

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 193/2014-11, G 206/2014-13, G 215/2014-14, G 218/2014-11

24. Juni 2015

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Mag. Alexander FLENDROVSKY

als Schriftführer,

über die Anträge des VERWALTUNGSGERICHTES WIEN, § 89 Abs. 1, die Wortfolge ", wenn auch beim Landesverwaltungsgericht (Abs. 1)," in § 89 Abs. 2 und § 89 Abs. 4 des Sicherheitspolizeigesetzes – SPG, BGBl. 566/1991 idF BGBl. I 161/2013 samt Eventualanträgen als verfassungswidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

- I. 1. Die zu G 193/2014 und zu G 218/2014 protokollierten Anträge, § 89 Abs. 1 und die Wortfolge ", wenn auch beim Landesverwaltungsgericht (Abs. 1)," in § 89 Abs. 2 des Sicherheitspolizeigesetzes – SPG, BGBl. Nr. 566/1991 in der Fassung BGBl. I Nr. 161/2013, als verfassungswidrig aufzuheben, werden abgewiesen.

2. Die zu G 206/2014 und zu G 215/2014 protokollierten Anträge, § 89 Abs. 4 des Sicherheitspolizeigesetzes – SPG, BGBl. Nr. 566/1991 in der Fassung BGBl. I Nr. 161/2013, als verfassungswidrig aufzuheben, werden abgewiesen.
- II. Im Übrigen werden die Anträge zurückgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Anträge

Mit den vorliegenden, auf Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. a B-VG gestützten, zu G 193/2014, G 206/2014, G 215/2014 und G 218/2014 protokollierten Anträgen begehrt das Verwaltungsgericht Wien, § 89 Abs. 1, die Wortfolge ", wenn auch beim Landesverwaltungsgericht (Abs. 1)," in § 89 Abs. 2 und § 89 Abs. 4 des Sicherheitspolizeigesetzes – SPG, BGBl. 566/1991, idF des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetzes-Inneres – VwGANpG-Inneres, BGBl. I 161/2013, (im Folgenden: SPG) als verfassungswidrig aufzuheben. Eventualiter wird beantragt, entweder § 89 Abs. 1 SPG (G 193/2014 und G 218/2014) oder § 89 Abs. 4 SPG (G 206/2014 und G 215/2014) bzw. § 89 SPG zur Gänze (alle Anträge) als verfassungswidrig aufzuheben. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes Wien fehle es

1

an der Zustimmung der Länder zur Kundmachung der Novellierung des § 89 SPG (Beschwerden wegen Verletzung von gemäß § 31 SPG festgelegten Richtlinien) durch Z 14 des Art. 14 VwGANpG-Inneres, mit dem die Landesverwaltungsgerichte an die Stelle der unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern getreten sind (siehe zu den Anträgen ausführlich Pkt. III.).

II. Rechtslage

Die im vorliegenden Fall maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar (die angefochtenen Gesetzesbestimmungen sind hervorgehoben): 2

Art. 130 und Art. 131 B-VG idF BGBl. I 51/2012 lauten: 3

"Artikel 130. (1) Die Verwaltungsgerichte erkennen über Beschwerden
1. gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde wegen Rechtswidrigkeit;
2. gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt wegen Rechtswidrigkeit;
3. wegen Verletzung der Entscheidungspflicht durch eine Verwaltungsbehörde;
4. gegen Weisungen gemäß Art. 81a Abs. 4.
(2) Durch Bundes- oder Landesgesetz können sonstige Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über
1. Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze oder
2. Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens eines Auftraggebers in den Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens oder
3. Streitigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten der öffentlich Bediensteten
vorgesehen werden. In den Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die nicht unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden, sowie in den Angelegenheiten der Art. 11, 12, 14 Abs. 2 und 3 und 14a Abs. 3 und 4 dürfen Bundesgesetze gemäß Z 1 nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.
(3) bis (5) [...]

Artikel 131. (1) Soweit sich aus Abs. 2 und 3 nicht anderes ergibt, erkennen über Beschwerden nach Art. 130 Abs. 1 die Verwaltungsgerichte der Länder.
(2) Soweit sich aus Abs. 3 nicht anderes ergibt, erkennt das Verwaltungsgericht des Bundes über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 1 in Rechtssachen in den Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden. Sieht ein Gesetz gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 2 eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte vor, erkennt das Verwaltungsgericht des Bundes über Beschwerden in Rechtssachen in den Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens, die gemäß Art. 14b Abs. 2 Z 1 in Vollziehung Bundessache sind. Sieht ein Gesetz gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 3 eine Zuständigkeit der Verwaltungsge-

richte vor, erkennt das Verwaltungsgericht des Bundes über Streitigkeiten in dienstrechtlichen Angelegenheiten der öffentlich Bediensteten des Bundes.

(3) Das Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen erkennt über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 1 bis 3 in Rechtssachen in Angelegenheiten der öffentlichen Abgaben (mit Ausnahme der Verwaltungsabgaben des Bundes, der Länder und Gemeinden) und des Finanzstrafrechts sowie in sonstigen gesetzlich festgelegten Angelegenheiten, soweit die genannten Angelegenheiten unmittelbar von den Abgaben- oder Finanzstrafbehörden des Bundes besorgt werden.

(4) Durch Bundesgesetz kann

1. eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder vorgesehen werden: in Rechtssachen in den Angelegenheiten gemäß Abs. 2 und 3;

2. eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte des Bundes vorgesehen werden:

a) in Rechtssachen in den Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist (Art. 10 Abs. 1 Z 9 und Art. 11 Abs. 1 Z 7);

b) in sonstigen Rechtssachen in den Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die nicht unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden, sowie in den Angelegenheiten der Art. 11, 12, 14 Abs. 2 und 3 und 14a Abs. 3.

Bundesgesetze gemäß Z 1 und Z 2 lit. b dürfen nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.

(5) Durch Landesgesetz kann in Rechtssachen in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte des Bundes vorgesehen werden. Art. 97 Abs. 2 gilt sinngemäß.

(6) Über Beschwerden in Rechtssachen, in denen ein Gesetz gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 1 eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte vorsieht, erkennen die in dieser Angelegenheit gemäß den Abs. 1 bis 4 dieses Artikels zuständigen Verwaltungsgerichte. Ist gemäß dem ersten Satz keine Zuständigkeit gegeben, erkennen über solche Beschwerden die Verwaltungsgerichte der Länder."

Z 14 des Art. 14 VwGANpG-Inneres, BGBl. I 161/2013, lautet:

4

"Änderung des Sicherheitspolizeigesetzes

Das Sicherheitspolizeigesetz – SPG, BGBl. Nr. 566/1991, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 87/2012, wird wie folgt geändert:

[...]

14. In § 89 werden in Abs. 1 die Wortfolgen 'den unabhängigen Verwaltungssenat' und 'der unabhängige Verwaltungssenat' jeweils durch die Wortfolge 'das Landesverwaltungsgericht', in Abs. 2 die Wortfolge 'unabhängigen Verwaltungssenat' durch das Wort 'Landesverwaltungsgericht', in Abs. 4 die Wortfolge 'unabhängigen Verwaltungssenates' durch das Wort 'Landesverwaltungsgerichts' sowie die Wortfolge 'Der unabhängige Verwaltungssenat' durch die Wortfolge 'Das Landesverwaltungsgericht' ersetzt und entfällt Abs. 5." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

§ 31 SPG, BGBl. 566/1991 (StF), § 89 SPG, BGBl. 566/1991, idF BGBl. I 161/2013, und die Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erlassen werden (Richtlinien-Verordnung – RLV), BGBl. 266/1993, idF BGBl. II 155/2012, lauten:

5

"Richtlinien für das Einschreiten

§ 31. (1) Der Bundesminister für Inneres hat zur Sicherstellung wirkungsvollen einheitlichen Vorgehens und zur Minderung der Gefahr eines Konfliktes mit Betroffenen durch Verordnung Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu erlassen.

(2) In diesen Richtlinien ist zur näheren Ausführung gesetzlicher Anordnungen insbesondere vorzusehen, daß

1. bestimmte Amtshandlungen Organen mit besonderer Ausbildung vorbehalten sind;
2. die Bekanntgabe der Dienstnummern der einschreitenden Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes in einer der jeweiligen Amtshandlung angemessenen Weise, in der Regel durch Aushändigung einer mit der Dienstnummer, der Bezeichnung der Dienststelle und deren Telefonnummer versehenen Karte zu erfolgen hat;
3. vor der Ausübung bestimmter Befugnisse mögliche Betroffene informiert werden müssen;
4. bei der Ausübung bestimmter Befugnisse besondere Handlungsformen einzuhalten sind;
5. die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes beim Eingriff in Rechte von Menschen auf die Erkennbarkeit ihrer Unvoreingenommenheit Bedacht zu nehmen haben, sodaß ihr Einschreiten von den Betroffenen insbesondere nicht als Diskriminierung auf Grund ihres Geschlechtes, ihrer Rasse oder Hautfarbe, ihrer nationalen oder ethnischen Herkunft, ihres religiösen Bekenntnisses oder ihrer politischen Auffassung empfunden wird;
6. die Durchsuchung eines Menschen außer in Notfällen durch eine Person desselben Geschlechtes vorzunehmen ist;
7. der Betroffene über geschehene Eingriffe in seine Rechte in Kenntnis zu setzen ist;
8. der Betroffene in bestimmten Fällen auf sein Recht auf Beiziehung einer Vertrauensperson oder eines Rechtsbeistandes hinzuweisen ist und daß er deren Verständigung verlangen kann.

(3) Soweit diese Richtlinien auch für Befugnisse der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Zuständigkeitsbereich anderer Bundesminister gelten sollen, erläßt der Bundesminister für Inneres die Verordnung im Einvernehmen mit den in ihrem Wirkungsbereich berührten Bundesministern.

Beschwerden wegen Verletzung von Richtlinien für das Einschreiten

§ 89. (1) Insoweit mit einer Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht die Verletzung einer gemäß § 31 festgelegten Richtlinie behauptet wird, hat das

Landesverwaltungsgericht sie der zur Behandlung einer Aufsichtsbeschwerde in dieser Sache zuständigen Behörde zuzuleiten.

(2) Menschen, die in einer binnen sechs Wochen, wenn auch beim Landesverwaltungsgericht (Abs. 1), eingebrachten Aufsichtsbeschwerde behaupten, beim Einschreiten eines Organs des öffentlichen Sicherheitsdienstes, von dem sie betroffen waren, sei eine gemäß § 31 erlassene Richtlinie verletzt worden, haben Anspruch darauf, daß ihnen die Dienstaufsichtsbehörde den von ihr schließlich in diesem Punkte als erwiesen angenommenen Sachverhalt mitteilt und sich hiebei zur Frage äußert, ob eine Verletzung vorliegt.

(3) Wenn dies dem Interesse des Beschwerdeführers dient, einen Vorfall zur Sprache zu bringen, kann die Dienstaufsichtsbehörde eine auf die Behauptung einer Richtlinienverletzung beschränkte Beschwerde zum Anlaß nehmen, eine außerhalb der Dienstaufsicht erfolgende Aussprache des Beschwerdeführers mit dem von der Beschwerde betroffenen Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu ermöglichen. Von einer Mitteilung (Abs. 2) kann insoweit Abstand genommen werden, als der Beschwerdeführer schriftlich oder niederschriftlich erklärt, klaglos gestellt worden zu sein.

(4) Jeder, dem gemäß Abs. 2 mitgeteilt wurde, daß die Verletzung einer Richtlinie nicht festgestellt worden sei, hat das Recht, binnen 14 Tagen die Entscheidung des Landesverwaltungsgerichts zu verlangen, in dessen Sprengel das Organ eingeschritten ist; dasselbe gilt, wenn eine solche Mitteilung (Abs. 2) nicht binnen drei Monaten nach Einbringung der Aufsichtsbeschwerde ergeht. Das Landesverwaltungsgericht hat festzustellen, ob eine Richtlinie verletzt worden ist."

"Auf Grund des § 31 des Sicherheitspolizeigesetzes (SPG), BGBl. Nr. 566/1991 [...] wird im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Justiz und der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie verordnet:

Aufgabenerfüllung

§ 1. (1) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben innerhalb der Sicherheitsverwaltung (§ 2 Abs. 2 SPG) jene Aufgaben zu erfüllen, die im Rahmen des Exekutivdienstes, insbesondere durch die Ausübung verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zu besorgen sind. In anderen Bereichen der Verwaltung haben die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes solche Aufgaben auf Grund besonderer gesetzlicher Anordnung zu erfüllen.

(2) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben im Dienst ihre Aufgaben zu erfüllen, soweit dies auf Grund ihres Ausbildungsstandes und ihrer beruflichen Erfahrung von ihnen erwartet werden kann. Insoweit die Aufgabenerfüllung eine besondere Ausbildung erfordert (zB im Falle einer Geiselnahme, eines Gefahrgütertransportes oder einer Bedrohung mit Sprengstoff) und ein entsprechend ausgebildetes Organ nicht zur Stelle ist, haben andere Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes nur einzuschreiten, wenn die erwarteten Vorteile sofortigen Handelns die Gefahren einer nicht sachgerechten Aufgabenerfüllung auf Grund besonderer Umstände überwiegen.

(3) Sofern sich nicht bereits auf Grund dienstrechtlicher Vorschriften die Verpflichtung außerhalb des Dienstes einzuschreiten ergibt, haben die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes diesfalls zur Erfüllung ihrer Aufgaben nur dann einzuschreiten, wenn sie erkennen, dass dies zur Abwehr einer gegenwärtigen oder unmittelbar drohenden Gefahr für Leben, Gesundheit, Freiheit von Menschen oder für fremdes Eigentum in großem Ausmaß erforderlich, verhältnismäßig und ihnen dies nach den eigenen Umständen zumutbar ist. Im übrigen haben sie in Fällen, in denen Einschreiten durch Ausübung sicherheitsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt dringend geboten erscheint, die Sicherheitsbehörde hievon zu verständigen.

Führung

§ 2. Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes in Vorgesetztenfunktion haben, soweit sie Amtshandlungen unmittelbar wahrnehmen, darauf zu achten, daß ihre Mitarbeiter diese Richtlinien bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einhalten.

Eigensicherung

§ 3. Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben auf die Vermeidung von Gefahren für sich selbst zu achten, die zur Aufgabenerfüllung nicht erforderlich oder unverhältnismäßig sind. Sie sind nicht verpflichtet, zum Schutze von Rechtsgütern anderer einzuschreiten, wenn die drohende Gefahr offenkundig und erheblich weniger schwer wiegt als die Gefährdung der eigenen körperlichen Sicherheit, die in Kauf zu nehmen wäre.

Freiwillige Mitwirkung oder Duldung

§ 4. Soll ein Mensch an einer Amtshandlung freiwillig mitwirken oder sie freiwillig dulden, so dürfen die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes diese Freiwilligkeit nur in Anspruch nehmen, wenn nach den Umständen des Falles kein Zweifel daran besteht, daß der Betroffene sich der Freiwilligkeit bewußt ist.

Achtung der Menschenwürde

§ 5. (1) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben bei der Erfüllung ihrer Aufgaben alles zu unterlassen, das geeignet ist, den Eindruck von Voreingenommenheit zu erwecken oder als Diskriminierung auf Grund des Geschlechtes, der Rasse oder Hautfarbe, der nationalen oder ethnischen Herkunft, des religiösen Bekenntnisses, der politischen Auffassung oder der sexuellen Orientierung empfunden zu werden.

(2) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben alle Menschen, bei denen dies dem üblichen Umgang entspricht oder die es verlangen, mit 'Sie' anzusprechen.

(3) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben dafür zu sorgen, daß die Durchsuchung eines Menschen (Durchsuchung der Kleidung und Besichtigung des Körpers) nur von jemandem desselben Geschlechtes oder von einem Arzt vorgenommen wird; dies gilt nicht, soweit ein hiezu erforderlicher Aufschub der Durchsuchung deren Zweck gefährden würde. Hievon ist die Durchsuchung von Kleidungsstücken ausgenommen, die nach den Umständen ohne Verletzung des

Anstandes und ohne Verletzung anderer schutzwürdiger Interessen des Betroffenen abgelegt werden können.

Umgang mit Betroffenen

§ 6. (1) Wird ein Mensch von der Amtshandlung eines Organs des öffentlichen Sicherheitsdienstes betroffen, so gelten hiefür, sofern gesetzlich nicht anderes vorgesehen ist, folgende Richtlinien:

1. Dem Betroffenen ist bei der Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt auf Verlangen mitzuteilen, welche Rechte ihm in dieser Eigenschaft jeweils zukommen; dies gilt nicht, solange dadurch die Erfüllung der Aufgabe gefährdet wäre. Soll eine Mitwirkungsverpflichtung des Betroffenen in Anspruch genommen werden, so ist er von deren Bestehen in Kenntnis zu setzen.
2. Dem Betroffenen ist der Zweck des Einschreitens bekanntzugeben, es sei denn, dieser wäre offensichtlich oder die Bekanntgabe würde die Aufgabenerfüllung gefährden.
3. Opfer von Straftaten sowie Menschen, die aus physischen oder psychischen Gründen nicht in der Lage sind, die Umstände der Amtshandlung zu erkennen oder sich diesen entsprechend zu verhalten, sind mit besonderer Rücksicht zu behandeln.

(2) Für Befragungen und Vernehmungen gilt zusätzlich:

1. Dem Betroffenen ist nach Möglichkeit zu gestatten, sich niederzusetzen.
2. Eine Frau, die sich über ein Geschehen aus ihrem privaten Lebensbereich äußern soll, im Zuge dessen sie von einem Mann mißhandelt oder schwer genötigt worden ist, ist von einer Frau zu befragen oder zu vernehmen, es sei denn, daß sie dies nach entsprechender Information nicht wünscht oder daß dies aufgrund besonderer Umstände die Aufgabenerfüllung gefährden würde. Sie ist vor der Befragung oder Vernehmung darauf hinzuweisen, daß auf ihren Wunsch der Befragung oder Vernehmung eine Person ihres Vertrauens beigezogen werde, es sei denn, daß dies aufgrund besonderer Umstände die Aufgabenerfüllung gefährden würde.
3. Unmündige sind von hiefür besonders geschulten Beamten oder sonst besonders geeigneten Menschen zu befragen oder zu vernehmen, es sei denn, daß dies nach dem Anlaß verzichtbar erscheint oder die Aufgabenerfüllung gefährden würde.

(3) Für Vernehmungen während einer Anhaltung gilt überdies:

1. Vernehmungen sind, außer bei Lokalaugenscheinen, in Diensträumen durchzuführen. Hievon kann eine Ausnahme gemacht werden, wenn dies zur Erreichung des Zwecks der Vernehmung erforderlich ist.
2. Länger andauernde Vernehmungen sind in angemessenen Zeiträumen für Pausen zu unterbrechen.
3. Über die Vernehmung ist eine Niederschrift anzufertigen, die auch die Namen (Dienstnummern) aller Anwesenden, die Zeiten der Vernehmungen und der Unterbrechungen sowie jeweils den Ort (Dienstraum), an dem die Vernehmung stattgefunden hat, enthalten muß. Soweit der Betroffene zustimmt, können

dessen Aussagen statt durch Niederschrift oder zusätzlich mit einem Bild- oder Schallträger aufgezeichnet werden.

Ausübung von Zwangsgewalt

§ 7. (1) Wenn absehbar ist, daß es im Zuge einer Amtshandlung zur Ausübung verwaltungsbehördlicher Zwangsgewalt kommen wird, und zu befürchten ist, daß dadurch Unbeteiligte gefährdet werden, haben die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes diese davon in Kenntnis zu setzen, es sei denn, die Mitteilung würde die Erfüllung der Aufgabe gefährden.

(2) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben dafür zu sorgen, daß Menschen, in deren Rechte durch Zwangsgewalt eingegriffen wurde und die diesen Eingriff nicht unmittelbar wahrgenommen haben, hievon verständigt werden.

(3) Einer Verständigung gemäß Abs. 2 bedarf es nicht, wenn der Eingriff für den Betroffenen folgenlos geblieben ist, es sei denn, es handelt sich um das Betreten oder die Durchsuchung von Räumen oder es wäre gesetzlich anderes angeordnet.

Informationspflichten

§ 8. (1) Sofern das Gesetz einem Menschen ein Recht auf Verständigung oder Beiziehung einer Vertrauensperson oder eines Rechtsbeistandes einräumt, haben ihn die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes von diesem Recht in Kenntnis zu setzen

1. bei Festnahmen, Hausdurchsuchungen und Durchsuchungen nach § 40 Abs. 4 SPG;

2. sobald abzusehen ist, daß die Amtshandlung länger als eine Stunde dauern wird.

(2) Ist der Betroffene nicht in der Lage, selbst eine Verständigung der Vertrauensperson oder des Rechtsbeistandes zu veranlassen, so ist er auch davon in Kenntnis zu setzen, daß er die Verständigung durch die Behörde verlangen kann.

(3) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben einen Angehaltenen, der von einem von der Behörde beauftragten Arzt untersucht werden soll, davon in Kenntnis zu setzen, daß es ihm freisteht, zu dieser Untersuchung auf seine Kosten einen Arzt seiner Wahl beizuziehen, sofern dies ohne wesentliche Verzögerungen der Untersuchung bewirkt werden kann.

Bekanntgabe der Dienstnummer

§ 9. (1) Die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes haben von einer Amtshandlung Betroffenen auf deren Verlangen ihre Dienstnummer bekanntzugeben. Dies gilt nicht, solange dadurch die Erfüllung der Aufgabe gefährdet wäre. Die Bekanntgabe der Dienstnummer aus anderen Anlässen ist dem Organ freigestellt.

(2) Die Dienstnummer ist in der Regel durch Aushändigung einer mit der Dienstnummer, der Bezeichnung der Dienststelle und deren Telefonnummer versehenen Karte bekanntzugeben. Sofern gewährleistet ist, daß dem Betroffenen die Dienstnummer auf andere Weise unverzüglich zur Kenntnis gelangt, kann diese auch auf andere zweckmäßige Weise bekanntgegeben werden. Die zusätzliche

Nennung seines Namens ist dem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes freigestellt.

(3) Im Falle des gleichzeitigen Einschreitens mehrerer Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes oder einer geschlossenen Einheit kann die Auskunft (Abs. 1) auch der Kommandant erteilen. Er kann den Betroffenen, sofern er ihm seine eigene Karte aushändigt, hinsichtlich jener Organe, die gegen ihn eingeschritten sind, auf eine schriftliche Anfrage verweisen. Das einzelne Organ kommt seiner Verpflichtung (Abs. 1) auch dann nach, wenn es den Betroffenen an den Kommandanten verweist.

Dokumentation

§ 10. (1) Üben die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes verwaltungsbehördliche Befehls- und Zwangsgewalt aus oder nehmen sie Freiwilligkeit in Anspruch (§ 4), so haben sie dafür zu sorgen, daß die für ihr Einschreiten maßgeblichen Umstände später nachvollzogen werden können. Soweit dies hiezu erforderlich ist, sind die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes auch ermächtigt, Namen und Adressen von Menschen zu ermitteln, die über das Einschreiten Auskunft geben können.

(2) Im Falle des gleichzeitigen Einschreitens mehrerer Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes oder einer geschlossenen Einheit hat der Kommandant angemessene Vorkehrungen dafür zu treffen, daß nach Möglichkeit festgestellt werden kann, welches Organ im Einzelfall eingeschritten ist.

(3) Die bloß für Zwecke der Dokumentation vorgenommenen Aufzeichnungen über eine Amtshandlung sind nach sechs Monaten zu löschen. Kommt es innerhalb dieser Frist wegen der Amtshandlung zu Rechtsschutzverfahren, so sind die Aufzeichnungen erst nach Abschluß dieser Verfahren zu löschen. Regelungen, denen zufolge bestimmte Daten länger aufzubewahren sind, bleiben unberührt.

Inkrafttreten

§ 11. Diese Verordnung tritt mit 1. Mai 1993 in Kraft."

III. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Den Anträgen liegen folgende Sachverhalte zugrunde:

6

In Beschwerden an das Verwaltungsgericht Wien wird eine Verletzung der gemäß § 31 SPG (BGBl. 566/1991) festgelegten Richtlinien behauptet. Die Beschwerdeführer bringen vor, von Exekutivorganen der Landespolizeidirektion Wien entgegen § 5 und § 6 RLV nicht respektvoll behandelt, beschimpft (G 193/2014, G 206/2014 und G 215/2014) bzw. geduzt (G 206/2014 und G 218/2014) worden zu sein oder dass ihnen der Zweck des Einschreitens bzw.

7

die Dienstnummer (G 215/2014 bzw. G 218/2014) nicht bekannt gegeben oder dass ohne ihr Einverständnis Fotos oder Videos angefertigt worden seien (G 206/2014).

In den Anlassverfahren zu G 206/2014 und G 215/2014 wurde bereits die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes Wien nach § 89 Abs. 4 SPG verlangt, ob eine Richtlinie verletzt worden sei. Davor hatte das Verwaltungsgericht Wien die jeweilige Beschwerde der Landespolizeidirektion Wien als Dienstaufsichtsbehörde zugeleitet. In G 206/2014 teilte die Behörde dem Beschwerdeführer mit, dass keine Verletzung der Richtlinienverordnung vorliege, in G 215/2014 unterblieb eine Mitteilung über das Vorliegen einer Verletzung der Richtlinie. In den Verfahren G 193/2014 und G 218/2014 wurde lediglich eine Beschwerde wegen behaupteter Verletzung einer Richtlinie (§ 89 Abs. 1 SPG) beim Verwaltungsgericht Wien eingebracht; weitere Verfahrensschritte wurden vor Einbringung der Anträge nicht gesetzt.

8

2. Das Verwaltungsgericht Wien legt die Bedenken, die es zur Antragstellung beim Verfassungsgerichtshof bestimmt haben, wie folgt dar:

9

In den Anträgen zu G 193/2014 und G 218/2014:

10

"Die Regelung über Beschwerden wegen Verletzung von Richtlinien für das Einschreiten entspringt im Kern d[er] Stammfassung des Sicherheitspolizeigesetzes, BGBl. Nr. 566/1991. Darin war vergleichbar den nunmehrigen Landesverwaltungsgerichten eine Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate[...] in den Ländern (im Folgenden: UVS) vorgesehen. Entsprechend den Erläuterungen zur Stammfassung des Sicherheitspolizeigesetzes (RV 148 BlgNR 18. GP, 53) war die Zuständigkeit der UVS auf Art. 129a Abs. 1 Z 3 B-VG (idF vor der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012) gestützt, demzufolge die UVS 'in sonstigen Angelegenheiten, die ihnen durch die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetze zugewiesen werden' erkennen. An dieser verfassungsrechtlichen Grundlage für die Zuständigkeit der UVS ließ der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 18.494/2008 (Punkt 1.2.8.) keine Zweifel aufkommen.

Mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl. I Nr. 51/2012, wurden mit 01.01.2014 die UVS aufgelöst (Art. 151 Abs. 51 Z 8 B-VG). Die Zuständigkeit der unter einem neu geschaffenen Verwaltungsgerichte ist in Art. 130 B-VG verfassungsgesetzlich derart geregelt, dass die in Art. 130 Abs. 1 B-VG geregelten Zuständigkeiten verfassungsunmittelbar sind und die in Art. 130 Abs. 2 B-VG vorgesehenen Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte durch Bundes- oder

Landesgesetz vorgesehen werden können. Gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG kann durch ein (solches) Bundes- oder Landesgesetz eine sonstige Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über 'Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze' begründet werden. Die Erläuterungen (RV 1618 BlgNR 24. GP, 13) legen dazu klar, dass solche Beschwerden 'nur andere als die in Abs. 1 Z 1 bis 4 genannten Beschwerdegegenstände, also nicht typengebundenes Verwaltungshandeln (...) zum Gegenstand haben. Sie sind jedoch nach der vorgeschlagenen Z 1 auf den Bereich der Hoheitsverwaltung ('Verhalten einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze' (...)) beschränkt.'

Mit dem Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetz-Inneres – VwGANpG-Inneres, BGBl. I Nr. 161/2013, Art. 14 Z 14, wurde § 89 SPG im Wesentlichen dahin novelliert, dass die bisherige Zuständigkeit der UVS hin auf die (neue) Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte geändert wurde. Die Erläuterungen führen aus, dass damit eine Anpassung an die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 erfolge (RV 2211 BlgNR 24. GP, 8), als Kompetenzgrundlage wird Art. 10 Abs. 1 Z 7 B-VG (Seite 7) angeführt und es sind keine Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens ausgewiesen (Seite 1).

Die nunmehrige verfassungsrechtliche Grundlage für die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte betreffend Richtlinienbeschwerden ist in Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG zu sehen. Auch die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 09.09.2014, BKA-604.530/0003-V/5/2014, zu dem beim Verfassungsgerichtshof anhängigen Gesetzesprüfungsverfahren G 154/2014 [s. Pkt.III.3.] ausgeführt, dass Gegenstand einer Richtlinienbeschwerde das Verhalten des einschreitenden Organs des öffentlichen Sicherheitsdienstes ist, das im Rahmen einer Richtlinienbeschwerde am Maßstab der Richtlinienverordnung überprüft wird. Beschwerdegegenstand sei weder ein Bescheid einer Verwaltungsbehörde noch die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt. Als 'schlichtes' Verwaltungshandeln in Vollziehung der Gesetze war die Zuständigkeit der UVS bis zum 31.12.2013 auf Art. 129a Abs. 1 Z 3 B-VG gestützt und sei die verfassungsrechtliche Grundlage für die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über ein solches nicht typengebundenes Verwaltungshandeln in Vollziehung der Gesetzes seit 01.01.2014 in Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG zu sehen.

Art. 130 Abs. 2 zweiter Satz B-VG sieht für Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die u.a. nicht unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden, eine Besonderheit der Normerzeugung vor: Solche Bundesgesetze dürfen - soweit sie eine sonstige Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze vorsehen (Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG) - nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.

§ 31 SPG bzw. die Richtlinienverordnung regelt das Einschreiten von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes. Die Richtlinienverordnung zielt dabei auf die Schaffung eines Berufspflichtenkodex der von den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften und determiniert

so das Verhalten dieser Organe, wie auch im beschwerdegegenständlichen Verfahren, insbesondere in Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung. Die Erläuterungen zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (RV 1618 BlgNR 24. GP, 15 unter Hinweis auf Wiederin, Das Bundesverwaltungsgericht: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung, in Holoubek/Lang [Hrsg.], Die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz [2008], 29, 36 f) bringen klar zum Ausdruck, dass es sich bei den Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung weder um eine unmittelbare noch um eine mittelbare Bundesverwaltung handelt. Gemäß Art. 130 Abs. 2 zweiter Satz B-VG bedarf das Vorsehen bzw. die Begründung einer Zuständigkeit gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG immer dann der Zustimmung der Länder zur Kundmachung, wenn eine Angelegenheit in Vollziehung des Bundes, die nicht unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden, den Verwaltungsgerichten zugewiesen wird.

Weil durch § 89 SPG idF des VwGANpG-Inneres (iVm § 31 und §§ 2 ff SPG) die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden wegen Verletzung der Richtlinienverordnung (auch) der Organe der Sicherheitsverwaltung - die nicht unmittelbare Bundesverwaltung besorgen - vorgesehen ist, hätte das VwGANpG-Inneres nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden dürfen. Die Einholung der Zustimmung der Länder zur Kundmachung zu diesem Bundesgesetz war (wie oben erwähnt) in den parlamentarischen Materialien nicht vorgesehen und erfolgt auch nicht, wie aus einem Schreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst ersichtlich ist, welches in dem dem Gesetzesprüfungsantrag zu G 154/2014 angeschlossenen Akt des Verwaltungsgerichtes Wien einliegt. § 89 SPG idF des VwGANpG-Inneres ist daher verfassungsrechtlich bedenklich." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

In den (im Wesentlichen gleichlautenden) Anträgen zu G 206/2014 und G 215/2014:

11

"3.1. ausgehend von der Richtlinienbeschwerde als Sonderfall einer Dienstaufsichtsbeschwerde (betreffend öffentlich Bedienstete des Bundes)

[...]

Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes handelt es sich bei der bis 31.12.2013 den unabhängigen Verwaltungssenaten zur Entscheidung zugewiesenen Richtlinienbeschwerde um den Sonderfall einer Dienstaufsichtsbeschwerde (VwGH 02.06.1998, 97/02/0278, 0279; 24.12.1999, 99/01/0213). Dies ergibt sich schon daraus, dass es um ein Verfahren zur Feststellung der Verletzung von Richtlinien im Sinne des § 31 SPG geht, welche Berufspflichten bzw. einen Verhaltenskodex für Exekutivorgane regeln. Nach der Absicht des Gesetzgebers soll es sich hierbei um eine Angelegenheit des 'inneren Dienstes' handeln (Hauer/Keplinger, SPG Kommentar³, Anm. A.1 zu § 89 SPG unter Hinweis auf VwGH 29.01.1997, 96/01/0001 und auf Art. 10 Abs. 1 Z 14 B-VG). § 89 SPG überantwortet die Kontrolle ihrer Einhaltung somit vorerst der Dienstaufsichtsbehörde. Erst wenn das Dienstaufsichtsverfahren nicht zum Erfolg führt, konnte nach der bis 01.01.2014 geltenden Version des § 89 SPG ein förmliches Verfah-

ren vor dem zuständigen UVS, welches in einen Bescheid mündete, begehrt werden.

Da es sich somit um Dienstrecht der Bundesbeamten handelt, welches in unmittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehen ist, müsste nach den verfassungsgesetzlichen Grundsätzen des Art. 131 B-VG zur (antragsgebundenen) Entscheidung über Richtlinienbeschwerden, deren befriedigende Behandlung in Dienstaufsichtsverfahren nicht gelungen ist, das Bundesverwaltungsgericht zuständig sein. Sieht ein Bundesgesetz - wie im vorliegenden Fall - davon abweichend die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder vor (Art. 131 Abs. 4 Z 1 B-VG), so darf dieses Bundesgesetz - bzw. im konkreten Fall die dafür maßgebliche Novelle - nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.

3.2. ausgehend von der Richtlinienbeschwerde als 'Verhaltensbeschwerde' wegen objektiver Rechtswidrigkeit in den Vollzugsbereichen Verkehrs-, Sicherheits- und Kriminalpolizei

[...]

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme vom 09.09.2014, BKA-604.530/0003-V/5/2014, zu dem beim Verfassungsgerichtshof anhängigen Gesetzesprüfungsverfahren G 154/2014 [...] ausgeführt, dass Gegenstand einer Richtlinienbeschwerde das Verhalten des einschreitenden Organs des öffentlichen Sicherheitsdienstes ist, das im Rahmen einer Richtlinienbeschwerde am Maßstab der Richtlinienverordnung überprüft wird. Beschwerdegegenstand sei weder ein Bescheid einer Verwaltungsbehörde noch die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt. Als 'schlichtes' Verwaltungshandeln in Vollziehung der Gesetze war die Zuständigkeit der UVS bis zum 31.12.2013 auf Art. 129a Abs. 1 Z 3 B-VG gestützt und sei die verfassungsrechtliche Grundlage für die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über ein solches nicht typengebundenes Verwaltungshandeln in Vollziehung der Gesetze seit 01.01.2014 in Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG zu sehen.

Art. 130 Abs. 2 zweiter Satz B-VG sieht für Angelegenheiten der Vollziehung des Bundes, die u.a. nicht unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden, eine Besonderheit der Normerzeugung vor: Solche Bundesgesetze dürfen - soweit sie eine sonstige Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze vorsehen (Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG) - nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.

§ 31 SPG bzw. die Richtlinienverordnung regelt das Einschreiten von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes. Die Richtlinienverordnung zielt dabei auf die Schaffung eines Berufspflichtenkodex der von den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften und determiniert so das Verhalten dieser Organe, wie auch im beschwerdegegenständlichen Verfahren, insbesondere in Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung. Die Erläuterungen zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (RV 1618 BlgNR 24. GP, 15 unter Hinweis auf Wiederin, Das Bundesverwaltungsgericht: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung, in Holoubek/Lang [Hrsg.], Die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz [2008], 29, 36 f) bringen klar zum

Ausdruck, dass es sich bei den Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung weder um eine unmittelbare noch um eine mittelbare Bundesverwaltung handelt. Gemäß Art. 130 Abs. 2 zweiter Satz B-VG bedarf das Vorsehen bzw. die Begründung einer Zuständigkeit gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG immer dann der Zustimmung der Länder zur Kundmachung, wenn eine Angelegenheit in Vollziehung des Bundes, die nicht unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden, den Verwaltungsgerichten zugewiesen wird.

Weil durch § 89 SPG idF des Verwaltungsgerichts-Anpassungsgesetzes-Inneres (iVm § 31 und §§ 2 ff SPG) die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden wegen Verletzung der Richtlinienverordnung (auch) der Organe der Sicherheitsverwaltung - die nicht unmittelbare Bundesverwaltung besorgen - vorgesehen ist, hätte das Verwaltungsgerichts-Anpassungsgesetz-Inneres nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden dürfen. Die Einholung der Zustimmung der Länder zur Kundmachung zu diesem Bundesgesetz war in den parlamentarischen Materialien (RV 2211 BlgNR 24. GP, 8) nicht vorgesehen und erfolgte auch nicht, wie aus einem Schreiben des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst ersichtlich ist, welches in dem dem Gesetzesprüfungsantrag zu G 154/2014 angeschlossenen Akt des Verwaltungsgerichtes Wien einliegt.

3.3. Je nach Betrachtungsweise ergibt sich aus den unter 3.1. oder unter 3.2. angeführten Bedenken nach Auffassung des antragstellenden Gerichtes, dass das in Rede stehende Gesetz in der Fassung des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetzes-Inneres, BGBl. I Nr. 161/2013, nicht verfassungsgemäß zustande gekommen und kundgemacht worden ist, da die - in jedem der beiden Fälle aus unterschiedlichen Gründen erforderliche - Zustimmung der Länder zum novellierenden Gesetz, insbesondere zu dessen Art. 14 Z 14, nicht vorliegt." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

Den Anfechtungsumfang und die Eventualanträge begründet das Verwaltungsgericht Wien zu G 193/2014 und G 218/2014 wie folgt:

12

"Der konkrete Sitz der Verfassungswidrigkeit ist nach der hier vertretenen Auffassung in dem im Primärantrag gestellten Umfang auszumachen: Mit der Behebung der Bestimmung in de[m] im Primärantrag gestellten Umfang würde zum einen die relevierte Verfassungswidrigkeit betreffend die nicht erfolgte Einholung der Zustimmung der Länder zur Kundmachung gemäß Art. 130 Abs. 2 zweiter Satz iVm Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG beseitigt. Aus Gründen des Rechtsschutzes verbliebe zum anderen aber die Möglichkeit der Befassung der Dienstaufsichtsbehörde weiter.

Der Ersteventualantrag steht vor dem Hintergrund, wenn der Verfassungsgerichtshof zum Ergebnis gelangt, dass im beschwerdegegenständlichen Verfahren im derzeitigen Verfahrensstadium vor dem Verwaltungsgericht Wien lediglich § 89 Abs. 1 SPG in der genannten Fassung anzuwenden ist, dieser von § 89 Abs. 4 leg. cit. trennbar sei und deshalb der im Primärantrag gesteckte Anfechtungsumfang zu weit gefasst ist.

Der Zweiteventualantrag steht vor dem Hintergrund, wenn der Verfassungsgerichtshof zum Ergebnis gelangt, dass der im Primärantrag gesteckte Anfechtungsumfang zu eng gefasst ist, und durch die bloße Beseitigung der Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte im Gefüge der Beschwerden wegen Verletzung von Richtlinien für das Einschreiten würde mit dem weiteren Verbleib der Möglichkeit der Befassung der Dienstaufsichtsbehörde ein der Gesetzgebung so nicht mehr zusinnbarer veränderter Regelungsgehalt unterstellt werden."

Den Anfechtungsumfang, den Haupt- und den zweiten Eventualantrag begründet das Verwaltungsgericht Wien zu G 206/2014 und zu G 215/2014 im Wesentlichen gleich. Zum ersten Eventualantrag führt es aus: 13

"Der Ersteventualantrag berücksichtigt die Möglichkeit, dass der Verfassungsgerichtshof zum Ergebnis gelangen könnte, im derzeitigen Verfahrensstadium des beschwerdegegenständlichen Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht Wien sei nur (mehr) § 89 Abs. 4 SPG in der genannten Fassung anzuwenden, dieser sei auch von § 89 Abs. 1 und 2 leg. cit. trennbar, und deshalb sei der im Primärantrag gesteckte Anfechtungsumfang zu weit gefasst."

3. Die Bundesregierung hat in dem Verfahren zu G 193/2014 und in einem Verfahren zu einem mittlerweile zurückgezogenen Antrag zu G 154/2014 Äußerungen erstattet, auf die sie in den anderen Gesetzesprüfungsverfahren Bezug nimmt. Sie beantragt, die Anträge des Verwaltungsgerichtes Wien zurückzuweisen, in eventu abzuweisen. 14

Die Unzulässigkeit der Anträge begründet sie wie folgt: 15

"3. Nach Auffassung der Bundesregierung können in einem Verfahren vor dem Landesverwaltungsgericht denkmöglich nur entweder die Abs. 1 und 2 oder der Abs. 4 des § 89 SPG präjudiziell sein:

3.1. Ist bei einem Landesverwaltungsgericht eine Aufsichtsbeschwerde eingebracht worden, besteht nämlich noch keine Zuständigkeit dieses Gerichtes zur Entscheidung über eine Richtlinienverletzung. Eine solche Zuständigkeit setzt [...] ein ausdrückliches Entscheidungsverlangen gemäß § 89 Abs. 4 SPG voraus (vgl. VwGH 13.1.1999, 98/01/0169; VwSlg. 16.192 A/2003; VwGH 8.6.2006, 2004/01/0323; 26.6.2013, 2012/01/0085). § 89 Abs. 4 SPG ist in diesem Verfahrensstadium vom Landesverwaltungsgericht daher nicht anzuwenden. Aber auch § 89 Abs. 1 und 2 SPG ist in diesem Verfahrensstadium vom Landesverwaltungsgericht nur so lange anzuwenden, bis das Landesverwaltungsgericht den Antrag der zuständigen Dienstaufsichtsbehörde zugeleitet hat. Denn mit der Zuleitung der Aufsichtsbeschwerde an die zuständige Dienstaufsichtsbehörde erlischt die –

insoweit auf die Zuleitung beschränkte – Zuständigkeit des Landesverwaltungsgerichtes (vgl. VwGH 9.9.2003, 2002/01/0517 unter Verweis auf Wiederin, Sicherheitspolizeirecht [1998], Rz 748, sowie zu § 6 Abs. 1 AVG[,] Hengstschläger/Leeb, AVG I² [2014] § 6 Rz 13).

3.2. Ist von einem Beschwerdeführer eine Entscheidung des Landesverwaltungsgerichtes über die Verletzung einer Richtlinie verlangt worden, hat das Landesverwaltungsgericht § 89 Abs. 4 SPG anzuwenden. Das Landesverwaltungsgericht hat als Voraussetzung seiner Entscheidungszuständigkeit zwar zu prüfen, ob eine Mitteilung der Dienstbehörde gemäß § 89 Abs. 2 SPG erfolgt ist bzw. ob innerhalb von drei Monaten nach Einbringung der Aufsichtsbeschwerde keine Mitteilung ergangen ist. Es hat dabei aber weder § 89 Abs. 1 SPG über die Verpflichtung zur Zuleitung des Antrages noch die angefochtene Wortfolge in § 89 Abs. 2 SPG, die sich in einem Verweis auf die besondere Einbringungsstelle des § 89 Abs. 1 SPG beschränkt, anzuwenden.

4. Dem vorliegenden Antrag lässt sich aber nicht entnehmen, in welchem Verfahrensstadium sich der Anlassfall befindet:

Das antragstellende Gericht führt zum Anlassfall aus, dass eine 'Richtlinienbeschwerde gemäß § 89 des Sicherheitspolizeigesetzes – SPG anhängig' sei (Seite 2 erster Absatz des Antrages) und stellt das Beschwerdevorbringen näher dar. Zur Präjudizialität des § 89 SPG wird festgehalten, dass das Verwaltungsgericht Wien '(a)ufgrund dessen Abs. 1 ... die Beschwerde zunächst zur Behandlung der Dienstaufsichtsbehörde zuzuleiten' hätte und dass dann, '(w)enn seitens der Dienstaufsichtsbehörde in weiterer Folge binnen drei Monaten keine Mitteilung erfolgt bzw. die Dienstaufsichtsbehörde mitteilt, eine Richtlinienverletzung sei nicht festgestellt worden, ... das Verwaltungsgericht Wien nach entsprechendem Verlangen des Beschwerdeführers zur Feststellung, ob eine Richtlinie verletzt wurde, berufen (sei)' (Seite 3 letzter Absatz des Antrages).

Damit lässt der Antrag aber im Ergebnis nicht eindeutig erkennen, in welchem Verfahrensstadium sich der Anlassfall befindet. Es bleibt nämlich unklar, ob es sich bei der 'Richtlinienbeschwerde gemäß § 89 des Sicherheitspolizeigesetzes – SPG' (Seite 2 erster Absatz des Antrages) um ein Entscheidungsverlangen gemäß § 89 Abs. 4 SPG handelt, über welches das Landesverwaltungsgericht Wien in einem förmlichen Verfahren abzusprechen hätte, oder um eine Aufsichtsbeschwerde gemäß § 89 Abs. 2 SPG, die das Landesverwaltungsgericht gemäß § 89 Abs. 1 SPG lediglich der Dienstaufsichtsbehörde zuzuleiten hätte bzw. ob das Landesverwaltungsgericht die Aufsichtsbeschwerde schon der Dienstaufsichtsbehörde zugeleitet hat.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes bedarf es zur Beurteilung der Präjudizialität der angefochtenen Bestimmungen einer hinlänglichen Konkretisierung der dem Antrag zugrunde liegenden Sache sowie einer 'Darstellung des Sachverhalts, aus dem der Antrag hergeleitet wird' gemäß § 15 Abs. 2 VfGG (vgl. VfSlg. 16.924/2003, 19.341/2011). Da der Antrag diesen Anforderungen nicht gerecht wird, ist er nach Auffassung der Bundesregierung schon aus diesem Grund zur Gänze zurückzuweisen.

5. Sollte der Verfassungsgerichtshof dennoch zur Auffassung gelangen, dass § 89 Abs. 1 und 2 SPG präjudiziell ist, ist aber der Anfechtungsumfang nicht richtig abgegrenzt:

Mit dem Hauptantrag wird nicht nur § 89 Abs. 4 SPG, sondern werden auch § 89 Abs. 1 SPG und eine Wortfolge in § 89 Abs. 2 SPG angefochten. Mit dem zweiten Eventualantrag wird § 89 SPG zur Gänze angefochten. Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes macht eine zu weite Fassung eines Antrags diesen nur dann nicht zur Gänze unzulässig, soweit die Präjudizialität für den gesamten Antrag gegeben ist (VfSlg. 19.746/2013, 19.762/2013; VfGH 8.10.2014, G 83/2014, G 105/2014). Dies ist hier – wie sich aus den allgemeinen Ausführungen in Pkt. II.3. ergibt – gerade nicht der Fall.

Beim ersten Eventualantrag, mit dem lediglich § 89 Abs. 1 SPG angefochten wird, ist der Anfechtungsumfang hingegen zu eng gefasst, da bei einer Aufhebung bloß von § 89 Abs. 1 SPG der in § 89 Abs. 2 SPG angefochtene Verweis auf dessen Abs. 1 ins Leere gehen würde.

Sofern also § 89 Abs. 1 und 2 SPG präjudiziell sein sollten, wären der Haupt- und die Eventualanträge wegen unrichtigen Anfechtungsumfanges als unzulässig zurückzuweisen.

6. Sollte der Verfassungsgerichtshof hingegen zur Auffassung gelangen, dass § 89 Abs. 4 SPG präjudiziell ist, wären die Anträge dennoch unzulässig:

Da in diesem Fall § 89 Abs. 1 und 2 SPG nicht präjudiziell sein könnte[n], wären der Hauptantrag und der zweite Eventualantrag wegen eines zu weiten Anfechtungsumfanges unzulässig, da es diesen jeweils an der Präjudizialität des gesamten Antrages fehlt (vgl. zuvor Pkt. II.5.). Der erste Eventualantrag wäre mangels Präjudizialität von § 89 Abs. 1 SPG unzulässig.

Sofern also § 89 Abs. 4 SPG präjudiziell sein sollte, wären der Haupt- und der zweite Eventualantrag wegen zu weiten Anfechtungsumfanges, der erste Eventualantrag aber mangels Präjudizialität der angefochtenen Bestimmung unzulässig." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

Den Bedenken des Verwaltungsgerichtes Wien betreffend § 89 Abs. 1 und 2 SPG tritt die Bundesregierung wie folgt entgegen:

16

"§ 89 Abs. 1 SPG verpflichtet das Landesverwaltungsgericht, Beschwerden, in denen die Verletzung einer Richtlinie nach § 31 SPG behauptet wird, an die zuständige Dienstaufsichtsbehörde weiterzuleiten. Die Regelung ermöglicht es einem Beschwerdeführer somit, seine Beschwerde gemäß § 89 SPG nicht nur bei der zuständigen Dienstaufsichtsbehörde, sondern – allenfalls gemeinsam mit einer Beschwerde gemäß § 88 Abs. 1 SPG – auch beim Landesverwaltungsgericht einzubringen. Das Landesverwaltungsgericht muss nach Einlangen einer solchen Beschwerde feststellen, ob die Behauptung einer Richtlinienverletzung vorliegt (da Beschwerden ohne entsprechende Behauptung nicht weitergeleitet werden müssen, vgl. VwGH 13.1.1999, 98/01/0169; VwSlg. 16.962 A/2006). Wie bereits mehrfach dargelegt wurde, verfügt es jedoch in diesem Verfahrensstadium über keinerlei Prüfungs- oder Entscheidungsbefugnis über die Beschwerde (vgl. VwGH 13.1.1999, 98/01/0169; VwSlg. 16.192 A/2003; VwGH 8.6.2006, 2004/01/0323; 26.6.2013, 2012/01/0085). Da es insbesondere auch nicht berufen ist, eine

Zurückweisung auszusprechen (vgl. VwGH 8.6.200[6], 2004/01/0323; 13.1.1999, 98/01/0169), muss es eine Beschwerde, in der die Verletzung einer Richtlinie nach der RLV behauptet wird, jedenfalls – etwa auch unabhängig davon, ob die Beschwerdefrist nach § 89 Abs. 2 SPG eingehalten wurde oder nicht (vgl. VwSlg. 14.603 A/1997) – weiterleiten.

§ 89 Abs. 2 SPG gewährt einem Beschwerdeführer unter den darin näher bezeichneten Voraussetzungen (Beschwerdefrist, Beschwerdebehauptung usw.) einen Rechtsanspruch auf Erledigung der Richtlinienbeschwerde durch die Dienstaufsichtsbehörde (vgl. Hauer/Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz⁴ [2011], § 89 Anm. 10). Die Regelung normiert daher – ungeachtet des Umstands, dass die Beschwerde auch beim Landesverwaltungsgericht eingebracht werden kann (arg. 'wenn auch beim Landesverwaltungsgericht [Abs. 1]') – eine Entscheidungszuständigkeit der Dienstaufsichtsbehörde.

Nach § 89 Abs. 1 und Abs. 2 SPG fungiert das Landesverwaltungsgericht somit bloß als 'Einbringungsstelle' für Beschwerden an die zuständige Dienstaufsichtsbehörde (vgl. Hauer/Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz⁴ [2011], § 89 Anm. 5 sowie Wessely, in: Thanner/Vogl [Hrsg.] Sicherheitspolizeigesetz² [2013], § 89 Anm. 2). Weder der Abs. 1 noch der Abs. 2 des § 89 SPG begründen eine Zuständigkeit des Landesverwaltungsgerichtes zur Entscheidung über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG. Vielmehr handelt es sich dabei um eine dem § 6 Abs. 1 AVG (iVm. § 17 VwGVG) vergleichbare bzw. diese Bestimmung paraphrasierende Regelung über das Verfahren der Verwaltungsgerichte. Die Kundmachung einer solchen verfahrensrechtlichen Bestimmung bedurfte aber keiner Zustimmung der Länder gemäß Art. 130 Abs. 2 letzter Satz B-VG.

Das Bedenken des Landesverwaltungsgerichtes Wien trifft daher, insoweit es sich gegen § 89 Abs. 1 und 2 SPG richtet, nicht zu." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

Den Bedenken des Verwaltungsgerichtes Wien betreffend § 89 Abs. 4 SPG tritt die Bundesregierung wie folgt entgegen:

17

"3. Gemäß Art. 130 Abs. 1 B-VG erkennen die Verwaltungsgerichte ua. über Bescheide und die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt. Diese Zuständigkeiten bestehen von Verfassung wegen. Gemäß Art. 130 Abs. 1 Z 2 B-VG kann durch Bundes- oder Landesgesetz eine sonstige Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze vorgesehen werden.

4. § 89 Abs. 4 SPG begründet eine solche sonstige Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte nach Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG:

Gegenstand einer Beschwerde gemäß § 89 Abs. 4 SPG ist nicht die Mitteilung der Dienstaufsichtsbehörde, sondern das Verhalten des einschreitenden Organs des öffentlichen Sicherheitsdienstes (Wiederin, Sicherheitspolizeirecht [1998] Rz. 751; Hauer/Keplinger, Sicherheitspolizeigesetz⁴ [2011] § 89 Anm. 12). Auf-

grund einer Richtlinienbeschwerde wird das Einschreiten des Organs des öffentlichen Sicherheitsdienstes lediglich am Maßstab der RLV überprüft. Beschwerdegegenstand ist weder ein Bescheid einer Verwaltungsbehörde noch die Ausübung unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt, und zwar selbst dann nicht, wenn es sich bei dem bekämpften Verhalten (auch) um einen Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt handelt; dieser bleibt vielmehr gesondert bekämpfbar (VwGH 24.11.1999, 96/01/0582; dazu Hauer/Keplinger, aaO, § 89 SPG Anm. 3 mwH). Die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2013 vorgesehene Zuständigkeit der UVS stützte sich demgemäß auch nicht auf Art. 129a Abs. 1 Z 2 B-VG idF vor BGBl. I Nr. 51/2012, sondern auf Z 3 dieser Bestimmung ('sonstige Angelegenheiten'; vgl. RV 148 BlgNR 18. GP 53 f; Wiederin, aaO, Rz 758; Hauer/Keplinger, aaO, Anm. 1). Gegenstand einer Beschwerde gemäß § 89 Abs. 4 SPG ist vielmehr nicht typengebundenes, sog. 'schlichtes' Verwaltungshandeln in Vollziehung der Gesetze (vgl. Thienel, Das Verfahren der Verwaltungssenate [1992] 389 ff).

5. Gemäß Art. 131 Abs. 6 erster Satz B-VG erkennen über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG die in dieser Angelegenheit nach Art. 131 Abs. 1 bis 4 [und 5] B-VG zuständigen Verwaltungsgerichte. Art. 131 Abs. 6 B-VG begründet also für Beschwerden gegen nicht typengebundenes Verwaltungshandeln in Vollziehung der Gesetze eine akzessorische Zuständigkeit. Diese Zuständigkeit ergibt sich unmittelbar aus dem B-VG. Eine einfachgesetzliche Zuständigkeitsänderung, wie sie Art. 131 Abs. 4 und 5 B-VG ermöglicht, kommt für Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG nicht in Betracht (Faber, [Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2013,] Art. 131 B-VG, Rz. 55, 58; so wohl auch Holoubek, Die Verhaltensbeschwerde – Das Verfahren über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit sonstigen Verhaltens einer Verwaltungsbehörde, in Holoubek/Lang [Hrsg.], Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht [2014] 113 [132 FN 72]). Das Fehlen der Zustimmung der Länder zur Kundmachung des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetzes-Inneres ist daher – entgegen der Auffassung des antragstellenden Landesverwaltungsgerichtes – für die Verfassungskonformität der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder zur Entscheidung über Richtlinienbeschwerden ohne Belang.

6. Der Verfassungsgerichtshof hat im Erkenntnis VfSlg. 18.494/2008 zur kompetenzrechtlichen Grundlage der Verordnungsermächtigung des § 31 Abs. 1 SPG bzw. der RLV ua. Folgendes ausgeführt:

'1.2.2. Der Verfassungsgerichtshof geht zunächst davon aus, dass Regelungen, die in einer Richtlinien-Verordnung auf der Grundlage des § 31 Abs 1 SPG getroffen werden, kompetenzrechtlich entweder als solche in Angelegenheiten des inneren Dienstes eines Wachkörpers getroffen werden können (Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG, unten 1.2.3.) oder aber von jener Kompetenz erfasst sind, in deren Rahmen das Gesetz erlassen wurde, das vom Wachkörper vollzogen wird (unten 1.2.4.).

1.2.3. Eine auf der Grundlage des § 31 Abs 1 SPG ergangene Richtlinien-Verordnung wird jedenfalls insoweit im Rahmen des Kompetenztatbestandes des Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG erlassen, als sie Angelegenheiten des 'inneren Dienstes'

zum Gegenstand hat. Damit sind im Wesentlichen all jene Angelegenheiten umfasst, die für die Aufrechterhaltung und Besorgung des Dienstbetriebes erforderlich sind (vgl. nur die Aufzählung in § 10 Abs 2 SPG). [...]

1.2.4. Soweit aber in § 31 Abs 2 SPG auf bestimmte Befugnisse Bezug genommen wird (Z 3, 4) oder auf (Grund)Rechtseingriffe (Z 6, 7) bzw. bestimmte Fälle (Z 8) Bezug genommen wird, knüpft der Gesetzgeber an das jeweilige Materiengesetz an und ist die Gesetzgebungskompetenz insoweit nicht in Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG, sondern in den entsprechenden Kompetenztatbeständen begründet (Wiederin, Sicherheitspolizeirecht, 1998, Rz 405). [...]

Der Verfassungsgerichtshof geht also davon aus, dass sich die Richtlinien für das Einschreiten sowohl auf den Kompetenztatbestand 'Organisation und Führung der Bundespolizei' (Art. 10 Abs. 1 Z 14 B-VG) als auch auf jene materiellen Kompetenztatbestände stützen, auf denen die jeweiligen, von den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften beruhen. Nichts anderes kann aber für die kompetenzrechtliche Einordnung der Richtlinienbeschwerde nach § 89 Abs. 4 SPG gelten, wovon auch der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 18.494/2008 auszugehen scheint (vgl. insb. Pkt. II.1.1.1., wo der Verfassungsgerichtshof dem Einwand der Bundesregierung im Gesetzesprüfungsverfahren, das antragstellende Organ habe nur Bedenken gegen die Kompetenzkonformität des angefochtenen § 31 Abs. 1 SPG, aber keine Bedenken gegen den ebenfalls angefochtenen § 89 Abs. 4 SPG vorgebracht, entgegenhält, dass sich '[d]ie Darlegung von Bedenken gegen § 89 Abs 4 SPG [...] zwangsläufig in der Wiederholung der Bedenken gegen § 31 Abs 1 SPG erschöpfen [müsste]').

7. Ausgehend von der in diesem Erkenntnis vom Verfassungsgerichtshof getroffenen kompetenzrechtlichen Einordnung ergibt sich gemäß Art. 131 Abs. 6 B-VG für die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Richtlinienbeschwerden das Folgende:

7.1. Angelegenheiten der 'Organisation und Führung der Bundespolizei' (Art. 10 Abs. 1 Z 14 B-VG) können gemäß Art. 102 Abs. 2 B-VG unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden. Insoweit sich die Richtlinien bzw. die Richtlinienbeschwerde auf diesen Kompetenztatbestand stützen, wäre gemäß Art. 131 Abs. 6 erster Satz iVm. Art. 131 Abs. 2 erster Satz B-VG das Verwaltungsgericht des Bundes zuständig.

In jenem Umfang, in dem sich die Richtlinien bzw. die Richtlinienbeschwerde auf die von den Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes zu vollziehenden Verwaltungsvorschriften beziehen, bestimmt sich der Rechtszug nach den entsprechenden materiellen Kompetenztatbeständen. Insoweit es sich – wie im Anlassfall – um Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung handelt, wären gemäß Art. 131 Abs. 6 erster Satz iVm. Art. 131 Abs. 1 B-VG die Verwaltungsgerichte der Länder zuständig (vgl. zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder in Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung RV 1618 BlgNR 24. GP 15). Es ergäbe sich daher sowohl eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes des Bundes als auch eine solche der Verwaltungsgerichte der Länder.

7.2. In einem solchen Fall sprechen die besseren Argumente für eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder: Dafür spricht zum einen die Generalklausel zugunsten dieser Verwaltungsgerichte in Art. 131 Abs. 1 B-VG und zum

anderen die Wertung, die Art. 131 Abs. 6 zweiter Satz B-VG erkennen lässt. Lässt sich nach der akzessorischen Zuständigkeitsregelung des Art. 131 Abs. 6 erster Satz B-VG kein zuständiges Verwaltungsgericht bestimmen, weil in der ganzen Angelegenheit überhaupt kein typengebundener Kontrollgegenstand vorgesehen ist, sind die Verwaltungsgerichte der Länder zuständig. Diese Zuständigkeit entspricht der subsidiären Allzuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder (RV 1618 BlgNR 24. GP 16; Faber, aaO, Art. 131 B-VG, Rz. 56)." (Zitat ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen)

4. Das Verwaltungsgericht Wien replizierte in den Verfahren zu G 206/2014 und G 215/2014. 18

IV. Erwägungen

Der Verfassungsgerichtshof hat über die in sinngemäßer Anwendung der §§ 187 und 404 ZPO iVm § 35 Abs. 1 VfGG zur gemeinsamen Beratung und Entscheidung verbundenen Anträge erwogen: 19

1. Zur Zulässigkeit der Anträge

1.1. Der Verfassungsgerichtshof ist nicht berechtigt, durch seine Präjudizialitätsentscheidung das antragstellende Gericht an eine bestimmte Rechtsauslegung zu binden, weil er damit indirekt der Entscheidung dieses Gerichtes in der Hauptsache vorgreifen würde. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes darf daher ein Antrag auf Aufhebung einer generellen Norm nur dann wegen mangelnder Präjudizialität zurückgewiesen werden, wenn es offenkundig unrichtig (denk unmöglich) ist, dass die – angefochtene – generelle Norm eine Voraussetzung der Entscheidung des antragstellenden Gerichtes im Anlassfall bildet (vgl. etwa VfSlg. 10.640/1985, 12.189/1989, 15.237/1998, 16.245/2001 und 16.927/2003). 20

Die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfenden Gesetzesbestimmung sind, wie der Verfassungsgerichtshof sowohl für von Amts wegen als auch für auf Antrag eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren schon wiederholt dargelegt hat (VfSlg. 13.965/1994 mwN, 16.542/2002, 16.911/2003), notwendig so zu ziehen, dass einerseits der verbleibende Gesetzesteil nicht einen 21

völlig veränderten Inhalt bekommt und dass andererseits die mit der aufzuhebenden Gesetzesstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden.

Dieser Grundposition folgend, hat der Gerichtshof die Rechtsauffassung entwickelt, dass im Gesetzesprüfungsverfahren der Anfechtungsumfang der in Prüfung gezogenen Norm bei sonstiger Unzulässigkeit des Prüfungsantrages nicht zu eng gewählt werden darf (vgl. zB VfSlg. 8155/1977, 12.235/1989, 13.915/1994, 14.131/1995, 14.498/1996, 14.890/1997, 16.212/2001). 22

1.2. Im vorliegenden Fall ist der Anfechtungsumfang nicht zu eng gewählt. Die Bundesregierung zieht in ihrer Äußerung allerdings in Zweifel, dass die Präjudizialität sämtlicher der in den Anträgen angefochtenen Bestimmungen bzw. der angefochtenen Wortfolge in § 89 SPG gegeben sei und die Anträge insofern zu weit gefasst seien. Sie ist der Auffassung, dass – in Abhängigkeit vom Stadium des jeweiligen Anlassverfahrens – entweder die Abs. 1 und 2 des § 89 SPG oder der Abs. 4 leg. cit. denkmöglich eine Voraussetzung für die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes in den Anlassfällen bilden könne, nicht aber sämtliche angefochtenen Absätze. Da die Anträge des Verwaltungsgerichtes Wien nicht zweifelsfrei erkennen ließen, in welchen Verfahrensstadien sich die jeweiligen Anlassfälle befänden, seien sie überhaupt zur Gänze zurückzuweisen. 23

1.3. Damit ist die Bundesregierung nur teilweise im Recht: In den Verfahren zu G 193/2014 und G 218/2014 führt das Verwaltungsgericht Wien selbst aus, dass bei ihm eine Richtlinienbeschwerde gemäß § 89 SPG anhängig sei und "im derzeitigen Verfahrensstadium vor dem Verwaltungsgericht Wien lediglich § 89 Abs. 1 SPG [...] anzuwenden ist". 24

In den Verfahren zu G 206/2014 und G 215/2014 führt das Verwaltungsgericht Wien hingegen aus, dass in den zugrunde liegenden Anlassfällen ein Entscheidungsverlangen nach § 89 Abs. 4 SPG gestellt worden sei. Es ist daher Abs. 4 anzuwenden; auch ist die den Anträgen zugrunde liegende Sache zur Beurteilung der Präjudizialität der angefochtenen Bestimmungen bzw. der angefochtenen Wortfolge im Sinne des § 62 VfGG iVm § 15 Abs. 2 VfGG hinlänglich konkretisiert. 25

1.4. Allerdings ist die Präjudizialität – je nach Verfahrensstadium der Anlassfälle – unterschiedlich zu beurteilen. In den Verfahren zu G 193/2014 und G 218/2014 hat das Verwaltungsgericht Wien derzeit lediglich die in Abs. 1 des § 89 SPG festgelegte Verpflichtung, die den Anträgen zugrunde liegenden Beschwerden der zuständigen Dienstaufsichtsbehörde weiterzuleiten; Abs. 4 des § 89 SPG ist (noch) nicht anzuwenden, womit in den Anlassfällen der beiden Verfahren zu G 193/2014 und G 218/2014 die Anwendung des Abs. 4 des § 89 SPG denkunmöglich ist, womit dieser nicht präjudiziell ist. 26

In G 206/2014 und G 215/2014 besteht hingegen nur noch die Verpflichtung zur Entscheidung nach Abs. 4 des § 89 SPG, da – wie oben ausgeführt – die jeweiligen Beschwerdeführer die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes Wien über das Vorliegen einer Richtlinienverletzung bereits verlangt haben. Damit hat das Verwaltungsgericht Wien den Abs. 4 des § 89 SPG, nicht aber den Abs. 1 des § 89 SPG denkmöglich anzuwenden. 27

1.5. Mangelnde Präjudizialität einzelner Bestimmungen des angefochtenen § 89 SPG führt aber entgegen der Auffassung der Bundesregierung nicht zur Zurückweisung der Anträge zur Gänze. Eine zu weite Fassung des Antrages macht diesen nämlich nicht in jedem Fall unzulässig. Soweit der Antrag nur Normen erfasst, die präjudiziell sind oder mit solchen untrennbar zusammenhängen, führt dies, ist der Antrag in der Sache begründet, im Fall der Aufhebung nur eines Teils der angefochtenen Bestimmungen im Übrigen zur partiellen Abweisung des Antrages (VfSlg. 19.746/2013; VfGH 8.10.2014, G 83/2014 ua.). Umfasst der Antrag auch Bestimmungen, die für das antragstellende Gericht offenkundig nicht präjudiziell sind, führt dies – wenn die angefochtenen Bestimmungen insoweit offensichtlich trennbar sind – im Hinblick auf diese Bestimmungen zur teilweisen Zurückweisung des Antrages (VfGH 10.12.2014, G 133/2014). 28

Die Anträge zu G 193/2014 und G 218/2014 sind daher zurückzuweisen, soweit sie sich gegen § 89 Abs. 4 SPG richten, ebenso jene zu G 206/2014 und G 215/2014, soweit sie die Aufhebung des § 89 Abs. 1 SPG und der Wortfolge ", wenn auch beim Landesverwaltungsgericht (Abs. 1)," in Abs. 2 des § 89 SPG begehren. 29

1.6. Da sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind, erweisen sich die Anträge zu G 193/2014 und G 218/2014 hinsichtlich Abs. 1 und der angefochtenen Wortfolge in Abs. 2 des § 89 SPG bzw. zu G 206/2014 und G 215/2014 hinsichtlich des Abs. 4 des § 89 SPG als zulässig. 30

2. In der Sache

2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat sich in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes gemäß Art. 140 B-VG auf die Erörterung der aufgeworfenen Fragen zu beschränken (vgl. VfSlg. 12.691/1991, 13.471/1993, 14.895/1997, 16.824/2003). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtene Bestimmung aus den in der Begründung des Antrages dargelegten Gründen verfassungswidrig ist (VfSlg. 15.193/1998, 16.374/2001, 16.538/2002, 16.929/2003). 31

Das Verwaltungsgericht Wien hegt zunächst das Bedenken, dass die Novellierung des § 89 SPG durch Z 14 des Art. 14 VwGANpG-Inneres entgegen Art. 130 Abs. 2 letzter Satz B-VG (idF BGBl. I 51/2012) ohne Zustimmung der Länder kundgemacht worden sei. Die Zustimmung wäre aber erforderlich gewesen, da die Sicherheitsverwaltung gemäß Art. 130 Abs. 2 letzter Satz B-VG "nicht unmittelbar von Bundesbehörden besorgt" werde. Die Materialien zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 zeigten vielmehr (RV 1618 BlgNR 24. GP, 15), dass es sich bei den Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung weder um unmittelbare noch um mittelbare Bundesverwaltung handle. 32

Weiters hegt das Verwaltungsgericht Wien in den Anträgen zu G 206/2014 und G 215/2014 das Bedenken, dass die Zustimmung der Länder zur Novellierung des § 89 SPG durch Z 14 des Art. 14 VwGANpG-Inneres – für den Fall, dass diese nicht gemäß Art. 130 Abs. 2 letzter Satz B-VG erforderlich gewesen wäre – gemäß Art. 131 Abs. 4 Z 1 B-VG (idF BGBl. I 51/2012) erforderlich gewesen wäre. Denn Gegenstand der Richtlinienbeschwerde seien in unmittelbarer Bundesverwaltung zu vollziehende Dienstrechtsangelegenheiten der Bundesbeamten, für die das Bundesverwaltungsgericht gemäß Art. 131 Abs. 2 B-VG zuständig wäre; eine davon abweichende Zuständigkeit bedürfe deshalb der Zustimmung der Länder gemäß Art. 131 Abs. 4 Z 1 B-VG. 33

2.2. Die Bundesregierung verneint das Erfordernis der Zustimmung der Länder zur Kundmachung der Novellierung des § 89 SPG durch das VwGANpG-Inneres wie folgt: 34

Im Hinblick auf die ersten beiden Absätze des § 89 SPG sei deshalb keine Zustimmung erforderlich gewesen, weil diese Bestimmungen das Landesverwaltungsgericht lediglich als weitere Einbringungsstelle für Beschwerden an die zuständige Dienstaufsichtsbehörde festlegten. Eine Verpflichtung zur Entscheidung über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG werde in den ersten beiden Absätzen des § 89 SPG nicht begründet. 35

Im Hinblick auf den vierten Absatz des § 89 SPG, der eine Entscheidungspflicht der Landesverwaltungsgerichte normiere, habe es deshalb keiner Zustimmung der Länder bedurft, weil gemäß Art. 131 Abs. 6 B-VG für Beschwerden gegen ein Verhalten einer Verwaltungsbehörde gemäß Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG eine – einfachgesetzlich unabänderliche – akzessorische Zuständigkeit begründet werde. Ausgehend vom Erkenntnis VfSlg. 18.494/2008 sei demnach je nach Richtlinie, auf die sich die konkrete Beschwerde beziehe, entweder das Verwaltungsgericht des Bundes oder die Verwaltungsgerichte der Länder zuständig: Soweit sich die Richtlinie bzw. die Richtlinienbeschwerde auf den Kompetenztatbestand der "Organisation und Führung der Bundespolizei" (Art. 10 Abs. 1 Z 14 B-VG) stütze, sei gemäß Art. 131 Abs. 6 erster Satz B-VG iVm Art. 131 Abs. 2 erster Satz B-VG das Verwaltungsgericht des Bundes zuständig, da diese Angelegenheiten gemäß Art. 102 Abs. 2 B-VG unmittelbar von Bundesbehörden besorgt werden können. Soweit es sich bei der Richtlinie bzw. der Richtlinienbeschwerde aber wie in den Anlassfällen um Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung handle, seien gemäß Art. 131 Abs. 6 erster Satz B-VG iVm Art. 131 Abs. 1 B-VG die Verwaltungsgerichte der Länder zuständig, wie auch die Materialien zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (RV 1618 B1gNR 24. GP, 15) zeigten. Für die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder zur Entscheidung über Richtlinienbeschwerden sprächen zum einen die Generalklausel des Art. 131 Abs. 1 B-VG und zum anderen die in Art. 131 Abs. 6 36

zweiter Satz B-VG zum Ausdruck kommende Wertung des Gesetzgebers. Die durch Art. 14 Z 14 VwGANpG-Inneres in § 89 Abs. 4 SPG vorgesehene Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder zur Entscheidung über Richtlinienbeschwerden sei daher nicht verfassungswidrig.

2.3. Zu § 89 Abs. 1 und 2 SPG: 37

§ 89 SPG normiert, dass die Landesverwaltungsgerichte – soweit in einer Beschwerde die Verletzung einer gemäß § 31 SPG festgelegten Richtlinie behauptet wird – die Beschwerde (in einem ersten Schritt) an die in dieser Sache zuständige Behörde weiterzuleiten haben. Eine Zuständigkeit zur Entscheidung über die behauptete Verletzung der Richtlinie kommt den Landesverwaltungsgerichten in keiner Weise zu (auch nicht zur Zurückweisung der Beschwerde, vgl. VwGH 13.1.1999, 98/01/0169; 7.10.2003, 2002/01/0278). 38

Damit mangelt es aber schon an der Voraussetzung nach Art. 130 Abs. 2 B-VG, der ausdrücklich davon spricht, dass "[d]urch Bundes- oder Landesgesetz [...] sonstige Zuständigkeiten de[n] Verwaltungsgerichte[n] zur Entscheidung" übertragen werden können. Hier handelt es sich bloß um eine schlichte Verpflichtung, beim Landesverwaltungsgericht eingebrachte Beschwerden an die zuständige Behörde weiterzuleiten, nicht hingegen um die Übertragung einer Zuständigkeit zur Entscheidung im Sinne des Art. 130 Abs. 2 B-VG. Schon deshalb war die Zustimmung der Länder zur Kundmachung der Z 14 des Art. 14 VwGANpG-Inneres im Hinblick auf § 89 Abs. 1 und 2 SPG nicht erforderlich. 39

2.4. Zu § 89 Abs. 4 SPG: 40

2.4.1. Unbestritten ist, dass Abs. 4 des § 89 SPG den Landesverwaltungsgerichten die Entscheidung über Richtlinienbeschwerden überträgt. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes Wien hätte es für die Kundmachung der letzten Novellierung des § 89 Abs. 4 SPG der Zustimmung der Länder bedurft und zwar je nach Einordnung der Richtlinienbeschwerde als "Verhaltensbeschwerde" nach Art. 130 Abs. 2 letzter Satz B-VG oder als "Dienstaufsichtsbeschwerde" nach Art. 131 Abs. 4 Z 1 B-VG. 41

Art. 130 B-VG regelt jene Zuständigkeiten, die den Verwaltungsgerichten von Verfassungs wegen zukommen. Die Z 1 bis 4 des Abs. 1 bestimmen den Beschwerdegegenstand (nämlich Bescheid, Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt, Verletzung der Entscheidungspflicht und Weisung) und den Prüfungsmaßstab. Nach Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG können durch Bundes- oder Landesgesetz sonstige Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde vorgesehen werden. Diese "Verhaltensbeschwerde" hat – im Gegensatz zu den in Abs. 1 des Art. 130 B-VG geregelten "typengebundenen Verwaltungshandeln" der Z 1 bis 4 – "typenfreies" Verwaltungshandeln zum Gegenstand. 42

Gegenstand einer Richtlinienbeschwerde ist das Verhalten von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes (§ 5 SPG), das am Maßstab der gemäß § 31 SPG erlassenen RLV zu messen ist (vgl. *Wiederin*, Sicherheitspolizeirecht, 1998, Rz 751; zur kompetenzrechtlichen Grundlage des § 31 SPG vgl. VfSlg. 18.494/2008). Damit ist die Richtlinienbeschwerde eine "Verhaltensbeschwerde" nach Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG, wie auch das Verwaltungsgericht Wien und die Bundesregierung zutreffend ausführen. 43

Mit der Ansicht, dass es für die Begründung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder zur Entscheidung über behauptete Richtlinienverletzungen einer Zustimmung der Länder bedurft hätte, weil mit der letzten Novellierung des § 89 Abs. 4 SPG die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte iSd Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG erweitert worden sei, ist das antragstellende Gericht allerdings nicht im Recht: 44

Die Möglichkeit, sich gegen das Verhalten der Sicherheitsexekutive in Form einer Richtlinienbeschwerde nach § 89 Abs. 4 SPG an die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern zu wenden, besteht seit 1. Mai 1993. Seit 1. Jänner 2014 sind die (Landes-)Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Richtlinienbeschwerden zuständig. Eine Klarstellung des Gesetzgebers in dem Sinn, dass die bisherige Kompetenz der unabhängigen Verwaltungssenate, über Beschwerden gegen Richtlinienverletzungen zu entscheiden, nunmehr von den Verwaltungsge- 45

richten wahrzunehmen ist, ist aber keine Begründung einer neuen Zuständigkeit, die eine Zustimmung der Länder nach Art. 130 Abs. 2 letzter Satz B-VG erforderlich gemacht hätte (vgl. *Faber*, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2013, Art. 130 B-VG, Rz 35, dem zufolge das insofern vergleichbare "schlicht-hoheitliche Polizeihandeln" nach § 88 Abs. 2 SPG "prototypischer Anwendungsfall" sei, der Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG Pate gestanden sei).

2.4.2. Auch das weitere Bedenken des Verwaltungsgerichtes Wien, dass mit Richtlinienbeschwerden über dienstrechtliche Angelegenheiten der Bundesbeamten entschieden werde und deswegen das Verwaltungsgericht des Bundes nach Art. 131 Abs. 2 B-VG zuständig wäre, andernfalls es einer Zustimmung der Länder nach Art. 131 Abs. 4 Z 1 B-VG bedurft hätte, trifft nicht zu:

46

Art. 131 B-VG verteilt die in Art. 130 B-VG vorgesehene generelle Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zwischen den Verwaltungsgerichten des Bundes und der Länder. Die Verteilung der Zuständigkeiten in Bezug auf die vier Haupttypen des Verwaltungshandelns (Art. 130 Abs. 1 Z 1 bis 4 B-VG) erfolgt in den Abs. 1 bis 5 des Art. 131 B-VG. Der Abs. 6 des Art. 131 B-VG regelt die Verteilung der Zuständigkeiten für den Fall, dass typenfreie Verhaltensbeschwerden nach Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG einfachgesetzlich vorgesehen sind. Die Verteilung erfolgt – abgesehen von taxativ aufgezählten Ausnahmen – zugunsten der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder durch eine Generalklausel (Art. 131 Abs. 1; vgl. auch Abs. 6 aE B-VG).

47

Wie bereits oben (Pkt. IV.2.4.1.) ausgeführt, handelt es sich bei der Richtlinienbeschwerde um eine Beschwerde gegen typenfreies Verwaltungshandeln der Sicherheitsexekutive nach Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG; die Entscheidung darüber wurde von den unabhängigen Verwaltungssenaten in den Ländern an die Verwaltungsgerichte der Länder durch das SPG übertragen. Als Beschwerde nach Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG unterfällt sie nicht den Regelungen der Abs. 2 bis 5 des Art. 131 B-VG, sondern der Sonderregel des Abs. 6 des Art. 131 B-VG.

48

Diese Verfassungsbestimmung verweist ihrerseits auf die in den vorangehenden Absätzen verteilten Zuständigkeiten in Bezug auf die vier Haupttypen des Verwaltungshandelns (Art. 130 Abs. 1 Z 1 bis 4 B-VG). Für die Entscheidung über eine einfachgesetzlich eingerichtete "Verhaltensbeschwerde" ist demnach jenes

49

Verwaltungsgericht zuständig, das in der jeweiligen Angelegenheit über Beschwerden gegen die "vier Haupttypen" entscheidet (s. *Holoubek*, Die Verhaltensbeschwerde – Das Verfahren über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit sonstigen Verhaltens einer Verwaltungsbehörde, in: *Holoubek/Lang* [Hrsg.], Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht, 2014, 113 [131]).

In den Angelegenheiten der Sicherheitsverwaltung fallen die Haupttypen des Verwaltungshandelns jedenfalls unter die Generalklausel des Art. 131 Abs. 1 B-VG und damit in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte der Länder, da die Sicherheitsverwaltung weder in unmittelbarer noch in mittelbarer Bundesverwaltung besorgt wird [RV 1618 BlgNR 24. GP, 15; s. auch *Wiederin*, Das Bundesverwaltungsgericht: Zuständigkeiten und Aufgabenbesorgung, in: *Holoubek/Lang* [Hrsg.], Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, 2013, 29 (40); aA *Stolzlechner*, Die Landesverwaltungsgerichte erster Instanz: Zuständigkeiten und Zuständigkeitskonkurrenzen, in: *Holoubek/Lang* [Hrsg.], Die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, 2008, 47 (60), "unmittelbare Bundesverwaltung"]. Dieser Zuständigkeit folgt die Zuständigkeit zur Entscheidung über eine Beschwerde wegen behaupteten Fehlverhaltens eines Organs nach § 5 SPG in Ausübung der Sicherheitspolizei im Bereich der Sicherheitsverwaltung schlechthin. Geht es hingegen etwa in einer Richtlinienbeschwerde um das Fehlverhalten im Zusammenhang mit der Ausübung der Fremdenpolizei, so wäre in Anwendung dieses Systems, da diese von Bundesbehörden vollzogen wird, gemäß Rückverweisung auf Art. 131 Abs. 2 B-VG das Verwaltungsgericht des Bundes zuständig.

50

V. Ergebnis

1. Die vom Verwaltungsgericht Wien ob der Verfassungsmäßigkeit des § 89 SPG idF BGBl. I 161/2013 erhobenen Bedenken treffen nicht zu. Die zu G 193/2014 und zu G 218/2014 protokollierten Anträge sind daher hinsichtlich § 89 Abs. 1 und der Wortfolge ", wenn auch beim Landesverwaltungsgericht (Abs. 1)," in § 89 Abs. 2 SPG abzuweisen.

51

- Die zu G 206/2014 und G 215/2014 protokollierten Anträge sind hinsichtlich § 89 Abs. 4 SPG abzuweisen. 52
- Im Übrigen sind die Anträge als unzulässig zurückzuweisen. 53
2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 54

Wien, am 24. Juni 2015

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführer:

Mag. FLENDROVSKY