

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).

I. 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 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 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) „disziplinarischen 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:

II. 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 „disziplinären 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