

13/SW-168/ME 1 von 12



REPUBLIK ÖSTERREICH  
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2  
Tel. (0222) 531 15/0  
Fernschreib-Nr. 1370-900  
DVR: 0000019

GZ 670.240/0-V/5/92

An das  
Präsidium des  
Nationalrates

1010 W i e n

GESETZENTWURF  
Z. 35 -GE/19  
Datum: 10. JULI 1992  
Verteilt 10. Juli 1992

*St. Oelsh-Korant*

Sachbearbeiter

Klappe/Dw

Ihre GZ/vom

86.000/26-I/7/92  
27. Mai 1992

**Betrifft:** Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz vor  
Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluft-  
fahrzeugen;  
Begutachtungsverfahren

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst übermittelt in der Anlage  
25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem im Gegenstand ge-  
nannten Gesetzentwurf.

7. Juli 1992  
Für den Bundeskanzler:  
HOLZINGER

Für die Richtigkeit  
der Ausfertigung:



REPUBLIK ÖSTERREICH  
BUNDESKANZLERAMT

A-1014 Wien, Ballhausplatz 2  
Tel. (0222) 531 15/0  
Fernschreib-Nr. 1370-900  
DVR: 0000019

GZ 670.240/0-V/5/92

An das  
Bundesministerium für  
Inneres

1010 W i e n

Sachbearbeiter

Klappe/Dw

Ihre GZ/vom

86.000/26-I/7/92  
27. Mai 1992

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz vor  
Straftaten gegen die Sicherheit von Zivilluft-  
fahrzeugen;  
Begutachtungsverfahren

Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst teilt zu dem mit der oz.  
Note übermittelten Gesetzesentwurf folgendes mit:

A. Zum Vorblatt und zum Allgemeinen Teil der Erläuterungen:

1. Die Erläuterungen sollten der legislatischen Praxis entsprechend ausdrücklich in einen "Allgemeinen Teil" und in einen "Besonderen Teil" untergliedert werden (vgl. die Punkte 85ff der Legislativen Richtlinien 1979, insbesondere Punkt 87). Im Allgemeinen Teil ist im einzelnen anzugeben, worauf sich die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen gründet (vgl. Punkt 94 dieser Legislativen Richtlinien).
2. Im Hinblick auf Titel VI Art. K des Vertrages über die Europäische Union, der im Februar dJ in Maastricht unterzeichnet wurde, sollte geprüft werden, ob nicht der Punkt "EG-Konformität" des Vorblattes differenzierter gestaltet werden müsste (vgl. etwa Art. K Abs. 1 Z 9 betreffend die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus). Im übrigen sollten der zweite und drit-

- 2 -

te Satz dieses Punktes - in dem auch auf die Praxis von Staaten, die nicht den EG angehören, Bezug genommen wird - im Interesse der Klarheit in einen eigenen Punkt aufgenommen werden.

3. Es sollte geprüft werden, ob nicht neben dem im Allgemeinen Teil auf Seite 11, erster Absatz der Erläuterungen angesprochenen Annex 17 auch noch auf andere internationale Verträge (etwa das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluffahrt, BGBl.Nr. 248/1974 sowie das dazugehörige Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, BGBl.Nr. 63/1990, oder das Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen, BGBl.Nr. 249/1974) hingewiesen werden sollte. Auf S. 11, dritter Absatz sollte es weiters: "'repressives Grundmuster'" heißen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen sowie zum Besonderen Teil der Erläuterungen:

Zu § 1:

Im Text des § 1 sollten die Worte "gefährlicher Angriff" (die zur Umschreibung des Anwendungsbereiches des im Entwurf vorliegenden Gesetzes dienen) - im Interesse der Klarheit - in einen Zusammenhang mit dem Sicherheitspolizeigesetz (vgl. § 16 leg.cit.) gestellt werden. Die Umschreibung "besonders gefährlicher Gegenstand" sollte im Lichte des Art. 18 B-VG klarer - gegebenenfalls durch einen Verweis (etwa auf § 42 Abs. 1 Z 1 SPG)- umschrieben werden.

Nach Auffassung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst besteht die eigentliche normative Aussage dieser Bestimmung darin, festzulegen, daß Flugplatzhalter und Luftbeförderungsunternehmen zur Gewährleistung des Schutzes von Zivilluftfahrzeugen und von Personen, die sich an Bord befinden, oder an Bord gehen, beizutragen. Die einleitende Aussage,

- 3 -

daß den Sicherheitsbehörden der "besondere" Schutz der genannten Schutzobjekte obliege, sollte daher entfallen.

Es sollte geprüft werden, ob nicht im § 1 des im Entwurf vorliegenden Gesetzes klargestellt werden sollte, daß die Tätigkeit der Behörden und Organe im Rahmen des Gesetzes der "Sicherheitsverwaltung", die gemäß § 2 des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG) den Sicherheitsbehörden obliegt, zuzurechnen ist. Durch eine solche Bezugnahme auf das Sicherheitspolizeigesetz im § 1 könnte klargestellt werden, daß die Regelungen des Sicherheitspolizeigesetzes über die Durchführung der vorliegenden Aufgabe anzuwenden sind.

Es sollte geprüft werden, ob in den Erläuterungen auf S. 14 über die Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland hinaus auch auf die Regelungen anderer Staaten hingewiesen werden kann. Weiters sollten neben rechtsvergleichenden Hinweisen die Gründe, die für die Mitwirkung von Flugplatzhaltern und Luftbeförderungsunternehmen sprechen, noch näher dargelegt werden (Art. 7 B-VG).

Zu § 2:

In den Erläuterungen wird ausgeführt, daß den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes zur Durchsetzung der Durchsuchung von Kleidung und Gepäck von Personen keine Befehls- und Zwangsgewalt eingeräumt werden soll. Ob der Wortlaut der vorgeschlagenen Regelungen diesem rechtspolitischen Ziel tatsächlich entspricht, erscheint fraglich. Der die Überschrift " Zutrittsbeschränkung" tragende § 2 regelt in seinem Abs. 1 die Untersagung des Zutritts in einem engen Zusammenhang (sprachlich auch im selben Satz) mit der Durchsuchung; Abs. 3, wonach die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ermächtigt sind, unmittelbare Zwangsgewalt anzuwenden, soweit dies zur Durchsetzung einer Zutrittsbeschränkung erforderlich ist, verweist im Zusammenhang mit dem Wort "Zutrittsbeschränkung" auf den gesamten Abs. 1 sowie auf Abs. 2. Im Ergebnis erscheint daher die Auffassung

- 4 -

vertretbar, daß nach dem Wortlaut des Entwurfs die Durchsuchung als Teil der Zutrittsbeschränkung anzusehen ist.

Darüber hinaus ist zu der in den Erläuterungen getroffenen Unterscheidung von Zutrittsbeschränkung und Durchsuchung folgendes anzumerken:

Die Konstruktion, wonach die fehlende Bereitschaft zur Durchsuchung von Kleidung und Gepäck lediglich als Voraussetzung für die Untersagung des Zutritts durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zum Zivilluftfahrzeug - die mit Zwangsgewalt durchgesetzt werden kann - qualifiziert wird, bedeutet - anders als dies der Entwurf (vgl. etwa die Erläuterungen auf S. 12, 14, 16) annimmt - aber nicht, daß die Durchsuchung selbst keinen hoheitlichen Akt darstellen würde.

Dies aus folgenden Erwägungen:

Die Durchsuchung wie auch die Untersagung des Zutritts fallen gemäß § 1 des Entwurfs in den Aufgabenbereich der Sicherheitsbehörde im Bereich der Hoheitsverwaltung, nämlich den Schutz von Zivilluftfahrzeugen und Personen vor gefährlichen Angriffen. Die genannte Durchsuchung stellt einen Schritt im Verfahren zur "Untersagung des Zutritts" dar; ohne diesen Verfahrensabschnitt - auf dem das Schwergewicht der Ermittlung des für die Untersagung maßgeblichen Sachverhalts liegt - soll nach dem Konzept des Entwurfs ein Zutritt zum Zivilluftfahrzeug nicht möglich sein.

Es wird daher davon auszugehen sein, daß dann, wenn wie im vorliegenden legislativen Vorhaben nicht Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes, sondern andere Personen (und zwar letztlich als Hilfsorgane der Behörde) tätig werden sollen, diese Zuständigkeit auf diese Personen in der für die Übertragung solcher Zuständigkeiten üblichen Art und Weise, nämlich im Wege einer Beleihung bzw. Inpflichtnahme übertragen werden (vgl. dazu Antonioli-Koja, Allgemeines

- 5 -

Verwaltungsrecht, Wien 1986, 369ff oder Adamovich-Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Wien 1987, 27ff, 355ff).

Dabei sollte geprüft werden, ob sowohl die in § 3 des Entwurfs genannten Unternehmen als auch die in § 5 des Entwurfs genannten Personen für jeweils bestimmte Aufgaben zu beleihen sind bzw. inpflichtgenommen werden sollen. Wird lediglich dem Unternehmen diese Durchführung der Durchsuchung als behördliche Aufgabe übertragen, so ist das Unternehmen der "Zurechnungspunkt" für die Tätigkeit der von ihm verwendeten Hilfsorgane. Werden auch die im § 5 des Entwurfs genannten Personen jeweils ad personam betreffend die Durchsuchungstätigkeit von der Sicherheitsbehörde inpflichtgenommen, wird ihre Tätigkeit grundsätzlich der Sicherheitsbehörde zurechenbar sein.

Im Zusammenhang mit der Übertragung von Zuständigkeiten sollten im vorliegenden Entwurf Regelungen über die Begründung und Beendigung der Beleihung bzw. Inpflichtnahme und Regelungen über die Aufsicht getroffen werden (vgl. Antonioli-Koja, aO, 374); im Interesse der Klarheit sollte auch festgelegt werden, daß das beliehene Unternehmen bzw. die in Pflicht genommenen Personen der Behörde gegenüber weisungsgebunden sind.

Zu prüfen wäre auch, ob nicht entsprechende verwaltungsrechtliche Strafbestimmungen - im Hinblick darauf, daß auf Beliehene bzw. Inpflichtgenommene disziplinarrechtliche dienstrechtliche Vorschriften nicht anwendbar sind - erforderlich erscheinen.

In diesem Zusammenhang ist ferner festzuhalten, daß in Folge einer Beleihung bzw. Inpflichtnahme eine Haftungsregelung, wie sie aus § 6 Abs. 1 des Entwurfs ersichtlich ist, entbehrlich erscheint (vgl. Walter - Mayer, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 7. Auflage, Wien 1992, RZ 1281ff, insbesondere RZ 85, RZ 1306).

- 6 -

In § 2 Abs. 1 und 2 sollte im Interesse der Klarheit anstelle des Wortes "ermächtigt" das Wort: "verpflichtet" verwendet werden. Andernfalls könnte sich die Frage stellen, in welchen Fällen die Organe von der Ermächtigung (nicht) Gebrauch zu machen haben.

Im § 2 Abs. 3 könnte anstelle des Wortes "ermächtigt" formuliert werden wie folgt: "Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes dürfen unmittelbare Zwangsgewalt ...".

Die Wortgruppe "in Wahrnehmung dienstlicher Angelegenheiten" in § 2 Abs. 2 Z. 3 könnte durch die Formulierung: "im Rahmen seiner Zuständigkeiten" ersetzt werden.

Im Interesse der Klarheit sollte - wie schon im Zusammenhang mit § 1 angesprochen - in dem im Entwurf vorliegenden Gesetz über den Verweis auf § 50 SPG hinaus selbst klargestellt werden, daß andere einschlägige Regelungen des Sicherheitspolizeigesetzes (etwa die in den Erläuterungen auf Seite 15 angesprochenen Bestimmungen) anzuwenden sind. Dies schon deshalb, weil etwa die auf Seite 15 genannten §§ 28 bis 30 SPG im Zusammenhang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz an § 22 SPG anknüpfen, der in seinem Abs. 1 den Sicherheitsbehörden den "besonderen Schutz" lediglich hinsichtlich der dort genannten Bereiche zuweist.

Zur Frage der Verwendung von Privatpersonen zur Durchführung von Aufgaben der Sicherheitsbehörden ist auf § 5 des Sicherheitspolizeigesetzes hinzuweisen, wonach "die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ... für die Sicherheitsbehörden den Exekutivdienst" versehen. Die Verwendung von Privatpersonen für die Aufgabenerfüllung bedeutet daher eine Sonderregelung zu § 5 SPG. Auch § 41 SPG, dem den Erläuterungen zufolge die vorliegende Regelung "strukturell vergleichbar" erscheint, sieht im Rahmen einer "Durchsuchungsanordnung bei Großveranstaltungen" eine Durchsuchung von Personen nicht durch Private, sondern durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes (vgl. § 41 Abs. 3 SPG) vor.

- 7 -

Die im Entwurf grundsätzlich eingeschlagene Vorgangsweise der Heranziehung von privaten Personen für Hilfstätigkeiten für Sicherheitsbehörden würde damit eine Neuerung im Bereich der Sicherheitsverwaltung darstellen. In diesem Zusammenhang sollten die Erläuterungen - auch durch Hinweise auf die Vorgangsweise in anderen Staaten - noch eingehender gestaltet werden.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, daß die aus dem Entwurf ersichtliche Vorgangsweise sich eben dadurch von einer gesetzlichen Regelung, die Flugplatzhaltern oder Luftbeförderungsunternehmungen Verpflichtungen betreffend die Beförderung bloß "ungefährlicher Personen" (etwa auch im Rahmen von Beförderungsbedingungen) auferlegen würde, unterscheidet, als im § 1 des Entwurfs grundsätzlich keine Schutzverpflichtung Privater, sondern eine Zuständigkeit von Behörden festgelegt wird. Es sollte geprüft werden, ob nicht für das vorliegende rechtspolitische Ziel eine Regelung ausreichen würde, die in dem eben genannten Sinne Verpflichtungen der Flugplatzhalter bzw. der Luftbeförderungsunternehmen statuiert; wenn der im Entwurf grundsätzlich eingeschlagene Weg der Beleihung bzw. Inpflichtnahme weiter verfolgt werden soll, wäre es wünschenswert, in den Erläuterungen darzulegen, warum der Weg einer Verpflichtung der Genannten alleine nicht ausreichend erscheint.

Als Alternative zu der im § 2 vorgesehenen Regelung wäre etwa zu erwägen, im Gesetz eine Regelung vorzusehen, derzufolge ein Unternehmen eine Person nur dann befördern oder zur Beförderung zulassen darf, wenn diese bereit ist, sich einer Durchsuchung zu unterziehen. Eine solche Regelung wäre auf der Ebene der Beförderungsbedingungen umzusetzen.

#### Zu § 3:

Aus den Bemerkungen zu § 2 ergibt sich, daß die Überlegungen, die den in den Erläuterungen auf Seite 16 getroffenen Ausführungen zugrunde liegen, wonach es sich bei der



- 8 -

Beauftragung nach § 3 nicht um den Fall der Beleiung eines Unternehmens mit Hoheitsgewalt handle, problematisch erscheinen.

Ungeachtet des Erfordernisses der Umgestaltung des § 3 im Lichte der Ausführungen zu § 2 ist aus legistischer Sicht zur Textierung des Abs. 1 festzuhalten, daß die Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens ausdrücklich angeordnet werden und sich nicht bloß implizit ergeben sollte. Ferner wäre es wünschenswert, die Umschreibung "Schädigung des Ansehens der österreichischen Zivilluftfahrt" im Lichte des Art. 18 B-VG näher zu determinieren.

Zu § 4:

Im Zusammenhang mit Abs. 1 Z. 1 wird auf die Ausführungen zu § 2 verwiesen.

Zu den in Abs. 1 Z. 2 genannten Richtlinien ist festzuhalten, daß im Gesetz ausdrücklich festgelegt werden sollte, daß diese im Wege einer Verordnung zu erlassen sind (vgl. § 31 Abs. 1 des Sicherheitspolizeigesetzes, der diese Vorgangsweise für die dort geregelten "Richtlinien für das Einschreiten" vorsieht). Weiters wäre diese Verordnungsermächtigung im Lichte des Art. 18 Abs. 2 B-VG näher zu determinieren (vgl. etwa § 31 Abs. 2 SPG).

Im Zusammenhang mit Abs. 1 Z. 3 ist darauf hinzuweisen, daß im Hinblick auf die Ausführungen zu § 2 das Sicherheitspolizeigesetz ohnehin auf die Vornahme der Durchsuchung anwendbar sein wird. Da die "Schonung der Rechte und der Person des Betroffenen" wohl auch schon von den §§ 29, 30 SPG ("Aufgabenerfüllung", "Verhältnismäßigkeit") erfaßt wird, erscheint es im Interesse der Klarheit zweckmäßig, im normativen Text eine Verknüpfung mit diesen Regelungen herzustellen; damit würde ein Ansatzpunkt für eine Auslegung hintangehalten, die eine über die "Schonung der Rechte und der Person des Betroffenen" hinausgehende Einbindung des

- 9 -

Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in die vorliegende Regelung verneint. Dies gilt auch für § 3 Abs. 2 Z. 1.

Weiters stellt sich auch die Frage, warum lediglich eine Durchsuchung der Kleidung und des Gepäcks, nicht aber der Person für erforderlich erachtet wird. Es wäre wünschenswert, die Gründe hierfür in den Erläuterungen näher darzulegen.

Zu § 4 Abs. 1 Z. 4 ist festzuhalten, daß diese Aufsichtsverpflichtung des Unternehmens die Verpflichtung zur behördlichen Aufsicht (vgl. die Ausführungen zu § 2) nicht ersetzen kann. Die Frage des Erfordernisses der aus § 4 Abs. 1 Z. 5 ersichtlichen Regelung aus der Sicht des Bundeshaushaltsrechts wird gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen zu beurteilen sein.

Im Zusammenhang mit § 4 Abs. 1 Z. 6 wird hinsichtlich des Erfordernisses einer gesetzlichen Festlegung der Weisungsbundenheit von Durchsuchungsorganen auf die Ausführungen zu § 2 hingewiesen.

Auch die Vorgangsweise bei der Festlegung des aus Abs. 2 ersichtlichen Entgelts wird gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen zu beurteilen sein.

Zu § 5:

Im Hinblick auf die Ausführungen zu § 2 sollte die Bestellung von Durchsuchungsorganen nicht lediglich im Wege der vom § 5 des Entwurfs ins Auge gefaßten vertraglichen Regelung normiert werden.

Ungeachtet dessen stellt sich zu Z. 3 die Frage, nach welchen Kriterien der Sicherheitsdirektor bei der Erklärung des Einverständnisses vorzugehen hat (vgl. Art. 18 B-VG); dies wäre im normativen Text selbst näher zu regeln.

- 10 -

Zu § 6:

Zu dieser Bestimmung wird auf die Ausführungen zu § 2 hingewiesen. In diesem Zusammenhang erscheint auch von Bedeutung, daß die Erläuterungen von der Anwendbarkeit der Amtshaftung ausgehen und § 6 in dieser Hinsicht daher keine normative Bedeutung beimessen. Die Anwendbarkeit der Regelungen über die Amtshaftung bedingt aber, daß die ausgeübten Tätigkeiten als (hoheitliche) "Vollziehung" anzusehen sind.

Zu §§ 7, 8:

In § 7 Abs. 2 sollte das Wort "ohne weiteres" entfallen. Weiters könnte es im Hinblick auf den Verpflichtungscharakter in § 7 Abs. 2 anstelle von "festzustellen": "festzulegen" heißen. Dies gilt auch für die Formulierung des § 8 Abs. 2. Zu der aus Abs. 1 ersichtlichen Umschreibung "entsprechend dem Stand der Technik und der internationalen Erfahrungen" ist im Lichte des Art. 18 weiters auf folgendes hinzuweisen:

Diese Regelung "überwälzt" die Beurteilung der Frage, was nach dem Stand der Technik bzw. nach den internationalen Erfahrungen erforderlich ist, auf den Normunterworfenen. Ein behördliches Festsetzungsverfahren soll gemäß Abs. 2 erst dann durchgeführt werden, wenn der Normunterworfenen seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Im Lichte der relativen Unbestimmtheit dieser Rechtsbegriffe sollte geprüft werden, ob nicht - so wie nach § 3a des derzeit geltenden Bundesgesetzes betreffend das Verbot des Einbringens von gefährlichen Gegenständen in Zivilluftfahrzeuge - ein behördliches Festlegungsverfahren in jeden Fall stattfinden sollte. Die Formulierung "auf Antrag der Sicherheitsbehörde" in § 8 Abs. 2 wirft die Frage auf, ob der Sicherheitsbehörde in den Verfahren eine (eingeschränkte) Organparteilstellung zukommen soll. Diese Frage sollte geprüft und in den Erläuterungen entsprechend erörtert werden.

- 11 -

Zu § 9:

Im Interesse einer umfassenden Erörterung der Regelung wäre es wünschenswert, in den Erläuterungen auch auf die Praxis anderer Staaten einzugehen, um einen Vergleich mit der vorgeschlagenen Regelung zu ermöglichen.

Unter diesem Gesichtspunkt wäre es zweckmäßig, hinsichtlich der Verpflichtung der Luftbeförderungsunternehmen bzw. Flugplatzhalter nach dieser Bestimmung auf vergleichbare Regelungen in anderen abgabenrechtlichen Vorschriften hinzuweisen.

Zu § 11:

Diese Regelung sollte entsprechend der Richtlinie 62 der Legistischen Richtlinien 1990 wie folgt lauten: "Soweit in diesem Bundesgesetz auf Bestimmungen anderer Bundesgesetze verwiesen wird, sind diese in ihrer jeweils geltenden Fassung anzuwenden."

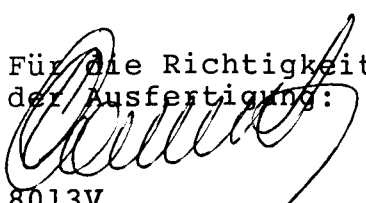
Zu § 12:

In § 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgesetzblatt 1985, BGBl.Nr. 200, wird der Tag der Kundmachung näher definiert. Abgesehen von der sprachlich vom BGBl-Gesetz abweichenden Diktion, erscheint der erste Satz der vorliegenden Bestimmung entbehrlich und sollte daher entfallen. Aus allgemein legistischer Sicht wird ersucht, nochmals zu prüfen, ob es tatsächlich erforderlich ist, eine derart komplizierte Inkrafttretensregelung vorzusehen.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme wurde unter einem dem Präsidium des Nationalrates zur Verfügung gestellt.

7. Juli 1992  
Für den Bundeskanzler:  
HOLZINGER

Für die Richtigkeit  
der Ausfertigung:



8013V