

UNABHÄNGIGER EBM-BEIRAT

**Unabhängiger Beirat
Ermittlungs- und
Beschwerdestelle
Misshandlungsvorwürfe**

**Jahresbericht
2024**

UNABHÄNGIGER
EBM-BEIRAT

Unabhängiger Beirat
Ermittlungs- und
Beschwerdestelle
Misshandlungsvorwürfe

Jahresbericht
2024

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| 1) Vorwort | 5 |
| 2) Mitglieder des EBM-Beirats..... | 7 |
| 3) Stimmen zum EBM-Beirat..... | 8 |
| 4) Zum Selbstverständnis des Beirats..... | 10 |
| 5) Zur Arbeitsweise des EBM-Beirats | 12 |
| 6) Nationale Rechtsgrundlagen der EBM und des EBM-Beirats | 14 |
| 7) Internationale Vorgaben zur Verfolgung von Misshandlungsvorwürfen – Arbeitsausrichtung des unabhängigen EBM-Beirats | 16 |
| 8) Ein Jahr Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe – Rückblick und Ausblick | 21 |
| 9) 1. Zwischenbericht 2024 samt Empfehlung Nr. 1 (9. Oktober 2024): | 29 |
| 10) 2. Zwischenbericht 2024 des EBM-Beirats (11. Dezember 2024) | 33 |

Vorwort

Seit Ende Jänner 2024 sind der EBM-Beirat (unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe) sowie die EBM (Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe) tätig.

Der Gesetzgeber bescheinigt beiden Einrichtungen einen bedeutsamen Beitrag zur Verwirklichung menschenrechtlicher Standards im Ressortbereich des Bundesministeriums für Inneres (BMI). Mit dem EBM-Beirat legt der Gesetzgeber zudem einen besonderen Fokus auf den Schutz der rechtsstaatlich-demokratischen Grundordnung.

Im Folgenden erstattet der EBM-Beirat seinen ersten Jahresbericht über seine Tätigkeit im Jahr 2024 (§ 9d Abs 1 BAK-G).

Der Bericht beginnt mit einer Übersicht über die Beiratsmitglieder des multiprofessionell zusammengesetzten EBM-Beirats. Dabei werden die Stellen genannt, die sie dem Bundesminister für Inneres zur Ernennung vorgeschlagen haben.

In der Folge stehen als Stimmen zum EBM-Beirat zwei Geleitworte. Verfasst wurden sie vom Leiter der für den EBM-Beirat zuständigen Sektion des Bundesministeriums für Inneres sowie vom Leiter des Österreichischen Instituts für Menschenrechte an der Universität Salzburg.

Im Anschluss daran liegt das Selbstverständnis des EBM-Beirats im Fokus.

Die nächsten beiden Abschnitte bieten vertiefende und zusammenfassende Beiträge zu den nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen, die für die Tätigkeit des Beirats relevant sind.

Danach folgen ein Rückblick auf die Beiratstätigkeit für das Jahr 2024 und ein Ausblick, die die strukturellen Gegebenheiten des EBM-Beirats und die Entfaltung der Beiratstätigkeit gleichermaßen in den Blick nehmen.

Der Jahresbericht schließt mit den beiden Zwischenberichten des EBM-Beirats samt der Beirats-Empfehlung Nr.1 an den Bundesminister für Inneres in ihrem gesamten Umfang.

Inhaltliche Überlappungen der einzelnen Teile des Jahresberichts sind den sachlichen Gegebenheiten geschuldet.

Der vorliegende Jahresbericht wurde von den Beiratsmitgliedern gemeinsam erarbeitet. Die Vorbereitungen dazu haben schon im Jahr 2024 begonnen. Beschlossen wurde der Jahresbericht vom unabhängigen Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe im Umlauf mit Datum 22. April 2025.


Der EBM-Beirat sagt der EBM, dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) und dem Bundesministerium für Inneres insgesamt besonderen Dank für die fruchtbare Zusammenarbeit im vergangenen Jahr. Besonderer Dank gilt auch den Verfassern der „Stimmen zum EBM-Beirat“ und allen

Beiratsmitgliedern, die sich bei den Vorbereitungen und der textlichen Gestaltung des Jahresberichtes 2024 eingebracht haben. Die Tätigkeit der Beiratsmitglieder ist sowohl in inhaltlicher als auch in zeitlicher Hinsicht anspruchsvoll.

Schließlich darf der EBM-Beirat seiner Geschäftsstelle für die engagierte, umsichtige und umfangreiche Unterstützung des Beirats und seiner Mitglieder danken!

Alle Informationen des EBM-Beirats sind unter folgendem Link [Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe \(EBM-Beirat\)](#) auf der Homepage des Bundesministeriums für Inneres abrufbar.

Für den Unabhängigen EBM-Beirat

A handwritten signature in black ink, reading 'Meinrad Handstanger' in a cursive script.

Dr. Meinrad Handstanger
(Vorsitzender des EBM-Beirats)

Mitglieder des EBM-Beirats

Mitglieder sowie Ersatzmitglieder des unabhängigen EBM-Beirats (Stand 8. März 2024):

| Nominierung | Vorsitzender | Stv. Vorsitzende |
|-----------------------------|--|---|
| VfGH | Hon.-Prof. Dr. Meinrad HANDSTANGER | Hofrätin Mag. ^a Barbara SODER |
| | Mitglied | Ersatzmitglied |
| ÖRAK | Mag. Clemens LAHNER | Hon.-Prof. Dr. Bernhard FINK |
| ÖAK | Dr. Harald SCHLÖGEL | Mag. ^a Anna SCHWARZ |
| Universitäten- konferenz | Univ.-Prof. ⁱⁿ Dr. ⁱⁿ Verena MURSCHEZ, LL.M. (UCLA) | Univ.-Prof. Mag. Dr. Hannes SCHÜTZ |
| SOS Mitmensch | Philipp SONDEREGGER | Univ.-Prof. ⁱⁿ Dr. ⁱⁿ Ingeborg ZERBES |
| Weißer Ring | Mag. Martin PRINZ | Univ.-Prof. ⁱⁿ Dr. ⁱⁿ Lyane SAUTNER |
| ZARA | Mag. ^a Fiorentina AZIZI-HACKER, LL.M. | Mag. ^a Désirée SANDANASAMY |
| Amnesty International | Mag. ^a Teresa EXENBERGER | Mag. ^a Teresa HATZL, LL.M |

Frau Mag.^a Dilber Dikme und Herr HR Hon.-Prof. Dr. Johannes Zahrl waren Beiratsmitglieder und haben ihre Funktion zurückgelegt. Von Seiten von ZARA wurde Frau Mag.^a Fiorentina Azizi-Hacker, LL.M. und von Seiten der ÖAK wurde Frau Mag.^a Anna Schwarz nachnominiert, beide wurden zu Beiratsmitgliedern bestellt.

Stimmen zum EBM-Beirat

Sektionschef Mag. Dr. Mathias Vogl

Sektion III – Recht im Bundesministerium für Inneres

Die Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM) hat Ende Jänner 2024 ihre Arbeit aufgenommen. Sie ermittelt bundesweit bei Beschwerden gegen Polizeibedienstete, die auf Art 3 EMRK basieren, sowie mit Blick auf Art 2 EMRK bei Ausübung von unmittelbarer Zwangsgewalt mit Todesfolge und lebensgefährlichem Waffengebrauch. Darüber hinaus hat sie auch Vorerhebungen im Rahmen der Dienstaufsicht zu führen.

Die EBM wurde zur Vermeidung institutioneller Verbindungen zwischen ermittelnden Polizeibediensteten und von Beschwerde Betroffenen außerhalb der klassischen Polizeihierarchie beim Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) mit dem Ziel eingerichtet, die Ermittlungen – auch im Interesse der betroffenen Bediensteten – unabhängig, objektiv, gründlich, nachvollziehbar und rasch unter der Leitung der zuständigen Staatsanwaltschaft zu führen. Bei der Ausgestaltung hat der Gesetzgeber besonderes Augenmerk auf die Beachtung der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte entwickelten Grundsätze für eine effektive Untersuchung von derartigen Beschwerden gelegt. Die EBM ist interdisziplinär und multiprofessionell besetzt und verfügt über ein besonders geschultes, dienstrechtlich abgesichertes und fixes Personal.

Die EBM wird von einem unabhängigen und weisungsfreien Beirat unterstützt und begleitet.

Die Zielsetzungen, die der Gesetzgeber im Auge hatte, wurden bislang weitestgehend erreicht. Der Arbeitsanfall liegt allerdings weit über dem prognostizierten. Da der Personalstand der EBM dem nunmehrigen Arbeitsanfall nicht entspricht, ist die Arbeitsbelastung hoch. Sowohl die multiprofessionelle Zusammensetzung der EBM als auch die Zusammenarbeit mit dem Beirat sind fruchtbringend. Die im Zuge der Ermittlung über den Einzelfall hinausgehenden Erkenntnisse fließen im Lichte einer lernenden Organisation in Verbesserungen ein. Offene Fragen gibt es aktuell hinsichtlich der niederschweligen, menschenrechtlich relevanten Misshandlungsvorwürfe, die bereits erniedrigend, aber (noch) nicht strafrechtlich relevant sind. Ein Leitfaden soll hier Klarheit bringen.

Als erste Zwischenbilanz kann festgehalten werden, dass sich die Einrichtung der EBM und deren Controlling und Evaluation durch den Beirat bewährt haben und eine austarierte Lösung für die Erfüllung einer überaus sensiblen Aufgabe in einem mit dem Gewaltmonopol ausgestatteten Biotop gefunden werden konnte.

Univ.-Prof. Dr. Reinhard Klaushofer
Fachbereich Öffentliches Recht
Österreichisches Institut für Menschenrechte (ÖIM)
Paris Lodron Universität Salzburg

Der erste Jahresbericht des unabhängigen Beirats der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM-Beirat) steht für ein mehr als bemerkenswertes Ereignis.

Die Einrichtung der EBM und ihres Beirats markiert einen Meilenstein in der Weiterentwicklung des Sicherheitsapparats. Bereits 2007 hat der damalige im Innenministerium angesiedelte Menschenrechtsbeirat unter dem Titel „Die Polizei als Täter? Eine Analyse des Umgangs staatlicher Institutionen mit Misshandlungsvorwürfen“ gefordert, eine unabhängige Ermittlungsstelle zu schaffen. Selbst die Gründung des damaligen Menschenrechtsbeirats steht eng in Zusammenhang mit der Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt, die nun im Fokus der Tätigkeiten der EBM und des EBM-Beirats steht. Die im Jahr 1999 traurigerweise tödlich verlaufene Abschiebung eines nigerianischen Staatsangehörigen hat Anlass dazu gegeben und von Anbeginn das Recht auf Leben und das Verbot der Folter und unmenschlicher Behandlung in den Mittelpunkt gerückt.

Opferschutz und die konsequente, schonungslose Aufklärung von Misshandlungsvorwürfen sind dem EBM-Beirat zentrale Anliegen. Sein gesetzlicher Auftrag, unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Grund- und Menschenrechte die begleitende strukturelle Kontrolle der Tätigkeit der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe, insbesondere im Hinblick auf die Erkennung organisatorischen Optimierungsbedarfs auszuüben, bietet großes Potenzial für die Weiterentwicklung der Exekutive.

Misshandlungen und misslungene Einsätze können durchaus mit Strukturbedingungen, wie langen Dienstzeiten, psychischen Überforderungen, mangelnden Ausbildungsinhalten und vielem mehr zusammenhängen. Nicht nur die einzelne Amtshandlung und betreffende Aufklärung zu betrachten, sondern besonders auch die organisatorischen und systemischen Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen, ist dem EBM-Beirat angesichts seiner Zusammensetzung auf den Leib geschneidert. Ich wünsche dem Beirat das Allerbeste zu dieser verantwortungsvollen Aufgabe im Dienste der Menschenrechte.

Zum Selbstverständnis des Beirats

Allgemeines

Der EBM-Beirat unterstützt das Bundesministerium für Inneres, insbesondere die EBM dabei, die Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen zu organisieren und umzusetzen, wobei auf deren Optimierung fokussiert wird. Das muss in Übereinstimmung mit grund- und menschenrechtlichen Standards geschehen. Im Zentrum steht die Verpflichtung Österreichs, alle plausiblen Misshandlungsvorwürfe wirksam – also rasch, gründlich, unabhängig, kompetent und unter angemessener Einbeziehung der Opfer – zu untersuchen. Der Beirat ist dabei für die Beurteilung struktureller Aspekte wie Abläufe, Personalausstattung oder Ausbildung der Ermittler:innen zuständig. Er kontrolliert nicht die rechtmäßige Behandlung von einzelnen Vorwürfen, sondern eruiert Verbesserungsmöglichkeiten. Dennoch fließt die Analyse konkreter Fallbearbeitung in die Erörterungen des EBM-Beirats mit ein. Maßstab für die strukturelle Kontrolle des EBM-Beirats sind insbesondere die völkerrechtlichen Verpflichtungen und menschenrechtliche Good Practice der Misshandlungsprävention sowie deren einfachgesetzliche Umsetzung. Im Hinblick auf die geforderte Unabhängigkeit der Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen bilden die EBM und der EBM-Beirat eine funktionale Einheit.

Kontrolle und Beratung

Der EBM-Beirat hat eine Doppelfunktion von Kontrolle und Beratung. Im Rahmen der Kontrolle untersucht und bewertet der EBM-Beirat die Arbeitsweise der EBM - insbesondere im Hinblick auf die angesprochene Wirksamkeit der Untersuchungen. Der EBM-Beirat ist jedoch kein Entscheidungsorgan. Spricht er Empfehlungen an das Innenministerium aus, sind diese rechtlich unverbindlich. Inwiefern sie aufgegriffen werden, liegt allein im Ermessen des jeweiligen Empfehlungsempfängers. Der EBM-Beirat kann daher auch keine Verantwortung für die Arbeit der EBM übernehmen. Insbesondere kann er nicht die Behandlung konkreter Beschwerden beeinflussen.

Seiner Beratungsfunktion kommt der EBM-Beirat durch schriftliche Empfehlungen und Berichte an die Ressortspitze sowie durch Austausch mit befassten Stellen, insbesondere innerhalb des BMI nach. Über Empfehlungen und Berichte informiert er die Öffentlichkeit. Der EBM-Beirat kann auf Aufforderung oder aus eigenem tätig werden. In beiden Fällen bewegt sich die Beratungstätigkeit zwischen den normativen Ansprüchen wirksamer Beschwerdebehandlung und polizeilichen Realitäten wie Personalmangel oder Cop-Culture. Der EBM-Beirat will in diesem Spannungsfeld nicht bloß die geltenden Standards bekräftigen, sondern auch die Bedingungen ihrer Umsetzung bedenken. Um menschenrechtkonforme und anschlussfähige Empfehlungen aussprechen zu können, setzt der EBM-Beirat auf ein gutes Verständnis des beratenen Systems und einen partnerschaftlichen Dialog mit dessen Vertreter:innen. Die grundsätzlich kooperative

Haltung unter Wahrung von Rollenklarheit erfordert Gegenseitigkeit und schließt kritische Äußerungen nicht aus.

Unabhängigkeit, Pluralismus und Außenauftritt

Die Mitglieder des EBM-Beirats werden von öffentlich-rechtlichen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen vorgeschlagen und von der Innenministerin oder dem Innenminister ernannt. Sie sind in der Ausübung ihrer Tätigkeit vom BMI und von der vorschlagenden Einrichtung unabhängig. Der EBM-Beirat entscheidet als Gremium, wozu und wie er sich äußert, er kann aber auf Ersuchen des Bundesministers für Inneres oder des Direktors des BAK tätig werden. Der EBM-Beirat ist ein Kollegialorgan, seine Entscheidungsfindung erfolgt ungeachtet von Vorbereitungen in Arbeitsgruppen durch Beschluss des gesamten Beirats. Nach außen wird er durch den Vorsitz vertreten, sofern nichts anderes beschlossen wurde. Die Stärke eines plural und multiprofessionell zusammengesetzten EBM-Beirats geht über die Ansammlung relevanter Expertisen, Blickwinkel und Erfahrungen hinaus – es entsteht eine eigenständige, neue Perspektive. Um dieser Stärke Geltung zu verschaffen, bedarf es eingehender Beratungen in wohlwollender Atmosphäre, um am Ende der Willensbildung differenzierte Entscheidungen mit geeinter Stimme vertreten zu können. Von den Mitgliedern erfordert dies hohe Rollenklarheit und den transparenten Umgang mit möglichen Befangenheiten.

Zur Arbeitsweise des EBM-Beirats

Sitzungen

Um ihre Aufgaben möglichst effizient umsetzen zu können, treffen sich die Mitglieder des EBM-Beirats in regelmäßigen Sitzungen und in spezifischen Arbeitsgruppen.

Im Jahr 2024 ist der EBM-Beirat zu fünf Beiratssitzungen zusammengetreten.

Die erste Sitzung („Auftaktsitzung“) fand am 8. März 2024 statt und stellt den Startschuss für die inhaltliche Beiratstätigkeit dar.

Die ganztägigen Sitzungen fanden an folgenden Terminen statt: 8. März, 12. April, 7. Juni, 4. Oktober und 22. November.

Um den gegenseitigen Austausch zwischen den Beiratsmitgliedern zu fördern, werden auch die Ersatzmitglieder ohne Stimmrecht zu den EBM-Beiratssitzungen eingeladen.

Weiters ist derzeit ein Tagesordnungspunkt jeder Sitzung ein persönlicher Bericht des EBM-Leiters, Mag. Lukas Berghammer, über Organisation und Tätigkeit der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe.

Empfehlung Nr 1, Zwischenberichte

Der EBM-Beirat erstattete im Jahr 2024 seine Beobachtungen, Vorschläge und seine Empfehlung Nr. 1 an den Bundesminister für Inneres in Rahmen von zwei Zwischenberichten.

Die beiden Zwischenberichte werden in ihrem gesamten Umfang am Schluss des Jahresberichtes wiedergegeben und auch im Abschnitt zum Rückblick und Ausblick näher angesprochen.

Im Zuge des **1. Zwischenberichts** (9. Oktober 2024) fasste der EBM-Beirat seine **Empfehlung Nr. 1** zur Personalausstattung der EBM. Zur Stärkung des Vertrauens in die Exekutive und dementsprechend zur Gewährleistung der wirksamen Ermittlung bei Misshandlungsvorwürfen muss die Personalausstattung der EBM möglichst rasch jener Novelle zum BAK-G angepasst werden, mit der die EBM eingerichtet wurde. Da der tatsächliche Arbeitsanfall der EBM etwa 70 % über den Annahmen der Novelle liegt, muss das Personal der EBM entsprechend aufgestockt werden. Sowohl bei diesen zusätzlichen Planstellen als auch bei den schon bestehenden Planstellen muss die Einstufung mindestens der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) entsprechen und die Multiprofessionalität gewährleistet sein.

Der **2. Zwischenbericht** des EBM-Beirats (11. Dezember 2024) machte abermals auf die dringende Notwendigkeit von Verbesserungen im Personalbereich der EBM aufmerksam. Weiters wurden Vertiefungen der Kommunikation zwischen der EBM und den Staatsanwaltschaften angesprochen. Hingewiesen wurde ferner darauf, dass insbesondere für die Anhaltung in Polizeigewahrsam (etwa polizeiliche Anhaltezentren) generell die Dokumentation unter Einsatz geeigneter Videoaufzeichnung unter Beachtung der grundrechtlichen Vorgaben verbessert werden soll, die positive Rolle von Body-Cams wurde hervorgehoben. Ebenso wurde die Bedeutung von einfachen Lösungen für die Ermittlungstätigkeit der EBM herausgestrichen.

Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle repräsentiert die dem EBM-Beirat vom Bundesminister für Inneres bereitgestellte Sach- und Personalausstattung (§ 9a Abs 11 BAK-G). Beim EBM-Beirat gemeldete Beschwerden leitet die Geschäftsstelle an die EBM weiter (§ 9b BAK-G). Die Geschäftsstelle unterstützt den Beirat und den Vorsitz bei deren Tätigkeit.

Das Schwergewicht dabei liegt auf der Vorbereitung und Dokumentation der Beiratssitzungen, der Beschaffung von erforderlichen Informationen, der Unterstützung bei der Vorbereitung der Berichte und Empfehlungen und der Bearbeitung der beim Beirat eingegangenen Eingaben.

Weitere Informationen zum EBM-Beirat

Weitere Informationen finden sich (wie schon erwähnt) unter folgendem Link [Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe \(EBM-Beirat\)](#) auf der Homepage des Bundesministeriums für Inneres.

**Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle
Misshandlungsvorwürfe (EBM-Beirat):**



Nationale Rechtsgrundlagen der EBM und des EBM-Beirats

Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe

Mit der Novelle des Bundesgesetzes über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK-G), BGBl I Nr 107/2023) wurde die bundesweit zuständige Ermittlungs- und Beschwerdestelle (§ 4a Abs 1 BAK-G) zur Aufklärung von Misshandlungsvorfällen gegen Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes geschaffen (Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe – EBM), die am 22. Jänner 2024 ihre Tätigkeit begonnen hat.

Neben der Ermittlung von Misshandlungsvorfällen (§ 4 Abs 5 BAK-G) obliegen der EBM auch die kriminalpolizeilichen Ermittlungen bei Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt mit Todesfolge sowie lebensgefährdendem Waffengebrauch (§ 4 Abs 4 BAK-G).

Die Ermittlungen sind gemäß § 4a Abs 1 zweiter Satz BAK-G zügig und ohne unnötige Verzögerungen sowie unter Heranziehung interdisziplinärer und multiprofessioneller Expertise (§ 2 Abs 12) zu führen. Nach den Erläuterungen zum BAK-G ist darunter neben Exekutivbediensteten und Jurist:innen zusätzlich die Anstellung von fachkundigem Personal etwa aus den Bereichen der Medizin oder Psychologie zu verstehen.

Das Vorliegen eines Anfangsverdachts (gemäß § 1 Abs 3 StPO) hat die EBM der Staatsanwaltschaft unverzüglich zu berichten (§ 4a Abs 2). Die Sicherheitsbehörden und dienststellen sind verpflichtet, Misshandlungsvorwürfe unverzüglich der EBM zu berichten (§ 5 Abs 2 BAK-G).

Weisungen an das BAK sind gemäß § 7 BAK-G schriftlich zu erteilen. Weisungen an die EBM sind überdies dem Beirat zu übermitteln.

Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe

Zur Stärkung der Unabhängigkeit der EBM wurde im BMI ein unabhängiger Beirat eingerichtet (§ 4a BAK-G). Dieser multiprofessionelle EBM-Beirat ist weisungsfrei (§ 9c Abs 1 BAK-G iVm Art 20 Abs 2 Z 2 B-VG), er unterliegt der Amtsverschwiegenheit und den sonstigen Geheimhaltungspflichten.

Der EBM-Beirat dient der Sicherstellung der gesetzmäßigen Aufgabenerfüllung der EBM (§ 9a Abs 1 BAK-G) und kann aus eigenem, über Ersuchen des Bundesministers für Inneres oder des Direktors des BAK tätig werden (§ 9a Abs 2 BAK-G). Dem EBM-Beirat obliegt unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Grund- und Menschenrechte die begleitende strukturelle Kontrolle der Tätigkeiten der EBM, die insbesondere die

strategische Prüfung der ausreichenden Ausstattung und des wirtschaftlichen Einsatzes der Ressourcen, der laufenden Ausbildung der eingesetzten Bediensteten, der eingerichteten Instrumente zur Qualitätssicherung, der fortlaufenden Organisations- und Personalentwicklung und der grundlegenden Ablauf- und Kommunikationsprozesse umfasst (ErlRV 2089 BlgNR 27. GP, Erläuterungen zu §§ 9a, 9b, 9c und 9d BAK-G).

Dem EBM-Beirat kommt ein umfassendes Einsichtsrecht zu (§ 9c Abs 3 BAK-G).

Ziel der Tätigkeiten des Beirats sind unter anderem die Erkennung und das Aufzeigen allfälliger systemischer Mängel und die diesbezügliche Beratung zur strukturellen oder organisatorischen Verbesserung (§ 9a BAK-G).

Jedermann ist berechtigt, einen Misshandlungsvorwurf im Sinne des § 4 Abs 5 BAK-G schriftlich oder elektronisch (per Post oder per E-Mail) an den Beirat zu melden. Der Beirat hat diese Meldung unverzüglich der EBM zur Behandlung zuzuleiten. (§ 9b BAK-G).

Zur Wahrnehmung der Aufgaben und Empfehlungen ist vom EBM-Beirat jährlich bis 30. April ein Bericht an den Bundesminister für Inneres zu erstatten, der diesen Bericht dem Ausschuss für innere Angelegenheiten zu übermitteln hat (§ 9d Abs 1 BAK-G).

Die Empfehlungen des EBM-Beirats sind zu veröffentlichen. Sofern geboten, kann der EBM-Beirat jederzeit dem Bundesminister für Inneres sowie der Öffentlichkeit Bericht erstatten (§ 9d Abs 2 BAK-G).

Der EBM-Beirat besteht aus einem Vorsitzenden, dessen Stellvertreterin und sieben weiteren Mitgliedern sowie sieben Ersatzmitgliedern, die auf Basis von gesetzlich definierten Vorschlägen durch den Bundesminister für Inneres für eine Funktionsperiode von sieben Jahren bestellt werden (§ 9a Abs 3 und 4 BAK-G). Gemäß § 9a Abs 5 Z 5 kommt dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs das Vorschlagsrecht für den Vorsitzenden des EBM-Beirats sowie seinen Stellvertreter zu. Dem Österreichischen Rechtsanwaltskammertag, der Österreichischen Ärztekammer, der österreichischen Universitätskonferenz kommt ein Vorschlagsrecht für je ein Mitglied und ein Ersatzmitglied zu. Darüber hinaus kommt zwei vom Bundesminister für Inneres bestimmten privaten gemeinnützigen Einrichtungen - aus dem Bereich der Grund- und Menschenrechte und der Opferrechte – sowie zwei von der Bundesministerin für Justiz bestimmten derartigen Einrichtungen das Vorschlagsrecht für je ein Mitglied und ein Ersatzmitglied zu.

Internationale Vorgaben zur Verfolgung von Misshandlungsvorwürfen – Arbeitsausrichtung des unabhängigen EBM-Beirats

Der EBM-Beirat richtet seine strukturelle Kontrolle zur Wahrung der Grund- und Menschenrechte an den internationalen menschenrechtlichen Vorgaben aus, insbesondere am internationalen Rechtsrahmen zur Verhütung von Misshandlungen durch die Polizei.

Wirksame und unabhängige Ermittlungen von Misshandlungsvorwürfen sind – implizit nach EMRK (Art 3 EMRK) und auch explizit in der von Österreich ratifizierte UN Anti Folterkonvention (Art 12,13 CAT)¹ – Teil der völkerrechtlichen Verpflichtung Österreichs.²

Verpflichtungen nach Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)

Art 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), welche in Österreich im Verfassungsrang steht, besagt: „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“ Das Folterverbot gilt absolut – das bedeutet, es gilt vorbehaltlos und darf von Staaten nicht eingeschränkt werden.

Neben dem zentralen Folterverbot gemäß Art 3 EMRK trifft Staaten nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) zudem die positive Schutzpflicht, einen gesetzlichen und regulatorischen Rahmen zum Schutz vor Verletzungen nach Art 3 EMRK zu schaffen sowie operative Maßnahmen zu ergreifen, um Personen vor der Gefahr einer Verletzung zu schützen.³ Staaten müssen also ausreichend Vorkehrungen treffen, um Misshandlungen erfolgreich vorzubeugen.⁴

Art 3 EMRK hat neben den materiell-rechtlichen Vorgaben auch einen prozessrechtlichen Aspekt. In ständiger Rechtsprechung hat der EGMR festgestellt, dass bei jedem Misshandlungsvorwurf, der gegen die Polizei erhoben wird, gemäß Art 3 EMRK ein effektives, offizielles Ermittlungsverfahren einzuleiten ist.⁵

1 BGBl 1987/492 idgF.

2 Vgl Schabas, European Convention on Human Rights: A commentary, 2015. Vgl Nowak/Birk/Monina, The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary (2019), www.atlas-of-torture.org/en/entity/cxma1n-25deb?searchTerm=&page=1 (17.4.2025).

3 EGMR 02.02.2021, *X and Others/Bulgaria*, Nr 22457/16.

4 EGMR 05.04.2005, *Afanasyev v. Ukraine*, Nr 38722/02, Z 69.

5 Vgl EGMR 28.10.1998, *Assenov/Bulgarien*, Nr. 24760/94, Rz 102 ff; EGMR 06.04.2000, *Labita/Italien*, Nr 26772/95, Rz 131 ff; EGMR 11.07.2000, *Dikme /Türkei*, Nr 40035/98, Rz 131 ff.

Gemäß Art 13 EMRK haben Verletzte zudem das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen. Dies bedeutet, dass es eine Beschwerdemöglichkeit geben muss, wenn die Verletzung von Personen verursacht wird, die in amtlicher Eigenschaft handeln, wie beispielsweise Polizeibeamt:innen bei Einsätzen.

Völkerrechtliche Verpflichtungen gemäß der UN-Anti-Folterkonvention

Nach Art 12 und 13 CAT (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - UN-Antifolterkonvention) müssen Vorwürfe wegen der Ausübung unverhältnismäßiger Gewalt unabhängig, unmittelbar, unverzüglich und umfassend untersucht werden.⁶ Gemäß Art 12 CAT gilt: „Jeder Vertragsstaat trägt dafür Sorge, dass seine zuständigen Behörden umgehend eine unparteiische Untersuchung durchführen, sobald ein hinreichender Grund für die Annahme besteht, dass in einem seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebiet eine Folterhandlung begangen wurde.“

Empfehlungen Europäischer und internationaler Menschenrechtsgremien

Österreich wurde von europäischen und internationalen Menschenrechtsgremien wiederholt empfohlen, die Untersuchungen von Misshandlungsvorfällen gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte zu verbessern.

So hat das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), eine Institution des Europarates, Österreich seit vielen Jahren und wiederholt die Einrichtung einer unabhängigen Stelle zur Untersuchung von Misshandlungsfällen empfohlen.⁷ Auch das UN Antifolterkomitee trägt Österreich wiederholt und so auch bei seiner jüngsten Staatenüberprüfung 2024 auf, Misshandlungsvorfälle unverzüglich und unparteiisch zu untersuchen.⁸

Bei der jüngsten Staatenüberprüfung des UN Antifolterkomitees wurde die Einrichtung einer Ermittlungs- und Beschwerdestelle samt Einrichtung eines unabhängigen Beirats zur Kontrolle der Tätigkeit der Stelle von der UN zur Kenntnis genommen, wengleich sich das Komitee besorgt zeigte, dass die Stelle dem Bundesministerium für Inneres unterstellt ist. Das UN Anti Folterkomitee fordert Österreich ausdrücklich dazu auf, dafür Sorge zu tragen, dass Vorwürfe von Folter und Misshandlung gegen Polizeikräfte unverzüglich und unparteiisch untersucht werden sowie, dass keine institutionelle oder hierarchische Beziehung zwischen den Ermittlern dieser Stelle und den mutmaßlichen Tätern solcher Handlungen besteht.⁹

⁶ Vgl. Nowak/Birk/Monina, Torture, 2019.

⁷ CPT, 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. 23.11–3.12.2021, (Council of Europe, 2021) <https://rm.coe.int/1680abc16d> (25.9.2023), 14.

Das CPT besuchte Österreich in den Jahren 1990, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014 und 2021.

⁸ Concluding Observations des Committee against Torture zum 7. Staatenbericht Österreichs v 12.06.2024, CAT/C/AUT/CO/7, Z35a.

⁹ CAT Concluding Observations, 2024, Z35a.

Zudem wurde Österreich vom UN-Anti-Folterkomitee aufgetragen, entsprechende Statistiken über die Zahl der Ermittlungen und Strafverfolgungen, Verurteilungen und verhängten Strafen in Fällen von Folter oder Misshandlung zu erstellen und zu veröffentlichen.¹⁰ Auch muss Österreich sicherstellen, dass die mutmaßlichen Täter:innen von Folter und Misshandlungen und vorgesetzten Offizier:innen, die für die Anordnung oder Duldung dieser Handlungen verantwortlich sind, ordnungsgemäß vor Gericht gestellt werden und, falls sie für schuldig befunden werden, in einer Weise bestraft werden, die der Schwere ihrer Taten entspricht.¹¹

Wirksame Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen

Die wirksame Aufklärung von Misshandlungsvorwürfen dient der Gerechtigkeit für die Opfer, aber vor allem auch der Prävention von künftigen Menschenrechtsverletzungen. Eine weltweite Vergleichsstudie zeigt, dass Misshandlungen nachweislich verhindert werden können, wenn diese auch wirksam untersucht und verfolgt werden.¹² Die Aufklärung hebt zudem das Vertrauen in den Rechtsstaat und das staatliche Gewaltmonopol.¹³ Unwirksame Aufklärung führt dazu, dass Misshandlungen durch Polizeibeamt:innen straflos bleiben.

Grundsätzlich gilt eine Verpflichtung zur Untersuchung für plausible Beschwerden und für andere ausreichend klare Hinweise auf eine mögliche Misshandlung („reasonable ground“).¹⁴ Das bedeutet, dass Österreich verpflichtet ist, alle behaupteten Misshandlungen wirksam zu untersuchen, die nicht gänzlich unplausibel sind. Als Misshandlungsvorwurf gilt aber auch jede Information über eine mögliche Misshandlung, die einer Behörde zur Kenntnis gelangt, auch wenn sich niemand beschwert.¹⁵ Für die Untersuchung von Vorwürfen gelten die Regeln zur Verhütung von Folter - unabhängig davon, ob es sich um Vorwürfe der Folter, der unmenschlichen oder der erniedrigenden Bestrafung oder Behandlung handelt.¹⁶ Als erniedrigende Behandlung gelten bereits die zu lange Fesselung¹⁷, eine grundlose Leibesvisitation¹⁸ oder mangelnde Verpflegung während einer Anhaltung. Neben einer Verletzung der Menschenwürde erfordern auch mögliche Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot (zum Beispiel ethnic profiling) durch die Polizei eine unabhängige Untersuchung.¹⁹

10 CAT Concluding Observations, 2024, Z 35e.

11 CAT Concluding Observations, 2024, Z 35d.

12 Carver Richard, Handley Lisa: Does Torture Prevention Work? (2017).

13 Committee of Ministers of the Council of Europe (CM): *Guidelines on eradicating impunity for serious human rights violations*. Guidelines adopted by the Committee of Ministers on 30 March 2011 at the 1110th meeting of the Ministers' Deputies (2011), H/Inf (2011) 7.

14 EGMR 03.09.2004, Bati/Türkei, Nr 33097/96 und Nr 57834/00, Z 100; CAT 14.5.1998, Encarnación Blanco Abad/Spain, CAT/C/20/D/59/1996, Z 8.2.

15 *Swanidze*, Effective Investigation of Ill-Treatment. Guidelines on European Standards (2014), S 12.

16 *Swanidze*, Effective Investigation, 2014, S 25.

17 Vfslg 7081/1973.

18 VfSlg 10.661/1985.

19 EGMR 18.10.2022, Basu/Germany, Nr 215/19, Z 38.

Die Untersuchung der Vorwürfe soll geeigneten und spezialisierten Stellen obliegen, die rasch und gründlich alle relevanten Fakten erheben und prüfen sollen.²⁰ Andere Organe sollen keine Beurteilung von Vorwürfen als unplausibel oder substanzlos vornehmen, sondern diese unverzüglich weiterleiten.²¹ Befasste Richter:innen und Staatsanwält:innen tragen Verantwortung, dass alle relevanten Fakten ermittelt und angemessen berücksichtigt²² und voreilige oder mangelhaft begründete Schlüsse vermieden werden.²³

Laut den Gremien der Vereinten Nationen und des Europarates können insbesondere folgende Kriterien als die wesentlichen Erfordernisse an eine wirksame Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen verstanden werden: 1. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, 2. Gründlichkeit, 3. Unverzüglichkeit, 4. Kompetenz und 5. Beteiligung des Opfers und öffentliche Kontrolle.²⁴

Zentrales Kriterium für eine wirksame Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen ist die Unabhängigkeit der untersuchenden Stelle. Die diesbezügliche Rechtsprechung des EGMR zu Art 3 EMRK besagt, dass die untersuchende Person von den untersuchten Personen unabhängig sein muss. Im Sinne einer Unabhängigkeit soll hier keine hierarchische oder institutionelle Verbindung gegeben sein („praktische Unabhängigkeit“).²⁵ Laut CPT sollen bei unabhängigen Untersuchungen, die jeweilige Ermittlungseinheit von der Polizei vollkommen unabhängig sein.²⁶ Das bedeutet institutionelle,²⁷ funktionale²⁸ und persönliche²⁹ Unabhängigkeit der Ermittler:innen von der Behörde, der die Beschuldigten angehören.

Zudem sollen die Untersuchungen gründlich durchgeführt werden. Die relevanten Fakten zur Aufklärung der Ereignisse müssen umfassend erhoben werden. Dafür sind alle angemessenen Schritte der Beweissicherung zu setzen. Dazu gehören grundsätzlich ausführliche und detaillierte Aussagen der Opfer, die Ausforschung und Befragung der Beschuldigten und Verantwortlichen, die vertrauliche medizinische Untersuchung der Opfer durch unabhängige und kompetente Fachkräfte, Aussagen von Zeug:innen, die (forensische) Tatortermittlungen und andere Sachbeweise inklusive Videomaterial.³⁰

20 *Swanidze*, *Effective Investigation*, S 14.

21 *Swanidze*, *Effective Investigation*, S 11.

22 *Swanidze*, *Effective Investigation*, S 11.

23 EGMR 08.01.2009, *Barabanshchikov/Russia*, Nr 36220/02, Z 54.

24 Vgl *Swanidze*, *Effective Investigation*, 2014. *Exenberger*, *Außer Kontrolle? Misshandlungsvorwürfe gegen die Polizei: Herausforderungen einer menschenrechtskonformen Umsetzung einer unabhängigen Ermittlungsstelle*, *juridikum* 2020, 244.

25 EGMR 11.10.2011, *Portmann/Schweiz*, Nr 38455/06, Rz 67; EGMR 24.7.2014, *Husayn (Abu Zubaydah)/Polen*, 7511/13, Rz 480; EGMR 24.7.2014, *Al Nashiri/Polen*, Nr 28761/11, Rz 486; EGMR 05.10.2004, *Barbu Anghelescu/Rumänien*, Nr 46430/99, Rz 66 ff.

26 Siehe *CTP*, Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CTP) an die österreichische Regierung anlässlich seines Besuches in Österreich von 19. bis 30.9.1999, CPT/Inf (2001), <https://rm.coe.int/1680653e0c> (17.04.2025), 43.

27 EGMR 01.06.2004, *Altun v. Turkey*, Nr 24561/94, Z 74.

28 EGMR 29.07.2008, *Gharibashvili v. Georgia*, Nr 11830/03, Z 73.

29 UN Committee against Torture (CAT): *Concluding Observations: Belgium (2014)*, CAT/C/BEL/CO/3, Z 13.

30 *Swanidze*, *Effective Investigation*, 2014, S 13.

Untersuchungen sind ohne Aufschub zu beginnen - also innerhalb von Stunden oder höchstens einigen Tagen, nachdem der Vorwurf bekannt wird – und ohne Verzögerung voranzutreiben und abzuschließen, ohne die erforderliche Gründlichkeit zu vernachlässigen.³¹

Die Untersuchenden sollen nach CPT keine Polizeikräfte sein, aber dennoch über angemessene Qualifikation und Kompetenzen verfügen. Die Ermittlungsbehörden sollen mit der ausreichenden Kompetenz zur Ermittlung ausgestattet sein. Die nötigen gesetzlichen, finanziellen, technischen und fachlichen Kompetenzen sowie umfassende Ermittlungsbefugnisse müssen gegeben sein, um die Fakten des Falles zu erheben, Verantwortliche zu identifizieren und diese einer allfälligen Bestrafung zuzuführen.³²

Weitere Anforderungen an eine effektive Untersuchung sind die Beteiligung des Opfers und ein ausreichendes Maß an öffentlicher Kontrolle.³³ Betroffene sollen über den Fortgang der Untersuchung und erfolgte Schritte informiert werden. Es soll rechtlicher Beistand zur Verfügung gestellt und eine gerichtliche Beschwerde offenstehen.³⁴

31 *Nowak/Birk/Monina, Torture*, 2019, S 346-347, Z32-33.

32 UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR): *Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* („Istanbul Protocol“) (2022) HR/P/PT/8/Rev.2, Annex 1 Z 3(a).

33 EGMR 04.05.2001, *Kelly u.a./Vereinigtes Königreich*, 30054/96, Rz 95 ff; *Exenberger*, *Außer Kontrolle*, 2020, S 244.

34 *Swanidze*, *Effective Investigation*, 2014, S 14.

Ein Jahr Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe – Rückblick und Ausblick

1. Einleitung

1.1. EBM-Beirat und EBM

Mit der am 21. Juli 2023 beschlossenen und am 22. Jänner 2024 in Kraft getretenen Novelle des Bundesgesetzes über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK-G) wurde die Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM) als eigene Organisationseinheit im Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung eingerichtet (EBM-Novelle).

„Zum Zweck der Sicherstellung der gesetzmäßigen Aufgabenerfüllung“ der EBM wurde mit dieser Novelle gleichzeitig ein unabhängiger Beirat (EBM-Beirat) eingerichtet. Die Aufgabe des EBM-Beirats besteht in der „begleitenden strukturellen Kontrolle“ der EBM. Der EBM obliegen die fallbezogenen Ermittlungen. Der EBM-Beirat ist auf die Kontrolle der Tätigkeit der EBM fokussiert, er nimmt dabei die strukturellen Fragen der Fallbehandlung in den Blick, mit dem Ziel, eine den rechtlichen Vorgaben entsprechende unabhängige, objektive und nachvollziehbare Aufarbeitung von Misshandlungsvorwürfen zu fördern. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind beide Institutionen multiprofessionell zusammengesetzt.

Die Beiratsmitglieder sind bei der Besorgung ihrer Aufgaben unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Nach den Gesetzesmaterialien handelt es sich um ein zur Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Sinn des Art 20 Abs 2 Z 2 B-VG eingerichtetes unabhängiges Verwaltungsorgan mit dem besonderen Fokus auf dem Schutz der rechtsstaatlich-demokratischen Grundordnung.

1.2. Demokratie und Menschenrechte

Zur rechtsstaatlich-demokratischen Grundordnung zählt der Gesetzgeber die Wahrung der „Grund- und Menschenrechte“. Die demokratische Ordnung eines Gemeinwesens sowie ihre rechtsstaatliche Struktur samt dem Grundrechts- beziehungsweise Menschenrechtskern zielen gleichermaßen insbesondere auf die Kanalisierung, Kontrolle und Begrenzung von staatlichen Aktivitäten. Dabei sind die Achtung, der Schutz und die Gewährleistung der Grund- beziehungsweise Menschenrechte untrennbar und gleichwertig miteinander verbunden. Für die Effektivität und Effizienz des demokratischen Rechtsstaates sind spezielle Institutionen erforderlich. Der EBM-Beirat ebenso wie die EBM repräsentieren Institutionen zur Gewährleistung der rechtsstaatlich-demokratischen Grundordnung.

Aufgaben und organisatorische Konstruktion der EBM sowie des EBM-Beirats zielen darauf ab, den für diesen Bereich relevanten internationalen Vorgaben gerecht zu werden. Der Gesetzgeber bezieht sich dazu auf die Beachtung von „grund- und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen“ unter Hinweis auf die Art 2 und Art 3 EMRK sowie die Art 2 und Art 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie auf den aus Art 12 und 13 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) ergebenden Standard. Es bestehen eine Reihe weiterer internationaler Rechtsvorschriften und normativer Materialien. In seiner Rechtsprechung hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte für die Untersuchung von Beschwerden gegen Polizeiverhalten mit Blick auf Art 2 und Art 3 EMRK fünf Grundsätze entwickelt:

1. Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, 2. Gründlichkeit, 3. Unverzüglichkeit, 4. Kompetenz und 5. Beteiligung des Opfers und öffentliche Kontrolle.

Der für den EBM-Beirat maßgebliche Tätigkeitsbereich der EBM gliedert sich in zwei Gebiete: Zum einen geht es bundesweit um die Ermittlungen zu gegen Art 2 beziehungsweise Art 3 EMRK verstoßendem Polizeiverhalten (§ 4 Abs 5 BAK-G), zum anderen bundesweit um die kriminalpolizeilichen Ermittlungen nach Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt mit Todesfolgen sowie lebensgefährdendem Waffengebrauch (§ 4 Abs 4 BAK-G). Beide Aufgabenbereiche sind als besonders sensibel zu qualifizieren, sie erfordern unabhängige, faire, objektive und transparente Ermittlungen gegenüber allen beteiligten Personen und werden deshalb bei der EBM konzentriert.

Der erstgenannte Bereich betreffend Art 2 und 3 EMRK wird in § 4 Abs 5 BAK-G dahingehend näher aufgeschlüsselt, als zunächst in den Z 1 und Z 2 in die Strafrechtssphäre reichende Misshandlungsvorwürfe erfasst und erst danach in der Z 3 die „unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Rahmen einer dienstlichen Tätigkeit“ ausdrücklich genannt wird.

Über der „Strafrechtsschwelle“ wird zum einen der Verdacht einer „vorsätzlichen strafbaren Handlung gegen Leib und Leben im Rahmen einer dienstlichen Tätigkeit ohne Zusammenhang mit der Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt“ erfasst (§ 4 Abs. 5 Z 1 BAK-G). Zum anderen wird der Verdacht einer „strafbaren Handlung gegen Leib und Leben „erfasst“, wenn ein hinreichender Grund für die Annahme besteht, dass diese auf eine unverhältnismäßige Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt (§§ 4 bis 6 Waffengebrauchsgesetz 1969) zurückzuführen ist“ (§ 4 Abs 5 Z 2 BAK-G).

Die Gesetzesmaterialien für § 4 Abs 5 BAK-G bringen (wie erwähnt) insbesondere die Umsetzung der Art 2 und 3 EMRK (und anderer internationalen Instrumente und Materialien) zuvörderst und zentral in Anschlag. Weiters sticht die Textgleichheit der Z 3 dieser Gesetzesbestimmung mit Art 3 EMRK ins Auge. Damit liegt der rechtliche Fokus des § 4 Abs 5 BAK-G insgesamt nicht auf einer nachrangigen Einordnung von nicht strafrechtsrelevanten Fällen, vielmehr stehen auch die Z 1 und die Z 2 des § 4 Abs 5 BAK-G im Kontext der internationalen und verfassungsrechtlichen Vorgaben mit dem inhaltlichen Schwerpunkt auf Art 2 und 3 EMRK. Auch in diesem strafrechtsrelevanten Bereich sind diese Vorgaben zu beachten.

2. Aufgaben – strukturelle Kontrolle und Meldestelle

Die Zuständigkeit des EBM-Beirats hat der Gesetzgeber auf die „begleitende strukturelle Kontrolle“ der Tätigkeit der EBM sowie die diesbezügliche Beratung unter „dem Gesichtspunkt der Wahrung der Grund- und Menschenrechte“ fokussiert. Mit der im Gesetzestext demonstrativ erfassten „Erkennung eines organisatorischen Optimierungsbedarfs“ werden insbesondere Organisation, Struktur der EBM sowie weiters auch die Aufgabenbesorgung durch die EBM selbst angesprochen. Im Blickpunkt steht die Institution EBM selbst.

Nach den Gesetzesmaterialien geht es insbesondere um die Ortung systemischer Mängel und das Erkennen von bestehendem Optimierungsbedarf der EBM, um die strategische Prüfung der ausreichenden Ausstattung und des wirtschaftlichen Einsatzes von Personen- und Sachressourcen, um die laufende Ausbildung der eingesetzten Bediensteten, um die eingerichteten Instrumente zur Qualitätssicherung der fortlaufenden Organisations- und Personalentwicklung sowie um grundlegende Ablauf- und Kommunikationsprozesse.

Mit der „Tätigkeit“ der EBM werden darüber hinaus aber auch Misshandlungsvorwürfen unterliegende polizeiliche Verhaltensmuster in die strukturelle Kontrolle miteinbezogen. Hier geht es um die „Objekte“ der EBM-Tätigkeit. Weiters umfasst ist auch das Bild, das in und außerhalb der staatlichen Institutionen, insbesondere in der Öffentlichkeit, von der EBM und dem EBM-Beirat besteht. Die Gesetzesmaterialien lassen mit ihrem Aufriss von Kontrolltätigkeiten deutlich erkennen, dass die strukturelle Kontrolle des EBM-Beirats insgesamt gerade auch auf die zukünftige Vermeidung von Mängeln gerichtet ist, etwa proaktiv betreffend Ausbildungs- und Präventionsmaßnahmen.

Der EBM-Beirat wird zudem als „Meldestelle“ tätig. Jeder und jede ist berechtigt, einen Misshandlungsvorwurf (§ 4 Abs 5 BAK-G) schriftlich oder elektronisch an den Beirat zu melden, der diese Meldung an die EBM zur Behandlung weiterleitet. Damit wird (verfahrens)unsicheren Personen, die sich nicht direkt an die Polizei oder das BAK wenden wollen, ein uneingeschränkter und umfassender Zugang zum Misshandlungsvorwurfssystem ermöglicht. Beim EBM Beirat sind nur einige wenige Beschwerden eingelangt, die an die EBM weitergeleitet wurden. Das Schwergewicht der Beiratstätigkeit im Jahr 2024 fokussierte die strukturelle Kontrolle der EBM. Die Funktion des EBM-Beirats als Meldestelle für Misshandlungsbeschwerden ist aber zur Sicherstellung des uneingeschränkten und umfassenden Zugangs zum Beschwerdesystem notwendig.

Schon aus seiner Beiratsqualität und auch der Strukturorientierung resultiert, dass der EBM-Beirat weder Aufgaben der Sicherheitspolizei- oder Kriminalpolizei erfüllt noch Dienst- oder Disziplinarbehörde ist. Ebenso wenig in den Zuständigkeitsbereich des EBM-Beirats fallen Angelegenheiten und Ermittlungen, die der Kontrolle der Staatsanwaltschaften, der Gerichte, dem besonderen Rechtsschutz durch die Rechtsschutzkommission oder einer sonstigen Rechtsschutzeinrichtung unterliegen. Den EBM-Beirat trifft eine Verständigungspflicht gegenüber der Volksanwaltschaft und anderen Rechtsschutzeinrichtungen über Sachverhalte in deren Kompetenzbereich, die bei der Beiratstätigkeit bekannt werden.

Zur Bewältigung der administrativen Tätigkeiten des EBM-Beirats trifft den Bundesminister für Inneres eine Personal- und Sachausstattungsverpflichtung. Ferner sind das BAK, somit auch die EBM, verpflichtet,

den EBM-Beirat bei seiner Tätigkeit zu unterstützen. In diesem Kontext besteht ein Einsichtsrecht des EBM-Beirats in die Unterlagen der EBM. Diese Einsichtsmöglichkeit ist für die Erfüllung der Beiratsaufgaben insofern von Bedeutung, als die Wahrnehmung von strukturellen Komponenten und Mustern der Aufgabenbesorgung durch die EBM auch den Blick auf beziehungsweise in individuelle Fallunterlagen verlangt. § 9c Abs 4 BAK-G sieht eine Kommunikationsverpflichtung des BAK-Direktors und des EBM-Leiters gegenüber dem EBM-Beirat insofern vor, als diese dem Beirat halbjährlich für ein Gespräch zur Verfügung stehen müssen.

Neben einem obligatorischen Jahresbericht an den Bundesminister für Inneres über die Aufgabenwahrnehmung und die Beiratsempfehlungen, den der Bundesminister an den Ausschuss für innere Angelegenheiten zu übermitteln hat, kann der Beirat jederzeit dem Bundesminister für Inneres Berichte und Empfehlungen zukommen lassen. Der EBM-Beirat kann zudem auch der Öffentlichkeit berichten. Empfehlungen an den Bundesminister sowie an den BAK-Direktor sind zu veröffentlichen.

EBM und EBM-Beirat sind funktional miteinander verbunden. Insgesamt soll sichergestellt werden, dass im Rahmen des Bundesministeriums für Inneres eine unabhängige Untersuchung von Verhalten von Polizeiorganen erfolgt, das aus der Perspektive des Art 2 beziehungsweise des Art 3 EMRK problematisch erscheinen kann. Diesbezüglich können Beschwerden bei der EBM direkt erfolgen.

3. Beiratsorganisation

Die Beiratsmitglieder werden vom Bundesminister für Inneres für die im Interesse der Unabhängigkeit relativ lange Funktionsdauer von sieben Jahren aufgrund von Vorschlägen gesetzlich determinierter Organe beziehungsweise Stellen bestellt. Sie rekrutieren sich zur Gänze aus Bereichen außerhalb des Bundesministeriums für Inneres. Ihre Anzahl von acht Mitgliedern (Vorsitz und sieben weitere Mitglieder) macht den Beirat aufgabenbezogen aktionsfähig.

Die Vorschlagsberechtigten haben sich um eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und um eine plurale sowie diverse Zusammensetzung des EBM-Beirats zu bemühen. Damit wird sichergestellt, dass der EBM-Beirat (analog zur EBM selbst) unter Einbeziehung multiprofessioneller Expertise tätig wird. Es bestehen Inkompatibilitätsregelungen sowie eingehende Bestimmungen zum Bestimmungsende und zur Befangenheit.

Ausgehend davon ist der EBM-Beirat institutionell eigenständig und von den Stellen und Organen zu unterscheiden, denen Vorschlagsrechte zukommen. Mit seiner multiprofessionellen Zusammensetzung und Expertise wird vom EBM-Beirat ein ganz spezifisches Wissen zur EBM entwickelt. Dieses spezifische Wissen verselbständigt den EBM-Beirat auch gegenüber den vorschlagkompetenten Einrichtungen.

Zur Organisation seiner Tätigkeit wurde vom Beirat zunächst eine Geschäftsordnung erarbeitet, im weiteren Jahresverlauf wurden im Beirat Arbeitsgruppen zu bestimmten Themenbereichen (etwa Operationalisierung der begleitenden strukturellen Kontrolle) gebildet.

Dem EBM-Beirat wurde im Bundesministerium für Inneres eine Geschäftsstelle zur Verfügung gestellt (vergleiche § 9a Abs 11 BAK-G).

4. Unabhängigkeit

Der EBM-Beirat zählt aus verfassungsrechtlicher Sicht als Einrichtung nach Art 20 Abs 2 B-VG zum Bereich der Verwaltung. Aus der Weisungsfreistellung resultiert unter anderem, dass ein Ersuchen des Bundesministers für Inneres oder des BAK-Direktors auf Tätigwerden nicht als Weisung an die Beiratsmitglieder gedeutet werden kann. Für die Zuordnung zur Verwaltung spricht zudem, dass die allesamt nicht dem Bundesministerium für Inneres angehörenden Beiratsmitglieder vom Bundesminister für Inneres bestellt werden.

Der Weisungsfreistellung korrespondiert die Befugnis des EBM-Beirats, die Identität einer Auskunftsperson nicht preiszugeben. Abgerundet werden diese Regelungen durch eine ausdrückliche Verpflichtung der Beiratsmitglieder zur Amtsverschwiegenheit sowie zu sonstigen Geheimhaltungspflichten, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Tätigkeit der EBM zur Anwendung kommen. Zudem ist wiederkehrend eine Sicherheitsüberprüfung der Beiratsmitglieder vorgesehen.

Die weisungsfrei gestellten Mitglieder des EBM-Beirats steuern ein besonderes Moment der Unabhängigkeit des Komplexes EBM und EBM-Beirat bei. Die Konstruktion ist sichtlich darauf gerichtet, insgesamt auch die Autonomie der EBM selbst zu stärken.

Damit korrespondiert insbesondere die Möglichkeit des EBM-Beirats, nicht nur auf Ersuchen des Bundesministers für Inneres oder des BAK-Direktors, sondern aus eigenem tätig zu werden und seine Aufgabenerfüllung autonom zu gestalten. Zudem kann der EBM-Beirat jederzeit nicht nur dem Bundesminister für Inneres, sondern auch – soweit es ihm geboten erscheint – der Öffentlichkeit berichten. Ebenso sind Beiratsempfehlungen prinzipiell zu veröffentlichen. Dem EBM-Beirat kommt sowohl von seiner Unabhängigkeit als auch von seinem Aktivitätsrahmen her gesehen eine bedeutsame Funktion für die EBM zu. Diese Stoßrichtung spiegelt auch die schon skizzierte Zusammensetzung des EBM-Beirats wider.

5. Beiratssitzungen, Empfehlung und Berichte 2024

Der EBM-Beirat absolvierte im Jahr 2024 nach seiner Auftaktsitzung am 8. März 2024 vier weitere Beiratssitzungen (am 12. April 2024, am 7. Juni 2024, am 4. Oktober 2024, und am 22. November 2024). Zunächst wurde vom Beirat eine Geschäftsordnung erarbeitet, im weiteren Jahresverlauf wurden im Beirat Arbeitsgruppen zu bestimmten Themenbereichen gebildet.

Die Kommunikation mit der EBM selbst war dem EBM-Beirat ein wichtiges Anliegen. Schon die Auftaktsitzung begann mit einem Besuch des EBM-Beirats in der EBM. Bei allen Beiratssitzungen fand ein Austausch mit

dem Leiter der EBM statt, auch zwischen den Sitzungen gab es Kontakte zwischen Beiratsmitgliedern und der EBM. Kontakte gab es auch mit anderen Stellen im Bundesministerium für Inneres.

Der EBM-Beirat erstattete dem Bundesminister für Inneres im Jahr 2024 zwei Zwischenberichte und eine Empfehlung, die im vorliegenden Jahresbericht wiedergegeben sind.

Im 1. Zwischenbericht samt Empfehlung Nr. 1 an den Bundesminister für Inneres vom 9. Oktober wurde die Personalsituation der EBM in den Blick genommen. Angesichts der zu diesem Zeitpunkt schon absehbaren massiven Überschreitung des vom Gesetzgeber in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) angenommenen Arbeitsanfalls der EBM um ca 70 % drang der EBM-Beirat in seiner Empfehlung darauf, dass jedenfalls die der WFA entsprechende Personalausstattung (betreffend Quantität, Einstufung, multiprofessionelle Personal-Zusammensetzung) rasch hergestellt werden müsse. Entscheidend ist die Sicherstellung der Wirksamkeit der EBM im Sinne menschenrechtlicher Verpflichtungen. Daher muss auch dem zusätzlichen Personalbedarf Rechnung getragen werden. Unter Zugrundelegung der Annahmen in der WFA müssten 30 zusätzliche Stellen geschaffen werden, wobei die Multiprofessionalität entsprechend zu gewährleisten ist. Für den EBM-Beirat ergab sich grundsätzlich das Bild, dass die EBM selbst engagiert und kompetent ihre Aufgaben zu erfüllen sucht und die Aufbauarbeit im Rahmen der aktuellen Gegebenheiten voranschreitet.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die EBM laut der WFA aus etwas mehr als 40 Bediensteten bestehen soll. Aufgrund der „Sensibilität der Aufgaben“ ist sie nach der WFA ua multiprofessionell zusammenzusetzen. Die WFA weist sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter „mit interdisziplinärem und multiprofessionellem Hintergrund“ aus und nennt dazu beispielsweise die Bereiche Psychologie und Sozialwissenschaften. Außerdem wird von den EBM-Bediensteten eine zeitnahe Absolvierung einer „speziellen Ausbildung“ an der Sicherheitsakademie gefordert, die nach § 2 Abs 11 BAK-G insbesondere den Bereich der Grund- und Menschenrechte umfasst, die Gesetzesmaterialien nennen in diesem Kontext zudem den Bereich der Psychologie. Nach den Gesetzesmaterialien sind nach Absolvierung dieser Ausbildung nur diese als dauernd mit der Funktion betraute Bedienstete zu verwenden. Das BAK-G normiert zudem ausdrücklich eine aufgabenadäquate Personal- und Sachausstattungsverpflichtung des Bundesministers für Inneres für die EBM und verlangt eine ministerielle Sicherstellung ihrer interdisziplinären und multiprofessionellen Zusammensetzung.

In seinem 2. Zwischenbericht an den Bundesminister für Inneres vom 11. Dezember 2024 sieht der EBM-Beirat Entwicklungsbedarf für wirksame Ermittlungen von Misshandlungsvorwürfen. Aufgezeigt wurde das Erfordernis von Videoaufzeichnungen für Anhaltungen im Polizeigewahrsam (etwa in Polizeianhaltezentren), die positive Rolle von Body-Cams wurde hervorgehoben. Ferner sollte die Kommunikation zwischen der EBM und den Staatsanwaltschaften noch verbessert werden. Zudem sollten die Ermittlungstätigkeiten der EBM nicht schwieriger und komplizierter gestaltet sein als für ortsnähere Polizeieinrichtungen, der EBM sollten alle im Rahmen des Bundesministeriums für Inneres amtsbekannten Sachverhalte erforderlichenfalls zugänglich sein. Schließlich muss die Empfehlung Nr 1 zur Personalsituation weiterverfolgt werden.

Die Empfehlung Nr 1 sowie die beiden Zwischenberichte sind Ausdruck der gesetzlichen Verpflichtung zur begleitenden strukturellen Kontrolle der EBM, gerade auch im Hinblick auf die Erkennung organisatorischen Optimierungsbedarfes (§ 9a Abs 1 BAK-G). Für eine effektive Tätigkeit der EBM ist ihre Ausstattung mit dem erforderlichen Personal unerlässlich. Dazu ist es weiter notwendig, die Ermittlungstätigkeiten der EBM entsprechend zu erleichtern und deren Rahmenbedingungen zu verbessern.

Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass den EBM-Beirat im Jahr 2024 keine Mitteilung des Bundesministers für Inneres betreffend eine Weisung an das Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung erreichte (vergleiche § 7 BAK-G).

6. Sicherheit durch Vertrauen

Der Aufgabenbereich des EBM-Beirats, die begleitende strukturelle Kontrolle der EBM bei ihrer konsequenten, objektiven und transparenten Ermittlung und Aufklärung vor allem von Misshandlungsvorfällen im Ressortbereich des Bundesministeriums für Inneres, betrifft den Bereich der öffentlichen Sicherheit.

Der Gesetzgeber hat sich in diesem Zusammenhang offenbar von der Einsicht leiten lassen, dass die öffentliche Sicherheit maßgeblich auf Vertrauen basiert. Das Vertrauen darauf, dass im Lebensumfeld prinzipiell Sicherheit besteht, stellt wohl einen Kern für das Gefühl von Sicherheit dar. Ist Sicherheit gegeben, verstärkt dies Sicherheitsvertrauen und Sicherheitsgefühl.

Vertrauen entfaltet sich im vorliegenden Kontext multipolar in mehrere Richtungen: innerhalb der Polizei, zwischen Polizei und Bevölkerung, sowie zwischen diesen beiden und Ermittlungsinstitutionen beziehungsweise Kontrolleinrichtungen. Im vorliegenden Kontext geht es darum, dass die durch den Staat vermittelte öffentliche Sicherheit unter Einhaltung und Beachtung der relevanten Rechtsvorschriften erfolgt. Der EBM-Beirat bildet dafür einen stabilisierenden Faktor ebenso wie die EBM selbst.

Das Bedürfnis nach konsequenter, objektiver und transparenter Kontrolle durch die EBM und deren struktureller Kontrolle durch den EBM-Beirat steht im Dienst des mehrpoligen Vertrauensverhältnisses im Interesse der Sicherheit. Mit der Institutionalisierung von Kontrolle lässt sich Vertrauen generieren und zur Verbesserung der rechtsstaatlich fundierten Effizienz polizeilicher Tätigkeit, der Sicherheitslage und des Sicherheitsgefühls beitragen.

Eine wesentliche vertrauensbildende Maßnahme besteht auf Basis internationaler und europäischer Standards darin, die Untersuchung von Vorwürfen wegen mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen durch besondere Institutionen sicherzustellen. Der Erfolg der EBM liegt in der Produktion objektiver und transparenter Ermittlungsergebnisse, nicht aber in der Sanktionierung von Fehlverhalten, die anderen Einrichtungen im Bereich des Strafrechts und des Disziplinarrechts obliegt. Dem EBM-Beirat wiederum obliegt eine Qualitätssicherung für die Tätigkeit der EBM. Seine Tätigkeit im Jahr 2024 betraf vor allem die Personalausstattung der EBM, aber auch Dokumentationsanforderungen für polizeiliches Verhalten.

7. Ausblick

Der EBM-Beirat führt im Jahr 2025 die strukturelle Kontrolle der EBM weiter. Neben Fragen der personellen Ausstattung der EBM geht es dabei ua um die Notwendigkeit der bildlichen Dokumentation polizeilicher Tätigkeit, die von der EBM bei Erfüllung ihrer Ermittlungsaufgaben verwendet werden kann. In den Blick rückt ferner die Kommunikation zwischen der EBM und den Staatsanwaltschaften sowie dem Bundesministerium für Justiz. Außerdem wird die Operationalisierung der Kontrolle gegenüber der EBM weiterentwickelt. Dies betrifft insbesondere den organisatorischen Optimierungsbedarf, die strategische Prüfung der Organisations- und Personalentwicklung einschließlich der laufenden Ausbildung und Ausstattung der EBM sowie die Qualitätskontrolle. In diesem Zusammenhang sind Fragen zur Ausübung des umfassenden Einsichtsrechts des EBM-Beirats in die Unterlagen der EBM zu klären (§ 9c Abs 3 BAK-G). Eine Einsichtnahme ist unumgänglich notwendig, um den gesetzlich übertragenen Beiratsaufgaben gerecht werden zu können. Zudem werden mit anderen Verwaltungsstellen im Interesse der strukturellen Kontrolle der EBM fachliche Kontakte gepflegt. Ein besonderes Anliegen besteht hier auch darin, auf den EBM-Beirat und die EBM hinzuweisen und den Kenntnisstand dazu zu intensivieren. Die Erfahrungen der EBM und des EBM-Beirats sollen in die Tätigkeiten des Innenressorts noch eingehender integriert werden; dies gilt insbesondere für den Bereich der Ausbildung. Schließlich sind Lösungen für offene Fragen zu erreichen, etwa hinsichtlich der niederschweligen, menschenrechtlich relevanten Misshandlungsvorwürfe, die erniedrigend, aber (noch) nicht strafrechtlich

1. Zwischenbericht 2024 samt Empfehlung Nr. 1 (9. Oktober 2024):

Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle
Misshandlungsvorwürfe (EBM-Beirat)
beim Bundesministerium für Inneres

Geschäftsstelle des EBM-Beirats

BMI-EBM-Beirat@bmi.gv.at
Herrengasse 7, 1010 Wien

Herr Bundesminister für Inneres
Mag. Gerhard KARNER

Herrengasse 7
1010 Wien

Betreff: ANLASSBEZOGENER ZWISCHENBERICHT, EMPFEHLUNG Nr.1: Ausreichende Personalausstattung

Wien, 9. Oktober 2024

Sehr geehrter Herr Bundesminister für Inneres!

Der EBM-Beirat hat am 04. Oktober 2024 beschlossen, Ihnen folgenden Zwischenbericht über seine Tätigkeit sowie seine Empfehlung Nr. 1 zu übermitteln (§ 9d Abs. 2 BAK-G).

I. Zwischenbericht (§ 9a Abs 2 BAK-G)

Seit seinem Arbeitsbeginn Ende Jänner dieses Jahres hat der Unabhängige EBM-Beirat vier Sitzungen absolviert. Im Zentrum stand zum einen das Erfordernis, der Beiratstätigkeit einen konkreteren Rahmen zu geben. Dazu erließ der EBM-Beirat seine Geschäftsordnung. Zum anderen haben die EBM und das BAK sofort näheren Kontakt aufgenommen. Die Auftaktsitzung wurde am 08. März 2024 mit einem Besuch der EBM begonnen. Auch an allen weiteren Sitzungen hat der Leiter der EBM für die Dauer des Tagesordnungspunktes betreffend Bericht der EBM teilgenommen und mit dem EBM-Beirat eine Fülle von aufgabenbezogenen Fragen erörtert.

Für den Beirat ergibt sich das Bild, dass die EBM engagiert und kompetent ihre Aufgaben zu erfüllen sucht und die Aufbauarbeit im Rahmen der aktuellen Gegebenheiten voranschreitet.

Der Beirat unterstreicht angesichts seiner gesetzlichen Verpflichtung zur begleitenden strukturellen Kontrolle der Tätigkeit der EBM, gerade auch im Hinblick auf die Erkennung organisatorischen Optimierungsbedarfes (§ 9a Abs. 1 BAK-G), dass die Ausstattung der EBM mit dem erforderlichen Mitarbeiter:innen und insbesondere die rasche Besetzung aller in den Gesetzesmaterialien für erforderlich erachteten Planstellen unerlässlich ist, um eine effektive Tätigkeit der EBM zu gewährleisten.

Dabei sind vor allem zwei Problembereiche in den Blick gerückt:

Die Arbeitsbelastung der EBM überschreitet die Annahmen massiv, die der Ausstattung der EBM bei ihrer Errichtung zu Grunde gelegt wurden. Den Gesetzesmaterialien lässt sich entnehmen, dass mit einer Beschwerdeanzahl gerechnet wurde, wie sie in den Vorjahren gegeben war. Für das Jahr 2021 weist die WFA 282 Beschwerden auf.

Am 01. Oktober 2024 betrug der Anfall nach Auskunft des EBM-Leiters bei der Beiratssitzung am 04. Oktober 2024 – ca. 8 Monate nach Tätigkeitsbeginn der EBM – aber schon 383 Akten.

Hochgerechnet muss bis Ende Jänner 2025 mit einem Anfall etwa in der Höhe von ca. 500 Beschwerden, somit etwa 170% der Planungsannahme, gerechnet werden. Das entspricht jedenfalls einem zusätzlichen Personalbedarf von 30 VZÄ beziehungsweise Planstellen. Weitere Ressourcen für Präventionsarbeiten sind hier noch nicht eingearbeitet.

Dazu kommt, dass für die Personalausstattung der EBM offenbar ihre Untersuchungen von lebensgefährdenden Waffengebrauch bzw. von Zwangsgewaltfällen gar nicht in Anschlag gebracht wurden. Gerade diese Fälle sind besonders ermittlungs- und daher zeitintensiv. Angesichts der gravierenden Zunahme auch dieser Fälle (früher 1-2 Fälle pro Jahr, 2024 bereits bis Ende September 5 Fälle lebensgefährdenden Waffengebrauchs) ist die Belastung der EBM mittlerweile beträchtlich.

Hochgerechnet ergibt sich ausgehend vom derzeitigen Arbeitsanfall ein Personalbedarf, der auf eine beträchtliche Erweiterung der Personalausstattung hinzielt. Die Personalaufstockung sollte den Anforderungen der Aufgabenbesorgung entsprechend erfolgen und stufenweise durchgeführt werden, um eine funktionsadäquate Einbindung der neuen Mitarbeiter:innen in die EBM zu gewährleisten.

Die Einstufung der Dienstposten der EBM entspricht nicht der Regierungsvorlage für die „EBM-Novelle“. Zudem wurden nicht alle dort in Aussicht genommenen Stellen besetzt. Beispielsweise sollten noch für die multiprofessionelle Ausrichtung der EBM zusätzliche Spezialist:innen für Einsatztaktik, MR-Expert:innen, Psycholog:innen, Ermittler:innen mit umfangreichen Erfahrungen etc. eingesetzt werden. Auch insofern weicht die Ausstattung der EBM von den Planungsannahmen ab. Wenn die tatsächliche Besetzung der eingerichteten Stellen bis dato noch nicht zur Gänze erfolgt ist, mag das teilweise auch an den nicht ausreichenden Einstufungen liegen.

Die EBM muss aber die professionelle und multiprofessionelle Zusammensetzung in jenem Umfang und in jener Qualität aufweisen, die der Gesetzgeber bei Erlassung der „EBM-Novelle“ des BAK-G für erforderlich erachtete.

Ausweislich der Gesetzesmaterialien soll damit das Vertrauen in die Exekutive insgesamt gestärkt werden, der Gesetzgeber folgt dabei zudem internationalen Standards.

Es geht daher um die ausreichende Ausstattung der EBM mit Personalressourcen. Anzahl, Art und Wertigkeit der erforderlichen Stellen ergeben sich aus der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) der Regierungsvorlage 2089 BlgNR 27. GP zur „EBM-Novelle“ BGBl I Nr. 107/2023, insbesondere aus deren Abschnitt „Detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen“. Hinzuweisen ist darauf, dass dort u.a. 24 VBÄ E2a/6 als dauernd betraute Ermittler: innen, 6 Stellen für die multiprofessionelle Ausrichtung der Ermittlungsstelle (VBÄ A1/2; Psycholog: innen, Sozialwissenschaftler: innen, Vertreter: innen anderer einschlägiger Disziplinen) und 6 Stellen für den Bereich der Analyse sowie Qualitäts- und Wissensmanagement (3 VBÄ E2a/6 und 3 VBÄ A2/6) vorgesehen sind. Diese Detaildarstellung zeigt klar, dass der Gesetzgeber neben der jeweiligen Anzahl gerade auch die Beachtung der jeweiligen Bewertungen und Funktionen als notwendig erachtete, um das Ziel des Gesetzesvorhabens erreichen zu können.

Wird die Anpassung der Personalausstattung der EBM (in quantitativer und qualitativer Hinsicht) an diese Anforderungen und die Erweiterung aufgrund des unerwartet hohen Arbeitsanfalles unterlassen, beeinträchtigt dies sowohl die effiziente Aufgabenbesorgung als auch die Wirksamkeit der EBM aufgrund der internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen. Dies kann sich auch auf die Überzeugungskraft und Qualität der von der EBM geleisteten Tätigkeit auswirken.

Ausgehend davon ergibt sich folgende vom Unabhängigen EBM-Beirat beschlossene aktuelle, dringliche Empfehlung:

II. Empfehlung Nr. 1: Ausreichende Personalausstattung

- 2. Die Personalausstattung der Ermittlungs- und Beschwerdestelle für Misshandlungsvorwürfe (EBM) muss - im Interesse einer effizienten und wirksamen Aufgabenbesorgung, insbesondere zur Gewährleistung wirksamer Ermittlungen bei Misshandlungsvorfällen, und zur Stärkung des Vertrauens in die Exekutive insgesamt - möglichst rasch der EBM-Novelle zum BAK-G angepasst werden.**
- 3. Da die tatsächliche Arbeitsbelastung der EBM die Annahmen, die der „EBM-Novelle“ zum BAK-G zu Grunde liegen, schon jetzt weit überschreitet, sollten darüberhinausgehend alle weiteren erforderlichen Maßnahmen gesetzt werden, um umgehend eine entsprechende Anpassung der Anzahl der Mitarbeiter:innen zu erreichen, damit die Wirksamkeit im Sinne der menschenrechtlichen Verpflichtungen der EBM sichergestellt wird.**

4. Mit Stand Anfang Oktober 2024 geht der EBM-Beirat unter Zugrundlegung der schon jetzt vorliegenden Überschreitungen der Annahmen in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) um 70% davon aus, dass mindestens 30 zusätzliche Planstellen geschaffen und besetzt werden müssen.
5. Sowohl bei diesen zusätzlichen Planstellen als auch bei den bestehenden Planstellen müssen die Einstufung mindestens der WFA entsprechen und die Multiprofessionalität gewährleistet sein.

Diese Empfehlung wird auch auf der Homepage des EBM-Beirats veröffentlicht.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Unabhängigen EBM-Beirat

Dr. Meinrad Handstanger
(Vorsitzender des EBM-Beirats)

Im Auftrag

Die Geschäftsstelle des EBM-Beirats

Abschriftlich zK an

Ministerbüro des Herrn Bundesministers für Inneres

Ministerbüro des Herrn Bundesminister für Kunst, Kultur, öffentlicher Dienst und Sport

Direktor des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK)

Leiter der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM)

Ministerbüro der Bundesministerin für Justiz

2. Zwischenbericht 2024 des EBM-Beirats (11. Dezember 2024)

Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle
Misshandlungsvorwürfe (EBM-Beirat)
beim Bundesministerium für Inneres

Geschäftsstelle des EBM-Beirats

BMI-EBM-Beirat@bmi.gv.at
Herrengasse 7, 1010 Wien

Herr Bundesminister für Inneres
Mag. Gerhard KARNER

Herrengasse 7
1010 Wien

Betreff: ANLASSBEZOGENER ZWISCHENBERICHT, EMPFEHLUNG Nr.1: Ausreichende Personalausstattung

Wien, 11. Dezember 2024

Sehr geehrter Herr Bundesminister für Inneres!

Zum Jahresabschluss – gleichzeitig zu Beginn einer neuen Gesetzgebungsperiode – erstattet der Unabhängige EBM-Beirat aufgrund seiner Wahrnehmungen im Jahr 2024 einen

2. Zwischenbericht:

Bei seiner strukturellen Kontrolle des Aufgaben- und Tätigkeitsbereiches der EBM sind folgende Bereiche aufgefallen, die in der neuen Legislaturperiode besondere Beachtung erfordern werden. Die Rahmenbedingungen für die Aufgabenbesorgung der EBM sollten bedarfsgerecht weiterentwickelt werden, erforderlichenfalls durch Fortentwicklung der Rechtslage.

Dabei handelt es sich um folgende Bereiche:

1. Wiederholte Kontakte mit der EBM lassen die Kooperation bzw. den Erfahrungsaustausch zwischen EBM und den Staatsanwaltschaften als ausbaufähig erscheinen. Daraus könnte die EBM Erkenntnisgewinne für die strafrechtliche Kalibrierung ihrer Tätigkeit ziehen. In den Staatsanwaltschaften könnte das spezifische Wissen um Aufgaben und Tätigkeit der EBM vertieft werden. Zusätzlich

könnten spezielle organisatorische Vorkehrungen bei den Staatsanwaltschaften überlegt werden. Der hohe Beschwerdeanfall im Bereich Wien sowie das im BAK-G zum Ausdruck kommende hohe öffentliche Interesse an der Hintanhaltung von Misshandlungen könnte die Einrichtung einer besonderen Gruppe der Staatsanwaltschaft für EBM-Angelegenheiten rechtfertigen. Damit würde internationalen Vorgaben für eine derartige Konzentration staatsanwaltschaftlicher Zuständigkeiten entsprochen.

2. Insbesondere für die Anhaltung in Polizeigewahrsam (etwa polizeiliche Anhaltezentren) sollte generell die Dokumentation unter Einsatz geeigneter Videoaufzeichnung unter Beachtung der grundrechtlichen Vorgaben verbessert werden. Diese Fälle des Freiheitsentzuges finden außerhalb der Öffentlichkeit statt, weshalb es einem Transparenzdefizit vorzubeugen gilt. Diese Überlegung wird im Übrigen durch die ohnehin bestehende Ausrollung von Bodycams für die Polizeitätigkeit unterstützt. Bodycams können für alle Seiten eine deeskalierende Wirkung haben. Um etwaigen Missverständnissen vorzubeugen ist anzumerken, dass derartige Aufzeichnungen auf das Verhalten aller Beteiligten zu richten sind und im Sinne einer objektiven Beweisfunktion dem Rechtsschutz aller Beteiligten (auch der Polizei) dienen können.
3. Ein besonderes Interesse besteht an einfachen Lösungen für die Ermittlungstätigkeit der EBM. Der Gesetzgeber hat im Interesse einer sachgerechten Lösung und in Beachtung internationaler Standards die Ermittlungstätigkeiten für ganz Österreich bei der EBM konzentriert. Dadurch sollten sich die Ermittlungstätigkeiten der EBM aber nicht komplizierter oder schwieriger gestalten als solche von ortsnäheren Polizeieinrichtungen. Die Überschreitung von Gebiets- oder Sprengelgrenzen in den örtlichen Bereich einer LPD sollte für die EBM keine zusätzlichen Erledigungsschritte erfordern. Der EBM sollten alle im Bereich des Bundesministeriums für Inneres amtsbekannten Sachverhalte bei Ermittlungen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nach § 4 Abs. 5 BAK-G (insbesondere gemäß Z 3 leg.cit.) ohne weiteres zugänglich sein.
4. Die Personallage der EBM sollte im Sinn der 1. Empfehlung des EBM-Beirats stetig ausgebaut und verbessert werden. Dies erfordert wohl eine kontinuierliche ministerielle Begleitung.

In der Hoffnung auf nachhaltige Verfolgung dieser Zielsetzungen in der neuen Legislaturperiode verbleibt der EBM-Beirat mit besten Grüßen und Wünschen.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Unabhängigen EBM-Beirat

Dr. Meinrad Handstanger

(Vorsitzender des EBM-Beirats)

Im Auftrag

Die Geschäftsstelle des EBM-Beirats

Abschriftlich zK an

Ministerbüro des Herrn Bundesministers für Inneres

Direktor des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK)

Leiter der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM)

Ministerbüro der Bundesministerin für Justiz

Impressum

Medieninhaber, Verleger, Redaktion und Herausgeber:

Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorfälle

Geschäftsstelle des EBM-Beirats

Bundesministerium für Inneres

Herrengasse 7, 1010 Wien

EBM.Beirat@bmi.gv.at

[Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorfälle \(EBM\)](#)

Gestaltung: BMI I/C/10/a - Strategische Kommunikation und Kreation

Druck: Digitalprintcenter des BMI

Herausgegeben:

Wien, April 2025

