

Mehr Befugnisse, hoher Rechtsschutz

Nach einem fast zweijährigen Evaluierungs- und Diskussionsprozess wurde das Polizeiliche Staatsschutzgesetz (PStSG) am 27. Jänner 2016 vom Nationalrat beschlossen und am 11. Februar 2016 vom Bundesrat angenommen. Das Gesetz tritt am 1. Juli 2016 in Kraft.

Die Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Cyber-Angriffe und Wirtschaftsspionage, globale Phänomene, wie der Bürgerkrieg in Syrien und andere Entwicklungen, stellen den Staatsschutz vor immer größere Herausforderungen. Das Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2013 bis 2018 sieht im Bereich „Inneres“ unter anderem die Schaffung besonderer bundesgesetzlicher Regelungen für den Staatsschutz vor, um eine effektive und effiziente Abwehr der Spionage und der Folgen von Extremismus und Terrorismus zu ermöglichen. Innenministerin Mag.^a Johanna Mikl-Leitner erteilte im Frühjahr 2014 den Auftrag, die gesetzlichen Bestimmungen für den Staatsschutz zu evaluieren. Ein moderner polizeilicher Staatsschutz sollte größtmögliche Sicherheit auf Basis eines umfangreichen Rechtsschutzes gewährleisten.

Entstehungsprozess. Zunächst wurde erhoben, welche Aufgaben der Staatsschutz in Zukunft wahrnehmen soll und

welche Leistungen zum Schutz der Bevölkerung erbracht werden müssen. Ebenso war die Frage zu erörtern, wie der Staatsschutz organisiert sein soll sowie welche rechtlichen Rahmenbedingungen und geeigneten Rechtsschutzmaßnahmen zur Bewältigung dieser Aufgaben erforderlich sind. Dabei war insbesondere zu klären, was ein moderner Staatsschutz braucht, um die Menschen in Österreich vor Angriffen durch extremistische Strömungen, Terrorismus, Wirtschafts- und Industriespionage, ausländische Nachrichtendienste und vor Cyber-Angriffen zu schützen.

Um dies gewährleisten zu können und die Entstehung einer neuen Rechtsgrundlage möglichst offen und für die breite Öffentlichkeit nachvollziehbar zu gestalten, wurde ein transparenter und breit angelegter Diskussionsprozess gestartet. Eingebunden waren zentrale Akteure aus der Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Medien.

Ein Projektbeirat mit Vertretern aus Wissenschaft und Verwaltung sowie Fachexperten aus dem Ausland begleite-

te den Prozess. Bei einer Enquete des Bundesministeriums für Inneres (BMI) am 9. Dezember 2014 zum Thema „Schutz und Sicherheit für unsere Bevölkerung – Herausforderungen für den Staatsschutz in einer globalisierten Welt“ diskutierten Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft, von NGOs und Medien über die Frage, wie der Staatsschutz aufgestellt sein soll, um den Anforderungen gerecht werden zu können. Die Grundlage für die Diskussion bildeten Statements von Wissenschaftlern, Journalisten und Experten ausländischer Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste.

Aufbauend auf einem vom Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) erstellten Rechtsvergleich unternahm Vertreter des BMI und Nationalratsabgeordnete im Jänner 2015 eine Studienreise nach Norwegen und in die Schweiz. Ende Februar 2015 gab es im Parlament eine Diskussion mit dem Titel „Moderner Staatsschutz im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Überwachung“. Si-

ZITATE

„Im Vorbereitungsprozess ist es um einen gesellschaftlichen und politischen Konsens gegangen, wie wir die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit für unsere Bürgerinnen und Bürger wahren und was dafür notwendig ist. Mit dem neuen Gesetz sind die Staatsschutzbehörden für den Kampf gegen den Terror und die Bedrohungen im 21. Jahrhundert bestmöglich gerüstet.“

*Mag.^a Johanna Mikl-Leitner,
Bundesministerin für Inneres*

„Die Menschen in diesem Land erwarten sich einen wirksamen Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen Österreichs und eine effektive Bekämpfung des Terrorismus. Wenn wir dies gewährleisten wollen, braucht der Staatsschutz auch die Befugnisse, dies tun zu können. Im Sinne unserer demokratischen Grundordnung bedarf es im Gegenzug auch der entsprechenden Kontrollmechanismen. Mit dem Poli-

zeilichen Staatsschutzgesetz wurden die Grundlagen für beides geschaffen.“

*Mag. (FH) Mag. Konrad Kogler,
Generaldirektor für die
öffentliche Sicherheit*

„Um Gefahren rechtzeitig zu erkennen und Risiken vorzubeugen, ist eine Lagebeobachtung und Analyse im Vorfeld unerlässlich. War dies bereits jetzt rudimentär im Sicherheitspolizeigesetz geregelt, schafft das Polizeiliche Staatsschutzgesetz diesbezüglich Klarheit, schränkt den Anwenderkreis ein und erweitert den Rechtsschutz für Betroffene.“

Mag. Peter Gridling, BVT-Direktor

„Das unser aller Sicherheit dienende neue Gesetz bringt für die Verfassungsschützer wichtige zusätzliche Befugnisse. Als Rechtsschutzbeauftragter werde ich mit meinem – fix zugesagten – erweiterten Team sorgfältig darauf ach-

ten, dass der Einsatz dieser Befugnisse unter strikter Wahrung rechtsstaatlicher Standards erfolgt.“

em. o. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Burgstaller, Rechtsschutzbeauftragter beim Bundesministerium für Inneres

„Der verfassungsgefährdende Angriff knüpft an aktuelle Bedrohungsszenarien an und bringt eine klarere Abgrenzung der Aufgaben des polizeilichen Staatsschutzes. Überdies wird klargestellt, dass die verdachtsunabhängige Beobachtung von Personen als überschießender Grundrechtseingriff auch weiterhin unzulässig ist, dass aber im Verdachtsfall die notwendigen Befugnisse unter Kontrolle des Rechtsschutzbeauftragten und seiner Stellvertreter zur Verfügung stehen.“

Univ.-Prof. Dr. Susanne Reindl-Krauskopf, Universität Wien, Institut für Strafrecht und Kriminologie



Sicherheitsmaßnahmen bei einer Gerichtsverhandlung im Februar 2016 in Graz gegen mutmaßliche Dschihadisten: Das neue Polizeiliche Staatsschutzgesetz erfasst nicht nur Terrorismus und Extremismus, sondern auch Spionage und Proliferation.

cherheitssprecher der Parlamentsparteien diskutierten mit internen und externen Experten über Aufgaben und Befugnisse, Rechtsschutz und politische Kontrolle des Staatsschutzes. In drei Runden führte der Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit Mag. Mag. (FH) Konrad Kogler Gespräche mit den Sicherheitssprechern der im Parlament vertretenen Parteien.

Evaluierung. Zu Beginn des Prozesses wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Staatsschutz evaluiert. BVT-Mitarbeiter erstellten eine umfassende Analyse des Ist-Zustandes in einer Bedarfsanalyse. Darin wurden die gesetzlichen Aufgaben des Staatsschutzes und Defizite in der Arbeit der Staatsschutzbehörden angeführt.

Das *Austrian Center for Law Enforcement Sciences der Universität Wien (ALES)* wurde mit der Prüfung dieser Bedarfsanalyse beauftragt. Fallbeispiele und rechtliche Aufgabenfelder sollten die Problemfelder der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen verdeutlichen. Auf die rechtlichen Grenzen bzw. Problematiken des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG) wurde Bezug genommen, so-

wie darauf, ob mit den derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen das Auslangen gefunden werden kann. ALES bestätigte in weiten Teilen die vom BVT aufgezeigten Problemfelder in der Tätigkeit des Staatsschutzes und die unzureichenden rechtlichen Bestimmungen.

Aufbauend auf dem Evaluierungsbericht von ALES wurde der Diskussionsprozess über die Aufgaben, Befugnisse und über einen verbesserten Rechtsschutz fortgesetzt – unter Einbindung der Legistikabteilung des BMI. In einer Arbeitsgruppe von Vertretern des BVT und der Rechtssektion wurde in einem mehrmonatigen Prozess der Regelungsbedarf unter entsprechender Ausgestaltung eines umfassenden Rechtsschutzes definiert. Jede Aufgabe und Befugnis wurde gemeinsam mit Vertretern aus der Wissenschaft auf ihre Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit untersucht.

Im Jänner 2015 lag der erste Entwurf zum PStSG vor, der Organisation, Aufgaben, Befugnisse und Rechtsschutz umfasste. Der geplante Gesetzestext wurde laufend überarbeitet und vom 31. März 2015 bis 12. Mai 2015 einer öffentlichen Begutachtung unterzogen.

Die im Begutachtungsverfahren eingebrachten Stellungnahmen können unter www.parlament.gv.at eingesehen werden. Nach Prüfung und Einarbeitung der Stellungnahmen wurde der Gesetzesentwurf am 30. Juni 2015 im Ministerrat beschlossen.

Bei den intensiven Verhandlungen im Nationalrat ab Ende 2015 wurden Anregungen der Parteien berücksichtigt und in den Gesetzesentwurf eingearbeitet. Das PStSG wurde am 27. Jänner 2016 im Nationalrat mit einfacher Mehrheit beschlossen. Das Gesetz tritt mit 1. Juli 2016 in Kraft.

Rechtliche Defizite. Eines der größten Probleme für den Staatsschutz in der noch bis 30. Juni 2016 gültigen Rechtslage ist die sehr einschränkende Regelung der erweiterten Gefahrenerforschung durch Beobachtung einer Einzelperson. Diese Bestimmung ist für den Staatsschutz unabdingbar, da gerade Rückkehrer aus den Dschihadgebieten, ebenso wie die klassischen „Schläfer“ hauptsächlich als Einzelpersonen agieren. Um diese Personen, die ein hohes Gefährdungspotenzial für die nationale Sicherheit darstellen, beobachten zu

POLIZEILICHES STAATSSCHUTZGESETZ

Die wesentlichen Punkte

- Das Polizeiliche Staatsschutzgesetz (PStSG) wurde am 27. Jänner 2016 vom Nationalrat und am 11. Februar 2016 vom Bundesrat beschlossen. Es tritt am 1. Juli 2016 in Kraft.
- Dem Gesetzesbeschluss im Parlament ging ein fast zweijähriger transparenter Diskussions- und Gestaltungsprozess voraus, in den Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Medien eingebunden waren.
- Mit dem PStSG wurde die Grundlage geschaffen, damit die Staatsschutzbehörden extremistischen oder terroristischen Bedrohungen schon im Vorfeld entgegentreten können.
- Das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) bleibt eine polizeiliche Dienststelle und ist kein „Nachrichtendienst“ oder „Geheimdienst“.
- Die „erweiterte Gefahrenerforschung“ für Einzelpersonen und für Gruppierungen wurde vom Sicherheitspolizeigesetz (SPG) in das PStSG überführt. Die erweiterte Gefahrenerforschung für eine Gruppierung wurde unverändert in das PStSG übernommen. Hingegen wurde die erweiterte Gefahrenerforschung für Einzelpersonen geändert. Für die Beobachtung einer Einzelperson im Rahmen des vorbeugenden Schutzes vor verfassunggefährdenden Angriffen muss ein begründeter Verdacht bestehen, dass der Betroffene in absehbarer Zeit einen solchen Angriff begehen werde. Eine verdachtsunabhängige Beobachtung von Bürgerinnen und Bürger ist nicht erlaubt. Zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Polizeilichen Staatsschutzgesetz sind künftig nur mehr Bedienstete der Staatsschutzbehörden (BVT, Landesämter) zuständig und nicht mehr alle Polizistinnen und Polizisten.
- Mit der Einführung einer Definition des „verfassunggefährdenden Angriffes“ wurde ein auf die Aufgabe des Verfassungsschutzes und der Terrorismusbekämpfung zugeschnittener Straftatenkatalog geschaffen. Er umfasst gerichtlich strafbare Handlungen, die mit Extremismus, Terrorismus, Proliferation, nachrichtendienstlicher Tätigkeit oder Spionage in Ver-

bindung stehen.

- Die Ermittlungsmaßnahmen der Staatsschutzbehörden für die Erfüllung der Aufgaben „Erweiterte Gefahrenerforschung“ und „vorbeugender Schutz vor verfassunggefährdenden Angriffen“ sind taxativ aufgezählt. Zu den bisherigen Befugnissen (Observation, verdeckte Ermittlungen, Bild- und Tonaufzeichnung) kommen weitere hinzu: Einsatz von Vertrauenspersonen, Einsatz von Kennzeichenerkennungsgeräten, Einholung von Verbindungsdaten (Stammdaten, IP-Adressen, Standortdaten) bei Telekommunikationsbetreibern sowie Einholung von Auskünften bei Beförderungsunternehmen.
- Jede Ermittlungsmaßnahme muss in einem angemessenen Verhältnis zur befürchteten Straftat stehen.
- Alle Ermittlungsmaßnahmen dürfen nur nach vorhergehender Ermächtigung des weisungsfreien und unabhängigen Rechtsschutzbeauftragten (RSB) begonnen werden. Der RSB entscheidet auch, welche Ermittlungsmaßnahmen und wie lange diese gesetzt werden dürfen. Für zwei Maßnahmen (Einsatz von Vertrauensperson und Einholung von Verbindungsdaten) ist vorgesehen, dass der RSB darüber gemeinsam mit zwei seiner Stellvertreter im Senat entscheidet. Der RSB kontrolliert auch die gemeinsame Datenanwendung der Staatsschutzbehörden. Es gibt eine umfassende Informationspflicht des Betroffenen nach Ablauf der Ermächtigung.
- Die Prävention wird verstärkt. Unter anderem werden Betreiber von Anlagen der kritischen Infrastruktur über Schutzmaßnahmen vor Cyberangriffen und anderen Gefahren informiert; Unternehmensverantwortliche werden über Gefahren durch Wirtschafts- und Industriespionage und über allgemeine Verhaltensregeln aufgeklärt.
- Das BVT und die Landesämter betreiben ein Informationsverbundsystem, in dem relevante Daten für die operative und strategische Analyse gemeinsam verarbeitet und genutzt werden können.
- Es gibt eine umfassende Berichtspflicht an den ständigen Unterausschuss des Ausschusses für innere Angelegenheiten. *Lisa Pühringer*

können, sollte die erweiterte Gefahrenerforschung zur Beobachtung einer Einzelperson herangezogen werden. Die beiden Möglichkeiten dieser Bestimmung haben sich in der Praxis als kaum anwendbar herausgestellt, denn bei Vorliegen der gesetzlich geforderten Voraussetzungen besteht bereits ein solches Naheverhältnis zum Strafrecht, dass ein Vorgehen nach dem SPG durch die Sicherheitsbehörden nicht mehr nötig ist, da bereits strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen durchzuführen sind.

Dieser Umstand wird durch die Tatsache erschwert, dass gesetzlich eine zeitliche Begrenzung der erweiterten Gefahrenerforschung durch Beobachtung einer Einzelperson vorgesehen ist – diese ist für maximal neun Monate möglich. Das ist nicht ausreichend, denn Personen, die beobachtet werden, handeln zumeist sehr konspirativ. Außerdem benötigt der Staatsschutz oft weit länger als diese Frist, um zumindest ein strafrechtliches Versuchsstadium (Vorbereitungshandlungen) beweisen zu können.

Die Tragweite der zeitlichen Befristung zeigt sich in Kombination mit der speziellen Lösungsbestimmung, von der sowohl die erweiterte Gefahrenerforschung in Bezug auf die Einzelperson als auch jene auf die Gruppierung umfasst ist. In diesem Zeitraum ermittelte personenbezogene Daten sind demnach nach Beendigung der erweiterten Gefahrenerforschung zu löschen, sofern sich keine Gefährdung ergibt. Das ist für den Staatsschutz im Hinblick auf seine Aufgabenstellung nicht tragbar und war daher zu ändern.

Der Staatsschutz steht damit vor einem zweifachen Problem in Zusammenhang mit der Beobachtung einer Einzelperson, nämlich einerseits einer zeitlichen Befristung bei der Beobachtung und andererseits einem Verlust von wesentlichen Informationen aufgrund der Verpflichtung zur sofortigen Datenlöschung.

Neben der erweiterten Gefahrenerforschung in Bezug auf die Einzelperson hat die Lösungsverpflichtung auch Geltung für die Beobachtung von Gruppierungen. Das Wesen des Staatsschutzes, der gerade im präventiven Bereich tätig wird, erfordert eine sofortige und dauerhafte Bereitstellung von Informationen über Gefährdungslagen und Gefährder. Die sofortige Löschung ermittelter Daten bedeutet nicht nur einen Informationsverlust, sondern kann

schlimmstenfalls eine massive Gefährdung der inneren Sicherheit des Staates zur Folge haben.

Polizeiliches Staatsschutzgesetz. Das neue PStSG ist eine besondere Rechtsgrundlage für den Staatsschutz. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten und die Organisation der polizeilichen Staatsschutzbehörden, deren Aufgaben und Befugnisse sowie die Verwendung personenbezogener Daten und enthält besondere Rechtsschutzbestimmungen.

Das 1. Hauptstück beschreibt den Anwendungsbereich und die Organisation der Staatsschutzbehörden, enthält die Ernennungserfordernisse des Direktors des BVT, Regelungen zur Verordnung über die Spezialausbildung Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung sowie Bestimmungen zur Festlegung einer Geschäftsordnung für das BVT. Es legt auch zentrale Funktionen des BVT fest. Zudem wird die Anwendbarkeit des SPG normiert, sofern sich im PStSG keine besonderen Bestimmungen finden. Dieser Verweis ist notwendig, um Regelungen, die im SPG verblieben sind und nicht eigens im PStSG normiert wurden, für die Staatsschutzbehörden anwendbar zu machen.

Das 2. Hauptstück beschäftigt sich mit den Aufgaben auf dem Gebiet des polizeilichen Staatsschutzes. Die erweiterte Fahrenerforschung wurde aus dem SPG entfernt. Jene Bestimmungen über die erweiterte Fahrenerforschung zur Beobachtung einer Gruppierung wurden in das PStSG übernommen. Für die erweiterte Fahrenerforschung zur Beobachtung einer Einzelperson wurde eine Nachfolgeregelung geschaffen, die dieser für den Staatsschutz wichtigen Aufgabe Anwendbarkeit in der Praxis verleihen soll. Zudem sieht das PStSG eine staatsschutzrelevante Beratung vor, die auch den Bereich der Cybersecurity und die Beratung von Betreibern von Anlagen der kritischen Infrastruktur umfasst. Die Bestimmung zur Information verfassungsmäßigen Einrichtungen wurde ebenfalls aus dem SPG herausgelöst und in adaptierter Form als Aufgabe den Staatsschutzbehörden zugewiesen.

Im 3. Hauptstück werden Regelungen zum Verwenden personenbezogener Daten getroffen. Dieser Teil enthält auch die besonderen Bestimmungen für Ermittlungen zu den Aufgaben „erweiterte Fahrenerforschung“ und „vorbeugender Schutz vor verfassunggefährdenden Angriffen“. Neben der Ob-



BVT-Zentrale in Wien: Das Bundesamt bleibt eine polizeiliche Dienststelle und ist kein „Nachrichtendienst“ oder „Geheimdienst“.

servation, der verdeckten Ermittlung und der Bild- und Tonaufzeichnungen, die im SPG geregelt sind, werden den Staatsschutzbehörden zusätzliche besondere Befugnisse gewährt. Durch eine Änderung im SPG wird der Einsatz einer Vertrauensperson für den sicherheitspolizeilichen Aufgabenbereich ermöglicht. Zusätzlich erfolgen darf der Einsatz von Kennzeichenerkennungsgeräten, die Einholung von Auskünften von Beförderungsunternehmen sowie die Einholung von Verbindungsdaten (Verkehrsdaten, Zugangsdaten und Standortdaten). Das BVT und die Landesämter Verfassungsschutz (LV) dürfen einen Informationsverbund zur Bewertung von Gefährdungen sowie zum Erkennen von Zusammenhängen und Strukturen mittels operativer und strategischer Analyse führen. Bisher mussten personenbezogene Daten nach Beendigung einer erweiterten Fahrenerforschung sofort gelöscht werden. Nunmehr ist es möglich, derartige Daten nach Ablauf der Zeit, für die die Ermächtigung erteilt wurde, bei Vorliegen bestimmter gesetzlich normierter Voraussetzungen für maximal sechs Jahre aufzubewahren.

Erweiterter Rechtsschutz. Der Rechtsschutz und die parlamentarische Kontrolle werden gestärkt und im 4. Hauptstück verankert. Sowohl die Aufgaben als auch die besonderen Befugnisse unterliegen einer Vorabkontrolle durch den Rechtsschutzbeauftragten (RSB). Die Staatsschutzbehörden dürfen die „erweiterte Fahrenerforschung“ und den „vorbeugenden Schutz vor verfassunggefährdenden Angriffen“ sowie

damit einhergehende besondere Ermittlungsbefugnisse erst nach vorheriger Meldung an den RSB und einer daraufhin durch diesen erfolgten Ermächtigung wahrnehmen. Dem RSB muss laufend Bericht erstattet werden und nur er entscheidet über die Fortführung von Maßnahmen. Für die besonders sensiblen Befugnisse des Einsatzes einer Vertrauensperson und der Auskunftserteilung zu Verbindungsdaten ist zudem die Entscheidung durch einen Rechtsschutzsenat, bestehend aus dem RSB und zwei Stellvertreter, vorgesehen. Nach Beendigung der Maßnahmen ist der Betroffene über Grund, Zeit, Art und Rechtsgrundlage der Maßnahme in Kenntnis zu setzen. Damit wird ihm die Möglichkeit eröffnet, selbstständig den Rechtsweg zu beschreiten. Eine Aufschiebung dieser Information ist nur in gesetzlich definierten Fällen und nur unter Einbindung und Zustimmung des RSB möglich. Auch der zwischen dem BVT und den LV vorgesehene Informationsverbund unterliegt der laufenden Kontrolle des RSB. Zusätzlich wird der vielfach kritisierte „Quellenschutz“ dem RSB gegenüber aufgehoben. Dem RSB dürfen Informationen nur mehr unter denselben Voraussetzungen wie auch einem Gericht vorenthalten werden. Der RSB und seine Stellvertreter unterliegen einem strengen Bestellverfahren und sind in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig und weisungsfrei.

Verstärkt wird auch die parlamentarische Kontrolle. Die Berichtspflichten an den ständigen Unterausschuss des Ausschusses für innere Angelegenheiten werden ausgebaut und verbessert.

Michaela Kutschera