



Staatsschutzgesetz: Unkontrollierte Kontrolle und mangelnde Verhältnismäßigkeit Wer nichts zu verbergen hat, muss trotzdem einiges befürchten

Herbert Gnauer

Zur jüngeren Vorgeschichte: Im April 2015 wurde ein Ministerialentwurf zum Polizeilichen Staatsschutzgesetz (PStSG) sowie zur Novellierung des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG) vorgelegt, der heftige Kritik auf sich zog. Zahlreiche Institutionen meldeten schwere Bedenken an, darunter die 'Vereinigung der Österreichischen Richterinnen und Richter' sowie der Rechtsanwaltskammertag. Aber auch die Bischofskonferenz, die Evangelische Kirche, die Wirtschafts-, Ärzte- und Arbeiterkammer sahen sich zu warnenden Stellungnahmen veranlasst. Die verhältnismäßig wenigen positiven Stellungnahmen stammten ausschließlich von Regierungs- bzw. regierungsnahen Stellen [1]. Nur ein sehr geringer Teil der ebenso schwerwiegenden wie wohlbegründeten Einwände wurde damals berücksichtigt. Die meisten Problempunkte fanden sich in der nach Ende der Begutachtungsfrist ausgearbeiteten Regierungsvorlage unverändert wieder, einige sogar in verschärfter Form [2]. Entgegen

ursprünglicher Planung wurde die Vorlage aber nicht mehr vor der Sommerpause zur Beratung in den Innenausschuss des Nationalrates, geschweige denn zur Abstimmung ins Plenum gebracht. Offenbar war man sich seitens der Regierungsparteien doch nicht so sicher, einen großen Wurf getan zu haben.

Bei diesem status quo blieb es, bis die Regierungsparteien sich jüngst in Geheimverhandlungen hinter verschlossenen Türen auf einen ‚gesamtändernden Abänderungsantrag‘ einigten. Dieser wurde am Sonntag, den 29.11.2015 vormittags vor einer handverlesenen Schar von PressevertreterInnen überraschend aus dem Hut gezaubert. Der Coup gelang: Tatsächlich war in der Berichterstattung zunächst von entscheidenden Verbesserungen und gezogenen Giftzähnen die Rede. Entsprechend groß war die Ernüchterung, als die Neufassung des Antrags zwei Tage später, am 1. Dezember, dem Innenausschuss des Nationalrats vorgelegt wurde. Fast alle Änderungen entpuppten sich bei näherer Betrachtung als kosmetische Eingriffe von bestenfalls marginaler Bedeutung. Einige der kolportierten Verbesserungen waren im Text des Antrages gar nicht zu finden, wohingegen die Giftzähne weiterhin fest im Gebiss saßen. Wenig erstaunlich, dass es im Ausschuss, entgegen den Wünschen der Regierungsparteien, zu keiner Beschlussfassung kam. Vielmehr wurde vehement die Aufnahme längst überfälliger Verhandlungen eingefordert [3]. Ob diese, wie angestrebt, bis Ende Jänner 2016 zum Abschluss gebracht werden können, bleibt angesichts der vielen strittigen Punkte abzuwarten.

Als substanzielle Korrektur ist lediglich anzuerkennen, dass die geplante Neugründung von neun Landesämtern für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung zugunsten von Spezialeinheiten innerhalb der vorhandenen Landespolizeidirektionen unterbleiben soll. Anstelle der Neugründung von insgesamt zehn Geheimdiensten wird also ‚nur‘ noch ein einziger angestrebt. Denn als solcher wäre das bestehende Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) nach Inkrafttreten der beabsichtigten Gesetzesänderungen wohl zu bezeichnen.

Abermals hagelte es massive Kritik von so gut wie allen Seiten. Die Einwände sind mehr als berechtigt, sieht der neue Entwurf doch nach wie vor eine rigorose Beschneidung bürgerlicher Rechte und Freiheiten vor [4]. Unverändert soll etwa die richterliche Kontrolle von Überwachungsmaßnahmen in vielerlei Zusammenhängen ausgehebelt werden. An ihrer Stelle ist weiterhin die Begutachtung bzw. Genehmigung durch einen Rechtsschutzbeauftragten vorgesehen (geschlechtsneutrale Formulierung muss im Interesse korrekter Zitierung unterbleiben [5], [6]). Laut Neufassung des Antrags soll er sich nun mit seinen zwei Vertreterinnen abstimmen (Originalformulierung im Gegensatz zur personellen Besetzung ebenfalls männlich). Wohlgemerkt ‚soll‘, von einem Senat oder gar Einstimmigkeit steht nichts geschrieben. Die erweiterte Berichtspflicht gegenüber dem vertraulichen Unterausschuss des Innenausschusses ist im Vergleich mit der ursprünglichen Version als leichte Verbesserung zu sehen. Ebenso, bzw. noch mehr das Recht, jederzeit aktiv an selbiges Gremium heranzutreten. Und immerhin wurde festgelegt, dass eine/r der drei zumindest zehnjährige Erfahrung als Richter/in oder Staatsanwalt/anwältin vorweisen muss. Wer bei der Ernennung mitzureden hat, ist definiert, ebenso der Aufgabenbereich, Bestimmungen zum Ausleseverfahren fehlen hingegen [5], [6].

Von einer Beurteilung durch unabhängige RichterInnen ist die angestrebte Regelung weit entfernt. Dass der Rechtsschutzbeauftragte und seine Vertreterinnen zudem, zwar weisungsfrei, aber doch demselben Ministerium zugeordnet sind wie Polizei und BVT, just jene Behörden also, deren Arbeit sie kontrollieren sollen, macht den Eindruck nicht besser. Auch die Zusicherung, den Rechtsschutzbeauftragten und seine Vertreterinnen in räumliche Distanz der Generaldirektion für öffentliche Sicherheit zu übersiedeln, ändert daran nicht das Geringste. Besonders verwunderlich scheint in diesem Zusammenhang, dass im Fall des Bankgeheimnisses die richterliche Kontrolle bei Kontenöffnungen beibehalten wurde [7], [8]. Hier wurde zwar die Einführung eines Rechtsschutzbeauftragten erwogen, aber nach einiger Diskussion wieder

verworfen. Sollte der Staatsschutz als vergleichsweise weniger sensible Materie eingestuft sein?

Die Liste von Straftaten, in deren Zusammenhang künftig erweiterte Befugnisse bei der Observierung von Einzelpersonen gelten sollen, ist unverändert lang. Um die 100 sind es, darunter auch minder bis gar nicht Bedrohliches wie die Herabwürdigung staatlicher Symbole. Rund 40 davon werden relevant, sobald sie in Zusammenhang mit religiösen oder ideologischen Motiven stehen. Hier war im ursprünglichen Text anstelle von ‚ideologisch‘ das Synonym ‚weltanschaulich‘ zu lesen. In jedem Fall höchst weit gefasste Begriffe, die viel Raum für Interpretationen lassen. Wird seitens der Sicherheitsbehörden ein solcher Zusammenhang auch nur vermutet, treten augenblicklich die erweiterten Befugnisse in Kraft. Davon können auch sogenannte ‚Kontakt- oder Begleitpersonen‘ betroffen sein. Menschen also, die selbst in keinerlei direktem Zusammenhang zur eigentlichen Straftat stehen. Dass hier zumindest Nachschärfungen nötig sind, musste selbst der vehemente Verteidiger des Antrages Werner Amon (Sicherheitssprecher der ÖVP) im STANDARD-Streitgespräch mit Peter Pilz (Sicherheitssprecher der Grünen) einräumen [9]. Leider wurde dieser Einsicht im überarbeiteten Entwurf nicht Rechnung getragen.

Auch der Einsatz sogenannter Vertrauenspersonen, d. h. der jeweils observierten Szene zugehörige Personen, die den Sicherheitsbehörden gegen Bezahlung Informationen verschaffen sollen, steht nach wie vor auf der Wunschliste. Er wurde zwar aus dem Begutachtungsentwurf des polizeilichen Staatsschutzgesetzes entfernt, aber nur, um gleichzeitig Eingang ins Sicherheitspolizeigesetz zu finden [3]. Eine Art legislatives Hütchenspiel, möglicherweise zwecks Überprüfung der allgemeinen Aufmerksamkeit. Dieses Vorhaben findet sich auch im überarbeiteten Antrag wieder und ist, gelinde gesagt, stark umstritten. Nicht nur wird der Wert solcherart gewonnener Erkenntnisse in Abrede gestellt, viele blicken auch besorgt nach Deutschland, wo der Einsatz ebensolcher Mittel die NSU-Affäre [10] nach sich zog und für erhebliche Erschütterungen sorgte.

Der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages [11] muss wohl als warnendes Beispiel gelten.

Herzstück der Gesetzesvorlage ist jedoch eine zentrale Datenbank, in die man aus oben genannten, mitunter nichtigen Gründen geraten kann. Schon ein einmaliger Kontakt mit einer Person, bei der bloßer Verdacht besteht, dass sie in absehbarer Zeit eventuell in einen verfassungsgefährdenden Angriff verwickelt sein könnte, kann genügen. Ein E-Mail, ein Telefonat zur falschen Zeit am falschen Ort, unbedachtes Akzeptieren einer Freundschaftsanfrage auf Facebook, eine schier endlose Reihe von Möglichkeiten führt zur Erfassung. Die Daten können bis zu 6 Jahre gespeichert bleiben, also exakt zwölfmal länger als bei der im Juni 2014 (vom Europäischen Gerichtshof ebenso wie dem österreichischen Verfassungsgerichtshof) für grundrechtswidrig befundenen Vorratsdatenspeicherung. Zugriffe seitens ermittelnder BeamtInnen werden hingegen nur für die Dauer von 3 Jahren vermerkt. Diese Diskrepanz erkläre sich, wer mag. Dafür ist ein weitgehend unregelter Austausch, auch und vor allem mit ausländischen Sicherheitsbehörden vorgesehen.

Spätestens an diesem Punkt sind die Daten österreichischem Recht entschlüpft, de facto ebenso wie de jure. Denn fortan unterliegen sie den Bestimmungen der jeweiligen Zielländer ihrer Wanderung, wo meist weit weniger strenge Regelungen gelten, wie z. B. in Frankreich, England oder den USA. Letztlich wird hier nationale Gesetzgebung ad absurdum geführt, vielleicht nicht auf eleganteste Weise, aber sehr effektiv. Ein geradezu unüberschaubares Feld völlig legaler Auswertungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten tut sich auf, von der quasi ins Unendliche vervielfachten Gefahr missbräuchlicher Verwendung ganz zu schweigen. Ein matter Trost, dass Personen, denen solches widerfährt, nach Abschluss der Ermittlungen, also u. U. Jahre später, davon in Kenntnis gesetzt werden müssen. Wo überall sich ihre Daten dann befinden, wird ihnen niemand sagen können. Ebenso wenig, was mit ihnen zwischenzeitlich geschah und naturgemäß am allerwenigsten, was künftig noch geschehen wird. Weder können Daten jemals zurückgerufen

werden, noch ist ein Löschen sicherzustellen, so veraltet, überholt und falsch sie auch sein mögen. Dabei ist es gleichgültig, ob die Eingabe legal, illegal oder bloß irrtümlich erfolgte.

Die Daten sollen zwar zielgerichteter erfasst werden als bei der wegen unverhältnismäßiger Pauschalverdächtigung außer Kraft gesetzten Vorratsdatenspeicherung. Dafür handelt es sich nicht bloß um sogenannte Verkehrsdaten, die Auskunft geben, wer wann mit wem Kontakt hatte, sondern auch um Inhalte aller Art. Besagte Vorratsdatenspeicherung wurde übrigens zwischen 1. April 2012 und 31. März 2014, also fast während des gesamten Zeitraums ihrer Gültigkeit, kein einziges Mal in Verbindung mit terroristischen Delikten eingesetzt (für die wenigen Wochen bis zu ihrer Außerkraftsetzung am 27. Juni 2014 sind keine Angaben veröffentlicht). Sehr wohl aber wurde im Zusammenhang mit völlig anderen Tatbeständen zugegriffen: Spitzenreiter war Diebstahl, gefolgt von Drogendelikten, Raub, Stalking, Betrug und gefährlicher Drohung. Auch in Verbindung mit Urkundenfälschung, Urkundenunterdrückung, Abgabenhinterziehung oder verbotener Herstellung von Tabakwaren wurden Vorratsdaten abgefragt [16], [17], [18]. Alles kriminelle Handlungen, gewiss, aber doch sehr weit von Terrorismus, und in den allermeisten Fällen auch weit von organisierter Kriminalität entfernt – jenen beiden Deliktgruppen also, für die das Mittel der Vorratsdatenspeicherung eigentlich gedacht war.

Ganz zweifellos befinden wir uns inmitten eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandlungsprozesses, der nicht zuletzt technologisch bedingt und schon daher unumkehrbar ist. Bereits jetzt sind mehr oder minder sämtliche Lebensbereiche erfasst. Alle Prognosen künftiger Entwicklungen sind reine Spekulation. Längst gehören Begriffe wie Big Data [12] zum Alltagswortschatz. Selbst Boulevardmedien thematisieren den Vormarsch von Algorithmen [13], vielerorts werden besorgte Debatten zur technologischen Singularität [14] geführt. Alles kein Grund zur Panik, wohl aber Anlass genug, sämtliche Schritte in diesem Zusammenhang mit äußerster Sorgfalt zu überdenken. Im Fall der gegenständlichen Regierungsvorlage hieße das wohl zunächst, den

breiten, demokratischen Diskurs nachzuholen. Es wurde zwar vielfach beteuert, die politischen Partner seien ohnedies ausreichend eingebunden gewesen, indes wollte das aber keiner der anlässlich einer vom AKVorrat veranstalteten Podiumsdiskussion anwesenden Nationalratsabgeordneten bestätigen [15]. Es wird also Zeit für die Arbeit in den parlamentarischen Ausschüssen unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen nötig sein.

Die wichtigste Entscheidungsgrundlage wäre allerdings erst noch zu schaffen: Denn noch nie wurde erhoben, was schon bisher eingeführte Anti-Terror-Gesetze und Überwachungsmaßnahmen eigentlich bewirkt haben. Sooft in den letzten Jahren Sicherheitsbedrohungen wahrgenommen oder gar Attentate verübt wurden, fast immer waren Verschärfung von Überwachungsmaßnahmen und Einschränkung bürgerlicher Rechte die reflexhafte Folge. Der Gedanke, mit vorübergehender Aufgabe von Freiheiten drohender Gefahr vorzubeugen ist verständlich, scheint sich aber in der Praxis nicht zu bewahrheiten: Brächte mehr Überwachung automatisch ein Mehr an Sicherheit, wären England und Frankreich die sichersten Länder der Welt. Denn dort waren Polizei und Geheimdienste bereits lange vor den jüngsten Anschlägen in Paris mit den im europäischen Vergleich umfassendsten Befugnissen und enormem Ermessensspielraum ausgestattet. Gleichzeitig wurden richterliche Kontrollmechanismen weitgehend ausgeschaltet, Bürgerrechte drastisch reduziert. Das Datenaufkommen war dementsprechend hoch, der Nutzen leider auf tragische Weise gering.

Über den Wert von Überwachungsmaßnahmen herrscht alles andere als Einigkeit. Nicht wenige ExpertInnen meinen, die bereits geltenden Regelungen zu Datenerfassung und Verarbeitung seien völlig ausreichend und fordern statt erhöhter Quantität eine Verbesserung der Qualität von Auswertung und internationaler Vernetzung. Die Ansicht, dass Justiz und Polizei schon jetzt mit hinreichenden Kompetenzen ausgestattet sind, vertrat unter anderem der Präsident der Österreichischen Rechtsanwaltskammer, Rupert Wolff, in der ZIB 2 am Montag, den 23.11.2015. Internationale Zusammenarbeit ist (nicht nur) in

Zusammenhang mit Terrorismus-Bekämpfung zweifellos sinnvoll und notwendig, bedarf aber ebenso selbstverständlich klarer Regelungen innerhalb der bestehenden demokratischen Grundordnung. An ihr ist jede Verhältnismäßigkeit zu messen.

Wir sehen uns vor zahlreichen Herausforderungen mit enormer Tragweite, denn was in unseren Tagen beschlossen wird, bleibt als Weichenstellung erhalten und dauerhaft wirksam. Wie schon gesagt, können weder im Umlauf befindliche Daten, noch verbreitete Technologien zurückbeordert und aus dem Verkehr gezogen werden. Umso dringlicher erscheint eine Bewertung bisheriger Maßnahmen als Voraussetzung anstehender Entscheidungen. Aus diesem Grund hat der AKVorrat im Projekt HEAT einen wissenschaftlich fundierten Handlungskatalog zur Evaluierung von Anti-Terror-Gesetzen ausgearbeitet, der in den nächsten Wochen präsentiert wird [16].

Vor diesem Hintergrund scheint es mehr als fraglich, ob die geplante Ausweitung sicherheitsbehördlicher Befugnisse in ihrer vorliegenden Form ausreichend durchdacht ist. Konkret soll das als polizeiliche Behörde konzipierte Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) mit den Befugnissen und dem Instrumentarium eines Geheimdienstes ausgestattet werden. Sehr weitgehenden Rechten stehen äußerst eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten gegenüber. So wichtig Zusammenarbeit von polizeilichen und geheimdienstlichen Stellen auch sein mag, die Vermengung ihrer Tätigkeiten birgt immense Gefahren, vor denen nicht eindringlich genug gewarnt werden kann. So ist etwa eine Potenzierung der vorhandenen negativen Tendenzen zu befürchten.

In der Tat ist Geheimdiensten wie auch geheimdienstähnlichen Institutionen ein gewisser Hang zu stillschweigender, bisweilen ins Extreme ausufernder Erweiterung eigener Handlungsbemächtigung, Einschränkung von Transparenz und Verhinderung von Kontrolle kaum abzusprechen. Selbst wer Edward Snowdens [19] Enthüllungen kritisch beurteilt, muss doch zugestehen, dass die bisher im NSA-Ausschuss des Deutschen Bundestages [20] gewonnenen Erkenntnisse nicht vom Tisch

zu wischen sind. Ein Ausschuss der, nebstbei bemerkt, auch hierzulande einiges zutage fördern könnte.

Gerade unter dem schockierenden Eindruck der grausamen Attentate in Paris gilt es, kühlen Kopf zu bewahren. Angst ist ein schlechter Ratgeber und darf nicht als Entscheidungsgrundlage dienen. Die scheinbar naheliegendsten Lösungen sind in diesem Zusammenhang selten die besten. Wer vorgibt, einfache Wege aus komplexen Situationen zu kennen, irrt oder lügt. Erhöhte Sicherheit ist nicht im Tausch gegen Grundrechte zu erreichen. Die Idee, mithilfe digitaler Überwachungstechnologien zuverlässige Prävention auf Knopfdruck zu ermöglichen, ist eine Illusion. Precrime stellt in jedem Fall eine drastische Form der Vorverurteilung dar und würde unser Rechtsgefüge sprengen. Unsere Stärke kann nur in der Offenheit unserer Gesellschaft, in der Beibehaltung von Errungenschaften wie Bürgerrechten und -freiheiten liegen. Werden sie aufgegeben, welche Werte bleiben dann noch zu verteidigen?

Herbert Gnauer

Arbeitskreis Vorratsdaten Österreich

AKVorrat <https://www.akvorrat.at>

Weblinks (letzter Zugriff: 17.12.2015)

[1] https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00110/index.shtml

[2] https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/II/I_00763/index.shtml

[3] https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2015/PK1364/index.shtml

[4] https://akvorrat.at/sites/default/files/AKVorrat_PStSG_Stellungnahme_RV.pdf

[5] http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Rechtsschutzbeauftragter/rechtsgrundl/start.aspx

- [6] http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Rechtsschutzbeauftragter/aufgaben/start.aspx
- [7] <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/module?genetics.am=Content&p.contentid=10007.166793>
- [8] https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2015_I_116/BGBLA_2015_I_116.pdf
- [9] <http://derstandard.at/2000026128685/Streitgespraech-Eine-Bankrotterklaerung-fuer-jeden-Geheimdienst>
- [10] https://de.wikipedia.org/wiki/Nationalsozialistischer_Untergrund
- [11] <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/ua/2untersuchungsausschuss/index.html>
- [12] https://de.wikipedia.org/wiki/Big_Data
- [13] <http://www.krone.at/Das-freie-Wort/Titel-Story-469871>
- [14] https://de.wikipedia.org/wiki/Technologische_Singularit%C3%A4t
- [15] <https://akvorrat.at/node/119>
- [16] <https://akvorrat.at/tags/heat>
- [17] https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/J/J_14705/index.shtml
- [18] https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/J/J_01292/index.shtml
- [19] <http://derstandard.at/1395364341022/Wegen-welcher-Delikte-Oesterreich-bisher-auf-Vorratsdaten-zugreift>
- [20] https://de.wikipedia.org/wiki/Edward_Snowden
- [21] <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/ua/1untersuchungsausschuss>