

„Stärkung der Rechtsstaatlichkeit“

Em. o. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Burgstaller, Rechtsschutzbeauftragter beim Bundesministerium für Inneres, über die neuen Kompetenzen im Polizeilichen Staatsschutzgesetzes (PStSG), den Wert größtmöglicher Transparenz bei Kontrollen und die positive Arbeit der Sicherheitsbehörden.

Seit dem Inkrafttreten des PStSG ist mehr als ein Jahr vergangen. Wie fällt Ihre Bilanz aus?

Burgstaller: Veröffentlichte Zahlen liegen bislang nur für das erste Halbjahr vom 1. Juli bis 31. Dezember 2016 vor, die Bilanz ist aber insgesamt sehr positiv. Das neue Gesetz hat natürlich sowohl die Staatsschutzbehörden als auch mich als Rechtsschutzbeauftragten mit meinen Stellvertretern vor große Herausforderungen gestellt. Bereits die Vorbereitungsarbeiten bis zum 1. Juli 2016 waren sehr intensiv; wir haben die Zeit damals aber gut genutzt. Nach dem Inkrafttreten des PStSG gab es da und dort Anpassungsnotwendigkeiten. Nach über einem Jahr scheue ich mich aber nicht zu sagen, dass es sich bewährt hat.

Was hat sich aus Ihrer Sicht besonders bewährt?

Burgstaller: Ich möchte mehrere Punkte nennen: Die Einführung des Rechtsschutzsenates, den Ersatz der alten „erweiterten Gefahrenerforschung“ zur Beobachtung einzelner Personen durch die neuen Regelungen zum vorbeugenden Schutz bei Einzelpersonen und die generelle Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Das PStSG hat nämlich die Verpflichtung geschaffen, dass alle von Überwachungsmaßnahmen betroffenen Personen im Nachhinein darüber informiert werden müssen. Bei Maßnahmen nach dem Sicherheitspolizeigesetz sind Betroffene vom Rechtsschutzbeauftragten nur dann in Kenntnis zu setzen, wenn es zu rechtswidrigen Vorgängen gekommen ist. Im Staatsschutzbereich gibt es dagegen eine generelle Verständigungspflicht für die Behörde selbst. Und diese kann auch nur mit Zustimmung des Rechtsschutzbeauftragten aufgeschoben werden. Das ist ein Garant für größtmögliche Transparenz.

Ist es im vergangenen Jahr zu einer solchen Verständigung gekommen?

Burgstaller: Im ersten Halbjahr wurde nur eine Verständigung verzeichnet, inzwischen gab es mehrere. Betroffene erhalten ein Schreiben der Staatsschutzbehörde. Bevor ein solches Schreiben



Rechtsschutzbeauftragter Manfred Burgstaller: „Der Rechtsschutzbeauftragte ist unverzichtbar geworden und ein wichtiges unabhängiges Kontrollinstrument im Staat.“

hinausgeht, gewähre ich in der Regel einen Fristaufschub von einem Jahr, damit das ganze Verfahren tatsächlich abgeschlossen ist.

Was wurde bei der Beobachtung von Einzelpersonen im Bereich der „erweiterten Gefahrenerforschung“ geändert?

Burgstaller: Für die Beobachtung von Gruppierungen hat der Gesetzgeber im PStSG die Regelung des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG) praktisch unverändert übernommen. Die bisherigen Bestimmungen für die Beobachtung von Einzelpersonen haben sich allerdings nicht bewährt, sodass diese „erweiterte Gefahrenerforschung“ durch die Aufgabe des „vorbeugenden Schutzes“ vor verfassungsgefährdenden Angriffen durch eine Person ersetzt wurde. Der verfassungsgefährdende Angriff ist im PStSG klar definiert, es muss ein begründeter Gefahrenverdacht vorliegen. Die Regelung wird sehr restriktiv in Anspruch genommen. Im Berichtszeitraum des 1. Halbjahres gab es acht Fäl-

le. Mit einer Ausnahme bezogen sich alle auf die Abwehr befürchteter terroristischer Akte.

Wie gestaltet sich die Arbeit im neuen Rechtsschutzsenat?

Burgstaller: In der politischen Diskussion im Parlament wurden zwei Grundrechtseingriffe des PStSG als so schwerwiegend angesehen, dass man ihre Kontrolle nicht nur dem Rechtsschutzbeauftragten, sondern einem Dreier-Kollegium übertragen wollte: Die Ermächtigung von verdeckten Ermittlungen durch Vertrauenspersonen und die Auskunftsverlangen an Telekommunikationsanbieter, um Standort- und Verbindungsdaten für einen bestimmten Zeitraum zu bekommen. Der Rechtsschutzsenat wird von mir und zwei meiner Stellvertreter gebildet. Die Diskussion mit den Kollegen hat sich bei den bisher herangetragenen Fällen als sehr wertvoll herausgestellt. Sie ist zwar ein deutlicher Mehraufwand, aber durch die restriktive Handhabung der Fälle sehr positiv. Durch die sorgfältige Abwägung aller Argumente im Kollegium sind wir bislang so gut wie immer zu einer einstimmigen Entscheidung gekommen.

Wie erfolgt die praktische Zusammenarbeit zwischen Ihnen und Ihren Stellvertretern?

Burgstaller: Durch die Novelle im Jahr 2016 hat der Rechtsschutzbeauftragte beim Bundesministerium für Inneres nunmehr drei Stellvertreter. Wir sind im ständigen Austausch und die Stellvertreter werden zu jedem Kontrollbesuch eingeladen. Bei den Terminen in Wien – beim BVT, beim LVT und beim Bundeskriminalamt – sind traditionell alle dabei. Selbst wenn nicht jeder Stellvertreter anwesend sein kann, werden Entscheidungen und Protokolle an alle ausgeschickt. Das sichert den gleichen Kenntnisstand und macht es möglich, dass jeder Stellvertreter in allen Materien tätig werden kann. Anders als beispielsweise beim Rechtsschutzbeauftragten der Justiz gibt es keine interne Arbeitsaufteilung.

Hat sich die Zahl der Befassungen des Rechtsschutzbeauftragten und der Stellvertreter seit 1. Juli 2016 erhöht?

Burgstaller: Durch die neuen Kompetenzen ist die Belastung klar angestiegen. Die unterstützende Infrastruktur wurde aber erfreulicherweise deutlich ausgebaut: Es stehen uns nun zwei wissenschaftliche Mitarbeiter und zwei Bedienstete im Assistenzbereich zur Verfügung. Anders wäre es nicht mehr zu bewältigen gewesen. Ein Vergleich der Entlohnung nach Stunden zwischen dem zweiten Halbjahr 2015 und dem zweiten Halbjahr 2016 zeigt, dass sich der Mehraufwand bei mir und meinen Stellvertretern um rund 40 Prozent gesteigert hat. Das kann als grober Indikator herangezogen werden, wie das Arbeitsausmaß hinaufgegangen ist. Die Erstellung von erstmals zwei Jahresberichten – einer nach dem SPG, einer nach dem PStSG – war auch eine große Herausforderung, aber durch die hohe Qualität der Arbeit meiner Mitarbeiter bewältigbar. Die Erfahrungen mit den Berichten des Rechtsschutzbeauftragten sind aus meiner Sicht sehr gut: Sie haben unser Wirken transparenter gemacht, zumal die wesentlichen Inhalte im SIAK-Journal oder in der „Öffentlichen Sicherheit“ publiziert werden.

Welchen Eindruck haben Sie von der Arbeit der Sicherheitsbehörden?

Burgstaller: In den bisherigen acht Jahren meiner Tätigkeit als Rechtsschutzbeauftragter habe ich einen sehr guten Eindruck von der Arbeit der Sicherheitsbehörden und der Staatsschutzbehörden gewonnen. Bei allen Kontrollbesuchen und Anforderungen besteht hohe Kooperationsbereitschaft, die Anliegen werden prompt erfüllt. Es ist klar, dass meine Tätigkeit und die meiner Stellvertreter für die Behörden einen nicht unerheblichen Mehraufwand bedeutet. Eine funktionierende Kontrolle ist für die Polizei aber wichtig und auch nützlich, denn sie zeigt, dass man sich auf die Arbeit der Exekutive verlassen kann.

Wie sind Ihre Erfahrungen mit dem Einsatz von „Vertrauenspersonen“?



Rechtsschutzbeauftragte: Manfred Burgstaller (beim BMI), Gottfried Strasser (bei der Justiz), Alfred Mayer (beim BMLVS).

Burgstaller: Der Einsatz von Vertrauenspersonen ist an die Zustimmung des Rechtsschutzsenates gebunden. Meine Stellvertreter und ich haben uns

Erfahrungen aus anderen Staaten wie Deutschland angesehen und sind zu der Auffassung gelangt, dass wir die Ermächtigung zum Einsatz einer Vertrauensperson von Informationen über die konkret ins Auge gefasste Person abhängig machen müssen. Eine Vertrauensperson muss hinreichend zuverlässig sein. Wir wollen keine Namen oder andere Identitätsdaten wissen, aber eine grundsätzliche Beschreibung zum Hintergrund der Person und wie sie bei einer Operation „geführt“ wird. Die Staatsschutzbehörden

haben dieses Ersuchen akzeptiert und der Umgang mit derartigen verdeckten Ermittlungen erfolgt sehr verantwortungsbewusst. Im ersten Halbjahr der Geltung des Polizeilichen Staatsschutzgesetzes gab es dazu drei Ansuchen.

ZUR PERSON



Em. o. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Burgstaller, 1939 in Wels geboren, studierte Rechtswissenschaften in Wien

und war nach der Gerichtspraxis von 1964 bis 1969 Assistent. Nach seiner Habilitation fungierte er bis 1973 als Dozent am Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Wien, danach war er bis 1975 o. Univ.-Prof. für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Linz. Von 1975 bis 2007 hatte er einen Lehrstuhl für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Wien inne. Prof. Burgstaller ist Ehrendoktor der ELTE-Universität Budapest, wirkliches Mitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Vorstandsmitglied mehrerer nationaler und internationaler wissenschaftlicher Vereinigungen auf dem Gebiet des Strafrechts und der Kriminologie, Träger des Ehrenzeichens für Wissenschaft und Kunst und Mitglied der wissenschaftlichen Kurie. Seit 2009 ist er Rechtsschutzbeauftragter beim Bundesministerium für Inneres. Mit Entschließung des Bundespräsidenten vom 28. Februar 2014, wirksam mit 1. März 2014, wurde er erneut für fünf Jahre bestellt.

Wie sieht die Praxis bei Auskunftsbegehren zu Telekomdaten über einen bestimmten Zeitraum aus?

Burgstaller: Meines Erachtens ist das der gravierendste Eingriff nach dem Polizeilichen Staatsschutzgesetz, der aus gutem Grund an die Zustimmung des Rechtsschutzsenates gebunden ist. Die Voraussetzungen wurden vom Gesetzgeber sehr restriktiv formuliert: Solche Auskunftsbegehren können sich immer nur auf eine bestimmte Person beziehen, von der ganz konkrete Gefahren zu befürchten sind.

Im Rechtsschutzsenat schöpfen wir zu Beginn regelmäßig nicht den Maximalzeitraum von sechs Monaten aus, sondern erteilen die Ermächtigung für einen deutlich kürzeren Zeitraum und lassen uns berichten, was die angeforderten Daten tatsächlich „hergeben“, bevor über eine Verlängerung entschieden wird. Im Vorfeld wurde großer Widerstand von Telekommunikationsbetreibern prognostiziert, die Zusammenarbeit erfolgt bislang aber problemlos. Die Betreiber werden vor einer Datenanforderung immer über die konkrete Ermächtigung informiert. 2016 wurden dazu von den Staatsschutzbehörden acht Ersuchen gestellt.

Mussten Sie Ermächtigungsersuchen von Staatsschutzbehörden nach den PStSG-Regelungen ablehnen?



Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT): Die neuen Kompetenzen durch das Polizeiliche Staatsschutzgesetz brachten auch einen Mehraufwand für den Rechtsschutzbeauftragten beim BMI.

Burgstaller: Man muss hier zwischen zwei Ermächtigungsarten unterscheiden: Ersuchen um *Basisermächtigung*, also zur erweiterten Gefahrenerforschung gegen Gruppierungen oder zum vorbeugenden Schutz gegen Einzelpersonen an sich, konnten im ersten Halbjahr alle positiv erledigt werden, seither gab es in seltenen Ausnahmefällen eine Ablehnung. Bei Ersuchen um *Befugnisermächtigung*, also zur Durchführung konkreter Ermittlungsmaßnah-

men, gibt es hingegen immer wieder etwas abzulehnen, allerdings nie komplett, sondern nur in Bezug auf einzelne Maßnahmen, auf die Einschränkung von Fristen oder Inhalten. Die Behörden sind bei ihren Ersuchen von vornherein so verantwortungsbewusst, dass Gesamtablehnungen nicht vorkommen.

Vor 20 Jahren wurde die Funktion eines Rechtsschutzbeauftragten in Österreich erstmals in der Rechtsordnung

verankert. Wie wichtig ist diese Institution heute?

Burgstaller: Aus meiner Sicht ist die Institution unverzichtbar geworden und ein wichtiges unabhängiges Kontrollinstrument im Staat, das sich neben Gerichten und Ombudsmannsystemen etabliert hat. Es gibt meines Wissens bis heute keine vergleichbare Institution im Ausland mit einer solchen Fülle von Kompetenzen.

Interview: Gregor Wenda

BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES

Rechtsschutzbeauftragte

1997 wurde in der Strafprozessordnung der erste Rechtsschutzbeauftragte – und zwar für den Justizbereich – geschaffen. In den Folgejahren sind die Rechtsschutzbeauftragten beim BMI, beim Verteidigungsressort und – zuletzt – beim Finanzministerium hinzugekommen. Die Aufgaben des Rechtsschutzbeauftragten beim BMI sind seit 2000 ständig erweitert worden. Dem Rechtsschutzbeauftragten beim BMI, em. o. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Burgstaller, stehen drei Stellvertreter

zur Seite: Dr. Beate Stolzlechner-Hanifl (mit Wirkung vom 1. Jänner 2017 für die Dauer von fünf Jahren bestellt), Generalprokurator i. R. Prof. Dr. Ernst Eugen Fabrizy (mit Wirkung vom 1. Juli 2016 für die Dauer von fünf Jahren bestellt) und Erster Generalanwalt i. R. Dr. Wilfried Seidl (mit Wirkung vom 1. Jänner 2017 für die Dauer von fünf Jahren bestellt).

Der Rechtsschutzbeauftragte und seine Stellvertreter sind verfassungsrechtlich weisungsfrei gestellt. Dem Rechtsschutzbeauftragten sind vom Innenressort zur Erfüllung seiner Aufga-

ben die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Mit jeweils zwei seiner Stellvertreter bildet Burgstaller den Rechtsschutzsenat. Diesem obliegt nach dem PSTSG die Entscheidung über die Ermächtigung von verdeckten Ermittlungen durch Einsatz einer Vertrauensperson und die Entscheidung über Auskunftsverlangen zu Verkehrs-, Zugangs- und Standortdaten über einen bestimmten Zeitraum. Bei Gefahr im Verzug kann die Ermächtigung vom Rechtsschutzbeauftragten vorläufig erteilt werden; der Senat ist danach unverzüglich zu befassen.