

Konrad LACHMAYER

## Die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden. Zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit\*

### Inhaltsübersicht

I.	Einleitung.....	182
II.	SNG BVG, SNG und SNAV.....	183
III.	Top Down: Verfassungsrechtliche Dimensionen .....	185
A.	Die Landespolizeidirektion (LPD) .....	185
B.	Zur „Bundespolizeidirektionsfunktion“ der Landespolizeidirektion .....	185
1.	Die Konstruktion des Art 78c B-VG .....	185
2.	Bedingungen der Bestimmung .....	186
3.	Gebiet EINER Gemeinde .....	186
4.	Sicherheitsbehörde erster Instanz .....	187
C.	Wachkörper & Weiteres.....	188
IV.	Bottom Up: Struktur der Sicherheitsbehörden .....	189
A.	Die personelle Erneuerung der Landespolizeidirektion .....	189
1.	Der Landespolizeidirektor.....	189
2.	Die fachliche Seite.....	190
3.	Personalerneuerung.....	190
B.	Die interne Wiederherstellung der Bundespolizeidirektion .....	191
C.	Die Auflösung des Landespolizeikommandos .....	194
V.	Upside Down: Die Wachkörper-Dimension .....	197
A.	Die polizeiliche Gewaltenteilung.....	197
B.	Der Entwicklungszusammenhang .....	198
C.	Die Neukonzeption .....	200
VI.	Ausblick .....	202
A.	Zeitliche Perspektive: Gleichschaltung der Polizeistrukturen .....	202
B.	Exkurs: Zur Übergangsproblematik des innerbehördlichen Instanzenzuges .....	203
C.	Funktionale Perspektive: Nachrichtendienste im strukturellen Schatten .....	204
D.	Räumliche Perspektive: Europäische Polizeiorganisationsstrukturen .....	205

---

\* Dank gilt *Harald Eberhard* und *Thomas Schindler* für Durchsicht und kritische Anmerkungen.

## I. Einleitung

Die polizeirechtlichen Dynamiken stehen vor allem bei Befugniserweiterungen im Blickwinkel rechtlicher und medialer Analyse;<sup>1</sup> die organisatorischen Änderungen im Polizeirecht der letzten 20 Jahre veränderten die polizeilichen Strukturen nicht weniger intensiv. Eine prägnante Zusammenfassung der Entwicklung geben die Mat zur Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden: „Eines der Kernprojekte der Strategie INNEN.SICHER 2010<sup>2</sup> des Bundesministeriums für Inneres ist die Weiterentwicklung der sicherheitsbehördlichen Strukturen. Damit soll nach der Schaffung des Bundesamtes für Verfassungsschutz, der Schaffung des Bundeskriminalamtes<sup>3</sup> und der Zusammenlegung spezifischer Sondertätigkeiten zum Einsatzkommando Cobra im Jahr 2002, der Reform des Bundesministeriums für Inneres als Zentralstelle und der Gründung der Sicherheitsakademie in den Jahren 2002/2003<sup>4</sup>, der Eingliederung der Zollwache und der Übernahme der Restaufgaben der Grenzkontrolle in den Jahren 2004/2005, der Zusammenführung der Wachkörper Bundesgendarmerie, Bundessicherheitswachekorps und Kriminalbeamtenkorps in einem einheitlichen Wachkörper Bundespolizei im Jahr 2005<sup>5</sup>, der Schaffung des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung im Jahr 2009<sup>6</sup> und der Neustrukturierung der Schengen-Ausgleichsmaßnahmen in den Jahren 2008 bis 2011 ein weiterer Reformschritt gesetzt werden.“<sup>7</sup>

Das Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungspaket 2012 kann als vorläufiger Höhepunkt dieser Organisationsreformen angesehen werden.<sup>8</sup> *Keplinger/Zirmsack* sprechen von der „inhaltlich größte[n] Polizeireform seit Jahren, vielleicht sogar seit Bestehen von spezialisierten Polizeibehörden“.<sup>9</sup> Auf der Systemlogik polizeilichen Effizienz- und Effektivitätsdenkens basierend, entstehen durch die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden neue rechtsstaatliche Fragestellungen. Diesen soll im Rahmen des vorliegenden Beitrages nachgegangen werden.

---

1 Siehe zuletzt zur SPG-Novelle 2011 etwa *Huber-Lintner*, SPG-Novelle 2011, SIAK-Journal 3/2012, 36; *Kretschmann*, Das Wuchern der Gefahr, *juridikum* 2012, 320; <oliverscheiber.blogspot.co.at/2012/02/das-trojanische-pferd.html> (15.3.2013); <derstandard.at/1317019821876/Sicherheitspolizeigesetz-OeJC-kritisiert-SPG-Novelle-und-geplante-Beschaenkungen-des-Journalismus> (15.3.2013).

2 Siehe dazu <www.innensicher.at>.

3 BGBl I 2002/22.

4 BGBl I 2002/104.

5 SPG-Nov 2005, BGBl I 2004/151.

6 BGBl I 2009/72.

7 RV 1679 BlgNR, 24. GP, 2.

8 Bestehend auf dem BVG Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung 2012, BGBl I 2012/49, dem Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungs-Gesetz – SNG, BGBl I 2012/50 sowie der Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungs-Anpassungsverordnung – SNAV, BGBl II 2012/287.

9 *Keplinger/Zirmsack*, Die Polizeireform 2012, SIAK-Journal 4/2012, 4 (4).

## II. SNG BVG, SNG und SNAV<sup>10</sup>

In Hinblick auf die Ankündigung der Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden kann mit *Szymanski* vom „Blitz aus heiterem Himmel“ gesprochen werden: „Ohne jegliche öffentliche Vorankündigung traten die Bundesministerin für Inneres und der Staatssekretär für Koordination am 17. November 2011 in Begleitung der Sicherheitssprecher der beiden Regierungsparteien vor die Medien und kündigten als ‚weiteren großen Reformschritt im Bereich der inneren Sicherheit‘ die Abschaffung der Bundespolizei- und Sicherheitsdirektionen an. [...] Auch bei diesem Projekt war die öffentliche Kommunikation vom ‚Reiz der großen Zahl‘ beherrscht: An die Stelle von bisher 31 BehördenleiterInnen würden nunmehr 9 LandespolizeidirektorInnen treten.“<sup>11</sup>

Als die wesentlichen Änderungen durch die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden fassen *Keplinger/Zirnsack* folgende Elemente zusammen:

- „Bundesländerweise Zusammenführung von Sicherheitsdirektion, Bundespolizeidirektion(en) und Landespolizeikommando in einer Landespolizeidirektion,
- Schaffung der monokratisch organisierten Landespolizeidirektionen,
- (Legal-)Definition des Wachkörpers Bundespolizei,
- unterstellte Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes nur mehr im Bereich der Bezirksverwaltungsbehörden,
- einfachgesetzliche Regelung, in welchen Gebieten die Landespolizeidirektionen auch Sicherheitsbehörden erster Instanz sind.“<sup>12</sup>

Bevor eine kritische Analyse dieser Elemente erfolgt, ist auf das Hauptargument der politischen Rhetorik der Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden einzugehen: die wirtschaftliche Effizienz. Die Mat spiegeln diesen Gedanken deutlich wider: „Durch die damit verbundene Reduzierung der sicherheitsbehördlichen Organisationseinheiten von 31 auf 9 sollen die sicherheitsbehördlichen Strukturen schlanker und effizienter gestaltet werden. Die monokratische Organisation der Landespolizeidirektionen gewährleistet eine einheitliche Führung dieser Behörde und schafft dadurch die Grundlage für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Rahmen der Haushaltsrechtsreform ab 2013.“<sup>13</sup> Des Weiteren ist von „Verschlankung der Führungsstrukturen“<sup>14</sup>, „Erzielung von Syn-

10 So die Abkürzungen der Gesetze bzw der VO (siehe zu diesen bereits FN 8). Zu den Langtiteln auch iZm dem FNG (Fremdenbehördenneustrukturierungsgesetz, BGBl I 2012/87) meinte *Szymanski*: „Alle drei Gesetzeswerke wurden mit Namen bedacht, die ebenso lang und kompliziert wie wenig aussagekräftig sind.“ *Szymanski*, Die Verwaltungsreform 2012 und ihre Auswirkungen im Fremdenrecht, *migraLex* 2012, 107 (107). Auf die Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungs-Anpassungsverordnung – SNAV wird in weiterer Folge nicht weiter eingegangen.

11 *Szymanski*, *migraLex* 2012, 107 (108).

12 *Keplinger/Zirnsack*, *SIK-Journal* 4/2012, 4 (10).

13 RV 1679 BlgNR, 24. GP, 2.

14 RV 1726 BlgNR, 24. GP, 1: „Ziele der Reform sind die Verschlankung der Führungsstrukturen der bundesunmittelbaren Sicherheitsbehörden und Landespolizeikommanden, Erzielung von Synergieeffekten insbesondere in den Supportbereichen und die Schaffung bestmöglicher Voraussetzungen für die Umsetzung der Haushaltsrechtsreform (z.B. Konzentration der Ressourcen- und Ergebnisverantwortung; Reduktion von geplanten 30 Detailbudgets 2. Ebene auf 9 Detailbudgets 2. Ebene).“

ergieffekten<sup>15</sup> und Zusammenführung von Organisationsteilen<sup>16</sup> die Rede. Den Einsparungen in der Höhe von € 8-10 Mio<sup>17</sup> stehen € 3,5 Mio etwa „für soziale Abfederungsmaßnahmen bei Funktionsträgern sowie für infrastrukturelle Sofortmaßnahmen“<sup>18</sup> gegenüber. Es wird in der vorgenommenen Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden wirtschaftliche Effizienz mit polizeilichem Effektivitätsdenken gepaart.

Wie sich noch zeigen wird, ist die Reform zum einen kleiner als sie scheint, aber auch größer als es auf den ersten Blick wirkt.<sup>19</sup> Die Zusammenlegung der Sicherheitsdirektionen (SD) mit den Bundespolizeidirektionen (BPD) erfolgte nur halbherzig und schafft nicht die große Reform, die sie vorgibt zu sein.<sup>20</sup> In Hinblick auf die Bezirksverwaltungsbehörden (BVB) kommt es zu keinen Änderungen.<sup>21</sup> Hingegen bedeutet die Zusammenlegung des Landespolizeikommandos mit der fusionierten Sicherheitsbehörde „Landespolizeidirektion“ eine signifikante rechtsstaatliche Änderung, die nicht übersehen werden sollte.<sup>22</sup>

---

15 Ebenda.

16 RV 1726 BlgNR, 24. GP, 3: „So sollen im Zuge der Reform die bei den Behörden (SID, BPD) und Kommanden (LPK) derzeit an unterschiedlichen Örtlichkeiten situierten administrativen (Personal, Logistik, Budget und dgl.) und operativen Organisationsteile (zB Kriminal- und Sicherheitspolizeiliche Abteilungen der SID und BPD mit dem Landeskriminalamt der LPK) organisatorisch und räumlich zusammengeführt werden, um möglichst hohe prozesstechnische Synergieeffekte erzielen zu können.“

17 AB 1757 BlgNR, 24. GP, 2: „Mittelfristig sind bis zum Jahr 2016 im Bereich der Personalkostenentwicklung der Landespolizeidirektionen einerseits durch eine Reduktion von Behördenleitern und andererseits durch die Zusammenführung sämtlicher Supportbereiche (insbesondere in Personal-, Logistik- und Infrastrukturanangelegenheiten) Synergieeffekte im Ausmaß von € 8 bis 10 Mio. zu erwarten.“

18 AB 1757 BlgNR, 24. GP, 2: „Die Durchführung dieser fundamentalen Strukturänderung bedingt in der Umsetzungsphase Mehrausgaben, insbesondere für soziale Abfederungsmaßnahmen bei Funktionsträgern sowie für infrastrukturelle Sofortmaßnahmen in Höhe von rund € 1,5 Mio. im Jahr 2012 und rund € 2 Mio. im Jahr 2013“.

19 Der Kerninhalt der Reform wird in RV 1726 BlgNR, 24. GP, 5 wie folgt zusammengefasst: „Die vorgeschlagenen Änderungen tragen dem Umstand Rechnung, dass die Aufgaben und Funktionen der Sicherheitsdirektion eines Bundeslandes mit denen des Landespolizeikommandos und der Bundespolizeidirektion/en zusammengeführt und künftig von der neu einzurichtenden Sicherheitsbehörde „Landespolizeidirektion“ wahrgenommen werden sollen. Die Funktion des Sicherheitsdirektors fällt dabei dem Landespolizeidirektor zu.“

20 Siehe dazu unter „IV.B. Die interne Wiederherstellung der Bundespolizeidirektion“.

21 RV 1726 BlgNR, 24. GP, 7: „Hinsichtlich der Bezirksverwaltungsbehörden wird es zu keinerlei organisatorischen, funktionellen oder sachlichen Änderungen kommen. Sie werden wie bisher außerhalb des örtlichen Wirkungsbereiches einer gemäß § 8 als Sicherheitsbehörde erster Instanz fungierenden Landespolizeidirektion (§ 8) Sicherheitsbehörde erster Instanz sein und gemeinsam mit den ihnen unterstellten Bezirkspolizeikommanden und deren Polizeiinspektionen die Sicherheitsverwaltung besorgen. Der Exekutivdienst für die Bezirksverwaltungsbehörde soll wie bisher durch die ihnen unterstellten Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes versehen werden (siehe Abs. 1 und 2).“

22 Siehe dazu unter „V. Upside Down: Die Wachkörper-Dimension“.

### III. Top Down: Verfassungsrechtliche Dimensionen

#### A. Die Landespolizeidirektion (LPD)

Die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden ist in eine Neufassung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eingebettet. Das BVG Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung 2012 (SNG BVG)<sup>23</sup> soll die verfassungsgesetzliche Ausgangsbasis für die einfachgesetzliche Umsetzung schaffen. Das Zusammenspiel zwischen dem SNG BVG und dem Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungsgesetz (SNG) ist nicht immer zwingend. In einem ersten Schritt sind die zentralen Änderungen auf verfassungsrechtlicher Ebene zu analysieren, bevor das Zusammenspiel zwischen Verfassungsrecht und neuem einfachgesetzlichen Sicherheitspolizeirecht erörtert werden kann<sup>24</sup>.

Art 78a B-VG spiegelt die neue Struktur der Sicherheitsbehörden wider. Dem BMI als obersten Sicherheitsbehörde sind die neuen neun Landespolizeidirektionen und diesen wiederum die BVB als Sicherheitsbehörden nachgeordnet. Auf Ebene des Art 78a B-VG wurden die Sicherheitsdirektionen in Landespolizeidirektionen umbenannt und die Bundespolizeidirektionen aufgelöst bzw die Sicherheitsdirektion mit der Landespolizeidirektion verschmolzen. Auf dieser ersten, oberflächlichen Ebene der Betrachtung lässt sich auch die Einsparung schnell erklären. Es spiegelt jedenfalls die Straffung der Polizeibehörden wider. Die Änderung des Art 78b B-VG vollzieht die in Art 78a B-VG vorgenommene Änderung sprachlich nach. Die alte Legalfiktion („Für Wien ist die Bundespolizeidirektion zugleich Sicherheitsdirektion, der Polizeipräsident auch Sicherheitsdirektor.“ [Art 78b zweiter Satz B-VG alt]) wurde für ganz Österreich Realität; die Bundespolizeidirektion (BPD) ist in der Landespolizeidirektion aufgegangen. Verfassungsgesetzlich ist allerdings der Sitz der LPD in der jeweiligen Landeshauptstadt nicht zwingend.<sup>25</sup>

Sprachlich erscheint die Bezeichnung als Landespolizeidirektion nicht glücklich, erweckt die Formulierung „Landes...“ den Eindruck einer organisatorischen Landesbehörde. Dieser Name verschleiert die organisatorische Bundesbehörde und bringt auch die unmittelbare Bundesverwaltung nicht zum Ausdruck.<sup>26</sup>

#### B. Zur „Bundespolizeidirektionsfunktion“ der Landespolizeidirektion

##### 1. Die Konstruktion des Art 78c B-VG

Aufgrund der Auflösung der BPDs hätte sich Art 78c B-VG alt im Grunde erübrigt. An dieser Stelle wird nun eine neue Bestimmung eingefügt, die die Reform wiederum reduziert. Es werden zwar im Rahmen der Behördenstruktur die BPDs aufgelöst, im Rahmen der neuen Struktur sollen aber nicht die nachgeordneten

23 BGBl I 2012/49.

24 Siehe dazu unter „IV. Bottom Up: Struktur der Sicherheitsbehörden“.

25 Siehe dazu aber einfachgesetzlich § 7 SPG.

26 Textnahe findet sich in der Verfassung das scheinbar ähnliche Bsp des „Landesschulrat“ gem Art 81a B-VG. Das Konzept des Landesschulrates ist aber nicht vergleichbar, da der LH den Präsidenten des Landesschulrates verkörpert.

BVBs die Funktionen der Sicherheitsbehörden übernehmen, sondern die Landespolizeidirektion selbst (wie dies durch die verfassungsrechtlich grundgelegte Verbindung von SD und BPD bereits bisher in Wien der Fall war). Um dieses Konzept umzusetzen, wurde Art 78c B-VG wie folgt doch etwas eigentümlich formuliert: „Inwieweit für das Gebiet einer Gemeinde die Landespolizeidirektion (LPD) zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, wird durch Bundesgesetz geregelt. Für Wien ist die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz.“ Die Eigentümlichkeit der Formulierung bezieht sich auf drei verschiedene Fragestellungen:

- Unter welchen Bedingungen kommt diese Bestimmung zur Anwendung?
- Was ist mit dem „Gebiet EINER Gemeinde“ gemeint?
- Wieso soll die LPD Sicherheitsbehörde erster Instanz sein?

## 2. Bedingungen der Bestimmung

Art 78c B-VG sieht verfassungsgesetzlich vor, dass durch Bundesgesetz festgelegt wird, inwieweit „für das Gebiet einer Gemeinde die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist“. Es steht dem einfachen Gesetzgeber – abgesehen von Wien – offen, eine derartige Regelung zu treffen oder eben nicht. Verfassungsgesetzlich bestünde die Möglichkeit der Ausweitung der Funktionen der BVB und der Reduktion der Aufgaben der LPD.<sup>27</sup> Dies erscheint vordergründig auch der Zweck der Neustrukturierung zu sein, Synergien zu schaffen und Organisationselemente einzusparen. Art 78c 2. Satz B-VG, der die Regelung für Wien sogleich auf verfassungsrechtlicher Ebene vornimmt, induziert, dass etwa die Ausdehnung der Zuständigkeiten der LPD sich auf die anderen Landeshauptstädte beziehen soll. Eine darüber hinausgehende verfassungsgesetzliche Vorgabe gibt es nicht.

## 3. Gebiet EINER Gemeinde

Daran anschließend stellt sich die Frage, worauf sich das „Gebiet einer Gemeinde“ bezieht, für das die LPD als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ zuständig. Bei einer Wortlautinterpretation ist das Gebiet einer Gemeinde eben nur eine einzige Gemeinde. Dies macht auch aus der Perspektive von Wien (siehe Art 78c 2. Satz B-VG) durchaus Sinn und könnte so interpretiert werden, dass in den Landeshauptstädten die LPD an die Stelle der BVB als Sicherheitsbehörde „erster Instanz“ treten soll. Auch dem Zweck des SNG BVG würde eine derartige Interpretation entsprechen, da mit der Verschmelzung von SD und BPD Synergieeffekte genutzt und Einsparung erzielt werden sollen.

In den Erl findet sich aber folgender kryptischer Satz: „Eine solche bundesgesetzliche Regelung kann für das gesamte Gemeindegebiet oder bloß für einen Teil desselben, aber auch für die Gebiete mehrerer Gemeinden eines Landes getroffen werden.“<sup>28</sup> Eine derartige Aussage ergibt sich aber nicht aus der Verfassung selbst. Es ist weder von Teilen des Gemeindegebiets noch von mehreren Gemeinden die Rede. Eine adäquatere Formulierung findet sich in den Erl zum SNG. Da heißt es: „Verfassungsrechtlich wird dieses Konzept durch eine

---

<sup>27</sup> Wie sich zeigen wird, ist einfachgesetzlich das Gegenteil der Fall.

<sup>28</sup> RV 1679, 24. GP, 3.

Ermächtigung des Bundesgesetzgebers in Art. 78c B-VG umgesetzt, wodurch es diesem ermöglicht wird, auf dem Gebiet *bestimmter* Gemeinden die Landespolizeidirektion zugleich als Sicherheitsbehörde erster Instanz einzurichten.“<sup>29</sup> All dies sieht der Verfassungswortlaut aber nicht vor. Wenn man die Argumentation für zulässig erachtet, dass das BVG SNG die neuen einfachgesetzlichen Bestimmungen des SNG verfassungsrechtlich absichern wollte, so ist die verfassungsgesetzliche Formulierung als unglücklich zu bezeichnen. Interpretiert man aber die Verfassung aus einer verfassungsrechtlichen (von der einfachgesetzlichen Rechtslage unabhängigen) Perspektive, so bleibt mit dem Wortlaut der Bestimmung und dem Zweck der Novelle kein Spielraum für eine erweiternde Interpretation. Da kann auch der in den Erl verbliebene Satz die Bestimmung nicht verändern. Erst bei Betrachtung der einfachgesetzlichen Rechtslage, auf die noch näher einzugehen sein wird, ergibt sich jenes Bild, das die Legisten bei Formulierung der neuen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen offenbar vor Augen hatten.<sup>30</sup>

#### 4. Sicherheitsbehörde erster Instanz

Die Formulierung als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“, wie sie nun in der Verfassung ebenso wie im SPG sowie zahlreichen einfachgesetzlichen Bestimmungen zu finden ist, muss als mehrfach missglückt bezeichnet werden.

Zu allererst erscheint die Referenz auf Instanzen in Hinblick auf die bevorstehende Verwaltungsgerichtsreform, die die Abschaffung der Instanzenzüge beinhaltet, unpassend.<sup>31</sup> Umso mehr verwundert die Nichtberücksichtigung der Systemlogik der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, als die Mat zum SNG BVG für sich reklamieren, mit dieser Novelle in Zusammenhang zu stehen.<sup>32</sup> Während die in § 14a SPG vorgesehenen Instanzenzüge mit dem Inkrafttreten der Regelungen über die Verwaltungsgerichte erster Instanz außer Kraft treten, bleibt die Bezeichnung als Sicherheitsbehörde erster Instanz bestehen. Notwendig ist daher eine abermalige Novellierung und Neuformulierung der verfassungsrechtlichen Grundlagen.

Die begriffliche Komplexität vervielfacht sich aber wenn man bedenkt, dass bestimmte Angelegenheiten, die nicht iSd Art 78c B-VG gemeint sind, auch so geregelt werden können, dass die LPD als erste Instanz tätig wird: Es sind jene Fälle angesprochen, in denen die LPD nicht als Ersatz der BVB, sondern als LPD auf Landesebene (iSd alten SD) tätig wird. Sie ist dann auch eine Sicherheitsbehörde erster Instanz. Nach Abschaffung des Instanzenzuges wird eine derartige Bezeichnung noch sinnwridiger. Schließlich ist – soweit entsprechende Zuständigkeiten bestehen – dann auch das BMI, wenn es tätig wird, Sicherheitsbehörde erster Instanz.

Der sprachliche Verweis auf die Instanzenlogik funktioniert nicht mehr. Das, was Art 78c B-VG eigentlich zum Ausdruck bringen möchte ist, dass das LPD so

29 Hervorhebung durch den Autor, siehe RV 1726 BlgNR, 24. GP, 6.

30 Siehe dazu sogleich unter „IV. Bottom Up: Struktur der Sicherheitsbehörden“.

31 Siehe Art I Z 49 Verwaltungsgerichtsbarkeits – Novelle 2012 BGBl I 2012/51.

32 RV 1679 BlgNR, 24. GP, 1: „Der Gesetzentwurf ist Teil eines Bündels von Verwaltungsreformaßnahmen der Bundesregierung und steht in Zusammenhang mit [...] der in der Regierungsvorlage einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 vorgesehenen Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit“.

wie die BPD tätig werden soll. Um dies klarzustellen, ist aber vielmehr auf die Tätigkeiten der BVB als Sicherheitsbehörden zu verweisen. Die Funktionen der BVB als Sicherheitsbehörden können in durch Bundesgesetz bestimmten Gemeinden bzw Gemeindeteilgebieten durch die LPD direkt wahrgenommen werden. Dies wollte Art 78c B-VG zum Ausdruck bringen; allein es gelingt ihm nicht.

In Hinblick auf Art 78c B-VG ist schließlich noch zu erwähnen, dass die Festlegung der BPD durch die Auswahl der Gemeindegebiete, in der die LPD als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ tätig werden soll, substituiert wird. Dabei ist allerdings keine VO der BReg mehr vorgesehen, sondern eine bundesgesetzliche Regelung. Es wurde damit zur Festlegung der LPD-Sonderfunktion („erster Instanz“) das Legitimationsniveau (Parlament statt Regierung) gesteigert und gleichzeitig die Abänderbarkeit für zukünftige Regelungen (nachdem das SNG diese Regelung im Rahmen des SPG zeitgleich getroffen hat) erschwert.<sup>33</sup>

### C. Wachkörper & Weiteres

Es ist wichtig festzuhalten, dass Art 78d Abs 1 B-VG nicht geändert wurde, also das Verständnis und die Definition von Wachkörper – zumindest nicht explizit – verändert wurde. Wie sich noch einfachgesetzlich zeigen wird,<sup>34</sup> wurden mehrfach Adaptionen in Hinblick auf das Wachkörperverständnis im SPG vorgenommen. Bemerkenswerter Weise spiegeln sich diese auf verfassungsgesetzlicher Ebene nicht wider. Im Zentrum der Reform steht ua die Verschmelzung der SD/BPD mit dem Landespolizeikommando.

Der Ausschluss einer „anderen Gebietskörperschaft“, Wachkörper zu errichten, wurde auf das Modell „Gebiet einer Gemeinde, in der die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist“, angepasst. Auch wenn schon aufgrund der Vorgängerbestimmung klar ist, was mit dem neuen Art 78d Abs 2 B-VG gemeint ist, mutet dieser nun doch etwa eigenwillig an, wenn in Hinblick auf die LANDESpolizeidirektion die Rede davon ist, dass von einer „anderen Gebietskörperschaft“ kein Wachkörper errichtet werden darf.<sup>35</sup>

Das neue verfassungsrechtliche Konzept der Art 78a ff B-VG wird schließlich auch im Rahmen der Art 15 Abs 3 u 4 B-VG nachvollzogen, ohne dass damit inhaltliche Änderungen verbunden werden. Die Problematik des Konzepts „das Gebiet einer Gemeinde, in dem die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist“, bleibt aber auch idZ bestehen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass bereits auf verfassungsrechtlicher Ebene Unklarheiten entstanden sind. Die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden ist

---

33 Die einfachgesetzliche Regelung übernimmt die bestehenden Bereiche der BPD als LPD-Zuständigkeit als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“. Aufgrund der nun gesetzlichen Zuständigkeitsregelung kann nicht von einer Behördenreduktion die Rede sein. Es wurden – wie beworben – nur Behördenleiter eingespart, die Behördenstrukturen damit aber nicht verändert.

34 Siehe dazu unter „V.C Die Neukonzeption“.

35 Damit ist das Verbot der Länder und Gemeinden gemeint aufgrund der Bundesbehörde „Landespolizeidirektion“ keine weiteren Wachkörper einzurichten. Die historischen Wurzeln dieser Bestimmung reichen bekanntermaßen in die Erste Republik zurück. Siehe nur *Faber*, Die Neuordnung der Gemeindewachkörper durch die B-VG-Novelle 1999, ZfV 1999, 828; *Funk*, Die Bestimmungen der Bundesverfassungsnovelle 1929 über Wachkörper, ÖJZ 1973, 589 (590 f).

weder bloß sprachlich noch bloß effizienzbezogen zu verstehen, sondern als Neukonzeption des Sicherheitsbehördenverständnisses. Die Einsparung der BPD durch die Einführung der LPD als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ dient weder Effizienzgesichtspunkten noch der Systematik des B-VG oder des SPG. Schließlich wurde es verabsäumt über ein zentrales Element der Reform auf verfassungsrechtlicher Ebene zu reflektieren, nämlich die Verschmelzung von Behörde und Wachkörper auf Ebene der LPD.

#### **IV. Bottom Up: Struktur der Sicherheitsbehörden**

##### **A. Die personelle Erneuerung der Landespolizeidirektion**

###### **1. Der Landespolizeidirektor**

Die einfachgesetzliche Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden erfolgte – wie bereits erwähnt – durch das Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungs-Gesetz – SNG.<sup>36</sup> Auf einfachgesetzlicher Ebene werden im SPG die verfassungsrechtlich vorstrukturierten Konzepte umgesetzt bzw konkretisiert. Insoweit gibt auch § 4 SPG – als Spiegelbestimmung zu Art 78a B-VG – den neuen Aufbau der Sicherheitsbehörden wider, der die Landesbehörden unterhalb des BMI ins Zentrum stellt. Daran anschließend wird in § 7 SPG – unter Übernahme des Art 78b B-VG – die Landespolizeidirektion konkretisiert.<sup>37</sup> Der Sitz der LPD wird – über die verfassungsrechtliche Formulierung hinaus – in der Landeshauptstadt festgelegt. Die Bezeichnung des Landespolizeidirektors bzw -präsidenten wird wiederum aus der Verfassung nachvollzogen, ebenso wie das notwendige Einvernehmen zwischen dem BMI und dem LH bei der Bestellung des Landespolizeidirektors.

Die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden ist auch als eine personelle Erneuerung der Leitungspositionen zu sehen. Da die bisherigen drei Leitungsfunktionen (Sicherheitsdirektor / Polizeidirektor / Landespolizeikommandant) in einer Funktion des neu geschaffenen Landespolizeidirektors zusammengefasst werden, ergibt sich eine personelle Bereinigung. Bemerkenswerterweise wurden mit der Zusammenlegung der Leitung von drei auf eine Person auch zwei Stellvertreter vorgesehen, womit sich wiederum eine Leitungsspitze von drei Personen ergibt.<sup>38</sup>

Wie schon Art 78b Abs 2 B-VG iVm § 7 Abs 1 SPG vorsieht, ist ein Einvernehmen mit dem LH bei der Bestellung des Landespolizeidirektors herzustellen. Bloß einfachgesetzlich besteht ein Anhörungsrecht des LH bei LPD-StV, das im Rahmen eines Abänderungsantrags im parlamentarischen Ausschuss in § 7 Abs 1 SPG letzter Satz integriert wurde.<sup>39</sup> Durch die Zusammenlegung der unterschiedlichen Behörden bzw Organe sind auch die StV organisatorisch aufgewertet worden.

---

36 BGBl I 2012/50.

37 § 12 SPG sieht vor, dass der Landespolizeidirektor die Geschäftseinteilung und Geschäftsordnung der Landespolizeidirektionen vornimmt.

38 Siehe § 7 SPG sowie in Hinblick auf die Anzahl der Stellvertreter in jedem Bundesland <www.polizei.gv.at>.

39 AB 1757 BlgNR, 24. GP, 3.

## 2. Die fachliche Seite

Als fachliche Voraussetzung sieht § 7 Abs 1 SPG vor, dass zum Landespolizeidirektor nur jene Personen bestellt werden können, die „eine abgeschlossene akademische Ausbildung“ aufweisen. Dies schafft eine Grenze zwischen akademischen Behördenvertretern und Mitgliedern des Wachkörpers, die typischerweise über keine akademische Ausbildung verfügen. Für die Leitungsposition, so zeigen es auch die Lebensläufe der ernannten LandespolizeidirektorInnen, bestehen regelmäßig Erfahrungen im Exekutivdienst sowie ein rechtswissenschaftliches Studium, das für die Führungsposition in der LPD qualifiziert. Als Besonderheit ist der Landespolizeidirektor von Oberösterreich zu bezeichnen. Dessen akademischer Abschluss wurde im Rahmen der polizeilichen Sicherheitsakademie erreicht.<sup>40</sup> Darin spiegelt sich eine generelle Problematik der Eigenqualifizierung von MitarbeiterInnen durch die Polizei im Rahmen der Sicherheitsakademie wider.<sup>41</sup> Diese trägt zur personellen Verschmelzung von Sicherheitsbehörde und Wachkörper bei.<sup>42</sup> Demgegenüber ist aber auch das wr Bsp des Landespolizeipräsidenten Dr. *Gerhard Pürstl* zu nennen, der als Jurist aus dem rechtskundigen Dienst ohne exekutive „Vergangenheit“ zum Polizeipräsidenten und in weiterer Folge zum Landespolizeipräsidenten ernannt wurde.<sup>43</sup> Die Situation in Kärnten ist mit Wien zu vergleichen.<sup>44</sup> Im Gesamten sprechen gute Gründe dafür, dass die Position des Landespolizeidirektors den Abschluss eines juristischen Studiums voraussetzen sollte.<sup>45</sup>

## 3. Personalerneuerung

Durch die Neuausschreibung des Landespolizeidirektors gem Art 89 SNG sind aber auch personelle Veränderungen mit der Zusammenlegung der Behörden und Organe verbunden,<sup>46</sup> die es dem BMI ermöglicht, die personelle Zusam-

---

40 Andreas Pils, M.A. – <[www.polizei.gv.at/ooe/lpd/fuehrungskraefte/lpd\\_d.aspx](http://www.polizei.gv.at/ooe/lpd/fuehrungskraefte/lpd_d.aspx)> (15.3.2013).

41 Auf Ebene der LPD-StV zeigt sich diese Entwicklung noch verstärkt. So stammen etwa beide LPD-StV im Burgenland, ein LPD-StV in NÖ, ein LPD-StV in Vorarlberg und ein LPD-StV in Wien aus der Wachkörperstruktur und qualifizierten sich durch den Abschluss im Rahmen der polizeiinternen Fachhochschule „Sicherheitsakademie“ weiter. Sie erfüllen daher auch die Voraussetzungen für die Position des Landespolizeidirektors gem § 7 Abs 1 SPG.

42 Siehe zur Problematik unter „V. Upside Down: Die Wachkörper-Dimension“.

43 <[www.polizei.gv.at/wien/lpd/fuehrungskraefte/lpd\\_p.aspx](http://www.polizei.gv.at/wien/lpd/fuehrungskraefte/lpd_p.aspx)> (15.3.2013).

44 <[www.polizei.gv.at/ktn/lpd/fuehrungskraefte/lpd\\_d.aspx](http://www.polizei.gv.at/ktn/lpd/fuehrungskraefte/lpd_d.aspx)> (15.3.2013).

45 Siehe dazu etwa *Lepuschitz/Schindler*, Das österreichische Sicherheitspolizeigesetz<sup>6</sup> (2012) 16: „Für die mit 1. 9. 2012 neu geschaffene Funktion des Landespolizeidirektors wurde der Abschluss einer akademischen Ausbildung in § 7 Abs 1 ausdrücklich normiert. Da der Landespolizeidirektor leitenden Funktionsträgern im Bereich der Gerichte, der StA, der UVS und der Landesverwaltung (insb Landesamtsdirektor und Bezirkshauptleute), aber auch berufsmäßigen Parteienvertretern fachlich auf Augenhöhe gegenüberreten können muss, ist eine profunde juristische Ausbildung, wie schon durch § 5 Abs 2 Z 3 vorgezeichnet, unabdingbar. Vgl dazu die Bologna-konforme Ausgestaltung des Begriffes „rechtskundig“ durch §§ 2 und 2a RStDG (idF der 2. Dienstrechtsnovelle 2007, BGBl I 2007/96) und § 3 RAO (idF des Berufsrechtsänderungsgesetzes, BGBl I 2007/111).“

46 Aufgrund der Zusammenlegung der Leitungspositionen (Sicherheitsdirektor / Polizeidirektor / Landespolizeikommandant) konnte sich nur eine Person für die neue Funk-

mensetzung maßgeblich zu beeinflussen. Diese durch das SNG durchzuführende Personalerneuerung wurde aber nicht nur auf die oberste Führungsebene auf Sicherheitsdirektions- und Bundespolizeidirektionsebene, also den neuen Landespolizeidirektor, beschränkt, sondern maßgeblich erweitert. Art 89 Abs 2 SNG sieht vor, dass „die Bundesministerin für Inneres für jede Landespolizeidirektion folgende Funktionen, insoweit diese in der jeweiligen Landespolizeidirektion eingerichtet sind, auszuschreiben“ hat: „Leiter der Einsatzabteilung, Leiter des Landeskriminalamtes, Leiter der Grenz- und Fremdenpolizeilichen Abteilung, Leiter der Abteilung für Fremdenpolizei und Anhaltevollzug, Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz, Leiter der Sicherheits- und Verwaltungspolizeilichen Abteilung“. Ergänzt wird diese Ausschreibungspflicht noch um Art 89 Abs 5 SNG, der dazu verpflichtet, „alle Büroleiter“ neu zu besetzen.<sup>47</sup> Man kann also durchaus von einer personellen Gesamtbereinigung auf Leitungsebene sprechen. Dieser vollständige Personalaustausch auf Leitungsebene stellt eine größere Umstrukturierung dar als die sog Einsparung von Leitungsfunktionen durch die Zusammenlegung<sup>48</sup> bzw die Zusammenführung von SD und BPD,<sup>49</sup> die wiederum intern nachgebildet wurden (siehe LPD-StV und Dezentralisierung der LPD).

## B. Die interne Wiederherstellung der Bundespolizeidirektion

Die Gesamtreform erweckt auf den ersten Blick den Anschein, dass die Bundespolizeidirektionen abgeschafft werden sollten, damit Organisation und Struktur gestrafft und Einsparungen erzielt werden. Dies ist auch insoweit richtig, als in den gesetzlichen Bestimmungen die BPD nicht mehr aufscheint und die rechtliche Zurechnung nicht mehr auf eine eigenständige Behörde möglich ist, sondern verfassungsrechtlich abgesichert und einfachgesetzlich umgesetzt nur mehr die LPD als Zurechnungseinheit und als zuständige Behörde zur Verfügung steht.

Bei näherer Betrachtung der einfachgesetzlichen Bestimmung zeigt sich die interne Auferstehung der Bundespolizeidirektion innerhalb der LPD. Entgegen

---

tion des Landespolizeidirektors durchsetzen: Es sind in Österreich alle Kombinationen vertreten. Im Fall von Oberösterreich und Tirol hat sich der Landespolizeikommandant als Landespolizeidirektor durchgesetzt; vom Sicherheitsdirektor zum Landespolizeidirektor wurde in Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg gewechselt; schließlich wurde in Wien der Polizeipräsident (also der Leiter der BPD, die allerdings auch als SD in Wien fungierte) zum Landespolizeipräsidenten ernannt. Im Burgenland wurde ein beinahe alle Sicherheitsbehörden durchlaufender Beamter zum Landespolizeidirektor ernannt, der allerdings seit zwei Jahren Leiter des Büros des LH war und damit aus einer politischen Position auf die Stelle des Landespolizeidirektors wechselte. In Kärnten bedeutet die Ernennung zum Landespolizeidirektor einen beruflichen Aufstieg für die Leiterin der kriminalpolizeilichen Abteilung. Siehe zu den Lebensläufen <[www.polizei.gv.at](http://www.polizei.gv.at)>.

47 Ausgenommen ist lediglich der Leiter des Büros für Controlling bzw in Wien der Leiter des „Büros für Information und Kommunikation sowie den Leiter des Büros II. Instanz“.

48 Diese werden durch die vorgesehenen zwei Stellvertreter des Landespolizeidirektors ersetzt.

49 Die Struktur der BPDs wurde durch die Konzeption der „Sicherheitsbehörde erster Instanz für das Gebiet einer Gemeinde“ sowie die Möglichkeit der Dezentralisierung der LPD, also der Beibehaltung der Räumlichkeiten und Organisationseinrichtungen des BPDs vor Ort, intern wieder hergestellt.

der möglichen Vereinheitlichung der Organisation und Aufgaben finden sich innerhalb der LPD die Trennung von Strukturen und Aufgaben zumindest größtenteils wider. Primärer Anknüpfungspunkt ist das bereits in seiner verfassungsrechtlichen Ausgestaltung vorgestellte Konzept der „Sicherheitsbehörde erster Instanz“, womit die LPD nicht nur die Funktion der SD, sondern auch der BPD übernehmen sollen. Dies nicht nur – wie es Art 78c B-VG vermuten ließe – in den Landeshauptstädten, sondern auch an allen anderen Orten, an denen bisher eine BPD bestanden hat. Wie Art 78c B-VG nun vorsieht, erfolgt die Regelung nicht mehr durch VO der BReg, sondern durch Bundesgesetz, konkret § 8 SPG. Dieser übernimmt nun inhaltlich komplett die außer Kraft getretene Bundespolizeidirektionen-Verordnung<sup>50</sup>. In allen bisher bestehenden örtlichen Wirkungsbereichen der BPDs wird nun die LPD als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ tätig. In Hinblick auf Niederösterreich liest sich die Zuordnung der LPD gem § 8 Z 7 SPG wie folgt: „für das Gebiet der Gemeinden Sankt Pölten, Wiener Neustadt, Schwechat und die im Gebiet der Gemeinden Fischamend, Klein-Neusiedl und Schwadorf gelegenen Teile des Flughafens Wien-Schwechat“.

Über diese funktional-aufgabenbezogene Wiederherstellung des BPD-bezogenen Konzepts sollen offenbar auch die organisatorischen Rahmenbedingungen beibehalten werden. Den Erl entnimmt man dazu folgende Aussage: „Unbeschadet dessen soll es im Wege innerorganisatorischer Maßnahmen möglich sein, unselbstständige Außenstellen der Landespolizeidirektionen einzurichten. Derartige Dienststellen bestehen schon jetzt im Rahmen der Bundespolizeidirektion Wien, in Form von Polizeikommissariaten“.<sup>51</sup> Dies bedeutet, dass die bestehenden Räumlichkeiten aufrechterhalten werden und das Schild „LPD“ anstatt von „BPD“ die Sicherheitsbehörde ausweist.

Bei Betrachtung dieses Elements der „Neu“-strukturierung bleibt von der neuen Struktur wenig übrig. Dennoch soll die Verlagerung einer bisher nach außen bestehenden Struktur in das behördliche Innenverhältnis nicht unterschätzt werden. Damit verbunden ist der Wegfall von Zuständigkeit, Zurechnung und Verantwortung. Was bisher nach außen geregelt war, kann der Bürger nicht mehr direkt adressieren. Als Vergleich kann man sich die Auflösung der Bezirkshauptmannschaften im Amt der Landesregierung vorstellen. Da die räumlichen Strukturen und auch die Zuständigkeiten weiterbestehen, aber im Rahmen der LPD als sog erstinstanzliche Zuständigkeiten wahrgenommen werden, gibt es für die Umstrukturierung aus rechtsstaatlicher Sicht keinen Grund. Das Einsparungsmomentum bezieht sich nur mehr auf die Leitungsfunktion und selbst diese werden durch die LPD-StV relativiert. Effizienzsteigerungen im Bereich des Back-Office und der Zusammenlegung von Unterstützungseinheiten könnten auch bei der nach außen hin bestandenen Trennung der Behörden vorgenommen werden. Der Staat als „One-Stop-Shop“ soll zur Verbesserung der Möglichkeiten des Bürgers beitragen, Anträge zu stellen. Im Bereich des Polizeirechts entstehen aber vielmehr Behörden-Konglomerate, die dem Bürger undefiniert gegenüberstehen. Das LPD tritt sodann in unterschiedlichen Gewändern auf, womit nicht zur Klarheit des Einzelnen beigetragen wird.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Auflösung von Zuständigkeitszuordnungen aus Sicht des gesetzlichen Richters gem Art 83 Abs 2 B-VG zu proble-

---

50 BGBl II 1999/56.

51 RV 1726 BlgNR, 24. GP, 7.

matisieren. Die Zuordnung von Entscheidungstätigkeiten an den Landespolizeidirektor bezieht sich auf zwei verschiedene behördliche Funktionen, die selbst die Verfassung vorsieht. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist damit – trotz scheinbar einheitlichem Konzept – eine behördliche Trennung der LPD in zwei Behörden vorzunehmen. Die LPD gem Art 78b B-VG und die LPD gem Art 78c B-VG als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“. Trotz organisatorischer Einheit werden zwei unterschiedliche Behörden tätig. Dies führt bis zur Einführung der Verwaltungsgerichte erster Instanz und dem Bestehen von Instanzenzügen zum jeweiligen Gericht dazu, dass dieselbe organisatorische Einheit in erster und zweiter Instanz zuständig ist; es handelt sich aber nicht um dieselbe Behörde. Um dies zum Ausdruck zu bringen und das Recht auf den gesetzlichen Richter zu wahren, hat die LPD diesen Unterschied in ihrem Handeln auch zum Ausdruck zu bringen. Aufgrund der Anknüpfung an dieses Konzept innerhalb des im SPG vorgesehenen Verwaltungsstrafverfahren (gem § 86 SPG) ist die Auseinandersetzung mit dem Konzept von hoher praktischer Relevanz.

Ziel hinter dem Abbau von Leitungsstrukturen sind offenbar nicht Effizienzüberlegungen, sondern vielmehr stärkere Durchgriffsmöglichkeiten und die Verringerung der Möglichkeiten innerbehördlicher Eigenständigkeit. Durch derartige Polizeikonglomerate entstehen Transparenzdefizite und die Reduktion von polizeilichen checks & balances. Die bisher externalisierten Trennungen werden nun zu internen Hierarchisierungen und stärkeren Gleichschaltungen der Sicherheitsbehörden auf Landesebene. Außenrecht wird zum Innenrecht. Während die Entwicklungen des Rechtsstaats in den letzten Jahrhunderten das Innenrecht nach außen sichtbar und zurechenbar gemacht haben, beschreitet die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden den gegenteiligen Weg.

Ebenfalls eigenwillig mutet die Konzeption der LPD als Sicherheitsbehörde erster Instanz mit selektiver territorialer Zuständigkeit an. Es besteht eine Behördenfunktion, die räumlich selektiv nach bundesgesetzlicher Definition vorgeht. Die verfassungsrechtliche Ermächtigung legitimiert aber nicht beliebige Behördenkonstruktionen. Dies bezieht sich nicht nur auf die verfassungsrechtliche Interpretation des „Gebiets einer Gemeinde“, womit – wie bereits ausgeführt – die Legitimation eines Wirkungsbereichs für mehrere Gemeinden bzw auch für Gemeindeteile verfassungsrechtlich fragwürdig erscheint. Angesprochen ist auch die notwendige sachliche (und damit auch rechtsstaatliche) Rechtfertigung, den Anwendungsbereich einer Behörde, nämlich der LPD als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ iSd Art 78c B-VG, auf bestimmte Territorien zu beziehen und andere Gebiete auszulassen. BPDs waren auf VO-Ebene aus historischen Gründen auch für bestimmte kleinere Städte vorgesehen; diese historische Dimension ist aber auf gesetzlicher Ebene nicht in jeder Hinsicht ein rechtfertigendes Element für eine solche Konstruktion. Damit angesprochen ist, dass bei der territorialen Selektivität nicht mehr auf historische Gegebenheiten referenziert werden kann. Während bei den Landeshauptstädten und anderen größeren Städten die LPD als die bessere sicherheitsverwaltende Behörde argumentiert werden kann, erscheint dies etwa im Fall von Rust mehr als fragwürdig.<sup>52</sup>

---

52 Dabei soll die Komplexität im Fall Rust als Statutarstadt (LGBl 1965/39 idF 2003/57) ebenso wenig übersehen werden, wie die Zusammenlegung der Polizeikommanden im Fall von Rust und Eisenstadt. Dennoch sind sachliche Rechtfertigungen auch im Falle von Organisationsumstrukturierungen erforderlich und erschöpfen sich nicht im

Eine einzelne Behörde, die nur in bestimmten Gebieten innerhalb eines Bundeslandes ihren räumlichen Anwendungsbereich findet, ist auch aus räumlicher Sicht rechtsstaatlich bedenklich. Im Gegensatz zur BPD-Konstruktion, bei der für jede relevante Gemeinde eine eigenständige Behörde bestanden hat, besteht nun eben keine LPD Villach oder LPD Steyr. Im Gegenteil, es besteht eine Bundesbehörde, die jeweilige LPD, die einen landesweiten räumlichen Anwendungsbereich gem Art 78b B-VG hat, und eine davon zu trennende LPD als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“, der nur in bestimmten Gemeinden einen räumlichen Anwendungsbereich zukommt. Mit Bürgernähe, Transparenz, klarer Behördenzuständigkeit und nachvollziehbaren Verantwortungsstrukturen hat dies nichts mehr zu tun. Es ist ein Polizeikonglomerat entstanden, dessen Zuständigkeitsstrukturen für den Einzelnen nicht mehr nachvollzogen werden können. Anstatt Strukturen nach außen klar zu repräsentieren, werden diese in der LPD internalisiert und nach außen mit unterschiedlichen Zuständigkeitsvarianten als Handlungspouvoir der LPD gearbeitet.

### C. Die Auflösung des Landespolizeikommandos

Die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden bezieht sich nicht nur auf die Sicherheitsbehörden, sondern geht darüber hinaus. In die LPD wird nicht nur die SD mit der BPD verschmolzen, sondern auch die Landespolizeikommandos, also der Wachkörper, in die Sicherheitsbehörde integriert. Damit handelt es sich nicht nur um eine Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden, sondern auch um eine Neustrukturierung der Wachkörper als „Hilfsorgane“ der Sicherheitsbehörden.

Ausgangspunkt bleibt § 5 SPG, also der Begriff des Exekutivdienstes: „Der sicherheitspolizeiliche Exekutivdienst besteht aus dem Streifen- und Überwachungsdienst, der Ausübung der ersten allgemeinen Hilfeleistungspflicht und der Gefahrenabwehr mit den Befugnissen nach dem 3. Teil sowie aus dem Ermittlungs- und dem Erkennungsdienst“<sup>53</sup>, somit aus allen relevanten Tätigkeitsbereichen im Rahmen des SPG.<sup>54</sup> Der Exekutivdienst wird gem § 5 Abs 1 SPG von den „Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes“ versehen. Als diese Organe definiert § 5 Abs 2 Z 1 SPG zu aller erst den „Wachkörper Bundespolizei“. Der Wachkörper Bundespolizei war wiederum vor dem SNG unterhalb der Ebene des BMI in Landespolizeikommanden sowie in Bezirks- und Stadtpolizeikommanden gegliedert. Genau diese Landespolizeikommanden wurden aus dem SPG gestrichen und wie bereits auf Ebene des BMI in die Struktur der Sicherheitsbehörde, also des LPD, eingegliedert. Insoweit ist nun auch nicht mehr das Landespolizeikommando der SD unterstellt, sondern in die LPD integriert. IdS sieht § 7 Abs 2 SPG vor, dass der Exekutivdienst vom „Landespolizeidirektor sowie die ihm beigegebenen oder zugeteilten Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes“ versehen wird. Der Wachkörper Bundespolizei ist dem Landespolizeidirektor beigegeben. Er stellt damit keine eigenständige Einrichtung mehr da.

---

Verweis auf bestehende Strukturen, wenn genau diese geändert werden. Siehe dazu *Kucsko-Stadlmayer*, Grenzen der Ausgliederung, GA 15. ÖJT (2003); siehe zur historischen Entwicklung der BPD *Sabitzer*, Geschichte der Polizeidirektionen, Öffentliche Sicherheit 2012, H 11-12, 46.

53 § 5 Abs 3 SPG.

54 Etwa mit Ausnahme des Verwaltungsstrafrechts, das behördlich zu besorgen ist.

Trotz formeller, sprachlicher und rechtlicher Trennung zwischen Landespolizeidirektion und Wachkörper Bundespolizei nach außen, besteht diese Trennung im Inneren der Landespolizeidirektion nicht mehr. Die behördlichen Tätigkeiten und die exekutiven Tätigkeiten sind im Rahmen der LPD nicht mehr getrennt. Diese Übernahme des Landespolizeikommandos im Rahmen der Sicherheitsbehörde wirkt wie eine Schwächung der Wachkörper, ist aber im Gegenteil eine Stärkung desselben.<sup>55</sup> Auf jeden Fall bedeutet die Zusammenführung eine weitere Schwächung des verfassungsrechtlichen Konzepts der Trennung von Sicherheitsbehörde und Wachkörper, zwischen entscheidungsbefugten und durchführenden Polizeiorgan. Während die letztlich vorgesehene Zusammenführung und Integration auf Ebene des BMI schon aus Perspektive der politischen und rechtlichen Ministerverantwortlichkeit (und damit aus demokratischen Erwägungen) nachvollziehbar ist, erscheint die mit der Verschmelzung des Landespolizeikommandos mit der Sicherheitsbehörde aufgelöste Trennung zwischen Sicherheitsbehörde und Exekutive auf der operativen Ebene problematisch.<sup>56</sup>

Über die Integration des Landespolizeikommandos hinaus wurde mit § 5 Abs 6 SPG eine neue Bestimmung eingefügt, die eine „Festlegung jener Personengruppen“<sup>57</sup> erreichen soll, die dem Wachkörper Bundespolizei zuzurechnen sind: „Der Wachkörper Bundespolizei besteht aus den Bediensteten der Besoldungsgruppen Exekutivdienst und Wachebeamte sowie allen in vertraglicher Verwendung stehenden Exekutivbediensteten, unbeschadet der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Dienststelle.“<sup>58</sup> Demgegenüber steht die Definition des Art 78d B-VG, der von „bewaffneten oder uniformierten oder sonst nach militärischen Muster eingerichtete Formationen [spricht], denen Aufgaben polizeilichen Charakters übertragen sind.“ Es ist davon auszugehen, dass jene Personen, die in den Besoldungsgruppen „Exekutivdienst und Wachebeamte“ tätig sind, eine bewaffnete / uniformierte / nach militärischen Mustern eingerichtete Formation bilden. Bemerkenswert ist allerdings die Erwähnung, dass diese Zuordnung „unbeschadet der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Dienststelle“ erfolgen soll. Kurzum, wird eine Person nicht mehr für den Wachkörper sondern für die Sicherheitsbehörde tätig, so soll diese weiterhin Teil des Wachkörpers bleiben. Dieses Verständnis entspricht nicht dem Konzept einer Formation iSd Art 78d Abs 1 B-VG. Es wird vielmehr eine Fiktion einer Einheit geschaffen, die nicht mehr besteht.

55 Siehe dazu sogleich unter „V. Upside Down: Die Wachkörper-Dimension“.

56 Siehe dazu sogleich unter „V. Upside Down: Die Wachkörper-Dimension“.

57 RV 1726 B1gNR 24. GP, 5

58 RV 1726 B1gNR 24. GP, 5: „Art. 78d B-VG definiert den Begriff „Wachkörper“ auf verfassungsrechtlicher Ebene (vgl. näher u.a. Funk, ÖJZ 1973, 627). Nunmehr soll auf einfachgesetzlicher Ebene eine Festlegung jener Personengruppen des Innenressorts erfolgen, die dem Wachkörper Bundespolizei angehören. Zum Wachkörper Bundespolizei zählen demnach zum einen alle Angehörige der Besoldungsgruppen Exekutivdienst und Wachebeamte, wobei der Begriff „Besoldungsgruppe“ an das dienst- und besoldungsrechtliche Begriffsverständnis anknüpft (vgl. § 2 GehG 1956) und zum anderen alle in vertraglicher Verwendung stehende Exekutivbedienstete. Zur letzteren zählen insbesondere Polizeischüler, welche für die Dauer ihrer Ausbildung (von in der Regel vierundzwanzig Monaten) einen Sondervertrag ‚Polizeiliche Grundausbildung‘ erhalten.“

Welche Konsequenz diese Zuordnung des § 5 Abs 6 SPG zum Wachkörper Bundespolizei für die Dienstaufsicht haben soll, bleibt unklar.<sup>59</sup> Die Mat sind diesbezüglich widersprüchlich: „Der Zusatz ‚unbeschadet der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Dienststelle‘ stellt klar, dass eine Dienstzuteilung zu einer Dienststelle auf Ebene des Bundesministeriums (wie etwa zum *Bundeskriminalamt* oder zum Bundesasylamt) *keine Änderung* hinsichtlich der Angehörigeneigenschaft mit sich bringt. Die *Zugehörigkeit* zu einer bestimmten Dienststelle ist aber für die *Ausübung der Dienstaufsicht* von Relevanz: Diese obliegt grundsätzlich dem *Landespolizeidirektor*; im Falle einer Dienstverwendung im Bundesministerium für Inneres (zB Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung oder *Bundeskriminalamt*) wird die Dienstaufsicht vom Bundesminister für Inneres ausgeübt, vertreten durch die im Rahmen der Geschäftsordnung hierzu Ermächtigten (zB dem Leiter der Sektion I oder II).“<sup>60</sup> Es ist damit unklar, ob nun ein Angehöriger des Wachkörpers Bundespolizei, der der LPD zugehörig und aufgrund einer Dienstzuteilung auf Ebene des Bundesministeriums im Bundeskriminalamt tätig ist, der Dienstaufsicht des LPD oder des BMI unterliegt.

§ 9 SPG unterstellt wie bisher die Bezirks- und Stadtpolizeikommanden den BVB. Im örtlichen Wirkungsbereich der früheren BPDs werden – wie erwähnt – die LPD als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ tätig. Die in die LPD integrierten Exekutivorgane erfüllen daher in dem durch § 8 SPG festgelegten Wirkungsbereich den Exekutivdienst. Bemerkenswert ist die neue Bestimmung des § 10 Abs 2 SPG, der es der BMI ermöglicht, „sofern dies für die bezirksüberschreitende Besorgung des Exekutivdienstes im Bereich einer Landespolizeidirektion erforderlich ist [...] auch unmittelbar der Landespolizeidirektion untergeordnete Polizeiinspektionen ein[zu]richten.“<sup>61</sup>

Aus bundesstaatlichen Gesichtspunkten fragwürdig bleibt schließlich die Einvernehmensbestimmung des § 10 Abs 4 SPG: „Organisatorische Maßnahmen im Bereich von Bezirks- oder Stadtpolizeikommanden sowie Polizeiinspektionen obliegen dem Landespolizeidirektor im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann, soweit sie die Betrauung mit, die Abberufung von der Leitung eines Bezirks- oder Stadtpolizeikommandos oder einer Polizeiinspektion oder Versetzung ohne Änderung der dienstrechtlichen Stellung zum Gegenstand haben“.

---

59 „Die Fachaufsicht liegt bei der zur Vollziehung des jeweiligen Materiengesetzes zuständigen Behörde, der der Wachkörper als Hilfsorgan beigegeben (zB BMI, LPD) oder unterstellt (zB BVB, LReg) ist.“ (RV 1726 BlgNR 24. GP, 5).

60 Hervorhebungen durch den Autor, siehe RV 1726 BlgNR 24. GP, 5.

61 RV 1726 BlgNR 24. GP, 7: „Derartige Polizeiinspektionen dienen der bezirksüberschreitenden Aufgabenwahrnehmung [wie beispielsweise Autobahninspektionen (API), Diensthundestationen oder die Polizeiinspektionen für Ausgleichsmaßnahmen].“

## V. Upside Down: Die Wachkörper-Dimension

### A. Die polizeiliche Gewaltenteilung<sup>62</sup>

Die rechtliche Regelung des sicherheitspolizeilichen Exekutivdienstes setzt bei Art 78d B-VG und dem Wachkörperbegriff an, durch den die Hilfstätigkeit der Wachkörper bereits festgelegt wird.<sup>63</sup> Auf einfachgesetzlicher Ebene wird durch § 5 SPG an den Wachkörperbegriff angeknüpft und dieser mit dem Begriff des „Organs der öffentlichen Sicherheit“ verbunden. Als „Organ der öffentlichen Sicherheit“ gem § 5 SPG werden die Angehörigen der Wachkörper für (!) die Sicherheitsbehörden tätig. Damit besteht nicht nur eine Zurechnung des Handelns der Wachkörper gegenüber den Sicherheitsbehörden nach außen hin, sondern auch intern eine fachliche Entscheidungs- und Weisungsgewalt durch die Sicherheitsbehörden. Hilfstätigkeit bedeutet nicht ein Tätigwerden anstatt der Behörde, sondern für diese. Insoweit ist das Organ der öffentlichen Sicherheit auch von der Sicherheitsbehörde abhängig und kann nicht für die Sicherheitsbehörde die hoheitlichen Entscheidungen treffen. Zur Anordnung des hoheitlichen Handelns bleibt damit die Sicherheitsbehörde zuständig, die Umsetzung kann in weiterer Folge durch das Hilfsorgan „Wachkörper“ erfolgen.

Für die konkrete Umsetzung in der Gefahrenabwehr, va in Bezug auf die Beendigung eines gefährlichen Angriffs, sind gem § 33 SPG die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes dazu ermächtigt, selbständig die notwendigen Maßnahmen iSd AuvBZ zu setzen. Derartige Organbefugnisse<sup>64</sup> zeigen eine Abweichung vom Konzept des § 5 SPG bzw die Grenze zwischen Behörde und Hilfsorgan bei der konkreten Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt. In diesem Bereich werden Wachkörper eigenständig behördlich tätig und nicht in der Rolle eines Hilfsorgans.<sup>65</sup> Zurechnung und Verantwortlichkeit liegen dann primär beim Wachkörper. In diesem Sinne kann aber keine Unterscheidung zwischen Behörde und Wachkörper für alle Fälle, sondern nur für jene erfolgen, in denen der Wachkörper für die Sicherheitsbehörde tätig wird. In diesen Fällen hat die Sicherheitsbehörde eine Anordnung im Einzelfall zu erteilen. Erfolgt diese Anordnung nicht, liegt ein eigenmächtiges Handeln der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes vor, das aber den Sicherheitsbehörden zugerechnet wird.

Aus rechtsstaatlicher Sicht besteht auf dieser Grundlage ein polizeiinternes System von checks & balances. Die Aufteilung der Handlungsbefugnisse der Sicherheitspolizei zwischen Behörde und Exekutivorgan sind rechtsstaatlich höchst relevant. Während die Entscheidungsbefugnis grundsätzlich im Bereich

62 Dieser Abschnitt basiert auf der Habilitationsschrift des Autors.

63 *Pöschl* in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht Art 78d B-VG Rz 13 (2000).

64 *Pürstl/Zirnsack*, SPG Kommentar<sup>2</sup> § 32 SPG Anm 3 (2011); die Anzahl und Reichweite der sog Organbefugnisse ist im Bereich der Befugnisse des SPG beachtlich, vgl etwa §§ 32, 33, 34, 35, 35a, 36 Abs 2, 36a Abs 3, 37, 38, 38a, 39, 40, 42, 44, 45, 46, 48, 49, 49a, 50 SPG.

65 Siehe *Hauer* in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 78d B-VG Rz 6 (2. Lfg 2002); Dies widerspricht aber – soweit es sicherheitspolizeiliche Aufgaben betrifft – der Verfassung. Siehe hM mwN *Pöschl* in Bundesverfassungsrecht Art 78d B-VG Rz 14; *Thienel*, Die Aufgaben der Bundesgendarmerie (1986) 18.

der Behörde verankert ist, ist die Exekutive entsprechend ausgerüstet und bewaffnet, um die konkreten polizeilichen Operationen durchzuführen. Die dadurch im Bereich der Exekutive entstandene Macht wird durch die fehlende Möglichkeit zur Willensbildung begrenzt und aufgeteilt.<sup>66</sup>

Welche rechtlichen Grenzen bestehen für die Übertragung von eigenständigen Kompetenzen an die Wachkörper? Zum einen ist ohne gesetzliche Grundlage keinerlei Handlungsermächtigung möglich. Zum anderen ist aber auch die Rolle als verfassungsrechtlich vorgesehenes Hilfsorgan zu betonen. Insoweit sind Verwaltungs- und Bescheidkompetenz bereits verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Hinsichtlich der Ausübung von AuvBZ ist eine Beschränkung durch grundrechtliche Verhältnismäßigkeit zu attestieren. Vergleicht man die Aufteilung von Kompetenzen in der StPO, die für bestimmte Befugnisse die Anordnung durch die Staatsanwaltschaft bzw Bewilligung durch das Gericht vorsehen, mit dem SPG, so sind auch – iSd Verhältnismäßigkeit im SPG – die grundrechtsintensiveren Eingriffsbefugnisse durch die AuvBZ durch die Sicherheitsbehörden anzuordnen. Die Verhältnismäßigkeit wird daher zur Begrenzung der selbständigen Befugnisse des Wachkörpers.

Die verfassungsrechtlich vorgesehene Unterscheidung zwischen Sicherheitsbehörden und Wachkörper erfüllt eine staatsrechtliche und rechtsstaatliche Funktion: die Beschränkung und Aufteilung von Staatsgewalt. Die Organisation von Staatsgewalt – und damit die zwangsbewehrte Umsetzung von Recht – ist rechtlich zu regeln und aufzuteilen, um zu verhindern, dass eine bewaffnete und organisierte staatliche Einheit jederzeit die Möglichkeit hat, die staatliche Macht durch Ausschaltung der demokratischen Strukturen an sich zu ziehen. Die Trennung von Polizei und Heer als die zwei bewaffneten Einheiten im Staat hat nicht nur die Funktionen zwischen Bedrohungen von außen und innen zu differenzieren, sondern auch die rechtsstaatliche Bedeutung der organisatorischen Aufteilung jener Einheiten, die über personelle und sachliche Ressourcen verfügen, durch die effektive Zwangsgewalt ausgeübt werden kann.

Zu den organisatorischen Formen der Beschränkung der Ausübung staatlicher Gewalt gehört aber auch die Unterscheidung zwischen Sicherheitsbehörden und Organen des Sicherheitsdienstes. Auf diese Art und Weise werden Entscheidungen weg vom Wachkörper verlagert und dieser in die demokratisch legitimierte Staatsverwaltung integriert. Zusammenfassend erfüllt die Aufteilung von Hoheitsgewalt vor allem in jenem Bereich, wo diese zur physischen Gewalt wird, wichtige rechtsstaatliche Funktionen der Beschränkung, Kontrolle und Verantwortlichkeit.

## **B. Der Entwicklungszusammenhang<sup>67</sup>**

Wenn man das Zusammenspiel zwischen Sicherheitsbehörde und Wachkörper analysiert, muss man den Entwicklungszusammenhang näher betrachten. Vor der Neustrukturierung 2012 war bereits die Vereinheitlichung der Wachkörper,

---

66 Historische Erfahrungen mit politischen Konflikten und Polizeieinsätzen in der Ersten Republik belegen die Notwendigkeit derartiger Aufteilungen. Siehe *Funk*, ÖJZ 1973, 589 (590 f).

67 Teile dieses Abschnitts basieren auf der Habilitationsschrift des Autors.

also die Zusammenlegung von Gendarmerie und Bundessicherheitswache,<sup>68</sup> ein wesentlicher Schritt in Richtung Reduktion der checks & balances der österreichischen Sicherheitsarchitektur.

Aus historischen Gründen gab es die Trennung der Wachkörper in Bundessicherheitswache und Bundesgendarmerie sowie keine Landeswachkörper.<sup>69</sup> Durch die SPG-Novelle 2005<sup>70</sup> wurden die großen Wachkörper zu einem einzigen zusammengelegt. Basierend auf der den Wachkörpern – schon aufgrund der eigenen Dienstaufsicht<sup>71</sup> – zukommenden Organautonomie<sup>72</sup> ist eine starke Organisation geschaffen<sup>73</sup> worden, deren Bezeichnung und rechtliche Qualifikation als bloßes Hilfsorgan fragwürdig geworden ist.<sup>74</sup> Das Verhältnis zwischen Sicherheitsbehörde und Wachkörper im Sinne der rechtsstaatlichen Verantwortung und Kontrolle stand auf dem Prüfstand.<sup>75</sup> Die Aufteilung der Wachkörper in zwei große Organisationseinheiten hatte ihre rechtsstaatlichen Funktionen erfüllt,<sup>76</sup> die durch die Zusammenlegung zugunsten einer Effizienzsteigerung verloren gegangen ist. Die Schaffung eines einheitlichen und damit ressourcen- und personalkonzentrierenden Wachkörpers hat das Verhältnis zwischen Sicherheitsbehörde und Wachkörper verändert. Die SPG-Novelle 2005 hat die de facto Entscheidungsbefugnis bereits zum handelnden Organ verlagert. Die Eigenständigkeit des Wachkörpers, etwa iZm dem sog inneren Dienst, sowie die stärkere Durchgriffsmöglichkeit aufgrund des militärischen Charakters und der Korpsgeist<sup>77</sup>, machen diesen – seinem Ziel entsprechend – zu einer durchschlagkräftigen Organisationseinheit. Diese Durchsetzungskraft des Wachkörpers wirkt sich aber nicht nur in der Abwicklung der Aufgaben aus, sondern auch gegenüber der Sicherheitsbehörde. Die Hilfsorgankonstruktion erweist sich zunehmend als verfassungsrechtliche Fiktion. Die Schlussfolgerung ist aber nicht die Notwendigkeit einer Novellierung des verfassungsgesetzlichen Wachkörperverständnisses gem Art 78d B-VG, sondern die Berücksichtigung des rechtsstaatlichen Grundgedankens, der die Rolle des Wachkörpers, also der bewaffneten Einheit, in einem Rechtsstaat durch Gesetz und Recht begrenzt, um die Vereinigung von rechtlicher Entscheidungsgewalt (Willensbildung) und operativer Handlungsgewalt (Umsetzung) zu verhindern. Der Schritt der Zusammenlegung der Wachkörper

68 *Funk*, Polizeireform in Österreich. Fusion und Remilitarisierung der Wachkörper, in Heckmann (Hrsg), Modernisierung von Justiz und Verwaltung. GS Kopp (2007) 174.

69 *Funk*, ÖJZ 1973, 589 (593 ff); *Thienel*, Bundesgendarmerie, 25; siehe zu den Gemeindevachkörpern *Faber*, ZfV 1999, 828.

70 BGBl I 2004/151; siehe auch *Stolzlechner*, Die neue Sicherheitsarchitektur in Österreich, in Pitschas/Stolzlechner (Hrsg), Auf dem Weg in einen „neuen Rechtsstaat“. Zur künftigen Architektur der inneren Sicherheit in Deutschland und Österreich (2004) 193.

71 *Schindler*, s'net leicht! Problemerkis Dienst- und Fachaufsicht in der Sicherheitsexekutive, Sicherheit & Recht, April 2003, 20.

72 Siehe RV 643 (21. GP)

73 *Pürstl/Zirnsack*, SPG Kommentar<sup>2</sup> § 5 SPG Anm 12.

74 *Funk*, GS Kopp, 174 f.

75 Siehe dazu *Fuchs*, Vom Miklau-Szymanski-Modell zum Strafprozessreformgesetz – was blieb von der Grundidee?, in FS Roland Miklau (2006) 137 (147 f).

76 Die rechtsstaatliche Funktion lag eben in der Beschränkung bzw Aufteilung von Macht bzw Herrschaftsgewalt.

77 Siehe *Helm*, Spannungsfeld: Menschenrechte und Polizei, in Heißl (Hrsg), Handbuch Menschenrechte (2009) 193 (196).

war auf das Gegenteil ausgerichtet. Anstatt Rechtsstaatlichkeit zu fördern, wurden aufgrund wirtschaftlichen Effizienzdenkens und polizeilichen Effektivitätsdenkens die rechtsstaatlichen Strukturen des Polizeirechts geschwächt. Es soll damit nicht gesagt werden, dass eine Zusammenlegung der Wachkörper nicht verfassungsrechtlich zulässig ist, dennoch hätte der Stärkung der Wachkörper eine Stärkung der Kontrolle und Aufsicht durch die Sicherheitsbehörden über den Wachkörper folgen müssen. Damit wäre dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgedanken, den Art 78d B-VG zum Ausdruck bringt, entsprochen worden.

### C. Die Neukonzeption

Die SPG-Novelle 2005 war aber nur ein Vorbote der Entwicklung durch das SNG. Die Intensität der Zusammenführung von Behörde und Wachkörper durch die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden wird durch eine Stellungnahme des stmk Landespolizeidirektors deutlich: „Als unabdingbar für die Funktionalität einer Landespolizeidirektion sehe ich das Streben im Vordergrund, ein gleichberechtigtes, sich konstruktiv ergänzendes Zusammenfließen von Wachkörper und Behörden zu erzielen. *Es soll ein neues Ganzes entstehen.* Die tragenden Säulen dabei sind auf der einen Seite das Operative und auf der anderen Seite die Behörde – jeweils repräsentiert durch Geschäftsführer. Sie sind nach dem Prinzip der Gemeinsamkeit ohne Anspruch auf Hegemonie in der Gewichtung gleich. Und sie treffen ihre Entscheidungen kollektiv – selbstverständlich unter Beachtung der Eigenheit einer monokratischen Behörde.“<sup>78</sup> Diese Aussage bringt die Zielsetzung der Neustrukturierung von Sicherheitsbehörde und Wachkörper optimal zum Ausdruck. Das Ziel ist die Aufhebung der Trennung.

Rechtlich wurde diese Verschmelzung durch die Streichung der Regelungen des Landespolizeikommandos erreicht.<sup>79</sup> Es bleibt als Ausdruck einer inneren Koppelung zwischen Behörde und Wachkörper die Regel des § 7 Abs 2 SPG bestehen: „Den Exekutivdienst versehen der Landespolizeidirektor sowie die ihm beigegebenen oder zugeteilten Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes.“<sup>80</sup> Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sind nicht mehr unterstellt, sondern dem Landespolizeidirektor beigegeben

*Hauer* hat schon bisher die Trennung von Behörde und Wachkörper bestritten, obwohl diese in der Verfassung angelegt ist. Das sog Beigebungsmodell hat auf Ebene des BMI traditionell Sicherheitsbehörde und Wachkörper in einer

---

78 Landespolizeidirektor der Stmk Mag. *Josef Klamminger* <[www.polizei.gv.at/stmk/lpd/fuehrungskraefte/lpd\\_d.aspx](http://www.polizei.gv.at/stmk/lpd/fuehrungskraefte/lpd_d.aspx)> (15.3.2013).

79 In den Übergangsbestimmungen des Art 89 Abs 8 SNG kommt auch die personelle Seite der Fusion von Sicherheitsbehörde und Wachkörper zum Ausdruck. Es werden alle Bedienstete (Beamte, Vertragsbedienstete und Lehrlinge), die am 31. August 2012 einer Bundespolizeidirektion, einem Landespolizeikommando oder einer Sicherheitsdirektion angehören, „ab 1. September 2012 [zu] Angehörige[n] der Landespolizeidirektion desselben Bundeslandes“.

80 RV 1726 BlgNR 24. GP, 6: „In Anlehnung an die geltende Fassung des § 7 Abs. 4 regelt diese Bestimmung die Besorgung des Exekutivdienstes. Ein Unterstellungsverhältnis ist hierbei nicht mehr gegeben, sodass der Exekutivdienst nur von beigegebenen und zugeteilten Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes versehen werden wird.“

administrativen Spitze vereint.<sup>81</sup> Seit der SPG-Novelle 2005 wurde aber der Wachkörper für die darunter bestehenden Ebenen (insb Landesebene: SD und Landespolizeikommando sowie Bezirksebene: BPD und Stadtpolizeikommando) unterstellt. Während die Zusammenführung in einem obersten Organ aus Erwägungen des demokratischen Legitimationszusammenhangs<sup>82</sup> dem Konzept der Verfassung entspricht, diente die darunter bestehende Trennung – wie ausgeführt – rechtsstaatlichen Gedanken. Das Beiegebungsmodell bedeutet bei näherer Betrachtung aber nicht die Aufrechterhaltung des Wachkörpers, sondern die Vollintegration des Wachkörpers in die Behörde; Behörde und Wachkörper können nicht mehr getrennt werden. Die einzige Unterscheidung, die bestehen bleibt, bezieht sich auf Besoldungsgruppen gem § 5 Abs 6 SPG. Eine Auswirkung auf Dienst- und/oder Fachaufsicht ist damit ebenso wenig verbunden wie eine Differenzierung in behördliche und exekutive Befugnis. Die Umsetzung des Beiegebungsmodells auf LPD-Ebene führt zur Auflösung des Wachkörperkonzepts.

Durch die Auflösung des Landespolizeikommandos in der LPD und die Zusammenführung von Sicherheitsbehörde und Wachkörper auf Landesebene und in den Großstädten, in denen eine BPD bestanden hat, wurde das – oben erörterte – rechtsstaatliche Konzept aufgegeben. Ob dies mit Art 79d B-VG vereinbar ist, ist kritisch zu hinterfragen. Art 79d B-VG definiert den Wachkörper; dieses Konzept wurde durch das SNG B-VG nicht geändert und damit auch verfassungsrechtlich nicht aufgegeben. Die Regelungen der Art 78a-c B-VG beziehen sich demgegenüber auf die Sicherheitsbehörden und nicht auf den Wachkörper. Auf verfassungsrechtlicher Ebene wurde damit auch nicht die Integration des Landespolizeikommandos in die Sicherheitsbehörden geregelt. Erst auf Ebene des SPG wurde durch das SNG die Bestimmung zum Landespolizeikommando gestrichen. § 10 SPG regelt die Polizeikommanden nur mehr in Bezug auf Bezirks- und Stadtebene. § 7 Abs 2 regelt, dass den „Exekutivdienst [...] der Landespolizeidirektor sowie die ihm beigegebenen oder zugeteilten Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes“ versehen. § 7 Abs 3 SPG weist die Angelegenheiten des inneren Dienstes dem Landespolizeidirektor zu.<sup>83</sup> Wie bereits erwähnt, sieht § 5 Abs 6 SPG vor, dass der Wachkörper Bundespolizei aus den Bediensteten „unbeschadet der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Dienststelle“ besteht.

Die einfachgesetzlichen Regelungen (§§ 5 Abs 6, 7 Abs 3 SPG) stellen bereits Einschränkungen eines eigenständigen Wachkörper-Konzepts dar. Die durchgeführte Zusammenführung in der Vollziehung der Neustrukturierung löst aber das Wachkörperkonzept auf. Es kann der Wachkörper nicht mehr als eigenständige Formation iSd Art 78d B-VG angesehen werden, sondern ist als Teil der Sicherheitsbehörde zu begreifen.

81 *Hauer* in Rill-Schäffer-Kommentar Art 78d B-VG Rz 6.

82 Zur demokratischen Legitimation siehe schon *Grabenwarter*, Die demokratische Legitimation weisungsfreier Kollegialbehörden in der staatlichen Verwaltung. Zur Zulässigkeit der Entsendung von Organwaltern durch nicht demokratisch legitimierte Einrichtungen, in FS Winkler (1997) 271.

83 *Vogl*, Die neue Organisation der Sicherheitsbehörden, JAP 2012/2013, 93 (94): „Es handelt sich um jene verwaltungsinternen Angelegenheiten, die für die Aufrechterhaltung und Besorgung des Dienstbetriebes notwendig sind. Dazu zählen in der Regel Organisations- und Führungsangelegenheiten, etwa personelle oder dienstrechtliche Angelegenheiten, solche des Budgets, der Logistik, der Infrastruktur oder der Aus- und Fortbildung.“

Die Auflösung der Landespolizeikommandos stellt keine Schwächung der Wachkörper, sondern eine Stärkung der Exekutive in der Sicherheitsarchitektur dar. Mit der Verschmelzung ist der Wachkörper Teil der Behörde geworden. Damit entscheiden aber auch jene Personen, die Teil des Wachkörpers sind, behördlich. Man könnte auch sagen, dass durch die Schaffung der LPD die Sicherheitsbehörde in den Wachkörper integriert wurde. Die Trennung zwischen Sicherheitsbehörde und Wachkörper ist auf allen relevanten Ebenen (eben abgesehen von den BVBs) beendet. Die Konsequenz daraus ist, dass die neuen Sicherheitsbehörden, die eine Einheit mit den Wachkörpern bilden, im Rahmen der Befugnisse des SPG alle behördlichen und Organkompetenzen ausüben können. Während das Gesetz noch scheinbar differenziert, bietet die Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation keinen Anknüpfungspunkt zur Differenzierung. Behördenvertreter sind Exekutivbeamte, Exekutivbeamte sind Behördenvertreter. Es fällt das Gesamtkonzept der Sicherheitsorganisation zusammen. Ob dies mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Sicherheitsbehörden (Art 78a-d B-VG) vereinbar ist, ist mehr als fraglich. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist darüber hinaus bedenklich, wenn die bewaffnete Gewalt die rechtliche Entscheidungsgewalt übernimmt. Es besteht insoweit dringender Bedarf zur Entwicklung neuer Konzepte, um die Sicherheitsorganisation neuen rechtsstaatlichen Strukturen, die Zuständigkeit, Verantwortung und Kontrolle ermöglichen, zu unterwerfen, damit nicht die staatliche Zwangsgewalt, sondern Verfassungsrecht, Gesetz, Rechtsschutz und Rechtssicherheit gewährleistet werden können.

## VI. Ausblick

Der Ausblick soll abschließend einen Blick nach vorne wagen und unterschiedliche Herausforderungen der Polizeiorganisation aus zeitlicher, funktionaler und räumlicher Perspektive adressieren:

### A. Zeitliche Perspektive: Gleichschaltung der Polizeistrukturen

Die Strategie INNEN.SICHER 2010 des BMI spricht von der Optimierung von Organisation: „Sich verändernde Ansprüche verlangen permanente Flexibilität und ein ständiges Optimieren der Aufbau- und Ablauforganisation.“<sup>84</sup> Die Reduktion von checks & balances kommt klar zum Ausdruck. „Kosteneffizientes, kundenorientiertes Handeln im Sinne des ‚One-Stop-Shop‘-Prinzips ist nur möglich, wenn [...] das BM.I die für die Kernaufgaben notwendigen Kompetenzen erhält sowie Mitwirkungsbestimmungen anderer Organe auf das notwendige Maß beschränkt werden; Abläufe vereinfacht werden und die Zusammenführung von Zusammengehörendem.“<sup>85</sup> Mit dem SNG wurde ein vorläufiger Höhepunkt erreicht. Die BMI-Strategie macht deutlich, dass damit nur ein Zwischenschritt, man möchte iSd Strategie von einem Meilenstein in der Polizeientwicklung sprechen, gemacht wurde.

---

84 Siehe Strategie 2010 des BMI, 9, <<http://www.bmi.gv.at/cms/cs03documentsbmi/921.pdf>> (15.3.2013).

85 Ebenda, 61.

Wie die sicherheitspolizeilichen Befugnisserweiterungen seit einem Jahrzehnt die Entwicklung des SPG charakterisieren, so sind auch die Organisationsreformen zu einem fixen Bestandteil der sicherheitspolizeilichen Entwicklungen geworden. Bei Betrachtung der dargestellten, größeren Systemlogik der Reformen kann nicht von einem Ende der Entwicklungen ausgegangen werden. Die Gleichschaltung von Sicherheitsbehörden und Wachkörper ist einen großen Schritt durch das SNG vorangekommen, doch bestehen noch immer Altstrukturen vorläufig weiter. Die in § 8 SPG übernommene Struktur der BPD ist mittelfristig ebenso wenig in Stein gemeißelt wie die noch bestehenden Wachkörper-Strukturfragmente. Damit verbunden ist sowohl das verfassungsrechtliche Konzept der Wachkörper als auch deren einfachgesetzliche Umsetzung vor Novellierungen nicht geschützt. Die SNG-Novellierung des SPG hat deutlich gezeigt, dass unter Effizienzgesichtspunkten die Steigerung von polizeilicher Effektivität möglich ist.

Demgegenüber sollte dieser Beitrag die Notwendigkeit eines rechtsstaatlichen Gegengewichts gegenüber intransparenten Polizeistrukturen durch den Abbau von nach außen relevanten rechtlichen Anknüpfungspunkten deutlich gemacht haben. Insoweit ist die Erweiterung polizeilicher Befugnisse nicht isoliert zu betrachten. Bei Berücksichtigung der organisationsrechtlichen Rahmenbedingungen der Befugnisausübung zeigt sich ebenso ein rechtsstaatliches Potential, das durch Zuordnung und Zuständigkeit rechtsstaatliche Bindung und Verantwortung generieren kann.

## **B. Exkurs: Zur Übergangsproblematik des innerbehördlichen Instanzenzuges**

Als Übergangsproblematik zwischen dem In-Kraft-Treten der Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden am 1.9.2012<sup>86</sup> und dem In-Kraft-Treten der Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz am 1.1.2014 stellt sich in besonderer Weise die Frage des Instanzenzuges.<sup>87</sup> Ausgangspunkt ist der neu eingeführte § 14a SPG, der gem Abs 1 Z 2 leg cit vorsieht, dass die „Landespolizeidirektion [...] in letzter Instanz über Berufungen gegen [...] sicherheitspolizeiliche Bescheide der Landespolizeidirektion als Sicherheitsbehörde erster Instanz (§ 8)“ entscheidet. Durch die Fusionierung der BPD mit der SD zur LPD wurde aufgrund der gleichzeitigen Aufrechterhaltung der örtlichen Zuständigkeit der LPD in Hinblick auf die vormaligen BPD das Problem geschaffen, dass die LPD als Sicherheitsbehörde erster Instanz iSd Art 78c B-VG und als LPD als Berufungsinstanz gem § 14a SPG vorgesehen ist.

Die Mat zum SNG BVG nehmen zur verfassungsrechtlichen Situation wie folgt Stellung: „Die Bundespolizeidirektionen sollen in die Landespolizeidirektionen integriert werden, wobei die Zuständigkeiten der Bundespolizeidirektionen eines Landes bei der jeweiligen Landespolizeidirektion konzentriert werden sollen. Dadurch sollen Behörden verschiedener Instanz zu einer organisatorischen Einheit zusammengefasst werden; ein (innerbehördlicher) Instanzenzug wird

---

86 § 94 Abs 33 SPG.

87 Mit der Verwaltungsgerichtsrechtsnovelle treten auch die Bestimmungen zum Instanzenzug außer Kraft. Nach jeder Entscheidung der jeweiligen Sicherheitsbehörde kann das Verwaltungsgericht erster Instanz angerufen werden.

dadurch jedoch nicht verfassungsgesetzlich garantiert dh. ein solcher kann gesetzlich auch ausgeschlossen werden.“<sup>88</sup> Weder der Wortlaut der Verfassung noch das neue Konzept der Sicherheitsbehörden lassen eine verfassungsgesetzliche Legitimation eines derartigen innerbehördlichen Instanzenzuges erkennen. Damit wird der Umstand ausgespart, dass es nicht um die Garantie eines derartigen Instanzenzuges geht, sondern um dessen Zulässigkeit. Auch die Mat sprechen gegen eine derartige Verankerung. Ein Vergleich mit Wien ist dabei von vornherein unzulässig, da Wien als besondere Verbindung von Bundesland, Statutarstadt und Gemeinde eine verfassungsgesetzliche Sonderstellung zukommt.

Auch wenn es sich nur um eine Übergangsproblematik und § 94 Abs 33 SPG als Außerkrafttretensdatum den 31.12.2013 vorsieht, so sind verfassungsrechtliche Zweifel an der Bestimmung des § 14a Abs 1 Z 2 SPG angemessen und für diese Zeitspanne relevant. Diese Bestimmung sieht vor, dass die LPD über Bescheide der LPD entscheidet. Noch exakter betrachtet ist die LPD eine monokratische Behörde, sind also die Bescheide dem Landespolizeidirektor zuzurechnen. Es ist also der Landespolizeidirektor in beiden Fällen zur Entscheidung berufen. Damit wird das Konzept eines Instanzenzuges, wie es das B-VG vorgesehen hat, ebenso verletzt, wie der dahinter stehende rechtsstaatliche Rechtsschutzgedanke des B-VG.<sup>89</sup>

### **C. Funktionale Perspektive: Nachrichtendienste im strukturellen Schatten**

Die Entwicklungslinie der polizeilichen Organisationsreformen zeigt deutlich in Richtung des Abbaus von externen polizeilichen Behörden- und Organisationsstrukturen. Während in der Binnendifferenzierung noch einzelne Strukturen bestehen, wie die Generaldirektion der öffentlichen Sicherheit oder das Bundeskriminalamt, so zeigen sich nach außen keine Differenzierungen. Die „Polizei“ als eine Gesamtheit der Sicherheitsbehörden und der mit diesen verbundenen Wachkörper können damit die vielfältigen Befugnismöglichkeiten der Polizei ausschöpfen. Die bestehenden rechtlichen Differenzierungen führen aufgrund der organisatorischen Monostruktur immer zu denselben Zurechnungseinheiten. Die innerbehördlichen Zuordnungen bestehen entweder im Sinne einer stärkeren Durchgriffsmöglichkeit gar nicht mehr oder werden nach außen nicht deklariert. Die polizeiliche „Akteur – Befugnis – Kombinatorik“ wird beliebig.

Als besonders signifikantes Beispiel sind die Nachrichtendienste der Sicherheitsbehörden, also das Bundesamt für Verfassungsschutz, sowie die bei den LPD eingerichteten Landesämter für Verfassungsschutz zu nennen. Auch wenn die interne Strukturierung des Verfassungsschutzes als eigenständige Einheit besteht, spiegelt sich diese nicht in den Befugnissen nach außen wider und schafft damit rechtsstaatliche Defizite. Die Befugnisweiterungen im Rahmen

---

88 RV 1679 BlgNR, 24. GP, 3.

89 Überlegenswert ist eine die Übertragung des Konzepts einer verstärkten Sachlichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren, die der VfGH in der Rsp zum wasserwirtschaftlichen Planungsorgan entwickelt hat, auf die hier vorliegende Konstruktion des § 14a SPG. Siehe VfSlg 19.636/2012 sowie *Lachmayer*, Der Landeshauptmann als wasserwirtschaftliches Planungsorgan und Behörde, RdU 2012, 5.

des SPG werden so etwa mit der Notwendigkeit derartiger Befugnisse im Bereich der Nachrichtendienste argumentiert,<sup>90</sup> die im SPG eingeführten Bestimmungen sind aber nicht auf diese beschränkt. Umgekehrt können sich auch die Nachrichtendienste als Teil der Sicherheitsbehörden aller sicherheitspolizeilicher Befugnisse bedienen, da auch diesbezüglich keine Einschränkungen bestehen. Eine rechtsstaatliche und damit sachgerechte Ausdifferenzierung der Befugnisse zwischen Nachrichtendienst und Sicherheitsbehörden würde etwa wieder stärker eine Zuordnung im Rahmen der „Akteur – Befugnis – Kombinatorik“ schaffen<sup>91</sup> und die sich ausbreitende Nivellierung rechtsstaatlicher Zuständigkeitsstrukturen reduzieren.

#### **D. Räumliche Perspektive: Europäische Polizeiorganisationsstrukturen**

Schließlich steht auch die innerstaatliche Polizeiorganisation unter dem Druck, organisationsrechtliche Vorgaben der EU zu erfüllen. Auch wenn – im Gegensatz zu anderen Bereichen<sup>92</sup> – die Polizeiorganisation nicht ein zentrales Anliegen der EU ist<sup>93</sup>, so sind zumindest Kontaktstellen zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen Europäischen Institutionen, wie Europol, und den nationalen Polizeibehörden für die polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen zu schaffen.<sup>94</sup> Die Zusammenarbeit mit den EU Mitgliedstaaten wirkt sich so direkt aber auch indirekt auf die Strukturreformen aus. Die Intensivierung der Zusammenarbeit spiegelt sich auch in behördlichen Strukturen und Kommunikationswegen wider. Je intensiver die Zusammenarbeit wird, umso genauer sind auch die europäischen Vorgaben an nationale Strukturen. Die Strukturierung von Spezialeinheiten, die im Rahmen europäischer Einsätze polizeilicher Art tätig werden, wird europäischen Standards genügen müssen bzw tut dies ohnedies heute schon. Darüber hinaus vergrößern sich auch auf europäischer Ebene selbst die organisatorischen Polizeistrukturen, an die die nationalen Polizeiorganisationen anknüpfen. Einem europäischen Polizeiverbund kommt eine organisatorische Komponente zu. Das geschilderte Spannungsverhältnis zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit bleibt auch in einem Europäischen Polizeiverbund bestehen.

---

90 Siehe etwa die Aussagen des Leiters des BVT *Peter Gridling* iZm der SPG-Novelle 2011 <diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/elfsept/692254/Peter-Gridling\_Terrorgab-es-in-Wien-schon-vorher> (15.3.2013); <derstandard.at/1326504255226/Sicherheitspolizeigesetz-Verfassungsschutz-Polizei-wird-Einzelne-nicht-wahllos-ueberwachen> (15.3.2013).

91 Man denke an § 21 Abs 3 SPG.

92 Siehe *Stöger*, Gedanken zur institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten am Beispiel der neuen Energieregulierungsbehörden, ZÖR 2010, 247.

93 Siehe Art 87 AEUV.

94 Siehe dazu etwa §§ 6, 14, 20 EU – Polizeikooperationsgesetz.