

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH

Lerchenfelder Gürtel 43/4/3 1160 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



STELLUNGNAHME

Zum **Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz**, mit dem das Gesetz über das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK-G) geändert werden soll

21. April 2023

Amnesty International Österreich bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN MINISTERIALENTWURF

GRUNDSÄTZLICHES

Misshandlungsvorwürfe gegen Polizeibeamt*innen werden in Österreich nicht ausreichend wirksam untersucht, wodurch das Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung verletzt wird. Die Schaffung einer unabhängigen Ermittlungs- und Beschwerdestelle zur wirksamen Untersuchung von Misshandlungsvorfällen stellt eine langjährige Forderung von Amnesty International dar. Mehrfach hat Amnesty International auf die Notwendigkeit von wirksamen und unabhängigen Untersuchungen hingewiesen sowie den Bedarf mehrfach dargelegt, allen voran in zwei ausführlichen Gutachten bzw. Berichten über die *Mayday*-Demonstration 2021¹ sowie einen Klimaprotest im Mai 2019.²

Derzeit führen Misshandlungsvorwürfe gegen Polizeibeamt*innen in Österreich fast nie zu einer Anklage. Die Anzeigenden müssen oft vielmehr mit der Einstellung des Verfahrens oder im schlimmsten Fall sogar mit einer Gegenanzeige mit dem Vorwurf der Verleumdung rechnen. So kam es laut einer Studie des Austrian Center for Law Enforcement Sciences (ALES) der Universität Wien in 10% der untersuchten Fälle zu einer Gegenanzeige der Verleumdung. Im Beobachtungszeitraum der Studie zwischen 2012 bis 2015 in Wien und Salzburg kam es gleichzeitig zu kaum einer Anklage und zu keiner einzigen Verurteilung.³

Misshandlungsvorwürfe werden nicht wirksam und vor allem nicht unabhängig untersucht. Denn egal ob im Auftrag der Staatsanwaltschaft oder in eigenständigen polizeilichen Ermittlungen: Die Polizeibeamt*innen ermitteln in der Sache gegen ihre eigenen Kolleg*innen, sprich die Polizei ermittelt gegen sich selbst.⁴ Zudem scheidet die strafrechtliche Verfolgung oft an der Nicht-Feststellbarkeit der individuellen Schuld. Denn Beamt*innen tragen in Österreich weder den Namen noch eine individualisierbare Nummer auf der Uniform und somit ist allfälliges Fehlverhalten regelmäßig den konkreten Beamt*innen nicht zuordenbar.

Zur Sicherstellung wirksamer Ermittlungen sieht Amnesty International auch in Hinblick auf die Staatsanwaltschaft Handlungsbedarf. Die Staatsanwaltschaft ist und bleibt die Leiterin des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens und Staatsanwält*innen sind im derzeitigen System überwiegend von polizeilichen Ermittlungsergebnissen abhängig. Staatsanwält*innen arbeiten mit Polizist*innen bei ihren Ermittlungen typischerweise eng zusammen und es bestehen daher oftmals

¹Amnesty International, Gutachten zur „Mayday“-Demonstration am 1. Mai 2021 in Wien, https://www.amnesty.at/media/9272/gutachten-im-auftrag-von-amnesty-international_jaenner-2022_polizeigewalt-bei-mayday-demo-1-mai-2021.pdf

²Amnesty International, Kurzbericht zu Vorfällen von Polizeigewalt im Rahmen der Spontanversammlung „Streik mit Greta – No Future On A Dead Planet“ am 31.5.2019 in Wien, https://www.amnesty.at/media/6553/amnesty_kurzbericht-polizeigewalt-bei-klimademo_dezember-2019.pdf

³ALES, Studie über den Umgang mit Misshandlungsvorfällen gegen Exekutivbeamte (2018), <https://www.bmj.gv.at/service/publikationen/ALES-Studie-%C3%BCber-den-Umgang-mit-Misshandlungsvorw%C3%BCrfen-gegen-Exekutivbeamte.html>

⁴Exenberger, Außer Kontrolle? Misshandlungsvorwürfe gegen die Polizei: Herausforderungen einer menschenrechtskonformen Umsetzung einer unabhängigen Ermittlungsstelle, juridikum 2/2020

enge persönliche Beziehungen. Dies kann zu Interessenskonflikten führen, wenn Staatsanwält*innen plötzlich gegen die Polizei ermitteln müssen.⁵

Überdies fehlt es in Österreich an einer ausreichend fundierten Ausbildung zu den Besonderheiten strafrechtlicher Ermittlungen bei Misshandlungsvorwürfen gegen Staatsbedienstete. Insbesondere hinsichtlich der völkerrechtlichen Vorgaben unter umfassender Berücksichtigung medizinischer Untersuchungen nach dem – jüngst überarbeiteten – Istanbul Protokoll (*Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment*)⁶ gibt es entsprechenden Handlungsbedarf. Ohne eine dahingehend vertiefte Ausbildung – auch von Staatsanwält*innen, Richter*innen und medizinischem Personal – sieht Amnesty International die Sicherstellung einer entsprechenden Gründlichkeit derartiger Untersuchungen gefährdet.

Zudem ist eine wirksame Untersuchung von Misshandlungen insbesondere auch dann erschwert, wenn sich Menschen in Haft befinden. Zum einen gibt es neben staatlichen Bediensteten, wie beispielweise Polizeibeamt*innen oder Justizwachebeamt*innen, selten Zeug*innen der Vorfälle, zum anderen fehlt es oftmals an Vertrauen der von den Misshandlungen Betroffenen in wirksame und unabhängige Untersuchungen. Vielmehr besteht bei diesen Betroffenen oftmals die Angst, dass sie – wenn sie sich beschweren und einen Vorfall melden – Repressalien ausgesetzt sein könnten und sich ihre Situation in der Haft noch weiter verschlechtert.

Umso erfreulicher ist, dass sich die Bundesregierung im Regierungsübereinkommen 2020-2024 zur *Sicherstellung der konsequenten und unabhängigen Aufklärung von Misshandlungsvorwürfen* und zur Schaffung einer eigenen unabhängigen Ermittlungs- und Beschwerdestelle bekannt hat und nun auch endlich ein Ministerialentwurf zur Schaffung einer unabhängigen Ermittlungs- und Beschwerdestelle vorgelegt wurde. Dieser ist allerdings in zentralen völkerrechtlichen Vorgaben mangelhaft.

Es soll daher nicht unerwähnt bleiben, dass Amnesty International mehrfach, u.a. gemeinsam mit einem breiten Bündnis zivilgesellschaftlicher Akteur*innen, die Einbindung der zivilgesellschaftlichen Expertise sowie internationaler Organisationen gefordert hat.⁷ Die Zivilgesellschaft sowie internationale Organisationen verfügen über umfassende relevante Expertise, inklusive „good practices“ Beispiele anderer Länder, die wesentlich ist für eine wirksame Umsetzung einer solchen Stelle, die auch tatsächlich geeignet ist, das Vertrauen Betroffener in wirksame Ermittlungen zu gewinnen.

Eine derartige Einbindung ist, entgegen der Ankündigung des Bundesministers für Inneres, externe Expertise bei der Konzeption und Umsetzung der unabhängigen Ermittlungs- und Beschwerdestelle sehr wohl einzubinden zu wollen, bis zur Veröffentlichung des Ministerialentwurfes nicht erfolgt.⁸

⁵Who polices the Police?, (Open Society Justice Initiative, 2021) <https://www.justiceinitiative.org/uploads/22a98f2b-d122-4d23-9c4b-0158099d9692/osji-who-polices-the-police-20210507.pdf>

⁶Istanbul Protokoll, Professional Training Series No. 8 /Rev.2, Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner 2022), https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-06-29/Istanbul-Protocol_Rev2_EN.pdf

⁷Offener Brief Polizeireform, 2020, https://www.amnesty.at/media/7458/amnesty_offener-brief_joint-letter_polizeireform-in-oesterreich.pdf

⁸Bundesminister für Inneres, Karl Nehammer, Beantwortung der parlamentarischen Anfrage, 605/AB vom 17.03.2020 zu 566/J (XXVII. GP), 10.

MENSCHENRECHTLICHE STANDARDS⁹

Mit nicht ausreichend wirksamen Untersuchungen von Misshandlungsvorwürfen verletzt Österreich seine völkerrechtlichen Verpflichtungen gemäß Art 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und Art 12, 13 der UN-Antifolterkonvention (CAT).¹⁰ Mehrfach wurde Österreich in dieser Hinsicht von den Vereinten Nationen und dem Europarat aufgefordert, unabhängige und wirksame Untersuchungen sicherzustellen. So wurde Österreich bei der jüngsten Staatenprüfung des UN-Anti-Folterkomitees ausdrücklich dazu aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Vorwürfe von Folter und Misshandlung gegen Polizeikräfte unverzüglich, wirksam und unparteiisch untersucht werden.¹¹ Auch das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), eine Institution des Europarates, empfiehlt Österreich die Einrichtung einer unabhängigen Stelle zur Untersuchung von Misshandlungsfällen.¹² Zudem hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass auf Grundlage des Art 3 EMRK bei jedem Misshandlungsvorwurf, der gegen die Polizei erhoben wird, ein effektives, offizielles Ermittlungsverfahren einzuleiten ist.¹³

Konkret sehen internationale Standards für die wirksame Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen folgende fünf Kriterien als wesentlich an:

1. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Untersuchungen,
2. Gründlichkeit der Untersuchungen,
3. Unverzüglichkeit, also rasche Untersuchungen,
4. Umfassende Kompetenz zu untersuchen,
5. Beteiligung der Opfer in die Verfahren.¹⁴

Die Unabhängigkeit der Ermittlungsstelle aus menschenrechtlicher Sicht ist eines der zentralen Kriterien für eine wirksame Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen. So soll laut des EGMR im Sinne der Unabhängigkeit in tatsächlicher Hinsicht („praktische Unabhängigkeit“)

⁹Exenberger, Außer Kontrolle? Misshandlungsvorwürfe gegen die Polizei: Herausforderungen einer menschenrechtskonformen Umsetzung einer unabhängigen Ermittlungsstelle, *juridikum* 2/2020.

¹⁰Nowak/Birk/Monina, *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary* (Oxford University Press, 2019), <https://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/openaccess/9780198846178.pdf>

¹¹Concluding Observations des Committee against Torture zum 6. Staatenbericht Österreichs v 9.12.2015, CAT/C/AUT/CO/6, Z 36, 37

¹²CTP, Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die österreichische Regierung über seinen Besuch in Österreich v 22.9.-1.10.2014, (Council of Europe, 2015). rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680653ec4 34, 5, 17. Das CPT besuchte Österreich in den Jahren 1990, 1994, 1999, 2004, 2009 und 2014.

¹³Vgl EGMR 28.10.1998, 24760/94, *Assenov/Bulgarien*, Rz 102 ff, EGMR 6.4.2000, 26772/95, *Labita/Italien*, Rz 131 ff; EGMR 11.7.2000, 40035/98, *Dikme/Türkei*, Rz 131 ff.

¹⁴Vgl auch Swanidze, *Effective Investigation of Ill-Treatment. Guidelines on European Standards* (2014), <https://rm.coe.int/16806f11a3>

keine hierarchische oder institutionelle Verbindung bestehen.¹⁵ Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) stellt an unabhängige Untersuchungen die Anforderung, dass die Ermittlungseinheit von der Polizei vollkommen unabhängig sein soll.¹⁶ Auch die UN-Sonderberichterstatterin über Folter hält in ihrem jüngsten Bericht fest, dass es keine wirksame Folterprävention geben kann, wenn die Angehörigen derselben Behörde, gegen die Anschuldigungen erhoben werden, gegen die eigenen Kolleg*innen ermitteln. Solange die zuständigen Ermittler*innen nicht hierarchisch, administrativ und finanziell unabhängig sind von den Behörden, gegen die sie ermitteln, bestehe ein unvereinbarer Interessenskonflikt.¹⁷

Zudem sollen die Untersuchungen gründlich durchgeführt werden, womit insbesondere das Setzen angemessener Schritte zur Beweissicherung gemeint ist. Die Untersuchenden sollen laut CPT keine Polizeikräfte sein und dennoch über angemessene Qualifikation und Kompetenzen verfügen. Zudem sollen die Ermittlungsbehörden mit der ausreichenden Kompetenz zur Ermittlung ausgestattet sein und weder rechtliche noch praktische Hindernisse sollen Untersuchungen behindern.¹⁸ Effektive Untersuchungen müssen weiters unverzüglich stattfinden sowie die Beteiligung des Opfers und ein ausreichendes Maß an öffentlicher Kontrolle vorsehen.¹⁹ Der derzeitige Gesetzesentwurf wirft in Hinblick auf diese Kriterien erhebliche Mängel auf.

MENSCHENRECHTLICH GEBOTENER ÄNDERUNGSBEDARF

MANGELHAFTER UNABHÄNGIGKEIT DER STELLE SOWIE IHRER LEITUNG

Die Unabhängigkeit ist zentral für wirksame Ermittlungen. Das CPT stellt an eine unabhängige Untersuchung die Anforderung, dass die Ermittlungseinheit von der Polizei vollkommen unabhängig sein soll.²⁰ Nach der Judikatur des EGMR sollen ermittelnde und verdächtige Beamt*innen in keiner hierarchischen oder institutionellen Verbindung stehen.²¹ Der Entwurf sieht eine Ansiedelung im

¹⁵EGMR 11.10.2011, 38455/06, *Portmann/Schweiz*, Rz 67; EGMR 24.7.2014, 7511/13, *Husayn (Abu Zubaydah)/Polen*, Rz 480; EGMR 24.7.2014, 28761/11, *Al Nashiri/Polen*, Rz 486, EGMR Urteil 5.10.2004, 46430/99, *Barbu Anghelescu/Rumänien*, Rz 66 ff; EGMR 28.09.2015, 23380/09, *Bouyid/Belgium*, Rz 118.

¹⁶Siehe CPT, Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die österreichische Regierung anlässlich seines Besuches in Österreich v 19.–30.9.1999, CPT/Inf (2001), <https://rm.coe.int/1680653e0c>

¹⁷Bericht der UN-Sonderbeauftragten über Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, HRC, 52session, 2023, para 63, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session52/advance-version/A_HRC_52_30_AdvanceEditedVersion.docx

¹⁸Siehe CPT, Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) an die österreichische Regierung anlässlich seines Besuches in Österreich v 19.–30.9.1999, CPT/Inf (2001), <https://rm.coe.int/1680653e0c> 8, 43

¹⁹EGMR 4.5.2001, 30054/96, *Kelly u.a./Vereinigtes Königreich*, Rz 95 ff.

²⁰CPT, Österreich 1999, 43

²¹EGMR 15.5.2007, 52.391/99, *Ramsahai ua/Niederlande*; EGMR 9.11.2017 47274/15, *Hentschel u Stark/Deutschland*, Rz 103.

Bundesamt für Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention (BAK) vor. Bereits jetzt wird das BAK über Misshandlungsvorwürfe informiert.²² Das CPT hat bereits in seinem Bericht 2014 bezweifelt, dass „die von Ermittlern des BAK durchgeführten Untersuchungen gegen andere Polizeibeamte...als völlig unabhängig und unvoreingenommen angesehen werden können“.

Das BAK steht unter der Weisungsbefugnis der/des Bundesminister*in für Inneres, welche*r auch weisungsbefugt gegenüber der Polizei ist. Das BAK sowie auch andere Behörden, die nicht weisungsfrei sind, wären als zuständige Stelle für eine menschenrechtskonforme Umsetzung im Sinne der Unabhängigkeit höchst problematisch²³, da eben keine ausreichende institutionelle, hierarchische und praktische Unabhängigkeit – wie vom EGMR und anderen internationalen Institutionen gefordert – gewährleistet ist.

Amnesty International bezweifelt, dass der Umstand, wonach, gemäß § 7 des vorliegenden Entwurfes, Weisungen an das Bundesamt schriftlich zu erteilen sind, in der Praxis dazu geeignet ist, einer mangelhaften Unabhängigkeit der Stelle entgegenzuwirken. §7 regelt überdies ausschließlich Weisungen an das Bundesamt. Nicht umfasst sind Weisungen innerhalb des Bundesamtes. Für Amnesty International ist nicht nachvollziehbar, warum hier eine derartige Unterscheidung vorgesehen ist. Im Sinne der Unabhängigkeit muss die Stelle jedenfalls außerhalb der Weisungsbefugnis der/des Bundesminister*in für Inneres stehen.

Massiv bedenklich ist auch der vorgesehene Bestellprozess für die Leitung dieser Stelle, die gemäß § 2 Abs 2 – nach bestimmten Anhörungen – durch den/die Bundesminister*in für Inneres besetzt werden soll. Dabei ist es gerade für die Unabhängigkeit essenziell, dass die*der Leiter*in keinerlei Naheverhältnis zu Politik oder Polizei hat, um Interessenskonflikte möglichst auszuschließen. Daher ist dringend zu empfehlen, dass die Bestellung durch ein Gremium außerhalb des Bundesministeriums für Inneres, durch einen transparenten Prozess und anhand klarer Kriterien, die die Unabhängigkeit der Leitung sicherstellen, gesetzlich verankert wird.

Wenn keine unabhängigen und damit wirksamen Untersuchungen sichergestellt sind, besteht die Gefahr, dass weiterhin das Vertrauen der Betroffenen fehlt und sie sich bei Misshandlungsvorfällen nicht an die Stelle wenden.

BEIRAT: KEINE AUSWAHL DER MITGLIEDER DER ZIVILGESELLSCHAFT DURCH MINISTERIEN

Positiv beurteilt Amnesty International die in § 9a vorgesehene Einrichtung eines Beirates, der sicherstellen soll, dass die Ermittlungsstelle ihre Aufgaben erfüllen kann. Allerdings muss aus Sicht von Amnesty International allem voran sichergestellt werden, dass die Mitglieder des sogenannten unabhängigen Beirates auch tatsächlich unabhängig ausgewählt werden. Eine Auswahl der Mitglieder

²²Erlass des BMI über den Umgang mit Misshandlungsvorfällen, BMI-OA1305-147-II/1/c/2018.

²³Exenberger, Außer Kontrolle? Misshandlungsvorfälle gegen die Polizei: Herausforderungen einer menschenrechtskonformen Umsetzung einer unabhängigen Ermittlungsstelle, juridikum 2/2020

gemeinnütziger Vereine durch den/die Bundesminister*in für Inneres im Einvernehmen mit dem/der Bundesminister*in für Justiz – wie in §9a Abs 5 Z9 vorgesehen – ist keinesfalls unabhängig und lehnt Amnesty International strikt ab. In Hinblick auf die zivilgesellschaftlichen Mitglieder des Beirates ist jedenfalls sicherzustellen, dass die Auswahl der Mitglieder einem transparenten und professionellen Auswahlprozess folgt, um sicherzustellen, dass die Mitglieder auch tatsächlich unabhängig agieren können. Überdies ist es nicht nachvollziehbar, dass dem/der Bundesminister*in für Inneres gemäß §9a Abs 5 Z8 zudem auch das ausschließliche Vorschlagsrecht für zwei Mitglieder und Ersatzmitglieder zukommt. Immerhin ist es die Aufgabe des Beirates eine Stelle des Innenministeriums zu kontrollieren. Obendrein sieht es Amnesty International überaus kritisch, dass von 15 Mitgliedern des „unabhängigen Beirates“ bei zehn Mitgliedern, also 2/3 der Mitglieder, Bundesministerien ein Vorschlagsrecht zukommt. Dadurch wird eine wirklich unabhängige Kontrolle der Stelle nicht ermöglicht.

SICHERSTELLUNG ENTSPRECHENDER AUSBILDUNG DER ERMITTLER*INNEN

§ 2 Abs 11 sieht vor, dass Bedienstete der Ermittlungs- und Beschwerdestelle eine spezielle Ausbildung absolvieren. Diesbezüglich ist für Amnesty International Folgendes essentiell:

Eine umfassende, vertiefende Ausbildung und regelmäßige Schulungen von Ermittler*innen zur Untersuchung von Misshandlungsvorfällen unter besonderer Berücksichtigung des *Istanbul Protokolls*²⁴ ist dringend geboten. Nur durch eine fundierte Ausbildung zu den Besonderheiten strafrechtlicher Ermittlungen gegen Staatsbedienstete und insbesondere hinsichtlich der Vorgaben betreffend die umfassende Berücksichtigung medizinischer Untersuchungen nach dem Istanbul Protokoll, können Misshandlungsvorfälle ausreichend gründlich und rasch durchgeführt werden. Das Istanbul Protokoll sieht insbesondere vor, dass Ermittler*innen fachlich qualifiziert sein müssen und über regelmäßige Schulungen, angemessene Ressourcen, Unabhängigkeit und Schutz verfügen, um sicherzustellen, dass sie ihre Rolle im Rahmen von Ermittlungen zu Vorfällen von mutmaßlicher Folter oder Misshandlungen ausüben können. Auch sollten die zuständigen Ermittler*innen regelmäßige Schulungen zu den einschlägigen Standards, Ermittlungsmethoden und neuen Entwicklungen erhalten²⁵.

ANWENDUNGSBEREICH MISSHANDLUNGSVORWÜRFE

Der Anwendungsbereich in §4 Abs. 5 sollte in jedem Fall jede Form von Folter und unmenschlicher Behandlung iSv Art. 1 und 16 der UN-Antifolterkonvention umfassen. Zudem ist die Formulierung

²⁴Istanbul Protokoll, Professional Training Series No. 8 /Rev.2, Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner 2022), https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-06-29/Istanbul-Protocol_Rev2_EN.pdf.

²⁵Istanbul Protokoll, 2022

„*augenscheinlich unverhältnismäßige Ausübung*“ enger gefasst als die internationalen Vorgaben (siehe Art. 12 UN-Antifolterkonvention). Dementsprechend sollte es ausreichen, wenn „*ein hinreichender Grund für die Annahme besteht*“, dass Folter oder andere Formen der unmenschlichen Behandlung angewandt wurden.

FRISTWAHRUNG MASSNAHMENBESCHWERDE

Offen lässt der gegenständliche Entwurf, ob das Einbringen einer Beschwerde bei der unabhängigen Ermittlungs- und Beschwerdestelle Auswirkungen auf allfällige Fristen für das Erheben einer Maßnahmenbeschwerde vor den Verwaltungsgerichten wegen eines allfälligen rechtswidrigen Verhaltens eines/einer Polizeibeamt*in beispielsweise wegen einer behaupteten Verletzung von Art 3 EMRK hat. Für das Erheben einer Maßnahmenbeschwerde gemäß Art 130 Abs 1 Z2 B-VG gilt in der Regel die Frist von sechs Wochen ab Ereignis. Um das Recht auf wirksame Beschwerde der Betroffenen ausreichend zu wahren, ist jedenfalls gesetzlich sicherzustellen, dass nach Abschluss der strafrechtlichen Ermittlungen bei der Ermittlungs- und Beschwerdestelle in der gleichen Sache immer noch fristwährend eine Maßnahmenbeschwerde oder auch Richtlinienbeschwerde eingebracht werden kann.

REFORMBEDARF BEI STAATSANWALTSCHAFT

Im Sinne der völkerrechtlichen Verpflichtung stehen wirksame Ermittlungen von Misshandlungsvorwürfen im Vordergrund. Die Staatsanwaltschaft als Leiterin der strafrechtlichen Ermittlungen war bisher nicht im Fokus der politischen Verhandlungen. Amnesty International sieht jedoch auch bezüglich der Staatsanwaltschaft Handlungsbedarf, um wirksame Ermittlungen zu gewährleisten.

Die Staatsanwaltschaft trägt nämlich einen wesentlichen Teil dazu bei, dass die Untersuchungen auch tatsächlich ausreichend wirksam und unabhängig im Sinne der völkerrechtlichen Vorgaben erfolgen. Denn als Leiterin des Ermittlungsverfahrens gemäß § 20 Abs 1 Strafprozessordnung 1975 (StPO) wird der Staatsanwaltschaft auch nach Einrichtung einer unabhängigen Ermittlungs- und Beschwerdestelle weiterhin eine zentrale Rolle bei den strafrechtlichen Ermittlungen gegen Polizeibeamt*innen, aber auch anderen staatlichen Akteur*innen wie Justizwachebeamt*innen zukommen. Um jedoch, wie im Regierungsprogramm 2020-2024 vorgesehen, eine *konsequente und unabhängige Aufklärung von Misshandlungsvorwürfen*²⁶ in Österreich auch entsprechend den völkerrechtlichen Verpflichtungen sicherzustellen, besteht neben der Einrichtung einer unabhängigen Ermittlungs- und Beschwerdestelle auch hinsichtlich der Staatsanwaltschaft Reformbedarf.

²⁶Regierungsprogramm 2020–2024 „*Aus Verantwortung für Österreich*“, 213.

Um wirksame Untersuchungen von Misshandlungsvorwürfen sicherzustellen, empfiehlt Amnesty International eine **Konzentration der staatsanwaltschaftlichen Zuständigkeiten**.²⁷ Gleichzeitig kann und muss so sichergestellt werden, dass bei den damit befassten Staatsanwält*innen auch nicht der Anschein einer Befangenheit aufgrund sonstiger Zusammenarbeit in Ermittlungsverfahren besteht. Zudem ermöglicht eine derartige Zusammenfassung der Zuständigkeit eine Spezialisierung der Staatsanwält*innen sowie den Aufbau von spezifischem Know-How. Mögliche Ausgestaltungen dafür könnten sein:

1.1 Eine österreichweite Zuständigkeit der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) bei Misshandlungsvorwürfen durch entsprechende Erweiterung des in § 20a StPO festgelegten Zuständigkeitskataloges der WKStA für Ermittlungsverfahren bei Misshandlungsvorwürfen.

Die Betrauung der WKStA ist deshalb zielführend, weil eine enge Zusammenarbeit zwischen der geplanten unabhängigen Ermittlungsstelle und der zuständigen Staatsanwaltschaft notwendig ist. Unseren Informationen zufolge soll die Ermittlungsstelle im Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) angesiedelt werden. Da das BAK bereits jetzt im Auftrag der WKStA die polizeilichen Ermittlungen in Korruptionsagenden führt, ist die Zuständigkeit der WKStA für Misshandlungsvorwürfe sowohl sachlich als auch organisatorisch im Sinne bereits etablierter Kooperation sinnvoll. Gleichzeitig verfügen die ermittelnden Staatsanwält*innen innerhalb der WKStA über ein besonderes Maß an Unabhängigkeit und Erfahrung. Auch kann so dem Problem eines allfällig eingeschränkten Interesses von Staatsanwält*innen an Misshandlungsermittlungen angemessen begegnet werden.

1.2 Konzentration der Zuständigkeit auf vier Standorte („Kompetenzzentren“), jeweils bei den Staatsanwaltschaften am Sitz der Oberstaatsanwaltschaften (OStA). Diese Kompetenzzentren könnten und sollten für die Anzeigen des benachbarten OStA-Sprengels zuständig sein. Damit gäbe es eine sinnvolle Konzentration auf einige wenige Standorte, die Möglichkeiten der Spezialisierung durch gezielte Ausbildung der damit befassten Staatsanwält*innen und keine Befangenheitsprobleme.

Um Untersuchungen gründlich, aber auch rasch durchzuführen, braucht es überdies **ausreichende Ressourcen** für Staatsanwaltschaften. Bereits jetzt gibt es bei der Staatsanwaltschaft Wien keine ausreichenden personellen Ressourcen. Eine allfällige Übertragung von Kompetenzen darf in jedem Fall nicht zur Überlastung und Schwächung der Staatsanwaltschaften führen.

Zudem sind eine **umfassende, vertiefende Ausbildung und regelmäßige Schulungen** von Staatsanwält*innen zur Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen unter besonderer

²⁷Nowak/Birk/Monina, The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary (Oxford University Press, 2019), <https://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/openaccess/9780198846178.pdf>; Who polices the Police?, (Open Society Justice Initiative, 2021) <https://www.justiceinitiative.org/uploads/22a98f2b-d122-4d23-9c4b-0158099d9692/osji-who-polices-the-police-20210507.pdf>

Berücksichtigung des Istanbul Protokolls²⁸ dringend geboten. Nur durch eine fundierte Ausbildung zu den Besonderheiten strafrechtlicher Ermittlungen gegen Staatsbedienstete und insbesondere hinsichtlich der Vorgaben betreffend die umfassende Berücksichtigung medizinischer Untersuchungen nach dem Istanbul Protokoll können Misshandlungsvorwürfe ausreichend gründlich und rasch untersucht werden.

Amnesty International begrüßt die derzeitigen politischen Reformbestrebungen, die Möglichkeit **politischer Weisungen durch die/den Bundesminister*in für Justiz an Staatsanwaltschaften abzuschaffen** und durch die **Einrichtung einer Generalstaatsanwaltschaft** unabhängige Untersuchungen sicherzustellen, um jedem allfälligen Verdacht politischer Einflussnahme auf strafrechtliche Ermittlungsverfahren bei Misshandlungsvorfällen vorzubeugen. Es gilt hier, die Möglichkeit einer parlamentarischen Kontrolle laufender Ermittlungsverfahren bis zur Rechtskraft gänzlich auszuschließen. Überdies braucht es jedenfalls eine Abschaffung allfällig überschießender Berichtspflichten.

WIRKSAME UNTERSUCHUNGEN BEI ALLEN POLIZEI- UND JUSTIZWACHEBEAMT*INNEN

Ermittlungen bei Misshandlungsvorfällen gegen alle Polizeibeamt*innen sowie auch Justizwachebeamt*innen müssen dringend von der Reform mitumfasst sein. Das derzeitige Reformvorhaben umfasst weder Misshandlungsvorfälle gegen alle Polizeibeamt*innen – so sind die in vielen Gemeinden etablierten Gemeindefriedenswachen bzw. Gemeindefriedenskörper nicht vom Gesetz umfasst – noch Justizwachebeamt*innen. Dies ist nicht nachvollziehbar. Alle sind staatliche Bedienstete, können grundsätzlich Befehls- und Zwangsgewalt ausüben und sind völkerrechtlich gemäß Art 12/13 CAT und Art 3 EMRK mitumfasst.

Um bei Misshandlungsvorfällen in Justizanstalten hinsichtlich der Justizwachebeamt*innen jeden Anschein der Parteilichkeit zu vermeiden, ist zudem sicherzustellen, dass Ermittlungen betreffend Misshandlungsvorfälle gegen diese nicht von der Staatsanwaltschaft durchgeführt werden, die auch sonst für diese Justizanstalt zuständig ist.

KENNZEICHNUNGSPFLICHT FÜR POLIZEIBEAMT*INNEN

Um wirksame Untersuchungen von Misshandlungsvorfällen überhaupt sicherzustellen, stellt für Amnesty International – neben der Einrichtung einer unabhängigen Ermittlungs- und Beschwerdestelle – die Einführung einer Kennzeichnungspflicht durch das Tragen von anonymisierten, aber individualisierbaren Dienstnummern auf der Uniform für Polizeibeamt*innen eine Grundvoraussetzung

²⁸Istanbul Protokoll, Professional Training Series No. 8 /Rev.2, Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner 2022), https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-06-29/Istanbul-Protocol_Rev2_EN.pdf

für wirksame Ermittlungen dar. Eine strafrechtliche Verurteilung setzt die Feststellung der individuellen Schuld voraus.

So hat der EGMR entschieden, dass bei Vorwürfen wegen Polizeigewalt Art 3 EMRK auch dann verletzt ist, wenn eine strafrechtliche Verfolgung deshalb erschwert wird, weil Polizeibeamt*innen keine individuelle Kennzeichnung tragen.²⁹ Ohne eine Kennzeichnungspflicht droht die Effektivität dieser Stelle ins Leere zu laufen, da die handelnden Beamt*innen in entscheidenden Situationen nicht festzustellen sind.

EINBEZIEHUNG DER BETROFFENEN IN DIE VERFAHREN

Viele strafrechtliche Verfahren werden wohl auch in Zukunft mit einer Einstellung enden. Es könnte sich hier um Handlungen unterhalb der gerichtlichen Strafbarkeit handeln. Dennoch könnten diese Handlungen ein Disziplinarverfahren zur Folge haben. Der gegenständliche Entwurf sieht jedoch keine entsprechenden Informationspflichten hinsichtlich des Ausgangs von Disziplinarverfahren vor. Völkerrechtlich ist bei Misshandlungsvorwürfen die Einbeziehung der Betroffenen geboten. Daraus ergibt sich für Amnesty International auch eine Informationspflicht bzw. Auskunftspflicht des Staates gegenüber der Betroffenen. Überdies kann eine Nichtverankerung einer solchen Auskunftspflicht über den Ausgang der disziplinarrechtlichen Verfahren nicht nachvollzogen werden, da es für Betroffene ohnehin bereits möglich ist, über den Umweg eines allfälligen Beschwerdeverfahrens bei der Volksanwaltschaft gemäß Art 148a Abs 1 B-VG diese Auskunft zu erhalten.

²⁹ EGMR 9.11.2017, 47274/15, Hentschel u Stark/Deutschland, Rz 103.