



Amt der Tiroler Landesregierung

Präs. Abt. II - 567/17

A-6010 Innsbruck, am 17. April 1990
Tel: 0512/508, Durchwahl Klappe 157
Sachbearbeiter: Dr. UnterlechnerAn das
Bundesministerium
für InneresHerrengasse 7
1014 WienBitte in der Antwort die
Geschäftszahl dieses
Schreibens anführen.

Richtlinie GESETZENTWURF	
ZL	32 GE/90
Datum: 24. APR. 1990	
Verteilt 27. 4. 90 Haie	

St. Aesch - Klarant

Betreff: Entwurf eines Sicherheitspolizeigesetzes;
Stellungnahme

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

Die Tiroler Landesregierung nimmt auf Grund ihres Beschlusses vom 17. April 1990 zum übersandten Entwurf eines Sicherheitspolizeigesetzes wie folgt Stellung:

1. Allgemeines:

Nach dem im Entwurf vorliegenden Gesetz (Verfassungsbestimmungen in den §§ 41 bis 45) soll nunmehr endgültig die Sicherheitsverwaltung in unmittelbarer Bundesverwaltung vollzogen werden.

Nach § 15 des Behörden-Überleitungsgesetzes, BGBI. Nr. 94/1945 (diese Vorschrift gilt auf Grund des Bundesverfassungsgesetzes BGBI. Nr. 142/1946 als Verfassungsbestimmung), sind die Aufgaben des öffentlichen Sicherheitswesens von den auf Landesebene eingerichteten Sicherheitsdirektionen zu besorgen.

. / .

- 2 -

Die durch § 15 des Behörden-Überleitungsgesetzes eingerichtete Behördenhierarchie weicht in mehrfacher Hinsicht von den allgemeinen Organisationsregeln des B-VG ab und mußte daher als lex specialis in Verfassungsrang erhoben werden: Erstens wird damit eine atypische, verfassungsrechtlich in dieser Form sonst nicht vorgesehene Kombination von Bundesbehörden (Generaldirektion für öffentliche Sicherheit,

Sicherheitsdirektionen, Bundespolizeidirektionen) und Bezirksverwaltungsbehörden geschaffen. Zweitens werden damit zwingende Regelungen des Art. 102 Abs. 2 B-VG durchbrochen: Danach könnte nur ein Teil der Angelegenheiten des öffentlichen Sicherheitswesens (Paß-, Melde-, Waffen-, Munitions-, Schieß- und Sprengmittelwesen) ohne weiteres in unmittelbarer Bundesverwaltung geführt werden; der übrige Teil dieser Aufgaben (allgemeine Sicherheitspolizei, Pressewesen, Fremdenpolizei, Vereins- und Versammlungsangelegenheiten) dürften in Wien niemals, in den anderen Bundesländern nur im Falle eines Sicherheitsnotstandes in unmittelbarer Bundesverwaltung besorgt werden (vgl. Adamovich/Funk, Österreichisches Verfassungsrecht', 1985, S. 274).

Nach der Stammfassung des B-VG aus dem Jahre 1920 war die Sicherheitsverwaltung in mittelbarer Bundesverwaltung zu besorgen. Die geltende Fassung des Art. 102 Abs. 2 B-VG ist auf die B-VG-Novelle 1929 zurückzuführen.

- 3 -

Im Punkt 11 des Forderungskataloges 1985 verlangen die Länder, daß die Sicherheitsdirektionen dem Landeshauptmann unterstellt werden sollten.

Als Begründung wird angeführt:

"Das Sicherheitswesen war ursprünglich Sache der Länder. Die Sicherheitsdirektionen wurden erst 1933 wegen bürgerkriegsähnlicher Zustände in jedem Land als Provisorium eingerichtet. Dieses Provisorium ist heute noch in Kraft. Die Einschaltung des Landeshauptmannes auf diesem Gebiet würde dazu führen, daß ein gewählter Vertreter des Landes in Fragen der Sicherheit direkte Mitverantwortung trägt. Außerdem hat die Erfahrung gezeigt, daß die Einbeziehung der Autorität des Landeshauptmannes in sicherheitspolizei-lich kritischen Situationen staatspolitisch von erheblicher Bedeutung ist. Sein Einsatz in solchen Angelegenheiten sollte daher verfassungsrechtlich abgedeckt werden."

Durch die Einräumung gewisser Anhörungs- und Informationsrechte nach Art. V der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, BGBl. Nr. 685, wurde dem grundsätzlichen Anliegen der Länder in dem in Rede stehenden Bereich nicht entsprochen.

Nicht übersehen werden sollte, daß durch die Einbeziehung der Sicherheitsverwaltung in den allgemeinen staatlichen Verwaltungsaufbau eine bessere Übersichtlichkeit und damit auch mehr Bürgernähe geschaffen würde.

- 4 -

In den Erläuterungen (S. 68) wird darauf hingewiesen, daß inhaltlich am bestehenden Behördenaufbau einschließlich der vorhandenen Organisationszusammenhänge nichts verändert werden soll. Gerade die Regelung der Befugnisse der Sicherheitspolizei sollte zum Anlaß genommen werden, eine Rechtslage entsprechend dem Forderungskatalog der Länder herbeizuführen.

Für den Bereich der Polizei ist charakteristisch, daß die einschlägigen Rechtsvorschriften den zuständigen Behörden für ihr Einschreiten einen verhältnismäßig weiten Spielraum einräumten. Dies liegt zum Teil in der Natur der polizeilichen Aufgaben begründet, weil sich Gefahren nicht in allen ihren möglichen Erscheinungsformen voraussehen und daher auch die Maßnahmen zur Abwehr der Gefahren nicht in detaillierte Normen fassen lassen. In der mangelnden Regelung der Polizeibefugnisse wird aber auch ein Defizit an Rechtsstaatlichkeit gesehen (vgl. Antonioli-Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1986, S. 578). Es wurde daher immer wieder die Schaffung eines "Polizeibefugnisgesetzes" gefordert (s. Erläuterungen S. 2).

In vielen Einzelmächtigungen für polizeiliches Handeln treten unbestimmte Rechtsbegriffe gehäuft auf; eine bedeutende Rolle spielt auch die unmittelbare verwaltungsbehördliche Befehls- und Zwangsgewalt (Antonioli-Koja, a.a.O., S. 578), so auch im vorliegenden Entwurf eines Sicherheitspolizeigesetzes (vgl. etwa die §§ 1, 8, 14, 17, 19, 22 ff., 28, 30). Insoferne ist der Vorwurf, der Entwurf versuche

- 5 -

lediglich, die langjährige Praxis der Polizei in Paragraphen zu fassen, sie also einfach zu verrechtlichen und damit zu rechtfertigen (vgl. auch die "Presse" vom 3./4. März 1990, Perspektiven III), nicht unbegründet. Allerdings ist der dahinterstehende Gedanke, die Effizienz der Polizei bei Erfüllung ihrer Aufgabe der Bewahrung von Sicherheit und Ordnung dadurch zu gewährleisten, daß ihre Bewegungsfreiheit nicht durch zu enge Regeln eingeengt wird, auch heute noch nicht überholt. Allzu kasuistische Normierungen können in der Praxis tatsächlich dazu führen, daß beim Eintreten von Gefahren oder beim Auftreten von Mißständen, die nicht unter die aufgezählten Tatbestände fallen, die Polizei entweder in ihrem Handeln gehindert oder zu ungesetzlichem Vorgehen gedrängt wird.

Wenn auch nicht verkannt wird, daß in der Sicherheitsverwaltung Fälle vorliegen, die überregional sind und über lokale Belange hinausführen, sind doch zentralistische Tendenzen im Entwurf nicht zu übersehen (vgl. etwa §§ 44 Abs. 2, 47 Abs. 2).

2. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 1:

Nach den Erläuterungen (S. 14) soll die für den Kompetenztatbestand maßgebliche Wortfolge des B-VG "Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit" nur

- 6 -

im unbedingt notwendigen Ausmaß beibehalten und im übrigen durch zeitgemäße Formulierungen ersetzt werden. Gegen eine sprachliche Anpassung der Gesetze bestehen keine grundsätzlichen Einwendungen, wenn auch beachtet werden muß, daß durch die Verwendungen von verschiedenen Formulierungen für gleiche Begriffe Auslegungsschwierigkeiten entstehen könnten. Es wird allerdings vorgeschlagen, überall dort, wo in der Bundesverfassung von der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit die Rede ist, entsprechende Korrekturen vorzunehmen.

Zu § 4:

Diese Vorschrift trägt zur Begriffsverwirrung bei. Nach der allgemeinen Terminologie (vgl. Antoniolli-Koja, a.a.O., S. 586) sollen die Exekutivorgane den Behörden bei der Durchführung ihrer Aufgaben behilflich sein. Die Unterscheidung zwischen Sicherheitsbehörde und Sicherheitsexekutive sollte aufrecht erhalten werden.

Zu den §§ 10 und 11:

Im jeweiligen Abs. 2 sollte das Wort "beenden" durch ein anderes Wort z.B. "abwehren" ersetzt werden. "Beenden" hat in diesem Zusammenhang eine zu bestimmende Bedeutung.

Zu § 22:

Nach den Erläuterungen (S. 31), ist nicht gesagt, daß mit der Verankerung dieser Befugnis eine allgemeine Ausweispflicht eingeführt werde. Jedenfalls soll deutlich erkennbar sein, daß eine solche nicht besteht.

- 7 -

Im Abs. 1 Z. 2 werden Ausländer gleichsam in einem Zug mit Straftätern angeführt. Es sollte eine eigene Ziffer gewählt werden.

Zu § 23:

Es kann nicht zweifelsfrei behauptet werden, daß hier kein Eingriff in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf persönliche Freiheit vorliegt. Die Anhaltung umfaßt doch einen längeren Zeitraum. Auch wird das Wort "festgehalten" ausdrücklich verwendet.

Zu § 24:

Die im Abs. 2 festgesetzte Frist von höchstens sechs Stunden dürfte bei größeren Katastrophen, Unfällen und der gleichen oft zu kurz sein.

Zu § 25:

Die hier vorgesehene Sanktion (Geldstrafe bis zu 2.000,-- Schilling nach § 51 Abs. 1) ist zu gering, wenn man bedenkt, daß übertriebene Neugierde für Leben, Gesundheit und Vermögen große Auswirkungen haben kann.

Nach der üblichen Terminologie (vgl. auch § 4 Abs. 3) sollte das Wort "ermächtigt" durch "befugt" ersetzt werden (s. auch §§ 26, 27).

- 8 -

Zu § 28:

Diese Bestimmung ist verfassungsrechtlich bedenklich, weil sie in die Länderkompetenz "Veranstaltungswesen" (vgl. Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1972, S. 206) eingreift. Dies wird auch nicht grundsätzlich in Abrede gestellt. In den Erläuterungen (S. 44) wird ausgeführt: "Hierbei war freilich auch darauf Bedacht zu nehmen, daß der Grundsatz für derartige Maßnahmen im Veranstaltungsrecht, also in der Gesetzgebungskompetenz der Länder, zu sehen ist. Allerdings ist wohl ab einem gewissen Maß der Bedrohung doch die Sicherheitspolizei angesprochen. Der Entwurf geht davon aus, daß für dieses Maß zwei Komponenten ausschlaggebend sind: einerseits die Anzahl der Zuschauer und andererseits das vom Publikum erwartete Verhalten."

Wie in den Erläuterungen (S. 5) angeführt wird fällt, (vgl. auch Blum, Die Sicherheitspolizei und ihre Handlungsformen, 1987, S. 14) nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 3153/1957) unter die "Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit" die "allgemeine Sicherheitspolizei", das sind all jene Maßnahmen, die dem Schutz der Allgemeinheit gegen allgemeine Gefahren dienen und die mit keinem anderen Verwaltungszweig im Zusammenhang stehen.

- 9 -

Hier ist aber unzweifelhaft ein Zusammenhang mit dem "Veranstaltungswesen" gegeben, sodaß - auch nicht bei bestimmten Größenordnungen - kein Raum für Regelungen unter dem Gesichtspunkt der "allgemeinen Sicherheitspolizei" besteht. Dies ergibt sich auch aus Art. 15 Abs. 3 B-VG.

Zu § 34:

Es wird vorgeschlagen zu prüfen, ob die Verfassungsbestimmung im Abs. 2 tatsächlich erforderlich ist. Regelungen, die einen Eingriff in das Leben mit sich bringen können, sollten nur in dem Ausmaß aufgenommen werden, als dies verfassungsrechtlich zulässig ist. Bestehen Zweifel über die Vereinbarkeit mit den Grund- und Freiheitsrechten, so geht es nicht an, wenn man diese einfach mit einer Verfassungsbestimmung ausräumt. Nach Art. 2 MRK besteht ausreichender Spielraum für eine verfassungskonforme Regelung. Nach den Erläuterungen (S. 56) entspricht diese Vorschrift der geltenden Rechtslage; ein Überdenken dieser Vorschrift ist deshalb aber nicht ausgeschlossen.

Zu § 36:

Hier sollte aus legistischer Sicht eine andere Formulierung, etwa "die Sicherheitsbehörden dürfen personenbezogene Daten nach den Vorschriften dieser Bestimmungen ..." gewählt werden.

- 10 -

Zu § 37:

Abs. 4 wird als verfassungswidrig angesehen. Dem einfachen Bundesgesetzgeber steht zweifellos nicht die Befugnis zu, den Ländern derartige Verpflichtungen aufzuerlegen.

Art. 22 B-VG ist unmittelbar anwendbar und bedarf keiner einfachgesetzlichen Ausführung (Walter-Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁶, 1988, RZ 581). Regelungen der Amtshilfe, die über diesen Rahmen hinausgehen, sind verfassungsändernd (vgl. Duschanek, Datenschutzgesetz 1978, Anm. zu Art. 45 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes, S. 63 und 70) oder haben eine verfassungsrechtliche Grundlage (so Art. 81 B-VG für § 20 des Wehrgesetzes 1978; vgl. Ermacora-Kopf-Neisser, Das Österreichische Wehrrecht², Teil I - Wehrverfassung 1980, Anm. 1 zu § 20, S. 153).

Damit soll aber nicht einer Verfassungsbestimmung das Wort geredet werden; vielmehr ist die geltende Rechtslage hinsichtlich der Amtshilfe als ausreichend anzusehen.

Zu § 42:

Warum die Sicherheitsverwaltung nicht auch nach dem Bundesministeriengesetz 1986, BGBI.Nr. 76 (insbesondere § 7)

- 11 -

als sinnvolle Organisationseinheit (Sektion) im Bundesministerium für Inneres zusammengefaßt werden kann, machen auch die Erläuterungen (S. 69/70) nicht verständlich. Sicherheitsexekutivorgane können doch wohl auch für den Bundesminister für Inneres tätig werden.

Zu § 47:

Nach Abs. 2 kann der Bundesminister für Inneres jede Amtshandlung, der Sicherheitsdirektor jede Amtshandlung einer Bundespolizeidirektion oder einer Bezirksverwaltungsbehörde durch Weisung an sich ziehen. Diese Bestimmung ist abzulehnen. Es wird, wie in den Erläuterungen angeführt (S. 71/72), auch nicht in Abrede gestellt, daß es Angelegenheiten der Sicherheitspolizei gibt, die über den Bereich einer Bezirksverwaltungsbehörde oder Sicherheitsdirektion hinaus gehen. Unter Punkt I wurde auch zugestanden, daß eine gewisse Bewegungsfreiheit für die Sicherheitspolizei sachlich gerechtfertigt ist. Ein allgemeines "Ansichziehungsrecht" geht aber zu weit. Außerdem müßte, schon um dem rechtsstaatlichen Prinzip Rechnung zu tragen, näher geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen von einem solchen Recht Gebrauch gemacht werden darf. In Wahrheit handelt es sich hier um ein Problem der sachlichen Zuständigkeit. Bei allen der Sicherheitspolizei zuerkannten Abweichungen müßte es möglich sein, die sachliche Zuständigkeit grundsätzlich festzulegen. In den Erläuterungen sollte

- 12 -

vielleicht zur Klarstellung angeführt werden, daß sich dieses "Ansichziehungsrecht" nur auf die Sicherheitspolizei (dies ergibt sich wohl aus Abs. 1) und nicht etwa auf andere Gebiete der Sicherheitsverwaltung (§ 2) wie Paßwesen, Meldewesen und dergleichen bezieht.

Zu § 50:

Der Strafrahmen von 3.000,-- Schilling ist für das Delikt nach Abs. 1 Z. 2 zu niedrig bemessen. Es darf nicht übersehen werden, daß in einzelnen Verwaltungsvorschriften hohe Geldstrafen bestehen.

Zu § 53:

Hier müßte es richtig lauten "§§ 50 bis 52".

Zu § 54:

Diese Vorschrift ist im Hinblick auf § 26 VStG 1950 entbehrlieblich.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem der Parlamentsdirektion zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen
gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederöster. Landesregierung, Wien
an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien
an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25. Ausf.
an alle National- und Bundesräte in Tirol

zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

jesacher