

Österreichisches Bundesverfassungsrecht

1. bis 17. Lieferung
(Februar 2022)

Herausgegeben von

Karl Korinek †, Michael Holoubek,
Christoph Bezemek, Claudia Fuchs,
Andrea Martin und Ulrich E. Zellenberg

Redaktion:

Andrea Martin und
Elisabeth Paar

■ VERLAG
■ ÖSTERREICH



C.F. Müller

Univ.-Prof. i.R. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Korinek †
Universität Wien; ehem. Präsident des Verfassungsgerichtshofes
Univ.-Prof. Dr. Michael Holoubek
Wirtschaftsuniversität Wien, Mitglied des Verfassungsgerichtshofes
Univ.-Prof. Dr. Christoph Bezemek, B.A., LL.M.
Universität Graz
Univ.-Prof. Dr. Claudia Fuchs, LL.M.
Universität Linz
HR Mag. Andrea Martin
Verfassungsgerichtshof
Dr. Ulrich E. Zellenberg
Wirtschaftskammer Österreich
Univ.-Ass. Mag. Elisabeth Paar
Universität Wien

Zitiervorschlag: *B Raschauer*, Art 69 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hrsg),
Bundesverfassungsrecht, Rz 12 (1999)
Öhlinger, EU-BeitrittsBVG, in: Korinek/Holoubek et al (Hrsg),
Bundesverfassungsrecht, Rz 16 (2016)

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes,
der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem
oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben,
auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten.

© 2022 Verlag Österreich GmbH, Wien
www.verlagoesterreich.at
Gedruckt in Deutschland

Produkthaftung: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch/wissenschaftlichen Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Eine Haftung der Herausgeber, der Autoren oder des Verlages aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

Satz: Reemers Publishing Services GmbH, 47799 Krefeld, Deutschland
Druck: C.H. Beck, 86720 Nördlingen, Deutschland
Gedruckt auf säurefreiem, chlorfrei gebleichtem Papier

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7046-8872-9 (17. Lieferung) Verlag Österreich
ISBN 978-3-7046-6247-7 (1. bis 17. Lieferung) Verlag Österreich
ISBN 978-3-8114-8586-0 (1. bis 17. Lieferung) C.F. Müller Verlag

Artikel 78c

Inwieweit für das Gebiet einer Gemeinde die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist, wird durch Bundesgesetz geregelt. Für Wien ist die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz.

BGBI 1991/565 (BlgNR 18. GP RV 140 AB 241); BGBl I 2012/49 (BlgNR 24. GP RV 1679 AB 1756).

Literatur

- Hauer*, Art 78c B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 16. Lfg 2015
Lachmayer, Die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden. Zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Jahrbuch Öffentliches Recht 2013, 2013, 181
Lukan, Art 78c B-VG, in: Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht, 2021
Weber/Schlag, Sicherheitspolizei und Föderalismus, 1995
Wiederin, Einführung in das Sicherheitspolizeirecht, 1998

Judikatur

- VfSlg 6766/1972, 9653/1983 (Bundespolizeidirektion und Sicherheitsdirektion bilden in Wien zwar organisatorisch, nicht aber funktionell eine Einheit), 9507/1982 (Errichtung von Bundespolizeibehörden und die Festsetzung ihres örtlichen Wirkungsbereiches liegen im Ermessen der Bundesregierung);
 VwSlg 1232 A/1950 (Bundespolizeidirektion und Sicherheitsdirektion bilden in Wien zwar organisatorisch, nicht aber funktionell eine Einheit).

Inhaltsübersicht

I. Entwicklung und staatsrechtliche Bedeutung	1–6
II. Landespolizeidirektionen als Sicherheitsbehörden erster Instanz (Art 78c Satz 1)	7–14
III. Sonderstellung Wiens (Art 78c Satz 2)	15–17

I. Entwicklung und staatsrechtliche Bedeutung

Art 78c ist die letzte Spur, die die Bundespolizeidirektionen in der österreichischen Verfassung hinterlassen. Als spezialisierte Polizeibehörden des Bundes auf unterster Ebene reicht ihre Geschichte tief in die Monarchie.¹ Ihre direkten Vorläufer sind die kk Polizeibehörden, die zu errichten die Allerhöchste Entschlie-ßung vom 10. Juli 1850² „in größeren Städten oder an anderen Orten“ erlaubte,

¹ Vgl schon *Szirba*, Das Recht der Polizeiverwaltung, in: Schambeck (Hrsg), Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich, Bd 2, 1993, 831 ff; *Weber/Schlag*, 12 ff, so wie *Wiederin*, Rz 1 ff; s auch *Pöschl*, Art 78a B-VG, 17. Lfg 2022, Rz 1 ff.

² § 3 der Allerhöchsten Entschlie-ßung vom 10. Juli 1850 über die Grundzüge für die Organisation der Polizeibehörden, abgedruckt in *Liehr/Markovics*, Das österreichische Polizeirecht, Bd 1, 1949, 64 ff, s auch den ebd, 78 ff, abgedruckten Erlass des Ministeriums

„wo die polizeilichen Geschäfte eine größere Ausdehnung gewinnen oder besondere Verhältnisse es erfordern“. Gestützt auf diese Ermächtigung wurden in der Folge Stadthauptmannschaften in Graz, Linz und Innsbruck aufgestellt; sie mussten jedoch schon 1866 aus Kostengründen wieder aufgelöst werden, ebenso wie die in Salzburg und Klagenfurt eingerichteten Polizeikommissariate. So blieben am Ende der Monarchie bloß die Polizeidirektion in Wien, die (wiedererrichtete) Polizeidirektion Graz sowie das Polizeikommissariat Wiener Neustadt bestehen.³

- 2 Auch nach dem Zusammenbruch der Monarchie sollten jedoch nach § 10 ÜG 1920 die „bestehenden staatlichen Polizeibehörden [...] Bundesbehörden [werden] und [...] ihre bisherigen Geschäfte als Bundesgeschäfte [fortführen]“. Sukzessiv wurden außerdem in anderen größeren Städten Bundespolizeidirektionen und -kommissariate errichtet,⁴ sodass das 1866 „zerstörte Netz von staatlichen Polizeibehörden nicht nur wieder hergestellt, sondern sogar verdichtet werden konnte“.⁵ Der Bund verschaffte sich so in der Sicherheitsverwaltung Einfluss auf unterster Verwaltungsebene, und die betroffenen Städte waren von den hohen Kosten befreit, die mit der Polizeiverwaltung verbunden sind.⁶ Die B-VGNov 1929, BGBl 392, stellte diese Behörden schließlich auf eine eindeutige rechtliche Grundlage: **Art 102 Abs 6 B-VG** ermächtigte die Bundesregierung, Bundespolizeibehörden zu errichten, ihren örtlichen und sachlichen Wirkungsbereich festzusetzen und die für ihre Organe geltenden besonderen Dienstvorschriften zu erlassen.
- 3 Nach der Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit Österreichs im Jahr 1945 verfügte zunächst § 15 Abs 2 Beh-ÜG, BGBl 1945/94, dass die „staatlichen Polizeibehörden (Polizeidirektionen und Polizeikommissariate)“ im Rahmen des ihnen zugewiesenen sachlichen und örtlichen Wirkungsbereiches die unterste staatliche Sicherheitsverwaltung besorgen. Wenig später hob das BVG BGBl 1946/142 § 15 Beh-ÜG in Verfassungsrang und schrieb damit die Kernaufgaben der Bundespolizeidirektionen verfassungsrechtlich fest, ebenso wie die übrigen Sicherheitsbehörden: Außerhalb des örtlichen Wirkungsbereiches der Bundespolizeidirektionen besorgten die Sicherheitsverwaltung auf Bezirksebene die Bezirksverwaltungsbehörden (§ 15 Abs 2 Beh-ÜG). Sie unterstanden als Sicherheitsbehörden ebenso wie die Bundespolizeibehörden den Sicherheitsdirektionen, die in jedem Bundesland eingerichtet waren (§ 15 Abs 2 Beh-ÜG); nur in Wien fungierte die Polizeidirektion zugleich als Sicherheitsdirektion (§ 15 Abs 3 Beh-ÜG). Die Sicherheitsdirektionen waren wiederum dem Staatsamt für Inneres unterstellt (§ 15 Abs 1 Beh-ÜG). Auf dieser Grundlage errichtete die Bundesregierung im Laufe der Jahre Bundespolizeibehörden in fast allen Statutar-

des Inneren vom 10. Dezember 1850, Zl 6.370, über den Wirkungsbereich der k.k. Polizeibehörden.

3 Vgl *Liehr/Markovics* (FN 2), 78 FN 1; *Szirba* (FN 1), 843, 857 ff.

4 Vgl die bei *Liehr/Markovics* (FN 2), 107 ff, 115, 129, 142 f, 162 f, 171 ff, abgedruckten Verordnungen der Bundesregierung.

5 *Oberhammer*, *Die Wiener Polizei*, Bd 2, 1937, 288 f.

6 *Dehmal*, *Die gesetzlichen Grundlagen der Bundespolizei*, *Öffentliche Sicherheit* 1929/2, 2 (3).

städten, namentlich in Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt am Wörthersee, Leoben, Linz, Salzburg, Sankt Pölten, Steyr, Villach, Wels, Wien und Wiener Neustadt, und zusätzlich in Schwechat. Zum Teil erstreckten diese Verordnungen den örtlichen Wirkungsbereich der Bundespolizeidirektionen auch noch auf andere Gemeinden oder Gemeindeteile, die nahe der Staatsgrenze oder sonst an neuralgischen Punkten lagen, etwa am Flughafen Wien-Schwechat, an Bahnhöfen oder am Gleiskörper bestimmter Eisenbahnstrecken.⁷

In einem nächsten Schritt nahm die **B-VGN** 1991, BGBl 565, die in § 15 Beh-ÜG geschaffene Behördenstruktur im Sinne einer Rechtsbereinigung in das B-VG auf: Dem dritten Hauptstück des B-VG wurde ein eigener Unterabschnitt „Sicherheitsbehörden des Bundes“ angefügt, dessen Art 78c den Bundespolizeidirektionen gewidmet war. Abs 1 schrieb die monokratische Leitung dieser Behörden fest und stellte an ihre Spitze den „Polizeidirektor“, an die Spitze der Bundespolizeidirektion Wien (die nach Art 78b B-VG weiterhin zugleich als Sicherheitsdirektion fungierte) den „Polizeipräsidenten“. Art 78c Abs 2 übernahm, leicht modifiziert, die Einrichtungsermächtigung des Art 102 Abs 6 B-VG⁸ und erlaubte der Bundesregierung, mit Verordnung Bundespolizeidirektionen zu errichten und deren örtlichen Wirkungsbereich festzusetzen, nicht mehr hingegen den sachlichen Wirkungsbereich. Schon nach Art 102 Abs 6 B-VG aF konnte die Bundesregierung nämlich in den Wirkungsbereich der Bundespolizeibehörden nur jene Aufgaben aufnehmen, die ihnen bereits durch Bundes- oder Landesgesetz übertragen waren. Soweit gesetzlich vorgesehene Zuständigkeiten in einer nach Art 102 Abs 6 B-VG aF erlassenen Verordnung nicht „bestätigt“ wurden, erlangten sie keine Wirksamkeit.⁹ In der Praxis begnügte sich die Bundesregierung damit, hinsichtlich des sachlichen Wirkungsbereiches pauschal auf die Aufgaben zu verweisen, die den Bundespolizeibehörden durch Bundes- oder Landesgesetz übertragen worden waren.¹⁰ Teile der Literatur kritisierten dies als verfassungswidrig;¹¹ der VwGH hielt diese Vorgangsweise jedoch für unbedenklich.¹² Damit war freilich der Sinn der in Art 102 Abs 6 B-VG aF vorgesehenen „doppelten“ Zuständigkeitsregelung fragwürdig geworden, weshalb wohl auch die B-VGN 1991 auf ihre Fortführung verzichtete.¹³

7 BGBl 1960/266-277, BGBl 1961/69, BGBl 1970/103, BGBl 1976/690.

8 Dieser wurde zugleich aufgehoben: Art 1 Z 7 B-VGN 1991, BGBl 565.

9 Zur früheren Rechtslage etwa *Walter*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1972, 508; *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung, 1977, 324.

10 ZB § 4 Abs 1 der Verordnung BGBl 1976/690.

11 *Walter* (FN 9), 508 FN 6; s auch *Jablöner*, Die Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung, 1989, 222 f; *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁷, 1992, Rz 710; *Weber/Schlag*, 54; *Wiederin*, Rz 179.

12 VwSlg 7026 A/1966.

13 Die aufgrund Art 102 Abs 6 B-VG aF erlassene und bis zum 28. Feber 1999 in Geltung gestandene Verordnung der Bundesregierung, BGBl 1976/690, enthielt noch Regelungen über den sachlichen Wirkungsbereich der Bundespolizeidirektionen. Es kann dahingestellt bleiben, ob diese Verordnung insoweit seit Inkrafttreten des Art 78c verfassungswidrig (*Hauer/Keplinger*, Handbuch zum Sicherheitspolizeigesetz, 1993, Art 78c B-VG, Anm 2; *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts⁸, 1996, Rz 709; *dieselben*, Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts⁷,

- 5 Den vorläufigen Schlusspunkt der Entwicklung setzte das **BVG Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung 2012**, BGBl I 49, das die Sicherheitsbehörden schlanker und effizienter gestalten sollte.¹⁴ Zu diesem Zweck wurden die Sicherheitsdirektionen in „Landespolizeidirektionen“ umbenannt und die bis dahin bestehenden Bundespolizeidirektionen aufgelöst.¹⁵ In sicherheitssensiblen Gemeinden wollte der Bund freilich weiterhin über spezialisierte Polizeibehörden verfügen, auf die er umweglos zugreifen kann. Deshalb ermächtigte Art 78c kurzerhand die Bundesgesetzgebung, den neu geschaffenen Landespolizeidirektionen eine Doppelrolle zuzuweisen: Sie fungieren in einfachgesetzlich zu bestimmenden Gemeinden „zugleich als Sicherheitsbehörde erster Instanz“ (Satz 1). Für Wien ist dies sogar schon von Verfassung wegen angeordnet (Satz 2).

Am Tag, an dem das BVG Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung 2012 beschlossen wurde, novellierte der Nationalrat auch § 8 SPG, der nun festlegt, wo die Landespolizeidirektionen „zugleich Sicherheitsbehörden erster Instanz“ sind: Das war und ist bis heute exakt in jenen Gemeinden der Fall, in denen vormals Bundespolizeidirektionen eingerichtet waren,¹⁶ und zusätzlich in Rust sowie in den in den Gemeinden Fischamend, Klein-Neusiedl und Schwadorf gelegenen Teilen des Flughafens Wien-Schwechat, auf die sich der örtliche Wirkungsbereich der früheren Bundespolizeidirektionen Eisenstadt bzw Schwwechat erstreckt hatte.¹⁷

- 6 **Staatsrechtlich betrachtet**, ist die Behördenstruktur in der Sicherheitsverwaltung ein Unikum. Sie kombiniert in eigentümlicher Weise Bundes- und Landesbehörden, aber auch spezialisierte Polizeibehörden und Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung. Diese Mischung reflektiert, dass die „polizeilichen Geschäfte“ (Rz 1) im Bundesgebiet auf wechselnde Anforderungen treffen: Am Land sind sie von den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung durchaus zu bewältigen. In Ballungszentren und an Verkehrsknotenpunkten setzt der Verfassungsgesetzgeber hingegen seit langem auf spezialisierte Polizeibehörden, auf die der Bund gerade bei krisenhaften Spannungen zwischen Bund und Ländern unmittelbar zugreifen kann.¹⁸ Diesen zweiten Behördentypus repräsentierten die Bundespolizeidirektionen; sie waren jahrzehntelang ein prägendes Element der Sicherheitsverwaltung. Das BVG Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung

1999, Rz 828; *Wiederin*, Rz 179) oder „nicht mehr relevant“ [*Funk*, Das neue Sicherheitspolizeirecht, JBl 1994, 137 (141 FN 31)] war oder ob Art 78c Abs 2 ihr diesbezüglich derogierte (*Weber/Schlag*, 54 FN 408; mE zu Recht differenzierend *Brande*, Kodex Verfassungsrecht¹³, 1996, 1/4 Anm b, und *Lanner*, Kodex Verfassungsrecht¹⁴, 1998, 1/4 FN 2). Die diese Verordnung ablösende Bundespolizeidirektionen-Verordnung, BGBl II 1999/56, beschränkte sich jedenfalls auf die Errichtung der Bundespolizeidirektionen und auf die Festlegung ihres örtlichen Wirkungsbereiches, traf aber über den sachlichen Wirkungsbereich keine Regelungen mehr.

¹⁴ Erl zur RV 1679 BlgNR 24. GP, 2.

¹⁵ Vgl Art 151 Abs 50 B-VG idF BGBl I 2012/49, der die Bundespolizeidirektionen-Verordnung, BGBl II 1999/56, aufhob.

¹⁶ Vgl § 1 und § 2 Abs 1 der in FN 15 genannten Verordnung.

¹⁷ Vgl § 2 Abs 2 und 3 der in FN 15 genannten Verordnung.

¹⁸ *Hauer*, Rz 3.

2012 hat sie zwar formal aufgelöst, zugleich aber durch Art 78c ermöglicht, dass sie de facto als unselbständige „Außenstellen“ der Landespolizeidirektionen fortbestehen.¹⁹

Als Sicherheitsbehörden erster Instanz treten die Landespolizeidirektionen aufgrund der Sonderermächtigung des Art 78c in die durch Art 78a Abs 1 B-VG grundsätzlich abschließend geregelte Behördenhierarchie ein.²⁰ Insofern erfüllt Art 78c eine ähnliche Funktion wie Art 78a Abs 3 B-VG, der den einfachen Bundesgesetzgeber ermächtigt, Gemeindeorgane als Sicherheitsbehörden einzusetzen. Die beiden Ermächtigungen dienen freilich denkbar unterschiedlichen Bedürfnissen: Während Art 78c die in Art 78a Abs 1 B-VG vorgegebene Behördenhierarchie auf Bezirksebene für spezialisierte Polizeibehörden des Bundes öffnet, ergänzt Art 78a Abs 3 B-VG den Kanon der in Art 78a Abs 1 B-VG festgeschriebenen Sicherheitsbehörden um nicht spezialisierte Behörden der Länder. Damit ist das Behördenspektrum in der Sicherheitsverwaltung voll ausgereizt.

II. Landespolizeidirektionen als Sicherheitsbehörden erster Instanz (Art 78c Satz 1)

Ob und inwieweit eine Landespolizeidirektion als Sicherheitsbehörde erster Instanz fungiert, entscheidet nach Art 78c der **Bundesgesetzgeber**, also nicht mehr die Bundesregierung, die zuvor nach Art 102 Abs 6 B-VG und Art 78c aF, ermächtigt war, Landespolizeidirektionen durch gesetzesvertretende Verordnung einzurichten. Die Entscheidung, wo spezialisierte Polizeibehörden einzusetzen sind, ist damit seit dem BVG Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung 2012 stärker demokratisch rückgebunden, allerdings auch weniger flexibel.²¹ Offensichtlich nimmt der Verfassungsgesetzgeber an, dass die sicherheitssensiblen Gebiete in Österreich inzwischen im Großen und Ganzen identifiziert sind. Tatsächlich gehörten die Gebiete, die § 8 SPG heute nennt, teils schon in der Monarchie,²² teils in der Zwischenkriegszeit,²³ im Fall Leoben seit 1948²⁴ und im Fall Schwechat immerhin seit 1954²⁵ zum örtlichen Wirkungsbereich einer spezialisierten Polizeibehörde.

¹⁹ Janko, Staats- und Verwaltungsorganisation, 2014, 81; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹², 2019, Rz 524.

²⁰ S auch *Keplinger/Zirnsack*, Die Polizeireform 2012, SIAK-Journal 4/2012, 4 (5: „Abweichung vom Grundsatz des Art 78a B-VG“).

²¹ S auch *Lachmayer*, 188.

²² S für Graz Rz 1 und RGBl 1876/109, für Innsbruck Rz 1 und später BGBl 1933/43, für Klagenfurt Rz 1 und später BGBl 1928/15, für Salzburg Rz 1 und später BGBl 1922/365, für Wiener Neustadt RGBl 1918/84 und BGBl 1925/148. In Wien wurde als Rechtsgrundlage bereits die Allerhöchste Entschließung vom 10. Juli 1850 und der Erlass des Ministeriums des Inneren vom 10.12.1850, Zl. 6370, angesehen: *Liehr/Markovits* (FN 2), 93.

²³ S für Eisenstadt und Rust BGBl 1924/415, für Linz BGBl 1927/96, für St Pölten BGBl 1938/29, für Steyr BGBl 1930/191, für Villach BGBl 1931/268 und für Wels BGBl 1931/167.

²⁴ BGBl 1948/188.

²⁵ BGBl 1954/230.

- 8 Diese Gemeinden bzw Gemeindegebiete sind in Art 78c aber mit keinem Wort festgeschrieben. Wie zuvor Art 102 Abs 6 B-VG und Art 78c Abs 2 aF überlässt es auch der geltende Art 78c Satz 1 dem **Ermessen** (nun) des Bundesgesetzgebers, ob er auf der untersten Stufe eine spezialisierte Polizeibehörde des Bundes einsetzt. Niemand hat daher einen Anspruch, dass das geschieht.²⁶ Jenseits von Wien (Rz 15 f) könnte der Bundesgesetzgeber darauf auch ganz verzichten.
- 9 Art 78c Satz 1 überlässt dem Bundesgesetzgeber nicht nur, ob er überhaupt eine Landespolizeidirektion als Sicherheitsbehörde erster Instanz einsetzt, sondern weitgehend auch, wo er das tut: „**Inwieweit für das Gebiet einer Gemeinde**“ eine solche Verfügung getroffen wird, liegt im Ermessen der Bundesgesetzgebung.

Die Wendung „einer Gemeinde“ ist selbstredend nicht numerisch, sondern typologisch gemeint. Daher kann eine Verfügung iSd Art 78c durchaus für mehrere Gemeinden getroffen werden, auch innerhalb eines Bundeslandes.²⁷ Von dieser Möglichkeit macht § 8 SPG für das Burgenland (Eisenstadt, Rust), Kärnten (Klagenfurt, Villach), Oberösterreich (Linz, Steyr, Wels), Niederösterreich (St Pölten, Schwechat) und die Steiermark (Graz, Leoben) Gebrauch. Da der Bundesgesetzgeber nach Art 78c Satz 1 zudem entscheiden darf, „inwieweit“ er die Landespolizeidirektion „für das Gebiet“ einer Gemeinde zur Sicherheitsbehörde erster Instanz erklärt, kann eine solche Verfügung auch bloß für das Teilgebiet einer Gemeinde getroffen werden.²⁸ Diese Option nützt § 8 Z 7 SPG für die im Gebiet der Gemeinden Fischamend, Klein-Neusiedl und Schwadorf gelegenen Teile des Flughafens Wien-Schwechat.

Gewisse Grenzen zieht das B-VG dem Gesetzgeber hinsichtlich der örtlichen Reichweite aber doch: Als selbstverständlich vorausgesetzt kann iVm Art 78b B-VG gelten, dass Landespolizeidirektionen nur innerhalb ihres eigenen Sprengels als Sicherheitsbehörden erster Instanz fungieren können.²⁹ Zudem dürfen sie nicht für alle Gemeinden im Staatsgebiet zu Sicherheitsbehörden erster Instanz erklärt werden,³⁰ weil den Bezirksverwaltungsbehörden, die Art 78a B-VG als „allgemeine“ Sicherheitsbehörden auf unterster Ebene vorsieht, sonst kein Tätigkeitsbereich mehr verbliebe. Da Art 78c als Ausnahme zu der in Art 78a Abs 1 B-VG festgelegten Behördenhierarchie konzipiert ist, darf der Bundesgesetzgeber die Landespolizeidirektion wohl auch nicht für ein ganzes Bundesland

26 Vgl zu Art 102 Abs 6 B-VG aF VfSlg 9507/1982; für den geltenden Art 78c ebenso *Hauer*, Rz 3 FN 15.

27 Erl zur RV 1679 BlgNR 24. GP, 3; *Vogl*, Die Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung, FS Raschauer, 2013, 627 (637); *derselbe*, § 8 SPG, in: Thanner/Vogl, Sicherheitspolizeigesetz. Kommentar², 2013, Anm 1; *Hauer*, Rz 3; *Lukan*, Rz 2; skeptisch *Lachmayer*, 186 f, 193.

28 Erl zur RV 1679 BlgNR 24. GP, 3; *Vogl*, FS Raschauer (FN 27), 637; *derselbe*, Sicherheitspolizeigesetz (FN 27), Anm 1; *Hauer*, Rz 3; *Lukan*, Rz 2; skeptisch *Lachmayer*, 186 f, 193.

29 *Hauer*, Rz 3; *Lukan*, Rz 2.

30 Zur Rechtslage nach Art 102 Abs 6 B-VG aF schon *Ringhofer* (FN 9), 323; die Zulässigkeit einer derart weitreichenden Regelung bezweifelnd auch *Muzak*, B-VG⁶, 2020, Art 78c B-VG, Rz 2.

zur Sicherheitsbehörde erster Instanz erklären; die Vollziehung durch Bezirksverwaltungsbehörden muss vielmehr der Normalfall bleiben.³¹

Den in Rz 9 umschriebenen Anforderungen entspricht § 8 SPG zweifellos. Er setzt die Landespolizeidirektion als Sicherheitsbehörde erster Instanz derzeit in Schwechat und den zum Flughafen Schwechat gehörigen Teilen anderer Gemeinden sowie in **Statutarstädten** ein, auch das aber **nicht durchgängig**: Krems an der Donau und Waidhofen an der Ybbs werden in § 8 SPG nicht genannt. Dort besorgt die Stadt nach Art 116 Abs 3 B-VG als Bezirksverwaltungsbehörde auch die Angelegenheiten der untersten Sicherheitsverwaltung. Obwohl diese Aufgaben funktional betrachtet solche des Bundes sind, also in seinem Namen und unter seiner Verantwortung geführt werden, entbehrt die Statutarstadt in diesem Bereich nach der Rsp nicht in jeder Hinsicht eigenverantwortlicher Entscheidungsbefugnis: Die zur administrativen Bewältigung der übertragenen Aufgaben erforderlichen (inner)organisatorischen Maßnahmen hat sie nämlich selbständig und prinzipiell ohne Einflussnahme des Bundes vorzukehren. Die Statutarstadt besorgt solche Aufgaben daher nach Ansicht des VfGH als „[ihre] Aufgaben“ iSd § 2 F-VG. Folglich muss sie auch den insoweit anfallenden **Personal- und Amtssachaufwand** tragen. Dass diese Aufgaben in anderen Statutarstädten die Landespolizeidirektion besorgt, der hierfür entstehende Aufwand also vom Bund getragen wird, zwingt den Bundesgesetzgeber auch gleichheitsrechtlich nicht, die Landespolizeidirektion als Sicherheitsbehörde erster Instanz vorzusehen.³² Doch muss der Finanzausgleichsgesetzgeber den dadurch entstehenden unterschiedlichen Lasten Rechnung tragen.³³ Dementsprechend gewährt der Bund den Statutarstädten Krems an der Donau und Waidhofen an der Ybbs nach § 23 Abs 3 FAG 2017 eine „Abgeltung für den Mehraufwand, der diesen Gemeinden dadurch entsteht, dass für ihr Gebiet die Landespolizeidirektion nicht zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist“. Eine derartige Bestimmung wurde erstmals in das FAG 1985 durch das BG BGBl 1986/384 eingefügt, sie begründete aber nach Ansicht des VfGH Kostenersatzansprüche auch für frühere vom F-VG 1948 beherrschte Zeiträume.³⁴

In bundesgesetzlich zu bestimmenden (Teil-)Gebieten einer oder mehrerer Gemeinden ist die Landespolizeidirektion nach Art 78c Satz 1 „**zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz**“. Diese Formulierung ist nicht wirklich geglückt, weil die – unmittelbar nach dem BVG Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung 2012 beschlossene – B-VGNov 2012, BGBl I 51, mit der Einführung der Verwaltungsgerichte alle administrativen Instanzenzüge jenseits des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde beseitigt hat.³⁵ Die Wendung „zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz“ meint nicht, dass zwischen den Sicherheitsbehörden ein

³¹ S auch *Hauer*, Rz 3.

³² Vgl für die Einrichtung der Landespolizeidirektionen das Erk VfSlg 9507/1982, dessen Erwägungen auch im vorliegenden Zusammenhang maßgeblich sind.

³³ Andeutungsweise bereits VfSlg 9507/1982, ausdrücklich VfSlg 10.633/1985 und 11.663/1988.

³⁴ VfSlg 11.663/1988.

³⁵ Kritisch auch *Lachmayer*, 187; *Muzak* (FN 30), Rz 1. Dass Art 78c Satz 1 von der „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ spricht, ist umso erstaunlicher, als die Materialien zu

Instanzenzug bestehen muss, sondern dass die einfache Bundesgesetzgebung der Landespolizeidirektion in näher bezeichneten Gemeindegebieten eine Doppelstellung zuweisen kann: Sie fungiert dann als Sicherheitsbehörde auf Landesebene, im örtlichen Wirkungsbereich der bezeichneten Gemeindegebiete aber zusätzlich als Sicherheitsbehörde auf Bezirksebene und tritt in diesem Fall „an die Stelle der Bezirksverwaltungsbehörde“.³⁶ Die Wendung „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ meint also eigentlich „Sicherheitsbehörde auf Bezirksebene“.

Die mit der VwGbk-Nov 2012 angeordnete Beseitigung der administrativen Instanzenzüge trat freilich erst am 1. Jänner 2014 in Kraft.³⁷ Bis dahin machte die Wendung „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ auch sichtbar, dass Bescheide der als Sicherheitsbehörde auf Bezirksebene fungierenden Landespolizeidirektion mit Berufung an die Landespolizeidirektion als Sicherheitsbehörde auf Landesebene bekämpft werden konnten. Insoweit führte die organisatorische Verschränkung der zwei unterschiedlichen Behördenfunktionen zu einem behördeninternen Instanzenzug, der in der Sicherheitsverwaltung allerdings nicht unbekannt war: In Wien war er sogar jahrzehntlang die Regel, weil die Landespolizeidirektion dort seit dem Beh-ÜG zugleich als Sicherheitsdirektion fungierte (Rz 3 f). Aus der organisatorischen Zusammenlegung dieser beiden Behörden durfte nach der Judikatur aber nicht geschlossen werden, dass zwischen ihnen auch in funktionaler Hinsicht eine Einheit besteht.³⁸ Innerhalb einer solchen „Einheitsbehörde“ könne nämlich eine organisatorische Aufgliederung erfolgen, die insbesondere den unterschiedlichen Funktionen Rechnung trägt.³⁹ Diese Aufgliederung ließ aber offenbar zu, dass ein und derselbe Organwalter – in unterschiedlichen Aufgabenbereichen – sowohl für die Landespolizeidirektion als auch für die Sicherheitsdirektion tätig wurde. Die von ihm in Anspruch genommenen Approbationsbefugnisse galten dann als vom Leiter der für die Behandlung der Angelegenheit jeweils zuständigen Behörde (Polizeipräsident oder Sicherheitsdirek-

BGBl I 2012/49 ausdrücklich auf die VwGbk-Nov zur Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit verweisen: RV 1679 BlgNR 24. GP, 2.

36 So die Erl zur RV 1679 BlgNR 24. GP, 3; s auch *Lachmayer*, 188.

37 Art 151 Abs 51 Z 6 B-VG idF BGBl I 2012/51.

38 Vgl das Erk VwSlg 1232 A/1950 (VwSlg Anh 13 A/1949), das freilich auch Kritik an der Zweckmäßigkeit anklungen lässt („Auf die Frage der Zweckmäßigkeit dieser Lösung konnte der Gerichtshof nicht Bedacht nehmen. Der Gesetzgeber hat es vielleicht im Jahre 1946 übersehen, den Instanzenzug innerhalb der sachlichen Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion gesondert für das Bundesland Wien zu regeln.“); VwGH 3.10.1972, 1091/72; VfSlg 6766/1972 und 9653/1983; s auch *Szirba* (FN 1), 19 f.

39 VfSlg 6766/1972 und 9653/1983. Die Kritik der Lehre an der Judikatur zu § 15 Abs 3 Beh-ÜG [*Mannlicher/Quell*, Das Verwaltungsverfahren⁸, Bd 1, 1975, 53 f; *Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht³, 1985, 273; *dieselben*, Allgemeines Verwaltungsrecht³, 1987, 170; *Funk*, Zur Neuordnung des Sicherheitspolizeirechts, FS Adamovich, 1992, 79 (84 FN 28); *derselbe*, Das neue Sicherheitspolizeirecht, JBl 1994, 137 (141 FN 28), und wohl auch *Hauer/Keplinger* (FN 13), § 7 SPG, Anm 16 („Dementgegen“) war aber mE nicht berechtigt, weil behördeninterne Instanzenzüge sich als Ergebnis von Doppelstellungen auch im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung fanden, und zwar auch und gerade in Wien: *Wiederin*, Rz 171.

tor) erteilt.⁴⁰ Als Art 78c das „Wiener Modell“⁴¹ der Einheitsbehörde 2012 (in umgekehrter Richtung) auf das ganze Bundesgebiet ausgedehnt hatte, versuchte man die Doppelrolle der Landespolizeidirektion durch organisatorische Vorkehrungen zu entflechten: Die Aufgaben der Landespolizeidirektion als Sicherheitsbehörde auf Bezirksebene nehmen „Polizeikommissariate“ wahr,⁴² während Berufungen in der Landespolizeidirektion den Büros für Rechtsangelegenheiten zugewiesen wurden.⁴³ Die Probleme dieser Funktionsverschränkung haben sich mit der Beseitigung der administrativen Instanzenzüge im Jahr 2014 freilich erledigt.

Wann eine Behörde „als Sicherheitsbehörde“ tätig wird, regelt das B-VG weder in Art 78c noch an anderer Stelle im Unterabschnitt „Sicherheitsbehörden des Bundes“. Diesen Begriff verwendet aber neben der Abschnittsüberschrift auch schon Art 78a B-VG. Für seine Interpretation muss auf das SPG, BGBl 1991/566, zurückgegriffen werden, das gemeinsam mit der B-VGNov 1991 erlassen wurde.⁴⁴ Dieses Gesetz übertrug in § 2 den „Sicherheitsbehörden“ die Besorgung der Sicherheitsverwaltung; sie umfasst bis heute Sicherheitspolizei, Pass- und Meldewesen, Fremdenpolizei, Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm, Waffen-, Munitions-, Schieß- und Sprengmittelwesen, Pressewesen und Vereins- und Versammlungsangelegenheiten. Wenn und soweit eine in Art 78a Abs 1 und 3 B-VG genannte Behörde eine dieser Materien vollzieht, ist sie „als Sicherheitsbehörde“ tätig und daher in die in Art 78a B-VG vorgegebene Hierarchie eingegliedert. Das gilt auch für die Landespolizeidirektion, die der Bundesgesetzgeber gestützt auf Art 78c Satz 1 „als Sicherheitsbehörde erster Instanz“ einsetzt.

Art 78c Satz 1 zwingt den Bundesgesetzgeber aber nicht, die Landespolizeidirektion in der gesamten Sicherheitsverwaltung als Sicherheitsbehörde auf Bezirksebene einzusetzen. Die Sicherheitsverwaltung ist nicht einmal den in Art 78a B-VG zwingend festgeschriebenen Sicherheitsbehörden zur Gänze vorbehalten.⁴⁵ Umso mehr muss es der Gesetzgebung **freistehen, das Aufgabenspektrum** bloß fakultativ einsetzbarer Sicherheitsbehörden **weiter oder enger zu ziehen**. Das ist für die Gemeindeorgane nach Art 78a Abs 3 B-VG unbestritten und muss ebenso für Art 78c gelten, der diesen Spielraum auch zum Ausdruck bringt: Er ermächtigt die Bundesgesetzgebung, zu bestimmen, „[i]nwieweit“ die Landespolizeidirektion Sicherheitsbehörde auf Bezirksebene ist – damit ist neben dem örtlichen auch der sachliche Wirkungsbereich gemeint.⁴⁶ Keinen Bedenken begegnet daher zB, dass der Landespolizeidirektion in den in § 8 SPG genannten Gebieten zwar die allgemeine Sicherheitspolizei auf Bezirksebene

40 VwGH 30.11.1992, 92/01/0718.

41 *Vogl*, FS Raschauer (FN 27), 637.

42 *Vogl*, FS Raschauer (FN 27), 638; *derselbe*, Sicherheitspolizeigesetz (FN 27), § 8 SPG, Anm 2.

43 *Vogl*, FS Raschauer (FN 27), 636; *derselbe*, Sicherheitspolizeigesetz (FN 27), § 8 SPG, Anm 3.

44 *Pöschl*, Art 78a B-VG, 17. Lfg 2022, Rz 48.

45 *Pöschl*, Art 78a B-VG, 17. Lfg 2022, Rz 40.

46 *Hauer*, Rz 4.

übertragen ist (§ 2 SPG), nicht aber das ebenfalls zur Sicherheitsverwaltung zählende Passwesen, zu dessen Vollziehung § 16 Abs 1 Z 1 PassG den Bürgermeister beruft: Soweit die in § 8 SPG genannten Gemeinden Statutarstädte sind, wird der Bürgermeister dann nach Art 116 Abs 3 B-VG als Bezirksverwaltungsbehörde und damit als „allgemeine“ Sicherheitsbehörde iSd Art 78a Abs 1 B-VG tätig. Nur Schwechat und die zum Flughafen Schwechat gehörigen Gebiete anderer Gemeinden sind keine Statutarstädte; als Gemeindeorgan darf der Bürgermeister aber nach Art 78a Abs 3 B-VG auch dort zur Sicherheitsbehörde erklärt werden.

- 14** Die Bundesgesetzgebung kann die Landespolizeidirektionen auf Bezirksebene auch für **Aufgaben jenseits der Sicherheitsverwaltung** einsetzen. Eine solche Aufgabenzuweisung bedarf keiner besonderen verfassungsgesetzlichen Ermächtigung, weil den Art 78a ff B-VG kein Verbot zu entnehmen ist, den Sicherheitsbehörden sicherheitsfremde Aufgaben zuzuweisen.⁴⁷ Tatsächlich werden die Landespolizeidirektionen in Gemeindegebieten, in denen sie als Sicherheitsbehörden fungieren, oft zusätzlich für Aufgaben jenseits der Sicherheitsverwaltung eingesetzt. Beispiele dafür finden sich im ChemG,⁴⁸ EisbG,⁴⁹ FSG,⁵⁰ in der GewO 1994,⁵¹ im GlücksspielG,⁵² KFG 1967,⁵³ MBG⁵⁴ oder in der StVO 1960⁵⁵.

Dass Landespolizeidirektionen auch andere Agenden aus den Vollziehungsbereichen des Bundes, der Länder und der Gemeinden übertragen werden können, ergibt sich ebenso aus Art 15 Abs 3 und 4 B-VG. Soweit ein Landesgesetz bei der Vollziehung die Mitwirkung der Landespolizeidirektion vorsieht, bedarf es nach Art 97 Abs 2 B-VG der Zustimmung der Bundesregierung.

III. Sonderstellung Wiens (Art 78c Satz 2)

- 15** Als Ballungszentrum ersten Ranges nimmt Wien in der Sicherheitsverwaltung seit jeher eine Sonderstellung ein. Schon in der Monarchie bestand dort eine spezialisierte Polizeibehörde, die zunächst die kostenbedingten Behördenauflösungen im Jahr 1866 überdauerte (Rz 1) und dann auch in die erste Republik übernommen wurde (Rz 2). 1945 übertrug § 15 Abs 2 Beh-ÜG, BGBl 1945/94, den „staatlichen Polizeibehörden (Polizeidirektionen und Polizeikommissariate)“ die unterste staatliche Sicherheitsverwaltung (Rz 3) und richtete auf Landesebene die (bereits 1933 geschaffenen) Sicherheitsdirektionen in allen Bundesländern neuerlich ein. Nur für Wien, wo sich Gemeinde- und Landesgebiet decken, verfügte das Beh-ÜG in § 15 Abs 3, dass „die Polizeidirektion gleichzeitig auch Sicherheitsdirektion“ ist. Diese Funktionsverschränkung hat zwar zu verschie-

⁴⁷ *Hauer*, Rz 4; zur fehlenden negativen Zuständigkeitsgarantie des Art 78a B-VG *Pöschl*, Art 78a B-VG, 17. Lfg 2022, Rz 46.

⁴⁸ § 48.

⁴⁹ § 50 Abs 1, § 225 Abs 4.

⁵⁰ § 35 Abs 1.

⁵¹ § 106 Abs 5, § 116 Abs 6, § 130 Abs 9, § 144 Abs 4, § 147 Abs 2, § 336a Abs 1.

⁵² § 50 Abs 1.

⁵³ § 123.

⁵⁴ § 58 Abs 3.

⁵⁵ § 4 Abs 5b, § 94b Abs 1, § 95.

denen Problemen geführt (Rz 11), die in Wien aber nicht ungewöhnlich sind. Sie wurde daher mit der B-VGNov 1991 auch in Art 78b B-VG übernommen, dessen Abs 1 Satz 3 bestimmte: „Für Wien ist die Bundespolizeidirektion zugleich Sicherheitsdirektion, der Polizeipräsident auch Sicherheitsdirektor.“ Selbst als das BVG Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung 2012 die Bundespolizeidirektionen auflöste, wurde die Funktionsverschränkung in Wien nicht beendet, sondern kurzerhand umgedreht: Die Bundespolizeidirektion Wien wurde in Landespolizeidirektion Wien umbenannt und ist nach Art 78c Satz 2 „zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz“. Damit ist für Wien als der sicherheitssensibelsten Gemeinde Österreichs weiterhin verfassungsrechtlich festgeschrieben, dass auch auf Bezirksebene eine spezialisierte Polizeibehörde des Bundes besteht.

Die Entscheidungen, die Art 78c Satz 1 dem Bundesgesetzgeber für das verbleibende Österreich überlässt, sind damit für Wien bereits auf Verfassungsstufe getroffen: Es steht nicht zur Disposition der einfachen Bundesgesetzgebung zu entscheiden, „inwieweit“ die Landespolizeidirektion in Wien „zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz“ ist. Sie ist dies **im gesamten Gebiet der Stadt Wien**; die einfache Bundesgesetzgebung kann daher aus dem örtlichen Wirkungsbereich der Wiener Landespolizeidirektion als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ nicht einzelne Gebiete ausnehmen.⁵⁶

Ebenso wenig darf der einfache Bundesgesetzgeber den **sachlichen Wirkungsbereich** der Wiener Landespolizeidirektion als „Sicherheitsbehörde erster Instanz“ reduzieren: Ihr fallen alle Aufgaben zu, die der einfache Gesetzgeber den Sicherheitsbehörden auf unterster Ebene auch sonst überträgt. Das muss nicht die gesamte Sicherheitsverwaltung sein (Rz 13); wenn der Bundesgesetzgeber den Sicherheitsbehörden auf Bezirksebene aber Sicherheitsverwaltungsaufgaben überträgt, sind sie in Wien von der Landespolizeidirektion zu erledigen. Dass § 16 Abs 1 Z 1 PassG in den in § 8 SPG genannten Gebieten als Passbehörde nicht die Landespolizeidirektion, sondern den Bürgermeister einsetzt, ist daher in Wien – anders als für die anderen Länder (Rz 13) – verfassungsrechtlich bedenklich.⁵⁷ Insoweit geht Art 78c Satz 2 auch der Ermächtigung des Art 78a Abs 3 B-VG vor.

⁵⁶ Hauer, Rz 4; Lukan, Rz 4.

⁵⁷ Hauer, Rz 4.