

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Dudek, Karlheinz (2007):

Die Besondere Aufbauorganisation. Bewältigung komplexer Lagen (Teil 2)

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(2), 41-62.

doi: 10.7396/2007_2_D

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Dudek, Karlheinz (2007). Die Besondere Aufbauorganisation. Bewältigung komplexer Lagen (Teil 2), SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 41-62, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2007_2_D.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2007

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 4/2014

Bewältigung komplexer Lagen

DIE BESONDERE AUFBAU- ORGANISATION(2)

Führung in komplexen Lagen für integrierte Stäbe erfordert ein gemeinsames Verständnis für die Prinzipien der Ablauforganisation in der Entscheidungsfindung. Dabei geht es nicht um die Bewältigung von aktuellen Einzelereignissen durch Einzelentscheidungen, sondern vielmehr um eine strukturierte Planung in einer der Lage angemessenen und vorausschauenden Weise. Methoden dazu bzw. der Wille, sich zu einem strukturierten methodischen Ansatz zu bekennen, sind jedenfalls entscheidend für den Erfolg. Soziale Kompetenz, fachliches Wissen, Entscheidungsfreude, vor allem aber gegenseitiges Vertrauen der jeweiligen Verantwortungsträger sind dabei ein weiterer maßgeblicher Faktor. Einmal mehr kommt es ganz besonders darauf an, die Organisationskultur anderer Organisationen, mit denen eine gemeinsame Einsatzbewältigung erfolgt, wahrzunehmen, zu bewerten und zu verstehen. Die Fähigkeit zur Reflexion der subjektiven Wahrnehmung ist dabei eine maßgebliche Kompetenz des jeweiligen Einsatzleiters, unabhängig davon, ob er als Behördenleiter oder Einsatzkommandant agiert. Das Bewusstsein um die jeweilige Rolle, das Vertrauen in die jeweilige Kompetenz der anderen Akteure und der Wille zur gemeinsamen Aufgabenbewältigung sind jene Bereiche, die zur weiteren intra- und interpersonellen und – organisatorischen Auseinandersetzung einladen. Eine (kontroverielle) Diskussion zur Weiterentwicklung des gegenständlichen Themenbereiches ist nicht nur erwünscht, sondern geboten.



KARLHEINZ DUDEK, BGDR.,
Seit Februar 2003 Leiter des
Zentrums für Fortbildung,
stellvertretender Leiter der
Sicherheitsakademie.

1. DIE BEWÄLTIGUNG KOMPLEXER LAGEN

1.1. DIMENSIONEN

Komplexe Lagen sind in ihren Dimensionen nicht seriös abzuschätzen und zu antizipieren. Von allen Einsatzorganisationen ist daher anzustreben, im Lichte der möglichen Bedrohungen das "Große Ganze" nicht aus den Augen zu verlieren. Mit steigender Anzahl der beteiligten Organisationen, der möglichen antizipierten Lageentwicklungen, dem Umfang der einge-

setzten personellen und materiellen Ressourcen, der Bedeutung des Einsatzes für die Medien, der Anzahl und der Qualität der zusammentreffenden rechtlichen Bestimmungen, der räumlichen Ausdehnung sowie der Dauer dieser Anlässe erhöht sich deren Dimension und damit die Komplexität des gesamten Einsatzes. Die bei weitem größte Herausforderung im Erkennen der Dimensionen ist das parallele oder vielfach kurz hintereinander erfolgende Auftreten dieser Faktoren. Dazu kommen die Einflüsse der lokalen und regionalen

Politik sowie die Einflüsse der Bevölkerung mit den jeweiligen unterschiedlichen Erwartungshaltungen an Einsatzleiter und Einsatzkräfte. Zur besseren Veranschaulichung der Komplexität der Herausforderungen mögen zwei Szenarien dienen, die nachfolgend dargestellt werden.

1.2. AM BEISPIEL EINES TERRORSZENARIOS¹

1.2.1. AUSGANGSLAGE

In den letzten Tagen haben vereinzelt unspektakuläre Anschläge auf Energieversorgungsunternehmen in mehreren Staaten in der Nachbarschaft Österreichs stattgefunden. Damit soll die Basisversorgung in Ballungszentren massiv beeinträchtigt werden. Ein Zusammenhang ist aus der politischen Intervention Europas in einem Krisengebiet an der Peripherie Europas ableitbar. Die Beteiligung der EU und auch österreichischer Truppenkontingente des Bundesheeres an einem Einsatz in der Region wird zum Anlass für Terroranschläge genommen. Die unmittelbar bevorstehenden politischen Vorgänge (Ultimatum – Ablauf einer Frist) lassen eine Zunahme der Aktivitäten innerhalb der nächsten Tage erwarten.

Aus vorliegenden Informationen um die erfolgten Attentate und einer weiteren Analyse ergibt sich, dass die Versorgungseinrichtungen im Bundesland Y durch Anschläge bedroht sind. Die Bedrohung richtet sich vor allem gegen die Energieversorgung des Bundeslandes Y. Laut vorliegender Hinweise muss ab dem $x + 3$. Tag mit Anschlägen auf die Infrastruktur dieses Bundeslandes gerechnet werden.

Dabei sind vor allem Brand- und Sprengstoffanschläge zu erwarten. Die Trupps treten wahrscheinlich in Stärke von zwei bis drei Aktivisten auf. Schweregewichtsbildung durch möglicherweise gleichzeitiges Auftreten mehrerer Trupps

an unterschiedlichen Orten ist wahrscheinlich....

1.2.2. RECHTSLAGE

Im Falle eines solchen Szenarios wird durch den jeweiligen Behördenleiter (in unserem Fall wohl der Sicherheitsdirektor) eine Sonderlage ausgelöst werden.²

Die Beurteilung der Rechtslage, die zum Auslösen der Sonderlage führt, ist entscheidend für die Führung des Einsatzes.

Ab diesem Zeitpunkt können allerdings Folgebeurteilungen der Rechtslage dazu führen, dass auch andere Organisationseinheiten ihre besonderen Führungsstrukturen für den Einsatz auslösen. Die Anwendung der Führungsgrundsätze hat dabei – nach Maßgabe der Möglichkeiten – weiterhin zu erfolgen.

GEFAHRENABWEHR

Anschläge und Drohungen mit Anschlägen sind – unbeschadet der komplementären Verwirklichung gerichtlich strafbarer Handlungen durch einzelne involvierte Personen nach dem Strafgesetzbuch bzw. strafrechtlichen Nebenbestimmungen – dem Bereich der sicherheitspolizeilichen Gefahrenabwehr zuzuordnen. Bedenkt man die in der Ausgangslage geschilderte Vorlaufzeit von drei Tagen, wird sich diese Lage – zu diesem Zeitpunkt – wohl im Aufgabenbereich des vorbeugenden Schutzes von Rechtsgütern (§§ 16 Abs. 2 und 3, 22 Abs. 2 SPG) einordnen lassen. Bei einer weiteren Eskalation können sich daraus Vorbereitungshandlungen zu gefährlichen Angriffen sowie in weiterer Folge gerichtlich strafbare Handlungen im Versuchs- und/oder Ausführungsstadium entwickeln (§§ 16 Abs. 2 und 3, 21 Abs. 2 leg cit, bzw. im Sinne der Bestimmungen

der StPO³). Auch die Aufgabe der erweiterten Gefahrenerforschung (§ 21 Abs. 3 leg cit) wird in Betracht kommen. Die Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden zur Führung des Einsatzes ist somit evident.

KRISENMANAGEMENT – UND KATASTROPHENSCHUTZ

Betrachtet man die Ausgangslage dieses Szenarios, sind zusätzlich zu Gefahrenabwehr und Strafverfolgung noch weitere Rechtsmaterien – speziell im Katastrophenschutzbereich, der gem. Art. 15 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung dem selbständigen Wirkungsbereich der Länder zugeordnet ist – zu berücksichtigen.

Anschläge auf Energieversorgungs- unternehmen können zu erheblichen Personen- und Sachschäden führen.

In weiterer Folge kann sich daraus eine Beeinträchtigung – in extremis der völlige Ausfall der Energieversorgung für weite Teile eines Landes – entwickeln. Am Beispiel des Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetzes (W-KKG)⁴ ist in einem solchen Fall wohl jedenfalls von einer Katastrophe auszugehen⁵, deren Bewältigung die Einrichtung einer besonderen Führungsstruktur erfordert⁶. Daraus ist abzuleiten, dass im Katastrophenfall – unbeschadet der Ursache und der rechtlichen Einordnung ihrer Entstehung – das landesrechtliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement mit einer eigenen Führungsstruktur aktiviert wird. Feuerwehr und Rettung sind jene Organisationen, die der Gemeinde bzw. dem jeweiligen Land bei der Erfüllung der Aufgaben nach dieser Rechtsvorschrift zur Verfügung stehen.⁷

ASSISTENZEINSATZ

Die dargestellte Situation kann in weiterer Folge auch dazu führen, dass ein Assistenzeneinsatz des Österreichischen Bundesheeres gem. § 2 des Wehrgesetzes (WG)⁸ erforderlich werden kann. Der Assistenzeneinsatz kann sich dabei – bezogen auf den Grund der Anforderung – im Wesentlichen auf zwei Rechtsgrundlagen stützen.⁹ Unabhängig vom jeweils ablauforganisatorischen Hintergrund und den zu berücksichtigenden politischen und gesellschaftlichen Dimensionen (insbesondere bei einer Assistenzleistung gem. § 2 Abs. 1 lit b leg cit)¹⁰ wird deutlich, dass bei einer aktivierten Assistenzleistung des Bundesheeres die Komplexität der Einsatzführung jedenfalls weiter zunimmt ("Hochfahren" der Führungsstrukturen des jeweiligen Verbandes, je nach Dimension des Assistenzeneinsatzes). Die Soldaten ("Organe") des Bundesheeres treten bei der Aufgabenerfüllung dabei in die Befugnisse der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes ein und werden somit funktionell als Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes tätig.¹¹

SONSTIGE ZU BERÜCKSICHTIGENDE RECHTSVORSCHRIFTEN (DEMONSTRATIVE DARSTELLUNG)

Darüber hinaus sind bei dieser Lage die einschlägigen Materien gesetzte zu berücksichtigen (u.a. Waffengesetz, Strahlenschutzgesetz, etc.), die im Zusammenhang mit den konkreten Ausformungen des Anlasses stehen. Sollte sich die Lage tatsächlich so entwickeln, dass der Einsatz länder- oder staatenübergreifend zu führen ist oder sogar Polizisten anderer Staaten in Österreich zum Einsatz kommen können, sind auch die entsprechenden Bestimmungen des Polizeikooperationsgesetzes (Pol KG)¹² entsprechend anzuwenden.

1.2.3. BESONDERE AUFBAUORGANISATION (BAO)

RECHTLICHE EINORDNUNG

Durch die Einrichtung einer Besonderen Aufbauorganisation wird die örtliche und sachliche Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden nicht außer Kraft gesetzt. Zu einer echten Herausforderung wird die, durch die Bestimmungen der §§ 6-10 SPG vorgegebene, Struktur allerdings dann, wenn Lagen bezirks- und auch bundesländerübergreifend zu führen sind. In unserem Beispiel – die unter Punkt 1.2.1. dargestellte Ausgangslage beschränkt sich auf ein Bundesland – ist daher im Erstansatz von einer bezirksübergreifenden komplexen Lage auszugehen.

Aus den Bestimmungen der §§ 7-10 SPG lässt sich ableiten (vgl. die herrschende Lehre [hL])¹³, dass dem Landespolizeikommando in der Führung der unterstellten Stadt- und Bezirkspolizeikommanden bzw. Polizeiinspektionen kein fachliches Weisungsrecht in Ausübung der Sicherheitsverwaltung zukommt.

Die nachzulesende Rechtslage und die Ausführungen der hL ergeben sich aus dem Grundsatz, dass jedes Organhandeln einer Behörde zurechenbar sein muss.

Dabei hat sich die Behörde nicht nur das "Ob" der Durchführung selbst in allen Auswirkungen zurechnen zu lassen, sondern hat auch das "Wie" jeder polizeilichen Amtshandlung zu verantworten.¹⁴ Für unsere Lage würde dieses Ergebnis nach der hL bedeuten, dass der Einsatzkommandant (Leiter des Einsatzstabes) grundsätzlich keine Kompetenz zur fachlichen Führung der in den Einsatzabschnitten eingesetzten Kräfte der Bezirkspolizeikommanden hätte, der Grundsatz "Einheit der

Führung" daher nicht anwendbar ist. Aus der Sicht der taktischen Einsatzführung ein unbefriedigendes Ergebnis. In einer Lage, die grosso modo das gesamte Bundesland betrifft und in der eine einheitliche Führung der Polizeikräfte zur Bewältigung der Lage erforderlich ist, muss die einheitliche Führung des Wachkörpers – durch den eingeteilten Kommandanten, im gegenständlichen Fall durch den Leiter des Einsatzstabes als Einsatzkommandant – möglich sein. Die relevante Frage ist also, wie dieses Ziel innerhalb des gesetzlichen Rahmens, im Lichte der hL und unter Berücksichtigung der dargestellten Führungsgrundsätze trotzdem erreicht werden kann. Betrachtet man § 10 SPG, so ergibt sich, dass der Gesetzgeber die grundsätzliche Führung (im Wesentlichen Personal, Organisation, Budget, Ausbildung, aber auch die – mehr oder minder selbständige – Gestaltung diverser Einsatzkomponenten) des Wachkörpers diesem selbst überlassen wollte.¹⁵

Unbeschadet der fachlichen Unterstellung unter die jeweilige Sicherheitsbehörde wollte der Gesetzgeber wohl einen straff strukturierten Wachkörper einrichten, der seine Aufgaben effektiv und effizient wahrnimmt.

Die dem Wachkörper zugeschriebene alleinige Verantwortung für den inneren Dienst (damit für die grundsätzliche Einsatzbereitschaft des Wachkörpers) und speziell die Verantwortung für die Ressourcen können darüber hinaus den Schluss zulassen, dass der Gesetzgeber im Bereich der demokratiepolitisch sensiblen Ausgestaltung der Machtverteilung der inneren Sicherheit einen gewissen Ausgleich zwischen den fachliche Weisungen erteilenden Sicherheitsbehörden und dem

umsetzenden, über die entsprechenden Ressourcen verfügenden, Wachkörper schaffen (bzw. diesen – rückblickend auf die Situation vor dem 1. Juli 2005 – weitgehend belassen) wollte.

Folgt man diesen Überlegungen, kann davon ausgegangen werden, dass die Angehörigen des Wachkörpers Bundespolizei die ihnen von Gesetzes wegen zukommenden Aufgaben unter grundsätzlicher Bindung an die fachlichen Aufträge und Weisungen jener Sicherheitsbehörden, denen sie unterstellt¹⁶ sind, nicht als bloße Befehlsempfänger der Sicherheitsbehörden, sondern aus eigenem Antrieb wahrzunehmen haben (und auch wahrnehmen können).¹⁷ Praeter legem ließe sich daraus ableiten, dass die Landespolizeikommanden in Erfüllung ihrer Aufgaben auch fachliche Weisungen – innerhalb eines von der jeweiligen zuständigen Sicherheitsbehörde erteilten implizit anzunehmenden Behördenauftrages (dazu siehe sogleich unten) – an die unterstellten Bezirks- bzw. Stadtpolizeikommanden erteilen können.¹⁸

Die Abgrenzungsproblematik zwischen dem inneren Dienst und der Fachaufsicht ist evident und ermöglicht durchaus unterschiedliche Zugänge.¹⁹

Darüber hinaus lässt die in § 10 Abs. 2 Z 3 angeführte Wendung "auf der Grundlage behördlicher Aufträge oder sonstiger übertragener Aufgaben die Durchführung von Schwerpunkt- und Sondereinsätzen sowie sonstiger Überwachungsmaßnahmen" auch den Schluss zu, eben genau dann, wenn diese Aufträge – in welcher Form auch immer – vorliegen, innerhalb des Wachkörpers einschlägige fachliche Anordnungen zu erteilen.²⁰ Der grundsätzliche Behördenauftrag an den Wachkörper (der in den meisten Fällen – vom Wach-

körper zu antizipieren – implizit angenommen werden muss, sonst wäre der tägliche Dienstbetrieb nicht möglich) müsste im gegenständlichen Fall lauten: "Wahrnehmung des gesamten, durch das Sicherheitspolizeigesetz vorgegebenen Aufgabenspektrums".

Welche Auswirkungen können diese Ausführungen nun für die Errichtung einer Besonderen Aufbauorganisation haben? Im gegenständlichen Fall ist von einer bezirksübergreifenden Sonderlage auszugehen. Das bedeutet, dass – bei der vorliegenden Annahme um die Entwicklung des Einsatzes – der Sicherheitsdirektor diese Sonderlage auslösen, einen Führungs- und Einsatzstab einrichten wird und als behördlicher Einsatzleiter fungiert. Der Kommandant des Einsatzstabes (Einsatzkommandant) aktiviert auf Landesebene den Einsatzstab und führt – für das jeweilige Bundesland – taktisch diesen Einsatz. Einsatzabschnitte werden innerhalb von Bezirken oder bezirksübergreifend eingerichtet und von Abschnittskommandanten des Wachkörpers geführt. Die in den einzelnen Einsatzabschnitten eingesetzten Kräfte sind dann dem Leiter des Einsatzstabes direkt unterstellt – eine Führung bzw. ein "Hineinregieren" durch den zuständigen Leiter der Sicherheitsbehörde I. Instanz in die BAO würde den Grundsätzen dieses Einsatzes und dem Prinzip "Einheit der Führung" widersprechen. Eine Weisungsbefugnis eines Leiters der Sicherheitsbehörde I. Instanz an das Landespolizeikommando besteht zudem nicht. Die Möglichkeit im Rahmen des § 10 SPG dazu ist, dass der Einsatzkommandant (Leiter des Einsatzstabes) im Rahmen seiner Führungsfunktion die dabei eingesetzten Kräfte gem. § 39 BDG dem jeweiligen Landespolizeikommando zuteilen lässt. Diese Maßnahme ist im Zusammenhang mit den Bestimmungen des § 10 Abs. 2 Z. 1, 3 SPG (arg. "leistungsorientierte Steue-

rung" bzw. "auf der Grundlage behördlicher Aufträge oder sonstiger übertragener Aufgaben die Durchführung von Schwerpunkt- und Sondereinsätzen sowie sonstiger Überwachungsmaßnahmen") jedenfalls zulässig. Die in der BAO eingesetzten Kräfte des Landespolizeikommandos werden dann für die Sicherheitsdirektion tätig.

Diese Lösung durch Dienstzuteilung wird in der Praxis allerdings wohl auch nur dann dauerhaft zielführend sein, wenn der behördliche Einsatzleiter (Sicherheitsdirektor) gem. § 14 Abs. 1 SPG die Amtshandlung an sich zieht. Gem. § 14 Abs. 1 Satz 2 leg cit kann sich der Bundesminister für Inneres oder der Sicherheitsdirektor eine von einer nachgeordneten Sicherheitsbehörde geführte Amtshandlung durch Weisung vorbehalten. Der Angewiesene hat dies aktenkundig zu machen und dem übergeordneten Organ unverzüglich eine Gleichschrift zu übermitteln. Die nachgeordnete Behörde darf in dieser Angelegenheit nur mehr auf Grund neuerlicher Weisung des Bundesministers für Inneres oder des Sicherheitsdirektors tätig werden.²¹ Auch eine Weisung des Leiters des Führungsstabes des BM.I an den Sicherheitsdirektor, eine solche Amtshandlung zu übernehmen, ist – aus dem hierarchischen Weisungszusammenhang innerhalb einer monokratischen Behördenorganisation abzuleiten – zulässig.

Eine Übernahme dieser Amtshandlung auf Grundlage des § 14 Abs. 1 SPG hat zur Folge, dass der Sicherheitsdirektor als behördlicher Einsatzleiter und zugleich Leiter des Führungsstabes für die im Zusammenhang mit der Bewältigung dieses Terror szenarios stehenden Maßnahmen – die wohl als "eine Amtshandlung"²² bezeichnet werden können – verantwortlich ist. Der Einsatzkommandant als Leiter des Einsatzstabes führt die Einsatzabschnitte dann unmittelbar. Die Angehörigen des

Wachkörpers, die im Zuge der Bewältigung dieser Lage Einsatzabschnitten zugewiesen werden, sind daher gem. § 39 Abs. 1 BDG dem Landespolizeikommando zuzuteilen. Sie führen diese Amtshandlung für den Sicherheitsdirektor in seiner Funktion als behördlicher Einsatzleiter. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, dass im jeweiligen örtlichen Wirkungsbereich einer Bezirksverwaltungsbehörde dem jeweiligen Behördenleiter noch Kräfte außerhalb der BAO unterstellt bleiben, die für ihn Exekutivdienst versehen und die polizeiliche Aufgabenerfüllung im Rahmen des täglichen Dienstbetriebes wahrnehmen.

***Die Leiter der
Sicherheitsbehörden
I. Instanz haben in dieser
BAO grundsätzlich
keine Funktion.***

Wenn es die Situation erfordert (z.B. wenn im Zuge der Bewältigung der Lage auch Demonstrationen stattfinden und im Zuge dieser Demonstrationen ein behördlicher Einsatzleiter erforderlich ist), können die Leiter der Sicherheitsbehörden I. Instanz über Weisung des Sicherheitsdirektors tätig werden. Ob diese Behördenleiter dann für den Sicherheitsdirektor als dessen behördliches Organ tätig sind, oder – weil in ihrer Person die Rechtsmacht zur behördlichen Willensbildung I. Instanz unmittelbar verkörpert ist – sie daher auf Grund dieser Unmittelbarkeit nicht für die Behörde II. Instanz tätig sein können ist eine weitere interessante Frage.

Im Ergebnis hat der Sicherheitsdirektor als behördlicher Einsatzleiter durch Erteilung einer Weisung gem. § 14 Abs. 1 SPG zu gewährleisten, dass die einheitliche Führung der Kräfte durch den Leiter des Einsatzstabes als Einsatzkommandant im Bundesland sichergestellt ist.

Sein Rollenverständnis entscheidet maßgeblich über das Gelingen des Einsatzes. Entscheidungsfreude, Kommunikationsfähigkeit (vor allem zu den Leitern der Sicherheitsbehörden I. Instanz und zum Leiter des Einsatzstabes als Einsatzkommandanten) sowie das Vertrauen in den Wachkörper, die ihm übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich im Sinne des Prinzips "Führen durch Auftrag" wahrzunehmen, werden jene Kompetenzen sein, die vom behördlichen Einsatzleiter zu erwarten sind. Der Ablauf zur Formulierung des Behördenauftrages – als Ergebnis des Führungsverfahrens – kann für die Wahrnehmung dieser Rolle entscheidend sein (diesbezüglich vgl. Punkt Führungsstab, sogleich unten).

ZUSAMMENSETZUNG EINES (INTEGRIERTEN) FÜHRUNGS- UND EINSATZSTABES

Die dargestellte Ausgangslage zeigt, dass der Einsatz unter Führung der Sicherheitsbehörden zu bewältigen sein wird. Wie ebenfalls aus den vorstehenden Ausführungen zu erkennen ist, werden andere Gebietskörperschaften auf Grund ihrer originären Aufgaben (speziell im Krisen- und Katastrophenmanagement) oder auf Grund von Assistenzleistungen maßgeblich involviert sein. Daraus ergibt sich, dass in der Führungsorganisation ein ganzheitlicher Ansatz abzubilden ist.

***Die Nutzung von Synergien,
die Vermeidung von
Kommunikationsunschärfen
und Reibungsverlusten tragen
wesentlich zum Erfolg
dieses Einsatzes bei.***

Die Zusammensetzung der Stäbe ist dabei von entscheidender Bedeutung und könnte wie folgt aussehen:

FÜHRUNGSSTAB

Leiter des Führungsstabes ist der Sicherheitsdirektor. Der Sicherheitsdirektor ist als behördlicher Einsatzleiter zugleich gesamtverantwortlich für die Bewältigung dieser komplexen Lage. Der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung vertritt ihn in dieser Funktion und stellt auch die behördliche Komponente bei der grundsätzlich im Einsatzstab durchzuführenden Bedrohungsanalyse (S2) sicher.

Der Landespolizeikommandant hat die Leistungsfähigkeit des Wachkörpers zu vertreten und seine grundsätzliche Einsatzkompetenz einzubringen.

Ein qualifizierter Polizeijurist (aus welchem Bereich immer) zeichnet für die Beurteilung der Rechtslage verantwortlich. Die Leiter der Abteilungen I und II der Sicherheitsdirektion bringen ihre Funktionen aus der Allgemeinen Aufbauorganisation (AAO) in den Führungsstab mit ein. Ein Pressesprecher stellt die Verbindungen zu den Medien sicher und wirkt an der Erstellung und Festlegung der Presselinie mit.

Um einen ganzheitlichen Ansatz in der Aufgabenbewältigung sicherzustellen, sind in der Hierarchie möglichst hoch angesiedelte Führungskräfte oder deren unmittelbare Stellvertreter aus dem Bereich Krisenmanagement und Katastrophenschutz (z.B. Abteilungsleiter für Katastrophenschutz im Amt der Landesregierung), Rettungswesen (Landesrettungskommandant), Feuerwehr (Landesfeuerwehrkommandant) und Bundesheer (Militärkommandant) in den Führungsstab einzubinden. Unter Zugrundelegung unserer Ausgangslage wird auch ein Vertreter der

betroffenen Energieversorgungsunternehmen in den Führungsstab zu entsenden sein. Ein zuständiger Leitender Staatsanwalt als Mitglied (nicht bloß als Fachberater) im Führungsstab stellt die Kommunikation zur Justiz sicher.²³

EINSATZSTAB

Als Leiter des Einsatzstabes wird bei der dieser Darstellung zugrunde liegenden Lage entweder der stellvertretende Landespolizeikommandant oder der Leiter der Organisations- und Einsatzabteilung des jeweiligen Landespolizeikommandos agieren. Für den Leiter der Organisations- und Einsatzabteilung spricht dabei, dass er seine Funktion als Einsatzkommandant auch im Rahmen der AAO ausübt und daher in diesem Aufgabengebiet eingearbeitet ist.

***Darüber hinaus wird
der stellvertretende
Landespolizeikommandant
auch den Landespolizei-
kommandanten im
Führungsstab zu
vertreten haben.***

Die diesbezügliche Entscheidung sollte dem Landespolizeikommandanten obliegen, der am besten beurteilen kann, welcher seiner Offiziere diese Funktion ausüben kann.²⁴ In weiterer Folge ist der Einsatzstab nach den Stabsbereichen S1 bis S6 zu gliedern, deren Leiter aus der AAO des Landespolizeikommandos zu bestimmen sind. Dazu gilt das unter Punkt 2.3.2., Einsatzstab²⁵, Ausgeführte.

Jedenfalls sind im Stabsbereich 3 auch die Länder (durch einen entscheidungsbefugten Bediensteten der mit Krisenmanagement und Katastrophenschutzangelegenheiten befassten Abteilung des Amtes der Landesregierung bzw. durch Rettung und Feuerwehr) sowie – im Falle eines Assistenzesatzes gem. § 2 Abs. 1 lit b

WG – das Bundesheer (durch einen entscheidungsbefugten Offizier mit S3-Qualifikation) abzubilden. Die notwendige Führungsunterstützung ist ebenfalls mit zu berücksichtigen. Der Stabsbereich 3 kann zudem auch noch in eine Planungszelle (mit dem Auftrag zu beurteilen, wie sich die Lage auf Grund der Bedrohungsanalyse und den Ergebnissen des laufenden Einsatzes in den nächsten 2, 3 oder 4 Tagen entwickeln und welche Lösungsmöglichkeiten man daraus ableiten kann) und in eine Operationszelle (zur Abarbeitung des laufenden Einsatzes in seiner konkreten Gestalt) geteilt werden.

VORTEIL INTEGRIERTER STÄBE

Die Herausforderung bei der Führung eines solchen Einsatzes ist – wie bereits ausführlich dargestellt – dessen gemeinsame Bewältigung durch unterschiedliche Organisationen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Strukturen. Einsatzkräfte der Rettung oder der Feuerwehr, Soldaten und Polizisten nehmen – aus verständlichen Gründen – nur Befehle und Weisungen ihrer vorgesetzten Stelle zur Kenntnis.

Durch die Entsendung von entscheidungsbefugten Vertretern anderer involvierter Organisationen in die Stäbe wird sichergestellt, dass die Willensbildung dieser Verantwortungsträger unmittelbar im Zusammenwirken passiert. Die Umsetzung dieser Willensbildung wird für die Einsatzkräfte durch schriftliche Befehle und Weisungen wahrnehmbar, die sich bei einer gemeinsamen Erarbeitung inhaltlich nicht widersprechen. Werden diese Befehle und Weisungen nun in den Stäben gemeinsam erarbeitet, durch die entscheidungsbefugten, organisationsspezifischen Verantwortungsträger in deren Ablauforganisation transformiert und als Befehle der Exekutive, der Rettung, der Feuerwehr und des Bundesheeres kundgemacht, ist das Prinzip "Einheit der Führung" sicher-

gestellt. Reibungsverluste und Kommunikationsschwierigkeiten werden vermieden, eine "gemeinsame Sprache" auf höchster Ebene wird gewährleistet.²⁶

Die Entscheidungskompetenz der Angehörigen der involvierten Organisationen im Einsatzstab (v.a. Stabsbereich 3) leitet sich aus der Kompetenz des im Führungsstab ebenfalls abgebildeten Verantwortungsträgers der jeweiligen Organisation ab. Innerhalb der Stabsarbeit – vor allem im Einsatzstab, in dem das Führungsverfahren in den unterschiedlichen Stabsbereichen durchzuführen ist – ist hohe Professionalität erforderlich. Speziell die Leiter der Stabsbereiche 2 und 3 haben im Einsatzstab jene Verantwortung, die Ergebnisse des Führungsverfahrens zusammenzufassen, grafisch an Hand der Karte darstellen zu lassen, Anträge (z.B. auf Erlassung von Platzverboten gem. § 36 SPG, auf Erlassung besonderer vorbereitender Verkehrsmaßnahmen gem. § 44a StVO²⁷) vorzubereiten, das Gerüst für den Behördenauftrag zu formulieren und dem Führungsstab Alternativen zur Entscheidung vorzutragen.

Auf Grundlage des Behördenauftrages (der, dem Prinzip der Auftragstaktik folgend, vor allem einen Rahmen vorgeben sollte) sind die Einsatzbefehle der unterschiedlichen Organisationseinheiten zu verfassen. Die Erarbeitung des Behördenauftrages sollte daher im Detail durch den Einsatzstab nach den Rahmenvorgaben des Führungsstabes erfolgen. Die Approbation des Behördenauftrages hat in weiterer Folge durch den Leiter des Führungsstabes nach einem "Lagevortrag zur Entscheidung" (LVE) zu erfolgen. Der Führungsstab hat – seinen Aufgaben entsprechend – vor allem die strategischen Herausforderungen bei der Bewältigung dieser Lage zu erkennen und zu bewältigen. Die Vorgabe der Rahmenbedingungen an den Einsatzkommandanten sollte daher

ausreichend sein und ist anzustreben. Eine gemeinsame Pressearbeit zeigt zudem "nach außen hin" den ganzheitlichen Ansatz der Lagebewältigung. Ihr ist besonderes Augenmerk zuzumessen. Grundlagen und Leitlinien sind im Führungsstab mit sachkundiger Unterstützung des Stabsbereiches 5 im Einsatzstab und unter Einbeziehung der erforderlichen Experten der involvierten Organisationen zu entwickeln.

Die Einsatzführung aus integrierten Stäben lässt die Entwicklung der jeweiligen speziellen Führungsorganisation der involvierten Organisationen unberührt ("Dominoeffekt").

So wird das jeweilige Land in Vollziehung seiner Aufgaben auf dem Gebiet des Krisenmanagements und Katastrophenschutzes den dafür vorgesehenen Stab ebenfalls aktivieren, wie auch das Militärkommando eine spezielle Stabsorganisation einrichten wird. Diese Stäbe nehmen jene Aufgaben wahr, die organisationsspezifisch abzuarbeiten sind, bzw. haben vor allem die Funktion, Ressourcen für die gemeinsame Einsatzführung bereitzustellen. Entscheidungen über die Gesamtführung des Einsatzes haben aber – basierend auf der beurteilten Rechtslage und unter Berücksichtigung der dargestellten Ausführungen – innerhalb der BAO der Sicherheitsbehörden zu erfolgen.

EINSATZABSCHNITTE

Der Einsatzkommandant hat entsprechende Einsatzabschnitte zu bilden. Zur Bewältigung der dargestellten Ausgangslage werden dies im Erstansatz vor allem die Einsatzabschnitte Objektschutz (bzw. je nach geografischen Gegebenheiten auch Kraftwerksbereiche), Verkehr, Zentrale GSOD²⁸-Reserven, Spezialkräfte (GKO²⁹,

SKO³⁰) und Logistik sein. Die Einsatzabschnitte (außer Logistik, dessen Führung in der Detailarbeit über den Stabsbereich 4 erfolgt) werden grundsätzlich über den Stabsbereich 3 im Einsatzstab geführt. Sollte es in weiterer Folge tatsächlich zu Anschlägen oder anderen Vorfällen vor einem Schutzobjekt kommen, werden durch den Leiter des jeweiligen Einsatzabschnittes Objektschutz je nach Lageentwicklung weitere Unterabschnitte zu bilden sein. Diese Unterabschnitte können (unter Zugrundelegung z.B. einer Geiselnahme in einem Kraftwerk) in Tatort (äußere bzw. innere Absperrung, Erkundung, Aufklärung, Zugriff), Tatortarbeit (einschließlich Ermittlungen), Observation, Verhandlungsgruppe (einschließlich psychologische Betreuung), Versorgung (Arzt, Verpflegung, Transport) und Medien (Betreuung vor Ort) gegliedert sein.

EXKURS – AKTIVIERUNG DES FÜHRUNGSSTABES BM.I

Der Führungsstab des BM.I ist einzurichten, wenn eine BM.I relevante Sonderlage vorliegt, insbesondere wenn mehrere Bundesländer betroffen sind bzw. das nationale Gebiet überschritten wird oder sonstige Umstände vorliegen, die seine Einrichtung notwendig erscheinen lassen.³¹ Die Leitung des Führungsstabes obliegt grundsätzlich dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit oder einem von ihm bestimmten Vertreter.³² Die Voraussetzungen zur Aktivierung des Führungsstabes werden durch die dargestellte Ausgangslage wohl erfüllt, der Führungsstab des BM.I wird daher entsprechend eingerichtet werden. Im Führungsstab werden ebenfalls die Stabsbereiche S1-S6 besetzt.³³ Die Aktivierung des im Regelwerk dargestellten "Guest-Desk"³⁴ stellt sicher, dass die dargestellten Verantwortungsträger in entsprechender Weise in den grundsätzli-

chen Entscheidungsprozess im Führungsstab einbezogen werden.³⁵ Damit ist die, auch im Führungsstab des BM.I anzustrebende, "integrierte Führung" gewährleistet.³⁶ Die Einrichtung eines Einsatzstabes ist nicht vorgesehen.

***Diese Vorgangsweise
entspricht jedenfalls dem
Grundsatz, dass dem BM.I als
Zentralstelle in erster Linie
strategische Entscheidungen
zukommen und die
Einsatzführung durch die
BAO der Sicherheitsbehörden
wahrzunehmen ist.***

Dabei ist danach zu trachten, im Sinne des Prinzips "Führen durch Auftrag" soviel Verantwortung als möglich an die nachgeordneten Sicherheitsbehörden, die den Einsatz in ihrem Bundesgebiet führen, zu delegieren. Maßgebliche Funktionen des Führungsstabes des BM.I bei der Bewältigung einer solchen Lage sind dabei u.a. die Festlegung der generellen Presselinie, die Sicherstellung des aktuellen nationalen und internationalen Lagebildes, die grundsätzlichen Rahmenvorgaben und Ressourcenbereitstellung zur österreichweiten Einsatzführung, die Information der politischen Verantwortungsträger auf Bundesebene sowie die Verbindung zu den anderen involvierten Ministerien. Im Anlassfall ist auch das staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement einzuberufen.³⁷

Entscheidend für eine effiziente Lagebewältigung ist die Sicherstellung einer möglichst eindeutigen Aufgabenabgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Führungsstab des BM.I, den nachgeordneten Sicherheitsbehörden und – falls aktiviert – dem Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagement.³⁸

1.3. AM BEISPIEL DER FUSSBALL-EM 2008

1.3.1. AUSGANGSLAGE

In der Zeit vom 07. Juni bis zum 29. Juni 2008 findet in Österreich und der Schweiz die Fußball-Europameisterschaft statt. Von den 16 Bewerbspielen in Österreich werden sieben in Wien und je drei in Salzburg, Klagenfurt und Innsbruck ausgetragen. Nach Angaben der Veranstalter wird mit einer Gesamtauslastung von mindestens 90% gerechnet, das bedeutet eine Zuseheranzahl von mindestens 550.000 Personen (davon ca. 350.000 Touristen mit ca. 800.000 Nächtigungen).³⁹ Auf Grund der Erfahrung bei der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland ist davon auszugehen, dass als Schwerpunkte für die polizeiliche Aufgabenerfüllung nicht nur die Stadien, sondern auch die "Public Viewing"-Bereiche anzusehen sind. Darüber hinaus ergeben sich durch die Trainingsplätze – zum Teil in anderen Bundesländern – ebenfalls Schwerpunkte polizeilicher Aufgabenerfüllung.

Im Endbericht des Projektteams EURO 2008 vom Mai 2005 sind die grundsätzlichen Richtlinien für die polizeiliche Einsatzführung dargestellt. Demnach haben die Landespolizeikommanden (LPK) sowie die Stadt- und Bezirkspolizeikommanden (SPK, BPK) die Aufgaben in ihrem Wirkungsbereich (Stadion, Fanparks, Infowalls, sonstige Großveranstaltungen) grundsätzlich mit eigenen Kräften zu besorgen. Sollte mit eigenen Kräften nicht das Auslangen gefunden werden, so sind den Kommanden Exekutivkräfte der GSOD-Bundeseinheit als Unterstützung zuzuteilen.⁴⁰

1.3.2. BESONDERE AUFBAUORGANISATION

Die Bewältigung des Einsatzes soll nach dem Endbericht innerhalb einer BAO er-

folgen, welche die Führungsorganisation auf drei Ebenen regelt.

EBENE 1: BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES

Die erste Ebene umfasst den Führungsstab BM.I, dem eine "Supportstelle Führungsstab BM.I" beigegeben ist. Der Supportstelle angeschlossen ist das Police Information Coordination Centre (PICC), das als Lagezentrum fungiert.⁴¹ Dem Führungsstab (unter Leitung des Generaldirektors für die öffentliche Sicherheit) gehören der Leiter der Koordination der Supportstelle sowie die Führungskräfte (oder deren Vertreter) der Sektionen I, III und IV, des .BVT, des .BK, die in der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit eingerichteten Bereichsstellvertreter sowie externe und interne Experten nach Erfordernis an.⁴²

Die im Endbericht dem Führungsstab zugewiesenen Aufgaben entsprechen grosso modo jenem eines Führungsstabes (z.B. Informationspflicht gegenüber den politischen Verantwortungsträgern, Koordination mit der UEFA, grundlegende Einsatzvorgaben, Prioritätensetzungen, Entscheidungsvorbehalte (Waffengebrauch, Luftraumüberwachung), Einberufung des Krisenstabes, § 14 SPG, etc.).⁴³ Die mit dem Endbericht eingerichtete weitere Führungsstruktur unterscheidet sich von der durch das Regelwerk für Stabsarbeit des Einsatz- und Krisenkoordinationscenters (EKC)⁴⁴ vorgegebenen BAO. Die dort vorgesehenen Stabsfunktionen S1-S6 werden als solche nicht abgebildet, sondern funktionell durch die in der Supportstelle wahrzunehmenden Einsatzabschnitte ersetzt. Von der Supportstelle sind – bis auf den Stabsbereich 2 – sämtliche Aufgabenbereiche wahrzunehmen, die normalerweise in den Stabsbereichen S1-S6 zu erledigen sind (Einsatz, Verkehr, Grenze, Kriminalpolizei, Staatsschutz, Krisen- und Katas-

trophenschutz, Personal, Logistik IT, Presse, Rechtsangelegenheiten, Koordination Länder und Ministerien, Koordination Turnierdirektion).

Im Ergebnis kann die Supportstelle daher funktionell als "ministerieller Einsatzstab" bezeichnet werden, der dem Führungsstab BM.I alle im Zusammenhang mit der EM 2008 eingegangenen Informationen übermittelt sowie erforderliche Anträge zur Entscheidungsfindung aufbereitet und vorlegt.

Die Aufgaben des Stabsbereiches 2 werden funktionell durch das PICC wahrgenommen, das der Supportstelle angegliedert ist.

Dessen Kernaufgabe ist das Sammeln, Sichten, Bewerten, die Weitergabe und Steuerung aller EM-relevanten Informationen aus dem In- und Ausland. Die Weitergabe dieser Informationen erfolgt durch Erstellung eines täglichen Lageberichtes in Zusammenarbeit mit den in Österreich akkreditierten Delegationen der Nationalen Fußball-Informationstellen (NFIS).⁴⁵ In der Vorbereitung und im Einsatz ist daher besonders die Schnittstelle Supportstelle-EKC zu berücksichtigen. Diese Schnittstelle wird dann von Bedeutung sein, wenn im Falle einer Sonderlage (z.B. eines Terroranschlages), die sich zwar im Zusammenhang mit der EM entwickelt, deren Bewältigung aber dem im EKC eingerichteten Führungsstab des BM.I zukommt (und nicht der Supportstelle, die unmittelbar für die EM eingerichtet ist), die Zuständigkeiten übertragen werden. Dem ablauforganisatorischen Grundsatz "Eingliedern vor Umgliedern" wird auch hier zu folgen sein – die mit der Lagebewältigung dieser Sonderlage im Erstantatz befassten Bediensteten der Supportstelle

werden in den Führungsstab des BM.I eingliedern, deren Funktion in der Supportstelle durch frische Kräfte zu ersetzen sein. Der Austausch von Verbindungsorganen (EKC-Supportstelle-PICC) zur Vermeidung von Kommunikationsunschärfen wird jedenfalls erforderlich.

EBENEN 2 UND 3: SICHERHEITSDIREKTIONEN, LANDESPOLIZEIKOMMANDEN, BEZIRKSVERWALTUNGSBEHÖRDEN, STADT- UND BEZIRKSPOLIZEIKOMMANDEN

Im Endbericht werden im Wesentlichen die aus der bestehenden Erlasslage⁴⁶ übernommenen Strukturen der Führungs- und Einsatzstäbe dargestellt.⁴⁷ Der eindeutige Schwerpunkt bei der Aufgabenzuordnung liegt nach diesem Bericht bei der als dritte Führungs- und Einsatzebene bezeichneten Sicherheitsbehörden I. Instanz und den eingerichteten Einsatzstäben in den Bezirks- und Stadtpolizeikommanden.

Legen wir den dargestellten Ausführungen folgende Lage zugrunde:

1.3.3. AUSGANGSLAGE

Bei der Anreise zu einem Spielstandort – etwa fünf Stunden vor Spielbeginn – randalieren Fußballfans in einem Zug der Österreichischen Bundesbahnen. Der Zug befindet sich außerhalb des örtlichen Zuständigkeitsbereiches der für die Veranstaltung des Fußballspieles zuständigen Sicherheitsbehörde I. Instanz. Diese Fans beschädigen Waggons und ziehen die Notbremse, sodass der Zug auf offener Strecke anhalten muss. Zur selben Zeit kommt es im Stadionbereich zum Verkauf gefälschter Karten und in der Innenstadt des Spielstandortes zu Ausschreitungen alkoholisierten Fangruppen. Zusätzlich werden in verschiedenen – abermals außerhalb der örtlichen Zuständigkeit dieser Behörde befindlichen "Public Viewing"-Bereiche Fans der Kategorie C in größeren Gruppen

wahrgenommen. Auf einer Zufahrtsstraße zum Spielstandort – ebenfalls außerhalb des Bereiches der für die Abwicklung des Spieles örtlich zuständigen Behörde I. Instanz – kommt es zudem zu einem folgenschweren Verkehrsunfall, bei dem radioaktives Material austritt.

1.3.4. BEWERTUNG

Im Bereich des Spielstandortes Salzburg ist die unmittelbare Spielstätte im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Bezirkshauptmannschaft Salzburg Umgebung gelegen, während die meisten Fanaktivitäten wohl in der Stadt Salzburg, also im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeidirektion Salzburg, zu erwarten sind. Darüber hinaus ist die Grenze zu Deutschland zu berücksichtigen. In Klagenfurt und Innsbruck liegt der Spielstandort zwar im Behördenbereich der Bundespolizeidirektionen Innsbruck und Klagenfurt, doch ist in den jeweiligen Umgebungen (Zuständigkeitsbereiche der umliegenden Bezirkshauptmannschaften) mit größeren Fanaktivitäten – aber auch mit, aus der Grenznähe resultierenden, Herausforderungen – zu rechnen. In Wien sind Spielstätte und zu erwartende Fanaktivitäten in einer sachlich und örtlich zuständigen Behörde zusammengefasst.

Die Einrichtung und Zusammensetzung von Führungs- und Einsatzstäben auf regionaler und lokaler Ebene wird von den örtlichen Gegebenheiten abhängen, sollte jedoch in den Grundsätzen österreichweit einheitlich geregelt sein.⁴⁸ Im Hinblick auf die Verfügbarkeit des entsprechenden Personals (vor allem im Bereich der Bediensteten des rechtskundigen Dienstes, der Offiziere und dienstführenden Beamten) für die Besetzung der Stäbe (vor allem im Bereich der dritten Ebene) scheint eine größtmögliche Ressourcenoptimierung angezeigt.

1.3.5. FOLGERUNGEN

Zur Bewältigung dieser Lage sind grundsätzlich zwei Varianten einer Führungsorganisation vorstellbar:

VARIANTE 1

Der dieser Lage zugrunde liegende Einsatz kann – bei Belassung der unmittelbaren Bewältigung der Fußballveranstaltungen und der damit im Zusammenhang stehenden Vorfälle im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Sicherheitsbehörde I. Instanz des Spielstandortes – aus einem ganzheitlichen Ansatz heraus mit Schwergewicht auf der Landesebene abgearbeitet werden. Dazu kommt, dass auch die Spielstätten unterschiedliche Voraussetzungen aufweisen.⁴⁹

FÜHRUNGSSTAB

(SICHERHEITSDIREKTION)

Dem Führungsstab obliegt die behördliche Einsatzleitung bei bezirks- und stadtübergreifenden Einsätzen. Dem Führungsstab gehören an: Leiter des Führungsstabes (Sicherheitsdirektor), Landespolizeikommandant, Leiter LVT, Leiter Abteilungen I und II, Vertreter des Landes (für den Bereich Krisen- und Katastrophenschutzmanagement), Pressesprecher, Vertreter der UEFA-Turnierdirektion. Auch ein Vertreter der privaten Sicherheitsunternehmen und der Militärkommandant (bzw. ein entscheidungsbefugter Vertreter) des jeweiligen Landes sollten im Führungsstab vertreten sein.

Ebenso kann es sinnvoll sein, einen hochrangigen Polizeiführer eines Nachbarstaates (Deutschland, Italien) in den Führungsstab zu integrieren.

Darüber hinaus ist es aus Gründen der Ressourcenoptimierung und der Einfach-

heit der Kommunikation zielführend, den Leiter der für den Spielstandort zuständigen Sicherheitsbehörde I. Instanz – unbeschadet seiner sachlichen Zuständigkeit als Behördenleiter I. Instanz – in den Führungsstab der Sicherheitsdirektion zu inkorporieren. Er nimmt – örtlich im Führungsstab – seine Aufgaben als Behördenleiter I. Instanz wahr und ist unmittelbar in der Lage, mit dem Sicherheitsdirektor jene Maßnahmen abzustimmen, die zusätzlich bei einer behördenübergreifenden Lage erforderlich werden können.

An der Spielstätte selbst sollte ein Behördenvertreter die anfallenden Aufgaben (vor allem Wahrnehmung der sicherheits- und veranstaltungsbehördlichen Agenden, etc.) im Zusammenwirken mit dem Einsatzkommandanten des Wachkörpers übernehmen können. Behördliche Maßnahmen und ganzheitliche Herausforderungen können dadurch ohne Reibungsverluste im direkten Wege mit den Einsatzkommandanten des Wachkörpers (Leiter des Einsatzstabes auf Ebene LPK, Leiter des Einsatzabschnittes Spielstätte auf Ebene SPG/BPK) vereinbart und umgesetzt werden. Der Führungsstab in seiner gesamten Zusammensetzung muss nicht schichtfähig sein, sollte während der Spiele bzw. unmittelbar davor allerdings vollständig verfügbar sein.

EINSATZSTAB (LANDESPOLIZEIKOMMANDO)

Dem Einsatzkommandanten (Leiter des Einsatzstabes des Bundeslandes) obliegt die Einsatzführung innerhalb des Bundeslandes. Diese Einsatzführung wird sich im Wesentlichen damit befassen, im Falle von bezirks- und stadtübergreifenden Einsätzen jene Maßnahmen anzuordnen, die zu deren Bewältigung erforderlich sind (zur rechtlichen Einordnung siehe Punkt 1.3.4.). Im Einsatzstab sind die Stabsbereiche S1-S6 einzurichten. Eine Zusam-

menfassung dieser Stabsbereiche (ausgenommen S2 und S3) aus Gründen der Personalressourcen ist anzustreben (Bereiche S1/S5, S4/S6), wobei jeder Stabsbereich von einem Offizier geführt werden sollte.

Der Stabsbereich 3 ist aus Vertretern der Bereiche Einsatz, Kriminaldienst und Verkehrsdienst zu stellen, der jeweilige Leiter durch den Einsatzkommandanten zu bestimmen. Im Stabsbereich 3 sollte zudem auch ein entscheidungsbefugter Vertreter des Landes (Krisenmanagement und Katastrophenschutz), des Bundesheeres (Offizier mit S3-Qualifikation) und der privaten Sicherheitsunternehmen integriert werden ("integrierte Einsatzführung", vgl. auch diesbezüglich die Ausführungen zu Punkt 1.2.3., Vorteil integrierter Stäbe). Der Einsatzstab im Bereich des Landes sollte grundsätzlich schichtfähig sein.

Weitere Einsatzabschnitte – den regionalen exekutiven Führungsaufgaben eines Einsatzstabes im LPK-Bereich entsprechend – sind zu bilden. Demonstrativ können folgende Einsatzabschnitte in Betracht kommen: Verkehr, Zentrale GSOD-Reserven, EKO Cobra, Spezialkräfte (Gefahrstoffkundige Organe, Sachkundige Organe im Erkennen von sprengstoffgefährlichen Gegenständen), Logistik, Pressebetreuung.

EINSATZSTAB SPIELSTÄTTE ALS EINSATZABSCHNITT DER BAO AUF LANDESEBENE

Dem Einsatzabschnitt Spielstätte obliegt die unmittelbare Einsatzführung im Rahmen der grundsätzlichen örtlichen Zuständigkeit nach den Bestimmungen des SPG. Im Wesentlichen wird der Stadt-/Bezirkspolizeikommandant des Spielstandortes als Leiter dieses Einsatzabschnittes agieren. Er verfügt über das erforderliche Unterstützungspersonal und stellt die Schichtfähigkeit – auch durch Zuweisung von Kräften aus dem LPK – sicher.

Demonstrativ können folgende Unterabschnitte eingerichtet werden: Stadion, Stadt, Flugplatz, Bahnhof, Verkehr, Kriminaldienst, Reserven, Szenekundige Beamte, Anhaltezentrum, Logistik (Führungs- und Einsatzmittel, Transport, Versorgung, IT). Im Bedarfsfall sind zusätzliche Kräfte vom Einsatzstab des Landespolizeikommandos anzufordern (z.B. GSOD-Reserven). Behördliche Maßnahmen sind direkt mit dem vor Ort befindlichen Behördenvertreter, der seinerseits den Kontakt zu dem im Führungsstab der Sicherheitsdirektion befindlichen, zuständigen Behördenleiter I. Instanz aufrechterhält, zu vereinbaren.

AUFGABENVERTEILUNG ZWISCHEN FÜHRUNGS- UND EINSATZSTAB

Zur grundsätzlichen Aufgabenverteilung zwischen Führungs- und Einsatzstab wird auf die Ausführungen zu den Punkten 2.3.1. und 2.3.2.⁵⁰ hingewiesen. Der Behördenauftrag ist im Vorfeld zwischen den jeweiligen Ebenen (SID – Behörden I. Instanz und SID – LPK, sowie in weiterer Folge Behörden I. Instanz – SPK/BPK) abzustimmen und sollte eine möglichst umfassende Delegation der Verantwortung beinhalten. Die Delegation der Verantwortung an die einsatzführende Ebene entspricht dem Grundsatz "Führen durch Auftrag" (Auftragstaktik). Inhaltlich sollte der Behördenauftrag vor allem die grundlegenden Vorgaben des Behördenleiters für die Einsatzführung, die Beurteilung der Rechtslage (einschließlich der Vorgaben des BM.I), die Richtlinien für die Pressearbeit bzw. Pressebetreuung, die Entscheidungsvorbehalte des Leiters der Sicherheitsbehörde sowie allfällige Vorlagepflichten von Berichten beinhalten. Darüber hinaus soll durch den Behördenauftrag die einheitliche Führung des Wachkörpers bei der Bewältigung von Einsät-

zen, die über den örtlichen Wirkungsbereich einer Sicherheitsbehörde hinausgehen, sichergestellt werden.

RECHTLICHE EINORDNUNG

Die Führung bezirksübergreifender Einsätze durch den Einsatzkommandanten (Leiter des Einsatzstabes) des Landespolizeikommandos ist im Hinblick auf den Grundsatz "Einheit der Führung" und unter Berücksichtigung der dargestellten Lage zweifellos anzustreben.

***Die rechtliche Einordnung
dieser taktisch sinnvollen
Führungsorganisation ist
komplex und entsprechend
zu beurteilen.***

Ergibt sich aus dieser Beurteilung die Übernahme der gesamten Fußballveranstaltung durch den Sicherheitsdirektor als "eine Amtshandlung" gem. § 14 Abs. 1 SPG, ist auch die weitere taktische Einsatzführung durch den Einsatzkommandanten des LPK möglich. Die in den Einsatzabschnitten tätigen Bediensteten werden gem. § 39 Abs. 2 BDG dem Landespolizeikommando dienstzugehört und agieren für den Sicherheitsdirektor als Sicherheitsbehörde. Ergibt sich jedoch aus der Beurteilung, dass eine Übernahme dieser – grundsätzlich jeweils für sich stehenden – Amtshandlungen gem. § 14 Abs. 1 leg cit durch den Sicherheitsdirektor nicht angezeigt ist (was in der Regel der Fall sein wird), ist die einheitliche operative Führung⁵¹ durch den Einsatzkommandanten (Leiter des Einsatzstabes) auf LPK-Ebene im Lichte der Ausführungen zu Punkt 1.2.3., Besondere Aufbauorganisation, grundsätzlich nicht möglich⁵².

Folgende Konstruktion könnte diese einheitliche Führung aber trotzdem sicherstellen: Die entscheidende Rolle zur Sicherstellung der einheitlichen Führung

durch den Einsatzkommandanten (Leiter des Einsatzstabes) des LPK kommt dem Sicherheitsdirektor als behördlichem Einsatzleiter und Leiter des Führungsstabes zu. Bei Lagen, bei denen eine einheitliche operative Führung durch den Einsatzkommandanten (Leiter des Einsatzstabes) des LPK angezeigt ist, ist durch den behördlichen Einsatzleiter sicherzustellen, dass die jeweils örtlich zuständigen Leiter der Sicherheitsbehörden I. Instanz (die, wenn sie nicht direkt von der EM 2008 betroffen sind, üblicherweise keine Funktion in der BAO haben) diese einheitliche Führung unterstützen bzw. aktiv an ihr mitwirken. Diese Mitwirkung kann einerseits in der Form erfolgen, dass ein Zugriff auf die im Regelbetrieb unterstellten Kräfte und die Erteilung allfälliger fachlicher Aufträge an den jeweils unterstellten Bezirkspolizeikommandanten gem. §§ 9, 10 SPG nur nach vorheriger Rücksprache mit dem Leiter des Führungsstabes der Sicherheitsdirektion erfolgen sollte.

Eine weitere Möglichkeit – und mit mE rechtlich einwandfreie Variante – ist die Aufnahme der möglichen involvierten Behördenleiter I. Instanz im Rahmen ihrer Funktion in den Führungsstab, zumindest aber die Sicherstellung von deren Erreichbarkeit.

Aus dem Verhältnis Behördenleiter I. Instanz im Führungsstab der SID zum Einsatzkommandanten (Leiter des Einsatzstabes auf LPK-Ebene) lässt sich die direkte Kommunikations- und Weiskette bis zum Einsatzabschnitt erschließen. Der Einsatz des Behördenleiters I. Instanz vor Ort (z.B. im Stadion) gewährleistet zusätzlich die sachliche Zuständigkeit der Sicherheitsbehörde I. Instanz.

Diese Vorgangsweise gewährleistet im Innenverhältnis, dass der Einsatzkommandant des Wachkörpers auf Landesebene flexibel und effizient Kräfte verschieben, Schwerpunkte bilden und Prioritäten setzen kann. Damit wird die sachliche und örtliche Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde I. Instanz gewährleistet. Im Idealfall ist diese Vorgangsweise schon im allgemeinen Behördenauftrag des Sicherheitsdirektors an die Leiter der Sicherheitsbehörden I. Instanz determiniert.

VARIANTE 2

Eine zweite Variante zur Abarbeitung dieses Einsatzes ist die schwerpunktmäßige Einrichtung der behördlichen Einsatzleitung und taktischen Einsatzführung bei der, vom Spielgeschehen am stärksten betroffenen, Sicherheitsbehörde I. Instanz. Die unter Punkt 1.3.5. (Führungsstab, Sicherheitsdirektion) dargestellte fachliche Zusammensetzung des Führungsstabes ist folgerichtig bei dieser Behörde sicherzustellen. Auch der Einsatzstab ist bei jenem Bezirks- oder Stadtpolizeikommando einzurichten, dass dieser Behörde unterstellt ist. Diesem Bezirks- oder Stadtpolizeikommando sind durch Zuteilung gem. § 39 BDG jene Kräfte (vgl. Punkt 1.3.5., Einsatzstab, Landespolizeikommando) zuzuteilen, die zur Abarbeitung des Einsatzes erforderlich sind. Bei bezirks- oder stadtübergreifenden Einsätzen haben sich die jeweiligen Behördenleiter I. Instanz zu koordinieren.⁵³ Im Bereich der Sicherheitsdirektion ist lediglich ein Koordinationsstab einzurichten, dem Funktionsträger der Behörde und des Wachkörpers angehören und der jene Agenden zu beurteilen hat, die durch die I. Instanz nicht im eigenen Bereich abgearbeitet werden können. Bei zwei oder mehr involvierten Behördenbereichen ist die Zuständigkeit daher zwischen den betroffenen Behördenleitern

(die sinnvollerweise auch in den Führungsstab der schwerpunktmäßig führenden Behörde I. Instanz aufzunehmen sind) einvernehmlich zu klären.

Die taktische Führung dieser im Zusammenhang mit der dargestellten Lage zu bewältigenden Aufgaben kommt dann dem jeweils örtlich zuständigen Bezirks- bzw. Stadtpolizeikommando zu.

Allfällig erforderliche zusätzliche Kräftezuweisungen sind über den Koordinationsstab des Bundeslandes anzufordern und dem jeweiligen Kommando gem. § 39 BDG zuzuteilen.

In dieser Variante werden durch den – den Einsatz führenden – Behördenleiter I. Instanz sämtliche Rechtsbereiche in einer Funktion abgedeckt, die bei möglichen Lagen entstehen können. Der Behördenleiter wird als Sicherheitsbehörde und als Katastrophenschutzbehörde tätig und ist zudem in Angelegenheiten des Straßenverkehrs zuständig. Die Abarbeitung der Lage erfolgt in diesem Fall innerhalb des Zuständigkeitsbereiches der Sicherheitsbehörde I. Instanz. Eine BAO im eigentlichen Sinne (Führungs- und Einsatzstab) sollte daher nur in dieser Behörde eingerichtet werden. Die Abarbeitung der im Zusammenhang mit der Gesamtlage zu führenden Einsätze erfolgt im Wege der Linienorganisation nach Koordination der Behördenleiter I. Instanz.

1.3.6. ERGEBNIS

Im Ergebnis sind beide Varianten möglich und haben jede für sich Vor- und Nachteile. Der Vorteil von Variante 1 ist die Zusammenfassung der Behörden- und Einsatzkomponenten in einem ganzheitlichen Ansatz auf Landesebene in einer einheitli-

chen BAO nach dem Grundsatz "Einheit der Führung". Personalressourcen und Kommunikationsunschärfen werden auf Grund der Stabsstruktur auf ein Minimum reduziert. Der Vorteil von Variante 2 ist die sämtliche Kompetenzbereiche umfassende Zuständigkeit des Behördenleiters I. Instanz, die eine Konstruktion zur Ermöglichung der fachlichen Führung durch den Einsatzkommandanten des Landespolizeikommandos – wie unter Punkt 1.3.5. (rechtliche Einordnung) dargestellt – entbehrlich macht. Nachteilig wirkt sich aus, dass bei Führung des Einsatzes durch die schwerpunktmäßig betroffene Sicherheitsbehörde I. Instanz die durch diese Behörde wahrzunehmende Koordination aller involvierten Behörden I. Instanz bei einer komplexen Lage mE nicht ausreichend gewährleistet ist.

2. ZUSAMMENFASSUNG

Komplexe Lagen erfordern ganzheitliches Denken und Handeln aller Ebenen. Die dabei zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten decken sich dabei nicht immer mit den aus taktischer Sicht jedenfalls anzustrebenden Führungsgrundsätzen. Ziel der Einsatzführung muss es jedoch sein, eine bestmögliche Kombination beider Anforderungen zu erreichen. Führung in komplexen Lagen für integrierte Stäbe erfordert ein gemeinsames Verständnis für die Prinzipien der Ablauforganisation in der Entscheidungsfindung. Dabei geht es nicht um die Bewältigung von aktuellen Einzelereignissen durch Einzelentscheidungen, sondern vielmehr um eine strukturierte Planung in einer der Lage angemessenen und vorausschauenden Weise. Methoden dazu bzw. der Wille, sich zu einem strukturierten methodischen Ansatz zu bekennen, sind jedenfalls entscheidend für den Erfolg. Soziale Kompetenz, fachliches Wissen, Entscheidungsfreude, vor allem aber gegenseitiges Vertrauen der je-

weiligen Verantwortungsträger sind dabei ein weiterer maßgeblicher Faktor. Die Führungsentscheidung in komplexen Lagen muss zwingend auf einer soliden methodischen Basis erfolgen. Die Komplexität der Lage erfordert ein System der Informationsverarbeitung und liefert die Grundlagen zur verantwortlichen Entscheidung. Die vornehmste Aufgabe einer Führungskraft in einer komplexen Lage ist

daher nicht nur der Mut zur Entscheidung, sondern vorrangig die Fähigkeit, sich einer optimierten Organisation zur Führung zu bedienen. Die Koordinierung mit allen anderen am Einsatz beteiligten Organisationen erfordert dabei eine Zusammenführung der Planung und Führung an jeweils einer Stelle und vermeidet damit eine Vielzahl von anfordernden Stellen und Informationsträgern.

¹ Die gegenständliche Lage wird in vertiefter Form an der Sicherheitsakademie (Fortbildungsveranstaltung im Seminar-katalog sowie in der Offiziersausbildung) und der Landesverteidigungsakademie (Lehrgänge zur höheren Offiziersfortbildung) – jeweils unter Einbindung weiterer involvierter Organisationen (Länder, Energieversorgungsunternehmen, etc.) – in Form eines Lehrplanspiels durchgeführt.

² Dem Auslösen dieser Sonderlage werden im Anlassfall einer solchen Bedrohung intensive Vorgespräche mit dem Bundesministerium für Inneres, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, vorangehen. Im dargestellten Beispiel gehen wir davon aus, dass – grundsätzlich – vorerst ein Bundesland betroffen ist und diese Gespräche stattgefunden haben. Von einer zusätzlichen Aktivierung des Führungsstabes im BM.I ist auszugehen.

³ Strafprozessordnung 1975, BGBl Nr. 631/1975 idGF, in weiterer Folge idF Strafprozessreformgesetz BGBl I 2004/19, (StPO 2008).

⁴ Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung von Katastrophen, Großschadensereignissen sowie die Einrichtung eines Krisenmanagements, LGBl Nr. 60/2003.

⁵ § 1 Abs. 1 leg cit: Als Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist jedes bereits ein-

getretene oder noch bevorstehende Ereignis zu verstehen, das durch elementare, technische oder sonstige Auswirkungen geeignet ist, in ungewöhnlichem Ausmaß Personen- oder Sachschäden zu bewirken und das mit örtlichen Einsatzkräften nicht bewältigt werden kann.

⁶ § 12 Abs. 1 leg cit: Die Gemeinde hat organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um bei Bedarf ein den jeweiligen Anforderungen entsprechendes Krisenmanagement einrichten zu können. § 12 Abs. 2 leg cit: Die Leitung sowie die Entscheidung über die Einberufung und Zusammensetzung des Krisenmanagements obliegt dem Bürgermeister.

⁷ § 14 leg cit: die Einsatzleitung vor Ort obliegt dem Einsatzleiter im Sinne des Wiener Feuerwehrgesetzes in der jeweiligen Fassung. In medizinischer Hinsicht obliegt die Einsatzleitung vor Ort dem leitenden Notarzt des städtischen Rettungsdienstes.

⁸ Wehrgesetz 2001, BGBl I Nr. 146/2001, idGF.

⁹ § 2 Abs. 1 lit b leg cit: Dem Bundesheer obliegen über den Bereich der militärischen Landesverteidigung hinaus auch der Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit und der demokratischen Freiheiten der Einwohner sowie die Aufrechterhaltung

der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt. § 2 Abs. 1 lit c leg cit: Dem Bundesheer obliegen die Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfanges.

¹⁰ § 2 Abs. 1 zweiter Satz leg cit: Die Aufgaben nach den lit b und c (Assistenzeinsätze) sind, sofern hierfür nicht ein selbständiges militärisches Einschreiten zulässig ist, nur insoweit wahrzunehmen, als die gesetzmäßige zivile Gewalt die Mitwirkung des Bundesheeres in Anspruch nimmt. § 2 Abs. 5 leg cit: Zur Heranziehung des Bundesheeres zu Assistenzeinsätzen sind alle Behörden und Organe des Bundes, der Länder und Gemeinden innerhalb ihres jeweiligen Wirkungsbereiches berechtigt, sofern sie eine ihnen zukommende Aufgabe nach Abs. 1 lit b oder c nur unter Mitwirkung des Bundesheeres erfüllen können. Ist jedoch für einen Assistenzeinsatz nach Abs. 1 lit b eine Heranziehung von mehr als 100 Soldaten erforderlich, so obliegt sie 1. der Bundesregierung oder, 2. sofern die Heranziehung zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wiedergutzumachenden, unmittelbar drohenden Schadens für die Allgemeinheit unverzüglich erforderlich ist, dem Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Landesverteidigung. Im Falle der Z 2 hat

der Bundesminister für Inneres über eine solche Heranziehung unverzüglich zu berichten. Eine Assistenzanforderung gem. § 2 Abs. 1 lit b WG hat im Sinne der einschlägigen Bestimmungen des BM.I ausschließlich im Wege der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit zu erfolgen. (Vgl. für den Objektschutz: Bundesministerium für Inneres, Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (2003). Assistenzeneinsatz des Bundesheeres zum Schutz ziviler Objekte, Dienstbehelf für die Sicherheitsbehörden. GZ 4242/1/1-II/BVT/3/03).

¹¹ Vgl. Hauer/Keplinger, Kommentar zum Sicherheitspolizeigesetz, Wien (2005). § 5, Anm. A.14.2., auch Pürstl/Zirnsack, SPG, Wien (2005). § 5. E 10.

¹² Bundesgesetz über die internationale polizeiliche Kooperation (PolKG), BGBl I Nr. 104/1997 idGF. Vgl. auch den am 01.12.2005 abgeschlossenen Staatsvertrag zwischen Deutschland und Österreich.

¹³ Vgl. Hauer/Keplinger, Kommentar zum Sicherheitspolizeigesetz, Wien (2005). § 10, insb. Anm. A.1.3, A.2.4, A.6.3. Vgl. auch Pürstl/Zirnsack, SPG, Wien (2005). § 10. Anm. 16, 17, 18. E 3, 4. Ebenso Thanner/Vogl, SPG, Wien/Graz (2005). § 10. Anm. 1-3.

¹⁴ Der Staat nimmt Hoheitsverwaltung durch Organe wahr. Staatliche Organe der Vollziehung, die mit Hoheitsgewalt betraut sind, heißen Behörden. Die hoheitliche Vollziehung erfolgt durch die Erlassung genereller und individueller Anordnungen und durch faktische Verhaltensweisen. Die individuellen, nach außen gerichteten Anordnungen der Hoheitsverwaltung erscheinen teils verfahrensgebunden (= Bescheide), teils verfahrensfrei (= Befehle). Die (monokratische) Behörde wird durch den Behördenleiter repräsentiert, der die behördlichen Aufgaben unter Zuhilfenahme des weiteren

Personals der Behörde wahrnimmt. Der Behördenleiter kann die behördliche Gewalt behördenintern an das behördliche Personal delegieren, indem er die Approbationsbefugnis zur Genehmigung von Bescheiden, die Befugnis zum Ausspruch von Befehlen und die Befugnis zum Setzen faktischer Zwangsmaßnahmen erteilt (präzise geht es um die Befugnis zur Willensbildung über den entsprechenden Akt). Die Erfordernisse der Praxis ziehen Spezialisierungen nach sich. Das führt dazu, dass manches Personal nur mit der Erlassung von Befehlen und mit der Setzung von Zwangsmaßnahmen im Außendienst betraut wird. Der Sprachgebrauch bezeichnet die behördlichen Organe, die im Außendienst Befehle erlassen und Zwang ausüben und häufig in Uniform auftreten, als Exekutivorgane (vgl. Hauer/Keplinger, Kommentar zum Sicherheitspolizeigesetz, Wien [2005]. § 5. Anm. A.2.1.3.). Die Rechtsmacht zur Erlassung von Befehlen und zur Ausübung von Zwangsgewalt ist eine Rechtsmacht der Behörde, die Exekutivorgane üben diese Befugnis lediglich für die Behörde und im Namen der Behörde aus. Die Exekutivorgane sind in diesem Sinne nicht selbst Behörde, sondern lediglich ein Hilfsorgan der Behörde (vgl. ebenda, Anm. A.2.2.1., mwN). Die Rechtsmacht der Exekutivorgane als Hilfsorgane der Behörde leitet sich von der Rechtsmacht der Behörde ab. Daraus folgt, dass die Exekutivorgane einer Behörde an die Grenzen der örtlichen, sachlichen und funktionellen Zuständigkeit der Behörde gebunden sind (vgl. ebenda, Anm. A.2.2.2., mwN). Dies führt dazu, dass das Verhalten der Exekutivorgane ihrer Behörde zugerechnet wird, dass es also im Rechtssinne ein Verhalten der Behörde ist, die dafür einzustehen hat und es in Maßnahmebeschwerdeverfahren als belangte Behörde (§ 67b Z 2 und § 67c Abs. 2 Z 2 AVG) zu vertre-

ten hat (vgl. ebenda, Anm. A.2.2.3., mwN). Vgl. auch Pürstl/Zirnsack, SPG, Wien (2005). § 10. Anm. 18, E 4. Interessant allerdings in diesem Zusammenhang auch RV 643 XXII GP, 4, wo klargestellt wird, dass das bewährte Grundmuster, wonach die fachlich zuständigen Behörden das "Was" vorgeben, und die Umsetzung, also das "Wie" beim Wachkörper selbst liegt, erhalten bleibt. Die fachliche Weisung determiniert die Ausübung der inneren Weisungsbefugnis (vgl. Thienel, G. [1986]. Die Aufgaben der Bundesgendarmarie, Wien, 43 ff).

¹⁵ Eine Sonderstellung nimmt dabei die Bundespolizeidirektion Wien mit dem Landespolizeikommando Wien ein. Ein direkter sachlicher (systematischer) Grund für diese Sonderstellung der BPD Wien (Beigebung des Wachkörpers Bundespolizei zur Bundespolizeidirektion Wien) lässt sich aus den Materialien nicht ableiten.

¹⁶ Vgl. Pürstl/Zirnsack, SPG, Wien (2005). § 5. Anm. 9.

¹⁷ Die Sicherheitsbehörden wären faktisch nicht in der Lage, ohne Wachkörper ihren Aufgaben nachzukommen. Zudem akzeptiert der VwGH auch oft faktische Unterstellungen (vgl. dazu Hauer/Keplinger, Kommentar zum Sicherheitspolizeigesetz, Wien [2005]. § 10, insb. Anm. C.34, C.38, C.39).

¹⁸ Ein Konflikt kann sich dann ergeben, wenn der jeweilige zuständige Leiter der Sicherheitsbehörde I. Instanz dem – grundsätzlich ihm unterstellten – Bezirks- oder Stadtpolizeikommandanten andere fachliche Weisungen erteilt.

¹⁹ Vgl. T. Schindler, s'net leicht! Problemkreis Dienst- und Fachaufsicht in der Sicherheitsexekutive, Sicherheit & Recht, April 2003, 20 ff. Siehe auch Pürstl/Zirnsack, SPG, Wien (2005). § 10. Anm. 1, mwN.

²⁰ Die Form, in der behördliche Aufträge ergehen sollen, lässt sich weder aus dem

Gesetz noch aus den Materialien ableiten. Das entspricht auch der Realität, weil – je nach Lage – sowohl allgemeine als auch detaillierte Aufträge in mündlicher oder schriftlicher Form möglich sind. Auch faktisch verfügt der Wachkörper in erster Linie über jene Informationen, die eine rasche Reaktion erfordern. Allein schon aus diesem Grund ist ein selbständiges Handeln, gleichsam als Ausdruck einer gewissen Organautonomie, jedenfalls angezeigt und sollte – *de lege ferenda* – auch fachliche Weisungen übergeordneter Kommanden einschließen können (vgl. auch dazu Pürstl/Zirnsack, SPG, Wien [2005]. § 10. Anm. 1.4., mwN, 51).

²¹ Die Sicherheitspolizei kann ihrem Wesen nach nicht – so wie andere Verwaltungsmaterien – in Instanzen vollzogen werden. Es bedarf daher einer Regelung, die es ermöglicht, bestimmte Angelegenheiten flexibel und je nach den Anforderungen, die sie an den Sicherheitsapparat stellt, zu erledigen. Eine ausschließliche Zuständigkeit der Behörden erster Instanz würde es erfordern, die Bezirksverwaltungsbehörden bzw. Bundespolizeidirektionen personell und materiell für die Bewältigung von Großkriminalität (z.B. Bankraub, Terrorismus) auszustatten. Darüber hinaus wäre der Einsatz von Sondereinheiten durch den BMI unmöglich. Die auch schon bisher gehandhabte Vorgangsweise, dass die übergeordnete Behörde sich eine Amtshandlung durch Weisung vorbehält, soll ausdrücklich im Gesetz vorgesehen werden. Der Angewiesene ist verpflichtet, den Vorgang aus Gründen der Transparenz der Verwaltungsführung aktenkundig zu machen (vgl. Pürstl/Zirnsack, SPG, Wien [2005]. § 14. Anm. 2).

²² Amtshandlung: wahrnehmbare behördliche Willensbildung (vgl. Hauer/Keplinger, Kommentar zum Sicherheitspolizeigesetz, Wien [2005]. § 5. Anm. A.2.2.3.).

²³ Zur Aufgabenteilung und zum Ablauf siehe Dudek, K. (2007). Die Besondere Aufbauorganisation (BAO) bei der Bewältigung komplexer Lage, Teil 1, SIAK-Journal 1/2007, Punkt 2.3.1., Führungsstab, 19.

²⁴ Nach der gegenwärtigen Vorschriftenslage obliegt die Bestimmung des Leiters des Einsatzstabes dem Leiter des Führungsstabes (vgl. Bundesministerium für Inneres [1998]. Richtlinie über die Organisation und Zusammenarbeit der Sicherheitsexekutive bei Sonderlagen [RSL]; Erlass des BMI vom 06.04.1998, GZ 19.755/14-GD/98, Punkt II. Abs. 5). Im Entwurf der Richtlinie zur Bewältigung besonderer Lagen (RbL), vom 21.07.2005, 5, soll der behördliche Einsatzleiter ein Recht zur Benennung jener Organisationseinheit haben, aus der der Leiter des Einsatzstabes kommen soll – er soll zudem auch ein Veto-Recht haben.

²⁵ Dudek, K. (2007). Die Besondere Aufbauorganisation (BAO) bei der Bewältigung komplexer Lage, Teil 1, SIAK-Journal 1/2007, 14.

²⁶ Aus diesem Grunde ist es auch verfehlt, bei dieser Lage "Verbindungsoffiziere" einzusetzen, die vielfach lediglich mit einem Funkgerät ausgestattet sind und über keinerlei Entscheidungskompetenz verfügen.

²⁷ Bundesgesetz vom 06.07.1960, BGBl 159, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden (Straßenverkehrsordnung 1960 – StVO, idgF).

²⁸ Großer Sicherheits- und Ordnungsdienst.

²⁹ Gefahrstoffkundige Organe (ABC-Abwehr).

³⁰ Sachkundige Organe im Erkennen von sprengstoffgefährlichen Gegenständen.

³¹ Vgl. Bundesministerium für Inneres (2005). Regelwerk für Stabsarbeit des Einsatz- und Krisenkoordinationscenters (EKC). GZ BMI-OA1000/0356-EKC/

2005, vom 29.12.2005. Punkt 3, Führungsstab BM.I, 10.

³² Ebenda.

³³ Ebenda. Punkt 3.2., Zusammensetzung des Führungsstabes BM.I, 11.

³⁴ Der Begriff "Guest Desk" ist nach Ansicht des Verfassers unglücklich gewählt. Er impliziert für die betroffenen Organisationen lediglich ein "dabei sein dürfen" ohne wirklich in die Entscheidungsfindung – soweit sie betroffen sind – eingebunden zu werden. Im Einsatzfall ist zur Gewährleistung einer integrierten Führung sicherzustellen, dass der "Guest-Desk" zu einer anlassbezogenen Einbindung bzw. Einbringen in den jeweiligen Stabsbereich entwickelt wird (z.B. S3-Feuerwehr).

³⁵ Ebenda.

³⁶ Eine Eingliederung in den Stabsbereich 3 wird vielfach nicht erforderlich sein, da der Führungsstab keine operativen Führungsaufgaben übernimmt (also nicht die Funktion eines Einsatzstabes hat). Im Ergebnis wird es darum gehen, die Verantwortungsträger auf Bundesebene in die strategischen Entscheidungen im Führungsstab in allgemeiner moderierter Diskussion einzubeziehen. Damit wird erreicht, dass der ganzheitliche Ansatz zur Bewältigung einer derartigen Lage auch auf Ebene des Führungsstabes BM.I erreicht wird.

³⁷ Beim Bundesministerium für Inneres ist ein Koordinations-Ausschuss für Angelegenheiten des Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements (SKKM) eingerichtet (Beschluss der Bundesregierung vom 20.01.2004). Diesem obliegt die Grundsatzplanung unter Einbeziehung aller Bundesministerien und der Länder. Im Anlassfall sind im Koordinations-Ausschuss jedenfalls das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, das Bundesministerium für Finanzen, das

Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend, das Bundesministerium für Landesverteidigung, das Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz sowie nach Bedarf die weiteren Bundesministerien, die Länder und Einsatzorganisationen vertreten. Gegebenenfalls können Vertreter des ORF und der Austria Presse Agentur beigezogen werden. Der Ausschuss wird durch das BM.I einberufen. Der Vorsitz obliegt dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit bzw. eines von ihm Beauftragten. Im Ausschuss erfolgen insbesondere der Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen und die Abstimmung der zu treffenden Maßnahmen (vgl. diesbezüglich Bundesministerium für Inneres [2003]. Neuorganisation des Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements sowie der internationalen Katastrophenhilfe [SKKM]. Vortrag an den Ministerrat. GZ 66.000/939-II/4/03).

³⁸ Vgl. Bundesministerium für Inneres, Sicherheitsakademie (2005). Abschlussbericht zur SKKM-Übung "Vorsorge 05", GZ BMI-SI1000/0089-SIAK/ZFB/2005, 5.

³⁹ Vgl. Bundesministerium für Inneres (2005). Endbericht Projektteam UEFA-EURO 2008. Kapitel 1-Allgemeiner Teil, 1-Einleitung, Mai 2005, 9, künftig Endbericht.

⁴⁰ Endbericht. Punkt 1.3. Großer Sicherheits- und Ordnungsdienst, 1.3.1. Grundsätze, 33.

⁴¹ Endbericht. Punkt 5.3. Erste Führungsebene, 62.

⁴² Endbericht. Punkt 5.3.1. Personelle Zusammensetzung – Führungsstab BM.I, 62.

⁴³ Endbericht. Punkt 5.3.2. Aufgaben.

⁴⁴ Bundesministerium für Inneres (2005). Regelwerk für Stabsarbeit des Einsatz- und Krisenkoordinationscenters (EKC). GZ BMI-OA1000/0356-EKC/2005 vom 29.12.2005.

⁴⁵ Endbericht. Punkt 5.4.2. *Police Information Coordination Centre (PICC)*.

⁴⁶ Vgl. Bundesministerium für Inneres (1998). *Richtlinie über die Organisation und Zusammenarbeit der Sicherheitsexekutive bei Sonderlagen (RSL)*. Erlass des BMI vom 06.04.1998, GZ 19.755/14-GD/98.

⁴⁷ Vgl. Endbericht. Punkte 5.5. *Zweite Führungsebene*, 5.6. *Zweite Einsatzebene*, 5.7. *Dritte Führungsebene* und 5.8. *Dritte Einsatzebene*, 66 ff.

⁴⁸ Nach dem Endbericht (Punkt 5.9. *Installation von Führungs- und Einsatzstäben*) sollen Führungs- und Einsatzstäbe kurz vor Beginn der Veranstaltung (ca. 1 Woche) eingerichtet und besetzt werden. Ab diesem Zeitpunkt wird es erforderlich sein, dass die Stäbe rund um die Uhr zusammentreten (eventuell auch mit einer Minimalzusammensetzung). Für die Führungs- und Einsatzstäbe in der dritten Ebene könnte der Umstand eintreten, dass sie nicht durchgehend eingerichtet sind. Mit Ende der Veranstaltung (möglicherweise mit einem bzw. zwei Tagen Verzögerung) können die Stäbe aufgelassen werden.

⁴⁹ Im Bereich der Bundespolizeidirektion

Wien wird es bei allfälligen Zuständigkeitsunschärfen wohl kaum zu großen Herausforderungen kommen.

⁵⁰ Dudek, K. (2007). *Die Besondere Aufbauorganisation (BAO) bei der Bewältigung komplexer Lage, Teil 1*, SIAK-Journal 1/2007, 14.

⁵¹ Unter "Führung" ist in diesem Sinne einerseits die Gewährleistung der Bereitstellung der Kräfte für die unmittelbaren Einsatzkommandanten des Wachkörpers vor Ort, aber auch eine mögliche Prioritätensetzung, Schwergewichtsbildung und damit taktische Einsatzführung auf höherer Ebene zu verstehen.

⁵² Ausgenommen davon sind jene Einsatzabschnitte, die direkt dem Einsatzkommandanten auf Landesebene zugeordnet sind.

⁵³ § 4 Abs. 1 AVG normiert, dass, wenn gemäß den in § 1 erwähnten Vorschriften die örtliche Zuständigkeit mehrerer Behörden gegeben und für diesen Fall nichts anderes bestimmt ist oder die im § 3 Z 1 und 2 angeführten Umstände die örtliche Zuständigkeit mehrerer Behörden begründen, die Behörden einvernehmlich vorzugehen haben.