



Bundesministerium
für Inneres
Herrengasse 7
1010 Wien

Wien, 6. Mai 2021
GZ 302.656/003–P1–3/21

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Polizeiliche Staatsschutzgesetz, das Sicherheitspolizeigesetz, das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975 und das Tilgungsgesetz 1972 geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 26. März 2021, GZ: 2021–0.206.281, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt zu diesem im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

Vor dem Hintergrund der auch in den Erläuterungen angesprochenen Reorganisationserfordernisse im Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung – als Reaktion auf internationale Vorgaben sowie auf die Vorkommnisse in den letzten Jahren – wertet der RH die mit dem Entwurf verfolgten Ziele der organisatorischen Neustrukturierung und inhaltlichen Professionalisierung für erforderlich und aus diesem Grund positiv. Ebenso werden weitere im Entwurf enthaltene Maßnahmen zur Qualitätssicherung – wie eine Qualitätssteigerung der Leistungserbringung des Verfassungsschutzes unter Berücksichtigung des internationalen Kontexts – im Rahmen der Begutachtung grundsätzlich als zweckmäßig erachtet.

Zu einzelnen Maßnahmen des vorliegenden Entwurfs weist der RH aber auf folgende Aspekte hin:

1.1 Erforderliche Koordinations- und Kooperationsmaßnahmen – §§ 1, 6a, 8 und 14 des Entwurfs des Staatsschutz- und Nachrichtendienstgesetzes – SNG

§ 1 SNG sowie die übrigen Bestimmungen des Entwurfs beabsichtigen die Reorganisation des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung und dabei eine Aufgliederung in die Bereiche Staatsschutz (bisher „polizeilicher Staatsschutz“) und Nachrichtendienst. Der Staatsschutz soll den vorbeugenden Schutz vor Angriffen und sicherheits- und kriminalpolizeiliche Aufgaben im

Zusammenhang mit verfassungsgefährdenden Angriffen umfassen; der Nachrichtendienst andererseits die Gewinnung und Analyse von Informationen für Zwecke des Verfassungsschutzes.

In Bezug auf die in §§ 6a und 14 Abs. 1 SNG vorgesehenen Regelungen zum vorbeugenden Schutz vor verfassungsgefährdenden Angriffen wird festgehalten, dass im Einzelfall Maßnahmen mit Behörden und öffentlichen Einrichtungen, die mit dem Vollzug öffentlicher Aufgaben – insbesondere zum Zweck der Deradikalisierung, der Extremismusprävention oder der sozialen Integration von Menschen – betraut sind, erarbeitet und koordiniert werden können (Fallkonferenz Staatsschutz).

Dazu erachtet der RH die Einbindung der operativen Analysekapazitäten in die weiteren Fachbereiche des (bisherigen) Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung als zweckmäßig, da dies Ermittlern ein besseres Verständnis ermöglicht. Zur vorgeschlagenen Regelung hinsichtlich der „Gewinnung und Analyse von Information“ (§ 8 Abs. 1 SNG–Entwurf) weist der RH generell darauf hin, dass mögliche Mehrfachzuständigkeiten und Reibungsverluste sowie Parallelstrukturen vermieden werden sollten.

1.2 Good–Governance–Strukturen – § 1 Abs. 2a und § 2 SNG–Entwurf

Der Entwurf sieht die Einrichtung von Qualitätssicherungssystemen zur Bewertung von Gefährdungen und verbundenen Maßnahmen vor. Die Erläuterungen nennen dabei Organisationsteile für Risikomanagement, Schutz klassifizierter Informationen, Spionageabwehr, Qualitätsmanagement samt Auditierung sowie Rechtsangelegenheiten.

Die in § 2 SNG–Entwurf vorgesehene Einrichtung von Qualitätssicherungssystemen zur Bewertung von Gefährdungen und verbundenen Maßnahmen bewertet der RH im Sinne des Aufbaus und der Weiterentwicklung von Good–Governance–Strukturen (wie z.B. der Implementierung von Qualitätsstandards, Risikomanagement– und internen Kontrollsystemen) grundsätzlich positiv. Dies betrifft auch die in § 2 Abs. 2a SNG–Entwurf verankerte „Cooling off“–Phase für Leitungsfunktionen – dies insbesondere im Hinblick auf die mit der Tätigkeit verbundenen Erfordernisse an Integrität und zur Vermeidung von Unvereinbarkeiten.

1.3 Regelungen zu Nebenbeschäftigungen – § 2 Abs. 6 und 7 SNG–Entwurf

Der Entwurf sieht vor, dass dem Direktor, seinen Stellvertretern und den Leitern der für Staatsschutz zuständigen Organisationseinheiten der Landespolizeidirektionen jegliche Nebenbeschäftigung (ausgenommen im Bereich der Lehre) untersagt wird. Unentgeltliche Nebenbeschäftigungen können nur in Ausnahmefällen und nach Genehmigung durch die Dienstbehörde ausgeübt werden. Die weiteren Bediensteten dürfen Nebenbeschäftigungen¹ nur nach Genehmigung durch die Dienstbehörde ausüben, wobei – internationalen Standards entsprechend – vor der Entscheidung der Dienstbehörde eine Stellungnahme des Direktors einzuholen ist. Diese vorgeschlagenen Regelungen bewertet der RH vor dem Hintergrund seiner Empfehlungen im Bericht „Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien“, Reihe Bund 2017/8, TZ 13: Darin hatte nämlich der RH (damals dem Bundeskanzleramt) empfohlen, auf eine Änderung des Meldesystems zu einem Genehmigungssystem (zumindest) auf Bundesebene hinzuwirken. Vor diesem Hintergrund wird

¹ mit Ausnahme von Tätigkeiten im Bereich der Lehre

auch die – aus den Gründen des im Rahmen des Verfassungsschutzes bestehenden erhöhten Anforderungen an Integrität – getroffene Einschränkung auf wenige erlaubte Nebenbeschäftigungen für die oberste Führungsebene als Fortschritt gesehen.

Zudem weist der RH darauf hin, dass auch ein ausreichend präziser Compliance–Prozess in Ergänzung zu den gesetzlichen Regelungen notwendig ist – wie der RH etwa im Bericht „Korruptionspräventionssysteme in den Städten Graz, Innsbruck und Salzburg“, Reihe Salzburg 2020/5, TZ 14 bis 16, festgehalten hat.

1.4 Aufschub von Berichterstattung an die Staatsanwaltschaft – § 6 Abs. 4 SNG–Entwurf

Nach § 6 Abs. 4 SNG–Entwurf könnte eine Berichterstattung gemäß § 100 StPO längstens für sechs Monate aufgeschoben werden. Dies betrifft jene Fälle, bei denen ein Anfangsverdacht (§ 1 Abs. 3 StPO) hinsichtlich der Verwirklichung eines Vergehens besteht, die gleichzeitig jedoch keinen verfassungsgefährdenden Angriff gemäß § 6 Abs. 3 SNG–Entwurf darstellen.

Der RH weist kritisch darauf hin, dass eine bis zu sechs Monate aufschiebbare Berichterstattung den Empfehlungen des RH, das Zusammenwirken staatlicher Akteure und die ressortübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern und insbesondere den Informationsaustausch zwischen der Kriminalpolizei und der Staatsanwaltschaft zu optimieren, entgegensteht. Die Staatsanwaltschaften sollten demnach frühzeitig die Richtung der Ermittlungen festlegen und ihre Leitungs– und Lenkungsbefugnis aktiv wahrnehmen.

1.5 Unabhängige Kontrollkommission Verfassungsschutz – §§ 17a bis 17d SNG–Entwurf

Zu der im 4a. Hauptstück, §§ 17a bis 17d SNG–Entwurf, vorgesehenen „Unabhängigen Kontrollkommission Verfassungsschutz“ weist der RH darauf hin, dass sich die Kontrollaufgaben inhaltlich mit jenen des Rechtsschutzbeauftragten überschneiden. Dies betrifft auch die für die Mitglieder vorausgesetzten Kompetenzen mit jenen der Rechtsschutzkommission gemäß §§ 8 f BAK–G. Da damit Parallelstrukturen und erhöhter Koordinationsaufwand verbunden sein können, und im Hinblick darauf, dass der RH dem BMJ eine Ausweitung der Befugnisse der Rechtsschutzbeauftragten empfahl, um Mängel in Abläufen zu vermeiden, sollte bei der Einrichtung der Unabhängigen Kontrollkommission Verfassungsschutz der Aufbau von Parallelstrukturen vermieden werden.

1.6 Sicherstellung in Behörden und öffentlichen Dienststellen – § 112a StPO i.d.F.d. Entwurfs

Der Zweck von Sicherstellungen in Behörden und öffentlichen Dienststellen ist unter anderem die Sicherung von Beweismitteln (§ 110 Abs. 1 Z 1 StPO). Eine Sicherstellung kann auch im Rahmen einer Durchsuchung von Orten erfolgen, wobei zuvor die Annahme ausreicht, dass sich dort Gegenstände oder Spuren befinden, die sicherzustellen oder auszuwerten sind (§ 119 Abs. 1 StPO).

Nach der vorgeschlagenen Bestimmung soll künftig die Sicherstellung in Behörden und öffentlichen Dienststellen aber nur mehr dann zulässig sein, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Ersuchen um Amtshilfe (§ 76 Abs. 1 StPO) im Einzelfall den Zweck der Ermittlungen gefährden würde, weil sich das Ermittlungsverfahren gegen den zur Amtshilfe verpflichteten Organwalter richtet.

Die Erläuterungen verweisen dazu auf

- eine EntschlieÙung des NR vom 25. September 2019 (zur Sicherstellung, dass *„sensible nachrichtendienstliche Aufzeichnungen oder Datenträger im Falle des Widerspruchs eines Betroffenen auf geeignete Art und Weise gegen unbefugte Einsichtnahme oder Veränderung zu sichern und zu hinterlegen sind und die Entscheidung, ob die beschlagnahmten Aufzeichnungen oder Datenträger verwertet werden dürfen, von einem Gericht getroffen wird“*), sowie
- den MRV 37/27 vom 11. November 2020, der in Folge des Terroranschlags von Wien vom 3. November 2020 unter dem Punkt *„Mehr Effektivität der Ermittlungsmethoden und Zusammenarbeit der zuständigen Behörden“* u.a. den Schutz klassifizierter Informationen in Strafverfahren vorsieht.

Hierzu trifft der RH folgende (kritische) Feststellungen:

- Der vorgeschlagene § 112a StPO des Entwurfs beschränkt sich nicht nur auf *„sensible nachrichtendienstliche Aufzeichnungen“* oder *„klassifizierte Informationen“*, sondern umfasst alle schriftlichen Aufzeichnungen und Datenträger, die künftig mittels Ersuchen um Amtshilfe gemäß § 76 Abs. 1 StPO abverlangt werden müssten.²
- Zudem ist Amtshilfe dann zulässig, wenn die ersuchte Stelle zu den ersuchten Handlungen im Rahmen ihres Wirkungsbereichs befugt ist. Für die meisten öffentlichen Stellen ist jedoch kein den strafprozessualen Rechten gleichstehendes Sicherungsrecht oder Durchsuchungsrecht angezeigt und daher nicht vorgesehen. Konsequenterweise verfügen sie meist auch nicht über die fachliche Kompetenz der Strafverfolgungsbehörden – etwa im Hinblick auf Datenforensik –, die für Zwecke der Beweissicherung benötigt wird.
- Hinzu kommt der Umstand, dass durch die Erfassung auch von anderen durch Gesetz eingerichteten Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts Sicherstellungen für Zwecke des Strafverfahrens künftig auch bei gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern), Sozialversicherungsträgern und öffentlichen Schulen oder Krankenanstalten nur mehr im Ausnahmefall möglich sein sollen.
- Die Erläuterungen halten fest, dass *„Amtshilfe ... nur im Rahmen des gesetzmäßigen Wirkungsbereichs der beteiligten Organe gefordert und geleistet werden“* darf, und die *„... ersuchte Behörde ... die rechtliche Zulässigkeit der beantragten Handlung zu prüfen“* hat. Da letztlich *„zur Lösung von Konflikten zwischen Behörden ... generell keine Zwangsmittel vorgesehen“* sind, könnte dies in letzter Konsequenz zur staatsrechtlichen Verantwortlichkeit der Weisungsspitze führen, jedoch nicht dazu, dass die Organe der Strafrechtspflege an möglicherweise entlastende oder belastende schriftliche Aufzeichnungen oder Datenträger gelangen.

Zusammenfassend weist der RH aus rechtlichen Erwägungen kritisch darauf hin, dass die vorgeschlagene Regelung – zusätzlich zu den in § 112 StPO normierten Widerspruchsrechten – zu einem noch komplexeren Vollzug der strafprozessualen Maßnahmen betreffend die Auffindung und Sicherung von Beweismitteln führen kann. Da eine effektive Strafverfolgung gerade im öffentlichen

² Davon abgesehen sind nur jene Fälle, in denen sich das strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen den zur Amtshilfe verpflichteten Organwalter richtet.

Bereich sichergestellt werden sollte, stehen solche Regelungen, die im Ergebnis zu einer Einschränkung insbesondere von Korruptionsermittlungen führen könnten, dem entgegen.

Der RH regt daher an, § 112 StPO i.d.F. des Entwurfs insbesondere im Hinblick auf das Erfordernis effizienter Ermittlungsverfahren zur Beweissicherung auch im öffentlichen Bereich nochmals zu überdenken.

2. Zur fehlenden Darstellung der finanziellen Auswirkungen des vorliegenden Entwurfs

Der RH weist kritisch darauf hin, dass dem Entwurf entgegen § 17 Abs. 2 BHG 2013 keine der WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen angeschlossen ist. Aus dieser Darstellung soll insbesondere hervorgehen, wie hoch die finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens–, Finanzierungs– und Ergebnishaushalt im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten vier Finanzjahren zu beziffern sein werden und wie diese finanziellen Auswirkungen zu bedecken sind.

Mangels Darstellung der mit dem Entwurf verbundenen finanziellen Auswirkungen hält der RH fest, dass eine abschließende Beurteilung des vorliegenden Reformvorhabens „BVT neu“, welches den polizeilichen Nachrichtendienst und Staatsschutz nach Maßgabe internationaler Standards neu ausrichten soll, im Rahmen des Begutachtungsverfahrens nicht möglich ist.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:
Beatrix Pilat