



REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ

BMJ-L707.000/0002-II 3/2004

An das
Bundesministerium für Inneres
Postfach 100
1014 Wien

Museumstraße 7
1070 Wien

Briefanschrift
1016 Wien, Postfach 63

e-mail
post@bmj.gv.at

Telefon (01) 52 1 52-0*	Telefax (01) 52 1 52/2727
----------------------------	------------------------------

Sachbearbeiter	Dr. Christian Böhm
----------------	--------------------

Klappe 2719 (DW)

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz, das Grenzkontrollgesetz, das Bundesgesetz über die Führung der Bundesgendarmerie im Bereich der Länder und die Verfügung über die Wachkörper der Bundespolizei und der Bundesgendarmerie und das Behörden-Überleitungsgesetz geändert sowie das Gendarmeriegesetz 1894 und das Gendarmeriegesetz 1918 außer Kraft gesetzt werden (SPG-Novelle 2004);
Begutachtung

Bezug: GZ 95.012/1148-III/1/04

Zu dem mit E-Mail vom 26. März 2004 übersandten Entwurf einer SPG-Novelle 2004 beeht sich das Bundesministerium für Justiz, wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Art 1 Z 12 (§ 16 Abs. 2 Z 1 SPG):

Die Erläuterungen begnügen sich mit dem Hinweis, dass es sich um eine notwendige Zitierungsanpassung handle. Soweit dies auf die Definition einer kriminellen Verbindung gemäß § 16 Abs. 1 Z 2 SPG abstellt, wäre darauf zu verweisen, dass eine Verbindung oder Vereinigung nach §§ 278 oder 278b StGB nicht unbedingt durch den Vorsatz konstituiert wird, fortgesetzt gerichtlich strafbare Handlungen zu begehen. Es genügt, dass der Zusammenschluss darauf ausgerichtet ist, dass von einem oder mehreren

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

Mitgliedern dieser Verbindung oder Vereinigung bestimmte genau definierte Straftaten ausgeführt werden (§§ 278 Abs. 2 und 278b Abs. 3 StGB). Schließlich wäre zu überlegen, ob der Klammerausdruck „(kriminelle Verbindung)“ im Hinblick auf diese Überlegungen nicht zu erweitern wäre.

Zu Art 1 Z 13 (§ 35 Abs. 1 Z 8 SPG) und 14 (§ 36a SPG):

Die Erläuterungen weisen mit Recht auf die Bestimmung des § 22 Abs. 4 SPG hin, wonach ohnedies bereits nach geltendem Recht die Verpflichtung besteht, die erforderlichen Schutzmaßnahmen zu treffen. Offensichtlich wird diese Bestimmung als nicht effektiv genug angesehen, um die Aufgabe des vorbeugenden Schutzes von Menschen zu realisieren. Allerdings lässt auch der vorgeschlagene § 36a SPG – neben einer Vielzahl unbestimmter Gesetzesbegriffe – nicht erkennen, auf welche Weise und unter welchem Personalmehrbedarf er wirkungsvoll umgesetzt werden könnte. Fraglich erscheint etwa, auf welche Weise jene bestimmten Tatsachen zu erkennen sind, nach denen zu beurteilen ist, ob die Voraussetzungen für eine Wegweisung eines bestimmten Menschen anzunehmen sind. Die Erläuterungen vermeinen zwar, dass ein strenger Maßstab anzulegen sei, vermögen jedoch als Beispiel bloß den Umstand anzuführen, dass der Betroffene bereits mehrfach derartige Straftaten gegen ein- und dasselbe Rechtsgut gesetzt hat. Die zu diesem Zweck erforderliche Identitätsfeststellung (§ 35 Abs. 1 Z 1 SPG) setzt wiederum voraus, dass auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass der betroffene Mensch mit einem gefährlichen Angriff im Zusammenhang stehe. Die neu vorgeschlagene Ermächtigung zur Feststellung der Identität eines Menschen dient jedoch bloß zur Feststellung, ob gegen einen bestimmten Menschen für eine bestimmte Örtlichkeit bereits ein Betretungsverbot erlassen wurde. Dieser Zirkelschluss sollte aufgelöst werden.

In legistischer Hinsicht könnte § 36a Abs. 3 SPG dem § 36 Abs. 2 SPG angeglichen werden (demonstrative Aufzählung der Kundmachungsart).

Zu Art 1 Z 15 (§ 53 Abs. 1 Z 2a SPG) und Art 1 Z 18 (§ 62a Abs. 7 SPG):

Nach den vorgeschlagenen Bestimmungen sollen Ermittlung und Weiterverarbeitung personenbezogener Daten – unter der Kontrolle des Rechtsschutzbeauftragten – auf die Anordnung der Videoüberwachung an besonders gefährdeten öffentlichen Orten ausgedehnt werden. Die Ermächtigung zur Datenverarbeitung wird somit nicht mehr an die Erfüllung einer Aufgabe gebunden, sondern auf die Prüfung der Voraussetzungen für die Wahrnehmung einer Befugnis, nämlich jener zur Ermittlung mit Bild- und Tonaufzeichnungen nach dem vorgeschlagenen § 54 Abs. 6 SPG erstreckt. Es wäre zu prüfen, ob die Ermittlung von „Kriminalitätsbrennpunkten“ tatsächlich eine Verwendung personenbezogener Daten im Sinne des § 4 Z 1 DSG voraussetzt.

Der in Aussicht genommene Verweis auf § 54 Abs. 6 SPG wäre daher zu überdenken; richtigerweise ermächtigt auch die Befugnis gemäß § 54 Abs. 5 SPG nicht zur Ermittlung und Weiterverarbeitung von Daten gemäß § 53 Abs. 1.

Zu Art 1 Z 16 (§ 54 Abs. 6 SPG):

Die vorgeschlagene Befugnis zur präventiven Überwachung von besonders gefährdeten öffentlichen Orten wird aus Sicht des Bundesministeriums für Justiz als solche nicht abgelehnt. In ihren Einzelheiten gibt sie jedoch Anlass zu folgenden Bemerkungen:

1. Der vorgeschlagene Abs. 6 erweitert die Befugnis zum Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten über die bisherigen Abs. 4 und Abs. 4a hinaus und verlässt damit eine sichere Abgrenzung zu den Bestimmungen der §§ 149d ff. StPO. Insbesondere ist zu erwähnen, dass nicht jede in der Öffentlichkeit abgegebene Äußerung und nicht jedes in der Öffentlichkeit gesetzte Verhalten im Sinne von § 69 StGB öffentlich wahrnehmbar ist („..., wenn sie unmittelbar von einem größeren Personenkreis wahrgenommen werden kann.“). § 149d StPO bezieht sich auf eine Überwachung ohne Kenntnis der Betroffenen. Im Anwendungsbereich des vorgeschlagenen § 54 Abs. 6 SPG erscheint diese Kenntnis durch die Art der Ankündigung allein, vor allem in Bezug auf die Tonaufnahme, nicht sichergestellt. Es fällt auch auf, dass der vorgeschlagene §

- 12 Abs. 1a des Grenzkontrollgesetzes die „offene“ Überwachung klarer zum Ausdruck bringt („Diese Maßnahme ist gut sichtbar anzukündigen“).
2. Der Begriff der „Verfolgung“ erscheint unpassend und sollte durch den Begriff der „Aufklärung“ ersetzt werden, weil die Verwertung von Bild- und Tonaufnahmen im Strafverfahren einer besonderen Prüfung nach § 149h StPO unterliegt.
 3. Nach dem Wortlaut des vorgeschlagenen § 54 Abs. 6 hätte die Ermittlung personenbezogener Daten Anwesender mit Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten lediglich zur Voraussetzung, dass aufgrund bestimmter Tatsachen gefährliche Angriffe gegen Leben, Gesundheit oder Eigentum von Menschen an öffentlichen Orten zu befürchten sind. Eine solche Befürchtung soll insbesondere wegen vorangegangener gefährlicher Angriffe gegeben sein. Da gemäß § 16 Abs. 2 jedes tatbestandsmäßige und rechtswidrige Verhalten nach dem StGB (sieht man von §§ 278 ff StGB ab), soweit es sich um ein vorsätzliches Offizialdelikt handelt, einen gefährlichen Angriff darstellt, wäre beispielsweise auch ein Taschendiebstahl erfasst und somit die „Bild- und Tonaufzeichnung“ an einem öffentlichen Ort, an dem sich bereits zwei Taschendiebstähle ereigneten, zulässig. Da es wohl wenige öffentliche Orte gibt, an denen nicht bereits zwei solcher oder ähnlicher Delikte begangen wurden, wäre damit nach dem Wortlaut – vor allem aufgrund des Einschubs „insbesondere wegen vorangegangener gefährlicher Angriffe“ – letztlich auch eine flächendeckende „Bild- und Tonaufnahme“ zulässig, der wohl nur finanzielle Schranken gesetzt wären.
 4. Der vorgeschlagene Wortlaut des § 54 Abs. 6 hätte im Übrigen auch zur Folge, dass § 54 Abs. 5 keinen über Abs. 6 hinausgehenden Anwendungsbereich hätte und damit letztlich obsolet würde. Denn im Ergebnis wäre einerseits die Zulässigkeitsschwelle des Abs. 6 hinsichtlich des Eingriffs geringer, dagegen jene hinsichtlich der Verwendung der ermittelten Daten höher. Dieses von den Erläuterungen nicht beabsichtigte Ergebnis sollte im Gesetzestext selbst – etwa durch einen Verweis auf § 17 SPG („..., insbesondere wegen vorangegangener mit beträchtlicher Strafe bedrohter Handlungen“) – ausgeschlossen werden. Der Hinweis in den Erläuterungen auf die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg, 1 S 377/02 (NVwZ 2004, 498) legt diese Einschränkung nahe.
 5. In dieser Entscheidung des VGH Baden-Württemberg, welche die erste – und soweit ersichtlich bisher auch einzige (siehe dazu noch im Folgenden) – eines deutschen Obergerichtes zur Verfassungsmäßigkeit der „Bild- und Tonaufzeichnung“ an einem öffentlichen Ort bestätigt hat, wird die Rechtmäßigkeit der Maßnahme in Form einer „Vorläufigen“ („Vorläufige Rechtmäßigkeit“) erkannt. Diese Rechtmäßigkeit ist jedoch auf die Verwendung von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten beschränkt, was die Voraussetzung für die Anwendung des § 54 Abs. 6 darstellt. Die Rechtmäßigkeit der Maßnahme ist daher auf die Verwendung von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten beschränkt.

Tonaufzeichnung“ öffentlicher Verkehrsräume darstellt, sah der erkennende Gerichtshof einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung durch eine offene „Bild- und Tonaufzeichnung“ – deren Erkennbarkeit jedenfalls auch unmittelbar am Ort der Durchführung gegeben sein müsse – im Wesentlichen deshalb als (noch) mit höherrangigem (Verfassungs-) Recht vereinbar an, weil diese – lediglich durch einschränkende Auslegung eines auch dort weitergehenden Wortlauts – auf „Kriminalitätsbrennpunkte“ und somit auf wenige Örtlichkeiten beschränkt bleibe, wogegen der VGH Baden-Württemberg ein großflächiges oder flächendeckendes Überwachungssystem, etwa nach dem Vorbild Londons, als mit höherrangigem (Verfassungs-) Recht nicht vereinbar ansah. Die Annahme eines solchen „Kriminalitätsbrennpunkts“ setzt demnach einerseits voraus, dass sich die Kriminalitätsbelastung des Ortes deutlich von der an Vergleichsorten innerhalb derselben Stadt abhebt. Für sich alleine nicht geeignet, eine „Bild- und Tonaufzeichnung“ bestimmter Örtlichkeiten zu rechtfertigen, sei eine erhebliche Anzahl von Polizeieinsätzen an dieser Örtlichkeit oder ein gesteigertes Straftatenaufkommen in der ganzen Stadt bzw. in Stadtteilen. Vielmehr müsse eine erhöhte Kriminalitätsbelastung allein in dem zu überwachenden Bereich gegeben sein. Andererseits müsse aufgrund konkreter Anhaltspunkte die Annahme gerechtfertigt sein, dass dort in Zukunft weitere Straftaten begangen würden und dass die „Bild- und Tonaufzeichnung“ zu deren Bekämpfung erforderlich ist. Ebenso erachtete es der VGH Baden-Württemberg im gegebenen Zusammenhang für wesentlich, dass zur Ermöglichung einer tatsächlich wirksamen Kontrolle der Lagebeurteilung (im Hinblick auf die Beurteilung einer Örtlichkeit als „Kriminalitätsbrennpunkt“) die zuständige Behörde diese in nachvollziehbarer Weise dokumentiere. Des Weiteren habe der Gesetzgeber – angesichts der Gefährdung durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung – auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts durch etwaigen Missbrauch entgegenwirken. Auch müsse eine zur „Bild- und Tonaufzeichnung“ ermächtigende Norm unter anderem den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Hier gehe es um einen angemessenen Ausgleich zwischen den zu beschränkenden Grundrechten der Betroffenen und den Gemeinwohlzwecken, denen die Grundrechtsbeschränkung und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

diene. Dabei komme es einerseits auf die Gestaltung der Einschreitschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigungen, andererseits auf das Gewicht der verfolgten Ziele und Belange, das unter anderem von der Größe und Eintrittswahrscheinlichkeit der Gefahren abhänge, an.

Ebenso sei die Problematik möglicher Verdrängungseffekte zu berücksichtigen, wobei im zugrundeliegenden Sachverhalt der baden-württembergische Gesetzgeber ausdrücklich darauf verwiesen hätte, dass die „Bild- und Tonaufzeichnung“ „regelmäßig Teil eines Gesamtkonzepts“ zur Bekämpfung von Straftaten, Gefahrenabwehr und Stärkung des Sicherheitsgefühls an gefährlichen Orten sein und zur Vermeidung von Verdrängungseffekten „von anderen Maßnahmen flankiert“ werde. Eine „Bild- und Tonaufzeichnung“ solle demnach keine isolierte Maßnahme sein, durch sie dürfe auch – beispielsweise aufgrund fehlender besonderer Eigenschaften des überwachten Ortes, welche die dort verübte Kriminalität besonders begünstigen – eine Kriminalitätsverlagerung an andere Orte lediglich in eingeschränktem Umfang zu erwarten sein. Angesichts der (zustimmenden) Zitierung des Urteils des VGH Baden-Württemberg in den Erläuterungen wird davon ausgegangen, dass dem Entwurf insbesondere die dort aufgestellten – und zuvor wiedergegebenen – Grundsätze zugrunde liegen. Allerdings könnte dies im vorgeschlagenen Gesetzesentwurf aber auch in den Erläuterungen deutlicher zum Ausdruck gebracht werden. Zwar kann wohl davon ausgegangen werden, dass auch der vorgeschlagene Gesetzeswortlaut im Sinne einer verfassungskonformen, insbesondere den aus § 1 Abs. 2 DSG und Art 8 Abs. 2 EMRK (vgl. aber auch auf einfachgesetzlicher Ebene §§ 29 und 51 Abs. 1 SPG, welche für die konkrete Anordnung des Einsatzes von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten zu beachten wären) hervorgehenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berücksichtigenden Interpretation einer einschränkenden Auslegung zugänglich ist, doch wäre die Berücksichtigung dieser Überlegungen bereits im Gesetzeswortlaut im Sinne der zu fordernden Normenklarheit gerade in einem sensiblen Bereich wie der Gefahrenabwehr durch besondere technische Einrichtungen wünschenswert.

6. Zu den in den Erläuterungen zitierten Entscheidungen darf letztlich angemerkt werden, dass es sich dabei um solche ein und des selben Verfahrens handelt.

Dieses Dokument wurde mittels 4 Methoden verfasst und veröffentlicht. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

(NVwZ 2002, 117), in erster, der VGH Baden-Württemberg mit Urteil vom 21.07.2003, 1 S 377/02, in zweiter Instanz. Darüber hinaus wurde der VGH Baden-Württemberg im Allgemeinen Teil der Erläuterungen Punkt 1, Unterpunkt 3 (betreffend den vorgeschlagenen § 36a; „Schutzzzone“) – nach seinem Sitz – als VGH Mannheim angesprochen. Eine einheitliche Bezeichnung dieses Gerichtes, aber auch die Angabe von Fundstellen zitierter Entscheidungen würde die bessere Auffindbarkeit derselben und damit auch eine erhöhte Nachvollziehbarkeit der in den Erläuterungen angestellten Argumentation gewährleisten und darf hiermit angeregt werden. Sinngemäß gilt dies auch für die pauschale Verweisung auf die Rechtslage deutscher Länder bzw. – hinsichtlich Art 2 des Begutachtungsentwurfs – der Schweiz.

7. Eine erhöhte Nachvollziehbarkeit der Argumentation könnte aber auch dadurch erreicht werden, dass man (statistische oder sonstige) Belegstellen anfügt, inwieweit die bisherigen Regelungen nicht ausreichend seien und welche Präventivwirkung von „Bild- und Tonaufzeichnungen“ tatsächlich zu erwarten sind. Gerade zu letzterer gibt es auch Studien, die eine Präventivwirkung solcher Maßnahmen verneinen bzw. von einer lediglich geringfügigen Reduktion von Straftaten ausgehen (vgl. die Studie des „Research, Development and Statistics Directorate (RDS)“ des britischen Home Office betreffend „Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review“ von Welsh und Farrington, August 2002).
8. Soweit die Erläuterungen den Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten mit dem Vorteil schnelleren Reagierens der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes begründen, wäre festzuhalten, dass hiefür grundsätzlich schon die bloße Bildübertragung tauglich wäre. Immerhin ist auch nach der vorgeschlagenen Aufzeichnung ein ständiges Beobachten und Auswerten erforderlich, wodurch ein wesentlicher Kostenvorteil gegenüber einer bloßen Bild- und Tonübertragung nicht vorliegen dürfte. Somit könnte mit einer einen wesentlich weniger intensiven Grundrechtseingriff beinhaltenden Regelung (Befugnis zur bloßen Bild- und Tonübertragung, welche nur unter bestimmten qualifizierten Voraussetzungen in eine Aufzeichnung übergehen darf – etwa wenn eine Straftat erkennbar wird) der angeführte Zweck in gleicher Weise erreicht werden (siehe insbesondere Art. 8 Abs. 2 EMRK). Eine solche – weniger weitreichende – Regelung ist in einigen deutschen Ländern vorgesehen (NVwZ und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen).

2004, 502 mwN; vgl. auch § 38 Abs. 3 SächsPolG). Damit wäre aber auch die Aufzählung deutscher Bundesländer im Allgemeinen Teil der Erläuterungen, Punkt 1, Unterpunkt 2, zweiter Absatz, insofern zu relativieren, als zwar beispielsweise auch – wie dort aufgezählt – in Nordrhein-Westfalen eine Regelung für die offene „Bild- und Tonaufzeichnung“ aufgenommen wurde, diese jedoch eine eben beschriebene Begrenzung enthält.

Zu Art 2 Z 1 (§ 12 Abs. 1a GrekoG) und Art 2 Z 2 (§ 15 Abs. 3 GrekoG):

Nach dem vorgeschlagenen Wortlaut des § 12 Abs. 1a GrekoG ist einzige Voraussetzung für den Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten, dass dies offen im Bereich von Grenzübergangsstellen zur Durchführung der Grenzkontrolle geschieht. Im Sinne der Ausführungen zu Art 1 Z 16 (§ 54 Abs. 6 SPG) scheint damit fraglich, ob dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausreichend Rechnung getragen wird oder dieser nicht auch hier mit einer einschränkenderen Formulierung – insbesondere einer näheren Determinierung der Voraussetzungen für den Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten an Grenzübergangsstellen – deutlicher zum Ausdruck gebracht werden müsste.

Schließlich ist eine Einschränkung der Zulässigkeit der „Bild- und Tonaufzeichnung“ an Grenzübergangsstellen auf „Kriminalitätsbrennpunkte“ im Sinne von Grenzübergangsstellen mit – im Vergleich zu anderen Grenzübergangsstellen derselben Region – hoher „(Grenz-)Kriminalitätsbelastung“, entsprechender Zukunftsprognose sowie Erforderlichkeit der „Bild- und Tonaufzeichnung“ zu deren Bekämpfung nicht vorgesehen. Dabei gilt es aber auch zu bedenken, dass für die Betroffenen – im Gegensatz zur Überwachung einzelner öffentlicher Verkehrsräume – angesichts einer durch den vorgeschlagenen Gesetzeswortlaut möglichen „Bild- und Tonaufzeichnung“ an sämtlichen Grenzübergangsstellen keine „Ausweichmöglichkeit“ für Grenzübertrittswillige besteht, die Regelung somit einen – im Hinblick auf Grenzübergangsstellen – „großflächigen“ bzw. umfassenden Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten zulässt.

Zu Artikel 4 (Außerkrafttreten des Gendarmeriegesetzes 1894):

Der ersatzlosen Aufhebung des § 7 des Gendarmeriegesetzes 1894, wonach Gerichte und Staatsanwaltschaften berechtigt sind, die Dienstleistung der Gendarmerie unmittelbar in Anspruch zu nehmen, wird mit Nachdruck entgegengetreten. Die Streichung erscheint nur insoweit akzeptabel, als die Aufhebung zugleich mit dem In-Kraft-Treten des Strafprozessreformgesetzes, BGBl. I Nr. 19/2004 (1. Jänner 2008) wirksam wird.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme wurden unter einem dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

06. Mai 2004
Für den Bundesminister:
Dr. Roland Miklau

Elektronisch gefertigt