

BUNDESMINISTERIUM
FÜR
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DVR: 0000060
GZ 1055.358/2-I.2/90

Wien, am 10. April 1990

Entwurf eines Bundesgesetzes über die den Sicherheitsbehörden auf dem Gebiet der Sicherheitspolizei zukommenden Aufgaben und die der Sicherheitsexekutive hiefür eingeräumten Befugnisse (Sicherheitspolizeigesetz - SiPolG);
Begutachtungsverfahren

Zu do. Zl. 112 777/15-I/7/90
vom 23. Februar 1990

16/SN-302/ME
Zl. 32 GE/90

Datum: 12. APR. 1990

An das

Verteilt 23.4.90
Präsidium des Nationalrates

W i e n

Dr. Alsch-Harant

Das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten beeckt sich, anbei 25 Exemplare der ho. Stellungnahme zu dem vom Bundesministerium für Inneres versendeten Entwurfs eines Bundesgesetzes über die den Sicherheitsbehörden auf dem Gebiet der Sicherheitspolizei zukommenden Aufgaben und die der Sicherheitsexekutive hiefür eingeräumten Befugnisse (Sicherheitspolizeigesetz - SiPolG) zur Kenntnisnahme zu übermitteln.

Für den Bundesminister:

TÜRK m.p.

F.d.R.d.A.

BUNDESMINISTERIUM
FÜR
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DVR: 0000060
GZ 1055.358/2-I.2/90

Wien, am 10. April 1990

Entwurf eines Bundesgesetzes über die
den Sicherheitsbehörden auf dem Gebiet
der Sicherheitspolizei zukommenden Auf-
gaben und die der Sicherheitsexekutive
hiefür eingeräumten Befugnisse (Sicher-
heitspolizeigesetz - SiPolG);
Begutachtungsverfahren

Zu do. Zl. 112 777/15-I/7/90
vom 23. Februar 1990

An das

Bundesministerium für Inneres

W i e n

I. Das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten beeindruckt sich mitzuteilen, daß der Entwurf eines Bundesgesetzes über die den Sicherheitsbehörden auf dem Gebiet der Sicherheitspolizei zukommenden Aufgaben und die der Sicherheitsexekutive hiefür eingeräumten Befugnisse (Sicherheitspolizeigesetz - SiPolG) grundsätzlich begrüßt wird.

II. Da die Ausübung der in diesem Gesetzesentwurf geregelten Befugnisse vielfach menschenrechtliche Garantien berührt, zu deren Schutz sich Österreich völkerrechtlich verpflichtet hat, wird aus diesem Gesichtspunkt folgendes bemerkt:

1. Freiheitsbeschränkungen:

Kurzfristige Freiheitsbeschränkungen, wie sie zur Identitätsfeststellung im Zuge der Verfolgung allgemeiner gefährlicher Angriffe oder zur Erteilung von Auskünften im Rahmen allgemeiner Hilfeleistungen vorgesehen sind (§ 22 Abs. 1 und 3 sowie § 23 des Entwurfs), fallen im Lichte der Rechtssprechung der

- 2 -

Straßburger Menschenrechtsinstanzen grundsätzlich unter den Schutzbereich des Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Dasselbe gilt von den in § 31 und § 32 vorgesehenen Befugnissen zur Freiheitsentziehung bei Unmündigen, Geisteskranken und im Falle ungestümen Benehmens. Bei geringerer Eingriffsintensität und enger zeitlicher Begrenzung solcher Maßnahmen werden jedoch auch die von der EMRK geforderten rechtlichen Schutzvorkehrungen entsprechend reduziert gesehen.

a) Unproblematisch erscheint unter diesem Gesichtspunkt die in § 23 vorgesehene Konfinierung von Personen, zumal sie auf höchstens 15 Minuten beschränkt ist und nur zur Identitätsfeststellung bzw. zur Auskunftserteilung dient. Damit erscheint diese geringe Freiheitsbeschränkung auch nicht als Selbstzweck, sondern als vorübergehender Nebeneffekt sicherheitspolizeilicher Aufklärungs- und Hilfsmaßnahmen und daher mit Art. 5 EMRK vereinbar.

b) Eine weitergehende Freiheitsbeschränkung stellt das Festhalten von Personen zur verläßlichen Klärung ihrer Identität bis zu einer Stunde dar (§ 22 des Entwurfs). Obwohl diese Freiheitbeschränkung nur vorübergehend ist und primär Aufklärungszwecken dient, hat sie sich im Lichte der Straßburger Judikatur an den Eingriffstatbeständen des Art. 5 Abs. 1 lit. a-f zu orientieren. Beim dringenden Verdacht eines Naheverhältnisses der betreffenden Person zu (schweren) Straftaten erschien diese Festhaltung zur Sicherung ihrer allfälligen strafrechtlichen Verfolgung (Art. 5 Abs. 1 lit.c EMRK) oder allenfalls zur Sicherung ihrer (künftigen) Zeugenpflicht (Art. 5 Abs. 1 lit.b EMRK) noch gerechtfertigt. Im bloßen Fall einer möglichen Auskunftserteilung durch den Betroffenen (§ 22 Abs. 1 Z.1) und bei den unter § 22 Abs. 1 Z.2 des Entwurfs erfaßten Fällen ist aber die Beziehung des Betroffenen zu allfälligen Straftaten, soweit er nicht ohnehin auch i.S. von Z.1 darin involviert ist, so gering, daß ein derartiges Festhalten wohl nur in besonderen Ausnahmefällen gerechtfertigt werden könnte. Ebensowenig dürfte ein bloßer "hilfloser Zustand" des Betroffenen seine Festhaltung

gegen seinen Willen nur zur verlässlichen Feststellung seiner Identität rechtfertigen. Es wird daher vorgeschlagen, die Festhaltungsbefugnis gemäß § 22 Abs. 3 des Entwurfs auf den Fall einer Involvierung in eine Straftat gemäß Abs. 1 Z.1 einzuschränken.

c) Zeitlich nicht beschränkt und - jedenfalls im Sinne der Judikatur zu Art. 5 EMRK - unmittelbar auf Freiheitsentziehung gerichtet sind die Festhaltungsbefugnisse gem. § 31 des Entwurfs. (Dementsprechend sind auch für diese Fälle der Festhaltung die von Art. 5 EMRK geforderte Vorführung vor die zuständige Stelle sowie die Verständigung von Angehörigen bzw. Rechtsbeistand nach den Bestimmungen des BVG zum Schutz der persönlichen Freiheit schon im Entwurf vorgesehen). Während die in § 31 Abs. 1 u. 2 vorgesehene Festhaltung von Unmündigen materiell durch Art. 5 Abs.1 lit. c bzw. d. EMRK gedeckt sein dürfte, sollte das Festhalten vermutlich psychisch Kranker angesichts der engen Grenzen, die die EMRK der Präventivhaft zieht, auf Fälle eingeschränkt werden, in denen bestimmte Umstände direkt eine unmittelbare Gefährdung annehmen lassen und nicht etwa nur auf eine Krankheit schließen lassen, bei der eine solche Gefährdung im allgemeinen möglich ist. Es wird daher vorgeschlagen, den letzten Halbsatz wie folgt zu formulieren: "daß sie aufgrund einer psychischen Krankheit ihr Leben oder die körperliche Sicherheit anderer unmittelbar gefährden."

d) Die Festnahmebefugnis wegen ungestümen Benehmens trotz Abmahnung gem. § 32 fällt bereits in den Kernbereich des Art. 5 EMRK und erscheint daher - losgelöst von der Verfolgung strafbarer Handlungen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK - in dieser umfassenden Form problematisch. Um ihr den Charakter einer eigenständigen, direkt auf Freiheitsentziehung gerichteten Sanktion zu nehmen, wie dies auch die in den Erläuterungen zu § 32 zum Ausdruck kommende Intention sein dürfte, sollte diese Festnahme auf jene Fälle und jenen Zeitraum eingeschränkt werden, in denen das Verhalten des Betroffenen eine (sachgerechte) Durchführung der Amtshandlung unmöglich macht und deren

- 4 -

Durchführung auch nicht durch gelindere Mittel ermöglicht werden kann. Erst dies würde eine derartige Festnahme (in Übereinstimmung mit den Erläuterungen) als Nebenaspekt der Amtshandlung erscheinen lassen und ihr dadurch zugleich die Qualität einer selbstständigen Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 5 EMRK nehmen. Diese Festnahme würde sich in ihrem Charakter dann auch der Festhaltung gem. § 22 des Entwurfs annähern und könnte – zum Unterschied von der Freiheitsentziehung gem. § 31 – auch als "Festhaltung" bezeichnet werden.

2. Eingriffe in die Privatsphäre

Durch die Befugnisse zum Betreten und Durchsuchen von Räumen gem. § 26 sowie zur Durchsuchung von Personen nach ihrer Festnahme oder zur Feststellung ihrer Identität (§ 27 des Entwurfs) wird die Möglichkeit von Eingriffen in das Wohnungsrecht und in das Privateben geschaffen, die im Sinne des Art. 8 Abs. 2 EMRK mit den zulässigen Zwecken des Eingriffs (insbesondere öffentliche Sicherheit) abzuwagen sind. Während die im § 26 Abs. 3 vorgesehene besondere Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Durchsuchung von Räumen und Kraftfahrzeugen diesem Erfordernis hinreichend Rechnung trägt, fehlt eine solche Bestimmung für die Durchsuchung von Personen und sollte daher auch im § 27 verankert werden.

Ob eine Durchsuchung zur Identitätsfeststellung gegen den Widerstand des Betroffenen auch im Fall des § 22 Abs. 1 Z 3 dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit entspricht, erscheint zweifelhaft.

Da nach der Judikatur der Straßburger Organe bei gesetzlichen Befugnissen zu Eingriffen in die Privatsphäre den speziellen Vorkehrungen gegen den Mißbrauch dieser Befugnisse besondere Bedeutung zukommt, erschiene etwa die Verankerung einer Bestimmung, wonach die einschreitenden Organe sich bei Handhabung der Befugnisse nach §§ 26 u. 27 durch Bekanntgeben der Dienstnummer o.ä. individuell zu legitimieren haben, im Gesetz selbst (und nicht bloß in den Richtlinien gem. § 20 des Entwurfs) besonders wünschenswert.

3. Beschränkung der Freizügigkeit

Mit der in § 25 vorgesehenen Wegweisung Unbeteiligter zu Zwecken der Hilfeleistung oder der Aufklärung allgemeiner Gefahren ist eine Beeinträchtigung der Freizügigkeit gemäß Art 2 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK verbunden, die im Sinne des Gesetzesvorbehalts im Abs. 3 dieser Bestimmung zweifellos gerechtfertigt ist. Dasselbe gilt für das Verbot des Betretens eines Gefahrenbereichs gemäß § 24 (siehe Art 2 Abs 4 des 4. ZP).

Die Befugnis zur Wegweisung eines völlig Unbeteiligten von einem Ort, an dem sich bestimmte strafbare Handlungen ereignet haben, bloß aufgrund des Umstands, daß sich der Betroffene "in Gesellschaft" eines Menschen befindet, der wegen einer derartigen strafbaren Handlung bereits der Staatsanwaltschaft angezeigt wurde (§ 25 Abs 4 des Entwurfs), erscheint in der Formulierung zu weit und sollte auf die in den Erläuterungen zum Ausdruck gebrachten Zwecke (insb. Schutz Jugendlicher vor schädlichem Kontakt) eingeschränkt werden. Damit wäre auch diese Bestimmung ohne weiteres vom Gesetzesvorbehalt des Art 2 Abs 3 des 4. ZP ("Verhütung von Straftaten, Schutz der Gesundheit oder der Moral") gedeckt.

4. Vorbeugung gegen Mißbrauch und Diskriminierung

Neben den im 1. Abschnitt des III. Teils des Gesetzentwurfs enthaltenen allgemeinen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit (§ 19) und der Achtung der Persönlichkeit des Betroffenen (§ 21) könnte erwogen werden, besondere Regeln über die Ausübung bestimmter Befugnisse nicht nur in die gemäß § 20 vorgesehenen Richtlinien, sondern in das Gesetz selbst aufzunehmen (siehe bereits oben Punkt 2.) und damit ihre Einhaltung im Wege des Rechtsschutzes überprüfbar zu machen (vgl. § 20 Abs 3 des Entwurfs). Dadurch könnte nicht nur dem im Rahmen der EMRK bestehenden Erfordernis nach gesetzlichen Vorkehrungen gegen mißbräuchliche Eingriffe in Grundrechte entsprochen werden, sondern auch - angesichts verstärkter internationaler Vorwürfe gegen das österreichische Polizeiwesen - das Bemühen des österreichischen Gesetzgebers dokumentiert werden, polizeiliche Willkür möglichst hintanzuhalten.

- 6 -

In diesem Zusammenhang wird auch zur Erwägung gestellt, ob nicht - im Lichte des immer wieder erhobenen Vorwurfs der Diskriminierung von Ausländern durch österreichische Sicherheitsbehörden - in Durchführung des UN-Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung unter die allgemeinen Grundsätze des Gesetzentwurfs ein Verbot der diskriminierenden Anwendung sicherheitspolizeilicher Befugnisse aufzunehmen wäre. Insbesondere im Hinblick auf § 22 Abs 1 Z. 2 lit b des Entwurfs erschiene eine Vorkehrung gegen den diskriminierenden Mißbrauch dieser Bestimmung erforderlich.

III. Schließlich wird angemerkt, daß die Formulierung über die zu schützenden Vertreter von Völkerrechtssubjekten zu eng erscheint. Nach dieser Formulierung wäre der Schutz der Vertreter des Heiligen Stuhls, des Souveränen Malteser Ritterordens, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz etc. nicht gewährleistet. Folgende Formulierung darf daher vorgeschlagen werden:

"§ 13. Den Sicherheitsbehörden obliegt der Schutz der Vertreter von Völkerrechtssubjekten, der diesen ..."

Für den Bundesminister:

TÜRK m.p.

F. d. R. d. A.:

