

Kapitel 1

Gebrauchsanweisung für ein staatliches Labyrinth

1.1 Das österreichische Sicherheitsgefüge als Denksportaufgabe

Wer das österreichische Sicherheitsgefüge verstehen will, sollte neben juristischem Interesse eine gewisse Freude an Denksportaufgaben mitbringen. Die Frage, wer in Österreich eigentlich „die Polizei“ ist, führt bereits auf den ersten Schritten in ein Geflecht aus Behörden, Wachkörpern, Aufsichtsorganen, persönlichen Ermächtigungen, Unterstellungsverordnungen und unterschiedlichen Rechtsschutzwegen, das selbst erfahrene Verwaltungsjuristen gelegentlich zum Nachschlagen zwingt.

Das ist kein österreichisches Versehen und kein Organisationsversagen. Es ist das Ergebnis einer langen historischen Entwicklung, in der staatliche Aufgaben, föderale Kompetenzverteilung und der Wille zur Kontrolle bewaffneter Staatsgewalt immer wieder neue institutionelle Formen gefunden haben. Der moderne Rechtsstaat hat seine organisatorische Komplexität nicht trotz, sondern wegen seiner Rechtsstaatlichkeit erworben: Wer Macht binden will, muss

Zuständigkeiten trennen; wer Zuständigkeiten trennt, schafft unweigerlich Ränder und Überschneidungen.

Die Frage ist real und praktisch. Im konkreten Zusammentreffen mit Staatsgewalt hat ein Mensch weder Zeit noch Mittel, eine Behördenorganisationsrecherche zu starten. Er sieht eine Person in Uniform oder auch ohne Uniform, hört einen Befehl oder eine Ankündigung, spürt körperlichen Druck oder die Wirkung von Handschellen. In diesem Augenblick entscheidet nicht das abstrakte Organisationsrecht, sondern die konkrete Frage: Darf diese Person das? Und wenn ja, für wen und aufgrund welcher gesetzlichen Grundlage?

1.2 Wer Ihnen begegnen kann

Dem Rechtsunterworfenen können in Österreich gegenübertreten: Angehörige des Wachkörpers Bundespolizei, die der Landespolizeidirektion oder der Bezirksverwaltungsbehörde als Sicherheitsbehörde zuzurechnen sind. Daneben treten Angehörige eines Gemeindewachkörpers, der in manchen Gemeinden neben oder getrennt von der Bundespolizei eingesetzt wird. Hinzu kommen rechtskundige Verwaltungsbedienstete bei Sicherheitsbehörden, die nach § 5 Abs. 2 Z 3 des Sicherheitspolizeigesetzes persönlich als Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ermächtigt sein

können, obwohl sie dem Wachkörper Bundespolizei nicht angehören.¹⁴

Sonstige Bedienstete mit absolvierter Grundausbildung für den Exekutivdienst und persönlicher Ermächtigung nach § 5 Abs. 2 Z 4 SPG können ebenfalls Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sein. Militärische Wachorgane der österreichischen Streitkräfte üben Befugnisse nach dem Militärbefugnisgesetz aus, die sich von jenen der Bundespolizei in Umfang und Rechtsgrundlage unterscheiden. Berg-, Natur- und Umweltschutzwachen der Bundesländer handeln auf der Grundlage landesgesetzlicher Regelungen, die bundeslandspezifisch erheblich voneinander abweichen. Organe der Schifffahrtsaufsicht nach dem Schifffahrtsgesetz, Organe der Gewässeraufsicht nach dem Wasserrechtsgesetz, Jagdschutzorgane, Fischereiaufsichtsorgane, Forstschutzorgane, Finanzpolizei und Zollorgane vervollständigen das Bild.¹⁵

Manche dieser Organe sind uniformiert, manche treten in Zivil auf. Manche sind mit Schusswaffen oder anderen Zwangsmitteln ausgestattet, andere nicht. Manche fahren

¹⁴Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes: § 5 Abs. 2 SPG, BGBl. Nr. 566/1991 idgF; zur organisatorischen Trennung von Sicherheitsbehörde und Wachkörper: §§ 2, 3 und 4 SPG; zur Sicherheitsbehördenreform 2012: BGBl. I Nr. 50/2012.

¹⁵Landesrechtliche Aufsichtsorgane, militärische Organe und Spezialorgane: Art. 78a bis 78d B-VG; Militärbefugnisgesetz, BGBl. I Nr. 86/2000 idgF, §§ 10 bis 18; Schifffahrtsgesetz, BGBl. I Nr. 62/1997 idgF, § 38; Wasserrechtsgesetz, BGBl. Nr. 215/1959 idgF.

Fahrzeuge mit blauem Warnlicht oder Signalhorn, ohne damit eine allgemeine Polizeigewalt gegenüber Privatpersonen zu erwerben. Manche dürfen Identitäten feststellen, Organmandate verhängen oder Personen vorläufig festnehmen, ohne dem Wachkörper Bundespolizei anzugehören.

1.3 Die äußere Erscheinung und ihre rechtliche Irrelevanz

Der moderne Rechtsstaat darf vom Bürger keine bestandene Prüfung im österreichischen Organisationsrecht verlangen, bevor dieser seine Grundrechte geltend machen kann.

Dieser Satz klingt selbstverständlich. Er ist es nicht. Das österreichische Recht verteilt staatliche Eingriffsbefugnisse auf eine Vielzahl von Behörden, Wachkörpern und Organen, deren äußeres Erscheinungsbild sich teilweise kaum unterscheidet. Uniformen können sich ähneln. Fahrzeuge können ähnlich ausgerüstet sein. Die Dienstabzeichen können – besonders in flüchtiger Wahrnehmung – austauschbar wirken. Und doch sind die rechtlichen Grundlagen, die Zuständigkeiten und die Rechtsschutzwege vollständig verschieden.

Was äußerlich gleich aussieht, ist rechtlich verschieden. Ein Gemeindegewachkörper ist kein Bundeswachkörper. Ein militärisches Wachorgan ist kein Organ des öffentlichen

Sicherheitsdienstes. Ein rechtskundiger Landesbediensteter mit persönlicher Exekutivermächtigung handelt als Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes, nicht als Angehöriger der Bundespolizei. Die Verwechslung dieser Kategorien führt nicht nur zu falschen Erwartungen, sondern im Ernstfall zum falschen Rechtsschutzweg und damit zum Verlust wertvoller Fristen.¹⁶

Nicht Uniform, Dienstwaffe, Blaulicht oder die Bezeichnung „Polizei“ begründen staatliche Befugnisse. Entscheidend ist eine lückenlose gesetzliche Kette: Organstellung, Behördenzuständigkeit, Bestellung oder persönliche Ermächtigung, konkreter Tatbestand, Eingriffsbefugnis, Verhältnismäßigkeit, Dokumentation und unabhängiger Rechtsschutz. Wo diese Kette unterbrochen ist, liegt kein rechtmäßiger staatlicher Eingriff vor, sondern ein überprüfbarer Übergriff.

1.4 Was dieses Buch leistet – und was nicht

Dieses Buch ist kein Polizeirechtskommentar. Es kommentiert nicht jede Eingriffsbefugnis aller österreichischen Sicherheits-, Verwaltungs- und Aufsichtsorgane in vollständiger Tiefe. Es erhebt ausdrücklich nicht den Anspruch auf Vollständigkeit sämtlicher österreichischer Zwangsbefugnisse. Das wäre ein Werk in vielen Bänden.

¹⁶Zur funktionellen Zurechnung und Behördenverantwortlichkeit: VwGH 25.9.2018, Ra 2018/01/0291; allgemein zur Maßnahmenbeschwerde: Art. 130 Abs. 1 Z 2 B-VG; § 88 SPG idgF.

Es ist auch kein Anwaltshandbuch für Betroffene. Es erklärt nicht Schritt für Schritt, welche Frist in welchem Verfahren zu beachten ist. Dafür gibt es anwaltliche Beratung, und für manche Fragen gibt es keine allgemeine Antwort, weil die konkreten Umstände entscheiden.

Was dieses Buch leisten will, ist etwas anderes: Es will zeigen, wie sich das Verhältnis zwischen staatlicher Gewalt und dem einzelnen Menschen in Österreich historisch verändert hat. Es will erklären, nach welchen rechtlichen Maßstäben Eingriffe bewertet werden. Es will anhand ausgewählter, besonders aussagekräftiger Beispiele deutlich machen, was eine gesetzliche Ermächtigung von einer bloßen Aufgabenzuweisung unterscheidet, warum Verhältnismäßigkeit keine Floskel ist und welche gerichtlichen Wege der Rechtsunterworfenen nach einer Amtshandlung beschreiten kann.

1.5 Der rote Faden

Der rote Faden dieses Buches lautet: Nicht das äußere Erscheinungsbild eines Organs, sondern die rechtliche Kette aus Organstellung, Behördenzuständigkeit, Befugnisnorm, Verhältnismäßigkeit, Dokumentation und Rechtsschutz bestimmt, ob ein staatlicher Eingriff rechtmäßig ist. Dieser Faden zieht sich von der historischen Einleitung über die Grundbegriffe des Sicherheitsrechts bis zu den spezialisierten

Kapiteln über Gemeindewachkörper, militärische Organe, Berg- und Naturwachten, Finanzorgane und Nachrichtendienste.

Das Buch soll nicht den Eindruck vermitteln, staatliche Gewalt sei wegen ihrer organisatorischen Vielfalt grundsätzlich illegitim. Es soll vielmehr zeigen: Der moderne Staat darf komplex organisiert sein. Für den Rechtsunterworfenen muss aber nachvollziehbar bleiben, wer handelt, für wen gehandelt wird, aufgrund welcher gesetzlichen Befugnis gehandelt wird, wie weit diese Befugnis reicht, wer die Verantwortung trägt, und wie die Maßnahme gerichtlich überprüft werden kann.¹⁷

¹⁷Zum Legalitätsprinzip und seiner Bedeutung für die Eingriffsverwaltung: Art. 18 Abs. 1 B-VG; VfGH 14.3.2012, G 109/11; VwGH 19.11.2014, Ra 2014/03/0026.

Kapitel 2

Der Untertan und die obrigkeitliche Gewalt

2.1 Das System Metternich

Im Österreich des frühen 19. Jahrhunderts war der Staat nicht Garant individueller Freiheit, sondern ihr wichtigster Feind. Klemens Wenzel Fürst von Metternich, von 1821 bis 1848 Staatskanzler der Habsburgermonarchie, verkörperte ein Staatsverständnis, das auf drei Grundannahmen beruhte: politische Ruhe sei die Voraussetzung gesellschaftlicher Ordnung; Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Pressefreiheit seien Quellen gesellschaftlicher Unruhe; und der Staat habe die Aufgabe, diese Unruhe durch Überwachung, Zensur und Unterdrückung zu verhindern, bevor sie entsteht.

Dieses Staatsverständnis hatte institutionelle Konsequenzen. Die k.k. Polizeihofstelle, ab 1848 als k.k. Ministerium des Innern mit Polizeiabteilung fortgeführt, entwickelte ein System geheimer Überwachung, das politische Aktivitäten, literarische Produktion, Korrespondenz und öffentliche Versammlungen erfasste. Die Zensurkommission unterwarf Druckschriften einer Vorabkontrolle; die politische Polizei sammelte vertrauliche Berichte über verdächtige

Personen. Konfidenten durchzogen Kaffeehäuser, Salons und gelehrte Gesellschaften. Das war kein rechtlich gebundenes Instrumentarium, sondern ein politisches Herrschaftsmittel.¹⁸

Der rechtliche Rahmen des Untertanen war entsprechend gering. Das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch von 1811 regelte privatrechtliche Verhältnisse mit gewisser Systematik; ein allgemeiner Verwaltungsrechtsschutz gegenüber staatlichen Eingriffen fehlte aber vollständig. Keine unabhängige Instanz prüfte, ob polizeiliche Maßnahmen gesetzlich gedeckt waren. Keine gerichtliche Beschwerde erzwang die Freilassung eines zu Unrecht Festgehaltenen. Der Untertan konnte sich bei Behörden beschweren; ob diese die Beschwerde berücksichtigten, war ihr Ermessen.

Die Polizeigewalt war damit nicht rechtlich begrenzt, sondern durch politische Nützlichkeitsabwägungen gesteuert. Wer als politisch unverdächtig galt, hatte wenig zu befürchten. Wer als unruhestiftend eingestuft wurde, hatte keine rechtlichen Mittel gegen Inhaftierung, Hausuntersuchung oder Ausweisung. Das ist keine Übertreibung der historischen Situation, sondern deren nüchterne Beschreibung.

¹⁸Zum System der vormärzlichen Überwachung: allgemein zur Geschichte der österreichischen Verwaltung Hellbling, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, 2. Aufl. Wien 1974, S. 301 ff; zur Polizeihofstelle Wangermann, *Aufklärung und staatsbürgerliche Erziehung*, Wien 1978.

2.2 Zensur, Post und Vereinswesen

Das Zensursystem der Habsburgermonarchie war flächendeckend und methodisch. Bücher, Zeitschriften, Theaterstücke und Musikdrucke unterlagen einer Vorabprüfung. Die Zensurkommission konnte Druckerzeugnisse verbieten, beschlagnahmen oder mit Auflagen versehen. Ausländische Druckschriften wurden an der Grenze kontrolliert; ein erheblicher Teil wurde eingezogen. Das galt für politische Literatur ebenso wie für philosophische Schriften, die als staatsgefährdend eingestuft wurden.¹⁹

Die Postkontrolle ergänzte die Zensur. Briefe verdächtiger Personen wurden auf Anordnung des Polizeiministeriums geöffnet, gelesen und auszugsweise weitergeleitet. Das Briefgeheimnis als Rechtsgut war praktisch nicht existent; es gab keine Norm, die den staatlichen Eingriff ausdrücklich verboten hätte. Die Postbehörden handelten auf Grundlage von Instruktionen, nicht von Gesetzen, die dem Einzelnen ein subjektives Recht auf Vertraulichkeit seiner Korrespondenz gegeben hätten.

Das Vereinsrecht unterband organisierte politische Tätigkeit systematisch. Vereine bedurften staatlicher Genehmigung. Politische Vereine wurden generell nicht

¹⁹Zum Zensurwesen im Vormärz: Dukes, Die österreichische Zensur von Joseph II bis 1848, in: Jahrbuch der österreichischen Gesellschaft zur Erforschung des 18. Jahrhunderts, 2 (1986), S. 63 ff.