

Vorblatt

Problem:

Mangelnde innerstaatliche Publizität der völkerrechtlichen Grundlagen für die Ausübung allfälliger Zwangsbefugnisse durch österreichische Organe, die in die Rechte Dritter eingreifen.

Ziel:

Normierung einer gesetzlichen Klarstellung, dass für die im Rahmen der Befugnisausübung gesetzten Handlungen der Rechtfertigungsgrund der „Ausübung von Amts- und Dienstpflichten“ auf Grund ausdrücklicher Befugnisnormen in Betracht kommt.

Inhalt/Problemlösung

Schaffung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für die Anwendung von Zwangsbefugnissen durch österreichische Organe, die im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport zu einem Auslandseinsatz entsendet werden.

Alternativen:

Keine

Auswirkungen des Regelungsvorhabens:**- Finanzielle Auswirkungen:**

Keine

- Wirtschaftspolitische Auswirkungen:**- - Auswirkungen auf die Beschäftigungslage und den Wirtschaftsstandort Österreich:**

Keine

- - Auswirkungen auf die Verwaltungslasten für Unternehmen:

Es sind keine Informationsverpflichtungen für Unternehmen vorgesehen.

- Auswirkungen in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere Klimaverträglichkeit:

Das Regelungsvorhaben ist nicht klimarelevant.

- Auswirkungen in konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht:

Keine

- Geschlechtsspezifische Auswirkungen:

Keine

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht unter den Anwendungsbereich des Rechtes der Europäischen Union.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Keine

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkte des Entwurfs:

Seit Jahrzehnten entsendet die Republik Österreich Einheiten und Einzelpersonen zu Auslandseinsätzen in alle Welt und hat sich dadurch hohe Anerkennung in der Staatengemeinschaft verdient. Derzeit befinden sich österreichische Einheiten im Wesentlichen im Kosovo, am Golan, in Bosnien und Herzegowina sowie im Tschad im Auslandseinsatz. Waren es ursprünglich ausnahmslos Katastropheneinsätze und Einsätze zur Trennung von Konfliktparteien sowie zur Überwachung von Waffenstillstandsvereinbarungen, so beteiligt sich Österreich seit einigen Jahren verstärkt auch an „robusteren“ Einsätzen, insbesondere solchen der (aktiven) Friedenssicherung mit allfälliger Bedarf einer zwangsweisen Durchsetzung von Aufgaben der Krisenbewältigung. Insbesondere im Rahmen der Auslandseinsätze im Kosovo und im Tschad sind dabei auch polizeähnliche Aufgaben durch die entsendeten Organe wahrzunehmen. In diesen Fällen stellt sich die Frage nach den rechtlichen Grundlagen für die Ausübung allfälliger Zwangsbefugnisse durch österreichische Organe, die in die Rechte Dritter eingreifen. Die Ausübung solcher Befugnisse kann von Personen- und Fahrzeugkontrollen über Hausdurchsuchungen, die Durchsetzung von Sperrbereichen und Ausgangssperren bis zur Bewältigung von Demonstrationen und Aufständen reichen. Zur Durchsetzung dieser Befugnisse kommen nach den völkerrechtlichen Vorgaben auch Festnahmen, der Einsatz körperlicher Gewalt und der – in bestimmten Lagen lebensgefährdende – Waffengebrauch in Betracht. Diese im Rahmen der Befugnisausübung gesetzten Handlungen entsprechen in der überwiegenden Zahl Tatbildern des österreichischen Strafrechts, weshalb für die Straffreiheit dieser Handlungen ein entsprechender Rechtfertigungsgrund gegeben sein muss. Für die in Rede stehenden Fälle kommt – neben den Fällen der Notwehr und Nothilfe – der Rechtfertigungsgrund der „Ausübung von Amts- und Dienstpflichten“ auf Grund einer ausdrücklichen Befugnisnorm in Betracht. Zwar können die genannten völkerrechtlichen Grundlagen grundsätzlich als Befugnisnorm im gegenständlichen Sinn qualifiziert werden, jedoch ist eine Anwendung dieser völkerrechtlichen Normen durch ein österreichisches Strafgericht mangels innerstaatlicher Publizität im Bundesgesetzblatt zweifelhaft (die entsprechenden völkerrechtlichen Grundlagen werden im Bundesgesetzblatt insbesondere deshalb nicht kundgemacht, weil einige Dokumente auf Grund von Geheimhaltungsbestimmungen nicht veröffentlicht werden dürfen). Aus Gründen der Rechtssicherheit ist daher mit der in Rede stehenden Bestimmung beabsichtigt, eine ausdrückliche gesetzliche Regelung für die Anwendung von Zwangsbefugnissen im Auslandseinsatz durch österreichische Organe zu schaffen. In systematischer Hinsicht lehnt sich die vorgesehene Regelung an das Grundschema des Militärbefugnisgesetzes (MBG), BGBI. I Nr. 86/2000, sowie des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG), BGBI. I Nr. 566/19991, an und trennt zwischen den Aufgaben im Auslandseinsatz, den hiefür in Betracht kommenden Befugnissen sowie den Mitteln zu deren (zwangsweisen) Durchsetzung, wobei sich eine nähere Konkretisierung in Abhängigkeit vom jeweiligen Einsatz aus den jeweils in Frage kommenden völkerrechtlichen Grundlagen ergibt.

Finanzielle Auswirkungen:

Keine

Auswirkungen auf die Beschäftigungslage und den Wirtschaftsstandort Österreich:

Im Hinblick auf das weitgehende Fehlen konkreter Außenwirkungen lassen die geplanten Adaptierungen praktisch keine Auswirkungen auf die Beschäftigungslage in Österreich oder auf den Wirtschaftsstandort Österreich erwarten.

Auswirkungen in sozialer Hinsicht:

Keine

Kompetenzgrundlage:

Die Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung dieses Bundesgesetzes ergibt sich aus Art. 10 Abs. 1 Z 15 B-VG („militärische Angelegenheiten“).

Besonderer Teil

Zu Z 1 und 2 (Inhaltsverzeichnis und Überschrift zu § 6a sowie § 6a):

Im Abs. 1 soll zunächst als zentraler Regelungsinhalt ausdrücklich klargestellt werden, dass jede Aufgabenerfüllung einschließlich der erforderlichen Befugnisausübung und –durchsetzung während eines Auslandseinsatzes ausschließlich nur auf der Basis der jeweiligen völkerrechtlichen Grundlagen zulässig ist. Als völkerrechtliche Grundlage im Sinne des Abs. 1 kommt für die Ausübung solcher Befugnisse etwa ein Beschluss einer internationalen Organisation, insbesondere der Vereinten Nationen (VN) oder der Europäischen Union (EU), oder ein völkerrechtlicher Vertrag in Betracht. Auf der Grundlage dieser Dokumente ergehen unter anderem Operationspläne und konkrete Verhaltensregeln („rules of engagement“), welche festlegen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die eingesetzten Einheiten oder Einzelpersonen Befugnisse ausüben dürfen. Die verfassungsrechtliche Basis für die Teilnahme an Auslandseinsätzen bildet § 1 Z 1 lit. a bis

c des Bundesverfassungsgesetzes über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG), BGBI. I Nr. 38/1997, (bei Entsendungen nach § 1 Z 1 lit. d und Z 2 KSE-BVG handelt es sich nicht um Auslandseinsätze, sondern um Übungs- und Ausbildungsmaßnahmen). Anlässlich der innerstaatlichen Entscheidung für einen Auslandseinsatz (insbesondere im Rahmen eines sog. „Entsendebeschlusses“ nach § 2 Abs. 1 KSE-BVG) werden in der langjährigen diesbezüglichen Praxis auch die konkreten Aufgaben im Rahmen der völkerrechtlichen Grundlagen näher konkretisiert.

Im Hinblick auf den Anwendungsbereich des Auslandseinsatzgesetzes 2001 (§ 1 Abs. 1) soll überdies klargestellt werden, dass die in Rede stehenden Bestimmung über Aufgaben und Befugnisse im Auslandseinsatz auch für „nichtmilitärische“ Personen gilt, welche im Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport auf der Grundlage des § 4 Abs. 1 Z 3 KSE-BVG entsendet werden; dies betrifft etwa ziviles Wachpersonal. Eine vergleichbare Rechtstechnik findet sich auch in § 1 Abs. 1 MBG hinsichtlich der Definition für „Militärische Organe“.

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollen im Abs. 2 zunächst jene Maßnahmen ausdrücklich angeführt werden, die unter den im Abs. 1 aufgestellten Kriterien während eines Auslandseinsatzes überhaupt ausgeübt werden dürfen. Die vorgeschlagene Formulierung orientiert sich dabei an die gesetzliche Definition des Auslandseinsatzes als eine der (auch verfassungsrechtlich verankerten) Aufgaben des Bundesheeres nach § 2 Abs. 1 lit. d des Wehrgesetzes 2001 (WG 2001), BGBI. I Nr. 146.

Die ins Auge gefasste Bestimmung über die jederzeitige Zulässigkeit der erforderlichen Eigensicherung erscheint darüber hinaus deshalb notwendig, da Auslandseinsätze in der überwiegenden Zahl der Fälle in Gebieten stattfinden, in denen die öffentliche Ordnung in Folge von bewaffneten Auseinandersetzungen oder Katastrophenereignissen beeinträchtigt oder zusammengebrochen ist. Der Schutz der entsendeten Einheiten und Einzelpersonen obliegt primär diesen selbst, unabhängig davon, ob Organe des Aufnahmestaates sie dabei unterstützen können. Die Eigensicherung umfasst dabei auch den Schutz von Fahrzeugen, Waffen und Ausrüstungsgegenständen. Dies dient nicht zuletzt auch der Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit und somit der Möglichkeit, zum Wohle der betroffenen Bevölkerung wirken zu können.

Der im Abs. 3 vorgesehene Befugniskatalog reflektiert die zur Erfüllung der Aufgaben in einem Auslandseinsatz auf Grund der langjährigen Erfahrungen typischerweise erforderlichen Befugnisse und ist bewusst an das Militärbefugnisgesetz bzw. Sicherheitspolizeigesetz angelehnt.

- Auskunftsverlangen (Z 1): die entsendeten Organe sollen von Personen Auskunft einholen dürfen, von denen anzunehmen ist, sie könnten für die Aufgabenerfüllung sachdienliche Hinweise geben.
- Beendigung von Angriffen (Z 2): die entsendeten Organe sollen Angriffe beenden dürfen. Unter Angriff ist dabei eine von Menschen ausgehende, gegenwärtige oder unmittelbar bevorstehende vorsätzliche Bedrohung von Rechtsgütern wie Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit, Freiheit oder Vermögen zu verstehen, sowie ein Verhalten, das darauf abzielt und geeignet ist, eine solche Bedrohung vorzubereiten.
- Verkehrsleitung (Z 3): die entsendeten Organe sollen besondere Verkehrsmaßnahmen setzen dürfen, insbesondere zur Errichtung von Kontrollpunkten, zur Absicherung von Sicherheitszonen, bei Straßen- oder Bauschäden und bei Minengefahr, bei unvorhersehbar eingetretenen Ereignissen und Beeinträchtigungen der Sicherheit, und zur Absicherung von Schadensräumen bei Elementareignissen und Unglücksfällen. Solche Maßnahmen werden normalerweise durch Anweisungen an die Straßenbenutzer, durch Anbringung von entsprechenden Hinweistafeln oder Errichtung von Leit- und Sperreinrichtungen zu erfolgen haben.
- Errichtung von Sicherheitszonen und die Verhängung von Ausgangssperren (Z 4): die entsendeten Organe sollen insbesondere zum Schutz von Personen und Objekten und zur Eigensicherung Sicherheitszonen errichten dürfen. Die entsendeten Organe sollen Ausgangssperren vor allem zur Verhinderung von Anschlägen, Aufständen und Aufruhr verhängen dürfen.
- Kontrolle, Durchsuchung und vorläufige Festnahme von Personen (Z 5): die entsendeten Organe sollen Personenkontrollen zur Feststellung der Identität einer Person und der Gründe für deren Aufenthalt an dem Ort der Kontrolle durchführen dürfen. Weiters sollen sie Personen durchsuchen dürfen, wobei dies auch das Öffnen und Durchsuchen von Gegenständen, die diese Personen mit sich führen, umfasst. Solche Maßnahmen können insbesondere zur Verhinderung des unerlaubten Besitzes von Waffen und Kampfmitteln sowie zur Eigensicherung notwendig sein. Schließlich sollen die entsendeten Organe auch eine vorläufige Festnahme durchführen dürfen. Festnahmegründe im Zuge eines Auslandseinsatzes sind dann gegeben, wenn hinreichende Gründe für die Annahme vorliegen, dass von dieser Person eine Gefahr für die Aufgabenerfüllung oder für die sonst zu sichernden Personen und Sachen ausgeht. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn diese Person sich der Kontrolle oder Durchsuchung widersetzt oder diese Person einer Wegweisung nicht Folge leistet oder diese Person gegen eine verhängte Ausgangssperre verstößt. Eine Festnahme kann auch dann erfolgen, wenn eine Person wegen Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord mit Haftbefehl eines internationalen Gerichtes gesucht wird, der begründete Verdacht besteht, dass eine Person in Verbindung mit der organisierten Kriminalität oder dem internationalen Terrorismus steht, oder eine Person bei einem Verbrechen gegen Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit oder Freiheit auf frischer Tat beziehungsweise unmittelbar vor oder nach einer solchen Tat betreten wird. Im Lichte der Verhältnismäßigkeit und der Achtung der Menschenwürde werden

die genannten Maßnahmen nur unter größtmöglicher Schonung der betroffenen Person und nach Möglichkeit unter Einsatz von Organen, die das gleiche Geschlecht wie die betroffene Person haben, durchzuführen sein.

- Wegweisung von Personen (Z 6): die entsendeten Organe sollen Personen zur Abwehr einer möglichen Gefährdung der entsendeten Einheiten oder Einzelpersonen oder zur Abwehr einer Gefahr für deren Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit oder Vermögen wegweisen dürfen.
- Durchsuchen, Sicherstellung und Inanspruchnahme von Sachen (Z 7): die entsendeten Organe sollen Sachen, insbesondere Liegenschaften, Gebäude, Fahrzeuge und Behältnisse, vor allem zur Auffindung von Sachen oder Ausforschung von Personen, von denen eine Gefahr für die Aufgabenerfüllung oder für die sonst zu sichernden Personen und Sachen ausgeht, durchsuchen dürfen. Diese Maßnahme kann auch zur Ausforschung von Personen, welche wegen Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord mit Haftbefehl eines internationalen Gerichtes gesucht werden oder im begründeten Verdacht stehen, in Verbindung mit der organisierten Kriminalität oder dem internationalen Terrorismus zu stehen, notwendig sein. Die Durchsuchung einer Sache schließt das Öffnen dieser Sache ein. Die entsendeten Organe sollen Sachen sicherstellen dürfen. Dies insbesondere dann, wenn hinreichende Gründe für die Annahme vorliegen, dass von der Sache eine Gefahr für die Aufgabenerfüllung oder für die sonst zu sichernden Personen und Sachen ausgeht, sich die Sache im Gewahrsam einer festgenommenen Person befindet und geeignet ist, während deren Festhaltung die Sicherheit der betroffenen Person oder die Aufgabenerfüllung zu gefährden, dies dem Schutz der sicherzustellenden Sache dient, der begründete Verdacht besteht, dass die Sache in Verbindung mit der organisierten Kriminalität oder dem internationalen Terrorismus steht, oder die Sache als Beweismittel in einem Verfahren vor einem internationalen Gericht wegen Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord benötigt wird. Die entsendeten Organe sollen fremde Sachen auch ohne Zustimmung des Verfügungsberechtigten in Anspruch nehmen dürfen, wenn deren sofortiger Gebrauch zur Aufgabenerfüllung unmittelbar notwendig ist und eigene, geeignete, Mittel nicht zeitgerecht zur Verfügung stehen.
- Verwendung von Daten (Z 8): die entsendeten Organe sollen jene Daten verwenden dürfen, die zur Wahrnehmung der im Auslandseinsatz anfallenden Aufgaben erforderlich sind. Dies wird in erster Linie bei der Ausübung der Befugnis nach Abs. 3 Z 5 (Personenkontrolle) von Relevanz sein, da – sofern diese Befugnis in den der jeweiligen Aufgabe zugrunde liegenden völkerrechtlichen Grundlagen überhaupt vorgesehen ist – zur wirksamen Ausübung dieser Befugnis in vielen Fällen die Aufzeichnung und Evidenzhaltung sowie die Übermittlung von personenbezogenen Daten notwendig sein wird. Die Definition der „Verwendung der Daten“ ergibt sich aus § 4 Z 8 des Datenschutzgesetzes 2000 (DSG 2000, BGBl. I Nr. 165/1999, darunter ist also jede Art der Handhabung von Daten, also sowohl das Verarbeiten (§ 4 Z 9 DSG 2000) als auch das Übermitteln (§ 4 Z 12 DSG 2000) von Daten zu verstehen. Infolge der strengen Bindung jeder Befugnisausübung an die genannten jeweiligen völkerrechtlichen Grundlagen (siehe Abs. 1) wird eine nähere Präzisierung wie etwa die Festlegung bestimmter Datenarten, den Kreis der von der Datenanwendung Betroffenen bzw. die in Frage kommenden Übermittlungsempfänger im Verordnungsweg (siehe Abs. 4) zu erfolgen haben. Im Übrigen orientiert sich die vorgeschlagene Fassung an vergleichbaren Regelungen des Militärbefugnisgesetzes (§§ 15 und 22 Abs. 1). Die zugrunde liegenden Daten begründen – sofern in den völkerrechtlichen Grundlagen vorgesehen – im Hinblick auf die wirksame Aufgabenerfüllung im Auslandseinsatz „wichtige öffentliche Interessen“ im Sinne des § 1 Abs. 2 bzw. § 9 Z 3 DSG 2000.

Die Aufgaben des jeweiligen Auslandseinsatzes ergeben sich aus den einschlägigen völkerrechtlichen Grundlagen sowie aus der innerstaatlichen Entsendeanordnung nach § 2 KSE-BVG. Hinsichtlich jener Auslandseinsätze, bei denen auf Grund der jeweiligen Einsatzaufgaben darüber hinaus auch die zwangswise Durchsetzung von Befugnissen zulässig ist (also bei Befugnissen nach Abs. 3 Z 1 bis 7), soll im Abs. 4 unter Bedachtnahme auf das verfassungsrechtlich verankerte Legalitätsprinzip (Art. 18 Abs. 1 B-VG) normiert werden, dass die hiefür in Frage kommenden Befugnisse und die vorgesehenen Mittel zur (zwangsweisen) Durchsetzung im Verordnungsweg zu bestimmen sind. Im Hinblick darauf, dass die zwangswise Durchsetzung einer Datenverwendung nach Abs. 3 Z 8 ausnahmslos nicht vorgesehen ist, aber eine nähere Konkretisierung der in Rede stehenden Datenverwendung (ohne Zwangsgewalt) ebenfalls im Verordnungsweg erfolgen soll, ist eine diesbezügliche Klarstellung in der gesetzlichen Verordnungsermächtigung erforderlich. Die Erlassung einer Verordnung auf der Basis des Abs. 4 der vorgeschlagenen Fassung wird in erster Linie bei Entsendungen zu Maßnahmen der Friedenssicherung nach § 1 Z 1 lit. a KSE-BVG praktisch in Betracht kommen. Bei solchen Entsendungen kann jedenfalls im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union eine allfällige Teilnahme Österreichs an Kampfeinsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten in Betracht kommen (vgl. Art. 43 der Vertrages über die Europäische Union in der Fassung des Vertrages von Lissabon, BGBl. III Nr. 132/2009 sowie Art. 23f B-VG). In derartigen (seltenen) Einsatzfällen wird sich die entsprechende (kampfbbezogene) Befugnisausübung nicht auf dieses Gesetz bzw. die in Rede stehende Durchführungsverordnung stützen, sondern vielmehr auf der Grundlage des – auf der Stufe einfacher Bundesgesetze stehenden – humanitären Völkerrechts (Völkervertrags- bzw. –gewohnheitsrecht) erfolgen.

Die Zuständigkeit zur Erlassung der ins Auge gefassten Verordnung soll dabei aus grundsätzlichen Erwägungen der jeweiligen Zuständigkeit zur Entsendung zu einem konkreten Auslandseinsatz nach § 2 KSE-BVG folgen.

So wird künftig bei Entsendungen zu Maßnahmen der Friedenssicherung (§ 1 Z 1 lit. a KSE-BVG) die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates zur Erlassung einer derartigen Verordnung berufen sein. Die Einbindung des Hauptausschusses stützt sich dabei verfassungsrechtlich auf Art. 55 Abs. 4 B-VG.

Der vorgesehene Verweis auf §§ 3 bis 5 und 16 bis 19 MBG hinsichtlich der Mittel zur Durchsetzung der Befugnisse ist jenem in § 43 Abs. 2a HDG 2002 nachgebildet. Dies betrifft insbesondere die strikte Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowie die Gewährleistung bestimmter Rechte der von einer Befugnisausübung betroffenen Personen. Damit ist im Sinne der „Einheit der Rechtsordnung“ der innerstaatliche rechtsstaatliche Standard auch bei Befugnisausübung durch militärische Organe im Ausland gewährleistet. Die abweichenden Bestimmungen der §§ 18 Abs. 5 und 19 Abs. 5 MBG betreffend den Waffengebrauch während eines Einsatzes im Inland kommen im Auslandseinsatz jedoch nur dann zur Anwendung, wenn dies nach den für den jeweiligen Auslandseinsatz geltenden völkerrechtlichen Grundlagen zulässig ist; diese Zulässigkeit wird im Bedarfsfall in der in Rede stehenden Durchführungsverordnung klarzustellen sein.

Darüber hinaus soll im Abs. 4 auch ausdrücklich geregelt werden, dass jegliche Befugnisausübung in einem Auslandseinsatz jedenfalls unter Zugrundelegung der für Österreich geltenden Menschenrechtsstandards, vor allem jene der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), BGBl. Nr. 210/1958, einschließlich aller durch die Republik Österreich ratifizierten Zusatzprotokolle, zu erfolgen hat.

Zu Z 3 (§ 11 Abs. 2h):

Auf Grund des geplanten Wirksamwerdens der vorliegenden Novelle am xxx sind Inkrafttretensregelungen erforderlich.