



An das
Bundesministerium für Inneres
Abteilung III/1
Herrengasse 7
1014 Wien

Die Vorsitzende

Sachbearbeiter/-in:
Mag.a Claudia Marik
Mag. Thomas Sperlich

Geschäftszahl:
VA-6100/0006-V/1/2015

Datum:
11. Mai 2015

Betr.: Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Organisation, Aufgaben und Befugnisse des polizeilichen Staatsschutzes (Polizeiliches Staatsschutzgesetz PStSG) erlassen und das Sicherheitspolizeigesetz geändert wird

Stellungnahme der Volksanwaltschaft
zu GZ BMI-LR1340/0001-III/1/2015

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft erstattet zum vorliegenden Entwurf, BMI-LR1340/0001-III/1/2015, nachstehende Stellungnahme:

1. Mit dem Entwurf sollen das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung sowie die Landesämter für Verfassungsschutz im Rahmen der allgemeinen Sicherheitspolizei verbleiben. Der Entwurf sieht ausdrücklich vor, dass die Bediensteten des Bundesamtes und der Landesämter, soweit es sich nicht um Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes handelt, nach Absolvierung einer speziellen Grundausbildung zur Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigt werden können (§ 2 Abs. 4 PStSG). Im Übrigen gilt für den polizeilichen Staatsschutz das Sicherheitspolizeigesetz mit sämtlichen Eingriffsbefugnissen, soweit der Entwurf nicht anderes bestimmt (§ 5 PStSG).

Dem polizeilichen Staatsschutz sollen zur erweiterten Gefahrenerforschung sowie zur Prävention von verfassungsgefährdenden Angriffen nachrichtendienstliche Befugnisse

eingeräumt werden (z.B. Einsatz von V-Leuten, Einholung von Auskünften über Verkehrs- und Standortdaten, Observation und verdeckte Ermittlung). Dies bedeutet im Ergebnis, dass das Bundesamt als Dienststelle des BMI künftig ein In- und Auslandsnachrichtendienst wäre und im Rahmen der Sicherheitsverwaltung polizeiliche Aufgaben zu erfüllen hätte. Die Behörde würde nicht wie bisher nur dem polizeilichen Staatsschutz und der Abwehr von inneren Bedrohungen dienen, sondern sich auch mit Fragen der äußeren Sicherheit, die derzeit vornehmlich dem BMLVS zugeordnet sind, befassen.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass in Deutschland, in der Schweiz und in Großbritannien ein sog. „Trennungsgebot“ zwischen präventiven Nachrichtendiensten und repressiven Polizeidienststellen besteht. Nach dem Trennungsgebot haben nachrichtendienstliche Stellen keine exekutiven polizeilichen Befugnisse. Dies umfasst auch eine organisatorische Trennung. Auch eine uneingeschränkte Weitergabe von Informationen zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden ist nach dem Trennungsgebot unzulässig. Inwieweit eine entsprechende Informationsweitergabe zulässig ist, ist gesetzlich zu regeln. Der Vorteil einer solchen Trennung aus rechtsstaatlicher Sicht liegt insbesondere darin, dass nicht die informationssammelnde Stelle selbst über den Einsatz exekutiver Zwangsbefugnisse zu entscheiden hat, sondern die organisatorisch getrennten Polizeibehörden.

Zur Verhinderung von Sicherheitsvorfällen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien hat das BKA schon vor mehreren Jahren GovCERT eingerichtet. Der Entwurf sieht eine ähnliche Funktion des Bundesamts in § 4 Z. 1 vor. Demnach soll das Bundesamt für den Bundesminister für Inneres als operative Koordinierungsstelle für jede Form von Angriffen auf Computersysteme von verfassungsmäßigen Einrichtungen sowie kritischen Infrastrukturen fungieren. Auch hier ist die Frage zu stellen, ob die bestehende Einrichtung nicht bereits diese Aufgaben erfüllt und es bei Schaffung einer Parallelstruktur zu Effizienzeinbußen kommen könnte.

2. Zu den vorgeschlagenen Regelungen der erweiterten Gefahrenforschung (§ 6 PStSG) wird in den Erläuterungen ausdrücklich ausgeführt, dass sich die erst 2012 eingeführte Regelung hinsichtlich Einzelpersonen als nicht zielführend erwiesen habe. Voraussetzung für die Beobachtung einer Person im Rahmen der erweiterten Gefahrenforschung nach dem geltenden § 21 SPG ist, dass sich diese öffentlich oder in schriftlicher oder elektronischer Form für Gewalt gegen Menschen, Sachen oder verfassungsmäßige Einrichtungen ausspricht.

Hintergrund dieser Änderung waren die Anschläge eines rechtsextremistischen und islamfeindlichen Attentäters am 22. Juli 2011 in Norwegen, bei denen 77 Menschen getötet wurden. Bereits am 27. Juli 2011 wurde von Vertretern des Bundesministeriums für Inneres die gesetzliche Regelung der erweiterten Gefahrenforschung gegen Einzelpersonen öffentlich vorgeschlagen. Begründet wurde dies unter anderem damit, dass der Attentäter in Norwegen seine Ansichten auf Facebook veröffentlicht habe und die österreichische Polizei – anders als in Deutschland – extremistische Internet-Eintragungen von gewaltbereiten Einzelpersonen nicht einmal speichern dürfe.

Dieses Beispiel zeigt, dass gerade in menschenrechtlich sensiblen Bereichen, zu denen auch die nachrichtendienstliche Tätigkeit zählt, gesetzliche Änderungen nicht aus kurzfristiger Perspektive bzw. anlassbezogen vorgenommen werden sollten.

3. Der Entwurf sieht vor, dass bestimmte oberste Organe des Bundes vom Bundesminister für Inneres und bestimmte Organe der Länder vom jeweiligen Landespolizeidirektor über staatschutzrelevante Bedrohungen zu unterrichten sind (§ 8 PStSG). Die Regelung zur Information verfassungsmäßiger Einrichtungen wird aus dem SPG übernommen. Die in Aussicht genommene Novelle könnte zum Anlass genommen werden, die Auswahl der zu informierenden verfassungsmäßigen Einrichtungen zu überdenken. So ist es etwa nicht nachvollziehbar, warum nicht auch andere oberste Organe, insbesondere die Höchstgerichte über allfällige staatschutzrelevante Bedrohungen unterrichtet werden sollen.
4. Nach dem Entwurf sollen das Bundesamt und die Landesämter berechtigt sein u.a. von Dienststellen der Gebietskörperschaften Auskünfte zu verlangen, die sie zur erweiterten Gefahrenforschung und zum vorbeugenden Schutz vor wahrscheinlichen verfassungsgefährdenden Angriffen benötigen (§ 10 Abs. 3 PStSG). Die Auskunft soll nur verweigert werden dürfen, soweit andere öffentliche Interessen überwiegen oder eine über die Amtsverschwiegenheit (Art. 20 Abs. 3 B-VG) hinausgehende sonstige Verpflichtung zur Verschwiegenheit besteht.

Wie den Erläuterungen zu entnehmen ist, ist diese Bestimmung dem § 53 Abs. 3 SPG nachgebildet. § 53 Abs. 3 SPG verpflichtet bestimmte öffentliche Stellen - teilweise in Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Amtshilfepflichten nach Art. 22 B-VG – zur Erteilung personenbezogener Auskünfte (*Hauer/Keplinger*, SPG⁴, § 53 Abs. 3, S 564).

In wie weit die Volksanwaltschaft gegenüber anderen staatlichen Stellen zur Amtshilfe verpflichtet ist, wird in der Literatur unterschiedlich bewertet. Angesichts der umfassenden Regelung in Art. 148b B-VG ist nach *Thienel* anzunehmen, dass es sich um eine lex specialis im Verhältnis zu Art. 22 B-VG handelt, die die Pflicht zur Unterstützung der Volksanwaltschaft bzw. deren Befugnis zur Inanspruchnahme dieser Unterstützung abschließend regelt, sodass für einen Rückgriff auf Art. 22 B-VG kein Platz bleibt (*Thienel*, in *Rill/Schäffer*, Bundesverfassungsrecht-Kommentar, Art. 148b). Da demnach Art. 148b B-VG keine wechselseitige, sondern eine gegenüber der Volksanwaltschaft einseitige Amtshilfe vorsieht, folgt, dass keine Amtshilfepflicht der Volksanwaltschaft gegenüber anderen Stellen besteht. Auch *Wiederin* vertritt mit anderer Begründung, dass die Volksanwaltschaft zur Leistung von Amtshilfe nicht verpflichtet ist (*Wiederin*, in: *Korinek/Holoubek*, Art. 22, Rz 25).

Selbst wenn entgegen dieser Auffassungen die Volksanwaltschaft als Hilfsorgan der Gesetzgebung durch Art. 22 B-VG an die Amtshilfepflicht gebunden angesehen würde, besteht nach dem vorgeschlagenen § 10 Abs. 3 PStSG allenfalls eine eingeschränkte Auskunftspflicht. Nach § 20 VolksanwG sind die Volksanwaltschaft, die Mitglieder der Kommissionen und die Mitglieder und die Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirates nicht verpflichtet, die Identität einer Auskunftsperson bekannt zu geben. Dies gilt nach dem vorgeschlagenen § 10 Abs. 3 PStSG mangels gesetzlicher Einschränkung jedenfalls auch gegenüber dem Bundesamt und den Landesämtern.

5. Es soll die Zulässigkeit des Einsatzes von Vertrauenspersonen im präventiven Staatsschutzbereich zugelassen werden. Zur Evidenzhaltung von Daten dieser Personen sieht der Entwurf eine Vertrauenspersonenevidenz vor. Das Bundesamt soll ausschließlich „sonstigen Sicherheitsbehörden“ über die in der Evidenz verarbeiteten Daten Auskunft erteilen dürfen. Eine Auskunftserteilung an andere Behörden wäre unzulässig (§ 13 PStSG).

Die Volksanwaltschaft verweist in diesem Zusammenhang auf die gegenüber der Volksanwaltschaft bei der Besorgung ihrer Aufgaben bestehende Unterstützungspflicht der Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen Selbstverwaltungskörper gemäß Art. 148b Abs. 1 B-VG. Demnach haben auch das Bundesamt und die Landesämter die Volksanwaltschaft bei der Besorgung ihrer Aufgaben zu unterstützen und ihr Auskünfte zu erteilen. Dies gilt sinngemäß auch für die Mitglieder der Kommissionen und die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirates (Art. 148b Abs. 3 B-VG).

Die in Aussicht genommene Einschränkung einer Auskunftserteilung durch das Bundesamt über die in der Vertrauenspersonenevidenz verarbeiteten Daten ausschließlich an „sonstige Sicherheitsbehörden“ steht daher zumindest in einem Spannungsverhältnis zur geltenden Verfassungsrechtslage und sollte daher überdacht werden.

6. Hinsichtlich des offenen Einsatzes von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten (etwa „body worn cameras“) wird erneut auf die Unterstützungspflicht nach Art. 148b Abs. 1 und 3 B-VG verwiesen. Nach der in § 13a Abs. 3 SPG-neu vorgeschlagenen Regelung soll die Auswertung solcher Aufzeichnungen nur zur Verfolgung von strafbaren Handlungen und zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Amtshandlung erfolgen dürfen.

Die Volksanwaltschaft ist gemäß Art. 148a Abs. 1 B-VG zur nachprüfenden Missstandskontrolle berufen. Im Rahmen ihrer Aufgaben zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte obliegt der Volksanwaltschaft gemeinsam mit den von ihr eingesetzten Kommissionen nach Art. 148a Abs. 3 Z 2 B-VG zudem die Beobachtung und begleitende Überprüfung des Verhaltens der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe. Diese Befugnis geht über eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle hinaus.

Es wird daher angeregt, die Regelung des § 13a Abs. 3 SPG-neu dahingehend zu ergänzen, dass eine Auswertung von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten auch zum Zwecke der nachprüfenden und präventiven Kontrolle der Volksanwaltschaft und der von ihr eingesetzten Kommissionen erfolgen darf.

7. Die Volksanwaltschaft begrüßt die vorgeschlagene gesetzliche Regelung der Tätigkeit von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes an Bord österreichischer Zivilluftfahrzeuge (§ 21 Abs. 2a SPG-neu). Im Zuge der Prüfung des Umfangs des OPCAT-Mandats der Volksanwaltschaft und der von ihr eingesetzten Kommissionen holte die Volksanwaltschaft eine Expertise des Menschenrechtsbeirates ein. In seiner Expertise stellte der Menschenrechtsbeirat klar, dass der Volksanwaltschaft und ihren Kommissionen gemäß Art. 148a Abs. 3 Z 2 B-VG und § 11 Abs. 1 Z 2 VolksanwG auch die Beobachtung und begleitende Überprüfung von Exekutivbeamten obliegt, die im dienstlichen Einsatz eine Abschiebung bzw. Rückführung in Flugzeugen durchführen.

Die Frage, ob und inwieweit die begleitenden Exekutivbeamten bei einer Abschiebung oder Rückführung – insbesondere unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten – zur Ausübung

verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt in Flugzeugen befugt sind, wurde vom Menschenrechtsbeirat in seiner Expertise nicht abschließend beurteilt, zumal sie für die Klärung der Kontrollbefugnis der Volksanwaltschaft im Ergebnis nicht maßgeblich war.

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll nun offensichtlich eine gesetzliche Grundlage für die Ausübung verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (zumindest) an Bord österreichischer Zivilluftfahrzeuge geschaffen werden.

8. Schon bisher geht die herrschende Ansicht davon aus, dass die österreichische Rechtsordnung im Lichte der im Jahr 2012 im SPG geregelten Vertrauenspersonenevidenz den Einsatz von Vertrauenspersonen im sicherheitspolizeilichen Bereich zulässt. Strittig ist, ob konkrete Observationsaufträge an Vertrauenspersonen zulässig sind. In der Praxis sehen intern geltende Regelungen - wie der Volksanwaltschaft aus Prüfverfahren bekannt ist - derzeit vor, dass Aufträge an Vertrauenspersonen mündlich zu erteilen und entsprechend zu dokumentieren sind. Es ist daher davon auszugehen, dass die Sicherheitsbehörden schon bisher Aufträge an Vertrauenspersonen erteilt haben.

Das Einschreiten einer Vertrauensperson im Auftrag der Sicherheitsbehörden kann jedoch schwierige Rechtsfragen nach sich ziehen. Wenn im Rahmen des Einsatzes einer Vertrauensperson einem Dritten oder der Vertrauensperson selbst ein Schaden erwächst, stellen sich komplizierte haftungsrechtliche Fragen. Weder in den geplanten Gesetzesbestimmungen noch in den Erläuterungen finden sich etwa Ausführungen dazu, ob eine Vertrauensperson als Organ im Sinne des Amtshaftungsgesetzes zu qualifizieren ist und somit der Bund gegenüber Dritten haftet. Ebenso unklar bleibt im vorliegenden Entwurf, welche Versorgungsansprüche eine Vertrauensperson hat, wenn diese bei Erfüllung eines Auftrages der Sicherheitsbehörde einen Unfall erleidet. Diese Fragen sollten in den Gesetzesmaterien jedenfalls grundsätzlich erläutert werden.

Skeptisch sieht die Volksanwaltschaft auch die Realisierbarkeit der vom Gesetzgeber herangezogenen Prämisse, wonach Vertrauenspersonen selbst keine Straftaten begehen dürfen. Denn nach Einschätzung der Volksanwaltschaft werden nur solche Vertrauenspersonen den Sicherheitsbehörden wertvolle Informationen liefern können, die sich zuvor - etwa durch Billigung oder sogar Mitwirkung an strafbaren (Vorbereitungs-)Handlungen - das Vertrauen jener Netzwerke erworben haben, von denen die potentielle Gefahr für den Staat ausgeht. Dieses Dilemma wäre wohl nur dadurch zu „lösen“, dass die Sicherheitsbehörden im

Gegenzug für wertvolle und verwertbare Informationen über strafbare Handlungen ihrer Vertrauensleute hinwegsehen.

Schließlich wäre auch zu bedenken, inwieweit Informationen von Vertrauensleuten, die selbst tief mit den Strukturen einer gefährlichen Organisation verstrickt sind, von den Strafgerichten verwertet werden könnten (vgl. dazu etwa auch die Erfahrungen aus Deutschland im NPD-Verbotsverfahren).

9. Rechtsschutz: Den Erläuterungen zufolge stehe der verfassungsmäßig garantierte Schutz des Individuums in Teilbereichen in einem Spannungsverhältnis mit den Aufgaben der inneren Sicherheit. Dabei könne ein Eingriff in die individuellen Grundrechte nur unter Abwägung des Grundrechtsschutzes und den Erfordernissen der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit erfolgen. Angesichts dieser Überlegungen hegt die Volksanwaltschaft Bedenken, ob die im Entwurf enthaltenen Regelungen zum Rechtsschutz einschließlich Informationspflichten für Betroffene und Berichtspflichten bei intensiven Grundrechtseingriffen ausreichend sind. Geboten erschiene in diesem Zusammenhang insbesondere, dass jeder einzelne Auftrag der Sicherheitsbehörden an eine Vertrauensperson dem Rechtsschutzbeauftragten unaufgefordert vorab vorzulegen ist.

Als Alternative bzw. Ergänzung zu den Befugnissen des Rechtsschutzbeauftragten könnten – zumindest für bestimmte Fallgruppen – gerichtliche Genehmigungsvorbehalte vorgesehen werden.

Angesichts der Erweiterung der Kontrollaufgaben des Rechtsschutzbeauftragten wäre jedenfalls zu überdenken, ob die nunmehr zur Verfügung gestellten personellen und finanziellen Ressourcen für die ordnungsgemäße Erfüllung der übertragenen Aufgaben angemessen sind.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Volksanwältin Dr. Gertrude BRINEK e.h.

Signaturwert	QCIIJn8fFrZJWh9CZcSqu3Gh4ikv6mH9EY5sQxAEGsuqrBi9qTqzM9RCB0j9TfIOgd5veL59suSkTxeVSb9mk2gulqleWvuDM2bhmdTZTO31wf41fo4K8ukX0XTpzRhdCwD1N1tFfcB3biTQYNSS9LSeNN8ZCsNRTIudkH59ik=	
	Unterzeichner	Volksanwaltschaft
	Datum/Zeit	2015-05-11T10:32:11+02:00
	Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light-02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT
	Serien-Nr.	532570
	Parameter	etsi-bka-moa-1.0
Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.	
Prüfinformation	Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: http://www.signaturpruefung.gv.at	