AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH
Moeringgasse 10 1150 Wien
T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank
IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX
DVR: 460028 ZVR: 407408993

STELLUNGNAHME

Zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Organisation, Aufgaben und Befugnisse des polizeilichen Staatsschutzes (Polizeiliches Staatsschutzgesetz - PStSG) erlassen und das Sicherheitspolizeigesetz geändert wird

11. Mai 2015

Amnesty International bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

Amnesty International anerkennt die Notwendigkeit der Terrorismusprävention. Das Regelungswerk in diesem besonders grundrechtssensiblen Bereich muss menschenrechtlichen Standards entsprechend klar, nachvollziehbar und angemessen sein. Der damit verbundene schwerwiegende Eingriff in die Privatsphäre muss verhältnismäßig und der Rechtschutz der betroffenen Personen gewahrt sein. Überwachungsmaßnahmen dürfen stets nur zielgerichtet und auf Grundlage ausreichender Anhaltspunkte für Rechtsverstöße erfolgen.

Der Inhalt des vorliegenden Entwurfs entspricht diesen Vorgaben nach Ansicht von Amnesty International nicht.

Mit diesem wird ein Parallelrecht für die sog. „Staatsschutzorgane" geschaffen, das weit über den Rahmen der Befugnisse der Strafprozessordnung und ebenso über jene des Sicherheitspolizeigesetzes, hinausgeht. Wie der AKVorrat in seinem Mapping anlässlich der Stellungnahme zu diesem Entwurf aufgezeigt hat, werden mit dem vorliegenden Entwurf der „Staatsschutzbehörde" umfassende Eingriffsbefugnisse gewährt, die ohne hinlängliche Differenzierung zur Verfügung stehen, sobald die Zuständigkeit dieser Behörde begründet ist. Diese Zuständigkeit ist bereits gegeben, wenn auch nur die Wahrscheinlichkeit untersucht werden soll, mit der ein „verfassungsgefährdender Angriff" drohen könnte.

Gegenüber dem/der Einzelnen bestehen staatliche Schutzpflichten, darunter fällt auch der angemessene Schutz gegen Bedrohungen durch Dritte. Allerdings müssen die sich daraus ergebenden Grundrechtseingriffe in einem angemessenen Verhältnis zum legitimen Zweck stehen. Der Gesetzgeber muss die notwendige Balance finden, um zu verhindern, dass dieser Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zur Leerformel wird. Jedenfalls genügt es zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit nicht, (wie in den Erläuternden Bemerkungen bezüglich der erweiterten Gefahrenforschung [§ 6 PStSG]) zu behaupten, dass sich diese (Anm: die erweiterte Gefahrenforschung) in der Praxis bewährt hätte, sondern ist es notwendig, dies durch konkrete objektivierbare Fakten und zumindest statistisches Material zu belegen.

Art 8 EMRK garantiert ein Recht auf Privatleben. Dies umfasst auch den Anspruch der/des Einzelnen, sich grundsätzlich ohne Beobachtung durch staatliche Organe im öffentlichen Raum bewegen zu können, sowie den Schutz der individuellen Kommunikation[1]. Eingriffe in diesen Schutzbereich des Art 8 EMRK sind gemäß Abs 2 nur dann gerechtfertigt, wenn der Eingriff sowohl gesetzlich vorgesehen ist, als auch zur Verfolgung eines der in Art 8 Abs 2 genannten Ziele in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. „Im Hinblick auf das Erfordernis der Vorhersehbarkeit ist jedoch notwendig, dass Vorschriften, die den Behörden einen Ermessenspielraum zubilligen, nicht nur benennen, wer in seiner Kommunikation kontrolliert werden kann und welche Stellen über diese Kontrolle entscheiden, sondern darüber hinaus regeln, in welcher Art und Weise, für welche Dauer und aus welchen Gründen die Kontrolle, die im Einzelfall zu begründen ist, durchgeführt werden kann."[2] Des Weiteren gilt, dass dort, wo es sich um geheime staatliche Maßnahmen handelt, hohe Erfordernisse hinsichtlich der Vorhersehbarkeit und Bestimmtheit im innerstaatlichen Recht bestehen[3], da

[1] Christoph Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Auflage, S. 194, Rz 9 ff
[2] ebenda, S. 207, Rz 33
[3] EGMR, Kopp gegen Schweiz, Urteil vom 25.3.1998, *„The Court reiterates in that connection that Article 8 § 2 requires the law in question to be "compatible with the rule of law". In the context of secret measures of surveillance or interception of communications by public authorities, because of the lack of public scrutiny and the risk of misuse of power, the domestic law must provide some protection to the individual against arbitrary interference with Article 8 rights. Thus, the domestic law must be sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances in and conditions on which public authorities are empowered to resort to any such secret measures"*

ein besonders hohes Risiko von Machtmissbrauch mangels öffentlicher Kontrolle besteht. Die ausufernden Ermächtigungen, die sich aufgrund der zahlreichen Verweise ergeben, werfen massive Bedenken auf, ob die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Verständlichkeit und Voraussehbarkeit einer Norm, gegeben sind. Die zentrale Definition des „verfassungsgefährdenden Angriffs" (§ 6 PStSG) besteht aus Verweisen auf die Paragraphen (§§) von insgesamt etwa 100 Straftatbeständen des Strafgesetzbuches und des Nebenstrafrechts, darunter Delikte wie etwa die „Verhinderung oder Störung einer Versammlung" (§ 285 StGB) oder die „weltanschaulich motivierte" (§ 6 Abs. 2 Z 2 PStSG) „gefährliche Drohung" (§ 107 StGB). Aufgrund der großen Streuweite ist zu befürchten, dass auch zahlreiche unbescholtene Personen ohne deren Wissen von den Ermittlungen betroffen sein werden. Die UN-Resolution zum Schutz der Privatsphäre im Internet[4] betont die Wichtigkeit des Menschenrechts auf Privatsphäre als Grundvoraussetzung, um das Recht auf Meinungsäußerung und das Recht auf Versammlungsfreiheit wirksam ausüben zu können. Angesichts der schnellen technologischen Entwicklungen und der dadurch möglichen stetigen Ausweitung von (Daten)-Überwachungsmaßnahmen von Staaten besteht vermehrt die Gefahr der Verletzung des Rechts auf-Privatsphäre. Nach Ansicht von Amnesty birgt der vorliegende Entwurf die Gefahr der Verletzung des Rechts auf Privatsphäre, sowie des Rechts auf Datenschutz.

Schon früher hat Amnesty International darauf verwiesen, dass tief in die Privatsphäre eingreifende Ermittlungen nur nach einer sorgfältigen und unabhängigen richterlichen Entscheidung im Einzelfall erfolgen dürfen. Derzeit obliegt die Kontrolle allein dem/der Rechtsschutzbeauftragten beim BMI. Der vorliegende Entwurf schränkt dessen Kontrollbefugnisse und –möglichkeiten ein. Gemäß § 16 Abs 1 PStSG können „Staatsschutzorgane" nunmehr gegenüber dem/der Rechtsschutzbeauftragten (des BMI [!]) den Umfang der Kontrolle beschränken, wenn sie die Behauptung aufstellen, dass das Bekanntwerden der Information die nationale Sicherheit oder die Sicherheit von Menschen gefährden würde. Das kann in diesem Zusammenhang nur so zu verstehen sein, dass die Gefahr für die nationale Sicherheit oder für Menschen gerade darin bestehen soll, dass dem/der Rechtsschutzbeauftragten bestimmte Informationen bekannt werden. Wie weit die Kontrolle der Rechtmäßigkeit gehen soll, liegt nach dem Entwurf im Ermessen der zu kontrollierenden Behörden – damit ist das wesentlichste Merkmal eines unkontrollierbaren Geheimdienstes erfüllt.

Amnesty International äußerst insbesondere Bedenken hinsichtlich der Regelung in den §§ 10 f. PStSG: Gemäß den weitgehenden Befugnissen in § 10 PStSG dürfen alle möglichen (auch sensiblen) Daten aus nicht öffentlichen Quellen ermittelt werden. § 11 Abs 1 PStSG (Ermittlung und Verarbeitung von personenbezogener Daten) räumt der Behörde das Recht ein, bereits zur Bewertung der „Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung" sensible (Personen)daten zu verarbeiten. Damit können die Behörden alle verdeckten und offenen Ermittlungsbefugnisse in Gang setzen. Es ist klar, dass mit der Eröffnung eines derart umfangreichen Spielraums große Gefahr des Missbrauchs in der Praxis besteht. Amnesty International empfiehlt, die Zulässigkeit von Überwachungsmaßnahmen ausnahmslos von einer nachvollziehbaren und der Kontrolle zugänglichen Begründung eines konkreten Tatverdachts abhängig zu machen.

Amnesty International fordert, den vorliegenden Entwurf zu überarbeiten. Auch wenn Sorgen über die öffentliche Sicherheit Überwachung, Sammeln und Schutz bestimmter vertraulicher Informationen rechtfertigen, müssen Staaten sicherstellen, dass sie gerade dabei ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Die wichtigste Grundvoraussetzung dafür ist, dass eine ordentliche und umfassende Evaluierung der Ausgangslage durchgeführt und öffentlich gemacht wird. Dabei sollten die verschiedenen bestehenden und auch neuen Überwachungsmaßnahmen in einer Gesamtschau berücksichtigt und Interdependenzen mit wesentlichen Auswirkungen (zB der Einsatz bezahlter „V-Leute" in Verbindung mit den Regeln der Strafprozessordnung) adressiert werden. Daraus entstehen objektivierte Anhaltspunkte für eine transparente rechtspolitische Diskussion mit einer ausgewogenen und menschenrechtskonformen Reform am Ende.

[4] A/C.3/69/L.26/Rev.1, 19. November 2014