



An das
Bundesministerium für Inneres
BMI-III/A/4 - Abteilung III/A/4
Herrengasse 7
1014 Wien

Sachbearbeiter/-in:
MR Mag. Martina Cerny

Geschäftszahl:
2023-0.239.867 (VA/6100/V-1)

Datum:
20. April 2023

Betr.: Ministerialentwurf eines Gesetzes über das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK-G)
Stellungnahme der Volksanwaltschaft
zu GZ 2023-0.046.027

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum Begutachtungsentwurf, mit dem eine eigene Ermittlungs- und Beschwerdestelle für u.a. Misshandlungsvorwürfe gegenüber der Polizei geschaffen werden soll, gibt die Volksanwaltschaft folgende Stellungnahme ab:

Die Volksanwaltschaft ist seit Beginn ihrer Tätigkeit im Jahr 1977 mit Beschwerden über die Polizei konfrontiert. Ein sehr kleiner Teil dieser Beschwerden betrifft auch Vorwürfe der Misshandlung bzw. erniedrigenden Behandlung, worüber die Volksanwaltschaft dem Nationalrat und Bundesrat jährlich berichtet (zuletzt PB 2021, Band „Kontrolle der öffentlichen Verwaltung“, S. 97).

Die Volksanwaltschaft prüft Beschwerden über die Polizei mit den ihr in der Bundesverfassung und dem Volksanwaltschaftsgesetz zur Verfügung gestellten Mitteln, sie kann jedoch keine rechtlich durchsetzbaren Ermittlungsschritte wie z.B. eine (Polizei)Behörde oder ein Landesverwaltungsgericht (bei Maßnahmenbeschwerden) setzen. Aber auch Behörden und Gerichte werden in solchen Fällen immer wieder vor Beweis- und Glaubwürdigkeitsfragen stehen. So führte ein Misshandlungsfall, den die Volksanwaltschaft in ihrem Bericht an den Nationalrat und Bundesrat über das Jahr 2018 (PB 2018, Band „Kontrolle der öffentlichen Verwaltung“, S. 142) darstellte, nur deshalb zu strafrechtlichen Konsequenzen, weil an dem Ort, an dem der Vorfall passierte, eine Kamera die Amtshandlung mitfilmte.

Seit mehreren Jahren informieren Polizeidienststellen die Volksanwaltschaft über Meldungen von Misshandlungsvorwürfen an die Staatsanwaltschaften. Die Volksanwaltschaft kann sich so vergewissern, dass die Polizei diese Vorwürfe den Strafverfolgungsbehörden zur Kenntnis bringt. Die Meldungen vermitteln auch einen guten Überblick, wann Misshandlungsvorwürfe erhoben werden. Ein großer Teil bezieht sich auf polizeiliche Amtshandlungen, in denen die Polizei Befehls- und Zwangsgewalt einsetzt, also Akte der unmittelbaren verwaltungsbehördlichen Befehls- und Zwangsgewalt.

Im Bericht an den Nationalrat und Bundesrat über das Jahr 2015 setzte sich die Volksanwaltschaft ausführlich mit der Thematik „Umgang mit Misshandlungsvorwürfen“ (PB 2015, Band „Kontrolle der öffentlichen Verwaltung“, S. 143ff.) auseinander. Sie resümierte in diesem Bericht: *Eine Initiative in Richtung polizeiexterne Ermittlungsbehörde müsste aber aus Sicht der VA schon deshalb im Interesse des BMI liegen, da die Polizei immer wieder wegen einzelner Misshandlungsvorwürfe, die von Medien aufgegriffen und zum Gegenstand ausführlicher Berichterstattung gemacht werden, in eine – im Ergebnis mitunter nicht gerechtfertigte – optische „Schieflage“ gerät. Eine von der Polizei losgelöste Ermittlungsbehörde würde einerseits Vorwürfe des „Unter-den-Teppich-Kehrens“ minimieren und andererseits die Polizei vor eventuell ungerechtfertigten Vorwürfen schützen.*

Im Bericht an den Nationalrat und Bundesrat über das Jahr 2018 (PB 2018, Band „Kontrolle der öffentlichen Verwaltung“, S. 139ff.) kritisierte die Volksanwaltschaft, dass das BMI bis dahin kaum Schritte unternommen habe, um eine unabhängige Ermittlungsstelle zu forcieren. Immerhin erarbeitete das BMI und das BMJ nach Erstellung einer Studie („ALES-Studie“) gemeinsam einen Erlass, wie mit Misshandlungsvorwürfen umzugehen ist, vor allem auch mit jenen, die unter der Strafrechtsschwelle liegen. Sie stellte damals unter anderem fest: *Aufgrund der bestehenden Gesetzeslage überprüfen Exekutivorgane weiterhin Vorwürfe gegen ihre Kolleginnen und Kollegen. Auch wenn diese am Vorfall nicht beteiligt bzw. nicht befangen waren, wäre aus Sicht der VA nach wie vor eine unabhängige Ermittlungsstelle für Misshandlungsvorwürfe außerhalb des BMI, in der unabhängige Expertinnen und Experten (z.B. Ärztinnen und Ärzte, eventuell pensionierte Exekutivbedienstete) gemeinsam mit der StA Ermittlungen durchführen, die beste Lösung. Dafür müsste der Gesetzgeber allerdings die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen.*

Im Bericht an den Nationalrat und Bundesrat über das Jahr 2020 (PB 2020, Band „Kontrolle der öffentlichen Verwaltung“, S. 91) beurteilte die Volksanwaltschaft die seit 2016 im BMI eingerichtete Zwangsmittel- und Misshandlungsmeldestelle (ZMM) positiv, da das BMI so einen genauen Überblick über die Misshandlungsvorwürfe, die kategorisiert werden, erhalten konnte und hielt

fest: *Um eine unabhängige Ermittlungsbehörde handelt es sich dabei aber nicht. Das Regierungsprogramm 2020–2024 sieht nun die Schaffung einer unabhängigen Ermittlungsbehörde vor (vgl. PB 2019, Band „Kontrolle der öffentlichen Verwaltung“, S. 119). Im Berichtsjahr begannen die Vorarbeiten zur Umsetzung dieses Vorhabens. Dabei kann das BMI laut eigenen Angaben auf Arbeiten im Zuge des Projekts „Polizei.Macht.Menschen.Rechte“ und auf den dort im Jahr 2018 eingerichteten Fachzirkel aufbauen.*

Die Volksanwaltschaft erklärte sich dem BMI gegenüber bereit, an der legislativen Entwicklung mitzuarbeiten. Seitens des BMI wurde das Angebot nicht angenommen. Sie sieht die nunmehrige Gesetzesinitiative zwar grundsätzlich positiv, da mit diesem Vorschlag ein wichtiger erster Schritt in Richtung bessere Aufarbeitung von Misshandlungsvorwürfen bis erniedrigende Behandlungen gesetzt würde (§ 4 Abs. 5 Z. 1, Z. 2 und Z. 3 des Entwurfes).

Es muss aber angemerkt werden, dass es - anders als beim unabhängigen und weisungsfreien Rechtsschutzbeauftragten (siehe 91a Abs. 3 SPG) - weder eine verfassungsrechtlich abgesicherte erhöhte Bestandsgarantie der „Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe“ geben soll und weder deren Befugnisse noch der Umfang der Rechte und Pflichten verfassungsrechtlich garantiert werden. Die Sicherstellung der Aufklärung von Vorwürfen gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte soll entsprechend dem vorliegenden Entwurf zwar außerhalb der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, aber dennoch in einer zum BMI ressortierenden Polizeibehörde erfolgen. Die Mehrkosten der Jahre 2023 bis 2027 für das - zusätzlich zu den derzeit bestehenden Planstellen des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung - zuzuführende Personal im Zusammenhang mit dem Vollbetrieb der Ermittlungs- und Meldestelle und des Beirates sind durch das BMI zu bedecken.

Folgende Aspekte lassen darauf schließen, dass das BMI die Absicht einer professionellen Ermittlungsstelle umsetzen will: Die Auswahl und die dienstrechtliche Stellung des Direktors bzw. des stellvertretenden Direktors als Leitung der Ermittlungsstelle (begrenzte Funktionsperiode mit Möglichkeit der Wiederbestellung, keine entgeltliche Nebenbeschäftigung), die bundesweite Zuständigkeit, die spezielle Ausbildung der Bediensteten, die interdisziplinäre und multiprofessionelle Zusammensetzung der Ermittlungsstelle, deren gesetzlich verankerte notwendige Sach- und Personalausstattung, keine (sonst in der Polizei stark verbreitete) Dienstzuteilungen, die Verpflichtung, bei Vorliegen eines strafrechtlichen Verdachtes unverzüglich der Staatsanwaltschaft zu berichten, die Information an unmittelbare bzw. mittelbare Dienstvorgesetzte, die Pflicht, Weisungen schriftlich zu begründen und dem einzurichtenden Beirat zu übermitteln sowie die Einrichtung des unabhängigen und weisungsfreien Beirats selbst (Personen aus Interessensvertretungen,

Ministerien und der Zivilgesellschaft; für den Vorsitz und stellvertretenden Vorsitz hat der VfGH-Präsident ein Vorschlagsrecht) und der von ihm zu erstellende Bericht sowie die Veröffentlichung seiner Empfehlungen.

Aus Sicht der Volksanwaltschaft wird aber die Einrichtung dieser Ermittlungsstelle für Misshandlungsvorwürfe (und für die Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt mit Todesfolge sowie lebensgefährdenden Waffengebrauch) im Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, also einer Dienststelle des BMI, die Skepsis von Menschen und vor allem auch zivilgesellschaftlichen Organisationen gegenüber einer Ermittlung „in den eigenen Reihen“ nicht bzw. nicht gänzlich beseitigen können.

Zu befürchten ist vielmehr, dass die von der Volksanwaltschaft im Bericht an den Nationalrat und Bundesrat über das Jahr 2015 dargestellte Wirkung, wonach beide Seiten – mutmaßliche Opfer und mutmaßliche Täterinnen bzw. Täter der Polizei – von einer unabhängigen Ermittlungsbehörde profitieren können, sich in der Konstruktion des Ministerialentwurfes nicht voll entfalten wird. Als Polizeibehörde ist das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung und damit auch die künftig dort angesiedelte Ermittlungs- und Beschwerdestelle an die Einhaltung der StPO gebunden. Sie muss über jeden strafrechtlichen Anfangsverdacht unverzüglich der Staatsanwaltschaft berichten, welcher in der Folge - wie bisher - die Leitung des Ermittlungsverfahrens, die Verdachtsbeurteilung und Entscheidung über Anklageerhebung oder Verfahrenseinstellung obliegt. Zur Frage, ob und welche dienstrechtlichen Konsequenzen allenfalls angezeigt scheinen, wird sie sich mangels Zuständigkeit nicht selbständig äußern können.

Abschließend darf auf die internationalen Standards und Empfehlungen beispielhaft hingewiesen werden:

So ist z.B. auf das CPT (Committee against Torture – Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter) zu verweisen, das sich bereits im Bericht über seinen Besuch in Österreich im Jahr 1999 unter Berufung auf seine Österreichbesuche in den Jahren 1990 und 1994 mit dem Thema Misshandlungen befasste und seither regelmäßig im Zuge seiner Österreichbesuche – zuletzt im Jahr 2022 - unabhängige Untersuchungen von Beschwerden wegen Misshandlungen durch die Polizei empfiehlt. Auch der EGMR (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) hat mehrmals in Entscheidungen formuliert, dass eine effektive Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen eine Unabhängigkeit ohne hierarchische und institutionelle Verbindungen der für die Untersuchung Verantwortlichen erfordert (vgl. z.B. EGMR 4. Mai 2001 - 30054/96 Kelly u.a. gegen Vereinigtes Königreich).

Die Stellungnahme wurde gleichzeitig dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Die Vorsitzende

Volksanwältin Gaby Schwarz