



AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG

Postfach 527, A-5010 Salzburg Fax (0662)8042-2160 Tlx 633028 DVR: 0078182

An das

Bundesministerium für
Inneres

Herrengasse 7
1014 Wien

GESETZENTWURF	
Z	32 - GE 90
Datum:	7. MAI 1990
Verteilt:	11. MAI 1990

Chiemseehof

(0662) 80 42 Durchwahl

Datum

2285/Dr. Leitner

2.5.1990

Zahl (Bei Antwortschreiben bitte anführen)

0/1-946/21-1990

Betreff

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

Bzg.: Do. Zl. 112 777/15-I/7/90

Zu dem mit dem obgenannten Schreiben versendeten Gesetzentwurf nimmt das Amt der Salzburger Landesregierung wie folgt Stellung:

1. Allgemeines:

Die grundsätzliche Notwendigkeit eines Gesetzes, in dem die den Sicherheitsbehörden auf dem Gebiet der Sicherheitspolizei zukommenden Aufgaben und die der Sicherheitsexekutive dafür eingeräumten Befugnisse geregelt werden, wird allgemein anerkannt. Wie den Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf zu entnehmen ist, sollen in einer Art "Normenkanon der Sicherheitspolizei" deren Aufgaben und Befugnisse in rechtsstaatlich einwandfreier und handhabbarer Form normiert werden. Bei kritischer Prüfung der einzelnen Bestimmungen entsteht jedoch der Eindruck, daß sowohl bei der Festlegung der zu erfüllenden Aufgaben als auch bei der Auflistung der Befugnisse den Bedürfnissen der praktischen Handhabbarkeit überwiegende Bedeutung zugemessen wurde. Es soll offenbar ein Gesetz geschaffen werden, mit dem im Vorhinein jedes mögliche Handlungsbedürfnis

- 2 -

der Sicherheitsexekutive abgedeckt und der gegenwärtige Zustand soweit als möglich festgeschrieben werden kann. Die Überfülle der aus diesem Bestreben resultierenden Verordnungsermächtigungen und unbestimmten Gesetzesbegriffen muß jedoch schwere Bedenken an der Übereinstimmung des Entwurfes mit den Grundprinzipien des Verfassungsrechtes wecken. Diese Bedenken werden im folgenden anhand der einzelnen Bestimmungen des Entwurfes dargelegt.

2. Besonderer Teil:

Zu § 4 Abs. 3:

Hier wird die Befugnis als Ermächtigung definiert, unter bestimmten Voraussetzungen mittelbar oder unmittelbar zwangssanktionierte Anordnungen zu treffen und diese in bestimmtem Umfang durchzusetzen. Wie ein Vergleich mit § 24 Abs. 2 zeigt, sollen damit auch generell wirksame "Anordnungen" ermöglicht werden. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß Maßnahmen der Befehls- und Zwangsgewalt nach übereinstimmender Lehre und Rechtsprechung nur individuelle Akte sein können (VfSlg. 8889). Jede von Verwaltungsbehörden erlassene generelle Rechtsvorschrift, die sich ihrem Inhalt nach an die Rechtsunterworfenen richtet, ist daher nicht als Ausübung der Befehls- und Zwangsgewalt, sondern als Verordnung zu qualifizieren. § 4 Abs. 3 sollte daher um einen Hinweis auf den individuellen Charakter der zu treffenden Anordnungen ergänzt werden.

Zu § 6 Abs. 1:

Die Definition der "Allgemeinen Gefahr" umschreibt gleichzeitig indirekt den Anwendungsbereich des Gesetzes, da dieser Begriff bei der Umschreibung der Aufgaben der Sicherheitsexekutive immer wieder verwendet wird. Gemäß dieser Bestimmung ist unter einer allgemeinen Gefahr eine solche zu verstehen, die unmittelbar droht und deren Abwehr nicht bloß in eine Verwaltungsmaterie fällt. Diese Definition ist jedoch mißverständlich und führt, wenn sie nach ihrem Wortlaut interpretiert wird, zu einem Ergebnis, das weder mit den Erläuterungen des

- 3 -

Gesetzesentwurfes noch mit dem Begriff der Sicherheitspolizei in Übereinstimmung steht. Aus der Definition wäre nämlich abzuleiten, daß u.a. alle Gefahren, die im Zusammenhang mit mehreren Verwaltungszweigen (nicht bloß mit einem) auftreten, von der Sicherheitsexekutive abzuwehren wären. Demgegenüber wird jedoch in den Erläuterungen zu dieser Bestimmung richtig festgestellt, daß der Begriff "Sicherheitspolizei" seinen Inhalt durch Subtraktion erhält, wenn nämlich die für die Abwehr maßgebliche Gefahr keinem anderen Bereich zugeordnet werden kann. Die Abwehr einer Gefahr, die im spezifischen Zusammenhang mit einer oder auch mehreren Verwaltungsmaterien steht, fällt jedoch deswegen gerade nicht in den Zuständigkeitsbereich der Sicherheitsbehörden. Um Unklarheiten zu vermeiden, sollte § 6 Abs. 1 daher präziser formuliert werden.

Zu § 11:

Der hier umschriebene staatspolizeiliche Wirkungsbereich stand und steht im besonderen Blickpunkt der Öffentlichkeit. Dieses Interesse der Allgemeinheit an einer Neuregelung brachte u.a. auch der Bericht des "Lukona-Untersuchungsausschusses" an den Nationalrat zum Ausdruck. Außer Zweifel steht auch, daß diesem Bereich der Sicherheitsverwaltung gerade in einem demokratisch strukturierten Rechtsstaat größte Bedeutung zukommt. Rechtsstaatliche Überlegungen sowie die besondere Nähe zur Grundrechtssphäre gebieten jedoch, sowohl die Aufgaben der Sicherheitsbehörden als auch die Befugnisse der Sicherheitsexekutive auf dem Gebiet des Staatsschutzes taxativ und mit größter inhaltlicher Bestimmtheit festzulegen. Die bloße Wiederholung einer im Art. 79 Abs. 2 Z. 1 lit. a B-VG für das Bundesheer gebrauchten Formulierung stellt nach h.a. Ansicht keine hinreichende Beschreibung der Aufgaben dar. § 11 muß daher um einen Katalog von genau und nachvollziehbar festgelegten Aufgabenbereichen ergänzt werden.

Zu § 14:

Diese Bestimmung beschreibt verschiedene vorbeugende Maßnahmen

- 4 -

zum Schutz bedrohter oder potentiell bedrohter Rechtsgüter. Es fällt auf, daß bei der Aufzählung der Rechtsgüter in keinem der drei Absätze der vollständige, im § 6 Abs. 1 umschriebene Katalog angeführt ist. So wird etwa im Abs. 1 die Umwelt nicht erwähnt, während im Abs. 2 und 3 sowohl die Rechtsgüter Freiheit als auch Umwelt fehlen. Diese Einschränkung des Rechtsgüterkataloges ist in den Erläuterungen nicht begründet; es erscheint ha. auch schwer nachvollziehbar, weshalb etwa Vorbeugemaßnahmen gegen rechtswidrige allgemeingefährliche Angriffe gegen die Freiheit von Menschen oder die Umwelt nicht in den Aufgabenbereich der Sicherheitsbehörden fallen sollten.

Zu § 16:

Die hier geregelte Beilegung von Streitigkeiten gehört zu den Vorbeugemaßnahmen und steht daher in unmittelbarem Zusammenhang mit § 14. Auch hier sind die Rechtsgüter Freiheit und Umwelt nicht angeführt, obwohl für deren Fehlen keine Begründung besteht.

Zu § 17 Abs. 2:

Mit dieser Bestimmung werden die Sicherheitsbehörden auch zur Erteilung von Auskünften ermächtigt, die sich nicht auf ihren Aufgabenbereich beziehen. Aus den Erläuterungen geht hervor, daß die Normierung einer allgemeinen Beraterfunktion der Sicherheitsbehörden in Rechts- und Sachfragen beabsichtigt war. Unklar ist jedoch, weshalb die Berechtigung zur Erteilung unverbindlicher Informationen, die sich im übrigen bereits aus § 13a AVG 1950 und § 43 Abs. 3 BDG 1979 ergibt, hier einer neuerlichen Regelung zugeführt werden soll. Der Hinweis auf § 19 ABGB trägt nicht dazu bei, den Sinn der Bestimmung zu erhellen, da dort sowohl die rechtmäßige als auch die unrechtmäßige Ausübung der Selbsthilfe geregelt ist. Als rechtmäßige Selbsthilfe im engeren Sinn ist dabei vor allem die Änderung eines rechtswidrigen Zustandes im Sinne einer erlaubten Eigenmacht zu verstehen (Reischauer in Rummel, ABGB I, 2. Auflage, Rz 16 zu § 19). Wesentliches Merkmal der erlaubten Selbsthilfe

- 5 -

ist auch, daß staatliche Hilfe jedenfalls zuspät käme. Inwiefern hier der - ohnedies bereits bestehenden - Berechtigung der Sicherheitsbehörden zur Erteilung unverbindlicher Rechts- und Fachauskünfte Bedeutung zukommt, kann ha. nicht nachvollzogen werden.

Zu § 18:

Diese Bestimmung, die den Abschnitt über die Befugnisse der Sicherheitsexekutive im Rahmen der Sicherheitspolizei einleitet, soll den "Ultima ratio-Charakter" der Befugnisausübung festlegen. Es wird bezweifelt, ob die gewählte Formulierung diesem Ziel gerecht wird. Die bevorzugte und gehäufte Verwendung unbestimmter Gesetzesbegriffe fällt im gesamten dritten Teil des Gesetzes auf. Im § 18 steht z.B. die Bedeutung der Worte "andere Mittel" und "sachgerechte Erfüllung" nicht von vornherein fest und gibt den Vollzugsorganen großen Spielraum bei der Anwendung der Norm. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe kann verfassungsrechtlich unbedenklich und legistisch sogar sinnvoll sein, wenn die Einräumung eines möglichst großen Spielraumes für den Anwender das Regelungsziel ist. Hier, vor dem unmittelbaren Hintergrund des Grundrechtes auf Freiheit der Person, muß gerade das Gegenteil das Ziel des Gesetzgebers sein. Das vor allem auch zum Schutz der Grundrechte bestehende Legalitätsprinzip des Art. 18 Abs. 1 B-VG ist daher im Zusammenhang besonders streng zu beachten. Dies gebietet die Verwendung präziser Begriffe.

Da der vorliegende Entwurf ohne Zweifel eine besondere Nähe zur Grundrechtssphäre aufweist, ist die gehäufte Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe besonders kritisch zu beurteilen. Ob es dem rechtsanwendenden Sicherheitsorgan im Einzelfall möglich ist, sein Handeln an § 18 auszurichten, wird bezweifelt. Schlichtweg unmöglich erscheint jedoch eine nachträgliche Prüfung eines Verwaltungsaktes dahingehend, ob "andere Mittel" zur "sachgerechten Erfüllung der Aufgaben" ausgereicht hätten.

- 6 -

Da auch die übrigen Bestimmungen des Gesetzes nicht zur inhaltlichen Präzisierung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe beitragen, steht nach ha. Ansicht § 18 in Widerspruch zu Art. 18 Abs. 1 B-VG.

Zu § 19:

Vorausgeschickt wird, daß der hier normierte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bereits bisher etwa aus dem Gleichheitsgrundsatz ableitbar und im Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit, BGBl. Nr. 684/1988, ausdrücklich festgelegt ist. Obwohl hier also lediglich ein bereits von der Verfassung vorgegebener Grundsatz festgeschrieben wird, kann ein gewisser rechtsstaatlicher Gewinn darin erblickt werden, daß im Abs. 2 nähere Ausgestaltungen dieses Prinzips vorgenommen werden. Wünschenswert wäre jedoch, diese Ausgestaltungen so detailliert und genau zu fassen, daß einzelne Entscheidungen tatsächlich an ihnen gemessen werden können. Dem stehen in der gegenwärtigen Fassung vor allem die demonstrative Fassung der Aufzählung sowie die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe entgegen.

Zu § 20:

Auch die Ermächtigung des Bundesministers für Inneres zur Erlassung eigener Richtlinien für das Einschreiten der Sicherheitsexekutive durch Verordnung ist an Art. 18 Abs. 1 B-VG zu messen. Da sich § 20 weitgehend aus demonstrativen Hinweisen und Aufzählungen zusammensetzt, erscheint der Inhalt der geplanten Verordnung nicht oder zumindest nicht hinreichend genau vorausbestimmt. Auch der Rechtsschutz des Betroffenen bei Verletzung der Richtlinien muß verbessert werden. In diesem Zusammenhang wird angeregt, im § 56 Abs. 2 für den Fall einer durch den unabhängigen Verwaltungssenat festgestellten Verletzung der Richtlinien eine Verpflichtung der Dienstbehörde zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens vorzusehen.

- 7 -

Zu § 21:

Für den im Abs. 2 gebrauchten unbestimmten Rechtsbegriff "unverhältnismäßig eingeschränkt" gilt das allgemein zu § 18 Ausgeführte. Den Erläuterungen zu dieser Bestimmung ist zu entnehmen, daß die Androhung und Ankündigung der Ausübung von Zwangsgewalt dann unterbleiben kann, wenn hiedurch eine kontraproduktive Wirkung erzielt würde. Es wird davon ausgegangen, daß hier jene Fälle umfaßt werden sollen, in denen das Überraschungsmoment wesentlich zur Wirkung der Zwangsgewalt beiträgt. Der Anwendungsbereich von § 21 Abs. 2 zweiter Satz könnte daher ohne weiteres näher bestimmt und genauer festgelegt werden.

Zu § 22:

Abs. 1 regelt die Voraussetzungen, unter denen Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zur Feststellung der Identität eines Menschen ermächtigt sind. Teilweise sind diese Voraussetzungen so ungenau und unbestimmt abgefaßt, daß nur die Heranziehung der Erläuterungen den Sinn der jeweiligen Bestimmung erhellt.

In Z. 1 ist etwa normiert, daß jeder zur Ausweisleistung verhalten werden kann, von dem auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, es stehe im Zusammenhang mit einem unmittelbar drohenden oder bereits erfolgten allgemein gefährlichen rechtswidrigen Angriff. Den Erläuterungen ist zu entnehmen, daß mit dieser äußerst unklaren Umschreibung Personen gemeint sind, die nach einem Unfall oder Verbrechen von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes am Vorfallsort angetroffen werden. Da dies den überwiegenden oder ausschließlichen Anwendungsbereich der Norm darstellen soll, kann diese ohne Schwierigkeit präzisiert und bestimmter formuliert werden. Dies gilt auch für Z. 2, der die Identitätsfeststellung an Orten mit hoher sicherheitspolizeilicher Anfallsdichte regelt. Im Entwurf werden diese als Orte beschrieben, von denen "auf Grund eines konkreten Hinweises oder sonstiger bestimmter Tatsachen der dringende Verdacht besteht, es würden sich dort mit beträchtlicher Strafe

- 8 -

bedrohte Handlungen ereignen". Auch hier geht nur aus den Erläuterungen hervor, daß diese Bestimmung nur auf Orte mit hoher Kriminalitätsdichte angewendet werden soll. Die im Gesetzestext enthaltenen Umschreibungen ("sonstige bestimmte Tatsachen", "mit beträchtlicher Strafe bedrohte Handlungen") treffen z.B. auch auf jeden Supermarkt zu. Wie allgemein bekannt ist, ereignen sich in jedem Supermarkt fast täglich Ladendiebstähle, die nicht selten auch die Qualifikation von § 130 StGB (gewerbsmäßiger Diebstahl oder Bandendiebstahl) aufweisen. Es handelt sich daher um "mit beträchtlicher Strafe bedrohte Handlungen" im Sinne des Entwurfes. Der dringende Verdacht der Tatbegehung ergibt sich alleine schon aus dem Aufenthalt einer Person an solchen Orten mit gehäuftem Auftreten dieser Straftaten! Diesem rechtsstaatlich unbefriedigenden Auslegungsergebnis muß durch eine Neuformulierung und bestimmtere Fassung von Abs. 1 Z. 2 begegnet werden.

Im Abs. 3 wird die Ermächtigung der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes festgelegt, den Betroffenen während der für die Klärung der Identität erforderlichen Zeit, höchstens jedoch für die Dauer einer Stunde festzuhalten. In den Erläuterungen dazu wird ausgeführt, daß es sich hierbei um keinen Eingriff in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf persönliche Freiheit handle, da von einer Verhaftung nur dann die Rede sein könne, wenn der Wille der Behörde primär auf eine Freiheitsbeschränkung gerichtet sei. Im vorliegenden Fall diene jedoch die Maßnahme der Behörde nicht primär der Freiheitsbeschränkung des Betroffenen, sondern ausschließlich dazu, dessen Identität festzustellen. Aus diesem Grund werde auch die vom Organ gesetzte Amtshandlung als "Festhalten" bezeichnet.

Dem ist entgegenzuhalten, daß das Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit, BGBl. Nr. 684/1988, nicht den Begriff der "Verhaftung" verwendet, sondern von "Anhaltung" oder "Festnahme" spricht. Ohne Zweifel schützt jedoch auch dieses Gesetz nur vor behördlichen Maßnahmen, deren primärer Zweck das Beschränken der Freiheit ist. Wer gegenüber einer Behörde einer Verpflichtung nachkommt, und dadurch genötigt

- 9 -

ist, unter Umständen auch längere Zeit bei der Behörde zu verweilen, wird nicht in seinem Grundrecht auf persönliche Freiheit verletzt. Im vorliegenden Fall ist jedoch die Absicht der Behörde primär auf den Entzug der Freiheit gerichtet. Dies ergibt sich schon daraus, daß für den Betroffenen überhaupt keine Verpflichtung besteht, bis zur hinreichenden Feststellung der Identität an einem bestimmten Ort zu bleiben. Diese mangelnde Verpflichtung der Betroffenen, ihre Identität von sich aus bekanntzugeben, wird auch in den Erläuterungen dieser Bestimmung als Anlaß für die Normierung einer Ermächtigung für die Behörden angegeben. Da also das "Festhalten" nur dem Zweck dienen soll, Ortsveränderungen zu unterbinden, während die Identität festgestellt wird, handelt es sich hier um eine Maßnahmen, die das Recht auf persönliche Freiheit beeinträchtigt. Ihre Zulässigkeit ist daher an Art. 2 Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit zu messen. Da keiner der dort angeführten Gründe die vorliegende Bestimmung rechtfertigt, muß diese als verfassungswidrig angesehen werden.

Zu § 23:

Auch die sogenannte "Ortsanweisung" verfolgt das primäre Ziel, Ortsveränderungen der Betroffenen zu unterbinden, um deren Identität feststellen oder Auskünfte einholen zu können. Art. 2 Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit sieht jedoch auch für diesen Fall keine Zulässigkeit einer Freiheitsbeschränkung vor. Auch diese Bestimmung ist daher verfassungswidrig.

Zu § 24:

Im Abs. 1 werden die gesetzlichen Voraussetzungen für die Erlassung einer Verordnung mit einem unbestimmten Gesetzesbegriff ("erhebliches Maß") umschrieben. Es ist nicht ersichtlich oder nachvollziehbar, wann z.B. Leben oder Gesundheit von Menschen in erheblichem Maße allgemein gefährdet erscheint. Eine eventuell erlassene Verordnung kann daher auch nicht auf ihre

- 10 -

Gesetzmäßigkeit überprüft werden. § 24 Abs. 1 steht daher im Widerspruch zu Art. 18 Abs. 1 B-VG.

Es wird auch darauf hingewiesen, daß bei der Aufzählung der Rechtsgüter in Z. 1 die Freiheit von Menschen nicht erwähnt wird, ohne daß eine Begründung dafür ersichtlich wäre.

Die generelle Anordnung im Abs. 2 ist als Verordnung zu qualifizieren. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen zu § 4 Abs. 3 verwiesen. Der dieser Verordnung auf individueller Ebene entsprechende verfahrensfreie Verwaltungsakt ist im § 25 Abs. 2 geregelt.

Zu § 25:

§ 25 regelt umfassend das Ortsverweisungsrecht. Besonders bedenklich erscheint die Formulierung im Abs. 4 Z. 2, nach der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes berechtigt sind, Personen von einem Ort zu verweisen, wenn entweder der Betroffene selbst oder eine Person in seiner Gesellschaft wegen einer dort begangenen strafbaren Handlung der Staatsanwaltschaft angezeigt wurden. Die Motive für diese Bestimmung, die als "lex Karlsplatz" bereits Berühmtheit erlangt hat, mögen durchaus berechtigt sein; die gewählte Formulierung führt jedoch zu dem rechtspolitisch unhaltbaren Ergebnis, daß nicht vorbestrafte und daher als unschuldig geltende Menschen von einem Ort verwiesen werden können, nur weil dies dem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes zur Vorbeugung strafbarer Handlungen dienlich erscheint.

In diesem Zusammenhang muß auch auf § 51 Abs. 2 eingegangen werden, demzufolge einer Wegweisung Folge geleistet ist, wenn der Betroffene sich soweit vom Ort entfernt, daß für einen Unbefangenen kein Naheverhältnis mehr zu diesem Ort besteht. Auch hier muß die gehäufte Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe kritisch aufgezeigt werden. Für den Betroffenen ist in einem solchen Fall sicher nicht nachvollziehbar oder einschätzbar, wie weit und vor allem für wie lange er sich von dem genannten Ort zu entfernen hat.

- 11 -

Zu den §§ 26 und 27:

Die Haus- und Personsdurchsuchung im Dienste der Strafrechtspflege ist im XII. Hauptstück der Strafprozeßordnung 1975 geregelt. Eine Begründung für ein Abweichen von dieser Regelung bzw. für das Erweitern der Befugnisse der Sicherheitsexekutive wird nicht gesehen. Vor allem eine allgemeine Ermächtigung der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zur Durchsuchung von Räumen, Kraftfahrzeugen und unverbauten Grundstücken weit über das in der Strafprozeßordnung eingeräumte Ausmaß hinaus scheint unvertretbar.

Zu § 28:

Wie zu § 6 Abs. 1 bereits ausgeführt wurde, erhält der Begriff der "Sicherheitspolizei" seinen Inhalt durch Subtraktion, wenn nämlich die für die Abwehr maßgebliche Gefahr keinem anderen Verwaltungsbereich zugeordnet werden kann. § 28 regelt jedoch die Abwehr von Gefahren, die sich aus der Verwaltungsmaterie "Veranstaltungswesen" ergeben. Wie in den Erläuterungen zu diesem Entwurf richtig ausgeführt wird, fällt das Veranstaltungswesen in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Der Argumentation, daß "ab einem gewissen Maß der Bedrohung" eine Materie des Veranstaltungswesens zu einer solchen der Sicherheitspolizei werde, kann nicht beigetreten werden. Auch die Abwehr solcher Gefahren fällt daher in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Tatsächlich wurde im Salzburger Veranstaltungsgesetz 1987, LGB1. Nr. 71, dem europäischen Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Fehlverhalten von Zuschauern bei Sportveranstaltungen und insbesondere bei Fußballspielen, BGB1. Nr. 133/1988, bereits voll Rechnung getragen. So kann etwa gemäß § 13 Abs. 3 des Salzburger Veranstaltungsgesetzes 1987 dem Veranstalter bei Sportveranstaltungen, zu welchen mehr als 3.000 Besucher erwartet werden oder bei welchen im Hinblick auf die zu erwartenden Besucher, insbesondere rivalisierende Anhängergruppen, Gewalttätigkeiten und Fehlverhalten zu befürchten sind, die Einrichtung eines ausreichenden Ordnerdienstes zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Ablaufes

der Veranstaltung auferlegt werden. Dieser Ordnerdienst ist auch berechtigt, insbesondere Personen, die offensichtlich alkoholisiert sind oder unter Drogeneinfluß stehen oder sich im Besitz von Gegenständen befinden, mit denen der ordnungsgemäße Ablauf der Veranstaltung gestört werden kann, vom Zutritt der Veranstaltungsstätte auszuschließen. Entsprechend Art. 15 Abs. 3 B-VG legt § 24 Abs. 2 lit. c des Salzburger Veranstaltungsgesetzes fest, daß im örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeidirektion dieser Behörde die Überwachung der Veranstaltung übertragen wird. Die mit der Überwachung der Veranstaltung betrauten Organe der öffentlichen Sicherheit haben den Ordnerdienst des Veranstalters zu unterstützen und erforderlichenfalls auch selbständig die notwendigen Personenkontrollen und Zwangsmaßnahmen durchzuführen.

Ein Grund zur Erstreckung der Überwachungsmaßnahmen auf sonstige Veranstaltungen kann ha. nicht nachvollzogen werden. Vor allem ist auch die unterschiedliche Besucheranzahl (5.000 und 2.000 Besucher) sachlich nicht gerechtfertigt. Wenn als Begründung angeführt wird, daß z.B. Popkonzerte häufig in Hallen abgehalten werden und dort eine höhere Neigung zu Gewalttätigkeiten besteht, so wird darauf hingewiesen, daß sowohl Sportveranstaltungen in Hallen stattfinden können als auch Popkonzerte in Stadien bzw. im Freien abgehalten werden. Erfahrungsgemäß wird eine Zahl von 2.000 Besuchern gerade bei Popkonzerten häufig erreicht oder überschritten. Obwohl solche Veranstaltungen häufig stattfinden und oft ein vielfaches der genannten 2.000 Besucher aufweisen, sind ha. keine Gewalttätigkeiten oder größere Ausschreitungen im Rahmen solcher Konzerte bekannt.

Zu § 29:

Bei der Regelung der Sicherstellung von Sachen scheint es angebracht, die durch § 225a ABGB nahegelegte unterschiedliche Behandlung von Tieren und Sachen zu berücksichtigen.

Zu § 30:

Die unbestimmte Formulierung, daß der Gebrauch einer fremden

- 13 -

Sache zur Abwehr eines allgemein gefährlichen Angriffes unerläßlich erscheinen müsse, sollte konkretisiert werden.

Zu § 31:

Es wird darauf hingewiesen, daß es keine mit beträchtlicher Strafe bedrohte Handlung gibt, deren ein Unmündiger verdächtig sein könnte. Er kann allenfalls das Tatbild eines Deliktes verwirklicht haben, das mit beträchtlicher Strafe bedroht ist. Im übrigen wird auch in diesem Zusammenhang auf das Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit verwiesen, das in Art. 2 Abs. 1 Z. 6 die Entziehung der persönlichen Freiheit dann erlaubt, wenn dies zum Zweck notwendiger Erziehungsmaßnahmen bei einem Minderjährigen erforderlich ist. Eine darüber hinausgehende Entziehung der persönlichen Freiheit bei einem Unmündigen wäre verfassungswidrig.

Die im Abs. 3 vorgesehene Ermächtigung zur Festnahme von Menschen, die an einer psychischen Krankheit leiden und deshalb ihr Leben oder die körperliche Sicherheit anderer gefährden, findet demgegenüber Deckung in Art. 2 Abs. 1 Z. 5 des genannten Bundesverfassungsgesetzes.

Zu § 32:

Das dort enthaltene Festnahmerecht von Personen, die sich gegenüber einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes ungestüm benehmen, entspricht nicht dem Bundesverfassungsgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit und ist daher verfassungswidrig.

Zu § 33:

Im Abs. 4 Z. 1 fehlt der Hinweis auf Abs. 2 Z. 2, da auch hier der Eigentümer des bedrohten Vermögens auf die Bewachung der Sache verzichten können sollte.

Zu § 35:

In den Erläuterungen zu dieser Generalklausel wird richtig

angeführt, daß diese Bestimmung im Hinblick auf Art. 18 B-VG des Verfassungsranges bedarf. Da somit außer Zweifel steht, daß diese allgemeine Verordnungsermächtigung im Widerspruch zum Legalitätsprinzip steht, sollte auf sie verzichtet werden. Dabei wird nicht übersehen, daß eine ähnliche Generalklausel derzeit im Art. II § 4 Abs. 2 des Übergangsgesetzes 1929 enthalten ist.

Der Ordnung halber wird zu Abs. 2 angemerkt, daß es statt "Maßnahmen gemäß Abs. 1" richtig zu heißen hätte "Verordnungen gemäß Abs. 1".

Zu Teil III, 3. Abschnitt:

Auf die ha. Stellungnahme vom 2.5.1989, Zl. 0/1-1111/3-1989, zum Entwurf eines Erkennungsdienstgesetzes wird verwiesen.

Zu § 37:

Diese Bestimmung enthält die Ermächtigung für die Sicherheitsbehörden, personenbezogene Daten zu ermitteln und zu verarbeiten. Da im Abs. 1 eine bloß demonstrative Aufzählung der Aufgabenbereiche vorgenommen wird, ermächtigt diese Bestimmung die Sicherheitsbehörden gerade im sensiblen Bereich des Datenschutzes dazu, personenbezogene Daten in weitreichendem Umfang zu ermitteln und zu verarbeiten.

Abs. 2 ermächtigt die Sicherheitsbehörden, Daten zu verarbeiten, die sie im Zusammenhang mit der Vollziehung von Bundes- oder Landesgesetzen ermittelt haben. Da in Materiengesetzen häufig vorgesehen ist, daß den Sicherheitsbehörden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, entsteht durch diese Bestimmung für die Sicherheitsbehörden die Möglichkeit, umfangreichstes Datenmateriel zu verarbeiten. Diese noch durch Abs. 3 verstärkte Möglichkeit der Sicherheitsbehörden, personenbezogene Daten in praktisch unbeschränktem Umfang anzusammeln, wird für außerordentlich bedenklich gehalten.

Zu § 38:

Die im Abs. 1 enthaltenen Voraussetzungen für die Erfassung

- 15 -

der personenbezogenen Daten in einer zentralen Informationssammlung sind so allgemein gefaßt, daß in der Praxis beinahe Daten über jede Person in dieser zentralen Informationssammlung gespeichert werden können. Diese Regelung erscheint exzessiv und sachlich nicht gerechtfertigt.

Zu § 41:

Im IV. Teil des Gesetzes wird der organisatorische Aufbau der Sicherheitsbehörden geregelt.

Es entspricht nicht nur einer Forderung des Landes Salzburg, sondern auch der übrigen Bundesländer (siehe Punkt 11 des Forderungskataloges der Länder aus dem Jahre 1985), die Sicherheitsdirektionen dem Landeshauptmann zu unterstellen. Diese Forderung der Länder gründet nicht nur in der historischen Entwicklung der Sicherheitsbehörden und im bundesstaatlichen Prinzip, sondern auch in Zweckmäßigkeitsüberlegungen.

Das Sicherheitswesen war ursprünglich Landessache. Erst durch die B-VG-Novelle 1929 wurde die allgemeine Sicherheitspolizei zur Bundessache erklärt. Die Vollziehung war aber in mittelbarer Bundesverwaltung zu besorgen. Lediglich für den Fall "außerordentlicher Verhältnisse" war eine unmittelbare Bundesverwaltung zulässig. Die Sicherheitsdirektionen wurden erst mit Verordnung der Bundesregierung vom 13.6.1933, BGBl. Nr. 226, über die Bestellung von Sicherheitsdirektoren des Bundes in den Bundesländern auf Grund bürgerkriegsähnlicher Zustände in den Ländern "für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse" eingerichtet. Die nachfolgenden Verfassungsbestimmungen über die Sicherheitsbehörden sind ebenfalls nur "Provisorien" bis zur Erlassung anderslautender Verfassungsbestimmungen (§ 15 Behörden-Überleitungsgesetz in Verbindung mit § 1 des B-VG vom 25.7.1946, BGBl. Nr. 142). Eben diese seit 1945 noch nicht erlassene Verfassungsbestimmung, die die Vollziehung der Sicherheitspolizei wieder in die mittelbare Bundesverwaltung überträgt, wird nunmehr eingefordert.

Ein weiteres Festhalten an Normen, die vor dem Hintergrund gänzlich anderer Verhältnisse im Jahr 1933 entstanden sind, ist

- 16 -

sachlich nicht mehr gerechtfertigt. Österreich ist heute ein stabiler, demokratisch strukturierter Bundesstaat mit geordneten Verhältnissen. Dem Vertrauensverhältnis zwischen Bevölkerung und Sicherheitsbehörden kommt für die Sicherheit im Land größte Bedeutung zu. Eine wesentliche Rolle spielt dabei der Umstand, wer für die Sicherheitsverwaltung die Verantwortung trägt, wo die Entscheidungen getroffen werden. Der Landeshauptmann kann die zutreffenden Maßnahmen besser auf die örtlichen Gegebenheiten in seinem Land und die sich allenfalls rasch ändernden Verhältnisse abstimmen. Seine Mitverantwortung als gewähltes Organ trägt zu einer erhöhten öffentlichen Akzeptanz der getroffenen Maßnahmen bei. Die Überleitung der Sicherheitsverwaltung in die mittelbare Bundesverwaltung wäre eine Reform, die die Entscheidungsebene spürbar näher an den Bürger bringt und der Vertrauensbildung der Bevölkerung zu den Sicherheitsbehörden dient.

Die do. Vorstellungen lassen auch andere Interessen der Länder gänzlich unberücksichtigt. Der Landeshauptmann müßte das Recht haben, persönlich oder durch einen Beauftragten an den Beratungen der Sicherheitskommission teilzunehmen. Ihm hätten weiters alle aktuellen Informationen in den Angelegenheiten der inneren Sicherheit zugänglich zu sein.

Die neuerliche Festschreibung der nach dem 2. Weltkrieg nur vorläufig für die Sicherheitsdirektionen geschaffenen Rechtslage durch Verfassungsbestimmung wird daher entschieden abgelehnt. Außerordentliche Verhältnisse, wie sie damals und bei der ständestaatlichen Einführung der Sicherheitsdirektionen bestanden haben, bestehen seit Jahrzehnten nicht mehr, sodaß eine Reform mit dem einleitend ausgeführten Ziel hoch an der Zeit wäre.

Die folgenden Ausführungen zum IV. Teil des Entwurfes gehen von dieser grundsätzlichen Haltung aus.

Zu § 42:

Abs. 3 enthält eine Ermächtigung für den Bundesminister für

- 17 -

Inneres, durch Verordnung Sondereinheiten zu bilden. Die Voraussetzungen und den Inhalt dieser Verordnung läßt das Gesetz im Unklaren. Diese formalgesetzliche Delegation, die noch dazu ihrer Zielsetzung nach dem bundesstaatlichen Prinzip zuwiderläuft, steht nicht in Übereinstimmung mit dem Geist der Bundesverfassung und sollte daher entweder ersatzlos entfernt oder aber als einfachgesetzliche Regelung entsprechend überarbeitet werden.

Zu § 43:

Auch vor der Bestellung des Landesgendarmeriekommandanten, des jeweiligen Polizeidirektors und der Leiter der Kriminalabteilungen bei den Landesgendarmeriekommanden muß der Landesregierung Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Der örtlich zuständige Sicherheitsdirektor sollte bei diesen Bestellungen ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme haben.

Zu § 44:

Mit Verfassungsbestimmung wird hier festgehalten, daß die Bundespolizeidirektionen in Angelegenheiten des Sachaufwandes, in Personalangelegenheiten sowie in den übrigen Angelegenheiten unmittelbar dem Bundesminister für Inneres unterstellt werden sollen.

Die gänzliche Ausschaltung der der Bundespolizeidirektion vorgesetzten Sicherheitsdirektion ist in hohem Maß unzumutbar. Der jeweiligen Sicherheitsdirektion sind die Bedürfnisse einer ihr unterstellten Behörde besser bekannt als einem fernen Ministerium. Sie kann etwaige Mißstände früher erkennen. Die unmittelbare Zuständigkeit des Bundesministers für Inneres ist Ausdruck zentralistischer Bestrebungen, die die Autorität der Behörde Sicherheitsdirektion in Frage stellen.

Dasselbe gilt auch für die im § 46 Abs. 1 des Entwurfes vorgesehene direkte Unterstellung der Bundesgendarmerie in den gleichen Angelegenheiten unter den Bundesminister für Inneres.

Zu § 45:

Der Hinweis auf § 42 Abs. 3 ist unklar, da dort Bildung von Sondereinheiten durch den Bundesminister für Inneres geregelt ist.

Zu § 46:

Zumindest bei tiefgreifenden Änderungen der Organisationsstruktur, z.B. bei der Auflassung oder Neuerrichtung von Gendarmeriepostenkommanden, muß sichergestellt werden, daß diese nur im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann durchgeführt werden. Durch Abs. 2 dieser Bestimmung wird das dem Landeshauptmann durch § 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25.5.1966, BGBl. Nr. 70, eingeräumte Recht zur Mitwirkung in Personalangelegenheiten auf jene der Gendarmeriepostenkommanden eingeschränkt. Gründe für diese Einschränkung werden nicht genannt und sind auch nicht einsichtig. Es wird daher gefordert, daß weiter wie bisher Personalangelegenheiten im Bereich aller Dienststellen der Bundesgendarmerie in einem Land nur im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann entschieden werden dürfen.

Zu § 47:

Die ausdrückliche Normierung im Abs. 2, daß der Bundesminister für Inneres jede Amtshandlung einer ihm untergeordneten Behörde an sich ziehen kann, ist vor allem vor dem Hintergrund einer Dezentralisierung nicht vertretbar. Auch wird bezweifelt, ob eine solche Ermächtigung dem aus Art. 83 Abs. 2 B-VG abgeleiteten Erfordernis, daß die behördlichen Zuständigkeiten, im Gesetz unmittelbar oder mittelbar zugrunde gelegt sein müssen, genügt. Jedenfalls hätten die Voraussetzungen für die Erteilung dieser Weisungen im Gesetz angeführt zu werden. Eine bloß mündliche Erteilung solcher Weisungen ist aus rechtsstaatlichen Überlegungen keinesfalls als ausreichend anzusehen, vielmehr wäre hier die Schriftlichkeit zwingend vorzusehen.

Die Verordnungsermächtigung im Abs. 3 ist nicht ausreichend determiniert. Die Bestimmung der Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden wird dem Bundesminister für Inneres übertragen,

- 19 -

der gesetzlich normierte Behördenkompetenzen ohne Beschränkung durch Verordnung ändern kann. Diese formalgesetzliche Delegation steht in Widerspruch zu Art. 18 Abs. 1 und 2 B-VG.

Zu § 56:

Auf die Ausführungen zu § 20 wird hingewiesen.

Die im Abs. 2 vorgesehene Nachprüfung von Entscheidungen der Dienstaufsichtsbehörden über behauptete Verletzungen einer Richtlinie wird für die unabhängigen Verwaltungssenate voraussichtlich einen erheblichen Mehraufwand und daher für die Länder nicht unbeträchtliche kostenmäßige Auswirkungen bedeuten. Da es sich hier jedoch um Aufwand handelt, der aus der Besorgung von Bundesaufgaben entsteht, sind sämtliche aus der Vollziehung des gegenständlichen Gesetzentwurfes den Ländern entstehenden Mehrkosten diesen vom Bund zu ersetzen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der vorliegende Entwurf in keiner Weise den hohen Erwartungen, die in ein so wichtiges Vorhaben gesetzt werden müssen, gerecht wird. Es wird vorgeschlagen, einerseits im organisationsrechtlichen Bereich das Forderungsprogramm der Bundesländer zu verwirklichen, d.h. die Sicherheitsdirektionen in die mittelbare Bundesverwaltung überzuführen, und andererseits im materiellrechtlichen Bereich eine ausführliche Sachbereichsdiskussion zu führen.

Gleichschriften dieser Stellungnahme ergehen u.e. an die Verbindungsstelle der Bundesländer, an die übrigen Ämter der Landesregierungen und in 25 Ausfertigungen an das Präsidium des Nationalrates.

Für die Landesregierung:



Dr. Hueber

Landesamtsdirektor