

Bundesgesetz über die Organisation, Aufgaben und Befugnisse des polizeilichen Staatsschutzes (Polizeiliches Staatsschutzgesetz – PStSG)

BGBl I 2016/5

Literatur: *Adensamer/Sagmeister*, Die umkämpfte Verfassung. Kommentar zum Polizeilichen Staatsschutzgesetz, *juridikum* 2015, 301; *Burgstaller/Pirnat*, Zentrale Daten des Rechtsschutzbeauftragten für 2013, *SIAK-Journal* 2014/3, 17; *Chadoian*, Das Fernmeldegeheimnis im Zeitalter der Internet- und Mobilfunküberwachung (2015); *Hauer/Keplinger*, Sicherheitspolizeigesetz⁴ (2011); *Hauer/Keplinger/Kreutner*, Militärbefugnisgesetz (2005); *Hohnerlein*, Verdeckte Ermittler – verdeckter Rechtsstaat? *NVwZ* 2016, 511; *Lehofer*, Ein neuer Geheimdienst für Österreich? Nationalrat beschließt Polizeiliches Staatsschutzgesetz, *ÖJZ* 2016, 145; *Prucher*, Sicheres Niederösterreich. Wie viele Befugnisse braucht die Polizei? (2015); *Pürstl/Zirnsack*, Sicherheitspolizeigesetz² (2011); *Raschauer/Wessely*, Militärbefugnisgesetz (2005); *Salimi*, Terrorbekämpfung durch Straf- und Sicherheitspolizeirecht – Überlegungen zur „erweiterten Gefahnerforschung“, „Online-Durchsuchung“ und „Funkzellenabsaugung“, *JBl* 2013, 698; *Thanner/Vogl* (Hrsg), Sicherheitspolizeigesetz² (2013); *Wiederin*, Verfassungsfragen der Errichtung eines Bundeskriminalamtes, *JBl* 2001, 273; *Wiederin*, Privatsphäre und Überwachungsstaat (2003); *Wiederin*, Vertrauenspersonen als verdeckte Ermittler nach dem SPG und als Scheinverkäufer nach der StPO? in *Festschrift Fuchs* (2014).

Vorbemerkungen

Übersicht

	Rz
I. Einrichtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung	1
II. Aufgaben	7
III. Befugnisse	9
IV. Rechtsschutz und Information Betroffener	11
V. Kein richterlicher Befehl	12
VI. Verfassungsrechtliche Beurteilung	14

I. Einrichtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung

- 1 Mit 1. Juli 2016 ist das Polizeiliche Staatsschutzgesetz in Kraft getreten, das den polizeilichen Staatsschutz in Ausübung der Sicherheitspolizei regelt (§ 1 Abs 1 PStSG). Es sieht dafür das – schon seit 2002 bestehende – **Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung** vor und richtet in jedem Bundesland eine für Verfassungsschutz zuständige Organisationseinheit der Landespolizeidirektion ein.
- 2 Sowohl im ME 110 als auch in der RV 763 BlgNR 25. GP ist von Landesämtern für Verfassungsschutz die Rede. Im Rahmen der Beratung im Ausschuss für innere Angelegenheiten formulierte ein „Gesamtändernder Abänderungsantrag“ der Abgeordneten *Pendl* und *Ofner* das PStSG in seiner Fassung des Ausschussberichts.
- 3 Im gesamten PStSG findet sich nunmehr anstatt des Bezugs auf das Bundesamt und Landesämter jener auf (für Verfassungsschutz zuständige) Organisationseinheiten nach § 1 Abs 3 PStSG. Weitere Änderungen betreffen einen Austausch des Begriffes „weltanschaulich“ gegen „ideologisch“ (§ 1 Abs 2, § 3 Abs 1 Z 1 und Abs 2 Z 2 PStSG; dazu § 6 Rz 13f), eine Straffung des § 8 (Information verfassungsmäßiger Einrichtungen) und Erweiterung des § 17 (Berichte über den polizeilichen Staatsschutz). Darüber hinaus werden § 91 a Abs 2 und 3 SPG über den Rechtsschutzbeauftragten novelliert.
- 4 Das PStSG in der Fassung des AB 988 BlgNR 25. GP entspricht weitgehend der im Nationalrat beschlossenen und in BGBl I 2016/5 veröffentlichten Fassung (zu den Änderungen siehe Rz 5). Aus diesem Grund werden die Erläuterungen des Ausschussberichts im vorliegenden Kommentar angeführt. Diese entsprechen wiederum weitgehend den Erläuterungen des ME 110 und der RV 763 BlgNR 25. GP. Auf jeweilige Änderungen wird im Rahmen der Kommentierung hingewiesen.
- 5 Am Tag der Beschlussfassung im Nationalrat wurde aufgrund der Verhandlungen zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien ein **Abänderungsantrag** (AA-140 25. GP) eingebracht. Damit vorgenommene Änderungen des PStSG betreffen Einschränkungen für bei verfassungsgefährdenden Angriffen heranzuziehende Delikte des StGB (§ 6 Abs 2 Z 2–4), eine Berücksichtigung der Rechte auf Auskunftsverweigerung nach § 157 StPO als allgemeiner Grundsatz der

Datenverwendung (§ 9 Abs 1), Vorgaben für die Verwendung und Löschung von Daten (§§ 12, 13 Abs 2, § 21 Abs 3), die Einführung des Rechtsschutzsenates (§ 11 Abs 3, § 14 Abs 3, dazu auch § 91 a Abs 2 SPG) sowie Vorgaben für verdeckte Ermittlungen in § 54 Abs 3 und 3 a SPG.

Trotz dieser Änderungen in letzter Minute wurde schließlich **6** das PStSG nur mit den Stimmen der SPÖ und der ÖVP beschlossen.

II. Aufgaben

Diesen Organisationseinheiten nach § 1 Abs 3 PStSG werden **7** teilweise aus dem Sicherheitspolizeigesetz (SPG) **entnommene Aufgaben** übertragen, wie zB die erweiterte Gefahrenerforschung (§ 6 Abs 1 Z 1 PStSG) oder die Information verfassungsmäßiger Einrichtungen (§ 8 PStSG).

Es kommen aber auch **neue Aufgaben** hinzu, wie zB der vor- **8** beugende Schutz vor verfassungsgefährdenden Angriffen (§ 6 Abs 1 Z 2 PStSG), der Schutz vor verfassungsgefährdenden Angriffen aufgrund von Informationen über Verdächtige (§ 6 Abs 1 Z 3 PStSG) oder die polizeilich staatschutzrelevante Beratung (§ 7 PStSG).

III. Befugnisse

Im PStSG vorgesehene Befugnisse orientieren sich weitgehend **9** am SPG. Über dieses hinaus gehen zB die Befugnis zum Auskunftsverlangen von Personenbeförderungsunternehmen (§ 11 Abs 1 Z 6 PStSG) sowie von Betreibern öffentlicher Telekommunikationsdienste (§ 11 Abs 1 Z 7 PStSG). Im SPG (und auch für das PStSG bedeutsam) wird durch BGBl I 2016/5 der Einsatz von Vertrauenspersonen im Rahmen der verdeckten Ermittlung neu eingeführt (§ 11 Abs 1 Z 2 PStSG iVm § 54 Abs 3 und 3 a SPG).

Durch die **Präventions-Novelle 2016** (RV 1151 BlgNR 25. GP) **10** sind weitere Befugnisse für Verfassungsschutz-Organisationseinheiten zur Verhinderung von Radikalisierung und extremistisch motivierten Straftaten geplant. Die Gefährderansprache zur Deradikalisierung (§ 49 d SPG) und die Meldepflichtung (§ 49 e SPG) orientieren sich stark an in §§ 49 a ff SPG vorgesehenen besonderen Befugnissen zur Verhinderungen von Gewalt und Rassismus bei Sportgroßveranstaltungen (dazu *Heißl*, Zfv 2008, 167). Als Ziel soll

damit einer beginnenden Radikalisierung mit präventiven Maßnahmen gegengesteuert werden (ErlRV 1151 BlgNR 25. GP 4).

IV. Rechtsschutz und Information Betroffener

- 11 Als Rechtsschutzeinrichtung übernimmt das PStSG den **Rechtsschutzbeauftragten** des SPG und überträgt diesem zusätzliche Befugnisse (§§ 14f PStSG). In diesem Zusammenhang wird auch § 91 a Abs 2 und 3 SPG geändert. Grundsätzlich ist der Rechtsschutzbeauftragte bei der Wahrnehmung von Rechtsverletzungen zur Information Betroffener verpflichtet (§ 16 Abs 1 PStSG). Nach Ablauf der Ermächtigung zur Durchführung einer Ermittlungsmaßnahme trifft Verfassungsschutz-Organisationseinheiten ebenfalls die Pflicht, Betroffene darüber in Kenntnis zu setzen (§ 16 Abs 2). Es bestehen sowohl für den Rechtsschutzbeauftragten als auch für Organisationseinheiten **Ausnahmen**.

V. Kein richterlicher Befehl

- 12 Ein richterlicher Befehl vor Durchführung einer Ermittlungsmaßnahme ist im PStSG – ähnlich wie im SPG – **nicht** vorgesehen. Im Begutachtungsverfahren hält der Rechtsschutzbeauftragte selbst in einer Stellungnahme (6/SN-110/ME 25. GP 7f) die „Kontrolle des Staatsschutzes durch ein Gericht“ für eine „ernsthaft zu diskutierende Alternative“ (kritisch ebenfalls die Wirtschaftskammer Österreich 14/SN-110/ME 25. GP 2f; der Österreichische Rechtsanwaltskammertag 20/SN-110/ME 25. GP 2 und 7f sowie die Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter 26/SN-110/ME 25. GP 6ff).
- 13 Für Eingriffe in das Brief- (Art 10 StGG) und Fernmeldegeheimnis (Art 10a StGG) ist im österreichischen Verfassungsrecht ein richterlicher Befehl vorgeschrieben. Somit scheidet jede Form der Ermittlung des **Inhalts einer Kommunikation** nach dem PStSG aus.

VI. Verfassungsrechtliche Beurteilung

- 14 Aus verfassungsrechtlicher Sicht stoßen insb Regelungen über **Vertrauenspersonen** (§ 11 Abs 1 Z 2 PStSG iVm § 54 Abs 3 und 3a SPG) sowie die damit verbundene Speicherung der Daten ohne Kon-

trolle des Rechtsschutzbeauftragten (§ 12 Abs 7 PStSG), die weitgehende unbeschränkte Ermächtigung zum **Auskunftsverlangen** von Betreibern öffentlicher Telekommunikationsdienste (§ 11 Abs 1 Z 7 PStSG), die Aufbewahrungsdauer der **Protokollierung** der Abfragen, die kürzer ist als die Speicherdauer der Daten (§ 12 Abs 5 PStSG), sowie das **Fehlen einer absoluten Höchstdauer** für die Speicherung der Daten (§ 13 Abs 1 PStSG) auf Bedenken.

ErlAB 988 B1gNR 25. GP 1 f:

Hauptgesichtspunkte des Entwurfs

Die globalisierte Welt führt zu internationalen Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten in allen Lebensbereichen. In diesem fortschreitenden Prozess wandelt sich die Auffassung von territorialen Beschränkungen und staatlichen Grenzen und zeigt sich in den letzten Jahren das verstärkt erkennbare Phänomen der Internationalisierung lokaler und nationaler Ereignisse. Kritische Aktivitäten bzw. Aussagen auf lokaler oder nationaler Ebene können auf einem anderen Kontinent Reaktionen hervorrufen, die von virtuellen Drohungen und Demonstrationen bis hin zu Gewalttaten reichen können. Die Staaten stehen heute einer vernetzten Bedrohung gegenüber, die durch einen transnationalen Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Cyber-Angriffen charakterisiert ist. Diese Vernetzung, die durch die modernen Kommunikationstechnologien weiter vorangetrieben wird, wirkt sich massiv auch auf den Bereich der Sicherheit aus.

Aufgabe des polizeilichen Staatsschutzes muss es sein, die im Staatsgebiet lebenden Menschen und die verfassungsmäßige Grundordnung zu schützen. Der verfassungsmäßig garantierte Schutz des Individuums steht in Teilbereichen in einem Spannungsverhältnis mit den Aufgaben der inneren Sicherheit. Dabei kann ein Eingriff in die individuellen Grundrechte nur unter Abwägung des Grundrechtsschutzes und den Erfordernissen der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit erfolgen.

Die Diversität der Bedrohungen und eine zunehmend von globalen Rahmenbedingungen abhängige Gefahrenlage erfordern einen modernen und vernetzten polizeilichen Staatsschutz. Wollen die Sicherheitsbehörden nicht nur auf Gefahren reagieren, sondern Bedrohungen aktiv schon im Vorfeld entgegenzutreten, dann müssen ihnen dazu auch entsprechende Mittel und Möglichkeiten an die Hand gegeben werden.

Dieses Anliegen ist auch im Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 verankert, in dem die Schaffung besonderer bundesgesetzlicher Regelungen für den Staatsschutz als Maßnahme ausdrücklich vorgesehen ist (06 Sicherheit und Rechtsstaat, Inneres, S 81). Mit dieser Maßnahme soll eine effektive und effiziente Abwehr der Spionage und

Vorbemerkungen

der Folgen von Extremismus und Terrorismus durch den Ausbau der präventiven und repressiven Mechanismen ermöglicht werden.

Mit dem vorliegenden Entwurf soll das Regierungsprogramm umgesetzt und eine bundesgesetzliche Regelung über die Organisation, Aufgaben und Befugnisse des Staatsschutzes geschaffen werden:

Während im ersten Hauptstück Regelungen zur Organisation der polizeilichen Staatsschutzbehörden verankert werden sollen, werden im zweiten Hauptstück jene Aufgaben taxativ genannt, die ausschließlich diesen Behörden zukommen: Dazu zählen die erweiterte Gefahrenerforschung und der Schutz vor verfassungsgefährdenden Angriffen, die staatsschutzrelevante Beratung sowie die umfassende Beurteilung und Analyse von polizeilich staatschutzrelevanten Bedrohungen zur Information verfassungsmäßiger Einrichtungen. Die im dritten Hauptstück verankerten Datenverarbeitungsermächtigungen sollen den Bedürfnissen des polizeilichen Staatsschutzes soweit gerecht werden, als es in einem ausgewogenen Verhältnis mit dem Grundrecht auf Schutz des Privatlebens und Achtung der Privatsphäre (Art. 8 EMRK) vereinbar ist. Umfassende Regelungen zum Rechtsschutz einschließlich Informationspflichten für Betroffene und Berichtspflichtigen finden sich schließlich im vierten Hauptstück des Entwurfs.

Kompetenzgrundlage

Die Kompetenz des Bundes zur Erlassung eines diesem Entwurf entsprechenden Bundesgesetzes gründet sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 7 („Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit“) und Z 14 („Organisation und Führung der Bundespolizei“) des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930.

1. Hauptstück

Allgemeines

Anwendungsbereich; Polizeilicher Staatsschutz

§ 1. (1) Dieses Bundesgesetz regelt den polizeilichen Staatsschutz. Dieser erfolgt in Ausübung der Sicherheitspolizei.

(2) Der polizeiliche Staatsschutz dient dem Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie von Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssubjekte nach Maßgabe völkerrechtlicher Verpflichtungen, kritischer Infrastruktur und der Bevölkerung vor terroristisch, ideologisch oder religiös motivierter Kriminalität, vor Gefährdungen durch Spionage, durch nachrichtendienstliche Tätigkeit und durch Proliferation sowie der Wahrnehmung zentraler Funktionen der internationalen Zusammenarbeit in diesen Bereichen.

(3) Für die Wahrnehmung der in Abs. 2 genannten Angelegenheiten bestehen als Organisationseinheit der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (Bundesamt) und in jedem Bundesland eine für Verfassungsschutz zuständige Organisationseinheit der Landespolizeidirektion.

(4) Der Bundesminister für Inneres kann bestimmte Angelegenheiten nach Abs. 2 dem Bundesamt vorbehalten. Diesfalls kann das Bundesamt die für Verfassungsschutz zuständige Organisationseinheit der Landespolizeidirektion mit der Durchführung einzelner Maßnahmen beauftragen. Auch kann das Bundesamt anordnen, dass ihm direkt über den Fortgang einer Angelegenheit laufend oder zu bestimmten Zeitpunkten zu berichten ist.

(5) Das Bundesamt wird bei Vollziehung dieses Bundesgesetzes für den Bundesminister für Inneres, die für Verfassungsschutz zuständige Organisationseinheit für die jeweilige Landespolizeidirektion tätig.

Übersicht

	Rz
I. Begriff des polizeilichen Staatsschutzes	1
A. Allgemeines.	1
B. Staatsschutz – Verfassungsschutz	3
C. Polizeilich – in Ausübung der Sicherheitspolizei ..	8
1. Bindung an das SPG.	8
a) Allgemein	8
b) Deckung der Befugnisse im SPG?	9
2. Abgrenzung zur militärischen Landesverteidi- gung.	15
a) Historische Interpretation.	15
b) Systematik	17
aa) § 8 PStSG	17
bb) Militärbefugnisgesetz	19
c) Schlussfolgerungen.	24
3. Abgrenzung zur StPO.	28
a) Zuständigkeitsbereich der StPO	28
b) Zuständigkeit des PStSG.	31
c) Subsidiaritätsklausel nach § 22 Abs 3 Satz 2 SPG.	33
d) Schlussfolgerungen für das PStSG	34
II. Begriffsbestimmung – Abs 2.	35
A. Begriffliche Anlehnung an MBG und SPG	35
B. § 1 Abs 2 PStSG als interne Aufgabenzuweisung ..	37
C. Rein deklaratorischer Gehalt.	38
D. Aspekte des polizeilichen Staatsschutzes	39
1. Verfassungsmäßige Einrichtungen und ihre Handlungsfähigkeit.	39
2. Vertreter ausländischer Staaten, internationaler Organisationen und anderer Völkerrechtssub- jekte nach Maßgabe völkerrechtlicher Verpflich- tungen	42
3. Kritische Infrastruktur	43
4. Terroristisch, ideologisch oder religiös motivier- te Kriminalität.	47
5. Neue Tätigkeitsbereiche	49
III. Zuordnung zu Sicherheitsbehörden.	50

I. Begriff des polizeilichen Staatsschutzes

A. Allgemeines

Auf den ersten Blick klärungsbedürftig ist der Begriff „polizeilicher Staatsschutz“, der zentral dieses Bundesgesetz benennt und betrifft. 1

Der österreichischen Rechtsordnung und auch polizeilichen Behördenorganisation ist dieser Begriff fremd. 2

B. Staatsschutz – Verfassungsschutz

Es drängt sich somit die Frage auf, warum nicht gleich – in Anlehnung an das schon bestehende Bundesamt – der Begriff „Verfassungsschutz“ anstatt „Staatsschutz“ verwendet wird. 3

Nach den ErlAB sollen gerade durch § 1 PStSG **Tätigkeitsbereiche** des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung zum Ausdruck gebracht werden. Es müsse Aufgabe des polizeilichen Staatsschutzes sein, im Staatsgebiet lebende Menschen und die verfassungsmäßige Grundordnung zu schützen. Diese terminologische Unstimmigkeit offenbart § 1 Abs 2 PStSG. Demnach dient der polizeiliche Staatsschutz dem Schutz verfassungsmäßiger Einrichtungen. Konsequenter wäre somit die Bezeichnung „Verfassungsschutz“. 4

Auch in **Deutschland** sieht das Bundesverfassungsschutzgesetz ein Bundesamt und Landesämter für Verfassungsschutz vor. Es wird aber auch der Begriff „polizeilicher Staatsschutz“ verwendet. So ist zB im deutschen Bundeskriminalamt eine Abteilung „Polizeilicher Staatsschutz“ mit der Aufgabe der Bekämpfung politisch motivierter Kriminalität eingerichtet. 5

Vom Wortlaut her ist der Schutz des Staates weiter als der Schutz der Verfassung. Unter einem Staat wird nach der Drei-Elemente-Lehre eine Einheit verstanden, die aus einer dauerhaften Verbindung eines **Volkes** auf einem bestimmten **Gebiet** besteht und **Herrschaftsgewalt** besitzt. Die Verfassung im juristischen Sinn ist ein **rechtlicher Rahmen**, der diesen Staat organisiert und Tätigkeiten definiert (*Gamper*, Staat und Verfassung³ [2014] 33, 83; *Grabenwarter/Holoubek*, Verfassungsrecht – Allgemeines Verwaltungsrecht [2009] Rz 2, 18). 6

§ 1 Anwendungsbereich; Polizeilicher Staatsschutz

- 7 Es gab in Österreich schon einmal ein **Staatsschutzgesetz** (BGBl 1936/223). Dieses stellte kriminelle (§ 1) und staatsfeindliche Verbindungen (§ 4), Verabredungen und Verbindungen zu Verbrechen (§ 7), Ansammeln von Kampfmitteln (§ 10), Ansammeln und Verwenden von Reizgasen (§ 11) sowie das Einrichten, Betreiben oder Unterstützen eines gemeinen Nachrichtendienstes zum Nachteil Österreichs (§ 17) unter Strafe. Mit Ende 1974 hat dieses Gesetz seine Wirkung verloren (Art XI Abs 2 Z 17 Strafrechtsanpassungsgesetz BGBl 1974/422), da mit Anfang 1975 das Strafgesetzbuch (BGBl 1974/60) in Kraft getreten ist.

C. Polizeilich – in Ausübung der Sicherheitspolizei

1. Bindung an das SPG

a) Allgemein

- 8 Der Beisatz „in Ausübung der Sicherheitspolizei“ lässt auf eine Bindung an das SPG schließen. So regelt gerade das SPG in § 1 unter anderem „die Ausübung der Sicherheitspolizei“.

b) Deckung der Befugnisse im SPG?

- 9 Lässt sich daraus ableiten, dass jede Befugnis nach dem PStSG zugleich Deckung im SPG finden muss, da sonst keine Ausübung der Sicherheitspolizei vorliegt? Oder aber schafft das PStSG neue Aufgaben, die der Ausübung der Sicherheitspolizei zugeordnet werden können?
- 10 Der Wortlaut lässt eher auf die erste Variante schließen. „In Ausübung“ deutet auf Anwendung hin. Somit sollen die allgemein vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der Sicherheitspolizei in Bezug auf den polizeilichen Staatsschutz – also für einen Teilbereich – konkretisiert werden.
- 11 Systematisch gibt es zwei verschiedene Varianten. Nach § 3 SPG besteht die Sicherheitspolizei aus der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, ausgenommen der örtlichen Sicherheitspolizei, wodurch ein Bezug zur verfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmung nach Art 10 Abs 1 Z 7 B-VG hergestellt wird. Aufgaben werden im zweiten Teil des SPG näher konkretisiert. Das SPG regelt somit unmissverständlich, was unter Sicherheitspolizei zu verstehen ist.