuungseinrichtung – bezogen auf die jeweilige Vertragsdauer – durchschnittliche Betreuungskosten pro Person, wie sie sich bei Vollbelegung (bzw. Belegung an der Grenze einer Sockelstufe) ergeben hätten. Demnach lagen die Durchschnittskosten bei Vollbelegung mit durchschnittlich rd. 34 EUR pro Person und Tag auf dem Niveau des ursprünglichen Betreuungsvertrags. Wegen der teilweise geringen Auslastung ergaben sich tatsächlich höhere Durchschnittskosten mit bis zu mehr als 100 EUR. In folgender Tabelle sind die jeweiligen Werte für 32 einzelne Betreuungseinrichtungen³⁸ im Detail dargestellt:

Tabelle 12: Vertragsdauer und durchschnittliche Betreuungskosten nach Betreuungseinrichtung

Anzahl	Betreuungseinrichtung	Vertragsbeginn Betreuung	Vertragsende Betreuung	Betreuungskosten pro Person und Tag	
				Vollbelegung	tatsächlich
				in EUR	
1	Tirol – Fieberbrunn	Juli 2014	November 2020	28	53
2	Oberösterreich – Gallsbach	August 2014	Dezember 2018	38	64
3	Steinhaus	September 2014	Dezember 2018	30	51
4	Erdberg	Oktober 2014	Dezember 2015	27	36
5	Spittelau	November 2014	Jänner 2015	25	27
6	Magdeburg	Dezember 2014	Dezember 2016	26	32
7	Salzburg – Gaisberg	Februar 2015	Dezember 2018	37	63
8	Niederösterreich – Mödling	April 2015	Februar 2018	29	47
9	Fehring	August 2015	August 2016	31	63
10	Mondsee	August 2015	Dezember 2018	32	78
11	Salzkammergut	August 2015	Dezember 2018	32	76
12	Tirol/Vorarlberg – Innsbruck	August 2015	April 2019	39	92
13	Althofen	September 2015	Dezember 2018	32	68
14	Gabčíkovo	September 2015	März 2017	23	42
15	Hörsching	September 2015	Juni 2017	44	84
16	Klingenbach	September 2015	Februar 2018	38	68
17	Schwarzenberg	September 2015	Juni 2017	33	74
18	Finkenstein	Oktober 2015	Februar 2018	38	87
19	Korneuburg	Oktober 2015	Jänner 2018	41	79
20	Linz	Oktober 2015	Februar 2018	38	56
21	Steyregg	Oktober 2015	Februar 2018	33	67
22	Kärnten – Ossiach	November 2015	November 2020	33	106

³⁸ Bei 32 der ab dem Jahr 2013 neu eröffneten Betreuungseinrichtungen beauftragte das Innenministerium denselben externen Dienstleister. In drei Fällen (einer davon betraf die Betreuung in zwei Betreuungseinrichtungen) schloss das Innenministerium gesonderte Betreuungsverträge mit Hilfsorganisationen ab. Bei zwei jeweils nur einen Monat in Betrieb stehenden Einrichtungen erfolgte keine spezifische Beauftragung von Betreuungsleistungen.



Anzahl	Betreuungseinrichtung	Vertragsbeginn Betreuung	Vertragsende Betreuung	Betreuungskosten pro Person und Tag	
				Vollbelegung	tatsächlich
				in EUR	
23	Leoben	November 2015	März 2017	30	50
24	Frankenburg	Dezember 2015	Dezember 2016	32	72
25	Klagenfurt	Dezember 2015	März 2017	30	63
26	Wörthersee	Dezember 2015	März 2017	30	53
27	Graz-Andritz	Jänner 2016	November 2020	29	102
28	Bruckneudorf	April 2016	Dezember 2016	53	129
29	Villach	September 2016	Februar 2018	32	53
30	Bergheim	Jänner 2017	November 2020	41	68
31	Steiermark – Graz Puntigam	März 2017	Dezember 2018	39	105
32	Schwechat	November 2017	November 2020	32	58
Durchschnitt Betreuungseinrichtungen nach 2013				34	68

Quelle: BMI; Berechnung: RH

Weiters beauftragte das Innenministerium den externen Dienstleister im November 2015 mit Betreuungsleistungen in den vorübergehend eingerichteten Notunterkünften.

Insgesamt stiegen die Kosten für die Betreuungsleistungen durch den externen Dienstleister von 16,40 Mio. EUR im Jahr 2013 auf 93,80 Mio. EUR und damit auf fast das Sechsfache im Jahr 2016. In der Folge sanken die Ausgaben wieder auf 27,10 Mio. EUR im Jahr 2019.

Der Europäische Gerichtshof stellte mit einer Entscheidung vom Dezember 2018 klar, dass bei Vergabe einer Rahmenvereinbarung das maximale Auftragsvolumen bestimmt sein muss und die Rahmenvereinbarung nach Ausschöpfen dieses Volumens ihre Wirkung verliert. Eine Rahmenvereinbarung mit unbestimmtem Auftragswert wäre daher künftig nicht mehr zulässig.

- 32.2 Der RH hielt fest, dass die Betreuungskosten pro Person für die nach 2013 errichteten Betreuungseinrichtungen bei voller Auslastung durchschnittlich dem Preisniveau des ursprünglichen Vertrags entsprachen und durchschnittlich 34 EUR betragen. Er kritisierte allerdings, dass wegen der nach dem Rückgang der Asylantragszahlen geringen Auslastung die tatsächlichen Betreuungskosten pro Person und Tag mit durchschnittlich 68 EUR in den nach 2013 errichteten Betreuungseinrichtungen doppelt so hoch wie das ursprüngliche Preisniveau waren. Bei früherer Stilllegung einzelner Unterkünfte und Kündigung der entsprechenden Betreuungsverträge hätten Einsparungen in Höhe der jeweiligen Sockelbeträge von zumindest 100.000 EUR monatlich pro Betreuungseinrichtung erzielt werden können.

Der RH hielt weiters fest, dass sich die Kosten der Betreuungsleistungen wegen der nach 2013 errichteten Betreuungseinrichtungen zwischen 2013 und 2016 nahezu versechsfachten. Er kritisierte, dass die Rahmenvereinbarung weder eine Obergrenze für die Erweiterungen des Leistungsumfangs bzw. des Auftragsvolumens festlegte noch Preise und Vertragsbedingungen präziserte, sondern diese jeweils neu zu verhandeln waren. Dieser Umstand erhielt durch die Erweiterung der Leistungen auf die zahlreichen neuen Betreuungseinrichtungen besondere Relevanz und führte letztlich zu einer teilweisen Abhängigkeit des Innenministeriums und somit zu einer schlechteren Verhandlungsposition gegenüber dem Auftragnehmer.

Der RH wies darauf hin, dass der Abschluss einer Rahmenvereinbarung, die wie im Fall der Betreuungsleistungen für Asylwerbende eine unbegrenzte Erweiterung des Auftragsvolumens ermöglichte, nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs künftig nicht mehr zulässig wäre.

Der RH empfahl dem Innenministerium, bei Abschluss von Rahmenvereinbarungen, die Leistungserweiterungen bzw. Leistungsabrufe in größerem Ausmaß ermöglichen, die dafür geltenden Preise und sonstigen Vertragsbedingungen bereits in den Rahmenvereinbarungen ausreichend präzise zu bestimmen und nicht vollständig neuerlichen Verhandlungen vorzubehalten.

32.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung zur Kenntnis zu nehmen. Es entspreche grundsätzlich dem Wesen einer Rahmenvereinbarung, die Bedingungen für Aufträge nachträglich einer näheren Gestaltung bzw. Modifizierung zuführen zu können. Eine derartige flexible Steuerungsmöglichkeit sei besonders im Bereich der Gewährung der Grundversorgung, welche mitunter von externen, nicht beeinflussbaren Faktoren (wie Migrationsströme, Asylantragszahlen etc.) abhängig sei, von Relevanz, um auf die jeweiligen Erfordernisse entsprechend reagieren zu können. Durch die Einrichtung der BBU GmbH und die gesetzliche Aufgabenübertragung der Grundversorgung erfolge nun eine direkte Beauftragung an die BBU GmbH. Ungeachtet dessen wäre der Abschluss einer unbefristeten Rahmenvereinbarung mit unbestimmten Auftragswert mittlerweile ohnehin nicht mehr zulässig.

32.4 Der RH unterstrich, dass er die Möglichkeit zur näheren Gestaltung von Vertragsbedingungen bei Rahmenvereinbarungen wie im Falle der Betreuungsverträge innerhalb eines ausreichend präzisierten Rahmens als zweckmäßig erachte. Seine Kritik war dahin gerichtet, dass nach dem Grundvertrag Preise und Vertragsbedingungen völlig neu zu verhandeln waren und – gerade mit dem durch die Migrationskrise 2015/16 verursachten Druck zu Vertragsabschlüssen – für neu errichtete Betreuungseinrichtungen die Verhandlungsposition des Innenministeriums geschwächt war.

- 33.1 Für die Betreuungseinrichtungen an den Standorten Oberösterreich – Gallspach und Steinhaus schloss vorerst³⁹ der mit den Betreuungsleistungen beauftragte externe Dienstleister die Mietverträge in Abstimmung mit dem Innenministerium. Gemäß den jeweiligen Betreuungsverträgen hatte dieses dem externen Dienstleister sämtliche aus den Mietverhältnissen entstehenden Kosten zuzüglich eines 10 %igen Verwaltungsaufschlags auf den monatlichen Mietpreis und der Umsatzsteuer zu vergüten. Das Innenministerium bezog sich bei dieser Konstruktion auf Bestimmungen der Rahmenvereinbarung, wonach daraus weitere Abrufe nach Verhandlungen möglich waren, sofern der Leistungsgegenstand in einem sachlichen Zusammenhang zur Leistung des Fixabrufs stand.

Das Innenministerium band bei Begründung des Mietverhältnisses das Finanzministerium nicht ein, wie nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften bei solchen Mietverträgen mit langer Bindung gefordert. Es begründete dies damit, dass das Finanzministerium schon beim Abschluss der Rahmenvereinbarung über die Betreuungsleistungen eingebunden worden war und dem Vorhaben zugestimmt hatte.

- 33.2 Der RH kritisierte, dass das Innenministerium bei zwei Betreuungseinrichtungen das Mietverhältnis nicht selbst begründete, sondern den mit der auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung mit der Betreuung beauftragten externen Dienstleister zwischenschaltete. Seiner Ansicht nach handelte es sich bei der Anmietung der Unterkunft nicht um eine in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Fixabruf stehende Betreuungsleistung, wie es die Rahmenvereinbarung zugelassen hätte.

Der RH kritisierte zudem, dass das Innenministerium kein Einvernehmen mit dem Finanzministerium herstellte, wie dies haushaltsrechtlich wegen der langen vertraglichen Bindung erforderlich gewesen wäre. Nachdem die Miete zur Gänze vom Innenministerium zu bezahlen war, wäre der Mietvertrag in dieser Hinsicht jedenfalls wie ein selbst geschlossener Vertrag zu behandeln gewesen.

Der RH kritisierte weiters, dass durch die Zwischenschaltung des externen Dienstleisters vermeidbare Kosten (Verwaltungsaufschlag und Umsatzsteuer) anfielen.

[Er empfahl dem Innenministerium, Mietverträge für Betreuungseinrichtungen des Bundes grundsätzlich selbst und ohne Zwischenschaltung Dritter abzuschließen, um zusätzliche Kosten zu vermeiden.](#)

- 33.3 Das Innenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung zur Kenntnis zu nehmen. Die Zwischenschaltung Dritter beim Abschluss von Mietverträgen für Betreuungseinrichtungen habe keinen üblichen Vorgang dargestellt, obzwar er

³⁹ Der Vertragsabschluss durch den externen Dienstleister erfolgte für Oberösterreich – Gallspach im Juli 2014, für Steinhaus im September 2014. Das Innenministerium übernahm die vertraglichen Verpflichtungen für Oberösterreich – Gallspach mit September 2015, jene für Steinhaus mit Juli 2020.

gemäß der Rahmenvereinbarung zulässig war. Von dieser Möglichkeit sei nur in zwei Ausnahmefällen Gebrauch gemacht worden, die zwischenzeitig auch bereits bereinigt worden seien. Mit der Übernahme der operativen Abwicklung der Grundversorgung durch die BBU GmbH obliege zukünftig dieser die Akquirierung von zusätzlichen Objekten (Ankauf bzw. Anmietung) über entsprechenden Auftrag des Bundes. Bei der Objektauswahl habe die BBU GmbH jedenfalls den Vorgaben des Innenministeriums zu entsprechen bzw. geeignete Objekte vor Vertragsabschluss zur Genehmigung vorzulegen.

Dauer und Beendigung der Betreuungsverträge

- 34.1 Die Rahmenvereinbarung wurde auf unbefristete Dauer mit einjähriger Kündigungsfrist bei einem beiderseitigen Kündigungsverzicht von fünf Jahren (somit frühestens mit Ende 2016) abgeschlossen. Auch der ursprüngliche Betreuungsvertrag wurde für eine unbefristete Dauer abgeschlossen. Das Innenministerium konnte den Betreuungsvertrag nach Ablauf von drei Jahren ab Vertragsabschluss unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Monaten kündigen. Der Auftragnehmer war für die Dauer von fünf Jahren an den Vertrag gebunden.

Die in der Folge abgeschlossenen Einzelverträge sahen für das Innenministerium ebenso eine Kündigungsfrist von drei Monaten vor. Bei den nur für einen bestimmten Zeitraum gemieteten Objekten (vier Fälle) wurde auch der Betreuungsvertrag mit entsprechender Befristung abgeschlossen.

Das Innenministerium kündigte mit der Stilllegung von Betreuungseinrichtungen die betreffenden Betreuungsverträge. Die stillgelegten Betreuungseinrichtungen waren teilweise in den letzten Betriebsmonaten aber gering ausgelastet, weshalb wegen der unabhängig von der Belagszahl zu zahlenden Pauschalbeträge hohe Betreuungskosten pro Person entstanden.

Im Hinblick auf die geplante Gründung der BBU GmbH, die ab Mitte 2020 u.a. die Versorgung der Asylwerbenden in den Betreuungseinrichtungen des Bundes übernehmen sollte, schloss das Innenministerium mit dem Auftragnehmer im Dezember 2018 eine Zusatzvereinbarung zur Rahmenvereinbarung und den daraus abgerufenen Einzelverträgen. Die Vertragsparteien kamen darin überein, dass die Rahmenvereinbarung und sämtliche Einzelverträge mit Wirksamkeit vom 30. Juni 2020 auslaufen und das Innenministerium bis dahin auf eine Kündigung verzichtet. Weiters wurden u.a. Regelungen für eine kooperative Vorgehensweise beim Übergang der Aufgaben auf die künftig zuständige BBU GmbH sowie die Übernahme des Betreuungspersonals durch diese getroffen.

Wegen absehbarer Verzögerungen beim Aufbau der BBU GmbH machte das Innenministerium im Jänner 2020 von einer Klausel der Zusatzvereinbarung Gebrauch, die Rahmenvereinbarung und Einzelverträge über den 30. Juni 2020 hinaus aufrechtzuerhalten. Im Juli 2020 kündigte das Innenministerium die Vertragsverhältnisse mit Wirksamkeit vom 30. November 2020. Mit Dezember 2020 übernahm die BBU GmbH die Betreuung in den Betreuungseinrichtungen des Bundes.

- 34.2 Der RH hielt fest, dass das Innenministerium sämtliche Verträge über Betreuungsleistungen zeitgerecht vor Schließung der einzelnen Betreuungseinrichtungen kündigte. Er wiederholte allerdings seine Kritik, dass bei früherer Stilllegung gering ausgelasteter Standorte mit gleichzeitiger Beendigung der entsprechenden Betreuungsverträge Kosteneinsparungen hätten erzielt werden können.

Weitere Vertragspartner für Betreuungsleistungen

- 35.1 Am Höhepunkt der Migrationskrise 2015/16 beauftragte das Innenministerium in kurzfristig und befristet eingerichteten Betreuungseinrichtungen auch andere Vertragspartner mit der Versorgung und Betreuung der dort untergebrachten Asylwerbenden. Die Aufträge wurden an Hilfsorganisationen direkt vergeben. Das Innenministerium bezog sich dabei jeweils auf den im Bundesvergabegesetz vorgesehenen Ausnahmetatbestand⁴⁰ für die Wahl des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung und dokumentierte die Gründe für dessen Anwendung in den Vergabeakten umfassend. Es erläuterte u.a. ausführlich, warum das Ereignis, das zur Vergabe führte, unvorhersehbar, die dringenden und zwingenden Gründe nicht dem Verhalten des Innenministeriums zuzurechnen und die Fristen für ein Regelverfahren nicht einhaltbar gewesen seien. Das Innenministerium holte nicht, wie beim Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vorgesehen, eine beschränkte Anzahl weiterer Angebote ein. Es begründete dies damit, dass es keinen weiteren Anbieter gegeben habe, der in der Lage sei, die notwendigen Betreuungsleistungen in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit bereitzustellen.

In Tabelle 13 sind die jeweiligen Vertragspartner und Kenndaten aufgelistet:

Tabelle 13: Betreuungsleistungen durch weitere Vertragspartner

Betreuungseinrichtung	Kapazität	Zeitraum Betreuung	Entgelt laut Vertrag	Kosten
	Anzahl			in Mio. EUR
Unterpremstätten und Schwarzlsee	1.350	Oktober 2015 bis März 2016	tatsächlich angefallene Kosten	4,94
Arena Nova	250	Juni bis August 2015	tatsächlicher Aufwand	0,34
Potzneusiedl	69	November 2015 bis Juli 2016	18,05 EUR pro Person und Tag	0,23

Quelle: BMI

⁴⁰ § 29 Abs. 2 Z 3 bzw. § 30 Abs. 2 Z 3 BVergG 2006

Die Verträge zu den Betreuungsleistungen in den Betreuungseinrichtungen Unterpremstätten und Schwarzlsee sowie Arena Nova enthielten die Bestimmung, dass den Auftragnehmern die tatsächlich angefallenen zweckmäßigen Kosten zu vergüten waren. Dies umfasste auch den Personaleinsatz nach Einsatzstunden. Konkrete Konditionen dazu, wie insbesondere Stundensätze für das Personal, waren nicht festgelegt. Die Interne Revision des Innenministeriums kritisierte im Rahmen einer Revision zum Vollzug der Grundversorgung, dass damit die Grundlagen für eine realistische Kostenkalkulation fehlten. Weiters hielt diese u.a. fest, dass bei Abschluss dieser Verträge die im Innenministerium vorgesehenen Zuständigkeiten und Genehmigungsprozesse nicht eingehalten worden waren. Der Vertrag zur Betreuungseinrichtung Potzneusiedl sah als Entgelt Tagsätze pro Person vor.

- 35.2 Der RH erachtete die vom Innenministerium angeführten Gründe für die Wahl des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung bei der Beauftragung von Hilfsorganisationen mit der Versorgung und Betreuung in den im Zuge der Migrationskrise 2015/16 kurzfristig eingerichteten Betreuungseinrichtungen aufgrund der besonderen Dringlichkeit grundsätzlich als nachvollziehbar. Seiner Ansicht nach wären aber jedenfalls Vergleichsangebote angezeigt gewesen. Der RH hielt weiters kritisch fest, dass bei den Verträgen zu den Betreuungseinrichtungen Unterpremstätten und Schwarzlsee sowie Arena Nova für die Kalkulation der Entgelte maßgebliche Faktoren vertraglich nicht ausreichend definiert waren. Der RH verwies dazu auch auf die von der Internen Revision des Innenministeriums im Detail festgestellten Mängel, z.B. im Hinblick auf die Nichteinhaltung innerorganisatorischer Vorgaben.

Personaleinsatz des Innenministeriums in Betreuungseinrichtungen des Bundes

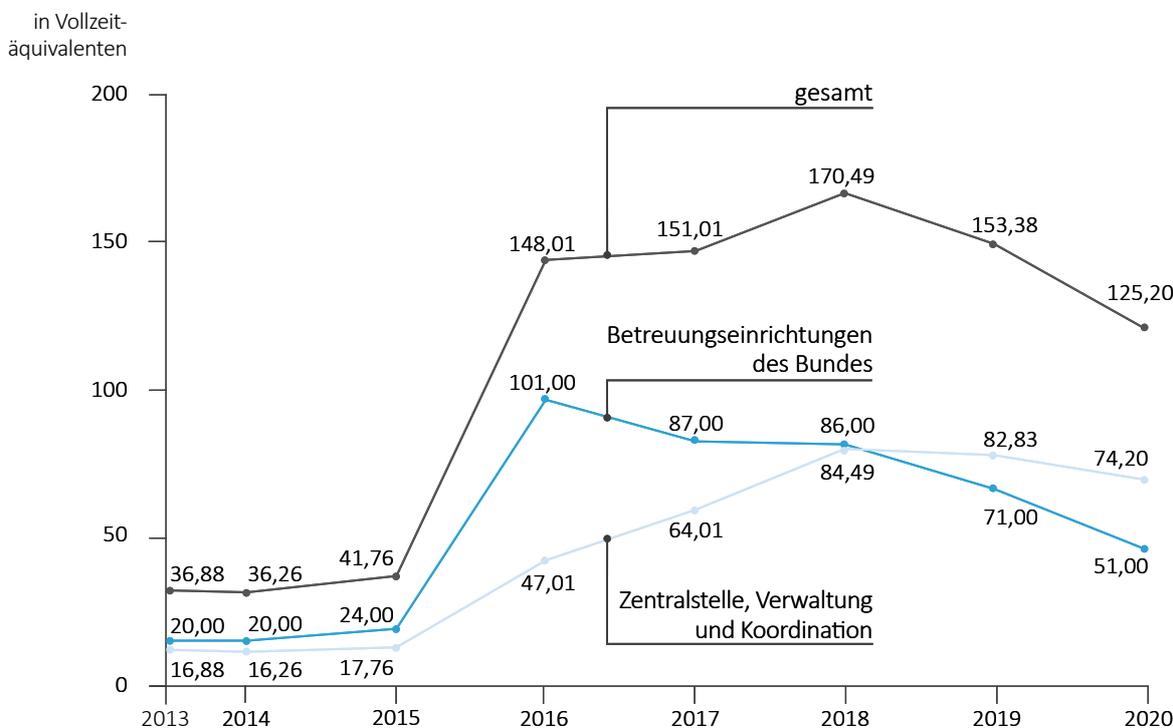
- 36.1 (1) Die Abteilung Bundesbetreuung hatte die Agenden der Grundversorgung und Bundesbetreuung wahrzunehmen. Die Bediensteten der Abteilung waren in der Zentralstelle und in Betreuungseinrichtungen vor Ort eingesetzt.

Das Personal in der Zentralstelle hatte u.a. Rechts- und Grundsatzangelegenheiten der Grundversorgung, die Abrechnung und Kontrolle sowie Koordinierungsaufgaben mit den Ländern durchzuführen. Das in den Betreuungseinrichtungen eingesetzte Personal hatte im Wesentlichen die Leitung und Verwaltung der Betreuungseinrichtung wahrzunehmen, die vertragskonforme Leistungserbringung des mit der Betreuung beauftragten externen Dienstleisters sicherzustellen und eigenverantwortlich die abzurechnenden Leistungen zu kontrollieren.

Ab 2016 richtete das Innenministerium Landesleitungen zur Entlastung der Bediensteten der Abteilung Bundesbetreuung in der Zentralstelle und als Schnittstelle zwischen diesen und den Betreuungseinrichtungen ein.

Die folgende Abbildung zeigt den Personaleinsatz in der Abteilung Bundesbetreuung in Vollzeitäquivalenten (**VZÄ**) (ohne Karenzierte, Verwaltungspraktikantinnen und -praktikanten, Lehrlinge, Zivildienstler und Leiharbeitskräfte) in der Zentralstelle, Verwaltung und Koordination sowie in den Betreuungseinrichtungen in den Jahren 2013 bis 2020:

Abbildung 7: Entwicklung des Personaleinsatzes in der Abteilung Bundesbetreuung



Stichtag 1. Juli 2013, danach jeweils 1. Jänner

Quelle: BMI; Darstellung: RH

Als Konsequenz steigender Asylantragszahlen errichtete das Innenministerium ab 2014 zusätzliche Betreuungseinrichtungen und erhöhte den Personaleinsatz sowohl in der Zentralstelle als auch in den Betreuungseinrichtungen. Ende Dezember 2020 hatte die Abteilung Bundesbetreuung – nach einer unterjährigen Personalaufstockung aufgrund einer Geschäftseinteilungsänderung und Überleitung von 90,50 VZÄ in die BBU GmbH Anfang Dezember – einen Personalstand von 49,50 VZÄ. Die durch die Betriebsaufnahme der BBU GmbH erforderlich gewordene Anpassung der Geschäftseinteilung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen.

Von 2014 bis 2020 beschäftigte das Innenministerium in der Zentralstelle und in Betreuungseinrichtungen zusätzlich Leiharbeitskräfte. In der Betreuungseinrichtung Ost – Traiskirchen waren 2014 und 2015 20 bzw. 21 Personen zur Aufrechterhaltung der Versorgungsleistungen eingesetzt. Der Grund war die von der Bezirkshauptmannschaft Baden Ende Juli 2014 mit Bescheid verhängte Aufnahmesperre. Das Innenministerium richtete in der Folge vorübergehend eine getrennte „Betreuungsstelle BMI“ mit eigenen Versorgungsstrukturen ein. Zwischen 2016 und 2020 waren zwischen einer und vier Personen (in Betreuungseinrichtungen und in der Zentralstelle) eingesetzt. Die Kosten im gesamten Zeitraum betragen insgesamt 1,27 Mio. EUR.

(2) Das Innenministerium legte je nach Funktion einer Betreuungseinrichtung (Verteilerquartier, Betreuungsstelle, Sonderbetreuungsstelle) und gestaffelt nach Kapazitäten Personalschlüssel fest. Diese wurden auf Basis von Erfahrungswerten in den schon vor der Migrationskrise 2015/16 bestehenden Betreuungseinrichtungen Nord – Bad Kreuzen, Ost – Traiskirchen, Süd – Reichenau an der Rax und West – Thalham errechnet.

Der Personalstand in den einzelnen Betreuungseinrichtungen des Bundes entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie in nachstehender Tabelle dargestellt. Die nach 2013 in Betrieb genommenen Betreuungseinrichtungen sind nach dem Datum des Vertragsabschlusses gereiht. Nicht enthalten sind Betreuungseinrichtungen, denen das Innenministerium zu keinem Zeitpunkt eigenes Personal zugewiesen hatte.⁴¹

⁴¹ Erstaufnahmestelle Flughafen, Wohnungen Oberösterreich, Erdberg, Spittelau, Arena Nova, HTL Linz, Gabčíkovo, Unterpremstätten, Schwarzlsee, Halle Burgenland, Potzneusiedl, Bruckneudorf



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Tabelle 14: Personaleinsatz des Bundesministeriums für Inneres in den Betreuungseinrichtungen des Bundes

Anzahl	Betreuungseinrichtung	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		in Vollzeitäquivalenten am 1. Jänner (2013 am 1. Juli)							
1	West – Thalham	3	3	4	4	4	5	6	5
2	Ost – Traiskirchen	11	11	14	19	21	21	23	20
3	Süd – Reichenau an der Rax	1	1	1	1	1	1	1	2
4	Nord – Bad Kreuzen	4	4	4	5	6	6	6	6
5	Niederösterreich – Mödling	–	–	–	2	2	2	–	–
6	Mitte – Wien, Nußdorfer Straße	1	1	1	5	3	3	3	–
7	Oberösterreich – Gallspach	–	–	–	2	2	2	2	–
8	Steinhaus	–	–	–	3	3	3	3	–
9	Magdeburg	–	–	–	2	–	–	–	–
10	Salzburg – Gaisberg	–	–	–	3	3	2	2	–
11	Klingenbach	–	–	–	1	1	1	–	–
12	Tirol/Vorarlberg – Innsbruck	–	–	–	4	2	3	3	–
13	Kärnten – Ossiach	–	–	–	7	2	3	3	3
14	Hörsching	–	–	–	2	1	–	–	–
15	Fehring	–	–	–	3	–	–	–	–
16	Schwarzenberg	–	–	–	3	–	–	–	–
17	Finkenstein	–	–	–	3	2	2	–	–
18	Althofen	–	–	–	3	2	2	2	–
19	Mondsee	–	–	–	2	2	1	–	–
20	Salzkammergut	–	–	–	2	2	2	1	–
21	Steyregg	–	–	–	2	2	2	–	–
22	Korneuburg	–	–	–	2	2	–	–	–
23	Linz	–	–	–	2	1	2	–	–
24	Leoben	–	–	–	4	2	2	–	–
25	Klagenfurt	–	–	–	4	4	4	–	–
26	Wörthersee	–	–	–	3	4	3	4	4
27	Frankenburg	–	–	–	1	2	–	–	–
28	Graz–Andritz	–	–	–	1	2	2	2	2
29	Tirol – Fieberbrunn	–	–	–	2	2	2	3	3
30	Villach	–	–	–	1	2	3	–	–
31	Bergheim	–	–	–	–	3	3	3	3
32	Steiermark – Graz Puntigam	–	–	–	–	2	2	1	–
33	Schwechat	–	–	–	–	–	2	3	3
34	ASFINAG ¹	–	–	–	3	–	–	–	–
Summe		20	20	24	101	87	86	71	51

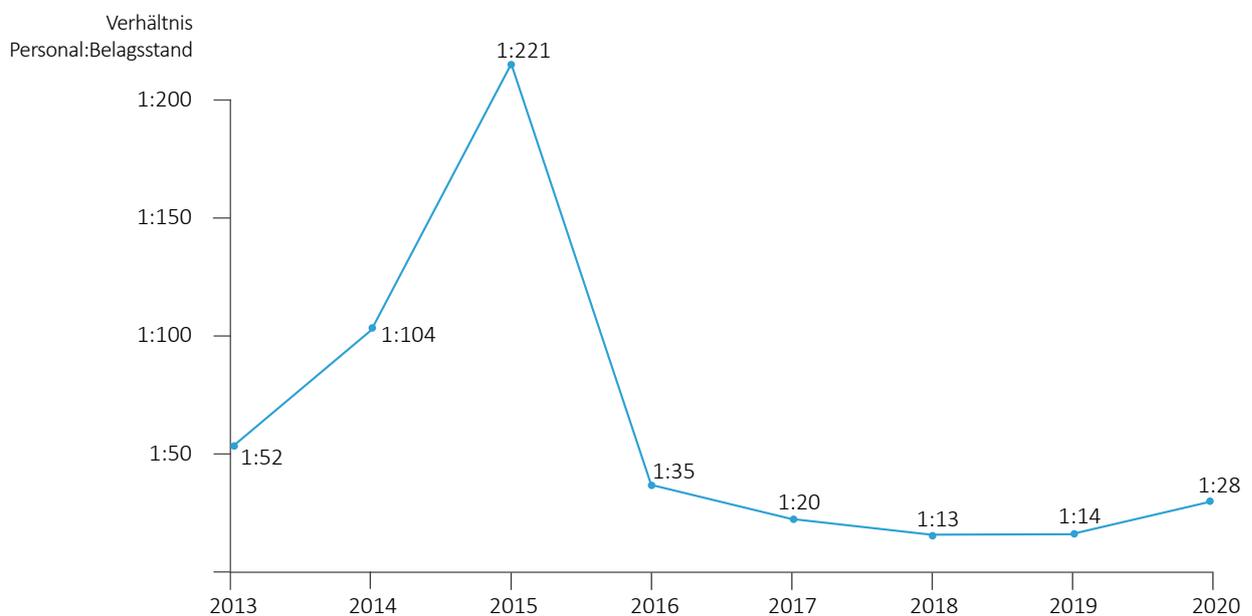
¹ keine Betreuungseinrichtung des Bundes, sondern eine vom Land Salzburg zur Verfügung gestellte Liegenschaft (ehemalige Autobahnmeisterei), die während der Migrationskrise 2015/16 als Notquartier für Transitflüchtlinge genutzt wurde

Quelle: BMI

In den Betreuungseinrichtungen führte die Betreuung ein externer Dienstleister durch. Dennoch hatte der Belagsstand der Betreuungseinrichtungen unmittelbar Auswirkungen auf den Arbeitsaufwand und die Tätigkeiten des vom Innenministerium dort eingesetzten Personals.

Der RH stellt als Näherungswert in der folgenden Abbildung das bundesweite Verhältnis von Personal in VZÄ (ohne Karenzierte, Verwaltungspraktikantinnen und –praktikanten, Lehrlinge, Zivildienstler und Leiharbeitskräfte) in den Betreuungseinrichtungen zum jährlichen durchschnittlichen Belagsstand dar:

Abbildung 8: Entwicklung des Verhältnisses von Personal des Bundesministeriums für Inneres zu Belagsstand in Betreuungseinrichtungen des Bundes



Stichtag 1. Juli 2013, danach jeweils 1. Jänner

Quelle: BMI; Darstellung: RH

Wie die Abbildung zeigt, war im Juli 2013 eine Bedienstete bzw. ein Bediensteter für die Verwaltung und Administration von Leistungen für durchschnittlich 52 Personen eingesetzt. Im Jahr 2015 stieg diese Zahl massiv an (1:221) und spiegelte damit die Krisensituation wider; 2016 war das Verhältnis Personal zu Belagsstand stark gesunken und pendelte sich bis 2020 auf kontinuierlich niedrigem Niveau ein. Mit 1. Dezember 2020 wurde das in den Betreuungseinrichtungen eingesetzte Personal in die BBU GmbH übergeleitet.

Ab 2017 war das Innenministerium bestrebt, jenen Bediensteten, die von Stilllegungen bzw. der geringeren Belegung von Betreuungseinrichtungen betroffen waren, entsprechend ihrer Kenntnisse andere Aufgaben zuzuweisen. Die Abteilung Bundesbetreuung hatte im Zuge organisationsrechtlicher Änderungen 2016, 2019 und 2020

zusätzliche Aufgaben, wie Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten im Grundversorgungsbereich, Miet- und Pachtangelegenheiten in Bezug auf die Betreuungseinrichtungen, die Leistungskontrolle Grundversorgung und Angelegenheiten im Zusammenhang mit der BBU GmbH, erhalten. Demnach wurden Bedienstete für Aufgabenbereiche in der Zentralstelle, z.B. bei der Abrechnung und Prüfung der Grundversorgungskosten, für Statistik, Datenbereinigung, Controlling und für den Aufbau der BBU GmbH sowie in Betreuungseinrichtungen für die Abwicklung administrativer und technischer Angelegenheiten eingesetzt.

- 36.2 Der RH hielt fest, dass das Innenministerium auf die steigenden Asylantragszahlen auch personell reagierte und verstärkt Ressourcen zur Abwicklung der Bundesbetreuung einsetzte. Allerdings war der Personaleinsatz vor allem am Höhepunkt der Migrationskrise 2015/16 nach Ansicht des RH zu gering. Er merkte weiters an, dass das Innenministerium nach Abflauen der Migrationskrise 2015/16 Schritte setzte, das Personal in den Betreuungseinrichtungen zu verringern bzw. für andere Aufgaben einzusetzen. Allerdings gelang dies nicht in einem dem Abbau von Kapazitäten sowie dem sinkenden Belagsstand in den Betreuungseinrichtungen entsprechenden Ausmaß.

Der RH empfahl dem Innenministerium, den Personalbedarf für die Bundesbetreuung von Asylwerbenden unter Berücksichtigung von Migrationsbewegungen regelmäßig zu erheben sowie eine stabile und möglichst flexible Personalstruktur sicherzustellen.

- 36.3 Das Innenministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Kenntnis. Darüber hinaus hielt es fest, dass es in der Vergangenheit – vor allem in Krisenzeiten – mit der Situation konfrontiert gewesen sei, einen geordneten und rechtsstaatlichen Vollzug sowie ein qualitativ hochwertiges Management in den Bereichen Asyl, Fremdenwesen und legaler Migration und auch eine tragfähige Personalstruktur im Bereich der Grundversorgung sicherstellen zu müssen. Steuerungsmöglichkeiten (wie etwa durch Dienstzuteilungen oder Versetzungen) beim Personal bestünden überdies im Rahmen des gesamten Innenministeriums.

Aufgrund der Einrichtung der BBU GmbH sei bereits die Möglichkeit geschaffen, eine weitgehend flexible Personalstruktur auf operativer Ebene sicherzustellen und dadurch auch kurzfristig auf geänderte Anforderungen, die sich etwa aufgrund der jeweiligen Entwicklungen im Bereich der Migration ergeben würden, reagieren zu können. Daher werde die vorliegende Empfehlung bereits umgesetzt.

Maßnahmen im Zuge der COVID–19–Pandemie

- 37.1 Die im Jahr 2020 aufgetretene COVID–19–Pandemie hatte auch Auswirkungen auf die Bundesbetreuung. Das Innenministerium setzte ab Jänner 2020 erste Maßnahmen in Betreuungseinrichtungen. Es entwickelte seine Vorgehensweise laufend weiter und erließ entsprechende Handlungsanweisungen sowohl intern als auch gegenüber dem mit der Betreuung beauftragten externen Dienstleister.

Maßnahmen waren etwa:

- tägliches Monitoring zur Risikoeinschätzung,
- lockere Belegungsstruktur in den Betreuungseinrichtungen, somit Reduktion der Kapazitäten um 25 % sowie Schaffung separater Betreuungseinrichtungen zur Selbstisolation nach Asylantragstellung (Betreuungseinrichtungen Bergheim, Kärnten – Ossiach, Schwechat und Teile der Betreuungseinrichtung Süd – Reichenau an der Rax),
- seit Juni 2020 PCR–Testungen bei Neuaufnahme in Betreuungseinrichtungen auch ohne Vorliegen eines konkreten Verdachts in Kooperation mit der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (**AGES**),
- Entwicklung eines Kriterienkatalogs für Überstellungen⁴² in die Länder.

Das Innenministerium verwertete das Feedback und Vorschläge von dem mit der Betreuung beauftragten externen Dienstleister. Darüber hinaus fanden ab März 2020 im 14–tägigen Rhythmus Videokonferenzen mit den Ländern statt, um die gemeinsame Vorgehensweise abzustimmen.

Ab November 2020 entwickelte das Innenministerium seine Teststrategie weiter. Es führte ein Ampelsystem zur Einteilung der Asylwerbenden ein und setzte vor Überstellungen Antigen–Schnelltests ein. Darüber hinaus startete es ab Dezember 2020 in Kooperation mit der AGES in der Betreuungseinrichtung Ost – Traiskirchen einen Pilotversuch unter Anwendung eines neuen Testverfahrens als Ersatz für PCR–Tests und richtete ein Labor für die entsprechenden Auswertungen ein.

Aufgrund reduzierter Kapazitäten und Nutzungseinschränkungen (z.B. durch Anordnungen der Gesundheitsbehörde) war es notwendig, drei Betreuungseinrichtungen wieder zu reaktivieren.

Bis Mitte Jänner 2021 hatte das Innenministerium in den Betreuungseinrichtungen 19.218 Testungen von Asylwerbenden durchgeführt.

⁴² z.B. bei Vorliegen relevanter Verdachtsmomente keine Überstellung oder Überstellungen ausschließlich in kleinen Einheiten

Das Innenministerium hatte mit Ende des Jahres 2020 insgesamt 7,41 Mio. EUR für Maßnahmen in den Betreuungseinrichtungen im Zusammenhang mit COVID-19 ausgegeben.

Mit der Betreuung in den reaktivierten Betreuungseinrichtungen Villach und Mitte – Wien, Nußdorfer Straße beauftragte das Innenministerium bis November 2020 den auch in den übrigen Betreuungseinrichtungen tätigen externen Dienstleister auf Grundlage der Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2011. Mit Dezember 2020 übernahm die BBU GmbH die Betreuung in allen Betreuungseinrichtungen des Bundes.

- 37.2 Der RH anerkannte, dass das Innenministerium in Abstimmung mit den Ländern und dem mit der Betreuung beauftragten externen Dienstleister frühzeitig Maßnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung von COVID-19 in Betreuungseinrichtungen setzte und laufend dem aktuellen Wissensstand anpasste. Der RH stellte darüber hinaus fest, dass das Innenministerium für den Bereich der Bundesbetreuung zwar keine eigene COVID-19-Strategie hatte, aber Maßnahmen konzeptiv und nachvollziehbar weiterentwickelte.

Die für die Betreuung in den reaktivierten Betreuungseinrichtungen getroffene Lösung erachtete er als zweckmäßig. Mit der Beauftragung des auch in den übrigen Betreuungseinrichtungen tätigen Dienstleisters konnte eine adäquate Betreuung bis zur Übernahme durch die BBU GmbH mit Dezember 2020 sichergestellt werden.

Der RH empfahl dem Innenministerium, die Maßnahmen in Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie laufend zu evaluieren sowie entsprechend dem aktuellen Wissensstand und den jeweiligen Gegebenheiten weiterzuentwickeln und anzupassen.

- 37.3 Laut Stellungnahme des Innenministeriums werde diese Empfehlung bereits umgesetzt. So würden die im Bereich der Betreuungseinrichtungen gesetzten Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19 laufend im Hinblick auf die geltende Rechtslage bzw. die Anforderungen der Infektionslage evaluiert. Zur konkreten Maßnahmensetzung erfolge eine enge Abstimmung mit der AGES sowie der im Innenministerium für Gesundheitsangelegenheiten zuständigen Abteilung. Anlässlich der 14-tägigen Videokonferenzen mit den Mitgliedern des Bund-Länder-Koordinationsrats finde zudem ein regelmäßiger Austausch mit den Partnern der Grundversorgung zur aktuellen COVID-19-Lage im Bereich der Grundversorgung bzw. zu in diesem Zusammenhang gesetzten Maßnahmen statt.

Prüfungsverlangen an den RH – Beantwortung der Fragen

38 Der RH überprüfte gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes-Verfassungsgesetz aufgrund eines Verlangens gemäß § 99 Abs. 2 Geschäftsordnungsgesetz 1975 der Abgeordneten Kickl, Zanger und weiterer Abgeordneter vom 27. Februar 2020 (291/A) die Gebarung des Bundesministeriums für Inneres hinsichtlich der Bereiche Grundversorgung und Bundesbetreuung. Der Antrag enthielt einen Katalog von 29 Fragen, deren Beantwortung die Überprüfung insbesondere umfassen sollte. Dabei werden die inhaltlich zusammenhängenden Fragen

- 1, 4, 5, 6, 7, 10, 17 und 23,
- 15, 16, 20, 21, 28 und 29,
- 18, 19 und 22 sowie
- 7, 26 und 27

jeweils blockweise gemeinsam beantwortet.

1. *„Welche Miet- und Pachtangelegenheiten im Zusammenhang mit Bundesbetreuungseinrichtungen gab es seit 2013 im Bundesministerium für Inneres?“*

4. *„Welche (Unter-)Miet-, Pacht- und Leihverträge wurden im Zusammenhang mit Bundesbetreuungseinrichtungen abgeschlossen?“*

5. *„Wieviele davon sind noch aufrecht?“*

6. *„Welche Bundesbetreuungseinrichtungen wurden aufgelassen?“*

7. *„Welche Bundesbetreuungseinrichtungen wurden nur ‚stillgelegt‘, verursachten aber noch Kosten?“*

10. *„Wer waren die einzelnen Vertragspartner?“*

17. *„Wie gestaltete sich die Nutzungsdauer bzw. Laufzeit der einzelnen Verträge?“*

23. *„Wie stellt sich die derzeitige Nutzung der einzelnen Bundesbetreuungseinrichtungen dar?“*



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

In nachstehender Tabelle sind alle Betreuungseinrichtungen des Bundes, zu denen das Innenministerium ab 2013 neue Vereinbarungen traf, gereiht nach dem Datum des Vertragsabschlusses dargestellt. Weiters enthält die Tabelle Angaben zu Vertragspartnern (davon 20 natürliche und juristische Personen, die nicht der Prüfungszuständigkeit des RH unterliegen), zur Vertragsart, zur Vertragsdauer sowie zum Status bzw. der Nutzung im Dezember 2020. (TZ 8)

Tabelle 15: Betreuungseinrichtungen des Bundes (Vertragsabschluss seit 2013)

Anzahl	Betreuungseinrichtung	Vertragspartner	Vertragsart	Objektart	Vertragsabschluss (–beginn)	Vertragsende mit	Status Dezember 2020
1	Oberösterreich – Gallspach	Privatperson	Mietvertrag ¹	Gebäude	30. Juli 2014 (31. Juli 2014)	31. Dezember 2019	aufgelassen
2	Steinhaus	privates Unternehmen	Mietvertrag ¹	Gebäude (Hotel)	30. September 2014 (1. Oktober 2014)	laufend	stillgelegt
3	Erdberg	ARE	Mietvertrag (unterbrochen, zwei Zeiträume)	Gebäude	26. November 2014 (29. September 2014) 31. Juli 2015 (14. Mai 2015)	31. Jänner 2015 bzw. 31. Dezember 2015	aufgelassen
4	Spittelau	BIG	Nutzungsvereinbarung	Gebäude	4. Dezember 2014 (1. Oktober 2014)	31. Jänner 2015	aufgelassen
5	Magdeburg	BMLVS	Verwaltungsübereinkommen	Gebäude	22. Dezember 2014 (1. Dezember 2014)	31. Dezember 2016	aufgelassen
6	Salzburg – Gaisberg	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude (Hotel)	10. Februar 2015 (10. Februar 2015)	laufend	stillgelegt
7	Arena Nova	privates Unternehmen ²	Nutzungsvereinbarung	Halle	19. Juni 2015 (19. Juni 2015)	30. August 2015	aufgelassen
8	HTL Linz	BMBF	Überlassungsvereinbarung	Turnsaal	9. Juli 2015 (11. Juli 2015)	4. September 2015	aufgelassen
9	Klingenbach	BIG	Mietvertrag	Gebäude	15. Juli 2015 (3. September 2015)	laufend	aktiv (reaktiviert)
10	Tirol/Vorarlberg – Innsbruck	BIG	Nutzungsvereinbarung	Containeranlage	17. Juli 2015 (22. Juli 2015)	30. April 2019	aufgelassen
11	Gabčíkovo	Slowakische Republik	Memorandum of Understanding	Beistellung Vertragspartner	21. Juli 2015 (21. Juli 2015)	20. Juli 2017 ³	aufgelassen
12	Kärnten – Ossiach	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude	8. August 2015 (8. August 2015)	laufend	aktiv
13	Hörsching	BMLVS	Verwaltungsübereinkommen	Grundstück für Container	12. August 2015 (10. August 2015)	30. Juni 2017	aufgelassen
14	Fehring	BMLVS	Verwaltungsübereinkommen	Gebäude	12. August 2015 (1. September 2015)	31. August 2016	aufgelassen
15	Schwarzenberg	BMLVS	Verwaltungsübereinkommen	Grundstück für Container	14. August 2015 (17. August 2015)	30. Juni 2017	aufgelassen



Anzahl	Betreuungseinrichtung	Vertragspartner	Vertragsart	Objektart	Vertragsabschluss (-beginn)	Vertragsende mit	Status Dezember 2020
16	Finkenstein	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude	15. August 2015 (1. September 2015)	laufend	stillgelegt
17	Althofen	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude und Grundstück für Container	17. August 2015 (6. August 2015)	31. Dezember 2019	aufgelassen
18	Mondsee	Land Oberösterreich	Zuweisung Standort	Grundstück für Container	21. August 2015 (21. August 2015)	laufend	stillgelegt
19	Salzkammergut	Land Oberösterreich	Zuweisung Standort	Grundstück für Container	21. August 2015 (21. August 2015)	laufend	stillgelegt
20	Steyregg	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude	27. August 2015 (1. Oktober 2015)	laufend	stillgelegt
21	Korneuburg	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude	25. August 2015 (1. September 2015)	laufend	stillgelegt
22	Linz	ARE	Mietvertrag ⁴	Gebäude	17. August 2015 (1. Oktober 2015)	30. Juli 2019	aufgelassen
23	Unterpremstätten	privates Unternehmen	Mietvertrag	Halle	14. Oktober 2015 (9. Oktober 2015)	31. März 2016	aufgelassen
24	Schwarzlsee	privates Unternehmen	Mietvertrag	Halle	14. Oktober 2015 (14. Oktober 2015)	31. März 2016	aufgelassen
25	Halle Burgenland	Stadt Eisenstadt	Bittleihvertrag	Halle	16. Oktober 2015 (16. Oktober 2015)	20. November 2015	aufgelassen
26	Leoben	privates Unternehmen	Mietvertrag	Halle	16. Oktober 2015 (1. November 2015)	laufend	stillgelegt
27	Potzneusiedl	privates Unternehmen	Mietvertrag	Containeranlage	23. Oktober 2015 (1. November 2015)	31. März 2017	aufgelassen
28	Klagenfurt	privates Unternehmen	Mietvertrag	Halle	3. November 2015 (1. November 2015)	31. Oktober 2020	aufgelassen
29	Wörthersee	privates Unternehmen	Mietvertrag	Halle	24. November 2015 (24. November 2015)	laufend	stillgelegt
30	Frankenburg	Privatperson	Mietvertrag	Halle	24. November 2015 (24. November 2015)	laufend	stillgelegt
31	Graz-Andritz	privates Unternehmen	Mietvertrag	Wohnungen	7. November 2015 (7. Dezember 2015)	laufend	aktiv
32	Bruckneudorf	BMLVS	Verwaltungsübereinkommen	Grundstück für Container	23. Dezember 2015 (1. Jänner 2016)	31. Dezember 2016	aufgelassen
33	Tirol – Fieberbrunn	Land Tirol	Untermietvertrag	Gebäude	17. Februar 2016 ⁵ (1. Juli 2014)	laufend	aktiv
34	Villach	Stadt Villach	Untermietvertrag	Grundstück für Container	9. März 2016 (1. April 2016)	laufend	aktiv (reaktiviert)
35	Bergheim	privates Unternehmen	Mietvertrag	Gebäude	22. April 2016 (22. April 2016)	laufend	aktiv



Anzahl	Betreuungseinrichtung	Vertragspartner	Vertragsart	Objektart	Vertragsabschluss (–beginn)	Vertragsende mit	Status Dezember 2020
36	Steiermark – Graz Puntigam	städtisches Unternehmen	Leihvertrag	Grundstück für Con- tainer	7. Juli 2016 (21. November 2016)	laufend	stillgelegt
37	Schwechat	privates Unternehmen ⁶	Mietvertrag	Container- anlage	17. Oktober 2017 (17. Oktober 2017)	laufend	aktiv

ARE = Austrian Real Estate GmbH

Quelle: BMI; Zusammenstellung: RH

BIG = Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.

BMBF = Bundesministerium für Bildung und Frauen

BMLVS = Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport

HTL = Höhere Technische Bundeslehranstalt

¹ Vertrag vorerst über den mit der Betreuung beauftragten externen Dienstleister, Übernahme Mietvertrag durch Bundesministerium für Inneres im September 2015 (Gallspach) bzw. Juli 2020 (Steinhaus). In der Betreuungseinrichtung Steinhaus hatte das Bundesministerium für Inneres schon vor Beginn des Mietvertrags im Zeitraum 7. bis 30. September 2014 Asylwerbende auf Basis einer Rahmenvereinbarung mit der späteren Vermietergesellschaft gegen Verrechnung von Pro-Kopf-Tagsätzen (Unterkunft und Verpflegung) untergebracht.

² Vertragspartner war eine zu 100 % im Eigentum einer Genossenschaft stehende Betriebsgesellschaft mit beschränkter Haftung; diese wird in den folgenden Ausführungen unter den Begriff privater Vertragspartner subsumiert.

³ Memorandum of Understanding mit Laufzeit von zwei Jahren, tatsächliche Beendigung der Belegung und Betreuung mit März 2017

⁴ vom 1. Oktober 2015 bis 30. Juni 2016 Nutzungsvereinbarung (mietfrei, nur Betriebskosten), danach Mietvertrag

⁵ schriftlicher Vertrag rückwirkend geschlossen

⁶ Vertragspartner war eine Aktiengesellschaft, an der zwei Länder mit jeweils 20 % beteiligt waren; diese wird in den folgenden Ausführungen unter den Begriff privater Vertragspartner subsumiert.

Weiters schloss das Innenministerium im Dezember 2015 mit einer Privatperson einen unbefristeten Mietvertrag für ein Hotel in Schiefing. Die geplante Einrichtung einer Betreuungseinrichtung kam nicht zustande. **(TZ 8)**

Im Zusammenhang mit der Errichtung von Containeranlagen auf den in der Tabelle aufgelisteten Grundstücken kaufte das Innenministerium die erforderlichen Container über Rahmenvereinbarungen der Bundesbeschaffung GmbH (**BBG**) an. **(TZ 8)**

Das Innenministerium schloss ab 2014 insgesamt 37 Verträge (ohne Schiefing) im Zusammenhang mit der Eröffnung neuer Betreuungseinrichtungen des Bundes. Der überwiegende Teil davon, nämlich 19, betraf private Vertragspartner, fünf Verträge wurden mit der BIG bzw. ARE, ebenfalls fünf mit dem damaligen Verteidigungsministerium, sieben mit anderen öffentlichen Stellen (Bund, Länder, Gemeinden, städtisches Unternehmen) und einer mit der Slowakischen Republik (Memorandum of Understanding) geschlossen. **(TZ 8)**

In 23 Fällen handelte es sich um Mietverträge (davon zwei Untermietverträge), in fünf Fällen um Verwaltungsübereinkommen, in vier Fällen um Nutzungs- bzw. Überlassungsvereinbarungen sowie in jeweils einem Fall um einen unentgeltlichen Leihvertrag (städtisches Unternehmen Graz) und eine Bittleihe (Stadt Eisenstadt). Zwei Grundstücke stellte das Land Oberösterreich dem Innenministerium im Rahmen einer Zuweisung nach der Oberösterreichischen Unterbringungs-Sicherstellungsverordnung⁴³ kostenfrei – für die Aufstellung von Containeranlagen – zur Verfügung.

⁴³ LGBl. 90/2015

Weiters übernahm die Slowakische Republik auf Grundlage eines Memorandum of Understanding die Verpflichtung zur Bereitstellung von Unterkünften. (TZ 8)

Mit Dezember 2020 waren sieben der 37 neuen Betreuungsstellen aktiv für diesen Zweck genutzt (davon drei im Zuge der COVID-19-Pandemie reaktiviert), 19 waren geschlossen und die jeweiligen Verträge beendet. Insgesamt elf Betreuungseinrichtungen waren bei aufrechtem Vertragsverhältnis stillgelegt, drei davon nutzte das Innenministerium als Depot. (TZ 8)

2. „Wie gestaltete sich die Objektsuche von Bundesbetreuungseinrichtungen?“

Angebote für Objekte der Bundesbetreuung langten grundsätzlich auf unterschiedlichen Wegen ein. Für die Suche von Objekten startete das Innenministerium während der Migrationskrise 2015/16 einen Aufruf über die Website, die Abteilung Bundesbetreuung nahm Angebote über die Hotline des in der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit angesiedelten Einsatz- und Koordinationscenters oder durch ein Online-Formular entgegen. Die Abteilung Bundesbetreuung richtete im August 2015 eine Objektdatenbank ein, um die Vielzahl an Angeboten effizienter abarbeiten zu können. Darin wurden angebotene Objekte eingetragen und auf ihre grundsätzliche Eignung bewertet, wobei die meisten nicht für die Unterbringung von Asylwerbenden geeignet waren. (TZ 13)

Das Innenministerium setzte ab Sommer 2015 sogenannte Single Points of Contact (**SPOC**) in den Ländern als Kontaktstelle vor Ort ein. Diese waren bei den Landespolizeidirektionen eingerichtet und führten bei potenzieller Eignung auch Ersteinschätzungen anhand von standardisierten Checklisten durch.

Im August 2015 richtete das Innenministerium eine „Besondere Aufbauorganisation“ mit einem Koordinierungsstab gemäß der Richtlinie für die Sicherheitsexekutive in besonderen Lagen ein. Dieser Stab nahm auch Angebote entgegen, bewertete diese und legte geeignete Angebote der Abteilung Bundesbetreuung zur Entscheidung über eine allfällige Anmietung bzw. zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen vor. (TZ 13)

Für die Suche und Auswahl der ab Ende 2014 in größerem Umfang erforderlich gewordenen zusätzlichen Betreuungseinrichtungen erstellte das Innenministerium auf Grundlage der Erfahrungen aus früheren Besichtigungen Checklisten getrennt nach Gebäuden und Grundstücken. Anhand dieser prüfte es, ob bestimmte Grundvoraussetzungen (z.B. Genehmigung im Sinn der Bauordnung, Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel), Anforderungen an die Grundausstattung (z.B. Mindestfläche pro Person, versperrbare Zimmer, ausreichende und geeignete Sanitäranlagen) und sonstige Eignungskriterien (z.B. Objektsicherheit, baulicher Zustand, Barrierefreiheit) vorlagen. (TZ 14)

Die Identifizierung infrage kommender Objekte aus dem Bereich des Verteidigungsministeriums (militärische Unterkünfte in Gebäuden und Freiflächen für Container) erfolgte in direkter Absprache zwischen den Kabinetten. Nach Feststellung der grundsätzlichen Eignung durch Bedienstete des Innenministeriums beauftragte die Abteilung Bundesbetreuung entsprechende Vertragsverhandlungen. (TZ 13)

Von anderen öffentlichen Stellen bot das Land Oberösterreich dem Innenministerium zwei Freiflächen (Salzkammergut und Mondsee) zur Errichtung von Containerdörfern unentgeltlich an. Die Stadt Villach stellte ein Grundstück bereit. Das Land Tirol bot dem Innenministerium eine vormalige Landesbetreuungseinrichtung zur Nutzung an. Weitere Objekte von öffentlichen Stellen betrafen zwei am Höhepunkt der Migrationskrise 2015/16 für kurze Zeit eingerichtete Notunterkünfte in Hallen. Die Feststellung der Eignung und Entscheidung für die Nutzung traf jeweils die Abteilung Bundesbetreuung. (TZ 13)

Der Ablauf der Objektsuche und –auswahl war zumindest in einem Drittel der Fälle aus den Akten nicht nachvollziehbar. (TZ 13)

3. „Wer führte die Eignungsprüfung bzw. Bewertung der Objekte für die Nutzung als Bundesbetreuungseinrichtungen durch?“

Eignungsprüfungen bzw. Bewertungen der in der Migrationskrise 2015/16 angebotenen Objekte führten sowohl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SPOC in den Landespolizeidirektionen, des Koordinierungsstabs als auch der Abteilung Bundesbetreuung durch. Die finale Entscheidung, ob das jeweilige Objekt geeignet war und mit dem Vermieter Vertragsverhandlungen zu führen waren, traf stets die Abteilung Bundesbetreuung. Einen diesbezüglichen standardisierten Prozess gab es zur Zeit der Migrationskrise 2015/16 nicht. (TZ 13)

8. „Wer war zuständig im BMI für die Verhandlung der Verträge?“

Im Innenministerium verhandelte die Vertragsinhalte mit Privaten federführend die Abteilung Bundesbetreuung. Zur Unterstützung bei der Vertragsgestaltung nahm diese zusätzlich juristisches Personal auf. Im September 2016 richtete das Innenministerium in der Abteilung Bundesbetreuung ein Referat für rechtliche Angelegenheiten und Grundsatzfragen ein. (TZ 15)

Für die von der BIG bzw. ARE angemieteten Objekte (sei es im Zuge des Generalmietvertrags aus dem Jahr 2001 oder auch während der Migrationskrise 2015/16) war federführend die Abteilung Raummanagement für die Vertragsverhandlungen zuständig. (TZ 15)

Für die Objekte des Verteidigungsministeriums erstellte die Abteilung Raummanagement des Innenministeriums gemeinsam mit der zuständigen Abteilung Infrastruktur im damaligen Verteidigungsministerium Entwürfe für Verwaltungsübereinkommen und finalisierte diese für die aktenmäßige Genehmigung. (TZ 15)

In die Vertragsverhandlungen waren regelmäßig die Finanzprokuratur, das Finanzministerium und das Kabinett der Bundesministerin für Inneres eingebunden. (TZ 15)

Die Entscheidungswege, die zum Vertragsabschluss führten, waren nicht aus den Akten ersichtlich und für den RH daher schwierig nachzuvollziehen. (TZ 15)

9. „Wer war zuständig für die Vertragsabschlüsse zur Nutzung als Bundesbetreuungseinrichtung?“

Von den 20 Mietverträgen (inklusive der nie in Betrieb gegangenen Betreuungseinrichtung Schiefeling), welche mit Privaten geschlossen wurden, unterzeichnete in 14 Fällen die Leitung der Abteilung Bundesbetreuung den Vertrag. Fünf Verträge unterzeichnete die Leitung der Gruppe Asyl, Migration. Im Fall der Betreuungseinrichtung Steinhaus mietete und unterzeichnete der mit der Betreuung beauftragte externe Dienstleister den Vertrag in eigenem Namen.⁴⁴ Das Innenministerium trat im Juli 2020 in diesen Vertrag ein. (TZ 15)

Bei 15 dieser 20 Verträge war für den RH auf dem Vertrag – aufgrund unleserlicher Unterschrift und mangels ergänzender Angabe des Namens oder der Funktionsbezeichnung – nicht ersichtlich, wer den Vertrag unterzeichnet hatte. Erst in Gesprächen mit dem Innenministerium konnte der RH dies nachvollziehen. (TZ 15)

11. „Wer im BMI war zuständig für die Vertragsgenehmigung jedes einzelnen Vertrages?“

Die ab 2013 geschlossenen Verträge genehmigte – nach Befassung der budgetrelevanten Stellen im Innenministerium – überwiegend die Abteilungsleitung Bundesbetreuung, wie die folgende Tabelle zeigt. Die Verwaltungsübereinkommen genehmigte und unterzeichnete in der Regel die Abteilungsleitung Raummanagement, in einem Fall die Leitung der Sektion Service und Kontrolle. Insgesamt teilte das Innenministerium mit, dass sich die Befugnisse für die Genehmigungen bzw. Unterzeichnungen aus den jeweils im Entscheidungszeitpunkt geltenden Geschäftseinteilungen des Innenministeriums ableiteten bzw. sich aus § 10 Abs. 2 Bundesministeriengesetz ergaben. (TZ 15)

⁴⁴ So auch im Fall der Betreuungseinrichtung Oberösterreich – Gallspach, für die das Innenministerium jedoch im Jahr 2015 einen eigenen Vertrag abschloss.

Tabelle 16: Genehmigung der Verträge ab 2013

Anzahl	Betreuungseinrichtung	aktenmäßige Genehmigung ¹
1	Erdberg	Leitung Sektion Service und Kontrolle
2	Klingenbach	Leitung Sektion Service und Kontrolle
3	Linz	Leitung Sektion Service und Kontrolle
4	Magdeburg	Leitung Sektion Service und Kontrolle
5	Spittelau	Leitung Sektion Service und Kontrolle
6	Tirol/Vorarlberg – Innsbruck	Leitung Sektion Service und Kontrolle
7	Korneuburg	Leitung Gruppe Asyl, Migration
8	Schwechat	Leitung Gruppe Asyl, Migration
9	Althofen	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
10	Bergheim	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
11	Finkenstein	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
12	Frankenburg	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
13	Graz–Andritz	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
14	Halle Burgenland	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
15	HTL Linz	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
16	Kärnten – Ossiach	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
17	Klagenfurt	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
18	Leoben	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
19	Oberösterreich – Gallsbach	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
20	Potzneusiedl	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
21	Salzburg – Gaisberg	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
22	Schiefling ²	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
23	Schwarzlsee	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
24	Steinhaus ³	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
25	Steyregg	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
26	Tirol – Fieberbrunn	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
27	Unterpremstätten	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
28	Villach	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
29	Wörthersee	Leitung Abteilung Bundesbetreuung
30	Arena Nova	Leitung Abteilung Raummanagement
31	Bruckneudorf	Leitung Abteilung Raummanagement
32	Fehring	Leitung Abteilung Raummanagement
33	Hörsching	Leitung Abteilung Raummanagement
34	Schwarzenberg	Leitung Abteilung Raummanagement
35	Steiermark – Graz Puntigam	Leitung Abteilung Raummanagement
36	Gabčíkovo	Beistellung durch Slowakische Republik

Anzahl	Betreuungseinrichtung	aktenmäßige Genehmigung ¹
37	Mondsee	Zuweisung vom Land Oberösterreich
38	Salzkammergut	Zuweisung vom Land Oberösterreich

HTL = Höhere Technische Bundeslehranstalt

Quelle: BMI

¹ nach Befassung der budgetrelevanten Stellen im Bundesministerium für Inneres und auf Basis der Geschäftsteilung

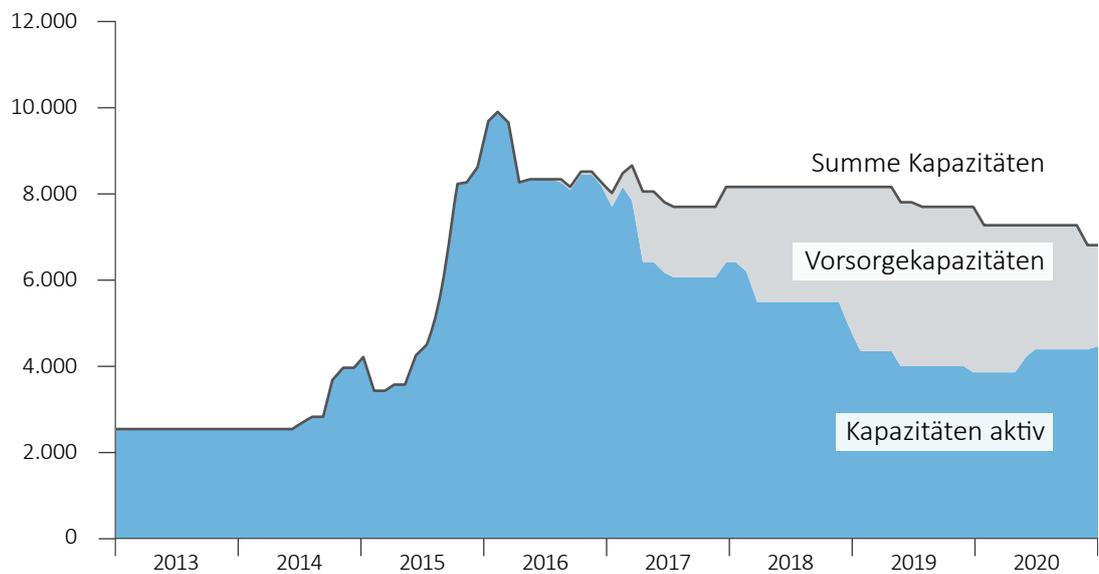
² vom Bundesministerium für Inneres nie als Betreuungseinrichtung genutzt

³ Bei diesem Objekt schloss der mit der Betreuung beauftragte externe Dienstleister als Mieter den Vertrag mit der Vermietergesellschaft ab; das Bundesministerium für Inneres ersetzte dem Mieter alle aus dem Vertrag entstandenen Kosten.

12. „Wie stellen sich die Belagsstände und Kapazitäten der Bundesbetreuungseinrichtungen seit 2013 dar?“

Die Unterbringungskapazitäten der Betreuungseinrichtungen des Bundes entwickelten sich im überprüften Zeitraum insgesamt sowie differenziert nach den aktiv genutzten und stillgelegten Einrichtungen wie folgt:

Abbildung 9: Entwicklung der Unterbringungskapazitäten



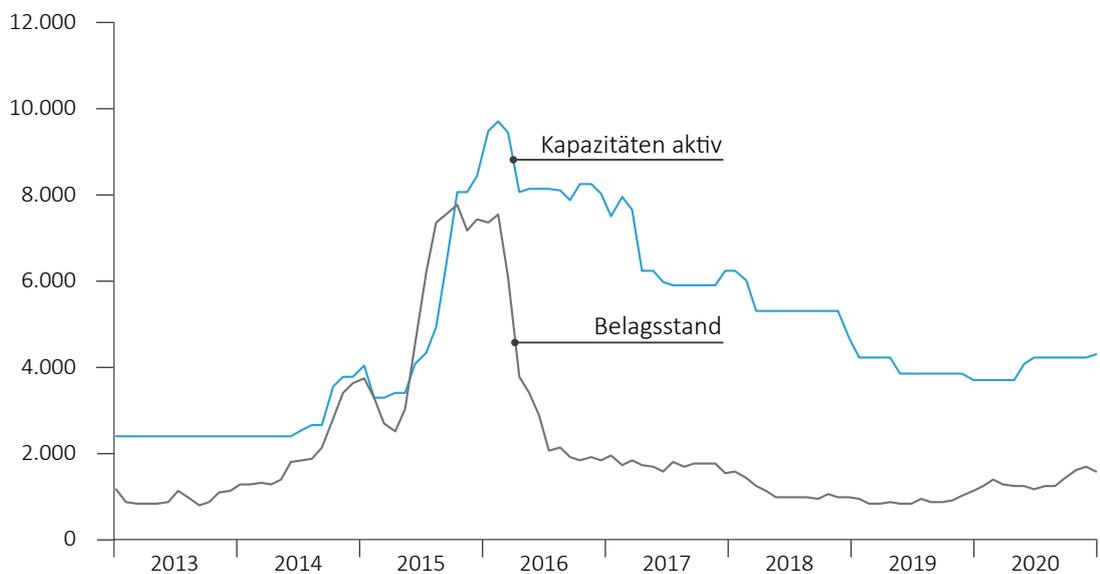
Quelle: BMI; Darstellung: RH

Das Innenministerium erhöhte die Unterbringungskapazitäten in Betreuungseinrichtungen von rd. 2.500 im Jahr 2013 vor allem im Zuge der Migrationskrise 2015/16 auf bis zu rd. 9.700 Anfang 2016. In der Folge reduzierte es die Kapazitäten kontinuierlich auf 6.628 im Dezember 2020. Davon befanden sich 4.354 Plätze in aktiven

Betreuungseinrichtungen, 2.274 Plätze standen als Vorsorgekapazität in stillgelegten Betreuungseinrichtungen zur Verfügung. (TZ 24)

Die Unterbringungskapazitäten in den aktiven Betreuungseinrichtungen entwickelten sich im Vergleich zu den Belagsständen (Anzahl der betreuten Personen) zum Monatsanfang im überprüften Zeitraum wie folgt:

Abbildung 10: Auslastung der aktiven Betreuungseinrichtungen des Bundes



Quelle: BMI; Darstellung: RH

Die Auslastung (Quotient aus Belagsstand zu aktiven Kapazitäten) bewegte sich vor 2014 zwischen 35 % und 50 %, erhöhte sich aber infolge der steigenden Asylantragszahlen auf 90 % im November 2014. Im Zuge der Migrationskrise 2015/16 lag der Belagsstand zwischen Juni und September 2015 vorübergehend über den vorhandenen Kapazitäten. Zur Bewältigung dieser Situation stellte das Innenministerium bei den Landespolizeidirektionen Notunterkünfte bereit. Im Laufe des ersten Halbjahrs 2016 sank die Auslastung rasch und in der Folge, bei gleichzeitiger Reduzierung der aktiven Kapazitäten, kontinuierlich weiter auf zwischen 20 % und 25 %. Im Jahr 2020 erhöhte sich die Auslastung aufgrund steigender Asylantragszahlen und der als Auswirkung der COVID-19-Pandemie längeren Verweildauer der betreuten Personen in der Bundesbetreuung auf bis zu 41 % im November 2020. (TZ 26)

13. *„Konnten Bundesbetreuungseinrichtungen wegen temporärer Kündigungsverzichte in Verträgen nicht aufgelassen werden?“*

Ja (TZ 16).

14. *„Wenn ja, welche und wer war dafür verantwortlich?“*

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Ende 2020) waren sechs Verträge aufgrund eines vom Innenministerium abgegebenen Kündigungsverzichts noch nicht kündbar. Fünf dieser Verträge genehmigte die Leitung der Abteilung Bundesbetreuung, einen Vertrag (Korneuburg) genehmigte die Leitung der Gruppe Asyl, Migration. Die betroffenen Betreuungseinrichtungen waren jene in Finkenstein (Kündigungsverzicht bis 2023), Graz–Andritz, Kärnten – Ossiach, Korneuburg (Kündigungsverzicht jeweils bis 2025), Salzburg – Gaisberg (Kündigungsverzicht bis 2026) und Steinhaus (Kündigungsverzicht bis 2029). Das Innenministerium nutzte die Objekte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung als aktive Betreuungseinrichtungen oder als Vorhaltekapazitäten. (TZ 15, TZ 23)

Im Jahr 2019 erkannte das Innenministerium – sofern angesichts des abgegebenen Kündigungsverzichts möglich – in Zusammenhang mit den Objekten in Korneuburg und Salzburg – Gaisberg ein Einsparungspotenzial in einem vorzeitigen Vertragsausstieg. Es verwies dabei auf den schlechten Gebäudezustand. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Mietverträge weiterhin unverändert aufrecht. Für das Objekt in Salzburg – Gaisberg versuchte das Innenministerium zur Zeit der Gebarungsüberprüfung, eine sofortige Auflösung des Mietvertrags zu erreichen. (TZ 16)

15. *„Wie waren die (Unter–)Miet–, Pacht– und Leihverträge im Zusammenhang mit Bundesbetreuungseinrichtungen jeweils ausgestaltet?“*

16. *„Gab es bei der Ausgestaltung der Verträge Unterschiede und wenn ja, welche und warum gab es Unterschiede?“*

20. *„Wie sahen die einzelnen Nutzungsvereinbarungen aus?“*

21. *„Gab es Unterschiede in den einzelnen Verträgen zu laufenden Kosten, Miete, Pacht, Betriebskosten, Erhaltung– und Instandhaltungskosten, etc. und wenn ja, warum?“*

28. *„Gab es Besonderheiten in einzelnen Verträgen wie zum Beispiel, dass es vertraglich untersagt ist, Auskünfte zur Dauer und zum Mietpreis zu erteilen, etc.?“*

29. „Wenn ja, warum wurde das vertraglich fixiert?“

Von 38 nach 2013 abgeschlossenen Verträgen (inklusive Schiefing) waren in 20 Fällen Private Vertragspartner, in 18 Fällen öffentliche Stellen. Die Tabelle 7 zeigt die für das Innenministerium wesentlichen Vertragsinhalte. (TZ 16)

Wie auch bei der Bestimmung des Mietzinses (siehe auch Beantwortung der Fragen 18, 19 und 22) spielten für die Ausgestaltung des Vertrags die Art der Betreuungseinrichtung (Notunterkunft, Sonderbetreuungsstelle etc.), der Objekttyp (Wohnung, Halle, Hotel, Grundstück für Container etc.), die Lage, die sonstigen Vertragsinhalte, vor der Nutzung notwendige Investitionen sowie die Verwendung des Objekts nach Ende des Mietverhältnisses eine Rolle. Vor allem waren aber die Anzahl der zur Verfügung stehenden adäquaten Unterbringungsmöglichkeiten zur Versorgung Asylwerbender (Angebot) und die Entwicklung der Anzahl von Personen in der Grundversorgung (zukünftige Nachfrage) maßgebend. (TZ 17)

Der RH stellte die neun Verträge, die aus seiner Sicht für den Bund wirtschaftlich nachteilige bzw. unübliche Vertragsinhalte oder Klauseln enthielten, in TZ 16 ausführlich dar. Zur Laufzeit bzw. den Kosten siehe auch die Beantwortung der Fragen 18, 19 und 22 sowie in Tabelle 15.

In einzelnen Verträgen übernahm das Innenministerium erhöhte Erhaltungs- oder Rückbauverpflichtungen (Bergheim, Kärnten – Ossiach, Oberösterreich – Gallspach, Salzburg – Gaisberg) oder verpflichtete sich zum (teilweisen) Ersatz einer Vorsteuerkorrektur beim Vermieter. (TZ 16)

Zwei der abgeschlossenen Verträge (Althofen und Salzburg – Gaisberg) enthielten Klauseln, die besagten, dass die Vertragsinhalte bzw. die durch die Erfüllung des Vertrags zugekommenen Informationen aus der Rechtssphäre der Vermietersgesellschaft streng vertraulich zu behandeln waren. Die Klauseln waren jeweils das Ergebnis individueller Verhandlungen. (TZ 16)

Die Unterschiede in der Vertragsgestaltung waren allein anhand der zuvor genannten Kriterien bzw. Einflussfaktoren für den RH nur bedingt nachvollziehbar. (TZ 18)

18. „Wie sah die Preisgestaltung der einzelnen Verträge aus?“

19. „Gab es diesbezüglich große Unterschiede und wenn ja, warum?“

22. „Entsprachen die Kosten der einzelnen Verträge der Ortsüblichkeit?“

Betreffend die Höhe des Mietzinses von Betreuungseinrichtungen bestanden im Innenministerium keine Vorgaben, z.B. in Form von Vergleichswerten oder Obergrenzen. So waren die vom Innenministerium für die Nutzung als Betreuungseinrichtung vereinbarten Mietzinse – wie auch die sonstigen Vertragsinhalte – das Ergebnis individueller Verhandlungen mit den Vermietern. Für das Innenministerium spielten dabei die Art der Betreuungseinrichtung (Notunterkunft, Sonderbetreuungsstelle etc.), der Objekttyp (Wohnung, Halle, Hotel, Grundstück für Container etc.), die Lage, die sonstigen Vertragsinhalte, vor der Nutzung notwendige Investitionen sowie die Verwendung des Objekts nach Ende des Mietverhältnisses eine Rolle. Vor allem waren aber die Anzahl der zur Verfügung stehenden adäquaten Unterbringungsmöglichkeiten zur Versorgung Asylwerbender (Angebot) und die Entwicklung der Anzahl von Personen in der Grundversorgung (zukünftige Nachfrage) maßgebend. Oberste Priorität für das Innenministerium war es nach eigener Angabe, jede auch nur vorübergehende Obdachlosigkeit von Asylwerbenden zu vermeiden. (TZ 17)

Die in die Vertragsverhandlungen involvierten Stellen – insbesondere das Finanzministerium – recherchierten objektspezifische Vergleichspreise und orientierten sich dabei am Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich oder vergleichbaren Auswertungen. (TZ 17)

Die Vergleichspreise und –parameter waren in der Regel jedoch nicht für die Beurteilung von Betreuungseinrichtungen geeignet. (TZ 17)

Die Finanzprokurator wies darauf hin, dass ein Vertragsabschluss fremdvergleichsfähig und budgetär sowie anhand der Kapazitätsplanung vertretbar sein müsse, es jedoch am wichtigsten sei, rechtzeitig eine ausreichende Anzahl an Unterkünften zu schaffen. Sie beurteilte außerdem den Kauf und Wiederverkauf nach Nutzung der Immobilien als die günstigste Vorgehensweise. Dieser standen jedoch insbesondere die Bestimmungen des Bundesministeriengesetzes entgegen. (TZ 17)

Nachdem das Finanzministerium Ende 2015 die Zustimmung zu einigen Vertragsabschlüssen aufgrund des ausverhandelten Mietzinses verweigert hatte, organisierte die Abteilung Bundesbetreuung einen Workshop zum Thema „Mietpreisbewertung für Unterkünfte hilfs- und schutzbedürftiger Fremder“. Dieser fand im März 2016 unter Einbindung der Abteilung I/3 Budget und Controlling des Innenministeriums, des Finanzministeriums, der Finanzprokurator und externer Experten statt. Ziel des Workshops war es, ein flexibles Berechnungsmodell für die Mietzinsverhandlungen

für zukünftige Betreuungseinrichtungen zu entwickeln, in dem Ab- und Zuschläge – je nach Eigenart der Objekte und der Verträge – berücksichtigt wurden. Dem Workshop folgend stellten zwei der externen Experten Modelle zur Berechnung von Quadratmeterpreisen zur Verfügung. In einem – ebenfalls im März 2016 stattgefundenen – Folgetermin stimmte das Innenministerium die Anwendung des für seine Zwecke geeigneteren Modells mit dem Finanzministerium und der Finanzprokuratur ab. Der Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich sollte dabei im Einzelfall zur Plausibilisierung herangezogen werden. Das Finanzministerium wies aber auch darauf hin, dass nicht nur die Fläche, sondern vielmehr auch die Kapazität der Betreuungseinrichtung relevant sei, um die Angemessenheit des Mietzinses beurteilen zu können. **(TZ 17)**

Das Innenministerium vereinbarte in den ab dem Jahr 2013 mit privaten Vertragspartnern abgeschlossenen Verträgen für dauerhaft genutzte Objekte monatliche Mietzinse zwischen 8.500 EUR (Oberösterreich – Gallspach, Kapazität: 120 Personen) und 47.573 EUR (Bergheim, Kapazität: 450 Personen). Mit der Vermietergesellschaft der Notunterkunft für bis zu 1.350 Personen in Unterpremstätten vereinbarte das Innenministerium einen monatlichen Mietzins von 340.000 EUR. **(TZ 18)**

Die folgende Tabelle zeigt den bei Vertragsabschluss vereinbarten monatlichen Mietzins im Verhältnis zur Kapazität der jeweiligen Betreuungseinrichtung, die Objektart und den mieterseitigen Kündigungsverzicht. Dargestellt sind die mit Privaten abgeschlossenen Verträge ab dem Jahr 2013 (mit Ausnahme jener, die Notunterkünfte betrafen), gereiht nach der Höhe des Mietzinses pro Kapazität:

Tabelle 17: Monatliche Mietzinse pro Kapazität und Kündigungsverzichte der Mieter in mit Privaten abgeschlossenen Verträgen

Anzahl	Betreuungseinrichtung	Objektart	vereinbarter Mietzins pro Kapazität ¹ und Monat	vereinbarter Kündigungsverzicht Mieter
			in EUR	in Jahren
1	Korneuburg	Gebäude	298,21	10
2	Finkenstein	Gebäude	179,38	8
3	Steyregg	Gebäude (Hotel)	177,36	5
4	Salzburg – Gaisberg	Gebäude (Hotel)	162,50	11
5	Steinhaus	Gebäude (Hotel)	154,64 ²	15
6	Schiefling ³	Gebäude (Hotel)	106,67	7
7	Bergheim	Gebäude	105,72	2 ⁴
8	Frankenburg	Halle	100,00	–
9	Graz–Andritz	Gebäude	99,80	10
10	Althofen	(Gebäude und) Fläche für Container	98,82	–
11	Kärnten – Ossiach	Gebäude	96,51	10
12	Klagenfurt	Halle	77,78	5
13	Oberösterreich – Gallspach	Gebäude (Hotel)	70,83	4
14	Leoben	Halle	55,56	2
15	Schwechat	Containeranlage	55,12	–
16	Wörthersee	Halle	43,33	4,5

¹ vom Bundesministerium für Inneres festgelegte Höchstgrenze unterzubringender Personen

² Ausgehend vom durchschnittlichen vereinbarten Mietzins während der Dauer des Kündigungsverzichts. Zusätzlich zahlte das Bundesministerium für Inneres einen Verwaltungsaufschlag von 10 %.

³ vom Bundesministerium für Inneres nie als Betreuungseinrichtung genutzt

⁴ Danach war aufgrund weiterer vertraglicher Bestimmungen eine ordentliche Kündigung nur jeweils alle drei Jahre, erst nach Ablauf von insgesamt elf Jahren laufend möglich.

Quelle: BMI

Die Vertragsauswertung des RH zeigte, dass lange Kündigungsverzichte des Innenministeriums im Gegenzug nicht zu niedrigeren Mietzinsen führten. Es war für den RH auch kein direkter Zusammenhang zwischen der Objektart und den Mietzinsen feststellbar, auch wenn die Mietzinse für die Hallen – unter Berücksichtigung der Kapazitäten – tendenziell günstiger waren als jene für die Gebäude. **(TZ 18)**

Die Unterschiede bei den vereinbarten Mietzinsen waren allein anhand der zuvor genannten Kriterien und des Umstands, dass sich das Innenministerium vor allem am Höhepunkt der Migrationskrise 2015/16 in einer Zwangslage befand, für den RH nur bedingt nachvollziehbar. **(TZ 18)**



24. „Wie stellt sich der Personaleinsatz in den einzelnen Bundesbetreuungseinrichtungen dar?“

Der Personalstand in den einzelnen Betreuungseinrichtungen des Bundes entwickelte sich im überprüften Zeitraum wie in nachstehender Tabelle dargestellt. Die nach 2013 in Betrieb genommenen Betreuungseinrichtungen sind nach dem Datum des Vertragsabschlusses gereiht. Nicht enthalten sind Betreuungseinrichtungen, denen das Innenministerium zu keinem Zeitpunkt eigenes Personal zugewiesen hatte.⁴⁵ (TZ 36)

Tabelle 18: Personaleinsatz des Bundesministeriums für Inneres in den Betreuungseinrichtungen des Bundes

Anzahl	Betreuungseinrichtung	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		in Vollzeitäquivalenten am 1. Jänner (2013 am 1. Juli)							
1	West – Thalham	3	3	4	4	4	5	6	5
2	Ost – Traiskirchen	11	11	14	19	21	21	23	20
3	Süd – Reichenau an der Rax	1	1	1	1	1	1	1	2
4	Nord – Bad Kreuzen	4	4	4	5	6	6	6	6
5	Niederösterreich – Mödling	–	–	–	2	2	2	–	–
6	Mitte – Wien, Nußdorfer Straße	1	1	1	5	3	3	3	–
7	Oberösterreich – Gallspach	–	–	–	2	2	2	2	–
8	Steinhaus	–	–	–	3	3	3	3	–
9	Magdeburg	–	–	–	2	–	–	–	–
10	Salzburg – Gaisberg	–	–	–	3	3	2	2	–
11	Klingenbach	–	–	–	1	1	1	–	–
12	Tirol/Vorarlberg – Innsbruck	–	–	–	4	2	3	3	–
13	Kärnten – Ossiach	–	–	–	7	2	3	3	3
14	Hörsching	–	–	–	2	1	–	–	–
15	Fehring	–	–	–	3	–	–	–	–
16	Schwarzenberg	–	–	–	3	–	–	–	–
17	Finkenstein	–	–	–	3	2	2	–	–
18	Althofen	–	–	–	3	2	2	2	–
19	Mondsee	–	–	–	2	2	1	–	–
20	Salzkammergut	–	–	–	2	2	2	1	–
21	Steyregg	–	–	–	2	2	2	–	–
22	Korneuburg	–	–	–	2	2	–	–	–
23	Linz	–	–	–	2	1	2	–	–
24	Leoben	–	–	–	4	2	2	–	–
25	Klagenfurt	–	–	–	4	4	4	–	–

⁴⁵ Erstaufnahmestelle Flughafen, Wohnungen Oberösterreich, Erdberg, Spittelau, Arena Nova, HTL Linz, Gabčíkovo, Unterpremstätten, Schwarzlsee, Halle Burgenland, Potzneusiedl, Bruckneudorf



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Anzahl	Betreuungseinrichtung	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		in Vollzeitäquivalenten am 1. Jänner (2013 am 1. Juli)							
26	Wörthersee	–	–	–	3	4	3	4	4
27	Frankenburg	–	–	–	1	2	–	–	–
28	Graz–Andritz	–	–	–	1	2	2	2	2
29	Tirol – Fieberbrunn	–	–	–	2	2	2	3	3
30	Villach	–	–	–	1	2	3	–	–
31	Bergheim	–	–	–	–	3	3	3	3
32	Steiermark – Graz Puntigam	–	–	–	–	2	2	1	–
33	Schwechat	–	–	–	–	–	2	3	3
34	ASFİNAG ¹	–	–	–	3	–	–	–	–
Summe		20	20	24	101	87	86	71	51

¹ keine Betreuungseinrichtung des Bundes, sondern eine vom Land Salzburg zur Verfügung gestellte Liegenschaft (ehemalige Autobahnmeisterei), die während der Migrationskrise 2015/16 als Notquartier für Transitflüchtlinge genutzt wurde

Quelle: BMI

25. „Wie waren die Betreuungsverträge (z.B. mit der Firma ORS) ausgestaltet?“

Mit der Erfüllung der Aufgaben zur Versorgung und Betreuung der Fremden in den Betreuungseinrichtungen des Bundes hatte das Innenministerium im Wesentlichen durchgängig einen externen Dienstleister auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung und darauf basierender Einzelverträge beauftragt. (TZ 29)

Das Innenministerium schloss im Dezember 2011 nach Durchführung einer europaweiten Ausschreibung im Rahmen eines einstufigen Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Bekanntmachung im Oberschwellenbereich mit dem Bestbieter eine Rahmenvereinbarung zur „Versorgung von schutzsuchenden Fremden in den Betreuungseinrichtungen des Bundes“. Die Rahmenvereinbarung sah vor, dass das Innenministerium mit Abschluss der Rahmenvereinbarung die Erbringung konkreter Betreuungsleistungen unmittelbar als sogenannten „Fixabruf“ beauftragt. Darüber hinaus eröffnete die Rahmenvereinbarung dem Innenministerium die Möglichkeit, den Auftragnehmer mit zusätzlichen – über den Fixabruf hinausgehenden – Leistungen auf Basis von Verhandlungen zu beauftragen. Der Leistungsgegenstand war dabei nur insofern beschränkt, als ein sachlicher Zusammenhang mit den Leistungen des Fixabrufs bestehen musste. (TZ 30)

Das Innenministerium erteilte dem Auftragnehmer gleichzeitig mit dem Abschluss der Rahmenvereinbarung den Auftrag für die Betreuung in den zu diesem Zeitpunkt bestehenden Einrichtungen. Der Preis setzte sich aus einem durch den Gesamtbelegungsstand aller Betreuungseinrichtungen definierten Sockelbetrag für die allgemeine Betreuung sowie einer Pro-Kopf-Pauschale zusammen. (TZ 31)

Auf Basis der Rahmenvereinbarung beauftragte das Innenministerium den externen Dienstleister auch mit den Betreuungsleistungen in den ab Mitte 2014 neu eröffne-

ten Betreuungseinrichtungen. Die Preise setzten sich wiederum aus einem Sockelbetrag und einer Pro-Kopf-Pauschale zusammen. Die Pro-Kopf-Pauschale entsprach jener des Betreuungsvertrags für Betreuungseinrichtungen vor 2013. Abweichend von dem ursprünglichen Betreuungsvertrag wurde für jede Betreuungseinrichtung ein gesonderter Sockelbetrag, bei größeren Einrichtungen auch gestaffelt nach Auslastung in zwei oder drei Stufen, festgelegt. (TZ 32)

Die Rahmenvereinbarung wurde auf unbestimmte Zeit mit einjähriger Kündigungsfrist bei einem beiderseitigen Kündigungsverzicht von fünf Jahren (somit frühestens mit Ende 2016) abgeschlossen. Auch der ursprüngliche Betreuungsvertrag wurde für eine unbefristete Dauer abgeschlossen. Das Innenministerium konnte den Vertrag nach Ablauf von drei Jahren ab Vertragsabschluss unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Monaten kündigen. Der Auftragnehmer war für die Dauer von fünf Jahren an den Vertrag gebunden. Die in der Folge abgeschlossenen Einzelverträge sahen für das Innenministerium ebenso eine Kündigungsfrist von drei Monaten vor. Das Innenministerium kündigte mit der Stilllegung von Betreuungseinrichtungen die betreffenden Betreuungsverträge. (TZ 34)

Die Kündigung aller verbliebenen Vertragsverhältnisse nahm das Innenministerium mit Wirksamkeit vom 30. November 2020 vor. Mit Dezember 2020 übernahm die BBU GmbH die Betreuung in den Betreuungseinrichtungen des Bundes. (TZ 34)

Am Höhepunkt der Migrationskrise 2015/16 beauftragte das Innenministerium in kurzfristig und befristet eingerichteten Notunterkünften auch andere Vertragspartner mit der Versorgung und Betreuung der dort untergebrachten Asylwerbenden. Die Aufträge wurden an Hilfsorganisationen direkt vergeben. (TZ 35)

7. „Welche Bundesbetreuungseinrichtungen wurden nur ‚stillgelegt‘, verursachten aber noch Kosten?“

26. „Welche rechtlichen Folgen von Stilllegungen von Bundesbetreuungseinrichtungen sind entstanden?“

27. „Wie hoch sind die Kosten der Stilllegungen?“

Das Innenministerium entschied bei Beendigung der Belegung von Betreuungseinrichtungen über deren weitere Nutzung. Bei vertraglicher Bindung fielen Mietkosten bis zum Ende der Bindungsdauer an. Das Innenministerium nutzte diese Objekte in der Folge zur Bereitstellung von Vorsorgekapazitäten. Bei anderen Einrichtungen bestanden nach Maßgabe der vereinbarten Kündigungsfristen Entscheidungsmöglichkeiten, diese in die Vorsorgestruktur zu integrieren oder das Vertragsverhältnis zu beenden. (TZ 25)



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Nachstehende Tabelle enthält die vom Innenministerium zum Zeitpunkt des Prüfungsverlangens (Februar 2020) stillgelegten Betreuungseinrichtungen mit Angaben zur vertraglichen Bindung, der Kosten für die Zeit von der Stilllegung bis Ende 2020 sowie den jährlichen Kosten (Basis 2019) insgesamt und je Kapazität:

Tabelle 19: Stillgelegte Betreuungseinrichtungen, vertragliche Bindung und Kosten

Anzahl	Betreuungseinrichtung	Zeitpunkt Stilllegung	Nutzung Dezember 2020	vertragliche Bindung	Kapazität ¹	Kosten während Stilllegung bis 2020	jährliche Kosten (Basis 2019)	jährliche Kosten pro Kapazität (Basis 2019)
					Anzahl	in EUR		
1	Frankenburg	Dezember 2016	Depot	November 2020, dann Kündigungsfrist sechs Monate	250	1.280.220	315.905	1.264
2	Klagenfurt	März 2017	geschlossen (zuvor Depot)	Oktober 2020 (keine Verlängerung)	450	1.678.658	485.131	1.078
3	Leoben	März 2017	Depot	Kündigungsfrist drei Monate	450	1.248.965	337.941	751
4	Wörthersee	März 2017	Depot	Mai 2020, dann Kündigungsfrist drei Monate	450	1.322.259	378.000	840
5	Finkenstein	Februar 2018	Vorsorge	August 2023	80	579.723	202.800	2.535
6	Klingenbach	Februar 2018 (reaktiviert 2020)	aktiv (COVID-19-Pandemie)	Kündigungsfrist drei Monate	80	160.867	48.776	610
7	Steyregg	Februar 2018	Büros	September 2020, dann Kündigungsfrist sechs Monate	140	929.131	330.071	2.358
8	Villach	Februar 2018 (reaktiviert 2020)	aktiv (COVID-19-Pandemie)	Kündigungsfrist drei Monate	364	30.984	30.984	85
9	Korneuburg	Dezember 2018	Vorsorge	August 2025	100	1.173.449	388.943	3.889
10	Mondsee	Dezember 2018	Vorsorge	jederzeit auflösbar	150	–	–	–
11	Salzkammergut	Dezember 2018	Vorsorge	jederzeit auflösbar	150	–	–	–
12	Salzburg – Gaisberg	Dezember 2018	Vorsorge	Jänner 2026	160	560.848	327.912	2.049



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

Anzahl	Betreuungseinrichtung	Zeitpunkt Stilllegung	Nutzung Dezember 2020	vertragliche Bindung	Kapazität ¹	Kosten während Stilllegung bis 2020	jährliche Kosten (Basis 2019)	jährliche Kosten pro Kapazität (Basis 2019)
					Anzahl	in EUR		
13	Steiermark – Graz Puntigam	Dezember 2018	Vorsorge	Kündigungsfrist vier Monate	150	–	–	–
14	Steinhaus	Dezember 2018	Vorsorge	Dezember 2029	194	984.634	510.000	2.629
alle Betreuungseinrichtungen					3.168	9.949.738	3.356.463	1.059²

¹ vom Bundesministerium für Inneres festgelegte Höchstgrenze unterzubringender Personen

² durchschnittliche jährliche Kosten je Kapazität (alle Betreuungseinrichtungen)

Quellen: BMI; Haushaltsverrechnung des Bundes

Zusätzlich zu den in der Tabelle dargestellten Betreuungseinrichtungen waren schon vor 2020 die stillgelegten Betreuungseinrichtungen Althofen, Linz, Oberösterreich – Gallspach und Potzneusiedl geschlossen und die entsprechenden Mietverträge beendet worden. Die Kosten für diese Einrichtungen während der Zeit der Stilllegung betragen zusammen 1,15 Mio. EUR. Für das nie in Betrieb gegangene Objekt in Schiefing bezahlte das Innenministerium vor der Weitervermietung 84.000 EUR. Damit ergaben sich Kosten für stillgelegte Einrichtungen im gesamten überprüften Zeitraum bis Ende 2020 von 11,18 Mio. EUR. (TZ 25, TZ 27)

Bei acht der stillgelegten Einrichtungen war eine Beendigung des Mietverhältnisses wegen der langen vertraglichen Bindung nicht möglich; diese konnten daher nicht geschlossen werden. (TZ 25)

Schlussempfehlungen

- 39 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Inneres:
- (1) Es wäre ein ganzheitliches, von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen getragenes und auf die jeweiligen Zielgruppen und die Aufenthaltsdauer abgestimmtes Konzept zur Bereithaltung von Vorsorgekapazitäten für die Betreuung von Asylwerbenden durch den Bund zu erstellen. (TZ 10)
 - (2) Für den Fall eines krisenhaften Anstiegs der Zahl der Asylwerbenden wäre eine Vorgehensweise zum raschen Aufbau kurzfristiger Unterbringungskapazitäten durch den Bund – zusätzlich zu den dauerhaft bereitstehenden – zu entwickeln. Dabei sollten z.B. auch Containerlösungen einbezogen werden. (TZ 10)
 - (3) Zur Bewältigung größerer Migrationsbewegungen wäre gemeinsam mit den Ländern ein übergreifendes Konzept für eine effektive und wirtschaftliche Vorgehensweise bei der Unterbringung und Betreuung von Asylwerbenden zu entwickeln. (TZ 10)
 - (4) Für ein erneutes Ansteigen der Asylantragszahlen wäre eine geeignete Strategie zu entwickeln; für ein effizientes Krisenmanagement sowie zur Beschaffung von Unterbringungskapazitäten wären ein einheitlicher Prozess mit Zielsetzungen sowie organisatorische Maßnahmen zu definieren. (TZ 13)
 - (5) Die Entscheidungsprozesse bei der Objektsuche und –auswahl von Liegenschaften und Gebäuden für bestimmte Zwecke – wie für die Betreuung von Asylwerbenden – einschließlich der im Zuge der Eignungsprüfung vorgenommenen Bewertungen wären vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. (TZ 13)
 - (6) Das Bundesministerium für Landesverteidigung wäre verstärkt in die Planung und Konzeption von Vorsorgekapazitäten für die Betreuung von Asylwerbenden einzubinden, um im Krisenfall rasch potenzielle Unterbringungsmöglichkeiten aus dem militärischen Bereich zur Verfügung zu haben. (TZ 13)
 - (7) Im Rahmen der standardisierten und grundlegenden Eignungsprüfung von Liegenschaften und Gebäuden für bestimmte Zwecke – wie für die Betreuung von Asylwerbenden – wären die relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. (TZ 14)

- (8) Im Rahmen von Vertragsverhandlungen und –abschlüssen wären die Entscheidungswege nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren sowie sicherzustellen, dass auch für Dritte ersichtlich ist, wer den Vertrag im Namen des Bundesministeriums für Inneres unterzeichnete. (TZ 15)
- (9) Es wären standardmäßig in Mietverträgen den Bund wirtschaftlich bestmöglich absichernde Klauseln vorzusehen sowie die Entscheidungsgrundlagen und –gründe nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 16)
- (10) Die Mietverträge zu den Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende wären zu evaluieren sowie nach Möglichkeit nachzuverhandeln und anzupassen, um nachteilige Folgen aus den Verträgen zu minimieren. (TZ 16)
- (11) Anhand der Daten zu bestehenden Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende wären – unter Beachtung jener der Asylbetreuungseinrichtungen der Länder – Richtwerte für die Objekt–Kosten pro Kapazität festzulegen und bei künftigen Objektbeschaffungen zu berücksichtigen. (TZ 17)
- (12) Mobile Kapazitäten – und insbesondere die bereits angekauften und zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in verschiedenen Bereichen verwendeten Container – wären in ein umfassendes Konzept zur Vorsorge für den Fall eines starken Anstiegs der Asylantragszahlen zu integrieren. (TZ 21)
- (13) Es wäre sicherzustellen, dass dem Bundesministerium für Inneres im Bedarfsfall ausreichend geeignete Flächen für die rasche Errichtung von Containeranlagen zur Unterbringung von Asylwerbenden zur Verfügung stehen. (TZ 21)
- (14) Die mit den Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende in Zusammenhang stehenden Kosten wären systematisch so zu erfassen, dass diese durchgehend und mit einfachen Mitteln je Betreuungseinrichtung auswertbar sind. (TZ 27)
- (15) Bei Abschluss von Rahmenvereinbarungen, die Leistungserweiterungen bzw. Leistungsabrufe in größerem Ausmaß ermöglichen, wären die dafür geltenden Preise und sonstigen Vertragsbedingungen bereits in den Rahmenvereinbarungen ausreichend präzise zu bestimmen und nicht vollständig neuerlichen Verhandlungen vorzubehalten. (TZ 32)
- (16) Um zusätzliche Kosten zu vermeiden, wären Mietverträge für Betreuungseinrichtungen des Bundes grundsätzlich selbst und ohne Zwischenschaltung Dritter abzuschließen. (TZ 33)

Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes

- (17) Der Personalbedarf für die Bundesbetreuung von Asylwerbenden wäre unter Berücksichtigung von Migrationsbewegungen regelmäßig zu erheben sowie eine stabile und möglichst flexible Personalstruktur sicherzustellen. (TZ 36)
- (18) Die Maßnahmen in Betreuungseinrichtungen des Bundes für Asylwerbende in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie wären laufend zu evaluieren sowie entsprechend dem aktuellen Wissensstand und den jeweiligen Gegebenheiten weiterzuentwickeln und anzupassen. (TZ 37)



Asylbetreuungseinrichtungen des Bundes



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Jänner 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R I H

