

Stellungnahme der ARGE DATEN vom 5.5.2004 zum:

Entwurf einer SPG-Novelle 2004

[Bundesministerium für Inneres / GZ 95.012/1148-III/1/04]

Allgemeines zum vorliegenden Entwurf

Zusätzliche Überwachungsmaßnahmen von öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Einrichtungen können nur unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der Wirksamkeit der eingesetzten Methoden und Mittel gegenüber den Eingriffen in die Privatsphäre der Betroffenen beurteilt werden. Auch Reisefreiheit, öffentliche Meinungsäußerungen oder das unbeobachtete Treffen mit anderen Personen an bestimmten Orten fallen unter den Privatsphärebegriff und sind durch die Europäische Menschenrechtskonvention besonders geschützt.

Die Steigerung des 'Sicherheitsgefühls' oder andere Placebomaßnahmen zur Sicherheitspolitik, das Appellieren an niedere Instinkte und das Schüren der Emotionen in der Bevölkerung gegen abweichendes Verhalten und auffällige Personengruppen können keinesfalls die Grundlage der Rechtfertigung von Eingriffen in die Privatsphäre und in die informationelle Selbstbestimmung der Menschen darstellen.

Datenverwendungsermächtigung (Art. 1 Z10)

Die sehr allgemeine Ermächtigung zur Verwendung von Daten ist nicht notwendig, weil schon aufgrund der bestehenden Rechtslage Daten für bestimmte Zwecke verwendet werden dürfen. Den Rahmen für die Verwendung gibt dabei auch für die Sicherheitsbehörden das DSG 2000 vor. Anstelle dieser sehr allgemeinen und wenig aussagekräftigen Formulierung sollte versucht werden, bestehende und zukünftig geplante Datenanwendungen für die Betroffenen möglichst transparent zu gestalten und insbesondere die im DSG vorgesehene Wahrnehmung von Betroffenenrechten zu erleichtern.

Schutzzonen (Art. 1 Z13, 14)

Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Schaffung von sogenannten Schutzzonen erscheint aus mehreren Gründen als sehr bedenklich:

Der im Entwurf verwendete Begriff „Schutzzone“ ist unklar und wird widersprüchlich definiert. Nach §36a Abs. 1 können Orte, an denen Menschen in besonderem Ausmaß von strafbaren Handlungen (die nicht direkt gegen die betroffene Person gerichtet sein müssen) bedroht sind, zu Schutzzonen erklärt werden. Als Beispiel werden in der Folge Schulen, Kindergärten und Kindertagesheime angeführt. In den Erläuterungen wird dazu ausgeführt, dass auch Orte an denen sich besonders schutzwürdige Personen aufhalten als Schutzzone in Frage kommen. Eine Einschränkung auf solche Orte lässt sich allerdings aus dem Text des Entwurfs nicht ableiten.

Als Anlass für die Einrichtung von Schutzzonen werden strafbare Handlungen nach dem Strafgesetzbuch, dem Verbotsgesetz und nach dem Suchtmittelgesetz angeführt. Eine Einschränkung auf besondere Delikte erfolgt nicht. Diese sehr weite Formulierung eröffnet grundsätzlich die Möglichkeit an vielen Orten Schutzzonen einzurichten. So könnte jeder Geschäftsbesitzer argumentieren, dass sein Geschäftslokal bezüglich der Begehung von Eigentumsdelikten in besonderem Ausmaß bedroht ist. Auf diese Weise könnte vor allem in Städten durch die Überlappung von Schutzzonen bestimmten Personen das Betreten ganzer Bezirke verboten werden.

Nach dem Wortlaut des §36a Abs. 4 ist auch der Kreis der Personen, denen das Betreten von Schutzzonen verboten wird, sehr weit definiert. In Frage kommen alle jene Menschen, bei denen aufgrund „bestimmter Tatsachen“ anzunehmen ist, dass diese Straftaten begehen werden. In den Erläuterungen zum Entwurf wird dazu beispielhaft angeführt, dass eine Person bereits (mehrfach) strafbare Handlungen gegen ein bestimmtes Rechtsgut begangen hat. Die Tatsache, dass jemand in der Vergangenheit strafbare Handlungen begangen hat, lässt allerdings keinen Schluss auf das Verhalten eines Menschen in der Zukunft zu. Außerdem sind bereits im Kernbereich des Strafrechts besondere Maßnahmen für Täter vorgesehen, bei denen die Rückfallsgefahr zu groß ist (vgl. §23 StGB). Zusätzlich ist anzumerken, dass auf diese Weise nur Personen erfasst werden können, die bereits auffällig waren. Potenzielle Ersttäter würden so nicht berücksichtigt werden.

Im Entwurf ist kein Mechanismus vorgesehen, der es betroffenen Personen ermöglichen würde sich gegen ein ausgesprochenes Betretungsverbot zu wehren. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass auf berechnete Interessen Bedacht zu nehmen sei. Die Beweislast für ein solches berechtigtes Interesse liegt allerdings beim Betroffenen. Dass bei einer solchen u.U. sehr drastischen Maßnahme keine Rechtsbehelfe für Betroffene vorgesehen sind, erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht als äußerst bedenklich.

Eine Kontrolle der eingerichteten Schutzzonen ist nur mit massiven Eingriffen in die Privatsphäre aller Personen, die sich in einer Schutzzone befinden bzw. diese betreten wollen, möglich. In der vorgeschlagenen Z8 zum §35 Abs. 1 findet sich diesbezüglich eine allgemeine Ermächtigung die Identität von Personen festzustellen, um überprüfen zu können, ob sich ein Betroffener in einer Schutzzone befindet.

Von diesen Eingriffen in die Privatsphäre wären sowohl die Adressaten eines Betretungsverbots als auch alle anderen Bürger betroffen. Die präventive Verhängung eines Betretungsverbots greift aber auch in andere Grundrechte der davon betroffenen Personen ein. Insbesondere das Recht auf Freizügigkeit wird für die betroffenen Personen massiv eingeschränkt, ohne dass diesbezüglich eine Rechtfertigung für diesen Grundrechtseingriff vorliegt.

Im Hinblick auf eine wirkungsvolle Prävention von strafbaren Handlungen leistet das Schutzzonenkonzept keinen eigenständigen Beitrag. Eine wirksame Überwachung definierter Schutzzonen könnte nur mit einem entsprechend erhöhten Personaleinsatz bewerkstelligt werden. Wenn die finanziellen Mittel für die Verbrechensbekämpfung entsprechend erhöht würden, könnte eine wirkungsvollere Prävention wohl auch ohne Schutzzonen erreicht werden. Die Entwicklungen der letzten Zeit im Personalbereich der Sicherheitsbehörden lässt dies allerdings als unwahrscheinlich erscheinen. Insofern ist die vorgeschlagene Regelung unabhängig von allen anderen Bedenken verzichtbar.

Zusammenfassend ist die Idee präventiv einzelne Personen von bestimmten Orten fernhalten zu wollen, abzulehnen. Alle im Entwurf erwähnten strafbaren Handlungen können im Rahmen des geltenden Rechts verfolgt werden, wobei gerade im Strafrecht den geltenden Normen auch eine präventive Funktion zukommt. Im vorliegenden Entwurf kommt dagegen ganz offensichtlich ein – aus unserer Sicht unbegründetes – Misstrauen gegenüber den bestehenden Mechanismen der Strafverfolgung und -prävention zum Vorschein.

Videüberwachung (Art. 1 Z16, 18; Art. 2 Z1, 2)

Weltweit gilt das auffällige Beobachten von Menschen als aggressiver Akt und wird in vielen Ländern unter den Begriff 'Stalker' unter Strafdrohung gestellt. Selbst das Innenministerium hat dazu Anfang des Jahres eine Initiative zur Eindämmung des unerwünschten Beobachtens durch Dritte gestartet.

Die vorliegenden Überwachungspläne gehen eindeutig in Richtung des auffälligen Beobachtens und fallen daher grundsätzlich unter den 'Stalker'-Begriff. Auch wenn bei bestimmten Fällen geplant ist, die Videüberwachung anzukündigen und auch wenn davon ausgegangen werden muss, dass das Recht auf Selbstbestimmung im öffentlich zugänglichen Raum geringer ist, als etwa in der eigenen Wohnung, bestehen Grundrechtsinteressen. Selbst wenn nur geringfügige Eingriffe in diese Persönlichkeitsrechte vorliegen, muss die Frage der Verhältnismäßigkeit gestellt werden.

Selbst nach ausführlichen Recherchen und nach intensiver Befragung von 'informierten Vertretern' des Innenministeriums konnten keinerlei Hinweise ermittelt werden, dass die schon jetzt langjährig bestehenden polizeilichen Überwachungslösungen, zur Aufklärung von Verbrechen beitragen. Selbst der Beitrag bei der Aufklärung kleinerer Vergehen ist geringfügig und nicht wesentlich höher als die Aufklärungsquote durch beherzte ältere Damen, die Täter auf frischer Tat stellen. Auch der Beitrag der privaten Videoinstallationen zur Verbrechensaufklärung ist durch das Innenministerium nicht quantifizierbar und offenbar vernachlässigbar gering.

Andere Ziele, wie die Verbrechensvermeidung, Prävention oder Verhinderung von Straftaten werden ganz offensichtlich nicht erreicht, wie die Daten für 2003 zeigen, die mit 654.381 Delikten (+10,6%) besonders ein Ansteigen im Bereich der Kleinkriminalität zeigen.

Auf Grund der enormen Kosten, des hohen Verwaltungs- und Auswertungsaufwandes von Videoinstallationen und der relativen Unbeweglichkeit einer einmal erfolgten Installation, können Videüberwachungsmaßnahmen sowieso nur extrem punktuell stattfinden. Es muss daher befürchtet werden, dass damit Ressourcen fehlen werden, die flächendeckend für Österreich ein gleich hohes Sicherheitsniveau erreichen. Ein weiteres enormes Ansteigen der (Klein)Kriminalität in den überwachungsfreien Zonen ist damit absehbar.

Die geplanten zusätzlichen Überwachungs- und Aufzeichnungsrechte des Innenministeriums müssen als nicht zweckgerichtet und daher als unverhältnismäßige Eingriffe in das Privatleben der Menschen angesehen werden. Dies gilt besonders unter Bedachtnahme, dass Spanner-Interessen, Voyeurismus und das Beobachten anderer Leute bei vielen Menschen beliebt sind und daher Videüberwachung populär ist. Es wäre jedoch Aufgabe des Innenministeriums derartigen Emotionen gegenzusteuern und überzeugende flächendeckende Konzepte vorzulegen, die zu einem tatsächlichen Heben des Sicherheitsniveaus führen.

Schlussfolgerung

Der vorliegende Entwurf ermöglicht eine Reihe von Maßnahmen, die angeblich präventiven Charakter haben sollen, in der Realität allerdings nur einen vernachlässigbaren Beitrag zu mehr Sicherheit leisten werden. Zur Erreichung dieser Ziele werden allerdings erhebliche und teilweise sehr bedenkliche Eingriffe in die Grundrechte einzelner Personen vorgesehen. Das Grundprinzip der Verhältnismäßigkeit, das

üblicherweise bei Eingriffen in Grund- und Menschenrechte vorgesehen ist, wird im vorliegenden Entwurf in keinster Weise beachtet.

Weiters wären für eine wirkungsvolle Implementierung der vorgeschlagenen Maßnahmen enorme finanzielle Mittel notwendig, die in anderen Bereichen wesentlich sinnvoller verwendet werden könnten.

Die ARGE DATEN fordert deshalb die ersatzlose Streichung der Z 13-16, 18 und 20 des vorliegenden Entwurfs.