

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Weiss, Verena (2007):

Die polizeiliche Sicherheitsüberprüfung

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(2), 63-68.

doi: 10.7396/2007_2_E

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Weiss, Verena (2007). Die polizeiliche Sicherheitsüberprüfung, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 63-68, Online:
http://dx.doi.org/10.7396/2007_2_E.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2007

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 4/2014

DIE POLIZEILICHE SICHERHEITS-ÜBERPRÜFUNG

Die Sicherheitsüberprüfung war in einer rudimentären Form bereits in der Stammfassung des Sicherheitspolizeigesetzes¹ mit ähnlichen Zielsetzungen² wie heute enthalten. Im Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und der sukzessiven Übernahme deren Rechtsbestandes³ wurde aber eine ausführliche Regelung zur Sicherung der Geheimhaltung von Information notwendig, der die Bestimmungen der derzeit geltenden §§ 55 bis 55b⁴ SPG Rechnung tragen. Bei der Novellierung der Bestimmungen wurde auch die Überprüfung von Organen, die unter Einsatz besonderer technischer Maßnahmen im Bereich der organisierten Kriminalität ermitteln, aus dem Strafprozess- ins Sicherheitspolizeirecht übernommen.⁵ Das Militärbefugnisgesetz kennt, dazu korrespondierend, das Rechtsinstitut der Verlässlichkeitsprüfung (VLP). Die Verlässlichkeitsprüfung im militärischen Bereich und damit in Zusammenhang stehende allgemeine Fragestellungen, die auch auf Sicherheitsüberprüfungen zutreffen, werden im nachfolgenden Artikel in dieser Ausgabe des .SIAK-Journals behandelt. Der vorliegende Aufsatz befasst sich lediglich mit der Rechtslage nach dem Sicherheitspolizeigesetz.



*VERENA WEISS, MAG.,
Referentin in der Abteilung
III/1-Legistik.*

1. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

1.1. ZIELRICHTUNG

Die polizeiliche⁶ Sicherheitsüberprüfung ist definitionsgemäß "die Abklärung der Vertrauenswürdigkeit eines Menschen anhand personenbezogener Daten, die Aufschluss darüber geben, ob Anhaltspunkte dafür bestehen, dass er gefährliche Angriffe⁷ begehen werde". Informationsrechtlich gesehen handelt es sich um eine Form der Datenverarbeitung, da (polizeiliche) Datenbestände nach Informationen zum Betroffenen durchsucht werden.⁸ Der Sinn dieser allgemeinen, am strafrechtsakzessorischen Gefahrenbegriff des SPG anknüp-

fenden, Begriffsbestimmung erschließt sich, wenn man die Gründe für die Überprüfung eines Menschen genauer betrachtet: einerseits geht es um die Sicherung der Gesetzmäßigkeit der Amtspflichten des zu überprüfenden Funktionsträgers oder um die Sicherung der Geheimhaltung vertraulicher Informationen, zu denen er (oder hinsichtlich streng geheimer Information auch eine im gemeinsamen Haushalt lebende Bezugsperson) Zugang hätte, andererseits um den vorbeugenden Schutz von in- oder ausländischen Organwaltern, in deren Umfeld sich der Überprüfte aufhält.⁹ Durch die Beschreibung dieser Fallkonstellationen ist der Bezug zu bestimmten

Vorsatztaten nach dem Strafgesetzbuch hergestellt, wie etwa Verletzungen der Amtspflicht und verwandte strafbare Handlungen¹⁰, Verletzung von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen¹¹ oder Straftaten gegen Leib, Leben oder Gesundheit von Staatsorganen, die es zu verhindern gilt.

Die – je nach der Zielrichtung der Maßnahme unterschiedlichen – Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Sicherheitsüberprüfung hat die Sicherheitsbehörde im Einzelfall zu prüfen: wenn es um die Sicherung der Amtspflichten geht, ist Voraussetzung für die Zulässigkeit der Überprüfung des Betroffenen, dass er verwaltungsbehördliche Befehls- und Zwangsgewalt auszuüben oder maßgebenden Einfluss auf das Zustandekommen sonstiger Verwaltungsakte oder anderer wichtiger behördlicher Entscheidungen zu nehmen hat, was die ersuchende Behörde im Zweifelsfall durch Beschreibung des Arbeitsplatzes zu belegen haben wird. Bei der Sicherung der Geheimhaltung von klassifizierten Informationen von Unternehmen ist zu überprüfen, ob und in welchem Umfang geheime Geschäfts- oder Betriebsinformationen existieren, zu denen der Betroffene Zugang hat oder bekommen soll und deren Verwertung im Ausland eine Schädigung des Unternehmens bewirken würde (strafrechtlicher Geheimhaltungsschutz).¹²

In diesem Fall fordert der Gesetzgeber als zusätzliches Tatbestandsmerkmal ein öffentliches Interesse¹³ an der Geheimhaltung der Information des betreffenden Unternehmens, was den Kreis der in Frage kommenden Unternehmen (etwa Rüstungsindustrie oder Computertechnologie) wesentlich einengt. Bei der Beantwortung dieser Vorfragen, vor allem hinsichtlich der Bewertung der Informationen, zu denen der Betroffene Zugang erhalten soll, ist die Exekutive auch auf die Mitwirkung

des um Überprüfung ersuchenden Unternehmens angewiesen. Sicherheitsüberprüfungen für Unternehmen sind kostenpflichtig.

Wenn eine Überprüfung aber zum vorbeugenden Schutz von Organwaltern – vor allem im Zusammenhang mit Staatsbesuchen gefährdeter ausländischer Amtsträger erfolgt, so haben die Sicherheitsbehörden den Kreis potentieller Betroffener sorgfältig und unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die konkrete Gefährdungssituation zu definieren.¹⁴ Dabei können im Einzelfall von der Überprüfung auch Personen wie zB Hotelangestellte betroffen sein, die sich nur vorübergehend im räumlichen Umfeld des Amtsträgers befinden oder diesem gar nicht persönlich begegnen, sondern nur Zutritt zu einer Örtlichkeit haben, in der sich der Amtsträger aufhält.

1.2. KLASSIFIZIERUNG DER INFORMATION

Wie oben ausgeführt, ist der Grad an Vertraulichkeit einer Information ein wesentlicher Faktor für die Prüfung der Zulässigkeit und der Intensität einer Sicherheitsüberprüfung. Das Gesetz nimmt eine Einstufung von Informationen in "vertraulich", "geheim" und "streng geheim"¹⁵ vor und lässt zur Überprüfung von Personen, die zu den beiden letzten Kategorien (oder zu Informationen aus technischen Überwachungsmaßnahmen nach der Strafprozessordnung¹⁶) Zugang bekommen sollen, eine umfassendere Datenermittlung und -auswertung¹⁷ als in den anderen Fällen zu, in denen sich die Verarbeitungsermächtigung auf personenbezogene Daten beschränkt, die die Sicherheitsbehörden selbst in Vollziehung von Bundes- oder Landesgesetzen ermittelt haben. Auch die Geheimschutzstandards ausländischer Behörden oder internationaler Organisationen oder Einrichtungen sind bei der Über-

prüfung zu berücksichtigen, wenn der Betroffene Zugang zu deren Informationen erhalten soll.¹⁸

2. FÄLLE DER SICHERHEITSÜBERPRÜFUNG

Das Gesetz unterscheidet zwischen fakultativen und obligatorischen Überprüfungen und sieht eine unterschiedliche Vorgangsweise je nach dem vor, ob die Überprüfung mit oder ohne Zustimmung des Betroffenen stattfindet.

2.1. OHNE ZUSTIMMUNG DES BETROFFENEN

Wenn die Überprüfung Personen im räumlichen Umfeld von Organwaltern oder Personen betrifft, die dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten als Leiter einer konsularischen Vertretung bzw diplomatischen Mission vorgeschlagen sind¹⁹, erfolgt sie ohne Zustimmung der Betroffenen.

2.2. ANHAND EINER SICHERHEITSERKLÄRUNG

In allen anderen gesetzlich aufgezählten Fällen, etwa bei der Überprüfung bestimmter Amtsträger auf Ersuchen einer Behörde, bei der Überprüfung von Personen, die Zugang zu Informationen aus einem großen Lauschangriff erhalten sollen, oder bei Überprüfungen wegen des Zugangs zu vertraulicher Information auf Ersuchen eines Unternehmens²⁰, einer EU-Institution oder einer internationalen Organisation sind für die Sicherheitsüberprüfung (und Übermittlung des Ergebnisses an die ersuchende Stelle) die Zustimmung des Betroffenen und die Abgabe einer Sicherheitserklärung nötig.

Der Bundesminister für Inneres hat mittels Verordnung²¹ Form und Inhalt der Sicherheitserklärung (einschließlich der Zustimmungserklärung) festgelegt und dabei drei unterschiedlich umfangreiche Frage-

bögen konzipiert. Sicherheitserklärungen für den Zugang zu geheimer oder streng geheimer Information müssen neben Angaben zu gerichtlichen Strafen und Strafverfahren, bestimmten verwaltungsbehördlichen Strafen und Verfahren oder Maßnahmen wie Waffenverbote oder Entzüge der Lenkerberechtigung auch Angaben zu Erwerbstätigkeit und wirtschaftlicher Situation sowie zum Gesundheitszustand enthalten. Außerdem ist eine Referenzperson namhaft zu machen.

Einer der Fragebögen betrifft volljährige Bezugspersonen, die mit jemandem im gemeinsamen Haushalt leben, der Zugang zu streng geheimer Information hat oder bekommen soll, und deshalb ebenfalls überprüft werden.

Bei der Einbeziehung von Daten in die Sicherheitsüberprüfung ist jedenfalls die Verhältnismäßigkeit zwischen den Interessen des Privat- und Familienlebens der überprüften Person und den zwingenden öffentlichen Interessen (vor allem hinsichtlich der Vertraulichkeit der Information, zu der jemand Zugang bekommt) abzuwägen und zu wahren.²²

3. ÜBERPRÜFUNG UND ERGEBNIS

Die Angaben der Sicherheitserklärung werden durch die jeweils zuständige Sicherheitsbehörde²³ (automationsunterstützt) mittels Durchsicht der vorhandenen Datenbestände²⁴ auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit hin überprüft. Wenn eine Person aber Zugang zu geheimen oder streng geheimen Informationen oder zu Informationen erhalten soll, die aus einem großen Lauschangriff nach der Strafprozessordnung stammen, sind erweiterte Er-

mittlungen durch die Sicherheitsbehörde zulässig, um die zusätzlichen Angaben in der Sicherheitserklärung verifizieren zu können. Anfragen bei anderen Behörden und Dienststellen²⁵ oder Rechtsträgern des Privatrechts können dafür ebenso erfolgen wie die Befragung der Referenzperson und Anderer, die die Angaben in der Sicherheitserklärung bestätigen oder widerlegen können. Wenn die Ergebnisse solcher Ermittlungen den Angaben des Betroffenen widersprechen, ist ihm Gelegenheit zu geben darauf zu replizieren.

Die Bestimmungen des SPG knüpfen keine Konsequenzen an das Ergebnis einer Überprüfung, sondern überlassen die Entscheidung, ob der überprüfte Mensch tatsächlich Zugang zu klassifizierter Information bekommt oder nicht oder für eine bestimmte Amtsausübung ausgewählt wird, demjenigen, der die Sicherheitsüberprüfung in Auftrag gegeben hat. Es erfolgt keine abschließende Bewertung der Vertrauenswürdigkeit durch die Sicherheitsbehörde im Hinblick auf eine konkrete Funktion oder Tätigkeit des Überprüften, sondern es werden objektivierbare Informationen bereitgestellt, die Schlussfolgerungen sowie die Bewertung der Vertrauenswürdigkeit durch den Auftraggeber ermöglichen sollen.

Die Weiterleitung (datenschutzrechtlich "Übermittlung") des Ergebnisses der Überprüfung (nicht aber von Auszügen aus polizeilichen Datenanwendungen) an Stellen oder Einrichtungen bedarf entweder der diesbezüglichen Einwilligung des Betroffenen oder einer ausdrücklichen gesetzlichen Übermittlungsermächtigung.²⁶ Sicherheitsüberprüfungen dürfen bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nach drei Jahren wiederholt werden, wenn es sich aber um Personen handelt, die Zugang zu Informationen aus einem Lauschangriff nach § 149d Abs 1 Z 3 StPO haben, nach zwei Jahren.

4. RECHTSSCHUTZ

Das SPG enthält keine spezifischen Regelungen über die Rechte der Betroffenen von Sicherheitsüberprüfungen, sondern es stehen die allgemeinen Rechtsschutzmechanismen von SPG und DSGVO 2000 zur Verfügung.

Der Betroffene hat grundsätzlich die Möglichkeit gemäß § 26 DSGVO 2000 ein Auskunftsbegehren zu stellen, um zu erfahren, ob und gegebenenfalls welche Daten über ihn (automationsunterstützt oder in manuellen Dateien) verarbeitet werden, und daran anknüpfend ein Richtigstellungs- und Lösungsrecht.

***Eine Verweigerung
aus den gesetzlich
genannten Gründen obliegt
der Kontrolle der
Datenschutzkommission.²⁷***

Gemäß § 90 SPG (iVm § 31 DSGVO 2000) kann ein Betroffener die Datenschutzkommission zur Rechtsschutzgewährleistung in jenen Fällen anrufen, in denen er durch das Verwenden von personenbezogenen Daten in Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung entgegen den Bestimmungen des Datenschutzgesetzes in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet.²⁸ Auch die Volksanwaltschaft, die als Hilfsorgan des Parlaments zur Kontrolle von Missständen in der Verwaltung eingerichtet ist, kann von Amts wegen oder aufgrund einer Beschwerde Betroffener tätig werden. Sie hat sich schon mehrfach mit Beschwerden Betroffener beschäftigt, deren Bewerbungen infolge des Ergebnisses einer Sicherheitsüberprüfung abgelehnt wurden.²⁹

5. FAKTEN UND ZAHLEN³⁰

Im Jahr 2000³¹ haben 2.113 und 2001 insgesamt 4.018 Sicherheitsüberprüfungen stattgefunden, von denen 31 von Unternehmen beauftragt waren. Die aktuellsten

Zahlen aus 2005 (bundesweit 8.457 Sicherheitsüberprüfungen, davon 120 auf Ersuchen von Unternehmen) zeigen deutlich einen kontinuierlichen Anstieg, wobei sich die Steigerung vor allem mit verschärften Sicherheitsanforderungen seitens der Europäischen Kommission für die

Teilnahme an Konferenzen in Brüssel begründen lässt. Ein relevanter Faktor für die Zunahme im Jahr 2005 waren die im Rahmen der Vorbereitung auf die Österreichische EU-Ratspräsidentschaft 2006 durchgeführten Sicherheitsüberprüfungen.

¹ § 55 Sicherheitspolizeigesetz-SPG BGBl Nr 566/1991; vgl auch bereits § 37 Abs 3 SiPolG, RV 1316 BlgNR 17. GP.

² Am Strafrecht (Auskundschaftung/Verletzung eines Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses zugunsten des Auslandes; Schutz von Staatsgeheimnissen) orientierter Geheimnisschutz, Überprüfung bestimmter Funktionsträger sowie Schutz von Amtsträgern durch Überprüfung von Personen ihres Umfeldes.

³ Siehe etwa den Beschluss der Kommission vom 30.11.1994 betreffend die Schutzmaßnahmen für die als Verschluss-sachen eingestuften Informationen, die im Rahmen der Tätigkeiten der Europäischen Union ausgearbeitet oder ausgetauscht werden (ABl C 3282/94); den Beschluss des Rates über das Verfahren zur Ermächtigung der Beamten und sonstigen Bediensteten des Generalsekretariats des Rates zum Zugang zu vom Rat verwahrten Verschluss-sachen (Abl L 140/12 vom 12. Mai 1998); das Europol-Übereinkommen (Abl C 316/1 vom 27. November 1995).

⁴ Die geltende Rechtslage geht auf die SPG-Novelle 1999, BGBl I Nr 146/1999, zurück.

⁵ Vgl §§ 55 Abs 4 iVm 55a Abs 2 Z 4 und Abs 4 SPG mit denen der Inhalt der Regelung des Artikel VI § 2 des Bundesgesetzes, mit dem zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität besondere Ermittlungsmaßnahmen in die Strafprozessordnung eingeführt sowie das Strafgesetz-

buch, [...] geändert werden, BGBl I Nr 105/1997, ins SPG übernommen wurde.

Zur Frage der Vertraulichkeitsstufe bei derartigen Sicherheitsüberprüfungen siehe M. Vogl, Der Rechtsschutzbeauftragte in Österreich (2004), 96 f.

⁶ Siehe auch die Verlässlichkeitsprüfung im Interesse der militärischen Sicherheit (§§ 23 ff Militärbefugnisgesetz), oder Mitwirkungsverpflichtungen nach § 336a Gewerbeordnung 1994 oder § 3 Abs 1 Z 1 lit c Informationssicherheitsgesetz.

⁷ § 16 Abs 2 und 3 SPG.

⁸ Vgl B.-C. Funk, Das neue Sicherheitspolizeirecht – Kodifikation und Reform einer klassischen Verwaltungsmaterie, JBl 1994, 137; Hauer/Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz³ (2005) § 55 SPG A.2.2.; Pürstl/Zirnsack, SPG (2005) § 55 Anm 4.

⁹ Siehe die Ziffern 1 und 2 in § 55a Abs 1 SPG, wobei die Aufzählungen des Abs 2 Sonderfälle des § 55a Abs 1 Z 1 leg cit darstellen. Personen, die sich im Umfeld eines zu schützenden Organwalters aufhalten, sind etwa Mitarbeiter, Leibwächter oder Nachbarn, aber nach sorgfältiger Verhältnismäßigkeitsprüfung kommen bei besonders gefährdeten Personen auch etwa Hotelangestellte für eine Überprüfung in Frage.

¹⁰ Siehe §§ 302 ff StGB.

¹¹ Siehe §§ 122 ff StGB.

¹² Einsicht in das Firmenbuch sowie Überprüfung der Eigentumsverhältnisse

und der Geschäftsführung können Aufschluss geben.

¹³ Siehe dazu die Definition von "vertraulicher" Information in § 55 Abs 3 Z 1 SPG, in der zusätzlich zum strafrechtlichen Geheimhaltungsschutz ein öffentliches Interesse an der Geheimhaltung gefordert ist.

¹⁴ Siehe unter Punkt 2.1., wonach in diesen Fällen die Überprüfung ohne Zustimmung (Wissen) der Betroffenen erfolgt.

¹⁵ Gemäß § 55 Abs 3 SPG ist eine Information vertraulich, wenn sie unter strafrechtlichem Geheimhaltungsschutz steht und die Geheimhaltung im öffentlichen Interesse liegt; geheim, wenn sie vertraulich ist und ihre Preisgabe die Gefahr erheblicher Schädigung volkswirtschaftlicher Interessen einer Gebietskörperschaft oder der auswärtigen Beziehungen oder der Interessen des Bundes an Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder der umfassenden Landesverteidigung schaffen würde; streng geheim, wenn sie geheim ist und außerdem ihr Bekanntwerden eine schwere Schädigung der oben genannten Schutzgüter wahrscheinlich machen würde.

¹⁶ Eine Überwachungsmaßnahme gemäß § 149d Abs 1 Z 3 StPO.

¹⁷ Die Angaben, die der Überprüfte selbst zu machen hat (zur Sicherheitserklärung siehe unter 2.2.), sind umfangreicher und es dürfen Daten durch Anfrage an andere Behörden oder auf sonstige Weise ermit-

telte Daten in die Verifizierung der Angaben einbezogen werden.

¹⁸ Siehe – vor allem aus arbeitsrechtlicher Sicht – W. Brodil, *Sicherheitsüberprüfungen durch Polizeibehörden im privaten Bereich*, ZAS 2000, 141.

¹⁹ Siehe § 55 b Abs 1 SPG, der auf § 55a Abs 1 Z 2 und Abs 2 Z 2 *leg cit* verweist.

²⁰ Ein ausländisches Unternehmen muss im Hinblick auf die der Norm zugrunde liegenden Straftatbestände einen Sitz in Österreich haben, um Mitarbeiter überprüfen lassen zu können; gemäß § 55b Abs 5 SPG ist diesfalls ein Kostenersatz vorgesehen.

²¹ *SicherheitserkIVO*, BGBl II Nr 114/2000 *idF* BGBl II Nr 401/2001.

²² Siehe § 55 Abs 2 SPG.

²³ Mittels Erlass (0020/6/1-II/BVT/3/06) hat sich der Innenminister neben den in § 55b Abs 2 SPG genannten Fällen auch die Überprüfung aufgrund von Sicherheitserklärungen vorbehalten und die Fälle des § 55a Abs 1 Z 2 SPG den Sicherheitsdirektionen (Landesämter für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung) zugewiesen.

²⁴ Siehe unter 1.2.: es dürfen alle Daten durchsucht werden, die die Sicherheitsbehörden in Vollziehung von Bundes- oder Landesgesetzen ermittelt haben (über die Materien der Sicherheitsverwaltung gem § 2 Abs 2 SPG hinaus).

²⁵ Siehe § 55b Abs 4 SPG, in dem Behörden (auch Gerichte, Sozialversicherungsträger) zur Erteilung der Auskunft ver-

pflichtet werden, sofern sie sich nicht auf eine sowohl gegenüber dem Betroffenen als auch den Sicherheitsbehörden geltende Auskunftsbeschränkung berufen können.

²⁶ Siehe § 56 Abs 1 Z 2 SPG, wonach Übermittlungen an andere (inländische) Behörden zulässig sind, wenn dies für den Empfänger eine wesentliche Voraussetzung zur Wahrnehmung der ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben, etwa Personalwesen, bildet. Ansonsten bedarf es aus datenschutzrechtlichen Gründen der Zustimmung des Betroffenen zur Übermittlung von Daten an den Auftraggeber (vgl § 1 DSGVO 2000).

²⁷ Siehe §§ 30 Abs 3 und 31 Abs 4 DSGVO 2000.

²⁸ Der VwGH (Erk 2000/01/0423 vom 9. Juli 2002) vertritt die Auffassung, dass der Datenschutzkommission auch die Aufgabe zukommt, über behauptete Rechtsverletzungen durch Verwenden personenbezogener Daten im Rahmen der Sicherheitspolizei im Sinne des 4. Teiles des SPG zu entscheiden.

²⁹ Nachzulesen im Bericht der Volksanwaltschaft des Jahres 2003 (III-79 BlgNR 22. GP).

³⁰ Nachzulesen im jährlich erscheinenden Verfassungsschutzbericht (siehe www.bmi.gv.at/staatsschutz).

³¹ Erstes Zahlenmaterial auf Basis der nunmehr geltenden Rechtslage (BGBl I Nr 146/1999).