

UNABHÄNGIGER EBM-BEIRAT

**Unabhängiger Beirat
Ermittlungs- und
Beschwerdestelle
Misshandlungsvorwürfe**

**Jahresbericht
2025**

UNABHÄNGIGER
EBM-BEIRAT

Unabhängiger Beirat
Ermittlungs- und
Beschwerdestelle
Misshandlungsvorwürfe

Jahresbericht
2025

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Mitglieder des EBM-Beirats	7
Stimmen zum EBM-Beirat	8
Vertrauen - einander.....	11
Zur Arbeitsweise des EBM-Beirats.....	14
Polizeiarbeit und Menschenwürde: Die vielfältigen Facetten von Art 3 EMRK im Zusammenhang mit der Ermittlung von Misshandlungsvorwürfen	17
Unabhängiger EBM-Beirat: Rückblick und Ausblick	29
EMPFEHLUNG Nr 2 samt Zwischenbericht des EBM-Beirats(6. Juni 2025)	34
EMPFEHLUNG Nr 3 samt Zwischenbericht des EBM-Beirats(6. Juni 2025)	39
Akteneinsicht:.....	45

Vorwort

Der unabhängige EBM-Beirat (unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe) legt seinen Bericht über seine Tätigkeit im Jahr 2025 vor und erstattet damit seinen zweiten Tätigkeitsbericht.

Der Gesetzgeber bescheinigt der EBM (Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe) und dem EBM-Beirat 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.

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

In der Folge stehen als „Stimmen zum EBM-Beirat“ zwei Geleitworte. Verfasst wurden sie von Herrn Sektionschef Mag. Dr. Mathias Vogl, dem Leiter der für den EBM-Beirat zuständigen Sektion des Bundesministeriums für Inneres, sowie von Frau Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ med. Sarah Heinze, Diagnostik & Forschungsinstitut für Gerichtliche Medizin an der Medizinischen Universität Graz. Dem Verfasser und der Verfasserin der „Stimmen zum EBM-Beirat“ gilt ganz besonderer Dank!

Anschließend steht das Thema „Vertrauen – einander“ im Fokus, das eine zentrale Dimension im Verhältnis von Polizei und Bevölkerung betrifft.

Herr Dr. Robert Krammer vom Österreichischen Institut für Menschenrechte, Universität Salzburg, hat den darauffolgenden Text „Polizeiarbeit und Menschenwürde: Die vielfältigen Facetten von Art 3 EMRK im Zusammenhang mit der Ermittlung von Misshandlungsvorwürfen“ verfasst und dem EBM-Beirat zum Abdruck im Jahresbericht 2025 zur Verfügung gestellt. Der Beitrag basiert auf dem Referat von Herrn Dr. Krammer beim 20. Rechtsschutztag 2025 des Bundesministeriums für Inneres am 7. November 2025 und erfasst zentrale Fragen im Aufgabenbereich des Beirats. Der EBM-Beirat dankt dem Verfasser sehr herzlich für diese großzügige Überlassung!

Im danach folgenden Rückblick auf die Beiratstätigkeit für das Jahr 2025 werden die vom EBM-Beirat beschlossenen Empfehlungen sowie das Erfordernis der Einsichtnahme des Beirats in die Unterlagen und Aufzeichnungen der EBM (Akteneinsicht) zur Erfüllung der Beiratsaufgaben skizziert. Dieser Teil wird mit einem kurzen Ausblick auf die weitere Beiratstätigkeit beendet.

Der Jahresbericht schließt mit den beiden Beirats-Empfehlungen Nr 2 und Nr 3 an den Bundesminister für Inneres samt deren erläuternden Zwischenberichten sowie weiters der Stellungnahme des EBM-Beirats zur Akteneinsicht, jeweils in ihrem gesamten Umfang.

Der vorliegende Jahresbericht wurde von den Beiratsmitgliedern gemeinsam erarbeitet. Die Vorbereitungen dazu haben schon im Jahr 2025 begonnen. Beschlossen wurde der Jahresbericht vom unabhängigen EBM-Beirat am 8. April 2026. Inhaltliche Überlappungen der einzelnen Teile des Jahresberichts sind den sachlichen Gegebenheiten geschuldet.

Der EBM-Beirat sagt der EBM, dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) und dem Bundesministerium für Inneres besonderen Dank für die fruchtbare Zusammenarbeit im vergangenen Jahr.

Besonderer Dank gilt auch den Beiratsmitgliedern, die sich bei den Vorbereitungen und der textlichen Gestaltung des Jahresberichtes 2025 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 sehr 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'. The signature is written in a cursive, flowing style.

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 Murschetz, 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
Verein ZARA	Mag. ^a Fiorentina Azizi-Hacker, LL.M.	Mag. ^a Désirée Sandanasamy
Amnesty Inter- national	Mag. Lukas Gahleitner-Gertz	Mag. ^a Teresa Hatzl, LL.M.

Frau Mag.^a Teresa Exenberger war Beiratsmitglied und hat ihre Funktion zurückgelegt. Von Seiten Amnesty International wurde Herr Mag. Lukas Gahleitner-Gertz nachnominiert, er wurde zum Beiratsmitglied bestellt.

Stimmen zum EBM-Beirat

Sektionschef Mag. Dr. Mathias Vogl

Sektion III – Recht im Bundesministerium für Inneres

Die Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM) kann nunmehr auf bereits zwei Jahre operative Tätigkeit zurückblicken. Der im Jahr 2024 deutlich über der Prognose liegende Arbeitsanfall hat sich auch im Jahr 2025 fortgesetzt. Die Anzahl der Ermittlungsverfahren wegen lebensgefährdender Waffengebräuche hat sich von sieben im Jahr 2024 auf zwölf im Jahr 2025 erhöht. Während im Jahr 2024 noch vier lebensgefährdende Waffengebräuche durch Polizeibedienstete tödlich endeten, war im Jahr 2025 ausschließlich in einem Fall eines lebensgefährdenden Waffengebrauchs ein tödlicher Ausgang zu verzeichnen.

Die Ermittlungen zu diesem Waffengebrauch mit tödlichem Ausgang konnten zügig geführt und das strafprozessuale Verfahren bereits abgeschlossen werden. Ein wesentlicher Grund für den raschen Abschluss des Ermittlungsverfahrens war die gute Dokumentation der Amtshandlung durch eine audiovisuelle Aufzeichnung, die mittels Body Worn Camera (BWC) einer Polizeibeamtin erfolgte. BWC-Aufnahmen sind essenzielle Beweismittel, um die Geschehnisse in Zusammenhang mit einem polizeilichen Einsatz nachvollziehen und Ermittlungsergebnisse objektivieren zu können. Vor diesem Hintergrund hat der EBM-Beirat – wie auch die Expert:innenkommission Peršmanhof in ihrem Bericht vom Oktober 2025 – eine Forcierung der Anwendung der BWC empfohlen, deren Umsetzung sich das Bundesministerium für Inneres bereits angenommen hat.

Der Austausch zwischen der EBM und dem EBM-Beirat ging auch im Jahr 2025 weit über das gesetzlich vorgesehene Mindestmaß hinaus und trägt wesentlich dazu bei, dass der EBM-Beirat seiner Aufgabe, der begleitenden strukturellen Kontrolle der Tätigkeit der EBM sowie der diesbezüglichen Beratungsfunktion, umfassend nachkommen kann.

Der EBM-Beirat hat bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben nicht nur die bestehenden Regelungen der Rechtsordnung im Blick, sondern legt seinen Empfehlungen auch Überlegungen zugrunde, die zum Teil legislativen Anpassungsbedarf erfordern. Der EBM-Beirat liefert damit einen wesentlichen Beitrag zum rechtspolitischen Diskurs und zur Erforderlichkeit einer Weiterentwicklung der Rechtsordnung in Zusammenhang mit der Aufklärung von Maßnahmen der Durchsetzung des Gewaltmonopols des Staates durch die Sicherheitsexekutive.

Insgesamt lässt sich nach zweijähriger Tätigkeit der EBM und des EBM-Beirats festhalten, dass beide Einrichtungen einen wesentlichen Beitrag für die Sicherstellung des rechtmäßigen Gesetzesvollzugs der österreichischen Sicherheitsexekutive leisten und gerade das Zusammenspiel zwischen der EBM und dem EBM-Beirat einen wesentlichen Beitrag für den Schutz der rechtsstaatlich-demokratischen Grundordnung liefert.

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ med. Sarah Heinze
Professorin für Gerichtliche Medizin
Diagnostik- & Forschungsinstitut für Gerichtliche Medizin
Medizinische Universität Graz

Die konsequente Aufklärung von Misshandlungsvorwürfen und der Opferschutz sind zentrale Anliegen des im Dienste der Menschenrechte stehenden EBM-Beirats. Dies kongruiert mit der Aufgabe der Gewaltambulanzen, Gewalt zu erkennen, objektiv und gerichtsfest zu dokumentieren sowie eventuelle Spuren zu sichern und so jeder Person unabhängig von Alter, Geschlecht, Herkunft und sozialem Status die gleiche Untersuchung nach erfahrener Gewalt zu ermöglichen.

Mit dem Pilotprojekt Modellregion Süd und Ost sowie dem in Kraft getretenen Gewaltambulanzenförderungsgesetz ist in Österreich ein Meilenstein zur Umsetzung der flächendeckenden Versorgung von Personen, die Gewalt erfahren haben, erreicht worden. Hierdurch konnte die seit 2008 am Diagnostik- und Forschungsinstitut der Medizinischen Universität Graz bestehende Gewaltambulanz ausgebaut und in der Bundeshauptstadt das Gewaltschutzzentrum Wien als unabhängiger Verein neu gegründet werden.

Gewaltambulanzen sind Untersuchungsstellen, die allen Menschen kostenfrei für klinisch-forensische Untersuchungen zur Verfügung stehen. Gerichtsmedizinerinnen und -mediziner untersuchen in der Gewaltambulanz oder in Kliniken bzw. Einrichtungen, in denen die von Gewalt betroffene Person bereits aufgenommen worden ist, um nur einmal zu untersuchen. Mit Einverständnis der betroffenen Person werden Folgen von Gewalt gerichtsverwertbar dokumentiert und eventuelle Spuren nach aktuellen forensischen Standards asserviert. Diese Asservierung kann bis zu 20 Jahre dauern und bei Kindern wird sogar ein noch längerer Zeitraum berücksichtigt. Die gerichtsverwertbare Dokumentation erfolgt unabhängig von einer Anzeige, erhöht jedoch, wenn angezeigt wird, die Wahrscheinlichkeit, dass ein Strafantrag gestellt und ein Verfahren aufgenommen wird.

Prinzipiell handelt es sich um eine objektive gerichtsmedizinische Untersuchung, die zeitnah durchgeführt werden sollte, bevor Verletzungen, wie zum Beispiel Hautunterblutungen, nicht mehr gut abgrenzbar sind oder aber auch DNA-Spuren nicht mehr gewonnen werden können. Entsprechend ist eine gute Zusammenarbeit von Polizei und weiteren Behörden, Kliniken, Hilfseinrichtungen, involvierten Personen und Gerichtsmedizin essenziell. Ein wichtiger Bestandteil ist neben dem Bekanntheit werden des Angebots auch die Enttabuisierung des Themas Gewalt in der Bevölkerung. Nur wenn wir darüber sprechen, Personen ansprechen, aufmerksam sind, Gewalt erkennen und wissen, wie und wo geholfen wird, können wir etwas gegen Gewalt tun und so auf lange Sicht auch präventiv wirken.

Die steigenden Untersuchungszahlen in den Gewaltambulanzen zeigen den hohen Bedarf, aber auch die hohe Akzeptanz und das Vertrauen in diese Einrichtungen. Dies geht zusätzlich auch aus den Rückmeldungen von Hilfseinrichtungen sowie der Justiz hervor, die die Untersuchungen als „Gamechanger“ für von Gewalt betroffene Personen beschreiben. Entsprechend ist es wichtig, die Angebote in gerichtsverwertbarer Qualität in die Fläche zu bringen und jeder Person in Österreich niederschwellig zugänglich zu machen.

Der gesetzliche Auftrag des EBM-Beirats ermöglicht es ihm, an vielen Stellen Weichen für die klinisch-forensische Untersuchung zu stellen, um so jeder Person diese so bedeutende gerichtsverwertbare Untersuchung nicht nur zu ermöglichen, sondern diese und damit die daraus gewonnen Erkenntnisse zu optimieren.

Für seine verantwortungsvollen Aufgaben wünsche ich dem EBM-Beirat, dass es ihm gelingt, diese weiterhin so engagiert und erfolgreich umzusetzen!

Vertrauen - einander

Sich bei der Polizei über die Polizei zu beschweren, setzt Vertrauen voraus. Schließlich sucht man Hilfe ausgerechnet bei jener Einrichtung, bei der man zuvor eine schlechte Erfahrung gemacht hat.

Was ist das eigentlich, Vertrauen? Vertrauen ist ein „Schmiermittel“ der sozialen Interaktion. Vertrauen macht das Zurechtfinden in einer modernen Gesellschaft mit ihren unzähligen Institutionen, die niemand vollständig überblicken und durchschauen kann, erst möglich. Vertrauen ermöglicht Handlungsfähigkeit unter Unsicherheit. Da Menschen weder jede Situation vollständig analysieren noch alle Risiken kalkulieren können, schafft Vertrauen die Grundlage, um trotzdem zu entscheiden und zu handeln. Es ist dabei stets mit einer riskanten Vorleistung verbunden: Man verhält sich so, als ob die erwartete Verlässlichkeit tatsächlich gegeben wäre – wohl wissend, dass Enttäuschung möglich bleibt. Wo ein Ergebnis garantiert wäre, bräuchte man kein Vertrauen. Diese Bereitschaft zur Vorleistung macht Kooperation erst möglich. Ohne Vertrauen müsste jede Handlung permanent abgesichert, kontrolliert und überprüft werden – ein Aufwand, der Zusammenarbeit verlangsamt oder ganz verhindert. In diesem Sinn erweitert Vertrauen den Handlungsspielraum: Es erlaubt, sich auf Unbekanntes einzulassen und Herausforderungen anzunehmen. Misstrauen dagegen verengt ihn – durch Kontrolle, Beweisforderungen und das Meiden von Interaktion.

Umso mehr ist Vertrauen gefragt, wenn es für eine involvierte Person nicht um bewährtes Alltägliches, sondern um eine besondere Situation geht, die man nicht oft erlebt. Für die Mehrzahl der Menschen wird dies für den Kontakt mit der Polizei zutreffen. Wer den Schritt einer Beschwerde bei der Polizei über die Polizei erwägt, steht wahrscheinlich vor grundlegenden Ungewissheiten: Wie läuft eine Untersuchung ab? Wem werde ich begegnen und wie wird mich mein Gegenüber behandeln? Was wird von mir erwartet werden? Werden meine Anliegen ernst genommen? Werden auch mir Vorwürfe gemacht werden? Wird mir überhaupt geglaubt? Selbst für polizeierfahrene Personen bleiben die möglichen Folgen einer Beschwerde oft schwer vorhersehbar. Juristische Verfahren sind für Außenstehende selten vollständig transparent, und die Dynamik eines Beschwerdeverfahrens lässt sich nur begrenzt abschätzen. Im schlimmsten Fall sieht man sich mit einer Gegenklage wegen Verleumdung oder medialer Stimmungsmache konfrontiert.

Vom Bewusstsein im Ressortbereich des Bundesministeriums für Inneres, dass die Polizei auf ihre Vertrauenswürdigkeit angewiesen ist, zeugen zahlreiche Anstrengungen der vergangenen Jahre. Darüber hinaus zielen verschiedene Initiativen darauf ab, das Verhältnis zur Bevölkerung zu stärken: etwa die Initiative „Gemeinsam.Sicher“ mit der Grätzpolizei, Dialogforen mit der Zivilgesellschaft, szenekundigen Beamt:innen für Fußballfans oder Programme für Vernehmungstechniken, die auf Kooperation statt auf Druck setzen. Denn nichts ist so ineffizient wie eine Polizei, mit der niemand spricht. Mit der Einrichtung der EBM samt Beirat wurde ein Mechanismus geschaffen, der auf Basis europäischer Standards die wirksame Untersuchung von Beschwerden über mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen sicherstellen soll. Der Gesetzgeber bescheinigt beiden Einrichtungen einen bedeutsamen Beitrag zur Verwirklichung menschenrechtlicher Standards, die im Verfassungsrecht und Völkerrecht verankert sind. Mit dem EBM-Beirat legt der Gesetzgeber zudem einen besonderen Fokus auf den Schutz der rechtsstaatlich-demokratischen

Grundordnung. Auf Basis des gesetzlichen Auftrags stehen die Tätigkeiten der EBM und des EBM-Beirats im Dienste der inneren Sicherheit Österreichs.

Grundsätzlich genießt die Polizei in Österreich ein hohes Vertrauen. Im APA-OGM Vertrauensindex nimmt die Polizei seit einigen Jahren den Spitzenplatz ein, mit einem Saldo aus „Habe Vertrauen“ und „Habe kein Vertrauen“ von 69 Prozentpunkten.¹ Damit liegt sie noch vor der Volksanwaltschaft und dem Rechnungshof. Das ist beachtlich für eine Organisation, zu deren Aufgabe es zählt, Menschen durch Befehl und Zwang in ihrer Freiheit einzuschränken. Andere Studien weisen darauf hin, dass die hohe Zustimmung zwar dem Standing der Polizei dienlich ist, die Polizei aber in erster Linie auf jene zugehen müsste, die nicht so gut auf sie zu sprechen sind. So etwa hat die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) erhoben²: „People of African decent“ werden in Österreich doppelt so oft angehalten wie Angehörige der „general population“.³

Was für die Polizei insgesamt gilt, gilt für die EBM in besonderer Weise. Sie ist auch auf das Vertrauen von Menschen angewiesen, die aus welchen Gründen auch immer mit der Polizei in Konflikt geraten sind. Neben marginalisierten Bevölkerungsgruppen sind das insbesondere Menschen, die nach Einschätzung der Polizei die öffentliche Ordnung oder Sicherheit bedrohen. Für diese Menschen ist die Gefahr eines polizeilichen Fehlverhaltens am höchsten. Seien es Personen, die unter dem Einfluss von Alkohol oder Drogen stehen, „Berufsdemonstrant:innen“, „Armutreisende“ oder psychisch stark belastete oder kranke Menschen. Genau für diese Menschen muss eine Stelle zur wirksamen Untersuchung von Misshandlungsvorfällen vertrauenswürdig und zugänglich sein.

Im Gegensatz zu einer Ombudsstelle oder einer Beratungsstelle kann die EBM als kriminalpolizeiliche Einrichtung aber nicht parteilich für die Betroffenen agieren. Organisationsziel ist die Durchführung objektiver Ermittlungen in einer nachvollziehbaren und transparenten Weise. Alle entlastenden und belastenden Sachverhaltselemente müssen erhoben werden. Damit soll eine aus unbeteiligter Perspektive erarbeitete Entscheidungsgrundlage für die Institutionen geschaffen werden, die sich in der Folge mit dem untersuchten Vorfall zu befassen haben. Das sind Gerichte oder die Disziplinarbehörden der Polizei. Auf dieses Versprechen sollen alle an einem Vorfall Beteiligten bzw. davon Betroffenen ebenso vertrauen können wie die Öffentlichkeit. Die Ermittlungen und Ermittlungsergebnisse kommen allen zu Gute und schlagen (wie

1 Vgl näher: <https://www.ogm.at/2025/10/17/vertrauensindex-institutionen-oesterreich-2025/>

2 Vgl näher: European Union Agency for Fundamental Rights, Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main Results (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017), 68 ff, und European Union Agency for Fundamental Rights, Being Black in the EU. – Experiences of people of African descent (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024), 71ff.

3 In ihrem Bericht „Addressing Racism in Policing“ beschäftigt sich die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zusätzlich näher mit Polizeitätigkeit in den Mitgliedstaaten der EU und weist ausdrücklich auf die im Rassismus Report 2021 (Institutioneller und struktureller Rassismus) des Vereins ZARA (Zivilcourage & Antirassismus-Arbeit) für Österreich genannten Daten und Fakten hin. Vgl näher: European Union Agency for Fundamental Rights, Addressing Racism in Policing (Vienna, 2024), 39, sowie die Rassismus-Berichte des Vereins ZARA unter zara.or.at. Der Sprachgebrauch zur Personengruppen-Umschreibung ist sensibel. Im Duden online wird u.a. die Eigenbezeichnung „Schwarze Menschen“ indiziert; desgleichen im „Rassismus Report 2025. Analyse zu rassistischen Übergriffen & Strukturen in Österreich (Ausgabe März 2026)“, 4, des Vereins ZARA, wo auch die Begrifflichkeit „weiße Menschen“ für nicht vom Rassismus betroffene Personen verwendet wird. Gebräuchlich ist laut ZARA-Report u.a. auch „Black, Indigenous and People of Colour“ (BIPOC) als Selbstbezeichnung von Menschen, die Rassismus erfahren haben.

immer in derartigen Konstellationen) je nach Lage des konkreten Falles mehr zu Gunsten der einen oder der anderen involvierten Person aus.

Das ist womöglich für Betroffene nicht genug. Zumal die Praxis der Gerichte die „Erfolgsaussichten“ einer Beschwerde jedenfalls derzeit als nicht besonders hoch erscheinen lässt. Nebenbei gesagt: In diesem Zusammenhang sollte die prinzipielle Gleichwertigkeit der Angaben von beteiligten Personen als Beweismittel ebenso bedacht werden wie die Vermeidung jeden Anscheins einer Befangenheit. Das würde in einem Beschwerdefall grundsätzlich auch bedeuten, die Staatsanwaltschaft des Nachbarsprengels zu involvieren. Die EBM kann Misstrauen gegenüber der strafrechtlichen Verfolgung von Misshandlungsvorwürfen nicht ausgleichen. Dennoch hat sie Handlungsspielräume, um das Vertrauen von Betroffenen zu stärken.

Vertrauen gründet auf erfüllten Erwartungen. Daraus folgt ein einfacher Grundsatz: Nichts versprechen, was man nicht halten kann – und alles halten, was man versprochen hat. Die EBM kann Vertrauen stärken, indem Betroffene bereits vor einer Beschwerde wissen, was sie von einem Verfahren erwarten könnten und was nicht. Dazu ist die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und spezialisierten Anwält:innen zentral, bei denen Betroffene meist zuerst Rat suchen. Erste Schritte sind mit einem Format des regelmäßigen Austauschs mit einschlägigen Organisationen gesetzt, doch es braucht noch mehr Aufklärung. Weiters kann die EBM den – im Marketing als „Customer Journey“ bezeichneten – Ablauf der einzelnen Kontakte im Rahmen eines Verfahrens bewusst gestalten. Betroffene sollten in den verschiedenen Phasen die Informationen erhalten, die sie brauchen, um sich orientieren zu können und ihr Handeln als wirksam zu erleben. Informationen müssen unrealistische Erwartungen korrigieren, um Enttäuschungen vorzubeugen. Gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass berechnete Erwartungen auch erfüllt werden. Wie bei jeder erfolgreichen Marke zählt dabei nicht nur das „Produkt“, sondern ebenso der Ablauf des Verfahrens und das Verhalten der handelnden Personen. Der Anspruch auf Unparteilichkeit kann schon durch eine beiläufige Bemerkung unterlaufen werden, wenn sie als voreingenommen wahrgenommen werden kann. In ihrer Praxis stellt sich die EBM diesen anspruchsvollen Herausforderungen.

Letztlich wird sich der Erfolg der EBM auch daran messen lassen, ob sich Betroffene tatsächlich an sie wenden. Ob sie diesen Schritt setzen, hängt wesentlich davon ab, ob sie der Stelle vertrauen. Dieses Vertrauen entsteht jedoch nicht im luftleeren Raum, sondern speist sich aus den Erfahrungen, die andere mit der Einrichtung gemacht haben. Erfahrungen werden weitergegeben – im persönlichen Umfeld, in Beratungsstellen oder innerhalb von Communities – und prägen so die Erwartungen jener, die überlegen, selbst eine Beschwerde einzubringen. Positive Erfahrungen können Vertrauen entstehen lassen und festigen, negative hingegen können es rasch erschüttern. Einmal enttäushtes Vertrauen lässt sich nur schwer wieder herstellen. Gerade deshalb kommt der konkreten Praxis der Stelle eine besondere Bedeutung zu. Jede einzelne Erfahrung trägt dazu bei, welches Bild sich von der EBM in der Öffentlichkeit verfestigt.

Zudem kann die EBM mit ihren Ermittlungen und Ermittlungsergebnissen die Kommunikationsstandards zwischen Organen der Polizei und der Bevölkerung mitgestalten. Damit können die Erfahrungen der EBM für Ausbildung, Weiterbildung und Führung im Polizeidienst nutzbar gemacht werden. Diese Rückkoppelung schafft ihrerseits Vertrauen in die Kapazität des gesamten Innenressorts, die innere Sicherheit in Österreich wirksam und nachvollziehbar aufrechtzuerhalten. Insgesamt gesehen entsteht dadurch ein weiterer Beitrag zum gegenseitigen Vertrauen von Polizei und Bevölkerung.

Zur Arbeitsweise des EBM-Beirats

Sitzungen

Die Beiratsmitglieder trafen sich im Jahr 2025 zu sechs Beiratssitzungen, in denen aktuelle Entwicklungen, Fragestellungen und Vorhaben diskutiert wurden. Eine offene Diskussionskultur, der Austausch unterschiedlicher Perspektiven sowie eine sorgfältige Vor- und Nachbereitung der Sitzungen sind wesentliche Elemente dieser Arbeit. Entscheidungen oder Empfehlungen werden im Konsens, bei Empfehlungen auch mittels formaler Abstimmungen getroffen.

Die ganztägigen Sitzungen fanden an folgenden Terminen statt: 24. Jänner, 3. März, 9. Mai, 16. Juni, 6. Oktober und 21. November 2025.

Der EBM-Beirat arbeitet entsprechend dem gesetzlichen Auftrag in der Regel beratend und unterstützend für die EBM und beleuchtet diese und deren Tätigkeit sehr genau. Seine zentrale Aufgabe besteht darin, fachliche Expertise bei der EBM und dem BMI einzubringen, strategische Impulse zu geben und Entscheidungsprozesse konstruktiv zu begleiten. Dabei verfügt der Beirat nicht über operative Entscheidungsbefugnisse, sondern spricht Empfehlungen aus.

Damit der EBM-Beirat seine Aufgaben so effizient wie möglich erfüllen kann, kommen seine Mitglieder regelmäßig zu Sitzungen zusammen und arbeiten zusätzlich in themenaktuellen/-spezifischen Arbeitsgruppen. Diese Arbeitsgruppen wurden zur vertieften Bearbeitung spezifischer Themen eingerichtet, um Ergebnisse vorzubereiten und dem Gesamtgremium zur Beratung vorzulegen.

Außerdem werden die Ersatzmitglieder immer zu den Sitzungen des EBM-Beirats eingeladen, um den Austausch zwischen allen Beiratsmitgliedern zu stärken.

Weiters gibt es bei jeder Sitzung einen Tagesordnungspunkt, bei dem der Leiter der EBM, Mag. Lukas Berghammer, Aktuelles über Organisation und Tätigkeit der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe berichtet und den Beiratsmitgliedern für weiterführende Fragen zu Abläufen in der EBM zur Verfügung steht.

Empfehlungen des EBM-Beirats

Der EBM-Beirat hat im Jahr 2025 zwei Empfehlungen samt Zwischenberichten an den Bundesminister für Inneres gerichtet und diese auch veröffentlicht.

Die beiden Empfehlungen des Jahres 2025 werden im Folgenden kurz erläutert. Die beiden Zwischenberichte und Empfehlungen sind am Ende des Jahresberichts vollständig dargestellt.

Empfehlung Nr 2, Zwischenbericht

Der Unabhängige EBM-Beirat empfiehlt in seiner **Empfehlung Nr 2** den „Einsatz von Body Worn Cameras (BWC) als neutrales und objektives Beweismittel für Rechtsschutzverfahren“ (6. Juni 2025), die verpflichtende Auslösung von Body Worn Cameras (BWC) bei Amtshandlungen mit Befehls- und Zwangsgewalt, die Umsetzung einer Vorspeicherungsfunktion (Pre-Recording) von mehreren Minuten, das Recht auf Auslösung der Aufnahme durch Betroffene sowie die Dokumentation mit dem geeignetsten Bildausschnitt zu gewährleisten, um alle relevanten Umstände zu erfassen.

Der EBM-Beirat begrüßt die flächendeckende Verwendung von BWC durch die Polizei, da diese ein objektives und neutrales Beweismittel für Rechtsschutzverfahren erzeugen und bei der Deeskalation von Amtshandlungen dienlich sein können. Der Beirat betont, dass die Anwendung von BWC als entscheidender Baustein zur effizienten, effektiven und wirtschaftlichen Auftragsbefriedigung durch die EBM gilt.

Empfehlung Nr 3, Zwischenbericht

Die **Empfehlung Nr 3** des EBM-Beirats (21. Oktober 2025) befasst sich mit der Untersuchung von Misshandlungsvorfällen, insbesondere solchen, die unterhalb der Strafrechtsschwelle liegen und somit nicht strafrechtlich relevant sind, aber dennoch eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und § 4 Abs 5 Z 3 des Bundesgesetzes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung-Gesetzes (BAK-G) darstellen können. Der EBM-Beirat empfiehlt daher, dass alle Misshandlungsvorfälle von einer geeigneten Stelle unabhängig, gründlich, rasch, kompetent, unter Einbeziehung der Betroffenen und mit einem ausreichenden Maß an öffentlicher Kontrolle untersucht werden.

Insbesondere soll die EBM solche Ermittlungen unabhängig vom strafverfahrensrechtlichen Absehen von der Einleitung oder der Einstellung durch die Staatsanwaltschaft zur Gänze weiterführen, sofern ein Verdacht einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung besteht.

Eine primäre rechtliche Verfolgungsschiene für Misshandlungsvorfälle unterhalb der Strafrechtsschwelle erscheint erforderlich.

Der EBM-Beirat ersucht den Bundesminister für Inneres um Mitteilung über geplante Maßnahmen und um Einbindung in die Erarbeitung von legislativen Maßnahmen.

Weitere Informationen zum EBM-Beirat

Detaillierte Informationen zum EBM-Beirat stehen – auf der Homepage des Bundesministeriums für Inneres unter folgendem Link zur Verfügung: Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM-Beirat). Alternativ gelangen Sie auch über den beigefügten QR-Code direkt zur entsprechenden Seite.

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



Polizeiarbeit und Menschenwürde: Die vielfältigen Facetten von Art 3 EMRK im Zusammenhang mit der Ermittlung von Misshandlungsvorwürfen

Dr. Robert Krammer¹

1. Einleitung

Der Schutz der Menschenrechte bildet einen unverzichtbaren Maßstab staatlichen Handelns in demokratischen Rechtsstaaten. Insbesondere im Kontext polizeilicher Tätigkeit kommt bestimmten Garantien eine herausragende Bedeutung zu. Unter diesen nimmt Art 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) eine Sonderstellung ein. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bezeichnet diese Norm wiederholt als einen der grundlegendsten Werte demokratischer Gesellschaften sowie als Ausdruck eines „Wertes der Zivilisation“, der untrennbar mit der Achtung der Menschenwürde verbunden ist. Art 3 EMRK hat die Wahrung von Würde und Unversehrtheit eines Menschen wie kein anderer im Fokus.

Art 3 EMRK normiert in knapper, aber absoluter Form: „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“ Trotz dieser prägnanten Formulierung weist die Bestimmung eine erhebliche inhaltliche Tiefe und praktische Relevanz auf, insbesondere im polizeilichen Einsatzkontext und bei der Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen.

Der vorliegende Beitrag² analysiert die unterschiedlichen Facetten des Art 3 EMRK und deren Relevanz für die polizeiliche Praxis. Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR sollen dogmatische Analyse und praxisnahe Fallkonstellationen aus dem polizeilichen Alltag verbunden werden.

2. Der Rahmen

2.1 Schutz der Menschenwürde als Kerngehalt

Art 3 EMRK schützt in seinem Kern die Menschenwürde sowie die körperliche und psychische Integrität. Der EGMR hebt hervor, dass es sich um eine der fundamentalsten Bestimmungen der Konvention handelt. Der absolute Charakter der Norm bedeutet, dass keinerlei Rechtfertigung eines Eingriffs – auch nicht durch sicherheitspolitische Erwägungen – zulässig ist.

1 Universität Salzburg, Österreichisches Institut für Menschenrechte, Leitung Geschäftsbereich Training & Projekte, Kaigasse 17/3, 5020 Salzburg.

2 Der Beitrag beruht auf einem am 7. November 2025 beim 20. Rechtsschutztag im Bundesministerium für Inneres zum Generalthema „Grundlegende Weiterentwicklungen in der Polizei“ gehaltenen Vortrag von Dr. Robert Krammer.

2.2 Positive Verpflichtungen

Über seine klassische Abwehrfunktion hinaus begründet Art 3 EMRK weitreichende positive Verpflichtungen. Staaten sind angehalten, durch geeignete gesetzliche, administrative und institutionelle Maßnahmen einen effektiven Schutz vor Misshandlungen sicherzustellen.

Diese Verpflichtungen manifestieren sich im österreichischen Recht in einer Vielzahl von Bestimmungen, die die Achtung der Menschenwürde ausdrücklich normieren. Damit wird der menschenrechtliche Schutzauftrag in konkrete Handlungsanweisungen für staatliche Organe, insbesondere für die Exekutive, überführt.

Allen voran ist die Schutzbestimmung des Art 1 BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit zu erwähnen, wonach sämtliche festgenommene und angehaltene Personen unter Achtung der Menschenwürde und mit möglicher Schonung der Person zu behandeln sind. Ähnliches normiert § 47 Abs 1 SPG, anhand dessen bei der Festnahme (Vorführung) und Anhaltung auf die Achtung der Menschenwürde von Betroffenen Bedacht zu nehmen ist. Weitere Normierungen finden sich etwa im Verwaltungsstrafgesetz, der Anhalteordnung oder in der Richtlinienverordnung, die dem § 5 die Überschrift „Achtung der Menschenwürde“ voranstellt und insbesondere auf eine menschenwürdige Behandlung bei Sprachgebrauch und Personendurchsuchung und generell eine Behandlung im Sinne von Unvoreingenommenheit und Nicht-Diskriminierung abzielt. Ebenso regelt das Beamtendienstrechtgesetz den Umgang von Beamt:innen als Vorgesetzte mit Mitarbeiter:innen: Dahingehend ist alles zu unterlassen, was deren menschliche Würde verletzen könnte.

Selbige Handlungsaufträge finden sich in der österreichischen Gesetzgebung auch für andere Berufsgruppen wie zB der Justizwache im Strafvollzugsgesetz, der Militärpolizei im Militärbefugnisgesetz, für in der Psychiatrie oder in Alten-/Pfleheimen arbeitende Personen im Unterbringungsgesetz bzw Heimaufenthaltsgesetz.

Kurzum: Die Gesetzgebung hat das Prinzip von Art 3 EMRK, die Menschenwürde zu schützen, zu achten und zu gewährleisten, umfassend verinnerlicht.

Und wie steht es mit der Exekutive? Auch sie anerkennt diesen Wert: Er ist Leitbild, Grundprinzip und eventuell sogar zu einem möglichen „Selbstverständnis“ geworden.

Das BMI versteht sich als größte Menschenrechtsschutzorganisation.³ Durch verstärkte und nachhaltige Vermittlung der Grund- und Freiheitsrechte sowie ihren konsequenten Schutz soll dieser elementare Wert der Würde des Menschen geschützt werden. Auf seiner Homepage bezeichnet sich das BMI gleichfalls als größte Menschenrechtsschutzorganisation Österreichs und gibt sich den Auftrag, Grund- und Menschenrechte als Querschnittsmaterie in allen Handlungsbereichen zu verwirklichen. Es verpflichtet sich zur Achtung und zur Gewährleistung der Menschenrechte. Ähnliche Formulierungen sind im „Verhaltenskodex des BMI: Unsere Werte. Unsere Wege. (2021)“ sowie der „Teilstrategie Innere Sicherheit (2015)“ zu finden.

3 „Ressortstrategie“ Sicher. Österreich, Strategie 2025 | Vision 2030.

Art 3 EMRK ist mitunter der zentrale und ausschlaggebende Artikel in Bezug auf die tägliche Praxis von Polizeibediensteten. Dies wird insbesondere durch die Richtlinie für das Einsatztraining der Bundespolizei verdeutlicht: „Da den Menschenrechten eine fundamentale Rolle zukommt und sie Handlungsmaxime jeglicher polizeilichen Tätigkeit sein sollten, ist ihnen auch im Einsatztraining eine besondere Beachtung zu schenken. Der Polizei kommt die Aufgabe zu, Menschenrechte zu schützen, zu achten und zu gewährleisten.“⁴ Selbige ordnet an, dass im gesamten Einsatztraining hoher Wert auf die Wahrung der Menschenwürde zu legen ist.

Soweit der normative Text, die Leitplanken für polizeiliches Einschreiten. Doch: „Papier ist geduldig“. Im Zuge jahrelanger Begleitungen von Polizeieinsätzen sowie der Abhaltung von Trainings und Schulungen innerhalb der Bundespolizei zeigt sich ein gemischtes Bild und teilweise sogar mangelndes Bewusstsein über die unterschiedlichen Intensitätsstufen des Art 3 EMRK, vor allem jener, die unter dem Grad einer Folter liegen.⁵

3. Die Intensitätsstufen

Art 3 EMRK unterscheidet Folter, unmenschliche und erniedrigende Strafe oder Behandlung. Diese Facetten mögen nicht sehr unterschiedlich klingen. Und doch: Sie sind komplexer als auf den ersten Blick ersichtlich.

In der Rechtsprechung lassen sich klare Abstufungen und Unterscheidungsmerkmale erkennen: Die Unterscheidung liegt vor allem in der unterschiedlichen Intensität, der Einwirkung auf das Opfer im Zuge einer Behandlung.

Die einzelnen Intensitätsstufen sollen kurz anhand einer top-down Betrachtung nachgezeichnet werden.

3.1. Folter

In seiner umfangreichen Rechtsprechung bezeichnet der EGMR Folter „als eine gezielte unmenschliche Behandlung, die vorsätzlich schwere Schmerzen zufügt und dadurch sehr ernstes und grausames Leiden verursacht, mit dem Ziel, unter anderem Informationen oder Geständnisse zu erlangen, Strafen zu verhängen oder einzuschüchtern“.

Dazu zählen neben anderen Anwendungen wie das „Palästinensische Hängen“ (dem Opfer werden völlig entkleidet die Hände hinter dem Rücken verbunden, das Opfer an den Armen hochgezogen und in dieser Position über einen langen Zeitraum hängen gelassen – meist gepaart mit Elektroschocks oder der Verabreichung von Schlägen), „Falaka“ (Aufhängen an den Armen und Schlagen auf die Fußsohlen),

4 Richtlinie Einsatztraining, Kap I Allg. Teil (2023)

5 Vormalig als Mitglied einer Kommission des Menschenrechtsbeirates im BMI und in weiterer Folge seit 2012 als Mitglied einer Kommission der Volksanwaltschaft begleitet Dr. Robert Krammer seit über 20 Jahren Polizeieinsätze. Darüber hinaus hielt er in seiner Funktion als Leiter des Geschäftsbereichs Training & Projekte am Österreichischen Institut für Menschenrechte der Universität Salzburg in den vergangenen zehn Jahren über 170 Seminare im Wirkungsbereich der Bundespolizei mit mehr als 5.000 teilnehmenden Polizeibediensteten.

Waterboarding, unterschiedliche Formen sexueller Gewalt (wie Vergewaltigung) oder (medizinisch nicht indizierte) Zwangsernährung. Zudem hat der EGMR die Aneinanderreihung von grausamen und unmenschlichen Behandlungen jeder Art in ihrer Gesamtwirkung als Folter qualifiziert, wie permanente Schläge und Tritte in unterschiedliche Körperteile, teils bis zur Ohnmacht oder zum Todeseintritt, gezieltes Verdrehen und Überdrehen von Gliedmaßen, erzwungenes Verharren in schmerzhaften Positionen, Elektroschocks, Verbrennen und Verbrühen diverser Körperteile oder Stich- und Schnittverletzungen.

3.2. Unmenschliche Behandlung

Eine Behandlung wird als unmenschlich betrachtet, weil sie etwa vorsätzlich, über Stunden hinweg angewendet wurde und entweder tatsächliche Körperverletzungen oder intensives seelisches Leiden verursachte.

Folgewirkungen unmenschlicher Behandlung sind in aller Regel physischer (Prellungen, Blutergüsse, Platzwunden, Knochenbrüche) oder psychischer (permanenter hoher mentaler Stress – geeignet, die Widerstandsfähigkeit einer Person zu brechen) Natur.

Ohrfeigen mit Verletzungsfolgen (zB Trommelfellperforation) können als unmenschlich qualifiziert werden, oder etwa der scharfe Einsatz eines Diensthundes (aktiviert mit dem Befehl „Fass!“ rannte dieser zu einer passiv Widerstand leistenden Demonstrantin und fügte ihr massive Bissverletzungen im Gesicht zu).

Behandlungen wie das Schlagen und Drücken des Kopfes eines in Bauchlage fixierten Festgenommenen gegen den Asphalt mit der Folge einer stark blutenden Rissquetschwunde und Gehirnerschütterung fallen ebenso darunter wie die zwangsweise Katheterisierung zur Urinprobe nach einem Verkehrsdelikt, die zwangsweise Verabreichung von Brechmitteln zur Erlangung von Beweisen oder die Androhung von Folter oder Hinrichtung während der Polizeihaft.

3.3. Erniedrigende Behandlung

Eine Behandlung gilt als „erniedrigend“, wenn sie eine Person demütigt oder herabwürdigt, ihre Menschenwürde missachtet oder mindert oder Gefühle der Angst, Qual oder Minderwertigkeit hervorruft, die den moralischen und physischen Widerstand einer Person brechen können.

Beispiele für eine erniedrigende Behandlung sind etwa ungerechtfertigte Handfesselungen, Ohrfeigen ohne Verletzungsfolgen oder regelwidrige Personendurchsuchungen (z B völlige Entkleidung vor andersgeschlechtlichen Personen oder nacktes zur Schau stellen). Als solche wurden auch eine neuneinhalb stündige Polizeieinvernahme ohne Versorgung mit Trinken und Essen, inadäquate Haftbedingungen (ungeeignet für eine längere Dauer der Anhaltung, zudem überfüllt und unhygienisch), das Abführen eines nur mit Unterhose und T-Shirt bekleideten Festgenommenen, der Griff an die Hoden bei Durchsuchung eines Festgenommenen, die ungerechtfertigte Anwendung einer Halsklammer bei einem Polizeieinsatz oder etwa ein völlig ungerechtfertigter und diskriminierender Sprachgebrauch im Zuge von Amtshandlungen in Form grober Beleidigungen und Beschimpfungen qualifiziert. Auch das Versetzen von Fauststößen in die Nierengegend zur Aufgabe der Körperspannung für die Fixierung der Arme am Rücken im Zuge einer Klimademo sind darunter einzuordnen.

3.4. Gravitätsschwelle

Damit ein Sachverhalt grundsätzlich unter Art 3 EMRK fällt, muss ein Mindestmaß an Schwere erreicht werden. Dieses Maß ist relativ und hängt von den Umständen (Indikatoren) des Einzelfalls ab.

4. Die Indikatoren

Um Misshandlungen iSv Art 3 EMRK entsprechend ermitteln zu können, bedarf es der Berücksichtigung unterschiedlicher Indikatoren. In der Folge werden einzelne ausgewählte dieser Art erwähnt. Die Beispiele sind keineswegs abschließend zu betrachten.

4.1. Zweck und Ziel einer Amtshandlung bzw Zusammenhang

Zweckdienlich sind in der Regel der Selbstschutz oder der Schutz anderer, eine Hilfeleistung oder die Überwindung eines Widerstands.

Nicht zweckdienlich sind Maßnahmen in bloßer Misshandlungsabsicht oder als Mittel der Bestrafung.

Pfefferspray stellt in bestimmten Situationen ein geeignetes Mittel zur Gefahrenabwehr dar und ist insbesondere eine gelindere Maßnahme zum Schusswaffengebrauch. Pfefferspray darf jedoch niemals gegen eine Person, die bereits unter Kontrolle gebracht wurde, eingesetzt werden (so etwa ein Polizist, der einem sich regungslos stellenden Obdachlosen Pfefferspray ins Gesicht rieb, um ihn zu „wecken“).

4.2. Art und Weise der Durchführung einer Maßnahme

Dieser Unterpunkt geht von der Wahl eines geeigneten Einsatzmittels, jedoch von seiner mangelhaften, bedenklichen oder gar unsachgemäßen Durchführung aus.

Handfesseln sind das wohl gebräuchlichste Einsatzmittel der Polizei. Sie sind geeignet, widerstand-, angriffs- oder fluchtunfähig zu machen. Handfessellungen stehen – sofern diese auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, einem legitimen Zweck entsprechen und das Anlegen verhältnismäßig ist, grundsätzlich in keinem Widerspruch zu Art 3 EMRK.

Bedachtnahme ist dahingehend vor allem auf eine angemessene Durchführung zu legen: Durch eine zu eng angelegte Handfessel etwa erhält man keine zusätzliche Sicherheit und kann dies zu einer Beeinträchtigung nach Art 3 EMRK führen. Ebenso ist zu unterscheiden, ob Handfessel vorne oder hinten angelegt werden.

Völlig unsachgemäß ist das Anbinden mit Handfesseln an einen Baum oder Heizkörper, ebenso die sogenannte „Schwalbenfesselung“.

Stöße dienen als legitimes Einsatzmittel zur Überwindung eines Widerstandes. Ungerechtfertigt sind diese jedoch gegen Unbeteiligte oder gar die Verwendung eines Funkgeräts für Schläge auf den Kopf eines Betroffenen in bloßer Misshandlungsabsicht.

Das Ziehen an den Haaren ist eine völlig inadäquate Methode zum Abführen einer Person. Haben sich diese aber als unbeabsichtigte Folge des Hochhebens einer Person lediglich „verfangen“, ist dies unbedenklich.

Der Taser ist ein geeignetes Einsatzmittel und insbesondere als bei weitem gelinder einzustufen als der Gebrauch der Dienstwaffe Glock 17.

Sollte der Taser aber im Kontaktmodus verwendet werden, um aufgesetzte Stromstöße abzusetzen, kann dies als missbräuchliche Verwendung iSv Art 3 EMRK angesehen werden.

Haftbedingungen müssen mit der Achtung der Menschenwürde vereinbar sein.

Nicht abgetrennte Toilettenanlagen in mehrfach belegten Hafträumen von Polizeianhaltezentren (PAZ) entsprechen diesem Erfordernis nicht.

Personendurchsuchungen sind grundsätzlich mit Art 3 EMRK vereinbar, sofern diese notwendigerweise, aufgrund eines legitimen Zwecks, angemessen und unter Achtung der Menschenwürde durchgeführt werden.

Mit abnehmendem Gefährdungspotenzial wird eine völlige Entkleidung aber unverhältnismäßig. Bei standardisierten völligen Entkleidungen im Zuge der Aufnahme ins PAZ verortet das LVwG Wien in diesem Zusammenhang ein behördenintern institutionalisiertes Standardprocedere (PAZ Roßauer Lände)⁶, welches nicht durchgängig angebracht ist. Ein aktueller Prüfschwerpunkt der Kommissionen der Volksanwaltschaft widmet sich diesem Thema.

Der feste Griff an die Hoden im Zuge einer Personsdurchsuchung ist dabei absolut unverhältnismäßig und demütigend.

Im Sinne einer Weiterentwicklung ist etwa bei der Aufnahme in ein PAZ die standardisierte Verwendung von Metalldetektoren oder Bodyscannern zu empfehlen (zumindest in größeren PAZen).

Ebenso ist bei der Notwendigkeit einer völligen Entkleidung die Anwendung der „Bangkok Regeln“ iS einer zweiteiligen Untersuchung zu empfehlen, die vergleichsweise bei der Aufnahme in Justizanstalten durchgängig umgesetzt werden.

4.3. Form einer Amtshandlung: Wahl eines falschen Einsatzmittels

Eine Halsklammer kann als Einsatztechnik zum Heben oder Verbringen einer Person angewandt werden.

⁶ LVwG Wien 6.09.2023, GZ: VGW-102/067/4439/2023-23.

Untauglich und nicht verhältnismäßig ist die Anwendung jedoch, um eine Person besser kontrollieren zu können und ihren Widerstand zu brechen, da der Halsdruck bei der betroffenen Person schnell zu Ohnmacht führen kann.

4.4. Dauer

Die Dauer einer Maßnahme wird mit der polizeiinternen Faustregel als „so lange wie nötig und so kurz wie möglich“ beschrieben. Je nach den Umständen einer Amtshandlung kann dies recht unterschiedlich ausfallen und so auch von der Kooperation bzw. vom Widerstand einer amtsbehandelten Person beeinflusst werden.

Handfesselungen können z. B. über einen Zeitraum von vier Stunden gerechtfertigt sein, wenn die amtsbehandelte Person gewaltsam und renitent ist, sich nicht beruhigen lässt, Androhungen ausspricht und allem Anschein nach gefährlich ist (z. B. im Nahkampf trainiert).

Hingegen kann die Handfesselung über eine Stunde ungerechtfertigt sein, wenn die amtsbehandelte Person kooperativ sowie völlig ruhig agiert und keine Gefährdung von ihr ausgeht.

Besondere Vorsicht die Dauer einer Maßnahme betreffend ist bei einer Fixierung in Bauchlage – vor allem bei korpulenten Personen oder Personen mit Atemproblemen – geboten (siehe die tödlichen Folgen im Stadtpark bei Seibane Wague).

Hoher Sensibilisierung bedarf es in diesem Zusammenhang bei Erscheinungsformen des „excited delirium“, dem in aller Regel ein vorerst massiver Widerstand aufgrund der etwaigen Einnahme von Drogen voransteht, danach jedoch ein ebenso massiver Abfall von Lebensfunktionen aufgrund der Fixierung in Bauchlage sowie zusätzlicher Beschwerden am Körper eintritt.

4.5. Alter

Gerade im Umgang mit Minderjährigen müssen Polizeibedienstete größtmögliche Selbstbeherrschung an den Tag legen. Eine Ohrfeige aufgrund vorangegangener Provokationen durch einen Minderjährigen ist alles andere als gerechtfertigt.

Bei der Planung und Durchführung einer Festnahme in einer Privatwohnung ist auf eine mögliche Anwesenheit von Kindern Bedacht zu nehmen. Erniedrigend ist eine Festnahme des Vaters in der Wohnung durch maskierte Spezialeinheiten in den frühen Morgenstunden im Beisein der Kinder.

4.6. Gesundheitszustand

Als Demütigung und erniedrigende Behandlung iSv Art 3 EMRK ist die Aufforderung von Polizeibediensteten gegenüber einer an einer Polizeidienststelle angehaltenen Person in aktuell äußerst schlechter Verfassung anzusehen, Erbrochenes selbst wieder aufzuwischen.

4.7. Ort

Bei Personendurchsuchungen sind insbesondere räumliche Rahmenbedingungen mitzubedenken. Es ist auf eine entsprechende Abschirmung von Betroffenen zu achten und vor Blicken Dritter zu schützen.

Erniedrigend iSv Art 3 EMRK ist die an eine Frau ergangene Aufforderung von Polizeibediensteten, sich auf einer Polizeistation im Beisein unbeteiligter Dritter völlig zu entkleiden und Brust sowie Unterkörper zu entblößen.

Ebenso erniedrigend ist die Aufforderung von Polizeibediensteten, sich am Parkplatz eines Fußballstadions vor der Verbringung in das PAZ neben zahlreichen Schaulustigen bis auf die Unterhose für eine Personendurchsuchung zu entkleiden.

5. Die Bewusstseinsbildung

Mit der Behauptung, dem Ziel, der Vision oder gar dem Selbstverständnis des BMI, größte Menschenrechtsschutzorganisation im Land zu sein, hat man den Anspruch in Bezug auf die Achtung, den Schutz und die Gewährleistung von Menschenrechten im BMI sehr hochgelegt.

Dem nicht genug: Der EGMR bekräftigt in seiner Rechtsprechung diesen Anspruch und fordert darüber hinaus folgendes: „Art 3 EMRK begründet eine positive Verpflichtung des Staates, Polizeibedienstete so auszubilden, dass ein hohes Maß an Kompetenz in ihrem beruflichen Handeln gewährleistet ist, damit niemand Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen wird.“ Desgleichen erwartet der EGMR hohe Professionalität und Kompetenz von Polizeibediensteten.

Insofern sprechen wir hier von keinem „nice to have“, sondern von einem Selbstverständnis und einer Verpflichtung eines demokratischen Rechtsstaats, für eine adäquate Ausbildung seiner Organe zu sorgen. Um Misshandlungen präventiv vorzubeugen, bedarf es einer qualitativ hochwertigen Ausbildung der einschreitenden Organe.

Psychologische Untersuchungen konstatieren, dass in vielen Menschen eine latente Bereitschaft vorhanden ist, Mitmenschen unter gewissen Voraussetzungen zu misshandeln.⁷

Die Gründe hierfür können unterschiedlicher Natur sein. Zu nennen sind etwa ethische Gründe oder Sachzwänge, Ideologie oder nationale Sicherheit. Ebenso die Tatsache, dass Polizeibedienstete über ein entsprechendes Machtpouvoir verfügen und es in Einzelfällen zu einer Verantwortungsdiffusion kommen kann: Das tatusführende Organe sei der Meinung, keine Konsequenzen für sein Verhalten zu bekommen. Dies oftmals gepaart mit dem spürbaren Druck von übergeordneten Organen oder andererseits der Akzeptanz und Duldung durch diese.

Kurzum: Zur Vermeidung erniedrigender und unmenschlicher Praktiken, zur Sensibilisierung für bestimmte Drucksituationen, zum bewussten Abbau gewisser Feindbilder und zur Verfestigung menschenrechtlicher Leitplanken bedarf es insbesondere im verantwortungsvollen Berufsbild der Bundespolizei entsprechend umfassender Schulungen, Trainings und Fortbildungen.

⁷ Zimbardo, A Situationist Perspective on the Psychology of Evil. Understanding how Good People are Transformed into Perpetrators, in: Miller (Hrsg), The Psychology of Good and Evil, Guildford Press (2004).

Der Anspruch an Professionalität ist hoch: „Selbst das provokante Verhalten einer amtsbehandelten Person kann eine überschießende Gewaltanwendung nicht rechtfertigen, weil ein solches Verhalten zum normalen Risikobereich eines Exekutivbeamten zählt und sie für solche Situationen besonders geschult werden.“⁸

Dahingehend wird man oftmals mit Aussagen von Polizeibediensteten konfrontiert, dass man dann gar nichts mehr tun dürfe. Dies ist umgehend zu verneinen: Die Bundespolizei wird aufgrund der Einhaltung menschenrechtlich professioneller Standards keineswegs ihrer „Eingriffstools“ beraubt. Art 3 EMRK verbietet grundsätzlich in keiner Form die Anwendung von Gewalt im Zuge der Ausübung von Maßnahmen. Art 3 EMRK legt lediglich Leitplanken fest, die im Rahmen einer legitimen Gewaltanwendung liegen und vor Misshandlung schützen.

Dies ist übrigens im Kern der Job einer Menschenrechtstrainerin und eines Menschenrechtstrainers bei der Bundespolizei: Im Sinne einer lernenden Organisation sollen Polizeibedienstete in erster Linie in ihrer Handlungssicherheit gestärkt und nicht verunsichert werden. Darüber hinaus sollen entsprechende Werte in der größten Menschenrechtsschutzorganisation verfestigt, aktuelle Expertise von außen eingebracht sowie Reflexion und Feedback, kritisches Hinterfragen von Amtshandlungen zugelassen sowie Haltungen und Einstellungen evaluiert werden.

Ein oft gehörtes Argument zum Thema Menschenrechte aus der Exekutive ist, dass man ja schon mal darüber unterrichtet worden sei und dass einmal genüge. Dem ist entgegenzuhalten, dass auch diverse Einsatztechniken, der Umgang mit Dienstwaffen etc schon einmal geschult wurde. Trotzdem ist es notwendig, diese Fertigkeiten immer wieder zu sensibilisieren. Daher braucht es in einer Exekutivorganisation ebenso regelmäßiges und ständiges Training, um zur Verfestigung hoher professioneller Standards – auch im Bereich der Menschenrechte – beizutragen.

Was dazu nicht unbedingt beiträgt, ist der Verzicht des BMI, in zukünftigen Grundausbildungslehrgängen für Dienstführende der Bundespolizei auf ein über ein Jahrzehnt professionell agierendes Team, bestehend aus internen und externen Menschenrechts-ExpertInnen, in der Ausbildung zu Menschenrechten zu verzichten. Damit verabschiedet man sich gerade in einem Kernfeld der polizeilichen Tätigkeit von einer entsprechenden Expertise, was vielerorts als Rückschritt in diesem Zusammenhang gesehen wird.

In der größten Menschenrechtsschutzorganisation ist das Fach Menschenrechte nun mal kein Nebenfach, sondern ein Hauptfach: Dementsprechend professionell sollte es auch begleitet werden.

In einem anderen Segment – den Fortbildungslehrgängen für Einsatztrainer:innen des BMI, ist hingegen eine komplett andere Motivation festzustellen: Hier werden turnusmäßig menschenrechtliche Problematiken sehr praxisnah in Teamteachings von ausgewiesenen Einsatztrainer:innen mit externen Menschenrechts-expert:innen vermittelt.

8 VwGH 18.09.2008, 2007/09/0320.

Der Richtlinie für das Einsatztraining wird entsprechend Leben eingehaucht: „Im gesamten Einsatztraining wird hoher Wert auf die Wahrung der Menschenwürde, ein vorwurfs- und vorurteilsfreies Handeln sowie einen angemessenen Sprachgebrauch gelegt. Sowohl das ständige Thematisieren der Menschenrechte (insbesondere die Achtung der Menschenwürde, Auseinandersetzung mit diversen Wertehaltungen, Diskriminierungsverbot etc.) im Einsatztraining als auch das Vorzeigen, Vorleben und Einfordern menschenrechtskonformen Verhaltens durch die Einsatztrainerinnen und Einsatztrainer soll zu einer Verfestigung dieser Werte beitragen und auch das Handeln der Polizisten im Einsatzstress bestimmen.“ Die Verfestigung dieser Standards durch Kontinuität wurde hier erkannt.

Um Misshandlungen iSv Art 3 EMRK entsprechend ermitteln zu können, bedarf es insbesondere der Ausbildung der ermittelnden Organe.

Mit der Gründung der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM) kam es insofern zu einer Weiterentwicklung in der Bundespolizei und es wurde damit einer prozessualen Verpflichtung iSv Art 3 EMRK nachgekommen.

Der Gesetzgeber hat diesbezüglich eine verpflichtende grund- und menschenrechtliche Ausbildung der Mitglieder vorgesehen – erstmalig wurde ein entsprechender gesetzlicher Handlungsauftrag normiert.

6. Der Prozess

Staaten haben gem. Art 3 EMRK die positive Verpflichtung, begründete Vorwürfe einer Misshandlung wirksam zu untersuchen – man spricht von einer sogenannten prozessualen Verpflichtung des Staates.⁹

Vereinfacht ausgedrückt: Sobald eine Person glaubhaft macht, dass sie von staatlichen Behörden misshandelt wurde, erfordert dies eine offizielle Untersuchung. Dafür bestehen Ermittlungsgrundsätze nach Art 3 EMRK – sogenannte Standards einer Untersuchung. Diese hat angemessen und wirksam, unabhängig, gründlich, rasch, unter Beteiligung des Opfers sowie unter öffentlicher Kontrolle stattzufinden.

Im Sinne von angemessen und wirksam ist eine Untersuchung geeignet, den Sachverhalt festzustellen und eine Entscheidung zu treffen, ob die angewendete Gewalt gerechtfertigt war oder nicht, Verantwortliche zu identifizieren und zur Rechenschaft zu ziehen.

Unabhängig ist eine Untersuchung, wenn das untersuchende Organ gegenüber Betroffenen ausreichend unabhängig ermitteln kann.

Es müssen alle Maßnahmen ergriffen werden, um Beweise vom Vorfall zu sichern, damit eine Untersuchung gründlich ist. Um rasch zu sein, bedarf es einer unmittelbaren und schnellen Reaktion der Behörden sowie einer zügigen Durchführung der Untersuchungen.

⁹ EGMR 2.02.2021, X ua gg Bulgarien, BeschwNr. 22457/16, Rz 178.

Die Beteiligung des Opfers muss in jeder Lage des Verfahrens gegeben sein und jedes Verfahren muss unter dem Rahmen der Öffentlichkeit stehen.

Der EGMR sieht einen positiven Effekt in einer entsprechenden Untersuchung: „Eine angemessene Reaktion der Behörden bei der Untersuchung von Misshandlungen durch die Polizei iSd Standards von Art 3 EMRK trägt dazu bei, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit zu stärken und den Anschein von geheimen Absprachen oder Duldung rechtswidriger Handlungen zu vermeiden.“¹⁰

Dahingehend trägt auch die Schaffung der im Bundesamt zur Korruptionsprävention und -bekämpfung (BAK) errichteten Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM) bei.

Neben allen positiven Errungenschaften und Entwicklungen in diesem Zusammenhang ist der Blick auf eine Auffälligkeit iS einer Wortidentität von Art 3 EMRK und dem BAK-Gesetz zu richten: § 4 Abs 5 BAK-Gesetz definiert, dass das Bundesamt darüber hinaus bundesweit für Ermittlungen im Zusammenhang mit Misshandlungsvorwürfen gegen Organe oder Bedienstete gemäß Abs 4 Z 1 bis 3 zuständig ist. Ein Misshandlungsvorwurf ist der Verdacht oder Vorwurf einer [...] 3. unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Rahmen einer dienstlichen Tätigkeit.

Der Anwendungsbereich des Art 3 EMRK ist jedoch weiter gefasst als die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB). Dh, es gibt Fälle, die zwar unter der Strafrechtsschwelle liegen, aber trotzdem eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung iSv Art 3 EMRK darstellen.

Hier ergibt sich ein Problem in der Praxis: Sofern ein Fall von der Staatsanwaltschaft (StA) eingestellt oder nicht weiterverfolgt wird, wird dieser nicht wieder zurück an die EBM, sondern an Dienstvorgesetzte oder die Dienstbehörde weitergeleitet. Bei diesen handelt es sich aber um keine geeignete Stelle iSv Art 3 EMRK zur Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen.

Der gesetzliche Auftrag lautet hingegen anders, nämlich dass die EBM beim Verdacht oder Vorwurf einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung die Ermittlungen zur Gänze durchführen soll. Ansonsten widerspricht dies der positiven Verpflichtung zur Durchführung einer wirksamen Untersuchung iSv Art 3 EMRK.

Insofern ist darauf Bedacht zu legen, dass auch im Falle der Einstellung durch die StA seitens der EBM ermittelt wird, ob eine Maßnahme eine Verletzung von Art 3 EMRK iS einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung stattgefunden hat.

7. Schlussbemerkung

Abschließend ist festzuhalten, dass Art 3 EMRK den Kernwert eines Menschen schlechthin, nämlich seine Würde, schützt. Im Sinne der Grundthematik „Grundlegende Weiterentwicklungen in der Polizei“ ist dahin-

10 EGMR 24.07.2014, Lyapin gg Russland, BeschwNr. 46956/09, Z 139.

gehend stets auf einen adäquaten rechtlichen Rahmen zu achten, Bewusstseinsbildung kontinuierlich zu schaffen sowie die Verfolgung von Übergriffen konsequent zu verfolgen.

Dahingehend die Trittfrequenz zu verringern oder gar still zu stehen, wäre das falsche Signal. Denn: Im Bereich der Menschenrechte ist Stillstand automatisch Rückschritt!

Unabhängiger EBM-Beirat: Rückblick und Ausblick

Der unabhängige EBM-Beirat im zweiten Jahr seiner Tätigkeit

Der Jahresbericht an den Bundesminister für Inneres gibt Gelegenheit zum Innehalten und gleichzeitig für einen Blick in die Zukunft. „Zukunft“ braucht nämlich auch „Herkunft“. Das erfordert einen Rückblick gerade im Interesse der Zukunft.

Seit der Aufnahme seiner Tätigkeit im Jänner 2024 ist der EBM-Beirat zu der ihm im BAK-G aufgetragenen begleitenden strukturellen Kontrolle gegenüber der EBM im Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) zu einer Reihe von Sitzungen zusammengetreten. Er hat mehrere einschlägige Empfehlungen an den Bundesminister für Inneres beschlossen und mit dem Leiter der EBM und dem Direktor des BAK einen guten Austausch gepflegt (§ 9c Abs 4 BAK-G).

Die EBM wurde mit der Novelle des Bundesgesetzes über die Einrichtung des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, BGBl I Nr 107/2023, eingeführt, um die „Sicherstellung einer konsequenten Aufklärung bei Misshandlungsvorwürfen gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte“ zu gewährleisten. „Zum Zweck der Sicherstellung der gesetzmäßigen Aufgabenerfüllung“ der EBM betreffend deren fallbezogenen Ermittlungen wurde gleichzeitig der EBM-Beirat als unabhängiges Verwaltungsorgan (Art 20 Abs 2 B-VG) geschaffen. Unabhängig und multiprofessionell zusammengesetzt hat er als „qualitätssicherndes Beratungsgremium“ die strukturellen Fragen der Tätigkeit der EBM mit dem Ziel in den Blick zu nehmen, die unabhängige, objektive und nachvollziehbare Aufarbeitung von Misshandlungsvorwürfen zu fördern. Vom Gesetzgeber wird er dem Schutz der rechtsstaatlich-demokratischen Grundordnung zugeordnet (vgl zum Ganzen EBRV 2089 BlgNR 27. GP, insbesondere 1, 5 ff, 8 ff; AB 2122 BlgNR 27. GP, 1 f).

Den EBM-Beirat beschäftigten im Jahr 2025 vor allem drei Themenbereiche: Der Einsatz der von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten getragenen Körperkameras – Body Worn Cameras (BWC) – als neutrales objektives Beweismittel für Rechtsschutzverfahren, ferner die Ermittlungen der EBM bei Verdacht einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Rahmen einer dienstlichen Tätigkeit außerhalb des Bereiches gerichtlich strafbarer Handlungen (Art 3 EMRK; § 4 Abs 5 Z 3 Bak-G) und schließlich die Kompetenz des EBM-Beirats zur Einsicht in Unterlagen und Aufzeichnungen der EBM (§ 9c Abs 3 BAK-G, Akteneinsicht).

Die drei dazu erarbeiteten Dokumente sind im Anhang abgedruckt. Es handelt sich um die Empfehlung Nr 2 zum Einsatz der BWC, um die Empfehlung Nr 3 zu den Ermittlungen bei Verdacht einer Verletzung des Art 3 EMRK und eine vom Beirat formulierte Stellungnahme an die Staatsanwaltschaften Wien und Graz, die für die Gewährung der Einsicht in strafverfahrensverfangene Unterlagen der EBM Nachfragen stellten.

Die Empfehlung Nr 2 zielt auf die Verbesserung der Beweislage für die EBM, die Empfehlung Nr 3 betrifft Verbesserungsmöglichkeiten für das Verfahren bzw. die Sicherstellung der verfahrensrechtlichen Anforderungen des Art 3 EMRK. Die Stellungnahme zur Einsicht in Unterlagen und Aufzeichnungen der EBM, somit zur

Akteneinsicht, bezieht sich auf die Qualitätskontrollaufgabe des EBM-Beirats selbst, für die derartige Einsichtnahmen unerlässlich sind.

Im Folgenden werden diese Dokumente kurz skizziert.

Die Empfehlung Nr 2 knüpft an das Ziel des BMI an, eine Vollausrüstung der Polizei mit BWC zu erreichen. Die flächendeckende Verwendung der BWC, die sowohl objektive und neutrale Beweismittel produzieren und zur Deeskalation des Geschehens bei Amtshandlungen beitragen, folgt der sich aus Art 3 EMRK ergebenden Verpflichtungen zur organisatorischen und verfahrensrechtlichen Sicherung der Wirksamkeit der in Art 3 EMRK enthaltenen Verbote. Daher besteht nicht nur die besondere Pflicht zur wirksamen Verhütung von Misshandlungen, sondern auch die Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen samt der Errichtung von Mechanismen zur Prävention, Unterdrückung und Ahndung von Verstößen. Die BWC eignen sich als objektive und neutrale Beweismittel, unabhängig davon, gegen wen sich ein (straf-)rechtlicher Verdacht richtet. Dies verpflichtet zum Einsatz der BWC zur Dokumentation aller Amtshandlungen mit Befehls- und Zwangsgewalt, eine Ausnahme davon müsste besonders begründet werden. Um die gesamte Entwicklung einer Amtshandlung für die Beurteilung heranziehen zu können, bedarf es grundsätzlich einer Vorausspeicherung (Pre-Recording), alle bei einer Amtshandlung zur Verfügung stehenden BWC sollten zur Erfassung der gesamten Situation ab Beginn der Amtshandlung eingesetzt werden. Ferner sollte eine von einer Amtshandlung betroffene Person das Recht auf Aufnahme des Geschehens mittels BWC haben. Alle an einer Amtshandlung beteiligten Personen, auch die Exekutivbeamt:innen, haben ein Interesse an einer raschen und objektiven Aufklärung von Misshandlungsvorwürfen.

Die Empfehlung Nr 2 wird durch ein Beispiel aus der polizeilichen Praxis bestätigt. Im Bericht der Expert:innenkommission Peršmanhof¹ aus dem Jahr 2025 wird ebenfalls ein verstärkter Einsatz von BWC empfohlen, zumal die Aufnahmen aus den BWC wesentlich zu einer transparenten und objektiven Nachvollziehbarkeit der Vorgänge während der Amtshandlung am Peršmanhof beigetragen haben; empfohlen wird insbesondere eine verpflichtende Auslösung bei Amtshandlungen mit möglicher unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt und die Verankerung der Möglichkeit des Verlangens auf Auslösung der Aufnahme durch Betroffene.

Die Empfehlung Nr 3 fokussiert darauf, dass Art 3 EMRK über den Bereich des Strafrechts hinausgeht. Diese Bestimmung steht in Verfassungsrang und verbietet Folter sowie unmenschliche oder erniedrigende Strafen oder Behandlungen. Staaten sind zur wirksamen Aufklärung von Verdachtsfällen verpflichtet, die Verpflichtung zur Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen im Sinn des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G umfasst daher konsequenterweise nicht nur strafrechtlich relevante Sachverhalte, sondern ebenso unter der Strafrechtsschwelle liegende unmenschliche und erniedrigende Behandlungen. Der materiell-rechtliche Anwendungsbereich des Artikels 3 EMRK ist weiter gefasst als die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB). Auch wenn ein strafrechtliches Verfahren von der Staatsanwaltschaft eingestellt wird, bleibt die Verpflichtung zur Untersuchung einer etwaigen unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung bestehen. Aus Artikel 3 EMRK und der diesbezüglich maßgeblichen Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für

1 Vgl näher: Abschlussbericht der multiprofessionellen Kommission Peršmanhof präsentiert und veröffentlicht (Auf der Homepage des Bundesministeriums für Inneres)

Menschenrechte besteht die völkerrechtliche Verpflichtung, sicherzustellen, dass die für solche Ermittlungen spezialisierte EBM die Möglichkeit hat, alle relevanten Vorwürfe zu untersuchen, selbst wenn eine strafrechtliche Verfolgung nicht eingeleitet oder eingestellt wurde.

In der Praxis zeigt sich hier das Problem, dass von der Staatsanwaltschaft eingestellte bzw nicht weiter verfolgte Verfahren aktuell nicht wieder zurück in die Ermittlungs-Zuständigkeit der EBM kommen, sondern stattdessen umgehend an die jeweiligen Dienstvorgesetzten bzw an die Dienstbehörde zur Einleitung und Ergreifung etwaiger disziplinarer Maßnahmen weitergeleitet werden. Diese Stelle ist aber nach den (nationalen und internationalen) rechtlichen Vorgaben keine geeignete Stelle zur inhaltlichen Untersuchung und Ermittlung von Misshandlungsvorfällen. Solche Untersuchungen bzw. Ermittlungen müssen unabhängig und unparteilich, gründlich, unverzüglich, kompetent sowie unter Beteiligung der Opfer und öffentlicher Kontrolle erfolgen, was durch ein disziplinarrechtliches Verfahren nicht gewährleistet ist. Dazu wurde vielmehr die EBM eigens als besondere, multiprofessionell tätige Stelle für objektive und transparente Ermittlungen eingerichtet.

Neben diesem praktischen Problem bestehen auch verfahrensrechtliche Lücken. Die derzeitigen Verfahrensregelungen ermöglichen es der EBM nicht, jene Fälle, die zwar keine strafrechtliche Relevanz haben, aber dennoch eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Artikel 3 EMRK und § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G darstellen können, wirksam zu untersuchen. § 4a Abs 3 BAK-G ordnet derzeit an, dass die EBM für solche Fälle „die für die Führung des Ermittlungsverfahrens – mit Ausnahme des Rechts auf Akteneinsicht – sowie die für die Beweiserhebung maßgeblichen Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991 (AVG)..., § 53 Abs 2 und 4 SPG sinngemäß und das Zustellgesetz (ZustG)... anzuwenden“ hat. Diese Bestimmungen sind für die Erfordernisse der EBM schon deshalb ungeeignet, weil sie keine Möglichkeit zur Sicherstellung bzw (zwangswesen) Beweissicherung vorsehen, wie sie die StPO für unter Artikel 3 EMRK fallende strafrechtsrelevante Fälle typischerweise bietet. Außerdem bedeutet der Ausschluss des Rechts auf Akteneinsicht (das in Fällen nach der StPO besteht) einen nicht notwendigen Eingriff in die Verteidigungsmöglichkeiten von Bediensteten, der im Interesse wirksamer Ermittlungen weder systemkonform noch sachgerecht erscheint.

Schließlich genügt das Disziplinarverfahren insgesamt nicht den verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben, um Misshandlungsvorfälle im Sinn des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G zu verfolgen. Solche Untersuchungen bzw Ermittlungen müssen unabhängig und unparteilich, gründlich, unverzüglich, kompetent sowie unter Beteiligung der Opfer und öffentlicher Kontrolle erfolgen. Gerade Letzteres wird durch ein disziplinarrechtliches Verfahren nicht gewährleistet. Damit bedarf es wohl neuer gesetzlicher Regelungen zur Schaffung einer primären rechtlichen Verfolgungsschiene für Misshandlungsvorfälle im Sinn des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G.

In seiner Stellungnahme zur Akteneinsicht weist der unabhängige EBM-Beirat darauf hin, dass eine Reihe von Regelungen im BAK-G der Wahrnehmung seiner Einsichtsmöglichkeit eine grundlegende Bedeutung für die Erfüllung seiner Aufgaben zur Qualitätskontrolle und zur Qualitätssicherung zumessen. Der EBM-Beirat ist im Rahmen seiner Aufgaben für die Beurteilung struktureller Aspekte wie Abläufe, Personalausstattung oder Ausbildung zuständig. Er kontrolliert nicht die rechtmäßige Behandlung von einzelnen Vorwürfen,

sondern eruiert Verbesserungsmöglichkeiten. Dazu muss die Analyse konkreter Fallbearbeitung in die Erörterungen des EBM-Beirats mit einfließen.

Der Auftrag zur begleitenden strukturellen Kontrolle der EBM enthält nämlich eine prozessuale und eine materielle Dimension. Um wirksame Untersuchungen unterstützen und organisationalen Optimierungsbedarf erkennen zu können, hat sich der EBM-Beirat auch mit dem Gegenstand der EBM-Ermittlungen zu beschäftigen. Ob organisatorische Abläufe wirksame Untersuchungen ermöglichen, lässt sich nur in Bezug auf die konkrete polizeiliche Aufgabenstellung beurteilen. Es ist daher im Rahmen der strukturellen Kontrolle und Beratung wesentlich, spezifische Sachverhalte nachvollziehen und bewerten zu können. Dabei verbindet der EBM-Beirat das multiprofessionelle, von Mitgliedern aus ihrer Herkunftstätigkeit gewonnenem Wissen mit den Sachverhalten, wie sie sich aus den Ermittlungen der EBM ergeben, um Muster zu identifizieren und analytische strukturelle Ableitungen zu treffen. Die Qualität seiner strukturellen Beratungs- und Kontrolltätigkeit korrespondiert direkt proportional mit der Kenntnis von untersuchten Fällen und der Möglichkeit, diese in Bezug zu anderen Sachverhalten zu setzen und auf diese Weise einordnen und beurteilen zu können.

Ausgehend von den dem EBM-Beirat übertragenen Aufgaben hat der Gesetzgeber festgelegt, dass die strukturelle Kontrolle des Beirats nur unter Wahrnehmung dieser Einsichtsmöglichkeit wahrgenommen werden kann (§ 9c Abs 3 BAK-G) und davon auch personenbezogene Daten (einschließlich solcher über strafgerichtliche Verurteilungen und Straftaten gemäß Art 10 DSGVO) erfasst werden (§ 9c Abs 6 BAK-G). Erkenntnisse aus dieser Einsichtsmöglichkeit sind die Voraussetzung für die Gewinnung der erforderlichen eigenständigen Kenntnisse über die Arbeitsweise der EBM und die Abläufe von EBM-Ermittlungen. Nur die Akteneinsicht erlaubt die unmittelbare Einsicht in die Arbeitsweise und -prozesse der EBM, was für eine strukturelle Wirksamkeitsbeurteilung der Tätigkeit der EBM unabdingbar ist. Da keine andere Form der Sachverhaltserhebung auch nur annähernd die erforderlichen Erkenntnismöglichkeiten erbringt, wurde die Einsichtsmöglichkeit (wie erwähnt) dem EBM-Beirat von der Gesetzgebung eingeräumt. Insgesamt kann ein hohes öffentliches Interesse an den Einsichtnahmen durch den EBM-Beirat geortet werden. Da die Unterlagen der EBM über ihre Tätigkeit unmittelbar mit der Tätigkeit der Staatsanwaltschaften verknüpft und daher nur anhand der staatsanwaltschaftlichen Unterlagen (Ermittlungsakte) zur Gänze nachvollziehbar sein werden, sind auch die Unterlagen der Staatsanwaltschaften für die Aufgabe des EBM-Beirats zur strukturellen Kontrolle der EBM sehr relevant.

Ein Highlight für den EBM-Beirat war der 20. Rechtsschutztag des BMI am 7. November 2025, der den „Grundlegenden Weiterentwicklungen der Polizei“ gewidmet war. Der EBM-Beirat dankt dem BMI für die thematische Fokussierung seines Arbeitsbereiches in diesem Kontext! Ein zentrales Thema war die Verpflichtung der Mitgliedstaaten des Europarates nach Art 3 EMRK, der den Schutz vor Folter sowie unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sicherstellt. Herr Dr. Robert Krammer hat die Schriftfassung seines Referats dazu dem EBM-Beirat zum Abdruck in diesem Jahresbericht zur Verfügung gestellt. Für den zweiten Zuständigkeitsbereich referierte der Leiter der EBM, Mag. Lukas Berghammer, zum Thema „Die Komplexität der Ermittlung bei Ausübung unmittelbarer Zwangsgewalt mit Todesfolge sowie lebensgefährdenden Waffengebrauch“. In der Diskussion im Anschluss an die Referate fand die Empfehlung Nr 2 des EBM-Beirats zum Einsatz von BWC die einhellige Zustimmung der Vortragenden, Sektionschef Dr. Vogl

wies zudem auf den schon genannten Bericht der Expertinnen- und Expertenkommission Peršmanhof aus dem Jahr 2025 hin, in dem ebenfalls ein verstärkter Einsatz von BWC empfohlen wird. Beim 20. Rechtsschutztag bestand Einigkeit darüber, dass in Bezug auf geltend gemachte Verletzungen von Art 3 EMRK eine aktive Schutzpflicht des Staates besteht, die auch eine Verpflichtung zur Ermittlung des Sachverhaltes umfasst, und dass BWC-Aufnahmen sowohl im Interesse der Opfer von Grundrechtsverletzungen liegen, als auch im Interesse aller Beamt:innen, die ihren Dienst ordnungsgemäß erfüllen.

Im Jahr 2025 war die strukturelle Kontroll- und Beratungstätigkeit des unabhängigen EBM-Beirats zur Qualitätssicherung der EBM daran orientiert, auf dem Boden der verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben die Wirkung der EBM zu fördern sowie erforderliche Verbesserungen zu beschreiben und anzuregen. Dazu zählt auch die Sicherstellung der Kontrollmittel und Kontrollmöglichkeiten, die dem EBM-Beirat selbst gesetzlich zur Verfügung stehen.

Diese wirkungsorientierte Perspektive ist auch für die zukünftige Tätigkeit des EBM-Beirats maßgeblich. Schon beim 20. Rechtsschutztag wurde darauf hingewiesen, dass Rechtsstaatlichkeit einen dynamischen Prozess darstellt, der eine kontinuierliche Lernbereitschaft der Institutionen erfordert. Der EBM-Beirat hat im März 2026 seine Empfehlung Nr 4 „Erfahrungen der EBM verstärkt als Beitrag zur Prävention nutzen“ an den Bundesminister für Inneres gerichtet, die das institutionelle Lernen im gesamten Ressortbereich des BMI bezogen auf die Erfahrungen und Erkenntnisse der EBM näher aufschlüsselt. Dieses Thema und die Themen der vorangegangenen Empfehlungen wird der EBM-Beirat auch in der Zukunft verfolgen, wobei auch das schon in seiner Empfehlung Nr 1 behandelte Erfordernis einer ausreichenden Personalausstattung der EBM aktuell geblieben ist. Der Beirat wird seine ihm gesetzlich aufgetragene Tätigkeit weiterhin in einer Reihe von Sitzungen und weiteren Kontakten zwischen den Beiratsmitgliedern entfalten.

ANHANG

EMPFEHLUNG Nr 2 samt Zwischenbericht des EBM-Beirats (6. Juni 2025)

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 2: Einsatz von Body Worn Cameras (BWC) als neutrales
und objektives Beweismittel für Rechtsschutzverfahren**

Wien, 6. Juni 2025

Sehr geehrter Herr Bundesminister für Inneres!

Der EBM-Beirat hat am 2. Juni 2025 beschlossen, Ihnen folgenden Zwischenbericht über seine Tätigkeit sowie seine Empfehlung Nr 2 zu übermitteln (§ 9d Abs 2 BAK-G).

I. Zwischenbericht (§ 9a Abs 2 BAK-G)

Der Einsatz von Body Worn Cameras (BWC) muss die positiven Schutzpflichten, die sich aus Art 3 EMRK ergeben, ausreichend berücksichtigen und soll als objektives und neutrales Beweismittel im Rechtsschutzverfahren zur Verfügung stehen.

Für das Jahr 2024 hat das BMI die „Vollausstattung der Polizei mit Body Worn Cameras (BWC)“ angekündigt. Seit den Pilotphasen ab 2017 sollen nun alle rund 900 Dienststellen mit dem Einsatzmittel ausgestattet werden. Das BMI beschaffte dafür bisher 3.300 von geplanten 4.000 Kameras und schulte 32.000 Polizistinnen und Polizisten.

Mit der Novellierung des § 13a SPG wurde mit Anfang des Jahres 2016 die gesetzliche Grundlage für den offenen Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten zum Zweck der Dokumentation von Amtshandlungen geschaffen, bei denen die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes Befehls- und Zwangsgewalt ausüben.²

Dabei sollte einerseits den schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen von Betroffenen und der Wahrung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und andererseits dem Interesse des Staates an der Strafverfolgung sowie der Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Amtshandlungen Rechnung getragen werden.³

Der EBM-Beirat begrüßt die flächendeckende Verwendung dieses Einsatzmittels, das ein objektives und neutrales Beweismittel für Rechtsschutzverfahren erzeugen und bei der Deeskalation von Amtshandlungen dienlich sein kann. Für die EBM mit ihrem Auftrag, Misshandlungsvorwürfe wirkungsvoll aufzuklären, stellen Videobeweise oftmals die einzige Möglichkeit dar, herauszufinden, was tatsächlich vorgefallen ist. Daher erachtet der EBM-Beirat die Anwendung von BWC als entscheidenden Baustein zur effizienten, effektiven und wirtschaftlich Auftragserfüllung durch die EBM.

Bei der konkreten Regelung des Einsatzes von BWC ist das Menschenrecht auf Achtung des Privatlebens (Art 8 EMRK) mit dem Recht auf ein faires Verfahren (Art 6 EMRK) und den staatlichen Schutzpflichten der Misshandlungsprävention und Aufklärung (Art 3 EMRK) in Einklang zu bringen. Dem Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung kommt hierbei besondere Bedeutung zu, da es auch im Notstandsfalle nicht suspendiert werden kann und im Gegensatz zu anderen Grundrechten absolut gilt.

Die Republik Österreich muss als Rechtsstaat grundsätzlich alle Straftaten verfolgen, gerade auch die von Polizist:innen. Art 3 EMRK legt dem Staat Schutzpflichten auf, insbesondere zur organisatorischen und verfahrensrechtlichen Sicherung des Misshandlungsverbotes. Daher bestehen besondere Pflichten zur Verhütung und Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen.⁴ Staaten sind verpflichtet, geeignete gesetzliche Maßnahmen umzusetzen, um den Einzelnen vor Misshandlungen zu schützen.⁵ Dazu gehört die Einrichtung eines Mechanismus der wirksamen Untersuchung von Vorwürfen, der geeignet ist zu ermitteln, ob die eingesetzte Gewalt unter den gegebenen Umständen notwendig war oder nicht.⁶ Behörden müssen dabei ernsthaft bestrebt sein, herauszufinden, was tatsächlich vorgefallen ist und dürfen sich nicht voreilig auf mangelhafte Schlussfolgerungen verlassen.⁷ Die Verfolgung muss geeignet sein, zur Identifikation und Bestrafung von verantwortlichen Personen zu führen.⁸ Die erforderlichen Vorkehrungen beschränken sich aber nicht auf gesetzliche Maßnahmen. Staaten sind auch verpflichtet, entsprechende Strafverfolgungsmechanismen („law-enforcement machinery“) zur Prävention, Unterdrückung und Ahndung von Verstößen

2 Vgl BGBl I Nr 5/2016.

3 Erläuterungen zur Regierungsvorlage: ErlRV 763 BlgNR XXV. GP, 12.

4 Svanidze Eric: Effective Investigation of Ill-treatment: Guidelines on European Standards² (2014) <https://rm.coe.int/16806f11a3>.

5 EGMR 08.04.2008, Ali und Ayse Duran gg Türkei, Nr 42942/02, Z 72.

6 EGMR 02.11.2006, Matko gg Slowenien, Nr 43393/98, Z85.

7 EGMR 28.10.1998 Assenov ua gg Bulgarien, Nr 24760/94, Z 103.

8 EGMR 28.07.1999, Selmouni gg Frankreich, Nr 25803/94, Z 79.

einzurichten⁹ und einsatz-organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, etwa dafür Sorge zu tragen, dass behelmte Beamt:innen durch Kennzeichnungen ausreichend identifizierbar sind.¹⁰

Daraus ist abzuleiten, dass das BMI auch organisatorisch zu gewährleisten hat, dass sich die Film- und Tonaufnahmen der BWC als objektives und neutrales Beweismittel eignen, unabhängig davon, gegen wen sich ein (straf-)rechtlicher Verdacht richtet („Waffengleichheit“).

Daraus ist abzuleiten, dass das BMI auch organisatorisch zu gewährleisten hat, dass sich die Film- und Tonaufnahmen der BWC als objektives und neutrales Beweismittel eignen, unabhängig davon, gegen wen sich ein (straf-)rechtlicher Verdacht richtet („Waffengleichheit“).

Folgende Anpassungen erscheinen daher erforderlich:

- *Verpflichtende Dokumentation mittels BWC aller Amtshandlungen mit Befehls- und Zwangsgewalt, Begründungspflicht bei nicht erfolgter Auslösung der Aufnahme.*
Derzeit liegt es ein Stück weit im Ermessen der Beamt:innen, die Aufnahme auszulösen. Die Präventivwirkung sowie die Beweissicherungsfunktion verlangen, dass eine grundsätzliche Auslöseverpflichtung, ohne Ermessen der Betroffenen, bei jedem Einsatz von Befehls- und Zwangsgewalt eingeführt wird. Die Entscheidungskompetenz darüber, eventuell einen Beweis für ein Fehlverhalten zu liefern, kann nicht den einzelnen Beamt:innen zukommen. Zudem sind die Aufnahmen gerade bei falschen Misshandlungsvorwürfen gegen Beamt:innen zentrale Entlastungsbeweise. Da solche Vorwürfe nicht absehbar sind, haben diese Beweismittel immer verfügbar zu sein, was ebenso für eine Aufnahme unabhängig vom Einsatz spricht. Die Regelung sollte außerdem durch eine Begründungspflicht bei nicht erfolgter Auslösung ergänzt werden, um die Bedeutung des objektiven Einsatzes der BWC insgesamt zu unterstreichen.
Aufnahmen von Amtshandlungen, die sich unterhalb der Schwelle der Befehls- und Zwangsgewalt bewegen, könnten ebenfalls zur wirksamen Untersuchung von Misshandlungsvorwürfen erforderlich sein, bedürften aber einer Gesetzesänderung. Der EBM-Beirat vertritt die Auffassung, dass die einfachgesetzliche Ausweitung der verpflichtenden Auslösung auf alle Amtshandlungen unter bestimmten Umständen vertretbar sein könnte.¹¹
- *Vorspeicherungsfunktion (Pre-Recording) zur Einbeziehung des relevanten Sachverhaltes in die Verhältnismäßigkeitsprüfung.*
Ob der Einsatz von Befehls- oder Zwangsgewalt gesetzmäßig und erforderlich ist, ob das eingesetzte Mittel das gelindeste zum Ziel führende darstellt oder ob sich die Anwendung gegen Unbeteiligte richtet, kann nur unter Einbeziehung jener Vorkommnisse beurteilt werden, auf die sich der Einsatz von Befehls- oder Zwangsgewalt gründet. Da sich diese Sachverhalte vor der Beurteilung durch Exekutivbedienstete zutragen, ob Befehls- oder Zwangsgewalt notwendig ist, und

9 EGMR 15.06.2021, Kurt gg Österreich, Nr 62903/15, Z 157.

10 EGMR 09.11.2017, Hentschel u Stark gegen Deutschland, Nr 47274/15, Z 103.

11 Zur Abgrenzung zwischen flächendeckender Überwachung und zielgerichteter Beweissicherung vgl. etwa Stanley, J. (2015): Police Body-Mounted Cameras: With Right Policies in Place, a Win For All, UCLA.

damit vor dem Auslösen stattfinden, eignen sich Aufnahmen ohne Vorspeicherungsfunktion nicht für die objektive Rekonstruktion des Sachverhaltes im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung durch Disziplinarbehörden, Kriminalpolizei oder Justiz – bzw in deren Auftrag durch die EBM. Der EBM-Beirat vermag nicht zu erkennen, inwiefern einige wenige zusätzliche Minuten Pre-Recording in der Abwägung der einschlägigen Rechte schwerer wiegen sollen, als die Verpflichtung, Misshandlungsvorwürfe wirksam zu untersuchen und gibt zu bedenken, dass die derzeitige Regelung eine Verletzung der positiven Schutzpflichten darstellen könnte, die sich aus Art 3 EMRK ergeben.

- *Ein Auslöserrecht der Aufnahme durch Betroffene*

Es liegt im Interesse und der Verantwortung des Staates, dass vermeintliche Misshandlungen anhand objektiver Beweise untersucht und aufgeklärt werden können. Von Amtshandlungen betroffene Personen sollen daher das Recht haben, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die Auslösung einer Aufnahme zu verlangen. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die BWC nicht einseitig dem oder der Exekutivbediensteten dienen, sondern insbesondere auch der Strafverfolgung und der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Amtshandlungen. Personen, in deren Recht auf Achtung des Privatlebens durch die BWC eingegriffen wird, können auch über mögliche Vorteile verfügen. Das ist insbesondere der Fall, wenn die Aufnahmen als Beweismittel für mögliche Straftaten und der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Amtshandlungen dienen.

- *Erfassen der gesamten Situation*

Die Kamera sollte nur in Ausnahmefällen von der/dem Beamt:in getragen werden, welche die Amtshandlung führt, da ihr Verhalten maßgeblich für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit im Rechtsschutzverfahren sein kann. Daher ist Sorge zu tragen, dass involvierte Beamt:innen möglichst vom Bildausschnitt erfasst sind. Steht nur eine Kamera zur Verfügung, so erscheint die Position jener Beamt:in am geeignetsten, welche die Amtshandlung sichert. Führen mehrere Beamt:innen eine Kamera mit, sollten alle eingesetzt werden.

Der OGH hat inzwischen zum Filmen eines Polizeibeamten (durch einen Zivilisten) bei einer Amtshandlung entschieden, dass die Staatsgewalt bei einem hoheitlichen Einsatz mit Zwangsgewalt akzeptieren muss, dass diese Vorgänge festgehalten werden, zumal dadurch auch ein gewisser präventiver Effekt gegen allfällige rechtswidrige Übergriffe erreicht wird.¹² Beim Filmen der Amtshandlung sei das Mitfilmen der einschreitenden unvermeidlich; der Zweck des Filmens könne nicht erreicht werden, wenn die Beamt:innen nicht im Bild seien. Der EBM-Beirat ist davon überzeugt, dass Exekutivbedienstete an einer raschen und objektiven Aufklärung von Misshandlungsvorwürfen interessiert sind.

Weiters kann bei der Berücksichtigung aller relevanten Umstände ein subjektives Interesse von Betroffenen einer Amtshandlung mit Befehls- und Zwangsgewalt an einer Dokumentation nicht von vorneherein ausgeschlossen werden, sofern Speicherung und Verwendung hohen datenschutzrechtlichen Standards entsprechen. Vielmehr zeigt die Erfahrung, dass vielfach von einer Beschwerde über eine behauptete Misshandlung abgesehen wird, da keine objektiven Beweise verfügbar sind.

12 Entscheidungstext OGH 27.06.2019 6 Ob 6/19d.

II. Empfehlung Nr 2: Regelung des Einsatzes von BWC

- A) Der EBM-Beirat empfiehlt, beim Einsatz von Body Worn Cameras (BWC) den positiven Schutzpflichten, die sich aus Art 3 EMRK ergeben, ausreichend Augenmerk zu schenken.

- B) In diesem Sinne soll die verpflichtende Auslösung bei Amtshandlungen mit Befehls- und Zwangsgewalt, die Umsetzung einer Vorspeicherungsfunktion (Pre-Recording) von mehreren Minuten, das Recht auf Auslösung der Aufnahme durch Betroffene sowie die Dokumentation mit dem geeignetsten Bildausschnitt gewährleistet sein.

- C) Es wird angeregt, den EBM-Beirat in die Erörterungen der Neuregelung miteinzubeziehen. Jedenfalls wird darum ersucht, dem EBM-Beirat eine Rückmeldung zu dieser Empfehlung zu geben.

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
BMI II - Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit
BMI II/BPD - Bundespolizeidirektion
BMI III – Sektion Recht des Bundesministeriums für Inneres
Direktor des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) Leiter der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM)

EMPFEHLUNG Nr 3 samt Zwischenbericht des EBM-Beirats (21. Oktober 2025)

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 3: Ermittlung bei Verdacht auf Art 3 EMRK-Verletzungen
gemäß § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G**

Wien, 21. Oktober 2025

Sehr geehrter Herr Bundesminister für Inneres!

Der EBM-Beirat hat am 19. Oktober 2025 beschlossen, Ihnen folgenden 4. Zwischenbericht über seine Tätigkeit und Überlegungen im Rahmen der ihm aufgetragenen begleitenden strukturellen Kontrolle der Tätigkeit der EBM unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Grund- und Menschenrechte (§ 9a Abs 1 BAK-G) sowie dazu seine Empfehlung Nr 3 zu übermitteln (§§ 9a Abs 2, 9d Abs 2 BAK-G).

Zwischenbericht (§ 9a Abs 2 BAK-G)

Entgegen der gesetzlichen Bestimmung des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G und der völkerrechtlichen Verpflichtungen gemäß Art 3 EMRK können von der EBM, als der speziell dafür eingerichteten Stelle, Misshandlungsvorwürfe aktuell offenbar in vielen Fällen nicht wirksam zu Ende ermittelt werden.

Auf Grundlage dieser Verpflichtungen ist zur Behandlung der in Frage stehenden Misshandlungsvorwürfe das Disziplinarrecht alleine nicht geeignet.

- 1) Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die in Verfassungsrang steht, verbietet Folter sowie unmenschliche oder erniedrigende Strafen oder Behandlungen. Staaten sind zur wirksamen Aufklärung von Verdachtsfällen verpflichtet. Diese Verpflichtung zur Untersuchung von Misshandlungsvorfällen im Sinn des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G umfasst daher

konsequenterweise nicht nur strafrechtlich relevante Sachverhalte, sondern ebenso unter der Strafrechtsschwelle liegende unmenschliche und erniedrigende Behandlungen.

Der materiell-rechtliche Anwendungsbereich des Artikels 3 EMRK ist weiter gefasst als die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB). Auch wenn die Staatsanwaltschaft von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens absieht oder dieses einstellt, bleibt die Verpflichtung zur Untersuchung einer etwaigen unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung bestehen. Die Republik Österreich hat aus Artikel 3 EMRK und der diesbezüglich maßgeblichen Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte die völkerrechtliche Verpflichtung, sicherzustellen, dass die für solche Ermittlungen spezialisierte Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM) die Möglichkeit hat, alle relevanten Vorwürfe zu untersuchen, selbst wenn eine strafrechtliche Verfolgung nicht eingeleitet oder eine solche eingestellt wurde. Dies ergibt sich insbesondere aus Artikel 3 EMRK, der auf Basis der für den Inhalt des Artikel 3 EMRK maßgeblichen Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte eine effektive behördliche Untersuchung von Misshandlungsvorfällen verlangt, unabhängig davon, ob eine strafrechtliche Verurteilung möglich ist. Der Gesetzgeber selbst bekennt sich in § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G auch zu Ermittlungen unterhalb der Strafrechtsschwelle und somit zur Verfolgung aller Misshandlungsvorfälle gemäß den völkerrechtlichen Verpflichtungen.

2) Das Problem in der Praxis:

Von der Staatsanwaltschaft eingestellte bzw. nicht weiter verfolgte Verfahren kommen aktuell nicht wieder zurück in die Ermittlungs-Zuständigkeit der EBM, sondern werden stattdessen umgehend an die jeweiligen Dienstvorgesetzten bzw. an die Dienstbehörde zur Einleitung und Ergreifung etwaiger disziplinarer Maßnahmen weitergeleitet. Diese Stelle ist aber nach den (nationalen und internationalen) rechtlichen Vorgaben keine geeignete Stelle zur inhaltlichen Untersuchung und Ermittlung von Misshandlungsvorfällen. Diese Praxis entspricht auch nicht den Vorgaben des § 4 Abs 5 Z 3 iVm § 4a Abs 3, 4 und 6 BAK-G.

a. Solche Untersuchungen bzw. Ermittlungen müssen unabhängig und unparteilich, gründlich, unverzüglich, kompetent sowie unter Beteiligung der Opfer und öffentlicher Kontrolle erfolgen, was durch ein disziplinarrechtliches Verfahren nicht gewährleistet ist. Dazu wurde vielmehr die EBM eigens als besondere, multiprofessionell tätige Stelle für objektive und transparente Ermittlungen eingerichtet.

Der EBM-Beirat erkennt hier eine Lücke, da Fälle, die zwar keine strafrechtliche Relevanz haben, aber dennoch eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Artikel 3 EMRK und des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G darstellen können, nicht wirksam von der EBM untersucht werden könnten.

Aus § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G sowie den entsprechenden Erläuterungen ergibt sich klar der Wille des Gesetzgebers, dass die EBM auch hier die Ermittlungen zur Gänze durchführen und diese Ergebnisse dann den Dienstvorgesetzten übermitteln soll. Ferner gelten im Zusammenhang mit Misshandlungsvorfällen nach § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G, die kein kriminalpolizeiliches Ermittlungsverfahren auslösen, gemäß § 4a BAK-G die Regelungen nach §§ 94, 109 und

114 BDG 1979 mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Strafverfahrens nach der StPO das Ermittlungsverfahren durch die Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe tritt (vgl. insbesondere § 4a Abs 3 BAK-G). Die EBM hat dem Dienstvorgesetzten sowohl über die Einleitung als auch, nach Abschluss der Ermittlungen, über die Ergebnisse der Ermittlungen zu berichten.

Weiters hat der Dienstvorgesetzte nach Einleitung der Ermittlungen der EBM bzw. auch nach abschließender Berichterstattung der EBM ihm zur Kenntnis gelangte „neue sachverhaltsrelevante“ Tatsachen der EBM mitzuteilen (vgl. den klaren Wortlaut des § 4a Abs 5 BAK-G). Diese Regelungen machen nur Sinn, wenn die EBM die Ermittlungen zur Gänze bis zur Berichterstattung durchführt und die Ermittlungen nach Mitteilung neuer sachverhaltsrelevanter Tatsachen durch den Dienstvorgesetzten diesbezüglich wieder aufnimmt und dann dazu dem Dienstvorgesetzten bzw. der Dienstbehörde Bericht erstattet. Auch die besondere Verpflichtung der EBM, die Dienstbehörde über Tatsachen, die für die Beurteilung einer vorläufigen Suspendierung (§ 112 BDG) oder einer Dienstfreistellung nach VBG von Relevanz sein können (§ 4a Abs 4 BAK-G), weist in die Richtung, dass in diesem Verfahrensstadium die Ermittlungszuständigkeit dazu allein bei der EBM liegt. Zudem normiert das BAK-G auch nicht ausdrücklich, dass in Fällen des strafverfahrensrechtlichen Absehens von der Einleitung oder der Einstellung durch die Staatsanwaltschaft der Fall nicht an die (anstelle des Dienstvorgesetzten tätigen) EBM zurückzureichen ist.

Sollten die Ermittlungen nicht zur Gänze von der EBM geführt werden, stünde dies nicht nur in einem Spannungsverhältnis zum BAK-G, sondern auch im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben, die der Schaffung und Tätigkeit der EBM zu Grunde liegen. Danach muss eine wirksame Untersuchung (wie erwähnt) unabhängig und unparteilich, gründlich, unverzüglich, kompetent sowie unter Beteiligung der Opfer und öffentlicher Kontrolle erfolgen.

b. Eine vergleichbare Problemlage zeigt sich bei der Behandlung von Richtlinienbeschwerden gemäß § 89 Sicherheitspolizeigesetz (SPG): Die Beschwerden wegen des zugrunde liegenden Verhaltens sind von der Landespolizeidirektion an die EBM weiterzugeben, weil dieses Verhalten in der Regel eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne der Artikel 3 EMRK und § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G unterhalb der Strafrechtsschwelle darstellt und daher in die genannte Lücke fällt.

c. Wird das BAK-G anders verstanden, müsste im Lichte des Vorgesagten gesetzlich die umfassende Ermittlungszuständigkeit der EBM klargestellt werden.

- 3) Lücke im Verfahrensrecht für Fälle nach Artikel 3 EMRK ohne strafrechtliche Relevanz
Neben dem zuvor aufgezeigten praktischen Problem bestehen auch verfahrensrechtliche Lücken. Entgegen der gesetzlichen Bestimmung des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G und der verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 3 EMRK ermöglichen es die derzeitigen Verfahrensregelungen der EBM jedenfalls nicht, jene Fälle, die zwar keine strafrechtliche Relevanz haben, aber dennoch eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung

im Sinne von Artikel 3 EMRK und des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G darstellen können, wirksam zu untersuchen.

§ 4a Abs 3 BAK-G ordnet derzeit an, dass die EBM für solche Fälle „die für die Führung des Ermittlungsverfahrens – mit Ausnahme des Rechts auf Akteneinsicht – sowie die für die Beweiserhebung maßgeblichen Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991 (AVG)..., § 53 Abs 2 und 4 SPG sinngemäß und das Zustellgesetz (ZustG)... anzuwenden“ hat.

Zum einen sind diese Bestimmungen für die Erfordernisse der EBM schon deshalb ungeeignet, weil sie keine Möglichkeit zur Sicherstellung bzw. (zwangsweisen) Beweissicherung vorsehen, wie sie die StPO für unter Artikel 3 EMRK fallende strafrechtsrelevanten Fälle typischerweise bietet.

Zum anderen bedeutet der Ausschluss des Rechts auf Akteneinsicht (das in Fällen nach der StPO besteht) einen nicht notwendigen Eingriff in die Verteidigungsmöglichkeiten von Bediensteten, der im Interesse wirksamer Ermittlungen weder systemkonform noch sachgerecht erscheint.

4) Zum Disziplinarrecht

Das Disziplinarrecht leistet zweifellos einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung des Vertrauens der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben und dient der Verfolgung von Dienstpflichtverletzungen. Das Disziplinarverfahren genügt aber – wie dargestellt – insgesamt nicht den verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben, um Misshandlungsvorwürfe im Sinn des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G zu verfolgen. Solche Untersuchungen bzw. Ermittlungen müssen unabhängig und unparteilich, gründlich, unverzüglich, kompetent sowie unter Beteiligung der Opfer und öffentlicher Kontrolle erfolgen. Gerade Letzteres wird durch ein disziplinarrechtliches Verfahren nicht gewährleistet. Misshandlungsvorwürfe im Sinn der § 4 Abs 5 Z 1 Und Z 2 BAK-G werden nach der bestehenden Gesetzeslage vor allem durch eine strafrechtliche Verfolgung abgedeckt, eine Verfolgung im Disziplinarbereich kommt lediglich zusätzlich für einen (über einen dazu tretenden) „disziplinären Überhang“ in Betracht (vgl. näher § 95 BDG 1979).

Eine geeignete primäre Verfolgungsschiene fehlt aber für Misshandlungsvorwürfe im Sinn des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G. Das BAK-G sieht derzeit eine Verfolgung von solchen Misshandlungsvorfällen lediglich auf der Schiene des auf Basis der verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben nicht geeigneten Disziplinarrechts vor.

Es bedarf daher neuer gesetzlicher Regelungen zur Schaffung einer primären rechtlichen Verfolgungsschiene für Misshandlungsvorwürfe im Sinn des § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G. Dort wird auch auf das Doppelverfolgungsverbot im Sinn des Artikels 4 des Protokolls Nr. 7 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art 4 7. ZPMRK) Bedacht zu nehmen sein.

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

Empfehlung Nr 3: Umgang mit Verdachtsfällen gemäß § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G

Folgende Empfehlung des unabhängigen EBM-Beirates wird an den Bundesminister für Inneres gerichtet:

A) Alle Misshandlungsvorwürfe müssen von einer geeigneten Stelle unabhängig, gründlich, rasch, kompetent, unter Einbeziehung der Betroffenen und mit einem ausreichenden Maß an öffentlicher Kontrolle untersucht werden. Dies gilt auch für jene Misshandlungsvorwürfe, die unterhalb der Strafrechtsschwelle liegen (vgl Artikel 3 EMRK, § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G, § 4a Abs 3 bis 6 BAK-G). Ausgehend davon wird der Bundesminister für Inneres ersucht, diesen rechtlich vorgegebenen Standard für die Untersuchung und Ermittlung von Misshandlungsvorfällen insbesondere durch die Beachtung der im Folgenden genannten Empfehlungspunkte sicherzustellen.

B) Solche Ermittlungen sollen, unabhängig vom strafverfahrensrechtlichen Absehen von der Einleitung oder der Einstellung durch die Staatsanwaltschaft, von der speziell dazu eingerichteten Ermittlungs- und Beschwerdestelle (EBM) zur Gänze weitergeführt werden, sofern ein Verdacht einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung besteht, unabhängig von einer Verständigung der Dienstvorgesetzten oder der Dienstbehörde.

C) Damit soll auch in Fällen, die kein strafrechtlich relevantes Misshandlungsverhalten betreffen, die Weiterermittlung von Misshandlungsvorfällen gemäß § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G durch die EMB sichergestellt werden. Vergleichbares gilt für die Behandlung von Richtlinienbeschwerden nach § 89 SPG, die von einer Landespolizeidirektion an die EBM inhaltlich weitergeleitet werden. Gegebenenfalls sind legistische Klarstellungen notwendig.

D) Das der EBM für solche Verfahren außerhalb des gerichtlichen Strafrechts zur Verfügung stehende Verfahrensrecht erweist sich als ungenügend und muss reformiert werden. Dazu erscheinen legistische Maßnahmen erforderlich.

E) Für die Verfolgung von Misshandlungsvorfällen gemäß § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G ist die gesetzliche Schaffung einer primären rechtlichen Schiene erforderlich.

Das Disziplinarrecht kann nur auf einen dazu tretenden „disziplinen Überhang“ bezogen sein.

F) Der Unabhängige EBM-Beirat ersucht den Bundesminister für Inneres um Mitteilung, welche Maßnahmen zur Sicherstellung der Weiterermittlung durch die EBM in Fällen von Misshandlungsvorwürden gemäß § 4 Abs 5 Z 3 BAK-G geplant und ergriffen werden.

G) Außerdem ersucht der Unabhängige EBM-Beirat um Einbindung in die Erarbeitung und Vorbereitung der erforderlichen legislativen Maßnahmen.

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

Sektion III (Recht) des Bundesministerium für Inneres

Direktor des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) Leiter der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM)

Sektionschefin des BMJ

Akteneinsicht:

Zu den Schreiben der Staatsanwaltschaft Graz vom 25. September 2025, Zl. 203 Jv 22/25f, und der Staatsanwaltschaft Wien vom 29. September 2025, Zl. 037 901 Jv 1851/25z, wird zum Einblick in Unterlagen und Aufzeichnungen im Sinn des § 9a Abs. 3 BAK-G folgendes festgehalten:

A. Einschlägige Rechtsgrundlagen für die Einrichtung „Unabhängiger EBM-Beirat“

A.1. Der unabhängige Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (EBM-Beirat) ist nach dem BAK-G beim Bundesministerium für Inneres eingerichtet (vgl §§ 9a ff BAK-G). „Durch die Etablierung des Beirats wird ein besonderer Fokus auf den Schutz der rechtsstaatlich-demokratischen Grundordnung gelegt“ (vgl EBRV 2089 Blg NR XXVII. GP, 8).

Zur rechtsstaatlich-demokratischen Grundordnung zählt der Gesetzgeber die Wahrung der Grund- und Menschenrechte. Aufgaben und organisatorische Konstruktion der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe (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 EBM-Beirat ist unabhängig und weisungsfrei (Art 20 Abs. 2 B-VG) nach dem Vorbild des Rechtsschutzbeauftragten nach dem SPG und der Unabhängigen Kontrollkommission Verfassungsschutz (vgl § 9c Abs. 1 BAK-G, EBRV 2089 Blg NR XXVII. GP, 8 ff). Er besteht aus acht Mitgliedern (Ersatzmitgliedern), die auf Grund gesetzlich vorgesehener Vorschlagsrechte von öffentlich-rechtlicher und zivilgesellschaftlicher Einrichtungen vom Bundesminister für Inneres für die Dauer von sieben Jahren bestellt werden und ist durch eine „plurale und diverse“ Zusammensetzung gekennzeichnet (vgl näher § 9a Abs 5 BAK-G).

Unter anderem unterliegen die Beiratsmitglieder „der Pflicht zur Geheimhaltung im Sinne des § 46 BDG 1979 sowie den sonstigen Geheimhaltungspflichten, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Tätigkeit der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe zur Anwendung kommen“ (vgl § 9c Abs 1 BAK-G sowie EBRV 2089 Blg NR XXVII. GP, 9 f).

Vor Beginn der Tätigkeit hat sich jedes Beiratsmitglied einer Sicherheitsüberprüfung zumindest für den Zugang zu vertraulicher Information gemäß § 55 Abs 3 Z 1 SPG zu unterziehen. Die Sicherheitsüberprüfung ist alle drei Jahre zu wiederholen. Bei Vorliegen von Anhaltspunkten, wonach ein Beiratsmitglied nicht mehr vertrauenswürdig sein könnte, ist die Sicherheitsüberprüfung vor Ablauf dieser Frist zu wiederholen. (vgl § 9 Abs 9 BAK-G)

A.2.1 Der unabhängige EBM-Beirat ist nach § 9a Abs 1 erster Satz BAK-G „zum Zweck der Sicherstellung der gesetzmäßigen Aufgabenerfüllung der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe“ eingerichtet. Ihm obliegt „unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Grund- und Menschenrechte die begleitende strukturelle Kontrolle der Tätigkeit der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe“ (vgl § 9a Abs 1 BAK-G zweiter Satz BAK-G).

A.2.2. Zur „Erfüllung der Aufgaben des Beirates“ (vgl § 9c BAK-G) sieht das BAK-G ausdrücklich die Zuständigkeit des EBM-Beirats zur Einsicht in „Unterlagen und Aufzeichnungen“ vor (vgl § 9c Abs 3 BAK-G).

Der Gesetzgeber geht damit davon aus, dass die strukturelle Kontrolle des Beirats nur unter Wahrnehmung dieser Einsichtsmöglichkeit wahrgenommen werden kann. Andernfalls hätte er darauf verzichtet, diese Einsichtsmöglichkeit zu normieren.

A.2.3. Zu diesem Zweck hat die Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe dem Beirat jederzeit Einblick in alle erforderlichen Unterlagen und Aufzeichnungen zu gewähren und kann eine gesetzliche Pflicht zur Geheimhaltung grundsätzlich nicht geltend machen. Davon „ausgenommen sind Auskünfte und Unterlagen über die Identität von Personen oder über Quellen sowie Abschriften (Ablichtungen), wenn das Bekanntwerden der jeweiligen Information die nationale Sicherheit oder die Sicherheit von Menschen gefährden würde“, wobei (unter Hinweis auf die Verfassungsrechtslage) an den Begriff der „nationalen Sicherheit“ „ein besonders hoher Maßstab anzulegen“ ist (vgl zum Ganzen EBRV 2089 Blg NR XXVII. GP, 10; vgl § 9c Abs 3 BAK-G). Die Übermittlung personenbezogener Daten ist zulässig, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben des Beirats unbedingt erforderlich ist (§ 9c Abs 3 BAK-G).

Mit diesen Regelungen insgesamt unterstreicht der Gesetzgeber klar, dass der Wahrnehmung der Einsichtsmöglichkeit seitens des EBM-Beirats eine grundlegende Bedeutung für die Erfüllung seiner Aufgaben zukommt. Dazu hebt der Gesetzgeber (wie erwähnt) auch die besondere Bedeutung des EBM-Beirats zum Schutz der rechtsstaatlich-demokratischen Grundordnung hervor (vgl EBRV 2089 Blg NR XXVII. GP, 8).

Damit kann insgesamt ein hohes öffentliches Interesse an den Einsichtnahmen durch den EBM-Beirat geortet werden.

A.2.4. Für Daten in Unterlagen und Aufzeichnungen, die aufgrund der StPO ermittelt wurden, hat die EBM vor Einsichtnahme des EBM-Beirats die Staatsanwaltschaft oder das Gericht zu befassen, was der Durchführung der Interessenabwägung der gemäß § 76 Abs 4 StPO durch die Staatsanwaltschaft bzw durch das Gericht dient. Mit deren Zustimmung ist eine Übermittlung solcher Daten an den EBM-Beirat zulässig (vgl § 9c Abs 3 BAK-G und EBRV 2089 Blg NR XXVII. GP, 10).

Diese Zustimmungszuständigkeit steht gesetzessystematisch in § 9c Abs 3 BAK-G, aus dem sich (wie erwähnt) ein hohes öffentliches Interesse an der Wahrnehmung der Einsichtsmöglichkeit durch den EBM-Beirat ergibt. Dieses hohe öffentliche Interesse ist auch für eine Interessenabwägung gemäß § 76 Abs 4 StPO relevant.

A.2.5. § 9c Abs 6 BAK-G ermächtigt den EBM-Beirat ausdrücklich, „personenbezogene Daten, einschließlich solcher über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten gemäß Art 10 der Verordnung (EU) Nr 679/2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl L 119 vom 04.05.2016 S 1 sowie besondere Kategorien personenbezogener Daten (Art 9 Abs 1 Datenschutz-Grundverordnung) von Personen, deren Daten im Rahmen des Verfahrens zur begleitenden strukturellen Kontrolle der Tätigkeit der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe benötigt werden, zu verarbeiten, sowie an die Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe, die Staatsanwaltschaften und Gerichte zu übermitteln, sofern die jeweiligen Daten zur Erfüllung von gesetzlich übertragenen Aufgaben erforderlich sind. Besondere Kategorien personenbezogener Daten sowie Daten gemäß Art 10 Datenschutz-Grundverordnung dürfen nur im unbedingt erforderlichen Ausmaß und schriftlich dokumentiert verarbeitet und übermittelt werden.“

Mit dieser besonderen gesetzlichen Grundlage hat der Gesetzgeber klargestellt, dass die Einsichtsmöglichkeit seitens des EBM-Beirats auch personenbezogene Daten einschließlich solcher über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten umfasst.

Für die Durchführung von Verhältnismäßigkeitsprüfungen, wie sie in § 9c Abs 6 angesprochen werden, zur Ermittlung des „unbedingt erforderlichen Ausmaßes“ der Daten-Ermittlung und Daten-Übermittlung in diesem Zusammenhang ist auch das schon angesprochene hohe Interesse an der Wahrnehmung der Einsichtsmöglichkeit durch den unabhängigen EBM-Beirat bedeutsam.

Angesichts der ihm vom Gesetzgeber zugemessenen unabhängigen Rolle zum Schutz der rechtsstaatlich-demokratischen Grundordnung kommt dabei seiner aufgabenbezogenen Ausmaßbestimmung aus seiner Kontrollperspektive besonderes Gewicht zu.

A.2.6. Für dem EBM-Beirat nach dem BAK-G übermittelte Daten besteht gemäß § 9c Abs 7 BAK-G eine Löschungsverpflichtung. Weiters wird in den Gesetzesmaterialien darauf hingewiesen, dass mangels ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage eine Weiterverarbeitung der Daten (wie zB Übermittlungen) nicht zulässig ist, wobei im Übrigen die DSGVO und das DSG anzuwenden sind (EBRV 2089 Blg NR XXVII. GP, 10).

B. Zu Zweck und Umfang der Einsicht in Unterlagen und Aufzeichnungen durch den EBM-Beirat

B.1. Der EBM-Beirat dient (wie erwähnt) dem Zweck der Sicherstellung der gesetzmäßigen Aufgabenerfüllung der EBM (§ 9a Abs 1 erster Satz BAK-G).

Ihm ist „unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Grund- und Menschenrechte die begleitende strukturelle Kontrolle der Tätigkeit der Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe“ aufgetragen (§ 9a Abs 1 zweiter Satz BAK-G).

In § 9a Abs 1 zweiter Satz BAK-G wird diese strukturelle Kontrolle im Wege einer demonstrativen Aufzählung dahin aufgeschlüsselt, dass damit insbesondere die „Erkennung des organisatorischen Optimierungsbedarfs“ und „die diesbezügliche Beratung“ hinsichtlich der EBM erfasst sind. Klargestellt wird dort auch, dass „Angelegenheiten und Ermittlungen, die der Kontrolle durch die Staatsanwaltschaften oder die Gerichte oder dem besonderen Rechtsschutz durch die Rechtsschutzkommission (§§ 8 und 9) oder einer sonstigen Rechtsschutzeinrichtung unterliegen, ... davon nicht erfasst“ sind (so bleiben etwa die Zuständigkeiten der Volksanwaltschaft unberührt, vgl EBRV 2089 Blg NR XXVII. GP, 8).

Der Gesetzgeber erläutert die strukturelle Kontrolle (EBRV 2089 Blg NR XXVII. GP, 8) weiters näher dahin, dass diese „die strategische Prüfung der ausreichenden Ausstattung und des wirtschaftlichen Einsatzes von Personal- und Sachressourcen, der laufenden Ausbildung der eingesetzten Bediensteten, der eingerichteten Instrumente zur Qualitätssicherung, der fortlaufenden Organisations- und Personalentwicklung und der grundlegenden Ablauf- und Kommunikationsprozesse“ erfasst.

Nicht umfasst von den Aufgaben des EBM-Beirats ist etwa die Aufklärung von Vorwürfen gegen die Tätigkeit der EBM im Sinn des § 9 Abs 1 BAK-G, die ausschließlich der Rechtsschutzkommission zukommt (vgl §§ 8 f BAK-G). Der EBM-Beirat erfüllt auch weder Aufgaben der Sicherheits- oder Kriminalpolizei noch ist er Dienst- oder Disziplinarbehörde (§ 9c Abs 4 BAK-G).

B.2. In seinem Jahresbericht 2024 hat der EBM-Beirat dazu festgehalten, dass er das Bundesministerium für Inneres (insbesondere die EBM) dabei unterstützt, die Untersuchung von Misshandlungsvorfällen zu organisieren und umzusetzen, wobei deren Optimierung fokussiert wird (vgl dazu und zum Folgenden insbesondere den Jahresbericht 2024 des EBM-Beirats, veröffentlicht unter Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorfälle (EBM-Beirat) auf der Homepage des Bundesministeriums für Inneres, va 10 f und 14 ff). Das muss in Übereinstimmung mit grund- und menschenrechtlichen Standards geschehen (vgl insbesondere Art 2 und 3 EMRK). Im Zentrum steht die Verpflichtung Österreichs, alle plausiblen Misshandlungsvorfälle wirksam – also rasch, gründlich, unabhängig, kompetent und unter angemessener Einbeziehung der Opfer – zu untersuchen. Der EBM-Beirat ist dabei für die Beurteilung struktureller Aspekte wie Abläufe, Personalausstattung oder Ausbildung zuständig. Er kontrolliert nicht die rechtmäßige Behandlung von einzelnen Vorwürfen, sondern eruiert Verbesserungsmöglichkeiten. Dazu 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 Misshandlungsvorfällen bilden die EBM und der EBM-Beirat eine funktionale Einheit.

B.3. Ausgehend von dieser dem EBM-Beirat übertragenen Aufgabenstellung hat schon der Gesetzgeber festgelegt, dass die strukturelle Kontrolle des Beirats nur unter Wahrnehmung dieser Einsichtsmöglichkeit

wahrgenommen werden kann (§ 9c Abs 3 BAK-G) und davon auch personenbezogene Daten (einschließlich solcher über strafgerichtliche Verurteilungen und Straftaten gemäß Art 10 DSGVO) erfasst werden (§ 9c Abs 6 BAK-G).

Daten bzw Erkenntnisse aus dieser Einsichtsmöglichkeit sind die Voraussetzung für die Gewinnung der erforderlichen eigenständigen Kenntnisse über die Arbeitsweise der EBM und die Abläufe von EBM-Ermittlungen, was für seine strukturelle Kontrollaufgabe, insbesondere für eine strukturelle Wirksamkeitsbeurteilung der Tätigkeit der EBM, unabdingbar ist. Im Sinne des BAK-G geht es dabei gerade auch um die strategische Prüfung der ausreichenden Ausstattung und des wirtschaftlichen Einsatzes von Personal- und Sachressourcen, der laufenden Ausbildung der eingesetzten Bediensteten, der eingerichteten Instrumente zur Qualitätssicherung, der fortlaufenden Organisations- und Personalentwicklung und der grundlegenden Ablauf- und Kommunikationsprozesse im Kontext der EBM-Tätigkeit (vgl oben Punkt B.1.). Da keine andere Form der Sachverhaltserhebung auch nur annähernd diese erforderliche Erkenntnismöglichkeit erbringt, wurde sie dem EBM-Beirat von der Gesetzgebung eingeräumt. Nur diese Akteneinsicht erlaubt die unmittelbare Einsicht in die Arbeitsweise und -prozesse der EBM.

Da die Unterlagen der EBM über ihre Tätigkeit unmittelbar mit der Tätigkeit der Staatsanwaltschaften verknüpft und daher nur anhand der staatsanwaltschaftlichen Unterlagen (Ermittlungsakte) zur Gänze nachvollziehbar sein werden, sind auch die Unterlagen der Staatsanwaltschaften über deren Ermittlungstätigkeit für die Aufgabe des EBM-Beirats zur strukturellen Kontrolle der EBM grundlegend. Damit ist auch die Einsichtnahme in die staatsanwaltschaftlichen Unterlagen für die dem EBM-Beirat aufgetragene strukturelle Wirksamkeitsbeurteilung von maßgeblicher Bedeutung. Bei der in diesem Zusammenhang erforderlichen Beurteilung nach § 76 Abs 4 StPO fällt das vom Gesetzgeber indizierte hohe öffentliche Interesse an der Einsichtnahme durch den EBM-Beirat ins Gewicht.

Es ist bei der Beurteilung zu beachten, dass das Mandat zur strukturellen Kontrolle der EBM eine prozessuale und eine materielle Dimension enthält. Um wirksame Untersuchungen unterstützen und organisationalen Optimierungsbedarf erkennen zu können, hat sich der EBM-Beirat auch mit dem Gegenstand der EBM-Ermittlungen zu beschäftigen. Ob organisatorische Abläufe wirksame Untersuchungen ermöglichen, lässt sich nur in Bezug auf die konkrete polizeiliche Aufgabenstellung beurteilen. Es ist daher für den Beirat im Rahmen der strukturellen Kontrolle und Beratung wesentlich, spezifische Sachverhalte nachvollziehen und bewerten zu können. Dabei verbindet der EBM-Beirat das multiprofessionelle, von Mitgliedern ihrer Herkunftstätigkeit gewonnene Wissen mit den Sachverhalten, wie sie sich aus den Ermittlungen der EBM ergeben, um Muster zu identifizieren und analytische strukturelle Ableitungen zu treffen. Die Güte seiner strukturellen Beratungs- und Kontrolltätigkeit korrespondiert daher direkt proportional mit der Kenntnis von untersuchten Fällen und der Möglichkeit, diese in Bezug zu anderen Sachverhalten zu setzen und auf diese Weise einordnen und beurteilen zu können.

Bei der Erkennung von relevanten Mustern wird regelmäßig die Berücksichtigung personenbezogener Daten erforderlich sein. Beispielsweise betreffen Hinweise auf Zugehörigkeit zu vulnerablen Personengruppen den höchstpersönlichen Lebensbereich – solche Umstände wahrnehmen und beurteilen zu können, ist aber wesentlich für die strukturelle Kontrolle und Beratung. Ähnliche Bedeutung kann spezifischen Informationen

zu beschuldigten Organen zukommen, wie ihre Zugehörigkeit zu einer Sondereinheit, einer bestimmten Dienststelle oder Alterskohorte. Eine Beschränkung der Einsichtnahme in Unterlagen würde in diesem Sinne die Effektivität der strukturellen Kontrolle im Hinblick auf die Wahrung von Grund- und Menschenrechten mindern. Angesichts der Rolle, welche die EBM und der EBM-Beirat für die Erfüllung von Verpflichtungen spielt, die der Republik Österreich insbesondere aus Art 2 und Art 3 EMRK erwachsen, erscheint ausreichend öffentliches Interesse an der (von Ausnahmetatbeständen abgesehen) uneingeschränkten Einsichtnahme durch den EBM-Beirat gegeben.

Impressum

Medieninhaber, Verleger, Redaktion und Herausgeber:

Unabhängiger Beirat Ermittlungs- und Beschwerdestelle Misshandlungsvorwürfe

Geschäftsstelle des EBM-Beirats

Bundesministerium für Inneres

Herrengasse 7, 1010 Wien

EBM.Beirat@bmi.gv.at

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

Druck: Digitalprintcenter des BMI

Herausgegeben:

Wien, April 2026

Copyright und Haftung:

Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig. Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung des Unabhängigen EBM-Beirats, des Bundesministeriums und der Autorin / des Autors ausgeschlossen ist. Rechtausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorin / des Autors dar und können der Rechtsprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgehen.

