



ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22 Postfach 534

An das
Bundesministerium für Inneres

Postfach 100
1014 W i e n

Beschriftung	GESETZENTWURF
Zi.	32 GE 9/90
Datum:	24. APR. 1990
Verteilt:	27.4.90 Gage

A. Besch Harant

Ihre Zeichen

112 777/15-I/
7/90

Unsere Zeichen

RA/Mag.R/B/1311

Telefon (0222) 501 65

Durchwahl 2459

Datum

5.4.1990

Betreff:

Entwurf eines Bundesgesetzes über die den Sicherheitsbehörden auf dem Gebiet der Sicherheitspolizei zukommenden Aufgaben und die der Sicherheits-exekutive hierfür eingeräumten Befugnisse

Der Österreichische Arbeiterkammertag erhebt gegen den vorliegenden Entwurf zum Teil schwerwiegende legistische und inhaltliche Einwände, die im folgenden näher ausgeführt werden, und schlägt vor, den Entwurf erst nach einer eingehenden Überarbeitung dem weiteren Weg der Gesetzgebung zuzuleiten.

In dem Bericht der Volksanwaltschaft über Polizeiübergriffe in Österreich und in der diesbezüglichen Debatte im Nationalrat (vgl. ua Stenographisches Protokoll der 129. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich in der XVII. Gesetzgebungsperiode vom 24.1.1990) sind Maßnahmen gefordert worden, um möglichen Überschreitungen von polizeilichen Befugnissen, über die auch im Ausland berichtet worden ist, entgegenzuwirken. Das angekündigte Polizeibefugnis- oder Sicherheitspolizeigesetz sollte dazu einen wesentlichen Beitrag leisten. Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Gesetzesentwurf vor allem daran zu messen, ob er einerseits das Legalitätsprinzip für polizeiliches Handeln ausreichend realisiert, und andererseits den Grundrechtsschutz

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

2. Blatt

im Sinne der EMRK gewährleistet. Beide Grundsätze und ihre legislative Ausgestaltung sind nicht nur für die von polizeilichen Handlungen Betroffenen, sondern auch für die unter zum Teil schwersten Bedingungen und unter höchster Verantwortung Dienst leistenden Beamten äußerst wichtig.

Das Festschreiben der bisher kritisierten Praxis und eine Ausweitung der polizeilichen Befugnisse zB beim Anhalten von Zeugen, beim Betreten von Räumen ohne richterlichen Befehl, bei der Erteilung von Weisungen bestimmte Orte nicht zu betreten bzw. zu verlassen, sowie bei Leibesvisitationen, Taschen- und Fahrzeugkontrollen, kann nicht als Erfüllung des parlamentarischen, vom Österreichischen Arbeiterkammertag unterstützten Auftrages angesehen werden und dient auch nicht dem Schutz der Beamten, weil ihre Rechte an unbestimmte, im nachhinein nur mehr schwer nachvollziehbare Kriterien geknüpft sind.

Der Österreichische Arbeiterkammertag verkennt nicht die Schwierigkeiten, die eine Legislation auf dem Gebiet der Polizeibefugnisse impliziert. Diese sind zunächst bekanntlich in der Unübersichtlichkeit der bisherigen Rechtslage begründet (Vielzahl von verfassungsrechtlichen Kompetenztatbeständen: Generalklausel in Art.10 Abs.1 Z 7 B-VG; "allgemeine Sicherheitspolizei", Art.II § 4 Abs.2 VUG 1929; "örtliche Sicherheitspolizei", Art.15 Abs.2 B-VG; "ortspolizeiliche Verordnungen". Art.118 Abs.6 B-VG; "öffentliches Sicherheitswesen", § 15 BehUG; Doppelgleisigkeit von Landes- und Bundeskompetenzen; mangelnde Determiniertheit des Polizeiorganisationsrechts).

Im Gegensatz zur Auffassung der Autoren der Erläuterungen des Entwurfs ist festzuhalten, daß diese Rechtslage wiederholt kritisiert wurde, vor allem im Hinblick auf das mangelhaft verwirklichte Legalitätsprinzip.

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

3. Blatt

So hat sich etwa Bernd-Christian Funk wiederholt mit verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Problemen der Polizei beschäftigt. In einer seiner ersten Arbeiten zum Problem betonte Funk die historische Dimension der Bestimmungen vor allem des VUG 1929 (Funk, "Bestimmungen der Bundesverfassungsgesetznovelle 1929 über Wachkörper", ÖJZ 1973, 589-595 und 625-632). In der Folge hat Funk mehrfach kritisch auf das Versäumnis des Gesetzgebers, ein Polizeibefugnisgesetz zu erlassen, hingewiesen (vgl. "Geminderter Rechtsschutz gegenüber polizeilichem Fehlverhalten", ÖJZ 1979, 432 und 434; VVDStRL 35/1977, 300 und 302, Diskussionsbeitrag; "Polizei und Rechtsstaat", Gedanken zur Reform eines defizitären Rechtsgebietes, in: FS 200-Jahr-Feier der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz, Graz 1979, 809-1028; gemeinsam mit Ludwig Adamovich in: Allgemeines Verwaltungsrecht, 1. Auflage 1980, 3. Auflage 1987).

Die offensichtlich mangelnde gesetzliche Determinierung des Polizeihandelns und zum Teil auch der Polizeiorganisation ist auch Anlaß der Kritik im Zusammenhang mit der Sicherheitsverwaltung der Länder und Gemeinden geworden (Manfred Nowak: Sicherheitsgesetze der österreichischen Bundesländer, in: ÖZPW 1979/4, 433-466; Verfassungsgesetzliche Probleme der Landespolizeigesetze, in ÖVA 1981/1, 1-14). Ingeborg Schwarz hat Inhalt und Diskussion zur Regierungsvorlage eines Polizeibefugnisgesetzes 1969 aufgearbeitet und die parlamentarisch gescheiterte Regierungsvorlage mit dem (Ministerial-)Entwurf von 1972 verglichen (Zu Geschichte und Inhalt der Regierungsvorlage eines österreichischen Polizeibefugnisgesetzes, in: ÖZPW 1979/4, 465-482). Sie zitiert Arbeiten von Ludwig Adamovich (Verfassungsrechtliche Probleme der Sicherheitspolizei in Österreich, in: FS Merkl 1970) und Öhlinger (Örtliche Sicherheitspolizei, in: Schutz und Sicherheit in Niederösterreich. Dokumentation über Sicherheitsenqueten der niederösterreichischen Landesregierung 1978).

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

4. Blatt

Die Autoren der RV 1969 (1268 BlgNR 11.GP) machten ausführliche Feststellungen zum gesetzestechnischen Problem der Abwägung von Spezial- oder Einzelermächtigung bzw. Generalermächtigung bei der Bestimmung der Befugnisse der Behörden der allgemeinen Sicherheitspolizei - dies auch im Hinblick darauf, daß das österreichische Recht bisher vom Prinzip der Generalermächtigung (Art. II § 4 Abs. 2 VUG 1929) beherrscht war. Aus der Einleitung dieser Übergangsbestimmung "bis zur Erlangung bundesgesetzlicher Bestimmungen auf dem Gebiete der allgemeinen Sicherheitspolizei" geht hervor, daß der Verfassungsgesetzgeber dieses System nicht unbeschränkt aufrecht erhalten wollte. Die Autoren der RV 1969 gaben daher dem System der Einzelermächtigung das entscheidende Übergewicht.

Es ist festzuhalten, daß der vorliegende Entwurf trotz erklärter Absichten nicht so eindeutig zugunsten von Einzelermächtigungen gewichtet ist. In Teil I und Teil II sind weitestgehend Generalermächtigungen vorgesehen.

1972 wurde ein weiterer Entwurf eines Polizeibefugnisgesetzes fertiggestellt. Im Unterschied zu RV 1969 war er wesentlich umfangreicher und detaillierter; er sah eine Neuordnung der Polizeiorganisation vor. Er enthielt einen Katalog kriminalpolizeilicher und - im Gegensatz zur vorliegenden Regierungsvorlage - auch einen Katalog staatspolizeilicher Agenden. Der Einzelbefugniskatalog des Entwurfs 1972 war sehr umfangreich und in einigen Bereichen möglicherweise menschenrechtswidrig (Befugnis zu Bild- und Tonaufzeichnungen § 71 Entwurf/Art. 8 MRK). Außerdem enthielt der Entwurf 1972 im Gegensatz zu RV 1969 einen umfangreichen Strafbestimmungskatalog. Bezüglich dieses Entwurfs stellt sich die Frage, ob eine detailliertere Behandlung der Befugnisse einen erhöhten Rechtsschutz bedeutet, wenn nach wie vor zahlreiche unbestimmte Begriffe und Klauseln einen breiten Handlungsspielraum zulassen. Aus der vorhandenen Literatur ergibt sich als erster Maßstab für alle geplanten Regelungen im Bereich der Polizeibefugnisse und der Polizeiorganisation der in

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

5. Blatt

Art 18 B-VG statuierte Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die Rechtsstaatlichkeit.

Es erscheint daher vor allem in Anbetracht dieser starken verfassungsrechtlichen Implikationen grundsätzlich bedenklich, wenn bisweilen im Entwurf der Anschein einer "Anlaßfallregelung" entsteht. Hinweise auf tagespolitische Aktualitäten in den Erläuterungen (S.2.) sind jedenfalls geeignet, diesen Anschein entstehen zu lassen; dem legislativen Reformbedarf in einem Bereich von grundsätzlicher Bedeutung wird damit nicht entsprochen.

Die grundsätzlich begrüßenswerte Intention einer einfacheren Rechtssprache und eines dadurch bewirkten verbesserten Zuganges zum Recht läuft Gefahr, in ihr Gegenteil verkehrt zu werden, wenn die Plastizität, aber auch Vieldeutigkeit der Alltagssprache im technisch-juristischen Gebrauch erprobt wird. Es stellt sich die Frage, ob die Demokratisierung der Verwaltung durch die Erprobung einer einfacheren Rechtssprache in den Bereichen der Verwaltungspolizei nicht eher angebracht ist als bei sicherheitspolizeilichen Generalklauseln und Kompetenztatbeständen. Wohl nicht zufällig haben die linguistischen Initiativen zu einer Vereinfachung der Rechtssprache bisher bei einer Verwaltungsmaterie wie dem Baurecht angesetzt (Ruth Wodak, Oskar Pfeiffer, Ernst Strouhal u.a. für die niederösterreichische Bauordnung; Recht auf Sprache, Wien 1987).

Im besonderen führt die neu erprobte Sprache zum unbefriedigenden Ergebnis, daß die "Definitionen" in den §§ 1 bis 7 des Entwurfes "selbstverständlich Verbindlichkeit nur für das vorliegende Gesetz beanspruchen können" (Erl. S.14). Dies ist zunächst im Hinblick auf die Einheit der Rechtsordnung problematisch und ist widersprüchlich in Bezug auf den Entwurf selbst, da etwa der definitiv neu eingeführte Begriff "Sicherheitsverwaltung" (§ 2) zur Umschreibung einer neuen Kompetenzbestimmung auf Verfassungsebene (Änderung des B-VG) herangezogen wird (§ 42 des Entwurfs).

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

6. Blatt

Daß die Autoren des Entwurfs sich sehr wohl der systemverändernden Bedeutung ihrer definitorischen Neufestlegungen bewußt waren, geht aus den Erläuterungen zu § 1 (Sicherheitspolizei) hervor. "Diese Neufassung wird, sollte der Gesetzgeber sie beschließen, es freilich erforderlich machen, überall dort, wo in der Bundesverfassung von der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit die Rede ist, entsprechende Korrekturen vorzunehmen" (Erl. S.14 unten). Im übrigen bedeutet auch die positive Umschreibung der Polizeiaufgaben eine erhebliche Abweichung von der Systematik des B-VG und von dem in Rechtsprechung und Lehre anerkannten "negativen" Verwaltungsbegriff (vgl. auch Erl. S.6). Die Frage ist, ob das in den Erläuterungen mehrfach und auch in diesem Zusammenhang verwendete Wort "Grobraster" vor allem in Hinblick auf die verfassungs- und kompetenzrechtlichen Konsequenzen angemessen ist.

Zu den Bestimmungen im einzelnen:

Zu § 2

Die Erläuterungen zu § 2 sind unvollständig. Die angeführten Kompetenzen stellen auf § 3 der Verordnung BGBl.1946/74 ab. Sie wurden durch den Entwurf um "den damals offenbar der Sicherheitspolizei, dem Paßwesen und der Fremdenpolizei zugeschriebenen Tatbestand der Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm erweitert" (Erl.S.15). Die in den Erläuterungen genannte VO erging in Vollziehung von § 15 Behördenüberleitungsgesetz, StGBL.1945/94, der durch BGBl. 1946/142 in Verfassungsrang erhoben wurde. § 15 BehÜG Abs.1 lautet: "Die Aufgaben, die von den Reichstatthaltern auf dem Gebiet des öffentlichen Sicherheitswesens geführt wurden, gehen in Unterordnung unter die im Staatsamt für Inneres eingerichtete Generaldirektion für öffentliche Sicherheit auf Sicherheitsdirektionen über, deren Sprengel durch Verordnung bestimmt werden". § 3 der VO 1946/74 über die Einrichtung und den Wirkungs-

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

7. Blatt

bereich der Sicherheitsdirektion zählt also zunächst und zu allererst im Rahmen der Behördenüberleitung zusammenfassend einen Aufgabenbereich auf, wie er zuletzt von den NS-Reichsstatthaltern als "öffentliches Sicherheitswesen" wahrgenommen wurde.

Dieser Begriff ist mit dem Kompetenztatbestand "Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit" in Art.10 Abs.1 Z.7 B-VG nicht identisch, sondern deckt als weiterer Begriff alle jene polizeilichen Maßnahmen, die zum Schutz der Allgemeinheit gegen Gefährdung durch Einzelpersonen, durch Kollektivbetätigungen oder durch Sachen und sachliche Herstellung getroffen werden müssen (VfSlg 2244).

Die Frage ist nicht nur, inwieweit dieser Begriff als positivrechtliche Zusammenfassung "typischer Polizeiaufgaben" für ein materielles Verständnis des Polizeibegriffs geeignet ist (vgl. Funk, Polizei und Rechtsstaat, S.817), sondern auch, ob dieser Begriff unausgewiesen und unerwähnt der Systematik des vorliegenden Entwurfs zugrundegelegt wurde.

Zu §§ 3 bzw. 4

Die Definition betreffend die Befugnis sollte geändert werden. Sie kann nämlich zu Mißverständnissen Anlaß geben, denn die Begriffe "zwangssanktionierte Anordnungen", sowie deren Durchsetzung in "einem bestimmten Umfang" sollen offenbar die Anwendung körperlicher Gewalt umschreiben. Es wäre richtiger, diese tatsächlich beim Namen zu nennen und im Zusammenhang mit der Befugnis in der Weise zu umschreiben, daß sie schonend auszuüben ist, unbedingt auf das notwendige Ausmaß zu beschränken wäre und jeweils das leichtere Mittel zur Durchsetzung der Anordnung zu gebrauchen ist.

Die Erläuterungen zu den §§ 3 und 4 des Entwurfs treffen eine rechtsdogmatisch keineswegs unproblematische Gleichsetzung von Verwaltungsbehörden und Exekutivorganen ("Exekutivorgane haben

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

8. Blatt

zumeist die Befugnis, auf eigenen Entschluß hin verfahrensfreie Verwaltungsakte zu setzen"). Insofern sind ihnen behördliche Funktionen in Form der Kompetenz zur selbständigen Setzung von Verwaltungsakten eingeräumt (zur Auslegung solcher Ermächtigungen vgl. VfSlg 10.020/1984). Dennoch gelten Exekutivorgane nicht als Verwaltungsb e h ö r d e n, sondern nur als deren Hilfsorgane (Funk, Verwaltungsrecht S.171).

Zu § 5:

Es ist fraglich, ob die Ausdehnung des Begriffs "Mensch" auf juristische Personen sinnvoll bzw. haltbar ist (vgl. zB § 16 ABGB).

Zu § 6:

Die Definition der Gefahr ist nicht klar gefaßt und zu unbestimmt. Es ist nicht einsichtig, weshalb eine Gefahr dann allgemein ist, wenn sie unmittelbar droht. Die Definition sollte davon ausgehen, daß als Ansatzpunkt nicht das Drohen einer Gefahr, sondern der drohende Eintritt eines abzuwendenden strafrechtlichen Sachverhaltes maßgebend ist. Wenn bereits die Gefahr als solche - wenn sie nur droht - ein Einschreiten rechtfertigt, ist die diesbezügliche Voraussetzung zu weit gezogen.

Zu § 7

Die Begriffe geordnete Zustände sowie friedliches Miteinanderleben sind äußerst unbestimmt, sie könnten zu eher willkürlichen Auslegungen Anlaß geben, wann die öffentliche Ordnung aufrecht erhalten werden muß.

Zu § 8

Es wäre besser, als oberste Aufgabe der Sicherheitsbehörden den Schutz vor strafrechtlichen oder verwaltungsstrafrechtlichen Handlungen darzustellen. Die gegebene Definition ist unbestimmt und zu weit gefaßt. Die Sicherheitsbehörde könnte dann, wenn sie "Freiheit und Frieden in der Gemeinschaft" gewährleisten sollte -

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

9. Blatt

etwa auch aus einem Mißverständnis dieser Parolen heraus
- eigene politische Wertungen für wichtiger halten als demokratisch legitimierte Institutionen und gesetzlich gewährleistete Rechte anderer Menschen.

Zu § 9

§ 9 spricht von der ersten allgemeinen Hilfeleistungspflicht. Die gewählten Worte ergeben keinen klaren Sinn, richtiger wäre von einer unverzüglichen und umfassenden Hilfeleistungspflicht zu sprechen. Die Beendigung der Hilfeleistungspflicht bereits bei Einschreiten des zuständigen Organes ausdrücklich vorzuschreiben, erscheint nicht günstig. Allein durch das Einschreiten eines anderen Organes ist noch nicht sichergestellt, daß die notwendige Hilfe rasch und unbürokratisch geleistet wird. Es wird auch häufig notwendig sein, daß die Sicherheitsbehörde das einschreitende zuständige Organ zu diesem Zwecke zu unterstützen hat. Richtiger wäre es deshalb, die Beendigung der Hilfeleistungspflicht mit Erfüllung der angemessenen Hilfe festzulegen.

Zu § 10

Wie bereits ausgeführt, führt die Einführung des Begriffes "allgemeiner Gefahren" oder "allgemein gefährlich" zu Mißverständnissen. Eine Hilfeleistungspflicht wird wohl auch dann gegeben sein, wenn aufgrund besonderer Umstände und lediglich für bestimmte Rechtsgüter eine Gefährdung anzunehmen ist.

In § 10, Abs.2 heißt es, die Sicherheitsbehörde hätte einen allgemein gefährlichen Angriff "zu beenden". Es soll statt dessen das Wort "hintanhaltend" verwendet werden, um die präventive Funktion gegenüber Gewalttaten in der Öffentlichkeit zu betonen.

Zu § 11

Es sollte nicht Aufgabe der Sicherheitsbehörde sein, Angriffen gegen demokratische Freiheiten der Menschen vorzubeugen. Durch diese allgemeine Formulierung würden der Sicherheitsbehörde etwa Aufgaben des Verfassungsdienstes oder des Verwaltungs- bzw.

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

10^{Blatt}

Verfassungsgerichtshofes übertragen, denn diese sollen die vorgenannten Grundrechte schützen. Eine zu allgemeine Definition könnte zu einer unklaren und unregelmäßigen Kompetenz der Sicherheitsbehörde führen, welche unter Umständen gefährlich wäre. Die Sicherheitsbehörde sollte sich daher darauf beschränken, rechtswidrige und einen strafbaren Tatbestand erfüllende Angriffe gegen Staatsbürger hintanzuhalten.

Der Ausdruck "demokratische Freiheiten der Menschen im Bundesgebiet" ist überdies unscharf und daher abzulehnen (vgl. auch § 5 des Entwurfs). Es handelt sich wohl um eine Terminologie des B-VG, allerdings im Zusammenhang mit den Aufgaben des Bundesheeres (Erläuterungen S.22; Verweis auf Art.79 Abs.2 Z.1 lit.a B-VG: "demokratische Freiheiten der Einwohner") und ist nur diesem zuzuordnen. Das B-VG spricht von "verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten" (vgl. Art.144 B-VG). In der Lehre ist der Ausdruck "Grund- und Freiheitsrechte" anerkannt, der - somit uneinheitlich - etwa in § 12 des Entwurfs verwendet wird. Durch den Ausdruck "demokratische Freiheiten der Menschen im Bundesgebiet" wird außerdem nicht geklärt, ob eine Unterscheidung zwischen Menschen- und Staatsbürgerrechten gemacht werden soll.

Zu § 12

In den Erläuterungen wird die Unterscheidung getroffen, daß die Wahrung der Verhältnismäßigkeit im Bereich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zur Wahrung der Aufgabe der Sicherheitspolizei und nicht erst zur Handhabung der Befugnisse gehört. Das führt zum Ergebnis, daß bei "deren Handhabung die Wahrung der Verhältnismäßigkeit nur mehr eingeschränkt zur Geltung kommen kann" (Erl. S.23). In Hinblick auf die Grundrechtskonformität erscheint dies bedenklich. Die Autoren treffen eine Güterabwägung, die voraussetzt, daß die Schutzgüter des StGB sicherheitspolizeiliche Schutzgüter sind (vgl. Erl. S.10). Zum Begriff der "Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung" verweisen die Autoren auf die Vorbehaltsklauseln in Art.8, 10 und 11 MRK. Diese Vorbehaltsklauseln sind nicht nach innerstaatlichen Gesichtspunkten, sondern nach einem Durchschnitt

- nicht nach einem Minimum - europäischer Rechtsüberzeugung und nach den Maßstäben der MRK selbst zu interpretieren ("autonome" Begrifflichkeit der MRK, ständige Spruchpraxis des EGMR und der EKMR). Dies schließt den strengeren Maßstab innerstaatlicher Grundrechtsgarantien jedenfalls nicht aus.

Das Verhältnismäßigkeitsgebot für staatliche Eingriffe ergibt sich einerseits aus dem Willkürverbot (Art.7 B-VG). Andererseits sind auch die anderen in der EMRK gewährleisteten Rechte zur Interpretation eines Konventionsrechts und dessen Vorbehalten beachtlich.

Art.3 MRK gewährt - neben dem Folterverbot - ein Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit, d.h. das Recht auf Freiheit vor unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung. In der Rechtsprechung des VfGH wurde u.a. das Zerren an den Haaren, Schläge mit Gummiknüppeln, Schieben und Polizeigriffe, nicht notwendige Fesselungen als Verstöße gegen Art.3 MRK gewertet. Aus Art.3 MRK ergibt sich außerdem das Verbot, eine Person in einen Staat auszuliefern, wenn zu besorgen ist, daß diese Person dort ein Art.3 und 6 MRK widersprechendes Strafverfahren bzw eine solche Strafe zu erwarten hätte. Art.3 MRK hat auch Bedeutung für den internationalen sogenannten Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen.

Weiters ergibt sich aus Art.2 MRK im Zusammenhang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des österreichischen Waffengebrauchsgesetzes, daß ein Abgehen vom Prinzip des Einsatzes des gelinderen Mittels zwar unter Umständen zulässig ist, nicht aber ein Abgehen vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Zu § 14

§ 14 Abs.2 enthält eine zu weitgehende Generalermächtigung.

Zu § 16

Die Generalermächtigung ist bedenklich (siehe oben).

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

12. Blatt

Zu § 17

Auch diese Generalermächtigung erscheint bedenklich; insbesondere gegen Abs.2 bestehen datenschutzrechtliche Vorbehalte.

Zu § 18 und 19

Siehe Bemerkungen zu § 12.

Es ist klarzustellen, daß diese Bestimmung die Überprüfung polizeilichen Handelns am Maßstab verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte jedenfalls nicht berühren darf.

Zu § 20

Im § 20 des vorliegenden Entwurfes wird dem Bundesminister für Inneres eine Verordnungsermächtigung zum Erlassen von Richtlinien für das Einschreiten der Sicherheitsexekutive eingeräumt, deren Nichtbeachtung jedoch ohne subjektive Rechtswirkung für den Betroffenen bleibt und daher ebenfalls keinen Beitrag zur Gewährleistung eines, der EMRK entsprechenden, Rechtsschutzstandards leisten kann. § 20 Abs.3 ist auch in Hinblick auf den Status des internationalen "Verhaltenskodex" zu überprüfen. Die wichtigsten Richtlinien sollten direkt im Gesetz geregelt werden. Soweit darüber hinaus die Normierung weiterer Berufspflichten einer Verordnung vorbehalten werden muß, sind die Tatbestände des Absatzes 2 viel konkreter zu fassen.

Zu § 21

Nur im Falle einer Notwehr soll vom Grundsatz der Androhung bzw. Ankündigung von Gewaltanwendung abgegangen werden können.

Zu §§ 22 u.23

Die vorgesehenen Befugnisse zur Identitätsfeststellung sind einer genauen Prüfung hinsichtlich ihrer Grundrechtskonformität zu unterziehen. Diese kann jedenfalls nicht ohne weiteres angenommen werden.

Bedenklich erscheinen insbesondere

- die tatbestandsmäßige Verknüpfung von Befugnis und general-klauselartigen Tatbestandsmerkmalen (§ 22 Abs.1 Z.1; mangelnd determiniert: "bestimmte Tatsachen");
- der anlaßgesetzgebungsartige § 22 Abs.1 Z.2 lit.b;
- § 22 Abs.1 Z.3 lit.3 in Hinblick auf die Bestrebungen der Psychiatriereform.

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

13^{Blat}

§ 22 Abs.3 des Entwurfs ist in Hinblick auf Art.5 Abs.1 zu MRK zu überprüfen. Danach muß die gesetzliche Grundlage eines auch nur vorübergehenden Freiheitsentzuges zugänglich und präzise formuliert sein; es ist von zumindest minimalen Verfahrensgarantien auszugehen. Ein Freiheitsentzug wegen "Geisteskrankheit" gemäß Art.5 Abs.1 lit.e MRK etwa ist grundsätzlich nur aufgrund eines medizinischen Nachweises zulässig; er muß überdies notwendig und verhältnismäßig sein (EGMR im Fall Winterwerp).

Insbesondere ist problematisch, der Sicherheitsbehörde die Möglichkeit einzuräumen, einen Zeugen eine Stunde festzuhalten, wenn dessen Identität nicht mit der gebotenen Verlässlichkeit feststellbar ist, wobei nicht einmal aus einem österreichischen Reisepaß der geforderte Wohnort des Betroffenen hervorgeht! Die Problematik verschärft sich zusätzlich, da dies auch möglich ist, wenn sich die betreffende Person in Unkenntnis der Umstände an einem Ort aufhält, welcher verdächtig erscheint (Abs.1 Z.2). Die Möglichkeit des Festhaltens sollte auf gravierendere Anlässe, wie einem konkreten Verdacht der Beteiligung an einem rechtswidrigen Angriff eingeschränkt werden. Andererseits erscheint das zeitliche Limit von einer Stunde bzw. 15 Minuten zur Klärung des Sachverhalts, bzw. zur Feststellung der Identität gerade in den "komplexen" Fällen als zu kurz bemessen.

Zu § 23

Die Grundrechtskonformität erscheint in Hinblick auf Art.5 MRK bzw. Art.8 StGG zumindest fraglich.

Zu § 24

Es geht aus dem Gesetz nicht hervor, was unter unbefugter Anwesenheit gemeint ist. Mit dieser Befugnis kann das Demonstrationsrecht sowie das Streikrecht administrativ ausgehöhlt bzw. eingeschränkt werden. Die Bestimmung kann de facto zu einer

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

14^{Blatt}

Kriminalisierung von Streikposten führen. Die Bestimmung scheint deshalb in Widerspruch zu Art.4 bzw. Art.12 StGG zu stehen.

Zu § 25

Die Erläuterungen weisen darauf hin, daß die im § 25 Abs.4 normierte Befugnis als "besonders umstritten" anzusehen ist und das Problem der Drogenabhängigkeit nicht dadurch gelöst werden kann, Drogenabhängige aus dem Blickpunkt der Öffentlichkeit wegzuweisen. "Ebensowenig ist es Aufgabe der Polizei, in solchen Fällen dem Anliegen aufgebrachter Bürger Rechnung zu tragen, die sich durch den bloßen Anblick einer Szene beeinträchtigt fühlen". Diese Auffassung kann nur unterstrichen werden.

Der Bundesminister für Inneres hat die Bestimmung des § 25 Abs.4 als eine von der Wiener Stadtverwaltung initiierte "Lex Karlsplatz" bezeichnet. Eine Lösung der Probleme, die mit der am Karlsplatz bestehenden "Szene" verbunden sind, liegt hauptsächlich auf dem Gebiet der Sozialarbeit und nicht in derartigen sicherheitspolizeilichen Maßnahmen. Dazu kommt, daß gerade die Szene am Karlsplatz in Wien primär keine Suchtgiftszene ist, sondern als Wiener Besonderheit eine Szene von Medikamentenmißbrauchern. Hier ist ein Einschreiten nach dem Suchtgiftgesetz nicht möglich, und damit auch kein Wegweisen. Das Wegweisen von Personen, die in Begleitung einschlägig vorbestrafter Täter angetroffen werden, kann leicht zu einer Kriminalisierung von Menschen führen, wenn diese sich der Wegweisung widersetzen, da sie kein Delikt gesetzt haben und dementsprechend für sie die Wegweisung nicht einsichtig ist. Wegweisungen können in diesem Zusammenhang zu Massenfestnahmen eskalieren; ein neugieriger Jugendlicher wird so plötzlich zum Täter!

Man sollte nicht Sicherheitswachebeamten Aufgaben übertragen, die von ihnen nicht gelöst werden können. Deshalb sollte auf § 25 Abs.4 gänzlich verzichtet werden. Der Bundesminister für Inneres hat dies auch mehrmals (Profil Nr.13/1990, Veranstaltung zum Thema "Sicherheit" im zweiten Wiener Gemeindebezirk am

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

15^{Blatt}

27. März 1990) für den Fall in Aussicht gestellt, daß von Wiener Seite nicht darauf beharrt wird.

Zu § 26

Im Hinblick auf den Schutz des Hausrechtes erscheint es problematisch, den Sicherheitsorganen das Betreten der Räume etwa auch dann zu gestatten, wenn etwa bloß die Umstände einer - allenfalls nicht mehr vorhandenen - Gefahr für Vermögenswerte zu klären ist. Es wäre richtig, auch hier auf die Verhältnismäßigkeit hinzuweisen.

Zu § 27

Es wäre richtig festzuhalten, daß nur bei einem Verdacht der Gefährdung der körperlichen Sicherheit eine Durchsuchung festgenommener Personen durchgeführt werden kann. Außerdem sollte festgehalten werden, daß sämtliche Gegenstände, außer solche, die beschlagnahmt werden dürfen, - unverzüglich und inklusive angefertigter Inventarliste - wieder zurückzugeben sind. Es besteht nämlich die Gefahr, daß die Behörde unter dem Vorwand der Sicherheit Personendurchsuchungen zwecks Beschaffung von Beweismitteln durchführt.

§ 27 Abs. 2 ist zu weit gefaßt, wenn man berücksichtigt, daß die Behörde berechtigt sein soll, auch Personen zu durchsuchen, die etwa nur Auskunft über einen rechtswidrigen Angriff geben könnten (§ 22, Z. 1). Letztlich würde dies darauf hinauslaufen, daß die Behörde Zeugen durchsuchen könnte.

Schließlich ist das Durchsuchungsrecht des Absatz 3 ebenfalls zu weit gefaßt, wenn dieses aufgrund der unbestimmten Gesetzesbegriffe einer Annahme des Zusammenhanges mit einem rechtswidrigen Angriff zulässig sein soll.

Zu § 29

§ 29 Abs. 1 Z. 1 geht offenbar von einer potentiellen Gefährdung der Allgemeinheit aus. Dies bringt allerdings der Gesetzestext

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

16 Blatt

nicht zum Ausdruck, sondern dieser Umstand kann nur aus der Verfallsbestimmung des Absatzes 3 und 4 erschlossen werden. Bei einer Gefährdung des Eigentums wäre ein Hinweis auf die Verhältnismäßigkeit aufzunehmen, denn eine wertvolle und auch nützliche Sache, die in sehr geringem Ausmaß das Eigentum anderer Menschen gefährdet, sollte nicht vernichtet werden. Es sollte auch auf die Subsidiarität dieser Bestimmung im Verhältnis zu anderen gesetzlichen Regelungen, die sich mit dem Verfall, der Vernichtung etc. befassen, hingewiesen werden.

Zu § 31

Nach der Rechtsprechung des EGMR kann sich eine Verhaftung zum Zweck der medizinischen Untersuchung nicht ohne weiteres auf Art.5 Abs.1 lit.e MRK stützen; es muß Dringlichkeit vorliegen, wobei an dieses Kriterium sehr hohe Anforderungen zu stellen sind.

Die gemäß Abs.2 oder Abs.3 Festgehaltenen (Unmündige bzw. psychisch Kranke) sollten binnen einer festzusetzenden Frist an die hierfür zuständige Stelle überstellt oder freigelassen werden. Unmündige sollten nur im Beisein einer Vertrauensperson verhört werden können. Absatz 5 mutet einem geistig Verwirrten wohl zuviel zu: Die Beamten sollten verpflichtet sein, die Verständigung selbst vorzunehmen.

Zu § 32 in Verbindung mit § 52 und § 59 Z.1

Die Neuregelung des Tatbestandes des "ungestümen Benehmens" ist unbefriedigend. Einerseits wird der wiederholt geäußerten Kritik der mißbräuchlichen Verwendung durch Sicherheitsorgane durch eine Verringerung des Strafrahmens um 2/3 Rechnung getragen, andererseits scheut man sich vor einer völligen Neuregelung.

Es erscheint sinnvoller, den Tatbestand der vorsätzlichen und beharrlichen Behinderung der Amtshandlung oder allenfalls einer Beleidigung der Sicherheitsorgane unter Beibehaltung des bisherigen Strafrahmens neu zu statuieren.

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

Blatt
17.

Die Zeitdauer der Festnahme sollte zeitlich eingeschränkt werden. Die Festgenommenen sind über das "Verständigungsrecht" von den Sicherheitsorganen nachweislich aufzuklären.

Eigenartig ist, daß § 52 Regelungen für Organe, die nicht der Allgemeinen Sicherheitspolizei zugehören (Militärwachen und "Organe der öffentlichen Aufsicht") trifft. Dies wäre wohl Sache der jeweiligen Materiengesetze (Militärstrafgesetz, Forstgesetz, Naturschutzgesetze, usw).

Zu § 35

Die Generalklausel des Artikel II § 4 Abs.2 VUG 1929, welche von Funk als "vorrechtsstaatlich anmutend" (Funk, Polizei und Rechtsstaat) bezeichnet wurde, erfährt durch die Verfassungsbestimmung des § 35 d vorliegenden Entwurfs eine beinahe wortgleiche Neuauflage. Dieses Verordnungsrecht der Sicherheitsbehörden wird in den Erläuterungen mit dem Bedarf eines "Vorrats an Flexibilität für die Sicherheitsbehörden" (Erl., S. 58) argumentiert. Dieser Ansatz geht allerdings in der Konsequenz auf Kosten eines anderen verfassungsimmanenten Grundsatzes gemäß Artikel 18 BVG, wonach behördliches Einschreiten nur zulässig sein soll, wenn es gesetzlich ausdrücklich gestattet wird.

Wünschenswert wäre eine dem Artikel 18 BVG-konforme, klare, gesetzliche Regelung, wonach die Sicherheitsexekutive nur dann einzuschreiten hat, wenn der Verdacht einer gerichtlich strafbaren Handlung oder der Verdacht einer Verwaltungsübertretung vorliegt.

Zu §§ 22 - 35

Gänzlich vermißt werden die für die Arbeit der Kriminalpolizei und der Staatspolizei wesentlichen Befugnisse wie Ausforschung und Personenüberwachung (auch das Fotografieren und Filmen von Personen). Da regelmäßig auch hier Eingriffe in den Grundrechtsbereich vorliegen (Artikel 8 MRK-Privatsphäre), darf das

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG18^{Blatt}

Gesetz auf die Reglementierung der diesbezüglichen Befugnisse nicht verzichten.

Zu §§ 36 - 40

§ 37 Abs.1 Z.3 sieht die Ermittlung und Verarbeitung personenbezogener Daten bereits zum Zwecke der Vorbeugung rechtswidriger Angriffe vor. Es wäre klarzustellen, daß mangels des Hinzutretens eines anderen Grundes diese Daten nicht gespeichert oder weitergegeben werden dürfen.

Insbesondere erscheint die Vernetzung der durch die Sicherheitsbehörden gesammelten Daten mit den von Dienststellen der Gebietskörperschaften und der anderen Körperschaften öffentlichen Rechts zu übermittelnden Daten als problematisch. Der Mangel einer Definition des Begriffes Vorbeugung (im Sinne der § 37 Abs.1 Z.3) im Zusammenhang mit der Datenermittlung und Datenvernetzung läßt einer weiten Interpretationsspielraum für die Sicherheitsbehörden offen und läßt zusätzlich deren Befugnisse übermächtig erscheinen. Es sind dringend strukturelle Absicherungen, die Vorkehrung eines effektiven Schutzes des Bürgers vor unrichtigen und fehlerhaften Daten erforderlich! Wie die Erläuternden Bemerkungen auf Seite 60 richtig bemerken, darf es dabei nicht darauf ankommen, ob die Verwaltung der betreffenden Daten mit oder ohne elektronischer Datenverarbeitung erfolgt. Es erscheint daher erforderlich, daß zumindest alle Schutzrechte, die das Datenschutzgesetz für den Bereich automationsunterstützter Daten vorsieht, im Polizeibereich auch für Handkarteien und ähnliche nicht mit EDV-verwaltete Datensammlungen in Geltung gesetzt werden: Auskunfts- und Einsichtnahme-recht, Korrekturrecht, Rechtsschutz zur Durchsetzung der Einsichtnahme- und Korrekturrechte vor der Datenschutzkommission sowie Beschwerderecht gegen Bescheide der Datenschutzkommission und Säumnisbeschwerde zum Verwaltungsgerichtshof.

Zu § 42

Der Innenminister kann für "bestimmte Aufgaben" Sondereinheiten bilden. Es ist also der Interpretation des jeweiligen Innenmi-

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

19. Blatt

nisters überlassen, welche Aufgaben diesen Sondereinheiten übertragen werden. Eine taxative Aufzählung wäre wünschenswert, eine demonstrative zumindest notwendig.

Zu § 49

Es wird die Neueinführung einer Mindeststrafe (S 10.000,--) bei Verwirklichung des Verwaltungsstraftatbestandes der Verbreitung nationalsozialistischen Gedankengutes vorgeschlagen.

Zu § 51

Die Definition der erfolgreichen Wegweisung ist für den Beamten nicht brauchbar. Primär hat ja er zu entscheiden, ob der Wegweisung Folge geleistet ist. Dafür in die Rolle des "Unbefangenen" zu schlüpfen, wird ihm kaum möglich sein.

Zu § 52

Der Tatbestand des Ärgernis erregenden Verhaltens bzw. Störung der Ordnung an öffentlichen Orten ist antiquiert; er sollte durch eine bessere Definition ersetzt werden.

Zu §§ 55 u. 56

Die Regelung der Beschwerdemöglichkeit bei behaupteter Verletzung von Berufscodexpflichten erscheint schwerfällig und unzureichend. Da für den Betroffenen meist unklar sein wird, wer die richtige Einbringungsstelle für derartige Beschwerden ist (Wer ist im konkreten Fall die richtige "Dienstaufsichtsbehörde?"), es weiters keine Vorkehrungen gegen Säumnis der angerufenen Aufsichtsbehörde gibt, und bei Feststellung der Nichtverletzung von Vorschriften ohnehin der unabhängige Verwaltungssenat angerufen werden kann, sollten überhaupt ausschließlich die unabhängigen Verwaltungssenate für derartige Beschwerden zuständig sein. Ferner sollten bei rechtswidriger Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt oder bei standeswidrigem Verhalten Sanktionen im Sinne effektiver Spezial- und Generalprävention im

ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG

20. Blatt

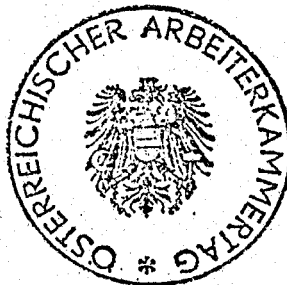
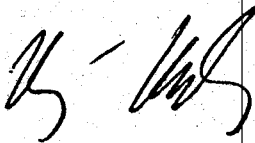
Gesetz vorgesehen werden. Ferner fehlt die eindeutige Klarstellung, daß die Ausübung der im vorliegenden Entwurf eingeräumten Befugnisse als Maßnahme unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt im Sinne des Artikel 144 Abs.1 BVG vor dem VfGH bekämpfbar ist.

Zu § 57

Eine angemessene Frist zwischen Beschlußfassung und Inkrafttreten ist wünschenswert. Alle Exekutivbeamten müssen nämlich im Rahmen der Aus- und Fortbildung mit dem Gesetz vertraut gemacht werden, zuvor ist das Lehrpersonal zu schulen. Gerade die Ausübung der Zwangsbefugnisse setzt die schlafwandlerische Beherrschung der entsprechenden Gesetze voraus.

Abschließend ersucht der Österreichische Arbeiterkammertag, seine Einwände zu berücksichtigen und den gegenständlichen Entwurf zu überarbeiten.

Der Präsident:



Der Kammeramtsdirektor:

i. V.

