

Einrichtung einer unabhängigen Beschwerde- und Untersuchungsstelle für Fehlverhalten bei der Polizei

Policy Paper

Philipp Sonderegger, Roland Miklau und Walter Suntinger
Wien, 23. Juli 2020

Mit Unterstützung von: Shams Asadi, Alois Birklbauer, Bernd-Christian Funk, Lukas Gahleitner, Irmgard Griss¹, Brigitte Halbmayr, Veronika Hofinger, Renate Kicker, Andreas Kovar, Reinhard Kreissl, Karin Kübelböck, Clemens Lahner, Nadja Lorenz, Hemma Mayrhofer, Martin Schenk, Marianne Schulze, Sara Suntinger, Wolf Szymanski, Mia Wittmann-Tiwald, Alfred Zauner.

¹ Irmgard Griss ersucht um die Feststellung, dass sie die Initiative gut findet und als Beitrag für die Sicherung des Rechtsstaats begrüßt.

I. Einleitung

Jüngste Ereignisse zeigen: Das System der Aufklärung und Vermeidung von polizeilichem Fehlverhalten hat akuten Verbesserungsbedarf. Wirksame und unabhängige Untersuchungen von polizeilichem Fehlverhalten tragen nachweislich zur Vermeidung von Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung bei. Polizeiarbeit verbessert sich insgesamt, wenn systemische Risiken und Problemzonen untersucht und bearbeitet werden. Garantieren die Sicherheitsbehörden künftig die unabhängige Aufklärung von Misshandlungsvorwürfen, die auch der Öffentlichkeit in nachvollziehbarer Weise Rechenschaft gibt, wird auch das Vertrauen in die Polizei gestärkt, eine Win-Win-Situation. Nicht nur Betroffene von Polizeigewalt profitieren davon, sondern auch die Polizei: Beamt*innen, die im Alltag mit weniger Vorurteilen und Misstrauen konfrontiert sind und die sich als zu Unrecht Beschuldigte auf rasche Klärung und effektive Rehabilitation verlassen können; die Polizeiführung, die sich bei (ungerechtfertigter) Kritik und Angriffen hinter ihre Organisation stellen kann, weil die Ansprüche der Betroffenen von (möglichem) Fehlverhalten gut vertreten sind; eine gesellschaftlich integrierte Polizei, die eingriffsintensives Herangehen vermeiden kann, weil sie verstanden und geschätzt wird und den Zugang zu allen Milieus der Gesellschaft findet.

Dieses Policy Paper skizziert zwei Umsetzungsvarianten für eine wirksame Ermittlungs- und Beschwerdestelle für polizeiliches Fehlverhalten. Beide gründen auf einem umfassenden Mandat, um nicht nur die „faulen Äpfel“ zu finden, sondern „die Lagerung des Obstes“ zu verbessern. Neben der kriminalpolizeilichen Ermittlung von strafrechtlichen Vorwürfen nehmen die Stellen Beschwerden zur Klärung entgegen, führen außergerichtliche Schlichtung durch, helfen Betroffenen vor Gericht und beinhalten eine multiprofessionell besetzte Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission, welche die Arbeit der Stelle zum Zwecke der Qualitätssicherung prüft. Um den Impact der Aufklärung und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken, verankern beide Modelle Elemente einer „zivilen Aufsicht“, etwa die Ombudsperson, die der Öffentlichkeit berichtet oder die multiprofessionell besetzte Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission. Dieses Element ist wesentlich, um innen und außen in einen Dialog zu bringen, mehr Gründlichkeit und Nachdruck in Ermittlungsverfahren zu bringen und Verständnis für Polizeiarbeit zu fördern.

Die erste Variante sieht die Integration ins Bundesamt für Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention vor. Da diese Variante zwar Weisungsfreistellung, aber eine Sicherheitsbehörde vorsieht, sind umfassende Vorkehrungen erforderlich, um die notwendige Unabhängigkeit zu erzielen. Die zweite Variante greift die von der Regierung beabsichtigte Reform der Rechtsschutzbeauftragten auf und bündelt sie mit der Ermittlungs- und Beschwerdestelle in einer Rechtsschutzbehörde des Bundes, die als Oberstes Organ eingerichtet wird. Diese Variante erfordert erheblichen konzeptuellen und legislativen Aufwand, da eine Behörde mit polizeilichen Befugnissen außerhalb der bestehenden Sicherheitsbehörden eingerichtet wird.

Erfolgskriterien für das Reformvorhaben sind unter anderen die Orientierung an den höchsten völkerrechtlichen Standards und darüber hinaus, um ein robustes System wirksamer Aufklärung zu etablieren, sowie die frühzeitige Einbeziehung von Anspruchsgruppen und das Erzielen einer breiten Unterstützung für das Vorhaben. Ob mit der Reform höhere Beweissicherheit bei Ermittlungsverfahren erzielt werden kann, wird Auskunft darüber geben, ob künftig mit der notwendigen Gründlichkeit und Nachdrücklichkeit Aufklärung betrieben wird.

II. Ziele der Reform

1. **WIRKSAME UND UNABHÄNGIGE UNTERSUCHUNG VON VORWÜRFEN VON MISSHANDLUNG / UNMENSCHLICHER ODER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG DURCH DIE POLIZEI**
 - Straflosigkeit bei sanktionsbewehrtem Fehlverhalten vermeiden
 - Polizist*innen und die Organisation Polizei effektiv vor der latenten Zuschreibung schützen, polizeiliches Fehlverhalten bliebe ungestraft
2. **VORBEUGUNG VON MISSHANDLUNGEN / UNMENSCHLICHER ODER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG DURCH DIE POLIZEI**
 - Systemische Risiken und konkrete Problemzonen frühzeitig erkennen und dieses Wissen laufend in die strategische und operative Steuerung der Organisation einspeisen
 - Fehlerkultur und Polizist*innen stärken
 - Professionelle Qualität der Polizeiarbeit steigern
3. **STÄRKUNG UND AUSWEITUNG DES VERTRAUENS DER MENSCHEN IN DIE SICHERHEITSBEHÖRDEN**
 - Vertrauen von (den wachsenden) Bevölkerungsgruppen gewinnen, die der Polizei bisher distanziert gegenüber stehen
 - Ausweitung von Milieus vermeiden, zu denen die Polizei keinen Zugang hat. Grundlagen vertrauensbasierter Polizeiarbeit nicht gefährden und die Notwendigkeit von eingriffsintensivem Vorgehen verringern
 - Aufklärungswille und Qualität der Ermittlungen für interessierte Öffentlichkeit nachvollziehbar darstellen
 - Diskrepanz zwischen Selbst- und Fremdbild durch wechselseitiges Lernen verringern: Vermittlung zwischen Innensicht der Polizei und Außensicht der Öffentlichkeit

III. Wem nützt die Einrichtung einer neuen Stelle?

- Betroffenen von Polizeigewalt, die Gerechtigkeit und Anerkennung erfahren
- Bürger*innen, die sich darauf verlassen (können), dass gegen beschuldigte Polizeiangehörige mindestens genauso wirksam ermittelt wird wie gegen beschuldigte Zivilist*innen
- Journalist*innen, die sich ein umfassendes Bild machen können
- Polizist*innen, die auf rasche Klärung von Vorwürfen und – wenn diese sich als falsch erweisen – auf eine wirksame Rehabilitierung zählen können; die über mehr Handlungssicherheit verfügen, weil eine selbstkritische Fehlerkultur gelebte Praxis wird; die weniger Vorurteilen, Misstrauen und Widerwillen bei Amtshandlungen ausgesetzt sind; die nicht für Verfehlungen von Kolleg*innen den Kopf hinhalten müssen
- Einer Polizeiführung, die sich besser gegen ungerechtfertigte Kritik wehren und sich hinter die Belegschaft stellen kann, weil die Ermittlungen professionell geführt werden und auch die Sicht der Betroffenen von polizeilichem Fehlverhalten einen festen Platz bekommt
- Einer gesellschaftlich integrierte Polizei, die verstanden und geschätzt wird und die Zugang zu allen Milieus der Gesellschaft findet

IV. Aufgaben der Beschwerde- und Untersuchungsstelle für Fehlverhalten bei der Polizei

- Kriminalpolizei: Behörde zur unverzüglichen Ermittlung von strafrechtlich relevanten Vorwürfen gegen Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes
- Beschwerdestelle: Entgegennahme und Klärung von Beschwerden über Fehlverhalten der Polizei
- Organisationsentwicklung: Aufbereitung von Empfehlungen für Menschenrechtsschutz und Miss-handlungsprävention für das Innenministerium sowie zur Qualitätssicherung bei der Ermittlungs- und Beschwerdestelle
- Öffentlichkeitsarbeit und Vermittlung: Öffentlichkeitsarbeit, Schwerpunktberichte und Jahresbe-richte sowie Aufklärungsarbeit (zB. Trainings und Workshops mit Multiplikator*innen)
- Rechtsschutz und -entwicklung: Einbringen von Richtlinien- und Maßnahmenbeschwerden von Amts wegen sowie Gewährung von Verfahrenshilfe und Verfahrensbegleitung für Betroffene
- Schlichtung: Durchführung oder Initiierung von außergerichtlichen Beilegungsverfahren

V. Umsetzungsvarianten

1. VARIANTE: BUNDESAMT FÜR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

a) Institutionelle Anbindung

- Integration ins Bundesamt für Korruptionsbekämpfung
- BAK wird Kriminalpolizei für Delikte von Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes und erhält Außenstellen in Graz, Linz und Innsbruck für den operativen Dienst
- Institutionelle und funktionale Unabhängigkeit (etwa verfassungsrechtliche Weisungsfreistellung)

b) Innere Organisation

- Einrichtung der Abteilung III/BAK/4 Beschwerdestelle und Analyse mit den Referaten III/BAK/4.1 Beschwerdestelle, III/BAK/4.2 Analyse, III/BAK/4.3 Schlichtung und III/BAK/4.4 Rechtsschutz und Rechtsentwicklung; die Abteilung II/BAK/2 wird umbenannt in Öffentlichkeitsarbeit, Prävention und Internationale Zusammenarbeit und erhält ein Referat Öffentlichkeitsarbeit III/BAK/2.4; die Abtei-lung III/BAK/3 erhält für die neuen Zuständigkeiten das Referat III/BAK/3.4 Delikte Öffentlicher Si-cherheitsdienst
- Einrichtung einer multiprofessionell besetzten Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommis-sion, der eine Ombudsperson vorsitzt

c) Ombudsperson für polizeiliches Fehlverhalten

- Leitet die Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission und vertritt diese nach außen
- Bestellverfahren analog zu Mitgliedern der Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission
- Qualifikationen: Ehemalige*r Höchststrichter*in oder anerkannte Persönlichkeit auf dem Gebiet der Menschenrechte

d) Ermittlungsstelle (Referat III/BAK/3.5 Öffentlicher Sicherheitsdienst) und Außenstellen

- Erfahrene Kriminalbeamte*innen

- Maßnahmen zur Hebung der „persönlichen“ Unabhängigkeit, etwa Rekrutierung von Beamt*innen im letzten Viertel ihrer Berufslaufbahn
- Verwendungszulage
- Absolvierung eines 5-wöchigen Lehrgangs
- Kompetenzatlas und Auswahlverfahren inklusive Eignungstest und Hearing

e) **Beschwerdestelle und Analyse (Abteilung III/BAK/4)**

- Übernimmt Agenden der zentralen Meldestelle bei Misshandlungsvorwürfen², führt Klärungs- und Schlichtungsverfahren durch, leitet amtswegige Richtlinien- und Maßnahmenbeschwerden ein und arbeitet der Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission zu
- Nimmt Misshandlungsvorwürfe 24/7 telefonisch oder per Mail entgegen, hat Zugang zu Beschwerden beim Bürgerservice mit Opt-In, richtet Sprechtage aus, und sucht polizeiferne Communities auf

f) **Multiprofessionell besetzte Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission**

- Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission prüft die Tätigkeiten der Beschwerde- und Ermittlungsstelle für Fehlverhalten der Polizei;
- berichtet der Öffentlichkeit jährlich und mit Schwerpunktberichten;
- kann Empfehlungen an Innenminister*in und Direktor*in des BAK richten und veröffentlichen
- kann ergänzende Ermittlungen anregen
- Empfehlungen sind durch Innenminister*in dem Ständigen Unterausschuss des Ausschusses für innere Angelegenheiten zu übermitteln und über ihre Umsetzung ist der Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission zu berichten
- Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission besteht aus dem Vorsitz und acht Mitgliedern mit unterschiedlichen professionellen Hintergründen (z.B: menschenrechtliche, organisationsberatende, polizeiliche, juristische, soziologische, ärztliche, sozialarbeiterische, psychologische Kompetenzen)
- kann bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben jederzeit Einblick in alle erforderlichen Unterlagen und Aufzeichnungen nehmen (analog zu § 9 Abs 3 BAK-G), hat jederzeit Zutritt zu Diensträumlichkeiten der mit entsprechenden Delikten befassten Ermittler*innen und erhält von diesen Auskunft
- Mitgliedschaft wird öffentlich ausgeschrieben, Bewerber*innen werden namentlich veröffentlicht
- Mitglieder werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung nach Anhörung der Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes und des Obersten Gerichtshofes für die Dauer von fünf Jahren bestellt;
- sind bei der Besorgung ihrer Aufgaben unabhängig und an keine Weisungen gebunden
- unterliegen der Amtsverschwiegenheit

² Zentrale Meldestelle für Misshandlungsvorwürfe; Erfassung, Kategorisierung und Bewertung von Misshandlungsvorwürfen oder Vorwürfen von überschießender Zwangsmittelanwendung oder von Verletzungen des Art 3 EMRK aus organisationsbezogener Sicht im Wirkungsbereich der Abteilung; Führen der zentralen Meldestelle für Misshandlungen und Zwangsmittelanwendungen, einschließlich Erfassung, Kategorisierung und Bewertung aus dienstbetrieblicher und organisatorischer Sicht;

- Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission tagt zumindest monatlich, trifft Entscheidungen mehrheitlich und besorgt Vorarbeiten in Arbeitsgruppen;
- erfüllt weder Aufgaben der Sicherheits- oder Kriminalpolizei noch ist sie Dienst- oder Disziplinarbehörde
- § 8 Abs 3-6, BAK-G gelten analog

g) Schnittstelle zu Justiz

- Zuständigkeit der WKStA für strafrechtlich relevante Vorwürfe durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes
- Alternativ: Sonderzuständigkeit der Staatsanwaltschaften am Sitz der Oberstaatsanwaltschaften, keine Befassung mit anderen Delikten
- ▶ Teil der (bestehenden) Sicherheitsbehörden, daher besondere Vorkehrungen erforderlich, um die notwendige Unabhängigkeit zu erzielen
- ▶ Geringer konzeptioneller und legislativer Aufwand, da bestehende Institutionen weiter entwickelt werden

2. VARIANTE: INTEGRATION IN EINE ZU SCHAFFENDE RECHTSSCHUTZBEHÖRDE

a) Institutionelle Anbindung

- Einrichtung einer Rechtsschutzbehörde als „Oberstes Organ“
- Bündelung der Ermittlungs- und Beschwerdestelle mit den Rechtsschutzbeauftragten des BMI, des BMJ sowie des BMLV³
- Strafprozessuale Ermittlungen im Auftrag der Justiz (Fachaufsicht)
- Ermittlungsstelle wird Kriminalpolizei nach StPO

b) Innerer Aufbau der Beschwerde- und Ermittlungsstelle

- Ombudsperson für polizeiliches Fehlverhalten leitet die Beschwerde- und Ermittlungsstelle und sitzt multiprofessioneller Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission vor
- Beschwerde- und Ermittlungsstelle umfasst folgende Abteilungen: Ermittlungsstelle (Kriminalpolizei), Beschwerdewesen und Analyse, Schlichtung und Rechtsschutz und -entwicklung, Öffentlichkeitsarbeit, Ressourcen Support und Recht

c) Ombudsperson für polizeiliches Fehlverhalten

- Behördenleiter*in der Ermittlungs- und Beschwerdestelle
- Wahl durch Parlament
- Qualifikationen: Ehemalige*r Höchstrichter*in oder anerkannte Persönlichkeit auf dem Gebiet der Menschenrechte
- Personalhoheit

³ Vgl. „Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024. „Ausarbeitung einer Reform des Rechtsschutzes mit dem Ziel der europa- und verfassungsrechtlich geforderten Unabhängigkeit der Kontrollinstanz und Prüfung einer Bündelung der Rechtsschutzbeauftragten“

d) Ermittlungsstelle

- Wie Variante BAK

e) Beschwerdestelle

- Wie Variante BAK

f) Multiprofessionell besetzte Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission

- Wie Variante BAK (Ausnahme: Berichte an BAK-Direktor*in entfallen)
- ▶ Zersplitterung von Rechtsschutzaufgaben vermeiden
- ▶ Hohe Unabhängigkeit der Stelle
- ▶ Polizeiliche Befugnisse außerhalb (bestehender) Sicherheitsbehörden: höherer konzeptioneller sowie logistischer Aufwand

VI. Erfolgskriterien

1. ORIENTIERUNG AN DEN HÖCHSTEN INTERNATIONALEN STANDARDS & DARÜBER HINAUS

- Wirksame Ermittlungen gründen auf fünf völkerrechtlich vorgegebenen Erfordernissen (EMRK, UN Konvention gegen die Folter, CPT): Unabhängigkeit, Gründlichkeit, Unverzüglichkeit, einem angemessenen Mandat sowie der Einbeziehung der Betroffenen und öffentlicher Kontrolle
- Nach dem völkerrechtlichen Günstigkeitsprinzip sind jene Standards anzuwenden, die den höchsten Menschenrechtsschutz garantieren (Art 12 und 13 der UN Konvention gegen die Folter)
- Die Überschreitung der Standards kann notwendig sein, um ein robustes System zur wirksamen Aufklärung zu schaffen
- ▶ Erfolgsindikator: Zumindest strikte Erfüllung der höchsten völkerrechtlichen Standards

2. GANZHEITLICHES MANDAT UM WIRKSAM PRÄVENTION ZU BETREIBEN

- Keine Beschränkung des Mandats auf Sachverhalte der Kategorie 1 des Misshandlungserlasses⁴
- Clearing der Fallzuständigkeit muss innerhalb von Beschwerde- und Ermittlungsstelle erfolgen bzw Opt-in, um Anschein des „Wegadministrierens“ zu vermeiden
- Um auch präventive Wirksamkeit zu erzeugen, müssen situative und organisationale Rahmenbedingungen von Amtshandlungen in den Blick genommen werden
- ▶ Erfolgsindikator: breite Zuständigkeit der Stelle für Fehlverhalten von Sicherheitsorganen

3. HOHE VERFAHRENSQUALITÄT UND BEWEISSICHERHEIT ERZIELEN

- Bei Vorwürfen gegen Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes muss besonders sorgfältig und umfassend ermittelt werden
- Regionale StA kann mangels Ressourcen und funktionaler Verbindung von Justiz und Kriminalpolizei nicht für notwendigen Grad an umfassenden und gründlichen Ermittlungen sorgen.

⁴ GZ BMI-OA1305/0147- II/1/c/2018: Kategorie 1 - Pkt. 2.1

Mangelnde Gründlichkeit wie im aktuellen Fall⁵ bildet nicht die Ausnahme (in ALES-Studie rund 45% Einstellungen mangels Beweisen, aber bei rund 2/3 keine Ermittlungsaufträge durch StA)

- ▶ Erfolgsindikator: Anteil der Einstellungen mangels Beweisen durch StA sinkt signifikant

4. STRUKTURELLE EINBEZIEHUNG EXTERNER ANSPRÜCHE

- Bei Bewertung der Aufklärung von Misshandlungsvorwürfen klaffen Selbst- und Fremdbild weit auseinander
- Untersuchungs- und Qualitätssicherungskommission und der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtige Ombudsperson sind Transmissionsriemen, die externe Ansprüche als Antrieb nutzen, um Verfahrensqualität zu steigern und Beweissicherheit zu heben
- Die Polizei kann auch inhaltlich von multiprofessionellen Perspektiven profitieren
- Umgekehrt kann auch die Öffentlichkeit die Polizei besser verstehen und Vorurteile abbauen, wenn sie in Vermittlungsprozesse einbezogen wird
- Die Polizei kann leichter und besser arbeiten, wenn sie verstanden wird
- ▶ Erfolgsindikator: Gestiegenes Vertrauen in die Qualität der Aufklärung von Misshandlungsvorfällen gegen die Polizei

5. SICHTBARE UNABHÄNGIGKEIT DER STELLE VON RESSORT

- Führungskräfte der Polizei können sich bei Kritik an Amtshandlungen nicht gleichzeitig hinter ihre Organisation stellen und glaubwürdig für Aufklärung von Misshandlungsvorwürfen stehen
- Öffentlichkeit kann Wille zur Aufklärung nur wahrnehmen, wenn dieser institutionell exklusiv verankert und personell medienwirksam vertreten wird
- Glaubwürdigkeit der Aufklärung hängt vom Ausmaß ab, in dem eine Ombudsperson der Öffentlichkeit Rechenschaft gibt und Wille und Anstrengungen zur Aufklärung verdeutlichen kann
- ▶ Erfolgsindikator: Polizeiführung und Ombudsperson sitzen sich nach clamorosem Vorfall in ZIB 2-Studio gegenüber

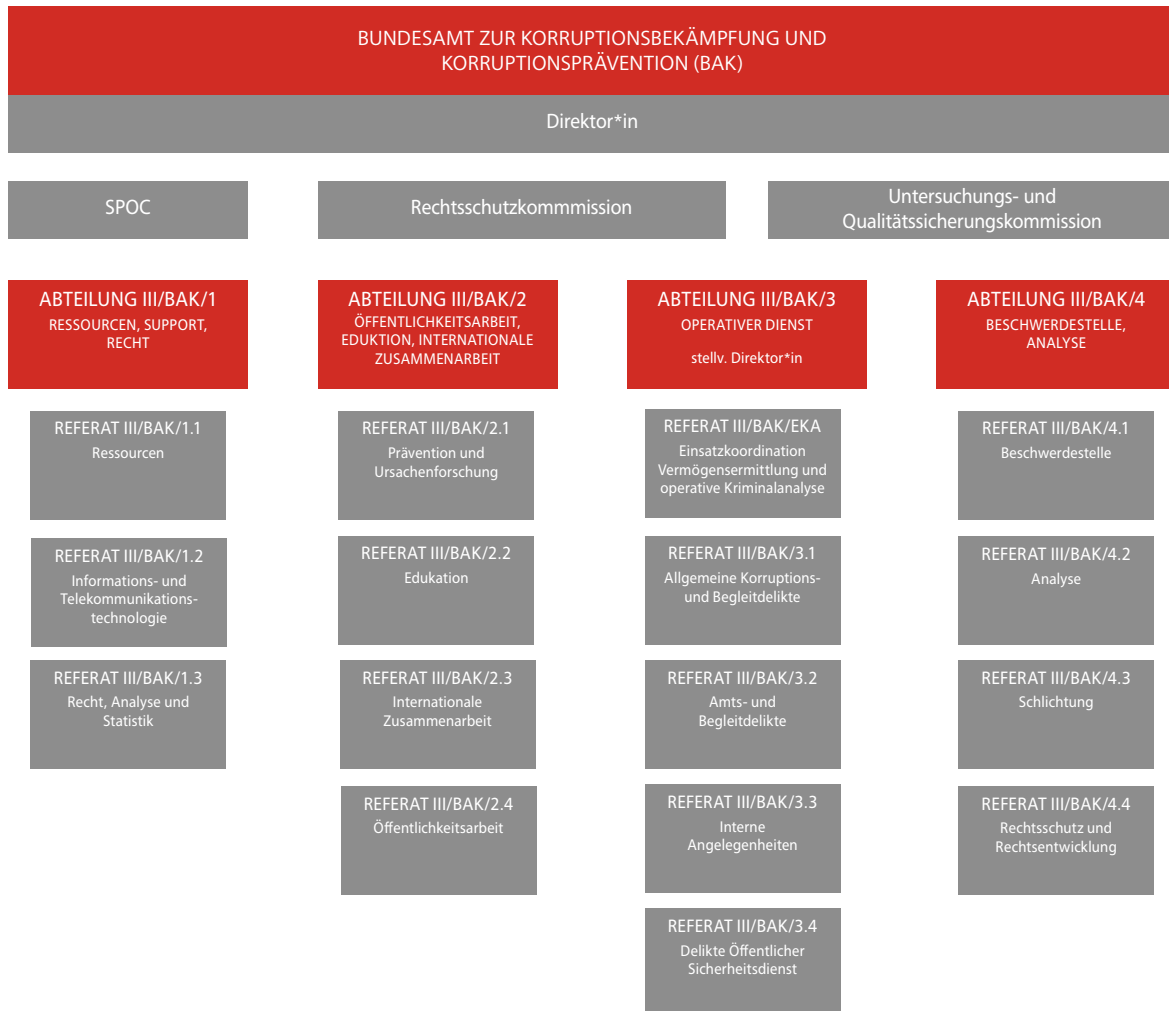
6. BREITE UNTERSTÜTZUNG FÜR REFORM

- Die Kontrolle des Gewaltmonopols berührt grundlegende Fragen der rechtsstaatlichen Ordnung
- Mehr Vertrauen kann nur entstehen, wenn Anspruchsgruppen mitgenommen und eine breite Unterstützung für die Umsetzung erzielt werden kann
- Nicht nur Polizist*innen, Personalvertretung und Zivilgesellschaft sollten früh in das Vorhaben einbezogen werden, auch weitgehender Konsens im Parlament ist anzustreben, über die Regierungsmehrheit hinaus
- ▶ Erfolgsindikator: 2/3-Mehrheit im Parlament

⁵ <https://www.derstandard.at/story/2000118813853/staatsanwaltschaft-ermittelt-gegen-wiener-polizei>

VII. Anhang

1. ORGANIGRAMM VARIANTE BAK



2. ORGANIGRAMM VARIANTE RECHTSSCHUTZBEHÖRDE DES BUNDES

