

AMT DER KÄRNTNER LANDESREGIERUNG

Abteilung 2V - Verfassungsdienst



Datum: 4. Mai 2004

Zahl: -2V-BG-3130/6-2004

(Bei Eingaben bitte Geschäftszahl anführen!)

Betreff:

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz, das Grenzkontrollgesetz, das Bundesgesetz über die Führung der Bundesgendarmerie im Bereich der Länder und die Verfügung über die Wachkörper der Bundespolizei und Bundesgendarmerie und das Behörden-Überleitungsgesetz geändert sowie das Gendarmeriegesetz 1894 und das Gendarmeriegesetz 1918 außer Kraft gesetzt werden (SPG-Novelle 2004); Stellungnahme

Auskünfte:	Dr. Glantschnig
Telefon:	05 0 536 - 30204
Fax:	05 0 536 - 30200
e-mail:	post.abt2V@ktn.gv.at

An das
Bundesministerium für Inneres
Sektion III-Recht

Herrengasse 7
1011 WIEN

Zu dem mit Schreiben vom 26. März 2004, GZ 95.012/1148-III/1/04, zur Stellungnahme übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz, das Grenzkontrollgesetz, das Bundesgesetz über die Führung der Bundesgendarmerie im Bereich der Länder und die Verfügung über die Wachkörper der Bundespolizei und der Bundesgendarmerie und das Behörden-Überleitungsgesetz geändert sowie das Gendarmeriegesetz 1894 und das Gendarmeriegesetz 1918 außer Kraft gesetzt werden (SPG-Novelle 2004), nimmt das Amt der Kärntner Landesregierung wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Bemerkungen:

Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geplante Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen zur Zusammenführung von Gendarmerie und Polizei zu einem einheitlichen Exekutivwachkörper zur Steigerung der Einsatzeffizienz der für den Exekutivdienst erforderlichen Ressourcen wird grundsätzlich begrüßt.

Bei der Umsetzung dieses Vorhaben muss aber aus Landessicht gefordert werden, dass folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

- die Struktur des Wachkörpers Bundespolizei ist mit der Struktur der Sicherheitsbehörden abzustimmen;

- der Wachkörper Bundespolizei ist den Sicherheitsdirektionen beizugeben, d.h. diesen ist die Ressourcenverwaltung zu übertragen;
- jeder Bezirksverwaltungsbehörde ist ein Bezirkspolizeikommando zu unterstellen;
- das Landesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung ist in der Sicherheitsdirektion zu belassen und personell entsprechend auszustatten;
- auch die Bestellung des Polizeidirektors, des Landespolizeikommandanten und der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, des Landeskriminalamtes und der Verkehrsabteilung des Landespolizeikommandos sind – ebenso wie die Bestellung des Sicherheitsdirektors – an das Einvernehmen mit dem Landeshauptmann zu binden.

Im Gegensatz zum organisatorischen Konzept des derzeitigen Regelungsvorschlages soll sich die Vereinheitlichung der Strukturen nicht nur auf die Wachkörper beschränken, was gleichzeitig auch eine weitgehende Trennung derselben von den Sicherheitsbehörden zur Folge hätte, sondern es sollte vielmehr eine weitestgehende Integration des bzw. der Wachkörper in die Behördenstruktur sichergestellt werden. Nur dadurch kann auch die angestrebte Abschlankung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen, einhergehend mit der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und Reibungsverlusten erreicht werden.

Die Besorgung der Aufgaben des inneren Dienstes für Behörde und Wachkörper kann zentral von einer Stelle aus am zweckmäßigsten und kostensparendsten erfolgen. Bei der Behörde 2. Instanz wären jeweils ein zentrales Personalbüro und ein zentrales Büro für Budget, Logistik und Infrastruktur einzurichten. Dadurch könnte mit einer Dienstbehörde pro Bundesland, die für die Sicherheitsdirektion, sowie die im Bundesland situierten Bundespolizeidirektionen und Polizeikommandanten zuständig ist, das Auslangen gefunden werden. Eine so konzipierte Struktur würde auch den Effizienzkriterien, wie sie in der Bundesverfassung festgeschrieben sind, am ehesten Rechnung getragen.

Zum intendierten Verhältnis Sicherheitsbehörden – Wachkörper

Nach den erläuternden Bemerkungen zum vorliegenden Gesetzentwurf wird der Wachkörper Bundespolizei mit der Zielsetzung eingerichtet, den Sicherheitsbehörden in deren Aufgabebereichen als Hilfsorgan für den operativen Exekutivdienst zur Verfügung zu stehen. Folgerichtig sind demnach Handlungen von Organen des Wachkörpers grundsätzlich jenen Be-

hörden zuzurechnen, als deren Organe sie einschreiten. Daraus ergibt sich klar die Konsequenz, dass die Führung des öffentlichen Sicherheitsdienstes den Sicherheitsbehörden obliegt und kein Bestandteil des sog. „inneren Dienstes“ ist.

In den erläuternden Bemerkungen zum gegenständlichen Gesetzesentwurf wird im Allgemeinen Teil unter Z 1.4. – Fragen der Diensthöhe – zu der dem Entwurf zugrunde liegenden Einschätzung des dem Bereich des „inneren Dienstes“ zuzuordnenden Verantwortungsbereiches auf Thienel, Die Bundesgendarmerie (1986) S 43 ff. verwiesen. Abgesehen davon, dass der Titel der Bezugsstelle vollständig „Die Aufgaben der Bundesgendarmerie“ lautet, wird dort das Verhältnis zwischen fachlicher und innerdienstlicher Weisung wie folgt differenziert: „Fachliche Weisungen sind nur insoweit zulässig, als sie sich auf die Sachmaterie beschränken und dürfen nicht in den dienstrechtlichen und organisatorischen Bereich eingreifen“; umgekehrt gilt dieses gleichermaßen für die innerdienstliche Weisungen. Das Problem ist damit aber keineswegs gelöst: erteilt etwa die Landesregierung (§ 94a StVO) die (fachliche) Weisung ein bestimmtes Stück der Autobahn nächstens verstärkt zu überwachen, so bedingt dies eine (innerdienstliche) Weisung an die einzelnen Beamten, Überstunden zu leisten.“

Aus dieser, für die im Entwurf eingenommene Position herangezogenen Belegstelle, geht deutlich hervor, dass sich die innerdienstliche Entscheidungszuständigkeit nur auf organisatorische Belange beschränkt, ohne auch inhaltliche Entscheidungsparameter miteinzuschließen. Demnach ist der in den Erläuterungen gewählte Hinweis auf das angeblich bewährte Grundmuster, wonach die fachlich zuständigen Behörden das „Was“ vorgeben und die Umsetzung, also das „Wie“ beim Wachkörper liegt, unzutreffend. Es ist auch nicht nachvollziehbar, woraus abzuleiten wäre, dass – wie in den Erläuterungen angeführt – Thienel, aaO. S 45 die Position, wie sie dem Entwurf zugrunde liegt, stützt. Auf der als Belegstelle angegebenen S 45 hält Thienel ausdrücklich fest, dass dies im Ergebnis bedeutet, „dass die Entscheidung darüber, ob und in welcher Art die Gendarmerie einzuschreiten hat, der vorgesetzten Behörde zukommt; ihre fachliche Weisung determiniert die Ausübung der inneren Weisungsbefugnis.“

Auch Thienel begründet den Vorrang der fachlichen Weisung mit der Rolle der Exekutive als Hilfsorgan einer vorgesetzten Behörde, die lediglich unterstützende Funktion gegenüber der vorgeordneten Behörde wahrzunehmen hat. Er weist ausdrücklich darauf hin, dass auch § 9 Abs. 1 Gendarmeriegesetz 1894 – der auf den wortgleichen § 9 Abs. 1 des Gendarmeriegesetzes 1876 zurückgeht – anordnet, dass „die Gendarmerie die erhaltenen ‚Aufträge‘ – dh. fachlichen Weisungen – ‚unbedingt zu vollziehen hat‘ und sich in keine Beurteilung derselben einlassen darf.“ Thienel weist auch darauf hin, dass diese Bestimmung zwar durch

Art. 20 Abs. 1 B-VG modifiziert wurde, aber dennoch zumindest einen historischen Anhaltspunkt für das Verhältnis fachlicher und innerdienstlicher Leitungsbefugnis bietet.

Effiziente Aufgabenerfüllung erfordert Einsatz sämtlicher Führungsinstrumente

Um eine möglichst effiziente Aufgabenerfüllung sicherzustellen, sind alle zur Verfügung stehenden Führungsinstrumente einzusetzen. Die Aufgaben des „Controllings“ und der „Revision“ sollten den Sicherheitsdirektionen auch gegenüber den Wachkörpern zukommen. Da diese Instrumente aber dem inneren Dienst des Wachkörpers berühren, ist eine entsprechende gesetzliche Regelung dieser Aufgaben erforderlich.

Neben der Zusammenführung der Organisationsstrukturen zu einer einheitlichen zivilen Behördenstruktur ist aber auch eine möglichst weitgehende Kodifikation des Organisationsrechtes der Sicherheitsexekutive anzustreben. In diesem Sinne wird die Aufhebung des Gendarmeriegesetzes 1894, des Gendarmeriegesetzes 1918 und des § 20 Behördenüberleitungsgesetz ausdrücklich begrüßt. Nachdem die Gendarmerie mit dem Gendarmeriegesetz 1918 aus dem Verband der bewaffneten Macht herausgelöst und so ein Teil der Polizei wurde, ist der nunmehr heranstehende Reformschritt zur endgültigen Vereinheitlichung der polizeilichen Strukturen längst überfällig.

Vorrangiger Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf

Der vorliegende Entwurf einer SPG-Novelle 2004 enthält einige Regelungen, die noch einer grundlegenden Überarbeitung bzw. Diskussion bedürfen. Als Beispiele seien hierfür genannt:

- die Definition des Begriffes „innerer Dienst“ und die damit in Zusammenhang stehenden Regelungen;
- die Aufhebung der organisationsrechtlichen Bestimmungen der Bundesgendarmerie, ohne gleichzeitig Regelungen über die Errichtung eines neuen Wachkörpers zu schaffen.

Noch nicht ausreichend einer Regelung zugeführt wurden folgende, jedenfalls klärungsbedürftige Fragen:

- Klärung der Stellung der Kriminalbeamten des Bundeskriminalamtes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung und der Sicherheitsdirektionen;

- Klärung der künftigen organisatorischen Stellung der Bildungszentren der Sicherheits-exekutive;
- rechtliche Vernetzung der Kriminalpolizei mit der Sicherheitsverwaltung (infolge Erlassung des Strafprozessreformgesetzes – StPRG – und beabsichtigte Aufhebung des Gendarmeriegesetzes 1994).
- Zuweisung der Aufgaben „Revision“ und „Controlling“ zu den Sicherheitsdirektionen.

Integration der Kriminalpolizei in die Sicherheitsverwaltung

Nach älterer Lehre und Judikatur (zB VfSlg. Nr. 4692) war die Kriminalpolizei als Teil der Sicherheitspolizei anzusehen. Wenn § 15 Behördenüberleitungsgesetz den Begriff „öffentliches Sicherheitswesen“ definierte und damit das Aufgabenspektrum der Sicherheitsdirektion beschrieb, so war damit auch die Kriminalpolizei umfasst. Nach neuerer Lehre ist die Kriminalpolizei nicht mehr als Teil der Sicherheitspolizei, sondern als eigenständiges Aufgabengebiet anzusehen. Man wird daher davon auszugehen haben, dass der im § 2 Sicherheitspolizeigesetz definierte Begriff „Sicherheitsverwaltung“ die Kriminalpolizei nicht mehr enthält.

Die geltende StPO, aber auch das kürzlich erlassene Strafprozessreformgesetz weisen die Aufgabe Kriminalpolizei den Sicherheitsbehörden zu. § 18 Abs. 2 StPO in der Fassung des Strafprozessreformgesetzes legt außerdem fest, dass sich die Organisation und örtliche Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden nach den Vorschriften des Sicherheitspolizeigesetzes über die Organisation der Sicherheitsverwaltung richten. Um nun eine optimale Abstimmung der beiden Gesetze in Angelegenheiten der Kriminalpolizei zu erreichen, wird vorgeschlagen, die Kriminalpolizei begrifflich in die Sicherheitsverwaltung zu integrieren. Diese könnte dadurch erfolgen, indem nach dem Wort „Sicherheitspolizei“ in § 2 Abs. 2 SPG das Wort „Kriminalpolizei“ ausdrücklich einfügt. § 3 SPG könnte um eine Definition des Begriffes „Kriminalpolizei“ (gegebenenfalls mit Verweis auf § 18 Abs. 1 StPO in der Fassung des Strafprozessreformgesetzes) ergänzt werden.

Im praktischen Vollzug der Materie Kriminalpolizei könnten allerdings bis zum Inkrafttreten des Strafprozessreformgesetzes Probleme auftreten. Im Anwendungsbereich des § 24 StPO in der geltenden Fassung dürften sich zwar keine Probleme ergeben. Darüber hinaus ist aber fraglich, mit welchen Organen die Sicherheitsbehörden ihre kriminalpolizeilichen Aufgaben besorgen werden, zumal die Organisationsbestimmungen betreffend die Bundesgendarmerie aufgehoben werden und die Bundespolizeidirektionen nach den Vorstellungen des Team 04 über keinen eigenen, d.h. beigegebenen, Wachkörper verfügen, während die Unterstellung eines Wachkörpers bei den Bundespolizeidirektionen nicht mehr vorgesehen ist.

Zur Kostendarstellung

Im Anschreiben mit dem der gegenständliche Entwurf zur Begutachtung übermittelt wurde, fehlt ein Hinweis auf die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus. Ungeachtet dessen enthalten die Erläuterungen eine Einschätzung der finanziellen Auswirkungen des Entwurfes, die aber den von den Vereinbarungspartnern einvernehmlich erarbeiteten und vom Bundesministerium für Finanzen erlassenen Richtlinien gemäß § 14 Abs. 5 BHG nicht entsprechen. Vor allem wird der verbindlich vorgegebene Konkretisierungsstandard nicht erreicht. So wird etwa zu Art. 1 Z 13, 14 und 20 (Schutzzone) ausgeführt, dass die Einführung dieser Regelung mit einem Mehraufwand verbunden ist, der sich nicht abschätzen lässt und wesentlich von der Kriminalitätsentwicklung sowie der Inanspruchnahme der rechtlichen Möglichkeiten in der Praxis abhängt. Dass und inwieweit daraus auch den Ländern Mehrkosten entstehen, bleibt unbeantwortet.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes:

Zu Art. 1 – Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes:

Zu Z 1 (§ 5 – Besorgung des Exekutivdienstes):

In dieser Bestimmung soll die Zusammenführung der derzeit bestehenden Wachkörper, Bundesgendarmerie, Bundessicherheitswachekorps zu einem einheitlichem Wachkörper mit der Bezeichnung „Bundespolizei“ umgesetzt werden.

Dazu ist festzuhalten, dass die Schaffung eines einheitlichen Wachkörpers zu begrüßen ist. Es wird aber aus legistischer und praktischer Sicht zu bedenken sein, dass die Rechtsordnung jeweils klar festlegen muss, ob in einem bestimmten Fall nur der Wachkörper (bzw. die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes) zur Mitwirkung an der Vollziehung berufen sind (zB im Gewerberecht) oder ob die Wahrnehmung einer gesetzlichen Aufgabe überhaupt einer Sicherheitsbehörde, insbesondere einer Bundespolizeidirektion, übertragen wird (zB die Vollziehung der Straßenverkehrsordnung).

Nach den Umsetzungsvorschlägen des Teams 04 umfasst der Wachkörper „Bundespolizei“ nicht die Kriminalbeamten des BK, des BVT und des LVT. Selbstverständlich sind diesen Organisationseinheiten aber Planstellen des Exekutivdienstes zugewiesen. Die Beamten wären zwar Organe der Sicherheitsbehörden bzw. Sicherheitsorgane im Sinne der StPO (in der geltenden Fassung), nicht jedoch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Sinne von § 5 Abs. 2 Sicherheitspolizeigesetz. Damit wären ihnen zwar die Erfüllung kriminalpoli-

zeilicher Aufgaben nach der StPO, nicht jedoch die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben möglich. Für diese Aufgaben stünden dann nur die Organe des rechtskundigen Dienstes der Sicherheitsbehörden nach § 5 Abs. 2 Z 5 SPG zur Verfügung.

Die angestrebte Schaffung eines einheitlichen Wachkörpers „Bundespolizei“ macht im Ergebnis nur dann Sinn, wenn diesem auch alle in staats- und kriminalpolizeilichen Verwendungen stehenden Exekutivbediensteten angehören. Das würde jedoch bedeuten, dass letztendlich das Bundeskriminalamt dem künftigen Kommando des Wachkörpers auf Bundesebene zu unterstellen wäre (analog der Eingliederung einer kriminalpolizeilichen Organisationseinheit in das Landespolizeikommando). Die zweckmäßigste und einfachste Lösung des Problems wäre die Beigebung des Wachkörpers zur Behörde (soweit dies kompetenzrechtlich möglich ist). Konsequenterweise weitergedacht könnte es dann im Rahmen der Bundespolizei entweder zwei Wachkörper geben (wie derzeit bei der Bundespolizeidirektion Wien), nämlich einen uniformierten und einen nicht uniformierten, beide jedoch mit einer bundesweit jeweils einheitlichen Struktur, oder es wird ein einziger Wachkörper geschaffen der aus zwei Korps besteht.

Zum Kriminalbeamtenkorps sollten die Exekutivbediensteten des Bundeskriminalamtes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, der Landeskriminalämter sowie der Landesämter für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung gehören. Das Ergebnis wäre ein zweistufiger Kriminaldienst, der primär Spezialistenaufgaben wahrnimmt, während auf Bezirks- bzw. Stadtebene ein einheitlicher Wachkörper (mit integrierten kriminalpolizeilichen Organisationseinheiten) bestehen sollte, der primär Generalistenaufgaben wahrnimmt.

Der Bezeichnung „Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes“ sollte daher aus Gründen der Klarstellung in Klammer das Wort „Sicherheitsorgane“ beigefügt werden. Damit könnte ein in der Praxis leicht zu verändernder terminus technicus gewonnen werden, den die geltende StPO schon kennt.

Zu Z 2 und 3 (§ 7 – Sicherheitsdirektionen):

Die aus den Abs. 2 und 4a abzuleitende Unterstellung der Bundespolizeidirektionen unter die Sicherheitsdirektionen in personeller und dienstrechtlicher Hinsicht wird begrüßt. Diese Form der Unterstellung, wenn nicht überhaupt die Beigebung, könnte (und sollte) auch für die Landespolizeikommanden gewählt werden.

Im Bereich des Verfassungsschutzes ist vorgesehen endgültig das Vorhaben der Einrichtung des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) umzusetzen und diesen die Landesämter (LVT) zu unterstellen. Derzeit sind diese LVT noch in die Sicherheitsdirektionen integriert. An dieser organisatorischen Zuordnung sollte keine Änderung vorgenommen werden und auch jegliche personelle Schwächung unterbleiben.

Zum neueingefügten Abs. 4a, der laut Erläuterungen Klarstellungen im Zusammenhang mit den Angelegenheiten des inneren Dienstes betrifft, sei auf die diesbezüglichen Ausführungen im allgemeinen Teil der Stellungnahme verwiesen.

Mit Nachdruck angemerkt werden muss die Forderung, dass die derzeit in den nicht zur Änderung vorgeschlagenen Abs. 3 und 6 bestehenden Einflussmöglichkeiten und zustehenden Informationsrechte des Landeshauptmannes unangetastet aufrecht bleiben. Vor allem muss festgehalten werden, dass die aus dem Sicherheitspolizeigesetz ableitbaren, unverzichtbaren Informationsrechte – ohne Gesetzesänderung – alleine dadurch abgeschwächt und minimiert werden könnten, indem die diesbezüglichen Aufgaben des Sicherheitsdirektors verringert werden. Nach Abs. 6 hat das Bundesministerium für Inneres nämlich jede staatspolitisch wichtige oder für die öffentliche Sicherheit maßgebliche Weisung an den Sicherheitsdirektor auch dem Landeshauptmann mitzuteilen. Jegliche Ausschaltung des Sicherheitsdirektors bedingt somit automatisch auch eine gleichzeitige Ausschaltung des Landeshauptmannes vom Informationsfluss in Sicherheitsangelegenheiten. Diese Informationspflicht des Landeshauptmannes sollte hingegen vielmehr auf sicherheitsrelevante Weisungen des Bundesministers für Inneres an den Landespolizeikommandanten bzw. dem Leiter des LVT ausgedehnt werden.

Zu Z 5 und 6 (§ 8 – Bundespolizeidirektion):

§ 8 Abs. 1 zweiter Satz sieht nunmehr vor, dass den Exekutivdienst die dem Polizeidirektor (Polizeipräsident) sowie die ihm beigegebenen, zugeteilten oder unmittelbar unterstellten Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes versehen. Da eine den §§ 7 Abs. 2 und 9 Abs. 1 vergleichbare Bestimmung in der Novelle nicht enthalten ist und § 20 BehÜG aufgehoben werden soll, wird davon ausgegangen, dass die Bundespolizeidirektionen auch künftig über einen beigegebenen Wachkörper verfügen werden. Andernfalls müsste den Bundespolizeidirektionen jeweils ein Stadtpolizeikommando zugewiesen (unmittelbar unterstellt) werden.

Zu den in Abs. 2 getroffenen Regelungen betreffend die Angelegenheiten des inneren Dienstes der Bundespolizeidirektionen wird ebenfalls auf die Ausführungen im allgemeinen Teil der Stellungnahme verwiesen.

Zu den Z 6 bis 8 (§§ 9 und 10 – Bezirksverwaltungsbehörden – Polizeikommanden):

§ 10 Abs. 1 legt zwar fest, dass für jedes Bundesland ein Landespolizeikommando eingerichtet ist und dass dem Landespolizeikommando Bezirks- und Stadtpolizeikommanden untergeordnet sind, es findet sich in der Novelle aber keine Regelung, wo im Bereich einer Bundespolizeidirektion oder Bezirksverwaltungsbehörde ein Bezirks- oder Stadtpolizeikommando eingerichtet wird (und wo ggf. nicht). Nachdem § 20 Behördenüberleitungsgesetz ebenso aufgehoben werden soll, wie die beiden Gendarmeriegesetze, wird zwar die Bundesgendarmerie aufgelöst, jedoch keine Nachfolgeorganisation gesichert.

Der VfGH hat in seinem Erkenntnis VfSlg. Nr. 4692 folgendes ausgesprochen:

Ob und inwieweit die Gendarmerie behördliches Hilfsorgan ist, bestimmt das Gesetz. Das Gesetz bestimmt also insbesondere

- in welchen Angelegenheiten die Gendarmerie als behördliches Hilfsorgan zu fungieren hat,
- welche Dienststellen (Organisationseinheiten) der Gendarmerie diese Funktion auszuüben haben und
- für welche Behörden sie tätig werden.

Diese aus der Verfassungsgerichtshofjudikatur ableitbaren Kriterien werden mit der vorgeschlagenen Gesetzesnovelle nicht berücksichtigt.

Die Umschreibung der Angelegenheiten, die dem „inneren Dienst“ zuzuordnen sind, in Abs. 2 von § 10 stellen, wie bereits im allgemeinen Teil der Stellungnahme dargestellt, eine äußerst extensive Definition dieses Begriffes dar. Zum Teil reichen die Aufgaben sicherlich in den materiellen Vollzugsbereich der Sicherheitsbehörden, also in den „äußeren Dienst“ hinein.

Dies ist anhand folgender Überlegungen zu zeigen:

- Das Vorhandensein eines inneren Dienstes ist kein Spezifikum der Sicherheitsexekutive. Jede Behörde oder Dienststelle hat einen innerdienstlichen Aufgabenbereich. Der „innere Dienst“ im Amt der Landesregierung, dessen Leitung nach Art. 106 B-VG dem Landesamtsdirektor obliegt, umfasst den Einsatz personeller und sachlicher Mittel zur Besorgung der anfallenden Aufgaben. Der innere Dienst umfasst nicht auch behördliche Befugnisse (vgl. VfSlg. Nr. 7381).

- Eine klare Begriffsdefinition ist in der Sicherheitsexekutive deswegen besonders wichtig, weil Dienst- und Fachaufsicht oft auseinander fallen und die Zuständigkeitsbereiche der jeweils vorgesetzten Organe entsprechend präzise abgegrenzt werden müssen.
- Die Definition des inneren Dienstes sollte daher – ungeachtet ihrer inhaltlichen Ausgestaltung – nicht als Unterabsatz unter der Überschrift „Polizeikommanden“, sondern in einer eigenen Bestimmung mit der Überschrift „Besorgung des inneren Dienstes“ erfolgen. Diese Regelung müsste systematisch zweckmäßigerweise nach dem § 2 (Besorgung der Sicherheitsverwaltung) oder nach dem § 5 (Besorgung des Exekutivdienstes) in das SPG eingefügt werden.
- Fest steht, dass der innere Dienst das Gegenstück zum materiellen Vollzugsbereich, also zum Bereich der (hoheitlichen) staatlichen Aufgabenerfüllung ist. Daraus ergibt sich, dass der Bereich des inneren Dienstes bei allen Behörden und Dienststellen – aber über den Bereich der Sicherheitsexekutive hinaus – im wesentlichen den selben Inhalt haben muss. In den Erläuterungen zum gegenständlichen Gesetzentwurf wird sehr ausführlich und mit zahlreichen Literaturverweisen auf den intendierten Inhalt des inneren Dienstes eingegangen. Dazu wurde bereits im allgemeinen Teil der Stellungnahme näher Position bezogen und aufgezeigt, dass diese die sehr großzügige Abgrenzung nicht rechtfertigen.

Ergänzend ist noch auf folgendes hinzuweisen:

Im Erkenntnis VfSlg. Nr. 13.021 hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen:

„Durch § 20 Abs. 2 Behördenüberleitungsgesetz sind die innerdienstlichen Über- und Unterstellungsverhältnisse erschöpfend geregelt. Regelungen, die niemandes subjektive Rechte berühren, sind nach dem Erkenntnis VfSlg. Nr. 4733/1964 als innerdienstlich zu qualifizieren.“

Andererseits sagte der VfGH im Erkenntnis VfSlg. Nr. 11.673 folgendes aus:

„Dabei wird unter dieser einer Beschwerdeführung zugänglichen ‚Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt‘ in der Bedeutung des Art. 144 Abs. 1 B-VG – nach herrschender Judikatur nicht nur das ‚Ob‘ sondern auch das ‚Wie‘, das heißt also die konkrete Gestaltung des jeweiligen Verwaltungsaktes verstanden (mwN).“

Der Verfassungsgerichtshof geht also offenbar davon aus, dass sich die Tätigkeit einer Behörde im Rahmen ihres materiell-rechtlichen Zuständigkeitsbereiches nicht darin erschöpft, Aufträge an nachgeordnete Organe (zB einen ihr unterstellten Wachkörper) erteilen zu dürfen und dann warten zu müssen, bis das Ergebnis vom untergeordneten Organe berichtet wird, ohne die (rechtliche und faktische) Macht zu haben, in den Verlauf des Geschehens bis zur Zielerreichung gestaltend eingreifen zu können. Vielmehr wird man mit Raschauer (Rechtsgutachten zu: Fragen der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Wachkörper des Bundes, Wien, Februar 2004 S 11) davon ausgehen können, dass etwa dem Wachkörper Bundesgendarmerie eine gewissen Organautonomie (zB die Kompetenz zu Organisation des Streifendienstes) zukommt, dass aber eine Weisungsbindung der Angehörigen von Wachkörpern gegenüber ihren vorgesetzten Organen verfassungsrechtlich geboten ist. Raschauer geht auch davon aus, dass vorgesetztes Organ nicht in jeglicher Hinsicht die Behörde sein muss, der die Angehörigen des betreffenden Wachkörpers beigegeben oder unterstellt sind. Das heißt aber mit anderen Worten, dass die Weisungsbindung gegenüber der Behörde sehr wohl in jenen Bereichen besteht, für die die Behörde zuständig ist, im Bereich der Sicherheitsbehörden also die Sicherheitsverwaltung (§ 2 SPG) und die Kriminalpolizei (§ 19 StPO idF des Strafprozessreformgesetzes).

Das vorgesetzte Organ muss auch im Stande sein, das Verhalten der Exekutive effektiv zu steuern. Davon scheint auch Abs. 5 auszugehen. Ein Beurteilungsermessen von Angehörigen von Wachkörpern, ob sie einem Einsatzbefehl entsprechen wollen, wäre mit der Verfassung unvereinbar (vgl. Raschauer, Gutachten S 11). Vom Erfordernis einer wirkungsvollen Steuerung gehen auch die Erläuternden Bemerkungen zum Begutachtungsentwurf aus (Allgemeiner Teil, Z 1.4, 4. Absatz).

Der innere Dienst wird nach der geltenden Rechtslage sowohl im § 8 Abs. 2 (für die Bundespolizeidirektion), als auch im § 10 Abs. 1 (für die Bundesgendarmerie) in nicht zu beanstandender Weise definiert. Das damit verknüpfte Verständnis ist rechtsförmlich umschrieben in der Bezirksgendarmeriekommanden-Verordnung – BGK-VO, BGBl. Nr. 268/1993.

Zusammengefasst handelt es sich dabei um folgende Bereiche:

- * Personalangelegenheiten,
- * Angelegenheiten des Sachaufwandes sowie
- * sonstige die Führung und Organisation der Bundespolizeidirektion und Gendarmeriekommanden betreffenden Angelegenheiten.

Im zuletzt genannten Fall wird man davon ausgehen können, dass es sich dabei um die Befugnisse zur Leitung der Behörden und Dienststellen an sich, also die Regelung ihrer Aufbau- und Ablauforganisation, vor allem also ihres Dienstbetriebes, handelt. Auf die Ausführungen von Schindler zum Begriff des inneren Dienstes der Bundesgendarmerie (siehe dazu Schindler, s'net leicht! Problemkreis Dienst- und Fachaufsicht in der Sicherheitsexekutive, Sicherheit und Recht, April 2003, S 34 mit Verweis auf das Gendarmeriegesetz 1976, S 32 und 34) darf ausdrücklich verwiesen werden.

Nach geltender Rechtslage wird die Organisation des Streifendienstes dem inneren Dienst zugeordnet. § 10 Abs. 2 StPG ermächtigt die Landes- und Bezirksgendarmeriekommanden zur Organisation des Streifendienstes innerhalb des Landes bzw. des Bezirkes. Da der Streifendienst als solcher keiner bestimmten Verwaltungsmaterie zuzuordnen ist, erscheint diese Regelung nur konsequent. Es ist jedoch evident, dass konkret wahrzunehmenden Vollzugstätigkeiten immer eine gesetzliche Grundlage in einem Materien- oder Verfahrensgesetz haben müssen und somit nicht zum inneren Dienst gehören. Die Kompetenz zur Organisation des Streifendienstes erschöpft sich in dessen Aufbau- und Ablauforganisation.

Die im § 10 Abs. 2 des Entwurfes vorgeschlagene Definition des Begriffes „innerer Dienst“ geht somit über dessen tatsächlichen Umfang hinaus. Bei der Vollziehung behördlicher Aufträge wurde schon bisher nicht selten die Behördenstruktur umgangen. Die Problematik einer solchen Praxis wird besonders dann offenkundig, wenn der Vollzug behördlicher Aufträge ohne Rücksicht auf die für die jeweilige Rechtsmaterie geltende verfassungsrechtliche Kompetenzzuordnung erfolgt. Durch Zuordnung solcher Tätigkeiten zum inneren Dienst würden etwa Materien, die den Ländern zur Vollziehung zugewiesen sind (zB die Straßenpolizei) faktisch in die unmittelbare Bundesverwaltung verlagert und der Länderverantwortung entzogen.

Es muss daher angeregt werden, insbesondere die Z 3 von Abs. 2 ersatzlos zu streichen. Mit diesem Regelungsvorschlag würden behördlichen Aufgaben auf den Wachkörper übertragen. Überdies muss auch festgehalten werden, dass die Begriffe „Schwerpunkt- und Sondereinsätze“ inhaltlich nicht näher determiniert sind. Es ist aber nicht davon auszugehen, dass es sich dabei auch um nichtmaterienspezifische Streifendienstorganisation handelt. Vielmehr handelt es sich dabei wohl um konkrete Zielvorgaben, die auf Grund materieller Zuständigkeiten von den jeweils zuständigen Behörden kommen müssen (zB verstärkte Streifendienste zur Hintanhaltung von Vermögensdelikten oder Maßnahmen verstärkter Grenzüberwachung). Ebenso wenig klar ist, was mit der pauschalen Nennung von „sonstigen übertragenden Aufgaben“ gemeint

sein könnte. Die Übertragung materieller Aufgaben erfolgt ausschließlich auf Behörden und nicht direkt auf einen Wachkörper, ansonsten würde der Wachkörper ja zur Behörde mutieren.

Schließlich erweist sich auch die Formulierung „sonstige Überwachungsmaßnahmen auf Grundlage behördlicher Aufträge“ ungeeignet zur Umschreibung des inneren Dienstes. Behördliche Aufträge gibt es nur im materiellen Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Auftraggebers. Deren Umsetzung ist nicht innerer Dienst, sondern die Erfüllung staatlicher Aufgaben durch Organe, deren Tätigkeit den zuständigen Behörden zuzurechnen sind. Dass hiebei auch innerdienstliche Maßnahmen erforderlich sein werden, ändert daran nichts. Für innerdienstliche Maßnahmen kann es nur dann einen „behördlichen Auftrag“ im Sinne von § 10 Abs. 2 Z 3 geben, wenn die auftraggebende Behörde auch für die Angelegenheiten des inneren Dienstes zuständig ist. In diesem Fall ist die Bezugnahme auf einen behördlichen Auftrag aber überflüssig.

Dass die in der Z 3 von Abs. 2 umschriebenen Aufgaben nicht zum inneren Dienst zählen, zeigt sich auch, wenn man die Frage nach der datenschutzrechtlichen Auftragerschaft nach § 10 Abs. 6 SPG iVm § 4 Z 4 DSG stellt. Personenbezogene Daten, die im Rahmen von Amtshandlungen im Sinne von § 10 Abs. 2 Z 3 SPG ermittelt wurden, sind offenkundig nicht solche Daten, die im Rahmen innerdienstlicher Tätigkeiten, sondern im Rahmen von Amtshandlungen auf Grund materieller Zuständigkeiten ermittelt wurden (an dieser Stelle sei auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. Nr. 11.673 verwiesen, in dem der Verfassungsgerichtshof ausspricht, dass nicht nur das „Ob“ sondern auch das „Wie“ einer konkreten Amtshandlung als Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt“ anzusehen ist, die [letztlich] einer Beschwerdeführung nach Art. 144 Abs.1 B-VG zugänglich ist).

„Innerer Dienst“ muss vielmehr von jedem Angehörigen der Sicherheitsexekutive ständig und überall wahrgenommen werden. Anders ist ein funktionierender Dienstbetrieb nicht denkbar. Nach der vorgeschlagenen Regelung in Abs. 2 werden allerdings die Angelegenheiten des inneren Dienstes – soweit es den Wachkörper betrifft – ausschließlich vom Landespolizeikommando besorgt. Abgesehen von der im § 10 Abs. 4 SPG vorgesehenen Delegationsmöglichkeit gäbe es demnach bei den Bezirks- und Stadtpolizeikommanden mangels Zuständigkeit überhaupt keinen inneren Dienst, damit auch keinen Dienstbetrieb und folglich auch keinen Streifendienst.

Zu den Regelungen von Abs. 3 und 4 (letzter Halbsatz) mit denen für den Bereich der Bundespolizeidirektion Wien umständliche Sonderregelungen vorgeschlagen werden

ist festzuhalten, dass sie in ihrer Gesamtheit weder notwendig noch zweckmäßig erscheinen. Auf Grund der Beibehaltung des Wachkörpers im Bereich der Bundespolizeidirektion Wien sind die Regelungen überflüssig, weil die Aufgabenverantwortung in ihrer Gesamtheit beim Polizeipräsidenten liegt und eine interne Aufgabenverteilung mittels Geschäftsteilung zu erfolgen hat.

Der vorgeschlagene Abs. 5 enthält an und für sich eine Selbstverständlichkeit, nämlich dass der innere Dienst nicht die Generalmaxime für das Handeln der Sicherheitsexekutive, sondern lediglich Mittel zum Zweck für die Besorgung der materiellen Aufgaben, also des „äußeren Dienstes“ ist. Die Erfahrungen der Praxis, insbesondere mit dem sog. Gendarmeriesystem, dass auch vom Team 04 klar präferiert wird, haben allerdings gezeigt, dass die Trennung von Dienst- und Fachaufsicht jedenfalls zu Doppelgleisigkeiten und Reibungsverlusten zwischen Behörden und Wachkörper führt. Dies ist nicht zuletzt im Hinblick auf die in der Bundesverfassung normierten Effizienzgrundsätze bedenklich. Die Einhaltung dieser Bestimmung durch die Polizeikommanden kann von den Sicherheitsbehörden gerade wegen der problematischen Trennung von Dienst- und Fachaufsicht nicht erzwungen werden. Denn wenngleich klar ist, dass Weisungen unter den Voraussetzungen des Art. 20 B-VG zu beachten sind, fehlt es an der direkten Möglichkeit, die Einhaltung der Weisung zu erzwingen. Divergenzen zwischen Behörde und Wachkörper könnten nach dem vorgeschlagenen System erst auf der Ebene des Bundesministeriums für Inneres gelöst werden.

Der Verfassungsgerichtshof hat aber beispielsweise mit Erkenntnis VfSlg. Nr. 13.578 eine Dienstanweisung des Bundesministers für Finanzen betreffend die Errichtung von Großbetriebsprüfungsabteilungen als eigene Dienststellen unter anderem mit der Begründung aufgehoben, dass diesen Dienststellen auf Grund ihrer weitgehenden Selbständigkeit und Ausgliederung aus den Finanzämtern behördenartiger Charakter zukomme. Die Behörde, an die sich der Rechtsunterworfene förmlich und in der Sache zu wenden habe, weil sie das Verhalten ihrer Organe verantwortet, müsse das Finanzamt sein. Nur dann bleibe die Großbetriebsprüfung bloßer Hilfsapparat des Finanzamtes und ihre nähere organisatorische Einrichtung eine interne Frage der Verwaltung. Die Problematik ließe sich dadurch lösen, dass der Wachkörper zur Behörde entweder beigegeben wird oder durch fachliche und dienstliche Unterstellung zur Verfügung steht. In beiden Fällen wären zumindest im Bereich der Sicherheits- und Bundespolizeidirektionen Dienst- und Fachaufsicht in der Hand des jeweiligen Behördenleiters vereint und dem Grundsatz der „Einheit der Führung“ am besten Rechnung getragen. Der vorgeschlagene Abs. 5 könnte dann ersatzlos entfallen.

Zu Z 9 (§ 11 – Sicherheitsakademie):

Die Positionierung der Sicherheitsakademie als zentrale Bildungs- und Forschungseinrichtung des BMI ist uneingeschränkt zu begrüßen. Wenn allerdings im Abs. 2 auf die „in Abs. 1 genannten Bediensteten“ verwiesen wird, muss angemerkt werden, dass im Abs. 1 eine diesbezügliche Aufzählung – im Gegensatz zum bisherigen § 10a Abs. 1 fehlt.

Abs. 2 letzter Satz sieht einen zwingenden Kostenersatz für die Inanspruchnahme von Bildungsveranstaltungen der Sicherheitsakademie durch ressortfremde Personen vor. Im Hinblick auf das Erfordernis, den mit Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung und der Kriminalpolizei betrauten Angehörigen der Bezirksverwaltungsbehörden bei Bedarf entsprechende Schulungen angedeihen zu lassen, die diese durch die Länder und Gemeinden nicht angeboten bekommen, sollte die Möglichkeit bestehen, auf Kostenersätze auch verzichten zu können.

Abgesehen von der Kostenfrage ist auch anzumerken, dass die Schulung der einschlägig befassen Bediensteten der Bezirksverwaltungsbehörden – wie von der Landeshauptmann-Konferenz mit den Beschlüssen vom 16. Oktober 2002 und 30. April 2003 unterstrichen wurde, auch darin begründet ist, dass diese dabei Aufgaben der unmittelbaren Bundesverwaltung wahrnehmen – was ebenfalls gegen einen Kostentragung durch die Länder spricht.

Die Situation der Bildungszentren der Sicherheitsexekutive in den Bundesländern wird durch die vorliegende Novelle überhaupt nicht angesprochen. Die Zusammenlegung der Wachkörper lässt die Bildungszentren zwar richtigerweise unberührt. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass diese derzeit nach eher zufälligen Gegebenheiten organisatorisch entweder an eine Bundespolizeidirektion oder ein Landesgendarmeriekommando angebunden sind.

Zu Z 14 und 16 (§ 56a – Schutzzone und § 54 Abs. 6):

Die Fristvorgaben von jeweils nur 48 Stunden erscheinen zu knapp bemessen.

Zu Z 92 (§ 96 Abs. 6 – Uniform):

Die Frage der künftigen Uniformierung der Sicherheitsexekutive sollte nicht zuletzt unter Beachtung der in der Verfassung festgelegten Effizienzgrundsätze gelöst werden. Die Schaffung einer einheitlichen Uniform auf Grundlage der geltenden Uniformierungsvorschrift für die Bundespolizei mit allfälligen notwendigen Abänderungen – wäre naheliegend. Der Auftrag zum zwingenden Ausscheiden der derzeit in Verwendung stehenden Uniformsorten spätestens mit Ablauf des Jahres 2007 erscheint problematisch.

Zu Art. 3 – Änderung des Bundesgesetzes über die Führung der Bundesgendarmerie im Bereich der Länder und die Verfügung über die Wachkörper der Bundespolizei und der Bundesgendarmerie:

Die vorgeschlagene Abkürzung „FVG“ könnte zu Missverständnissen Anlass geben, weil damit eine Verwechslungsgefahr mit dem Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG) besteht.

Die bisher nur für die Bundesgendarmerie geltenden Bestimmungen des § 16 sollten dem Landeshauptmann nicht nur ein echtes Mitspracherecht bei allen organisatorischen Maßnahmen im Bereich von Dienststellen des Wachkörpers Bundespolizei eröffnen und im Sinne der eingangs erhobenen grundsätzliche Forderungen entsprechend ausgedehnt werden.

Die Ausnahmen von der Einvernehmensbindung im § 16 Abs. 2 erscheint nicht rechtfertigbar und sollte daher entfallen.

Zur Überlegung darf auch gestellt werden, die in Art. 3 erfassten Regelungen überhaupt in das SPG zu integrieren, um eine geschlossene Kodifizierung des polizeilichen Organisationsrechtes zu erreichen.

Zu Art. 7 – Begriffsanpassungen:

Die vorgesehene pauschale Ersetzung der bisher gebräuchlichen Bezeichnung durch das Wort „Bundespolizei“ scheint legislativ verfehlt zu sein. Wenn man diese vorgeschlagene Anpassungsbestimmung etwa auf § 97 Abs. 1 der Straßenverkehrsordnung anwenden würde, würde diese Bestimmung wohl lauten:

„Die Organe der Straßenaufsicht, insbesondere der Bundespolizei, der Bundespolizei und im Falle des § 94c Abs. 1 auch der Gemeindegewachkörper, haben die Verkehrspolizei zu handhaben und bei der Vollziehung dieses Bundesgesetzes durch mitzuwirken.“

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist jedenfalls auch eine deutliche Unterscheidung dahingehend zu fordern, ob eine konkrete Bestimmung nur den Wachkörper meint (zB um ihn zur Mitwirkung an der Vollziehung einer bestimmten Rechtsmaterie zu berufen) oder ob (auch) die jeweilige Behörde angesprochen ist.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die Kärntner Landesregierung:

Dr. Glantschnig

FdRdA

Dobner