

RECHNUNGSHOF
3, L., PPSCHL. STRASSE 2
1033 Wien Positifach 240

RECHNUNGSHOF
ZI 713-01/90

Entwurf eines Sicherheitspolizeigesetzes; Stellungnahme

An das

**Präsidium des
Nationalrates**

**Parlamentsgebäude
1010 Wien**

Ziel:	Entwurf eines Sicherheitspolizeigesetzes; Stellungnahme
Datum:	5. APR. 1990
Verteilt:	6.4.90 / 910
p/1 Bisch. Harant	

Der RH beeckt sich, 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem ihm mit Schreiben vom 23. Feber 1990, GZ 112 777/15-I/7/90, vorgelegten Entwurf eines Sicherheitspolizeigesetzes zu übermitteln.

Anlagen

7. April 1990

Der Präsident:

Broesigke

*Für die Präsidentin
der Republik*

Gleichermaßen

RECHNUNGSHOF
ZI 713-01/90

Entwurf eines Sicherheitspolizeigesetzes; Stellungnahme

An das

Bundesministerium
für Inneres

Postfach 100
1014 Wien

Zu dem mit Schreiben vom 23. Feber 1990, GZ 112 777/15-I/7/90, übermittelten Entwurf eines Sicherheitspolizeigesetzes (SiPolG) nimmt der RH wie folgt Stellung (von dieser Stellungnahme wird das Präsidium des Nationalrats ue unterrichtet):

Allgemeines:

Der RH begrüßt grundsätzlich das Bemühen, mit dem vorliegenden Entwurf einem jahrelang erörterten Anliegen, die den Sicherheitsbehörden auf dem Gebiet der Sicherheitspolizei zukommenden Aufgaben und die der Sicherheitsexekutive hiefür eingeräumten Befugnisse rechtlich zu fassen, endlich Rechnung zu tragen. Dies ist aus rechtsstaatlichen Gründen gerade in dem Bereich der "klassischen" Hoheitsverwaltung, der "unter Drohung oder Anwendung von Zwang auf die Vorbeugung oder Abwendung von Gefahren oder Störungen der Ordnung abzielt" (Polizei im materiellen Sinn nach Merkl) dringend geboten, wobei durch den vorliegenden Entwurf die auf dem Gebiet der allgemeinen Sicherheitspolizei bestehende Regelungslücke beseitigt werden soll. Sowohl rechtsstaatliche als auch verwaltungsökonomische Gründe erfordern allerdings klare und eindeutige rechtliche Regelungen, die insb von den überwiegend nicht rechtskundigen Organen der Sicherheitspolizei ohne Schwierigkeiten vollziehbar, für die Bürger durchschaubar, vorhersehbar und nachvollziehbar sind und überdies keine Angriffspunkte für allfällige Amtshaftungsan-

sprüche infolge ihrer Anfälligkeit für fehlerhaftes Organverhalten bieten. Unbestimmte Rechtsbegriffe und unklare Handlungsanweisungen, an denen der vorliegende Entwurf krankt, erschweren die Vollziehbarkeit und sind darüberhinaus, abgesehen von ihrer rechtsstaatlichen Bedenklichkeit, auch nicht als bürgerfreundlich anzusehen, weil sowohl vollziehende Verwaltung als auch betroffene Bürger hohen juristischen Auslegungsaufwand in Kauf nehmen müssen, um ihren jeweiligen Rechtsstandpunkt durchzusetzen. Daran ändert auch nichts, daß bei entsprechender Auslegung der eine oder andere Rechtsbegriff ein bestimmtes Ergebnis hervorbringen könnte, das aus rechtstheoretischer Sicht "richtig" erscheinen mag. Im Vordergrund sollten aber nicht rechtstheoretische Eleganz und juristisches Räsonnement, sondern praktikable, möglichst problemlose, also sowohl vollzugs- wie auch bürgerfreundliche Rechtsanwendungen stehen. Nach Ansicht des RH erfüllt der Entwurf diese Ansforderungen nicht. Diesbezüglich erscheint dem RH ein Polizeigesetz (Gesetz über das Polizeiwesen) nach Art des vom Kanton Zürich im Jahre 1983 nach den dortigen Rechtsvorschriften sogar einer Volksabstimmung vorgelegten Entwurfs besser geeignet, die ins Auge gefaßten Regelungsinhalte in Rechtsvorschriften zu übertragen.

Im besonderen sollte ein "Polizeigesetz" gerade angesichts des von der Rechtsprechung des VfGH klar herausgearbeiteten Polizeibegriffs auch nur den geringsten Anschein vermeiden, daß Probleme, die von der öffentlichen Hand in Wahrnehmung ihrer Aufgabenstellungen im Rahmen der Gesellschaftspolitik im weitesten Sinn, insb der Sozialpolitik, nicht oder nur unbefriedigend gelöst werden, auf die Polizei "überwälzt" werden, also als polizeiliches Problem "behandelt" und gelöst werden müssen. Dieser Anschein besteht im Zusammenhang mit den in der öffentlichen Berichterstattung als "Lex Karlsplatz" bezeichneten, in den vorliegenden Entwurf aufgenommenen Regelungsinhalten. Polizeiliche Maßnahmen können nie gesellschafts- oder sozialpolitische Maßnahmen ersetzen. Sie erfassen allenfalls die Symptome gesellschafts- oder sozialpolitischer Fehlentwicklungen. Sie können mit ihren Instrumenten (Zwangsausübung, Gefahrenabwehr) nur an den Oberflächenercheinungen dieser Fehlentwicklungen ansetzen, ohne zur Beseitigung von deren Wurzeln berufen zu sein oder gar beizutragen. Die Reduktion dieser Probleme auf polizeiliche Maßnahmen wäre in diesem Zusammenhang nicht nur mit einer Überforderung der eingesetzten Organe verbunden, sondern wäre auch eine Fehlleitung öffentlicher Interventionen und aller damit zusammenhängenden finanziellen Mittel.

Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs:Zum § 9 Abs 1:

Im Zusammenhang mit der allgemeinen Hilfeleistungspflicht der Sicherheitsbehörden wäre zu überlegen, ob nicht zu den angeführten Schutzgütern zusätzlich die körperliche Unversehrtheit und die Freiheit angefügt werden sollten (notwehrfähige Rechtsgüter gem § 3 StGB).

Zum § 10:

Nach dieser Bestimmung obliegt den Sicherheitsbehörden die "Abwehr allgemeiner Gefahren", wobei sie "allgemein gefährlichen rechtswidrigen Angriffen vorzubeugen" haben.

Lt den Erläuterungen sei das Bestimmungsmerkmal der Rechtswidrigkeit (allgemein gefährlicher "rechtswidriger" Angriff) deshalb erforderlich, weil darauf Bedacht zu nehmen sei, daß es auch rechtmäßiges Verwirklichen des Tatbestandes einer nach dem Strafgesetzbuch strafbaren Handlung, wie etwa das Ausüben eines Notwehrrechtes, geben könne.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß neben der Notwehr weitere Rechtfertigungsgründe - insb rechtfertigender (übergesetzlicher) Notstand und Einwilligung des Verletzten - die Rechtswidrigkeit eines tatbildmäßigen Verhaltens ausschließen und im konkreten Fall seine Rechtmäßigkeit begründen. Den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes wird letztlich erst während oder nach Beendigung der Gefahrenabwehr die Feststellung möglich sein, ob ein allgemein gefährlicher Angriff tatsächlich rechtswidrig war. Dies erschwert die Vollziehbarkeit und kann überdies zu Amtshaftungsfällen führen. Bemerkenswert ist, daß bspw in den §§ 30 und 33 des Entwurfs nur der Begriff "allgemein gefährlicher Angriff" verwendet wird.

Zum § 14 Abs 2:

Im Zusammenhang mit der "Förderung der Bereitschaft und Fähigkeit des Einzelnen, sich über eine Bedrohung seiner Rechtsgüter Kenntnis zu verschaffen und Angriffen entsprechend vorzubeugen", ist darauf hinzuweisen, daß bereits derzeit durch Einzelberatungen im Zuge des Kriminalpolizeilichen Beratungsdienstes Kosten in beträchtlicher Höhe (insb für Überstundenvergütungen und Reisekosten der beratenden Beamten) anfallen und beim Ein-

RECHNUNGSHOF, ZI 713-01/90

- 4 -

satz der Beamten daher auch auf die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit Bedacht genommen werden sollte. Die Fassung des Entwurfs ist so unbestimmt gehalten, daß mit einem weiteren Ansteigen der Kosten in diesem Bereich gerechnet werden muß.

Zum § 14 Abs 3:

Die ins Auge gefaßte Verpflichtung der Sicherheitsbehörden, Vorhaben, die der Vorbeugung gegen bestimmte Angriffe dienen, zu fördern, beinhaltet den unbestimmten Begriff der Förderung. Wenngleich in den Erläuterungen die Einschränkung auf den Rahmen der personellen und finanziellen Möglichkeiten erwähnt wird, könnte bei der Ablehnung der Förderung eines Vorhabens aus den vorhin angeführten Gründen eine Konfliktsituation zwischen Bürgern und Sicherheitsbehörden entstehen.

Zum § 19:

Im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Sicherheitsexekutive, bei der Ausübung der Befehls- und Zwangsgewalt die Verhältnismäßigkeit von Anlaß, Eingriff und angestrebtem Erfolg zu wahren, ist darauf zu verweisen, daß der Gesetzgeber bereits im Waffengebrauchsgesetz 1969, BGBI 149, den Organen der Bundespolizei, der Bundesgendarmerie und der Gemeindewachkörper die Wahrung der Verhältnismäßigkeit zur Pflicht gemacht hat. § 6 Abs 1 dieses Gesetzes legt fest, daß in den Fällen des § 2 Z 2 bis 5 (Waffengebrauch zur Überwindung eines auf die Vereitelung einer rechtmäßigen Amtshandlung gerichteten Widerstandes; zur Erzwingung einer rechtmäßigen Festnahme; zur Verhinderung des Entkommens einer rechtmäßig festgehaltenen Person; zur Abwehr einer von einer Sache drohenden Gefahr) der durch den Waffengebrauch zu erwartende Schaden nicht offensichtlich außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg stehen darf.

Da sich die angeführte Bestimmung in der Praxis gut bewährt hat, wäre es zweckmäßig, vor der Einführung unbestimmter Gesetzesbegriffe im vorliegenden Entwurf (zB "vertretbares Verhältnis" in § 19 Abs 2 Z 2) zu überprüfen, ob nicht im Interesse einer möglichst praxisgerechten Handhabung des Gesetzes durch die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes und somit zur Vermeidung von Amtshaftungsansprüchen mit der bereits vorhandenen Regelung das Auslangen gefunden werden kann.

Zum § 19 Abs 2:

Die Verpflichtung aus Z 3, "während der Handhabung der Befugnisse auf die Schonung der Rechte und schutzwürdigen Interessen der Betroffenen Bedacht zu nehmen", könnte entfallen, weil sie sich aus Z 2, womit das Verhältnismäßigkeitsprinzip definiert wird, zwangsläufig ergibt.

Die ausdrückliche Verpflichtung aus dem ersten Satzteil der Z 4 über die Beendigung der "Handhabung der Befugnis" dürfte wohl jedem Organ der Sicherheitsexekutive auch nach dem derzeitigen Stand der Ausbildung geläufig sein und sollte keiner gesonderten gesetzlichen Festschreibung bedürfen - ein Umstand, der auch für den zweiten Satzteil der Z 4 (Beendigung, sobald der Erfolg erreicht wurde) zutreffen dürfte, zumal sich die Anwendung der Befugnisse aus der Situation beim Einschreiten der Sicherheitsexekutive ergeben wird. Eine Reihung von Gesichtspunkten der Dauer der Befugnisanwendung im Gesetzestext mag rechtstheoretisch durchaus vertretbar scheinen, in der Praxis können sich daraus für das einschreitende Organ der Sicherheitsexekutive Konflikt- und Unsicherheitssituationen ergeben, die - gestützt auf die ins Auge gefaßte Gesetzesfassung - bei nachträglicher Beurteilung einer Amtshandlung zu unterschiedlichen Beurteilungen führen und damit zusätzliche Gründe für das Geltendmachen von Amtshaftungsansprüchen bilden können.

Zum § 20:

Eine Verordnungsermächtigung für Richtlinien für das Einschreiten der Sicherheitsexekutive erscheint entbehrlich, weil es das Recht jedes Bundesministers ist, für seinen Ressortbereich Richtlinien bzw Dienstanweisungen für die Vollziehung von Gesetzen zu erlassen, bei deren Nichtbeachtung bereits derzeit jedem Betroffenen das Recht der Beschwerde zusteht. Auch nach der derzeitigen Rechtslage hat die Nichtbeachtung einer Richtlinie bzw Dienstanweisung für sich allein auf die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes keinen Einfluß.

Zum § 21 Abs 1:

Diese Bestimmung erscheint überflüssig und sogar kontraproduktiv. Viele Menschen, die durch die Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt betroffen werden, würden den Hinweis des Organs, es handhebe seine Befugnis ausschließlich zum Zwecke der Aufgabenerfüllung

RECHNUNGSHOF, ZI 713-01/90

- 6 -

und nicht bspw. weil es sich persönlich beleidigt fühle, für überflüssig halten oder sich sogar provoziert fühlen.

Zu den §§ 22 Abs 3 und 23 Abs 2:

Ein Festhalterrecht zur Feststellung der Identität könnte in diesen beiden Fällen sogar ausnahmsweise in Form eines unbestimmten Gesetzesbegriffes (zB: "unumgänglich erforderliche Zeit") anstelle der im Entwurf vorgesehenen starren Zeitvorgaben begründet werden, weil seine zeitliche Notwendigkeit, abgestellt auf die jeweiligen Erfordernisse einer Amtshandlung, nachvollziehbar und damit überprüfbar wäre.

Zum § 24 Abs 2:

Im Zusammenhang mit der Untersagung des Betretens eines Gefahrenbereiches ist die auf ein auslösendes Ereignis nicht Rücksicht nehmende Befristung mit maximal sechs Stunden realitätsfremd und daher nicht einsichtig.

Zum § 25 Abs 4:

Die Ortsverweisung (Wegweiserecht, in der Medienberichterstattung als "Lex Karlsplatz" bezeichnet) zur Vorbeugung strafbarer Handlungen verlangt von einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes, daß es, um rechtmäßig einschreiten zu können, davon Kenntnis hat, daß

- an einem bestimmten Ort sich wiederholt nach dem Suchtgiftgesetz strafbare oder bestimmte (welche?) mit beträchtlicher Strafe bedrohte Handlungen ereignet haben (Z 1) und
- der Betroffene bereits wegen einer solchen, dort begangenen strafbaren Handlung der Staatsanwaltschaft angezeigt wurde oder sich in Gesellschaft eines Menschen befindet, auf den diese Voraussetzung zutrifft (Z 2).

Da die angeführten Voraussetzungen, insb jene nach Z 2, in der exekutiven Praxis wohl nur in den seltensten Fällen dem einschreitenden Organ bekannt sein werden - sie verlangen vom Sicherheitswacheorgan gewissermaßen richterliche Fähigkeiten -, ist diese Bestim-

RECHNUNGSHOF, ZI 713-01/90

- 7 -

mung als nicht vollziehbar und als bloße Alibihandlung gegenüber Problemen anzusehen, die nicht in den Aufgabenbereich der Sicherheitsexekutive fallen.

Zu den §§ 31 Abs 5 und 32 Abs 2:

Der Umfang des Verständigungsrechtes von Festgehaltenen bzw Festgenommenen könnte im Sinne einer sparsamen und zweckmäßigen Vollziehung noch eindeutiger festgeschrieben werden, insb bei Ausländern (Möglichkeit der Verständigung der jeweiligen ausländischen Vertretungsbehörde).

Zum § 46 Abs 2:

Nach der geltenden Rechtslage (§ 3 Abs 2 des GendG 1918, StGBI 75) bestimmt den "Stand" der Postenkommanden die Landesregierung (jetzt Sicherheitsdirektion) im Einvernehmen mit dem Landesgendarmeriekommando. Dabei bedeutet "Stand" Sitz und zahlenmäßige Stärke (Schäffer, Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, Nr 196).

Weiters wäre zu beachten, daß der Stellenplan (§ 26 BHG), durch den die zulässige Anzahl der Bundesbediensteten festgelegt wird, eine Anlage des jährlichen Bundesfinanzgesetzes darstellt und daher in Gesetzgebung und Vollziehung in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes (Art 10 Abs 1 Z 4 B-VG) fällt.

Durch die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Bestimmung des Personalstandes der Gendarmeriepostenkommanden durch den Landeshauptmann im Einvernehmen mit dem Landesgendarmeriekommando würde somit dem Landeshauptmann eine hiezu im Widerspruch stehende Zuständigkeit mit allen sich daraus ergebenden finanziellen Auswirkungen für den Bund eingeräumt werden.

7. April 1990

Der Präsident:

Broesigke

Für die Richtigkeit
der Ausarbeitung:
Wach