

Abschlussbericht

DER VON JUSTIZMINISTERIN DR. ALMA ZADIĆ, LL.M.
NACH § 8 BMG AM 14. DEZEMBER 2023
EINGESETZTEN UNTERSUCHUNGSKOMMISSION
UNTER DEM VORSITZ VON MARTIN KREUTNER

§ 8 BMG-Untersuchungskommission
WIEN | JULI 2024

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Management Summary.....	7
2. Einleitung.....	13
3. Erhebungsauftrag.....	17
4. Erhebungsmethode.....	19
4.1. Gespräche mit Auskunftspersonen durch Kommissionsmitglieder.....	20
4.2. Die internetbasierte anonyme Meldestelle (BKMS®-System).....	20
4.3. Aktenstudium.....	23
4.4. Interdisziplinärer inhaltlicher Austausch der Kommissionsmitglieder.....	24
4.5. Sonstige Grundlagen.....	25
5. Erhebungsumfang.....	27
6. Zentrale Grundsätze.....	30
6.1. Die Gewaltenteilung – eine <i>conditio sine qua non</i> für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaat.....	30
6.2. Gleichheit vor dem Gesetz als obligatorische Leitlinie oder: über die (Mis)Approbation eines (Un)Wortes.....	32
6.3. Die wichtigsten leitenden Grundsätze des Strafprozesses.....	36
7. Darstellung des staatsanwaltschaftlichen Systems in Österreich.....	38
7.1. Organisation der staatsanwaltschaftlichen Behörden:.....	38
7.2. Art 90a B-VG.....	40
7.3. Staatsanwaltschaftliches Handeln als Akte der Gerichtsbarkeit.....	42
7.4. Demokratische Rückbindung.....	42
7.5. Staatsanwaltschaft und Verfahren vor dem gesetzlichen Richter.....	44
7.6. Der Weisungsrat (früher: Weisenrat).....	45
8. Befundung und Bewertung der Ergebnisse.....	51
8.1. Instrumente der Verfahrenssteuerung.....	54
8.1.1. Handhabung der Fach- und Dienstaufsicht.....	54
8.1.1.1. Prüfung im Einzelnen (Revision).....	56
8.1.2. Die komplexe Dynamik der Weisungs- und Berichtskette.....	58
8.1.2.1. Weisungen allgemein.....	59
8.1.2.2. Weisung im System der Staatsanwaltschaften.....	60
8.1.2.3. Startschuss eines Ermittlungsverfahrens durch Weisung.....	63
8.1.2.4. Fragliche Rechtsnatur einer Weisung.....	65
8.1.2.5. Hypertrophie der Weisungskette.....	66
8.1.3. Die Rolle des Weisungsrates – Qualitätssicherung oder „Feigenblatt“?.....	67
8.1.3.1. Nachträgliche Befassung des Weisungsrates.....	70

8.1.4.	Berichtspflichten nach §§ 8, 8a StAG	71
8.1.4.1.	Vorhabensberichtspflicht der Staatsanwaltschaften	71
8.1.4.2.	Vorhabensberichtspflicht der Oberstaatsanwaltschaften	73
8.1.4.3.	Berichtsaufträge im Einzelfall.....	74
8.1.4.4.	Gruppenberichte	75
8.1.4.5.	Berichtspflichten im Untersuchungszeitraum.....	76
8.1.4.6.	Prüfung und Erledigung von Berichten	79
8.1.4.6.1.	Prüfung durch die Oberstaatsanwaltschaft.....	79
8.1.4.6.2.	Prüfung durch das Bundesministerium für Justiz.....	80
8.1.4.6.3.	Ablauf im Bundesministerium für Justiz.....	81
8.1.4.6.4.	Möglichkeit der Anordnung weiterer Ermittlungen durch die Bundesministerin /den Bundesminister	82
8.1.4.7.	Die Effizienz der Weisungskette	83
8.1.4.8.	Auswirkungen des Berichtspflichtenerlasses 2021 idF 2023	83
8.1.5.	Mündliche Erörterung der Sachbehandlung (Dienstbesprechungen)	86
8.1.5.1.	Selbstverständnis einer monokratischen Organisation	90
8.1.5.2.	Beteiligte an den Dienstbesprechungen	91
8.1.5.3.	Setting der Dienstbesprechung	92
8.1.5.4.	Die Scheu der Vorgesetzten vor deutlichen und transparenten Weisungen.....	92
8.1.6.	Zweckgerichteter Einsatz von Berichten und Weisungen.....	94
8.1.6.1.	Empfehlung.....	95
8.1.7.	Absehen von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens nach § 35c StAG	95
8.1.7.1.	Erhebungsergebnisse der Untersuchungskommission	99
8.1.7.2.	Empfehlungen	100
8.1.8.	Die Aufsichtsbeschwerde nach § 37 StAG	100
8.1.8.1.	Ermittlungsergebnisse der Untersuchungskommission.....	101
8.2.	Gilt die StPO im Verfahren im Bundesministerium für Justiz?	103
8.2.1.	Ausgangssituation.....	103
8.2.2.	Geltungsbereich der Strafprozessordnung nach § 1 StPO.....	105
8.2.3.	Verfassungsrechtlicher Kontext	108
8.2.4.	Rechtsfreier Raum?.....	109
8.2.5.	Unklare Rechtslage	110
8.2.6.	Empfehlung	112
8.3.	Verfahrensdauer im Spannungsverhältnis des Beschleunigungsgebots	112
8.3.1.	Erhebungen der Untersuchungskommission	112
8.3.2.	Das Beschleunigungsgebot.....	113

8.3.3.	Rechtsfolgen einer Verletzung des Beschleunigungsgebots	114
8.3.4.	Dauer von Strafverfahren in Österreich und Erhebungsergebnisse	115
8.3.5.	Führung von Fachaufsichtsakten unter mehreren Aktenzahlen.....	119
8.3.6.	Überprüfung der Höchstdauer des Ermittlungsverfahrens nach § 108a StPO: großer Aufwand – geringe Wirkung.....	120
8.3.7.	Formulierung von Rechtsmeinungen und Einflussnahme durch Eingriff durch Bewertung auf der Tatsachenebene	122
8.3.8.	Beeinflussung durch Ressourceneinsatz und Personalsteuerung	124
8.3.8.1.	Empfehlung.....	127
8.3.9.	Beeinflussung und Steuerung über Medienarbeit	127
8.3.9.1.	Erhebungen der Untersuchungskommission	128
8.3.9.2.	Empfehlung.....	133
8.4.	(In)Transparenz und Verantwortungsnebel	133
8.4.1.	Führungsdefizite	133
8.4.1.1.	Empfehlungen	137
8.4.2.	Intransparente Verfahrensprozesse	137
8.4.2.1.	Veraktung von Gesprächen	137
8.4.2.2.	Protokollierung von Dienstbesprechungen.....	141
8.4.3.	Fehlende Fürsorgepflicht des Dienstgebers.....	145
8.5.	Verantwortlichkeiten und Verantwortungsübernahme auf verschiedenen Ebenen.....	147
8.5.1.	Die dienstrechtlichen Verpflichtungen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte	147
8.5.2.	Das Selbstverständnis der österreichischen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte.....	147
8.5.3.	Compliance und Integritätsmanagement.....	149
8.5.3.1.	Internationale und nationale Prüfungen von Korruptionsprävention, Compliance und Integrität.....	149
8.5.3.2.	Compliance Management System der Justiz.....	150
8.5.3.3.	Verantwortungsübernahme auf verschiedenen Ebenen	151
8.6.	Organisationskultur.....	152
8.6.1.	Selbstverständnis und/als geschlossenes System.....	152
8.6.1.1.	Erhebungen der Untersuchungskommission	153
8.6.2.	Rollenverschränkung / funktionelle Inkompatibilitäten	153
8.6.2.1.	Erhebungen der Untersuchungskommission	155
8.6.2.2.	Empfehlungen	158
8.6.3.	Entscheidungen der Peer-Group / Umgang mit der (Anscheins-) Befangenheit.....	159
8.6.3.1.	Erhebungen der Untersuchungskommission	162

8.6.3.2.	Empfehlungen	180
8.6.4.	Nahebeziehungen / Seilschaften und Politische Anbiederung	182
8.6.4.1.	Erhebungen der Untersuchungskommission	183
8.6.4.2.	Empfehlungen	192
8.6.5.	Systemische Mängel bei Stellenbesetzung gefährden das Vertrauen in die Justiz.....	193
8.6.5.1.	Empfehlungen der Kommission	197
8.7.	Strukturelle Mechanismen und politisches Selbstverständnis	197
8.7.1.	Politisches Selbstverständnis und Einflussnahmen	197
8.7.1.1.	Erhebungen der Untersuchungskommission	198
8.7.1.2.	Empfehlungen	202
8.7.2.	Untersuchungsausschüsse.....	202
8.7.2.1.	Erhebungen der Untersuchungskommission	204
8.7.2.2.	Empfehlungen	204
8.7.3.	Wahrnehmung von außen	205
8.7.3.1.	Erhebungen der Untersuchungskommission	206
8.7.3.2.	Empfehlungen	206
8.7.4.	Sachfremde politische Einflussnahme	206
8.7.5.	Die Rolle des Ministerbüros (Kabinetts)	211
8.7.5.1.	Erhebungen der Untersuchungskommission	212
8.7.5.2.	Empfehlungen	213
9.	Bundes- bzw Generalstaatsanwaltschaft	214
9.1.	Ausgangssituation.....	214
9.2.	Erwägungen	216
9.2.1.	„Bundesstaatsanwaltschaft“	217
9.2.1.1.	Mögliche Struktur.....	217
9.2.1.2.	Unabhängigkeit.....	219
9.2.1.3.	Personalkommissionen	219
9.2.1.4.	Funktionsperiode.....	220
9.3.	Zusammenfassung	220
10.	Auflistung der Empfehlungen	221
10.1.	Strategische Empfehlungen.....	221
10.2.	Detailempfehlungen	222
11.	Kommissionsmitglieder & Danksagung	227
12.	Abkürzungsverzeichnis	229

„Die Freiheit und die Gleichheit aller Menschen sind die höchsten Güter eines Rechtsstaates.“¹

“Das wichtigste Werkzeug der Macht ist nicht das Geld, sondern die Abhängigkeit.”²

1. Management Summary

Vorhalte von sachlich unbegründeten und illegitimen Verstrickungen zwischen Repräsentanten der Politik (Legislative und Exekutive) sowie solchen der Justiz gibt es in Österreich in nicht unbeträchtlicher Zahl – und das auch schon seit Langem. Neue Brisanz und Relevanz haben sie in jüngerer Vergangenheit durch die im November 2023 veröffentlichte Audioaufnahme einer privaten Unterhaltung erhalten. In dieser ist die Stimme des ehemaligen Generalsekretärs und unter anderem für Einzelstrafsachen zuständigen ehemaligen Sektionschefs im Bundesministerium für Justiz (BMJ) mit expliziten Aussagen zu politischen Interventionsversuchen und entsprechenden Erwartungshaltungen in justiziellen Angelegenheiten durch insbesondere eine der im Parlament vertretenen politischen Parteien zu hören.

Aufgrund der auf diese Weise bekannt gewordenen Vorwürfe und der daraus resultierenden breiten medialen und politischen Diskussion hat die Bundesministerin für Justiz, Dr.ⁱⁿ Alma Zadić, LL.M., eine unabhängige multidisziplinäre Untersuchungskommission auf Grundlage von § 8 BMG (Bundesministeriengesetz) eingesetzt.³ Erhebungsauftrag⁴ dieser Kommission war es, aus dem Zeitraum von 01. Jänner 2010 bis 14. Dezember 2023 staatsanwaltschaftliche Vorgänge auszuwählen sowie dahingehend zu untersuchen und zu analysieren,

- a. *ob von Personen, die dazu nicht berechtigt sind, versucht wurde, Informationen zu erlangen bzw. unberechtigt Informationen weitergegeben wurden;*
- b. *ob in unsachlicher Weise Einfluss genommen wurde oder dies versucht wurde;*
- c. *ob Auffälligkeiten im Verfahrensablauf eine versuchte oder tatsächliche unsachliche Einflussnahme nahelegen; sowie*

¹ Dr. Brigitte Bierlein (†), Bundeskanzlerin aD und Präsidentin aD des VfGH.

² Bosetzky, Das Don Corleone Prinzip in der öffentlichen Verwaltung, in Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (1974/1), 50-53.

³ Im Weiteren: „Kommission“.

⁴ Genauer unter Kapitel 3. dieses Berichts.

- d. *ob Vorgänge ersichtlich sind, die jedenfalls heute mit den in der Justiz geltenden Compliance-Regelungen unvereinbar wären oder sonst bedenklich erscheinen.*

Letztlich auch,

ob aufgrund sonstiger Vorgänge – insbesondere auch im Bereich der Justizverwaltung – in unsachlicher Weise von politischen Parteien oder einer diesen nahestehenden natürlichen oder juristischen Person Einfluss genommen oder dies versucht wurde.

Die Kommission kann bzw muss am Ende ihrer gut sechsmonatigen Arbeit **in allen angeführten Punkten eine „positive“, weil zutreffende Befundung** abgeben und legt dazu den vorliegenden Bericht.

Basierend auf umfangreichem Aktenstudium, vertraulichen Gesprächen mit mehr als 60 Auskunftspersonen, Meldungen aus der Öffentlichkeit, Erkenntnissen aus öffentlich zugänglichen Quellen, Vergleichen mit internationalen Standards und *best practices*, sowie eingehender Analyse und Bewertung **kommt die Kommission zu folgenden zentralen Schlüssen und Befunden:**

- Das österreichische Justizsystem – einschließlich der Staatsanwaltschaften – ist ein, auch im internationalen Vergleich,⁵ prinzipiell sehr gut funktionierendes, mit in der überwältigenden Mehrzahl hochprofessionellem und engagiertem Personal hoher Integrität und hoher Kompetenz.

Gleichzeitig hat die Kommission im Rahmen des Untersuchungsauftrages auch festgestellt, dass sich in Einzelfällen, insbesondere bei Zusammentreffen spezieller Parameter, **folgende Tatsachen und Phänomene** zeigen:

- eine nach Ansicht der Kommission höchst problematische, hier allgemein umschriebene „Zwei-Klassen-Justiz“, die schon in der bestehenden Rechtslage angelegt ist;
- (von beiden Seiten) das Fehlen ausreichender Distanz zwischen Politik (ie Legislative, Exekutive) und Justiz sowie fehlende Äquidistanz von Angehörigen der Justiz zu einzelnen politischen Parteien;

⁵ Laut dem aktuellen EU-Justizbarometer haben 82 Prozent der Österreicherinnen und Österreicher ein „sehr gutes“ oder „ziemlich gutes“ Bild von der Unabhängigkeit der heimischen Justiz. Mit diesem Wert liegt Österreich weiterhin vor Ländern wie Schweden (79 Prozent) oder Deutschland (72 Prozent) und am dritten Platz unmittelbar nach den Spitzenreitern Dänemark (83%) und Finnland (83%).

- (von beiden Seiten) das Fehlen ausreichender Distanz bzw ein problematischer Umgang zwischen Justiz und der „vierten Staatsgewalt“, den Medien (im Generellen) sowie fehlende Äquidistanz von Angehörigen der Justiz zu einzelnen Medien (im Speziellen)⁶;
- ein stark hypertropher, zeitintensiver, oftmals ineffektiver und die unteren Instanzen teilweise frustrierender Instanzenzug („30-Augen-Prinzip“) im staatsanwaltschaftlichen Verfahren (bei zum Teil mäßig ausgewogener, personeller Besetzung und geringem Einzelfallkenntnisstand auf den ansteigenden Hierarchieebenen);
- maßgebliche Transparenzprobleme und -defizite sowie ein „Verantwortungsnebel“ in der internen Umsetzung und im Umfeld staatsanwaltschaftlicher Verfahren;
- eine fragwürdige, oft völlig fehlende systemische Fehlerkultur bei fragwürdigen/fehlenden Mechanismen im Umgang mit (deliktischen sowie Compliance-) Verdachtslagen bei Innetäterinnen und -tätern;
- ein „Rechtsgrundlagennebel“ bzw allfällige Rechtslücken für den Abschnitt des strafprozessualen Verfahrens, der dem „Bundesminister für Justiz“ zugeordnet ist;⁷
- ungelöste Problematiken (mit allfälligen Grundrechts- und Rechtsschutzauswirkungen) im Spannungsfeld von Fach- und Dienstaufsicht sowie Problematiken aufgrund spezieller gesetzlicher Bestimmungen (insb §§ 35c, 37 StAG) und in der Anwendung interner Instrumente (insb Weisungswesen);
- parteipolitisch kontextualisierte Bestrebungen sowie konkrete Vorhaben zur Schwächung und finaliter Zerschlagung der WKStA⁸.

Nochmals sind unmissverständlich die regelmäßig fairen, kompetenten und auch schnellen Verfahrensabwicklungen in nicht-clamorosen „Regelfällen“ zu betonen. Nichtsdestotrotz ist die Kommission auf **die folgenden wesentlichen Erscheinungsformen sachfremder Einflussnahme** auf staatsanwaltschaftliche Verfahren gestoßen, die bei der Bearbeitung einer Reihe sogenannter clamoroser bzw berichtsunterworfenen Verfahren⁹ eine Rolle gespielt haben und generaliter noch spielen können:

⁶ Inkl allfälligem deliktischen Verhalten.

⁷ Zum Beispiel gem §§ 8a, 29a ff StAG.

⁸ Vollständige Bezeichnung: Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption.

⁹ Insb gem §§ 8, 8a StAG.

- Der Aufbau und das Utilisieren eines Geflechtes aus politischen und anderen Nahebeziehungen, welches Abhängigkeiten schafft und Einflussmöglichkeiten auf Verfahrensentscheidungen und strategische Postenbesetzungen ermöglicht.
- Ein durch Rollenverschränkungen, fehlende Normtreue, Negieren von Befangenheiten,¹⁰ fragwürdige Rechtsanwendungen in – aus Organisationssicht – eigener Sache, und ein durch nahezu bedingungslose gegenseitige Unterstützung geprägtes Selbstverständnis bestimmter Führungskräfte und informeller Führungszirkel.
- Eine auf erwünschte Ergebnisse zielende Handhabung der Fach- und Dienstaufsicht, vor allem im Hinblick auf die Erteilung von Weisungen in verschiedenen Formen, das Berichtswesen sowie die Durchführung und Protokollierung von Dienstbesprechungen.
- Die manipulative Nutzung anderer strafprozessualer und dienstaufsichtlicher Instrumente.
- Das zielgerichtete Nutzen intransparenter Kommunikations- und Verfahrensprozesse.
- Bestimmte strukturelle Gegebenheiten in Bezug auf die Stellung der Staatsanwaltschaften im Verfassungsgefüge.

In einem gilt es zu betonen, dass sich die Kommission nicht als „*Ober-Oberinstanz*“ oder „*außerordentliche Rechtsmittelinstantz*“ staatsanwaltschaftlicher, justizieller und/oder justizverwaltungsmäßiger Vorgänge verstanden hat; dies umso mehr, als die Kommission zu keinem Zeitpunkt über staatsanwaltschaftliche und/oder (kriminal)polizeiliche Kompetenzen oder sonstige Durchsetzungsmittel verfügt hat. Des Weiteren war es Aufgabe der Kommission, einen demonstrativen Ansatz zur Zielerreichung zu wählen, weswegen sie auch keine abschließenden Einzelfallerörterungen anstellt oder Negativatteste ausstellt.

Vor dem Hintergrund des Ausgeführten sowie aufgrund des zugrundeliegenden Mandats **spricht die Untersuchungskommission folgende zentrale Empfehlungen aus:**¹¹

- Stärkung der Unabhängigkeit der und damit des Vertrauens in die Staatsanwaltschaften¹² durch Änderung der aktuell bei einem Organ der Exekutive liegenden

¹⁰ Vgl § 47 StPO, § 47 BDG (sowie diverse Verhaltenskodizes).

¹¹ Weitere detailliertere Empfehlungen finden sich in den einzelnen Kapiteln des Berichtes. Gleichzeitig ist sich die Kommission dankend aller entsprechenden Initiativen und aller tatsächlichen Reformen der österreichischen Justiz und Justizpolitik in den letzten Jahren bewusst.

¹² Im (weiteren) Sinne des Art 90a B-VG.

Weisungsspitze hin zu einer unabhängigen Bundes- bzw Generalstaatsanwaltschaft (nach dem institutionellen Vorbild der Europäischen Staatsanwaltschaft EPPO).

- Beschränkung des staatsanwaltschaftlichen Instanzenzuges auf zwei Instanzen bei gleichzeitiger Stärkung der gerichtlichen Kontrolle und Reduktion des Berichtswesens.
- Schaffung klarer und eindeutiger Rechtsgrundlagen für alle Anteile des staatsanwaltschaftlichen Verfahrens im Instanzenzug.
- Abschaffung der „Zwei-Klassen-Justiz“, insbesondere durch Beschränkung der Anwendbarkeit des § 8 StAG auf „... nicht hinreichend geklärte Rechtsfragen“ sowie Streichung des Passus „... und der Person des Täters ...“ in § 101 StPO.
- Stärkere Absicherung des Prinzips der Bestenauslese bei der Einstellung, Auswahl, Beurteilung und Beförderung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten auf allen Ebenen sowie klare(re) Trennung der Bereiche Fach- und Dienstaufsicht in Theorie und Praxis.
- Schaffung klarer und transparenter Mechanismen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Falle von (deliktischen sowie Compliance-) Verdachtslagen bei Innentäterinnen und -täter¹³ sowie (der Wahrnehmung) von (Anscheins)Befangheiten (im Generellen und Speziellen).
- Außerstreitstellung sowie Stärkung¹⁴ der WKStA¹⁵ bei gleichzeitiger Herauslösung des „Bundes-Nadelöhrs“ Oberstaatsanwaltschaft Wien als Instanz (bei paralleler Sicherstellung einer angemessenen institutionellen Alternative als Fach- und Dienstaufsicht).¹⁶
- Aufsetzen und Implementierung eines (begleitenden) *Multi-stakeholder*-Prozesses zur Schaffung und Sicherstellung einer transparenten Verantwortungskultur, einer modernen Führungskultur (mit verstärkter Betonung von Belohnung vor Bestrafung), insbesondere einer breiten kritischen und reflektierenden, gesamtinstitutionellen Fehlerkultur, sowie verstärkter Dienstgeberfürsorge, speziell in exponierten Bereichen.

¹³ Inklusive hoch- und höchstrangiger Vertreter und Vertreterinnen des Standes.

¹⁴ Auch in Umsetzung internationaler Verpflichtungen.

¹⁵ Im Einklang mit der (bereits angeführten) allgemeinen Stärkung der gerichtlichen Kontrolle.

¹⁶ Etwa iRd Bundes- bzw Generalstaatsanwaltschaft.

- Schaffung von Strukturen und Regularien zur verstärkten, professionellen selbstständigen Medienarbeit auf staatsanwaltschaftlicher Fachebene, begleitet von einer Kommunikationsoffensive der Justiz, um insbesondere das Verständnis für die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit in der Öffentlichkeit zu verbessern;
- Einladung an alle Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (sowie deren Vertretung und Vereinigung) zur Verabschiedung einer Öffentlichen Erklärung¹⁷ betreffend (nötiger) Distanz zu Politik und Äquidistanz zu einzelnen politischen Parteien sowie zu – *mutatis mutandis* – Medien im Generellen und Speziellen.

Wer sich die veröffentlichten Teile der den Ausgangspunkt dieser Untersuchung und dieses Berichts bildenden Audioaufnahme vor Augen führt,¹⁸ wird alleine dort schon ein aussagekräftiges Bild¹⁹ über rechtsstaatlich mehr als bedenkliche, unter Umständen deliktische Interventionsversuche (und die daraus resultierenden gegenseitigen Erwartungen) zwischen Politik und Angehörigen der Justiz vorfinden. Wer sich für Details und Hintergrundwissen sowie weitere Phänomene und Beispiele interessiert, sei zum Weiterlesen eingeladen.

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind wesentliche Garanten für die Rechtssicherheit und das Funktionieren des Rechtsstaats. Von ihnen wird insbesondere Objektivität, Integrität und Verantwortungsbewusstsein erwartet. Eine Gefährdung des Vertrauens in die Integrität staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit gefährdet zugleich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unverbrüchlichkeit des Rechts, die Gleichheit vor dem Gesetz und das Funktionieren des Rechtsstaats.

Der Kommission war und ist es ein zentrales Anliegen, mit dem Aufzeigen sachfremder Einflussnahmen, den sie begünstigenden Faktoren und Vorschlägen zur Abhilfe einen Beitrag zum Erhalt und zur Stärkung dieses Vertrauens zu leisten.

*"Justice must not only be done, it must also be seen to be done."*²⁰

¹⁷ Etwa nach dem Muster der Initiative der sogenannten „Welser Erklärung“ der Richterschaft.

¹⁸ Etwa Pilnacek-Tape jetzt online: Sobotka dreht ab!, zackzack.at, 21. November 2023, <https://zackzack.at/2023/11/21/pilnacek-tape-jetzt-online-sobotka-dreht-ab> abgerufen werden [abgefragt 08. Juni 2024]; *Dunkelkammer Podcast*, #60 War das Pilnacek-Tape eine Falle, Christian Mattura? (28. März 2024) <https://dunkelkammer.simplecast.com/episodes/60-war-das-pilnacek-tape-eine-falle-christian-mattura> (abgerufen 03. Juli 2024); siehe auch Kapitel 2.

¹⁹ Außer man unterstellt einem hoch-fachkundigen und erfahrenen (ehemaligen) Generalsekretär und Sektionschef des Justizministeriums maßlose Übertreibung oder bezichtigt ihn der Lüge.

²⁰ Lord Chief Justice *Gordon Hewart* in *Rex v Sussex Justices*, Ex parte McCarthy (1924).

2. Einleitung

Am 21. November 2023 berichten österreichische Medien²¹ von der Existenz einer Audioaufnahme, welche eine zu diesem Zeitpunkt unbekannte Person in einem Wiener Innenstadtlokal²² am frühen Abend des 28. Juli 2023 heimlich aufgezeichnet haben soll.²³

Markant zu hören auf dieser in Summe 26 Minuten und 52 Sekunden langen Tonaufnahme ist die Stimme des ehemaligen (Generalsekretärs und) Sektionschefs im Bundesministerium für Justiz (BMJ), Mag. Christian Pilnacek (†), mit ua beachtenswerten Aussagen zu politischen Interventionen und Interventionsversuchen.

So ist etwa ab Minute 00:04:15.311 Ch. Pilnacek auf dieser Aufnahme mit der Aussage, Bezug nehmend auf den Präsidenten des Nationalrates, Mag. Wolfgang Sobotka, zu hören:

- *„... nur...so lang... Viele ÖVP-Minister... [unverständlich] Wo man schon eine Hausdurchsuchung bei der ÖVP-Zentrale gemacht hat, sind dann immer zu mir gekommen und gesagt `Warum drehe ich das nicht ab?, hab ich gesagt `Ich kann es nicht, ich mache es nicht, ich kann es nicht, ich will es nicht´. Und in jedem Gespräch sagt der Sobotka: `du hast ja selber versagt, du hast es nie abgedreht´ – das geht einfach nicht. Man lebt in einem Rechtsstaat. Ich finde das auch ... ich finde es ja auch grundsätzlich eben verschwörungstheoretisch, dass das dass Leute mir unterstellen, ich hätte für die ÖVP Verfahren beeinflusst. Ich hab´ kein einziges Verfahren beeinflusst. Die ÖVP hat MIR [Hervorhebung durch UK] das zum persönlichen Vorwurf gemacht. Die sind zu mir gekommen und haben gesagt `Du! Du lässt alle deine ganzen Staatsanwälte... lässt gegen uns arbeiten´. Sag ich: `ja´“.*

Bei circa Minute 00:11:55.102 hört man Ch. Pilnacek dann mit den Sätzen:

- *„...ich hab´ ja immer mit jedem Minister gut zusammen gearbeitet, weil das mein Grundverständnis als Beamter ist. Das ist die demokratisch legitimierte Regierung, das ist die Exekutive, ich bin Beamter, ich muss die unterstützen. Haben ja nicht mehr viele. Aber das, was bei der ÖVP ... Was ich wirklich sag´, wo ich, wo ich nur mehr ablehnend bin, das hat mir das wirklich ganz deutlich*

²¹ Exemplarisch: <https://orf.at/stories/3340533/>; <https://www.krone.at/3173653> [abgefragt 08. Juni 2024].

²² Il Cavalluccio, Göttweihergasse 2, 1010 Wien.

²³ Die gegenständliche Audio-Datei (M4A-Datei, 12,7 MB) wurde der Untersuchungskommission vom Ersteller der Aufnahme in einer Audio-Kopie übergeben. Das Original wurde laut Dateieigenschaften mit Zeitstempel 28. Juli 2023, 21:12 Uhr, aufgenommen.

vor Augen geführt ... wie ich dann einmal gesagt hab `ja, aber was tut's ihr eigentlich etwas für meine Unterstützung?' und ich krieg dann die Antwort `du warst ja nie bei uns.´"

Signifikant weiters etwa bei Minute 00:02:31.302:

- *„Nur sozusagen...für mich ist ja das Ganze abgeschlossen. Wenn mir einer vom Innercircle der ÖVP sagt ‚Warum soll man sich für dich verwenden? Du warst ja nie bei uns‘....dann ist das abgeschlossen.“*

oder bei Minute 00:03:09.870:

- *„Die können froh sein, dass ich nicht irgendwelche Dinge sag‘.“*

Diese und weitere Aussagen auf der veröffentlichten Audioaufnahme²⁴ haben zu beträchtlichen innenpolitischen Diskussionen sowie umfangreicher Berichterstattung im In- und Ausland geführt.²⁵ Dies umso mehr als Ch. Pilnacek wenige Wochen zuvor, nämlich am Morgen des 20. Oktober 2023

tot aufgefunden worden ist.

Auch die Vorgänge rund um die Auffindung des Leichnams, die Verständigung der Einsatzkräfte bzw Vorgänge in der Aufarbeitung des gesamten bezüglichen Sachverhalts haben breites und kontroversielles mediales Echo²⁶ gefunden und beschäftigen zum Zeitpunkt dieser Berichtslegung die Ermittlungsbehörden.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesministerin für Justiz, Dr.ⁱⁿ Alma Zadić, LL.M., mit Einsetzungsvereinbarung vom 14. Dezember 2023 eine unabhängige, interdisziplinäre Kommission zur Aufklärung des Verdachts der politischen Einflussnahme auf

²⁴ Die veröffentlichten Teile der Audioaufnahme können etwa auf <https://zackzack.at/2023/11/21/pilnacek-tape-jetzt-online-sobotka-dreht-ab> abgerufen werden [abgefragt 08. Juni 2024].

²⁵ Exemplarisch: <https://www.nzz.ch/international/verhindert-die-oevp-in-oesterreich-justizverfahren-ld.1767143> ; <https://www.sueddeutsche.de/politik/oesterreich-oevp-christian-pilnacek-wolfgang-sobotka-1.6310312?reduced=true> ; <https://www.profil.at/oesterreich/interventionen-pilnacek-tonband-bringt-sobotka-unter-druck/402679054> [abgefragt 08. Juni 2024].

²⁶ Exemplarisch: <https://www.derstandard.at/story/3000000213609/pilnaceks-tod-sorgte-fuer-hektik-bei-der-oevp-und-viele-offene-fragen> ; <https://kurier.at/politik/inland/pilnacek-lebensgefuehrtin-justiz-polizei-beschlagnahmt/402830131> ; <https://noe.orf.at/stories/3252508/> ; <https://dunkelkammer.simplecast.com/episodes/60-war-das-pilnacek-tape-eine-falle-christian-mattura> [abgefragt 08. Juni 2024].

die österreichische Justiz auf Grundlage des § 8 Bundesministeriengesetz (BMG) eingerichtet.²⁷ Die Kommission hat sich am 21. Dezember 2023 konstituiert und unmittelbar nach den Weihnachtsfeiertagen 2023 ihre Arbeit aufgenommen.

Bei der Zusammenstellung der Kommission wurde insbesondere darauf Wert gelegt, namhafte Persönlichkeiten aus der richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis, aus der rechtswissenschaftlichen Lehre, Personen mit anerkannter internationaler, thematischer Expertise und Erfahrung, Expertinnen und Experten mit umfangreichen Kenntnissen in Theorie und Praxis der Justizverwaltung sowie in allgemeinen, österreichischen und europäischen Verwaltungs- und Verfassungsfragen zu gewinnen.²⁸

Der Kommission wurde in Umsetzung ihres Erhebungsauftrags die im Rahmen der Gesetze²⁹ mögliche Unabhängigkeit eingeräumt und war dies auch eine der Arbeitsbedingungen der Kommission selbst. Als solches hat die Kommission zu keinem Zeitpunkt inhaltliche Zwischenberichte erstattet oder Zwischenergebnisse an das einsetzende Bundesministerium berichtet; ebenso wenig wurde der gegenständliche Endbericht durch das Bundesministerium für Justiz revidiert und/oder vorab genehmigt. Die Kommission dankt bereits an dieser Stelle dem Bundesministerium für Justiz und seiner Ressortleitung für diese professionelle Vorgangsweise und das darin zum Ausdruck gebrachte Vertrauen.

Gleichzeitig ist es der Kommission aber auch ein nachhaltiges Anliegen, a priori festzuhalten, dass sie – so wie aus der nachfolgenden, expliziten Textierung auch klar ersichtlich hervorgeht – ihren Erhebungsauftrag nicht auf eine oder einige wenige, öffentlich bekannte und immer wieder vordergründig genannte Personen reduziert sieht, sondern vielmehr darüber hinaus auch eine systemische und institutionelle Analyse und Erörterung im Kontext dieses Erhebungsauftrages stattfinden soll. Insofern tritt sie auch einer medial „griffigen“, inhaltlich jedoch simplifizierenden Titulierung als „Pilnacek-Kommission“ entgegen. Mit einer solchen Bezeichnung würde weder der Komplexität des Gegenstands noch dem Beziehungsgefüge allfällig beteiligter Personen Rechnung getragen.

Auch ist es der Kommission bereits an dieser frühen Stelle ein Bedürfnis, klar und unmissverständlich festzuhalten, dass die österreichische Justiz iwS und ihre Mitar-

²⁷ <https://www.bmj.gv.at/themen/Fokusthemen/Untersuchungskommission.html> [abgefragt 08. Juni 2024].

²⁸ <https://www.bmj.gv.at/themen/Fokusthemen/Untersuchungskommission.html> [abgefragt 08. Juni 2024].

²⁹ Und ihres Tätigwerdens im Rahmen der „schlichten Hoheitsverwaltung“.

beiterinnen und Mitarbeiter *summa summarum* – wie etwa auch in wiederholten internationalen Erhebungen und Vergleichen wiederkehrend festgestellt³⁰ – einen hohen und verlässlichen Ruf genießen.³¹ Zum nachhaltigen Erhalt dieses guten Rufs und der generell hohen Vertrauenswerte in der Bevölkerung ist es geradezu konstitutiv nötig, sich auch – dort, wo angebracht – den Themata einer institutionellen und persönlichen Reflexion sowie einer transparenten Fehlerkultur zu stellen. Vieles, was der Kommission im Laufe ihrer Arbeit zur Kenntnis gekommen ist und ihre resultierende Befundung bewirkt hat, mag dem politisch interessierten „Regelkonsumenten“ und auch einer sehr großen Anzahl an – weil rechtschaffenen und integren – Justiz-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern, insbesondere auch Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, fremd sein.

Und doch war und ist es nötig, sich mit jenen – prozentuell niedrigen – Vorgängen und Verfahren zu beschäftigen, in denen Grenz- und Regelüberschreitungen nicht auszuschließen, ja manchmal aus Sicht der Kommission sogar offenkundig sind.

³⁰ Exemplarisch: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-justizbarometer-2023-leistungsfahigere-justizsysteme-der-eu-aber-anhaltende-herausforderungen-bei-2023-06-08_de; https://commission.europa.eu/document/download/0229614c-dd4d-485e-8fc5-5462904bd25b_en?filename=scoreboard_factsheet-quantitative-v4.pdf [abgefragt 09. Juni 2024].

³¹ <https://www.ogm.at/2023/09/29/ogm-apa-vertrauensindex-insti-9/> [abgefragt 09. Juni 2024].

3. Erhebungsauftrag

Unter der BMJ-Geschäftszahl (GZ) 2023-0.892.008 wird der Erhebungsauftrag für die § 8 BMG-Untersuchungskommission wie folgt definiert:

Zur Untersuchung der kürzlich bekannt gewordenen Verdachtsmomente in Zusammenhang mit allfälliger politisch-motivierter Einflussnahme auf staatsanwaltschaftliche Vorgänge wird durch die Bundesministerin für Justiz eine unabhängige Untersuchungskommission gemäß § 8 Bundesministeriengesetz 1986 (im Folgenden: Kommission) eingesetzt.

Untersuchungsgegenstand

Die Kommission wird beauftragt,

1. *aus dem Untersuchungszeitraum ab 1.1.2010 bis zur konstituierenden Sitzung der Untersuchungskommission staatsanwaltschaftliche Vorgänge samt Bezug habende Akten der mit der Aufsicht betrauten Stellen auszuwählen, bei denen aufgrund konkreter Umstände vermutet werden kann oder evident ist, dass eine politische Partei oder eine dieser nahestehende natürliche oder juristische Person Interesse an einem bestimmten Ausgang oder konkreter Abwicklung der staatsanwaltschaftlichen Vorgänge hatte, hat oder haben konnte bzw. kann. Diese sind darauf hin zu untersuchen und zu analysieren,*
 - a. *ob von Personen, die dazu nicht berechtigt sind, versucht wurde, Informationen zu erlangen bzw. unberechtigt Informationen weitergegeben wurden,*
 - b. *ob in unsachlicher Weise Einfluss genommen wurde oder dies versucht wurde,*
 - c. *ob Auffälligkeiten im Verfahrensablauf eine versuchte oder tatsächliche unsachliche Einflussnahme nahelegen, sowie*
 - d. *ob Vorgänge ersichtlich sind, die jedenfalls heute mit den in der Justiz geltenden Compliance-Regelungen unvereinbar wären oder sonst bedenklich erscheinen.*
2. *ob aufgrund sonstiger Vorgänge – insbesondere auch im Bereich der Justizverwaltung – in unsachlicher Weise von politischen Parteien oder einer diesen nahestehenden natürlichen oder juristischen Person Einfluss genommen wurde oder dies versucht wurde.*

Zur Vermeidung von Missverständnissen ist somit in aller Deutlichkeit³² klarzustellen, dass das Mandat der Kommission keinesfalls die retrospektive und/oder abschließende Klärung allfällig strafrechtlich³³ relevanter Sachverhalte (der Vergangenheit bzw. der Gegenwart) beinhaltet. Auch wohnt(e) dem Mandat der Kommission keinerlei Kompetenz zur Beantragung/Stellung von insbesondere Fortführungsanträgen, Wiederaufnahmen, Rechtsmitteln und/oder Währungsbeschwerden inne.

³² Und wohl auch zur Enttäuschung einiger externer Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber.

³³ Gleiches gilt *mutatis mutandis* für dienst-, disziplinar-, arbeits- oder zivilrechtliche Ermittlungen und Klärungen in Einzelfällen.

4. Erhebungsmethode

Die Umsetzung der Kommissionsarbeit (inklusive der Berichterstellung) erfolgte im Wesentlichen durch Rückgriff auf sechs Quellen und Bestände:

1. Umfangreiches Aktenstudium (insbesondere auch interner staatsanwaltschaftlicher Schriftstücke, Strafakten, Fachaufsichtsakten, Handakten, Dienstaufsichtsakten, von ELAKs, etc.);
2. Gespräche von Kommissionsmitgliedern mit Auskunftspersonen („Interviews“);
3. Eingehende Informationen über eine professionelle, internetbasiert eigene Meldestelle nach dem HinweisgeberInnenschutzgesetz (HSchG),³⁴ bei der (auch anonyme) Hinweise möglich sind,³⁵ sowie sonstig – etwa postalisch oder physisch – eingegangene/übergebene Hinweise, Informationen und Daten;
4. in der öffentlichen Domäne verfügbare Informationen („OSINT“, etwa Protokolle parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, Berichterstattung seriöser Medien, etc.);
5. Vergleiche mit internationalen *best practice*-Modellen und Standards;
6. intensive inhaltliche Diskussionen der Kommissionsmitglieder unter Einbeziehung der interdisziplinären jeweiligen Expertise und Erfahrung.

Über den Umfang der einzelnen (Daten-)Bestände wird in einem nachfolgenden, gesonderten Punkt (Kapitel 5.) berichtet.

Zusammenfassend hat sich die Kommission – entgegen manchen vermeintlichen Zuschreibungen und missverständlichen Erwartungshaltungen aus der Öffentlichkeit – zu keinem Zeitpunkt als „Ober-Oberinstanz“ oder „außer-außerordentliche Rechtsmittelinstanz“ staatsanwaltschaftlicher und/oder justizverwaltungsmäßiger Vorgänge verstanden und hat dies bereits in der medialen Vorstellung im Dezember 2023 klar gestellt. Nicht nur fehlen und fehlten zu einer derartigen (und zu keinem Zeitpunkt intendierten) Funktion gesetzliche Grundlagen, sondern hätte dies sowohl dem Erhebungsauftrag als auch dem Selbstverständnis der Kommission klar widersprochen.

³⁴ Diese wurde kurz nach dem offiziellen Erhebungsende am 31. Mai 2024 (aus technischen Gründen) am 03. Juni 2024 deaktiviert.

³⁵ Zugriff auf einlangende Meldungen hatten dabei ausschließlich die Mitglieder der Kommission, welche die Meldungen unter Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips gesichert und bearbeitet hat. Die Zugangsdaten der Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber sind und bleiben anonym und für niemanden sichtbar, es konnten auch Pseudonyme verwendet werden.

Insofern hatte die Kommission etwa insbesondere keinerlei staatsanwaltschaftliche und/oder (kriminal)polizeiliche Kompetenzen oder sonstige Zwangsmittel.

4.1. Gespräche mit Auskunftspersonen durch Kommissionsmitglieder

Sämtliche Gespräche („Interviews“) mit Auskunftspersonen erfolgten somit „lediglich“ auf Einladung oder nach eigeninitiativer Meldung der Auskunftsperson. Auch die weiteren Veranlassungen beruhten ausschließlich auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Vor dem Hintergrund einer Vielzahl von intensiven Gesprächen haben lediglich drei Personen die Einladung der Kommission abgelehnt, wobei eine dieser Personen der Kommission alternativ und aus eigenem eine Stellungnahme übermittelt hat, welche bei den Überlegungen und Ableitungen der Kommission entsprechend berücksichtigt worden ist. Die Gespräche mit den Auskunftspersonen haben jeweils persönlich und in direktem Kontakt stattgefunden, wobei den Auskunftspersonen – neben der bereits ausgeführten durchgängigen Freiwilligkeit – auch angeboten worden ist, das „Interview“ an einem „neutralen Ort“ (außerhalb eines Amtsgebäudes) zu führen.

Die Mitglieder der Kommission haben sich gemäß Einsetzungsvereinbarung nachweislich verpflichtet, im Rahmen der Kommissionsarbeit, inkl Erstellung des Abschlussberichtes, die geltenden gesetzlichen Regelungen, wie etwa insbesondere das HSchG, das Informationssicherheitsgesetz, datenschutzrechtliche Verpflichtungen, die Amtsverschwiegenheit (Art 20 Abs 3 B-VG) und die Verschlussachenverordnung(en) zu beachten und einzuhalten. Die Mitglieder der Kommission hatten und haben dabei insbesondere sowohl die Identität von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern als auch von der Information betroffenen Personen im Rahmen des geltenden Rechts zu schützen und vertraulich zu behandeln. Vor diesem Hintergrund, durch das Prinzip der Freiwilligkeit, durch die Sicherstellung eines hohen Grades an interner Datensicherheit, durch die Möglichkeit der Entgegennahme von Informationen und Hinweisen unter dem HSchG, aber auch durch so manche gravierende persönliche Betroffenheit von Auskunftspersonen in Verbindung mit einem perzipierten Mangel an institutionellen Alternativen war es der Kommission auch möglich, manche Vertrauensbeziehung aufzubauen und wertvolle sachdienliche Hinweise zu erhalten, zu besprechen bzw zu bearbeiten.

4.2. Die internetbasierte anonyme Meldestelle (BKMS®-System)

Bei dieser bereits in der Justiz genutzten Internetanwendung handelt es sich um ein internetbasiertes Hinweisgebersystem, das die Abgabe, den Erhalt, die Bearbeitung und Dokumentation von anonymen Meldungen unter Einhaltung der Bestimmungen

des HSchG gewährleistet.³⁶ Den Hinweisgebenden wurde damit ermöglicht, Meldungen unter Nennung ihres Namens oder auch anonym abzugeben. Jede Meldung wurde streng vertraulich, unparteilich und unvoreingenommen behandelt. Außerdem bestand die Möglichkeit, dass die Hinweisgebenden einen allein für sie einsehbaren, geschützten Postkasten einrichten, der die Kommunikation zwischen ihnen und der Kommission ermöglichte.

Die BKMS®-Meldestelle war von 22. Dezember 2023 bis 03. Juni 2024 aktiv. In dieser Zeit sind 153 Meldungen eingelangt, die allesamt einer Bearbeitung nach dem (zumindest) Vier-Augen-Prinzip zugeführt und alsdann allen Kommissionsmitgliedern zur Kenntnis gebracht wurden. Dabei wurde von den Bearbeitenden der Sachverhalt gesichtet und geprüft, ob die Schilderungen in den Untersuchungsgegenstand der Kommission fallen. War dies der Fall, wurden auf Basis entsprechender Abwägungen weitere Veranlassungen getroffen, wie bspw die Anforderung von in der Meldung genannten Akten, die Koordinierung von Interviews mit Auskunftspersonen und/oder (*open source*-)Recherchen. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer pro Meldung lag bei 14 Tagen.

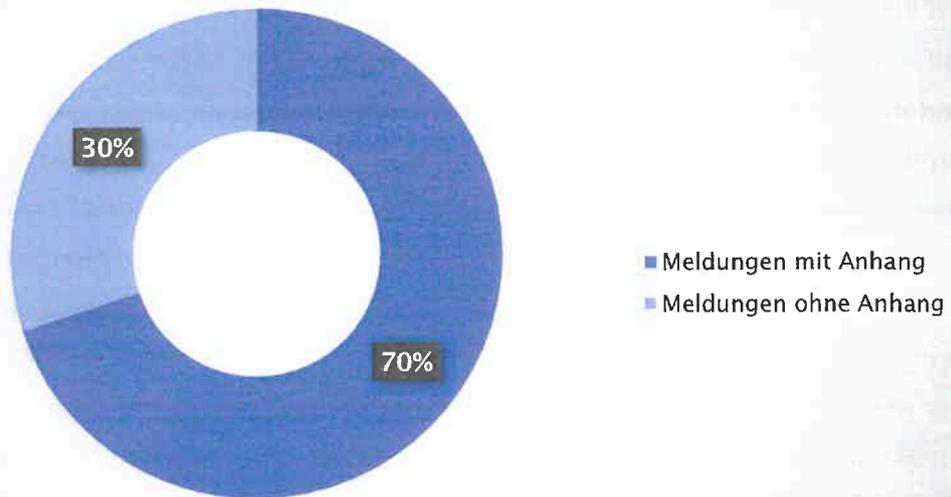
Schwerpunkt	Eingegangene Meldungen	Abgeschlossene Meldungen	Ø Bearbeitungsdauer
Gesamtzahl Meldungen	153	153	14 Tage

Abb: Kommission.

Insgesamt erwies sich das Hinweisgebersystem als äußerst hilfreich. Bei 107 Meldungen wurde die Möglichkeit genutzt, zusätzlich zum Texteingabefeld auch PDF-Anhänge beizufügen.

³⁶ Siehe <https://www.eqs.bkms-system.com/> [abgefragt 18. Juni 2024].

Meldungen mit Anhang

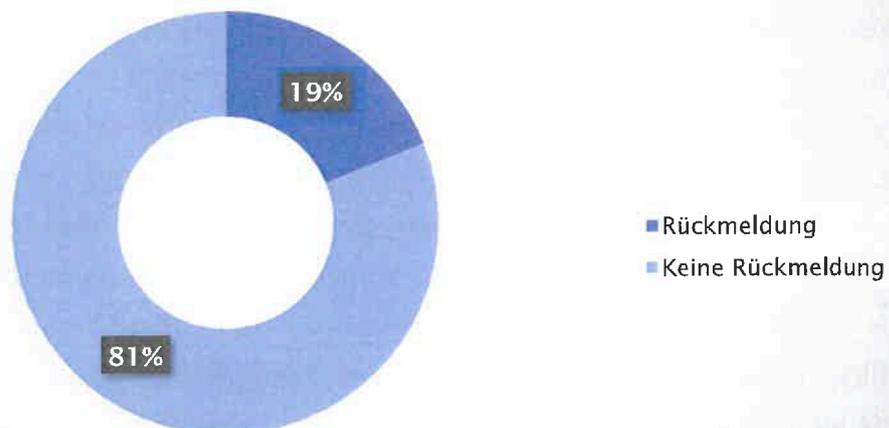


Datengrundlage: Meldungen, die im Auswertungszeitraum eingegangen sind und einen von dem oder der Hinweisgebenden übermittelten Anhang enthalten.

Abb: Kommission

In zumindest 29 Meldungen wurde ein Austausch mit dem oder der Hinweisgebenden über den eingerichteten Postkasten geführt, sodass weitere Informationen oder Details erfragt werden konnten oder auch Koordinierungen zur Übergabe von Unterlagen oder Führung von Gesprächen erfolgten.

Rückmeldung der Hinweisgebenden



Datengrundlage: Meldungen, die im Auswertungszeitraum eingegangen sind und eine Antwort oder weitere Informationen des oder der Hinweisgebenden enthalten.

Abb: Kommission

4.3. Aktenstudium

Einen wesentlichen Aspekt der Erhebungsarbeit der Kommission bildete ein intensives und zielorientiertes Aktenstudium. Dabei hat sich die Kommission von Anfang an darauf verständigt, in den Bibliotheken füllenden Akten bzw Rechnerverbünde auslasstenden Daten-Bytes ohne indizierenden Kompass nicht nach der vermeintlichen, sprichwörtlichen „Nadel im Heuhaufen“ zu suchen, sondern aufgrund von Hinweisen, eigenen Erkenntnissen und sonstigen Informationen gezielt und – wo angebracht – additiv stichprobenartig vorzugehen. Die Kommission ist sich sicher, mit diesem Weg – auch angesichts der ansonsten schier unüberschaubaren Informations- und Datenmenge bei eingeschränkten zeitlichen und sonstigen Ressourcen – den richtigen Ansatz gewählt zu haben. Selbstredend hat die Kommission dabei auch vielen jener Causen die nötige Aufmerksamkeit geschenkt und sie in ihre Bearbeitung eingeschlossen, die über den Erhebungszeitraum breitere mediale Beachtung gefunden haben. Eine exemplarische Aufzählung dieser Fälle und Themenkomplexe findet sich im nachfolgenden Kapitel Erhebungsumfang.

Resultierend aus diesem effizienten und klar zielorientierten Ansatz war es auch zu keinem Zeitpunkt Intention der Kommission, taxative „*Negativ-Atteste*“ zu Teilaspekten oder der Gesamtheit einzelner Causen auszustellen oder ebensolche Falsifizierungen behaupteter Einzelfakten durchzuführen. Vielmehr war und ist es, wie ausgeführt, Sinn und Ziel, in Umsetzung des Untersuchungsauftrages und eingedenk des sehr knapp bemessenen Tätigkeitszeitraums der Kommission gezielte Erhebungen, Analysen und Befunde zu tätigen und diese mit belastbaren Beispielen und einer ebenso soliden Phänomenologie zu untermauern.

Der Kommission wurden auch mehrere Datenträger zugespielt, bei denen es sich behaupteterweise ua um authentisches Material aus dem Besitz des Ch. Pilnacek handeln soll. Diese Datenträger wurden jeweils nach Übergabe professionell forensisch überprüft, gesichert und gespiegelt; die übergebenen Originale wurden sicher versiegelt und verwahrt. Die Auswertung des Datenbestands erfolgte anhand gespiegelter Arbeitskopien und mittels professioneller Software. Im Anschluss an diese Auswertung wurde entsprechend relevantes Material an die zuständige Staatsanwaltschaft zur rechtlichen Bewertung übergeben. Teil des übergebenen elektronischen Datenbestands bildeten auch einzelne (Audio-)Files von aufgezeichneten und/oder transkribierten Gesprächen zwischen Justizangehörigen.

Der Kommission war es möglich, im Rahmen von Plausibilitätsüberprüfungen und Kontrollabgleichen mit Aktenmaterial nicht unwesentliche Erkenntnisse aus diesen

übergebenen Datenbeständen zu gewinnen. Gleichwohl war es der Kommission aus naheliegenden Gründen verwehrt, mit letzter Gewissheit die Originalität, Authentizität und Vollständigkeit des übergebenen Datenmaterials zu beurteilen und zu bestätigen. Diese Parameter sind selbstredend in die Bewertung und Gewichtung für die Befundung und Berichterstattung eingeflossen. Zur Vollständigkeit des Datenmaterials geht die Kommission aufgrund entsprechender Indizien davon aus, dass noch weiteres, allfällig relevantes Material vorhanden sein dürfte.

4.4. Interdisziplinärer inhaltlicher Austausch der Kommissionsmitglieder

Die Kommissionsmitglieder haben ihre Beobachtungen und die gewonnenen Erkenntnisse regelmäßig und mehrfach auch in eigens dafür vorgesehenen Formaten untereinander ausgetauscht, intensiv diskutiert, hinterfragt und gegengeprüft. Auch wenn sich die Kommission dabei keinem formellen, kodifizierten Verfahren unterwerfen musste, so kamen selbstredend in allen Abschnitten wesentliche Verfahrensgrundsätze (wie etwa das Objektivitätsgebot, der Grundsatz der materiellen Wahrheit, etc) als *conditio sine qua non*, als unumstößliche Basis der Arbeit zur Anwendung.

In der Befundung und Bewertung ihrer Ergebnisse und Erkenntnisse, die letztlich auch auf dem Grundsatz der freien Beweis- und Indizienwürdigung beruhen, ist sich die Kommission ihrer hohen Verantwortung bewusst. Sie hat die Erkenntnisse – im Wissen um diese Verantwortung – im besten Wissen und Gewissen, nach intensiven Recherchen sowie unter Referenzierung auf den multidisziplinären, theoretischen und praxisbezogenen Hintergrund der Kommissionsmitglieder, in intensivem internen Dialog und Diskurs erarbeitet. Die Kommission ist dabei überzeugt, dass erst in Zusammenchau aller angeführten Quellen und Bestände sich ein umfassendes und tiefergehendes Bild ergibt.

Die Kommission hatte sich dabei auch Werturteile zu bilden und bringt diese, wo nötig, in diesem Bericht auch entsprechend zum Ausdruck. Selbstredend hat für alle Angesprochenen, sofern relevant, in entsprechenden Sachverhalten die Unschuldsvermutung nach den gesetzlichen Vorgaben zu gelten.

In ihrer Entscheidungsfindung hat die Kommission über die gesamte Arbeitsperiode eine überwältigende Mehrzahl ihrer Beschlüsse (iwS) einvernehmlich getätigt, eine einstellige Anzahl an Entscheiden erfolgte durch solide Mehrheitsentscheidungen.

Die Kommission hat aus eigenem sowie gemäß gesetzlicher Verpflichtung mehrere Sachverhaltsdarstellungen (nach § 78 StPO) an die zuständige Staatsanwaltschaft

übermittelt sowie mehrere Eingaben aus der Bevölkerung zur rechtlichen Beurteilung an die Staatsanwaltschaften bzw Behörden weitergeleitet. Die angeführten Stellen haben dabei generaliter keine Verpflichtung, die Kommission über die weiteren dortigen Veranlassungen zu informieren.

In der konkreten Berichtsabfassung war sich die Kommission einerseits der – vorwiegend rechtlichen – Komplexität und (zumindest partiell) hohen Sensibilität der Materie, andererseits aber auch der berechtigten Postulate nach Verständlichkeit und Klarheit bei gleichzeitiger Beachtung normativer Schranken³⁷ bewusst. Der Bericht verfolgt deswegen einen möglichst ausgewogenen Weg in der Darstellung seiner Analysen, Befunde, Ergebnisse und Empfehlungen, wobei im Zweifel der Klarheit und Verständlichkeit der Vorzug zu geben war. Insofern werden diese Analysen, Befunde, Ergebnisse und Empfehlungen im Sachverhalt möglichst offen und klar dargestellt, während einzelne (insbesondere der Öffentlichkeit nicht breit bekannte) Personen in der Regel nicht namentlich genannt, sondern umschrieben werden. Ausnahmen können dort schlagend werden, wo es sich um eine bekannte Person des öffentlichen Lebens, um bereits breit veröffentlichte Sachverhalte unter Nennung der Person, oder um die Zitierung öffentlich zugänglicher Quellen handelt.

4.5. Sonstige Grundlagen

In der sprachlichen Gestaltung folgt der Bericht wesentlich den Empfehlungen sowohl des Rates für deutsche Rechtschreibung³⁸ als auch der Richtlinie 10 der Legistischen Richtlinien 1990 des (österreichischen) Bundeskanzleramtes für Rechtstexte.³⁹

Der Rat für deutsche Rechtschreibung ist ein zwischenstaatliches Gremium, das von den staatlichen Stellen damit betraut wurde, die Einheitlichkeit der Rechtschreibung im deutschen Sprachraum zu bewahren und die Rechtschreibung auf der Grundlage des orthografischen Regelwerks im unerlässlichen Umfang weiterzuentwickeln. Ihm zufolge sollen Texte ua sachlich korrekt, verständlich, lesbar und vorlesbar sein (mit Blick auf die Altersentwicklung der Bevölkerung und die Tendenz in den Medien, Texte in vorlesbarer Form zur Verfügung zu stellen), Rechtssicherheit und Eindeutigkeit gewährleisten, übertragbar sein im Hinblick auf deutschsprachige Länder mit mehreren Amts- und Minderheitensprachen (Schweiz, Bozen-Südtirol, Ostbelgien; aber für regionale Amts- und Minderheitensprachen auch Österreich und Deutschland), sowie für

³⁷ Bspw Persönlichkeitsrechte, Unschuldsvermutung etc.

³⁸ www.rechtschreibrat.com/ [abgefragt 09. Juni 2024].

³⁹ Handbuch der Rechtssetzungstechnik 1990, Teil 1, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:f4301575-c575-403b-9300-a7dc01ec1a51/legrl1990.pdf> in E-Recht und Legistische Richtlinien [abgefragt 09. Juni 2024].

die Lesenden bzw Hörenden die Möglichkeit zur Konzentration auf die wesentlichen Sachverhalte und Kerninformationen sicherstellen.

Im Einklang mit diesen Empfehlungen sowie unter Berücksichtigung der genannten Vorgaben des Bundeskanzleramtes für Rechtstexte verzichtet der Bericht auf die Aufnahme von Asterisk („*Gender-Stern*“), Unterstrich („*Gender-Gap*“), Doppelpunkt oder anderen Sonderzeichen im Wortinnern, die die Kennzeichnung aller Geschlechtsidentitäten vermitteln sollen. Vielmehr werden unsachliche Differenzierungen zwischen Frauen und Männern möglichst vermieden und Formulierungen so gewählt, dass sie Frauen und Männer gleichermaßen betreffen. Bei Regelungen, in denen zwischen Frauen und Männern differenziert werden soll, war im Einzelfall kritisch zu prüfen, ob die unterschiedliche Behandlung aus sachlichen Gründen geboten ist.

Zitierungen folgen den Allgemeinen Zitierregeln (AZR) für recht(swissenschaft)liche Texte.⁴⁰ Das bedeutet etwa, dass Interpunktionen nach Abkürzungen im Fließtext regelmäßig entfallen. Sollte dies die rechtliche und/oder inhaltliche Klarheit erfordern, können in Aufzählungen das sogenannte Oxford- oder serielle Komma bzw – bei längeren Textbausteinen in Aufzählung – der Strichpunkt anstatt des Kommas zur Anwendung kommen. Direkte Rede, (längere) Zitate sowie fremdsprachliche Ausdrücke werden *kursiv* dargestellt.

⁴⁰ Dax/Hopf/Maier, Abkürzungs- und Zitierregeln AZR⁸ (2019).

5. Erhebungsumfang

Die Kommission wurde mit Einsetzungsvereinbarung vom 14. Dezember 2023 auf Grundlage des § 8 BMG ins Leben gerufen, hatte ihre konstituierende Sitzung am 21. Dezember 2023 und hat ihre Arbeit unmittelbar nach den Weihnachtsfeiertagen 2023 aufgenommen. Der für den Auftrag relevante Zeitraum umfasst somit entsprechende Vorgänge vom 01. Jänner 2010 bis zum 14. Dezember 2023.

Im Erhebungszeitraum der Kommission selbst (bis 31. Mai 2024) hat sie dabei Einzelgespräche mit rund 60 Auskunftspersonen aus allen vier OStA-Sprengeln⁴¹, damit dem gesamten Bundesgebiet geführt. Bei diesen freiwilligen Gesprächen waren regelmäßig zumindest jeweils zwei Kommissionsmitglieder persönlich anwesend. Bestand die Kommission anfangs aus sieben Mitgliedern, wurde die weitere Arbeit ab 01. März 2024 mit sechs Kommissionsmitgliedern fortgeführt, nachdem die Kommission einvernehmlich (Anscheins-)Befangenheitsgründe aktiv wahrgenommen hatte.⁴²

Die Gesprächsprotokolle mit den Auskunftspersonen wurden allen Mitgliedern zur Verfügung gestellt und bei Bedarf im Detail diskutiert. Von den Auskunftspersonen kamen etwa 75% aus dem Personalstand des BMJ (iwS)⁴³, davon knappe 90% aus dem Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit (iSd Art 90 B-VG).

Die Gespräche mit den Auskunftspersonen haben durchschnittlich zwei bis drei Stunden gedauert und waren regelmäßig von einem offenen und inhaltstiefen Dialog geprägt. Um den Auskunftspersonen Aufwand und Kosten zu ersparen, fanden die Gespräche auf Wunsch auch im jeweiligen OStA-Sprengel statt. Allein der Umfang der Gesprächsprotokolle mit den Auskunftspersonen umfasste in Summe an die 1000 Seiten Fließtext.

Über die internetbasierte Meldestelle nach dem HSchG wurden 153 Meldungen⁴⁴ an die Kommission herangetragen. Rund 20 Meldungen unterschiedlichen Umfangs erreichten die Kommission im Wege des BMJ postalisch.

In umfangreiche Akten (inkl Handakte, Tagebücher, und ELAK) aus allen OStA-Sprengeln konnten bei Relevanz sowohl physisch als auch elektronisch Einsicht genommen werden bzw wurden sie übermittelt und gesichtet.

⁴¹ Wien, Linz, Graz, Innsbruck.

⁴² *Verba docent, exempla trahunt*. Es bleibt hier unmissverständlich festzuhalten, dass diese personelle Verkürzung ausschließlich zur Vermeidung von Befangenheiten und damit auch zum Schutz des/der Kommissionsmitglieder sowie aus Eigeninitiative der Kommission erfolgt ist.

⁴³ Das heißt, etwa im Ruhestand befindliche ehemalige Justizangehörige werden hier mitgezählt.

⁴⁴ Siehe Kapitel 4.

Das von extern der Kommission zugespielte digitale Datenmaterial hatte eine Größe von ca 333 GB und umfasste 3,8 Mio Dateien unterschiedlichster Formate und Anwendungen.

Auch wenn die Kommission vielen einzelnen Hinweisen und allfälligen systemischen Schwächen nachgegangen ist, so befanden sich im Portfolio der Prüfung iSd Erhebungsauftrages jedenfalls – in demonstrativer Aufzählung – die Causen⁴⁵ „Eurofighter“, „Inseratenaffäre“, „Ibiza-CASAG“, „Telekom-Komplex“, „Chalet N“, „Klimakleberin“, „Meinl“, „Soko Tape“, „Wiener Stadterweiterungsfonds“, „Begleitumstände Todesfall Ch. Pilnacek“, „Kleines Glückspiel – Novomatic“, [REDACTED] „Ideenschmiede“, „BVT“, Postenbesetzungen (insb im Bereich der OStA Wien), „Pröll-Privatstiftung“, „Auslieferung GolovatoV“, „Gutachter [REDACTED]“, „Wiener Ärztekammer“⁴⁶, „System PIL“, sowie Verfahrenserledigungen der Anzeigen gegen Justizangehörige.

Auch hier gilt es nochmals festzuhalten, dass das Mandat der Kommission keinesfalls die retrospektive und/oder abschließende („oberinstanzliche“) Klärung allfällig strafrechtlich relevanter Sachverhalte (auch in den eben angesprochenen Komplexen) beinhaltet. Ebenso wohnt(e) dem Kommissionsmandat keinerlei Kompetenz zur Beantragung/Stellung von insb Fortführungsanträgen, Wiederaufnahmen, Rechtsmitteln und/oder Währungsbeschwerden inne.

Infolge des relativ langen, vom Erhebungsmandat umfassten Zeitraums hat sich zur einfacheren zeitlichen Einordnung die folgende chronologische Zeitleiste als Übersicht bewährt:

⁴⁵ In ihrer öffentlich bekannten Titulierung, inklusive allfälliger (zT sehr komplexer und umfangreicher) Nebenstränge, sowie in nicht-prioritärer, zufälliger Reihung.

⁴⁶ Fällt nur partiell in den Erhebungszeitraum der Kommission.

Regierung					
	SPÖ - ÖVP		SPÖ - ÖVP		ÖVP - FPÖ
Bundeskanzler	W. FAYMANN 2.12.2009 - 9.5.2016		Mag. Ch. KERN 17.5.2015 - 17.12.2017	S. KURZ 18.12.2017 - 28.5.2019	Dr. B. BIERLEIN 3.6.2019 - 6.1.2020
Justizminister	Mag. C. BANDION-ORTNER 15.1.2009 - 20.4.2011	Dr. B. KARL 21.4.2011 - 15.12.2013	Univ.-Prof. Dr. W. BRANDSTETTER 16.12.2013 - 17.12.2017	Dr. J. MOSER 18.12.2017 - 2.6.2019	Dr. Dr. h.c. C. JABLONER 3.6.2019 - 6.1.2020
Kabinettschef	Mag. G. KRAKOW, MBA 15.1.2009 - 21.4.2011	Mag. Th. SCHÜTZENHÖFER, LL.M. 22.4.2011 - 31.1.2014	Dr. A. PIKKER, MBA 1.2.2014 - 28.2.2017	Mag. C.-W. NIEDRIST 1.3.2017 - 3.6.2019	Dr. A. MARTINI, LL.M. 4.6.2019 - 6.1.2020
Generalsekretär			Dr. A. PIKKER, MBA 1.3.2014 - 28.2.2017	Mag. Ch. PILNACEK 5.3.2018 - 3.6.2019	Mag. Th. SPERLICH 7.1.2020 - 5.10.2021
Sektionschef	Sektion II: DDr. W. Bogensberger bis 2010		Sektion IV: Mag. Ch. PILNACEK 1.9.2010 - 31.8.2020	Sektion IV: Mag. Ch. PILNACEK (1.9.2020 - 25.2.2021), danach interimistisch Dr. Ch. MANQUET	
	Sektion IV: Dr. F. Plöchl 08.2009			Sektion V: MMag. B. GÖTH-FLEMMICH, 1.9.2020 - #f#	
Generalprokurator	Dr. W. PÜRSTL 1.12.2006 - 31.12.2011	Prof. Dr. E. FABRIZY 1.4.2012 - 31.12.2013	Dr. W. PLEISCHL 1.6.2014 - 30.11.2016		Dr. F. PLÖCHL 1.12.2016 - 31.10.2023
Weisungsratsmitglieder			Generalprokurator (Vorsitz) + Univ.-Prof. DDr. M. BÜRGSSTALLER und Dr. G. STRASSER 8.1.2014 - 31.12.2015		Generalprokurator (Vorsitz) + Dr. W. PRESSLAUER und Univ.-Prof. Hon.-Prof. Dr. S. REMDL-KRAUSKOPF 1.1.2016 - #f#
LOSTA Wien	Dr. W. PLEISCHL 1.1.2003 - 31.5.2014		Mag. E. MAREK 1.3.2014 - 31.8.2018		Mag. J. FUCHS, LL.M. 1.9.2018 - #f#
Strafrechtsreformen		StGB 2014	StPO 2015		Korruptionsstrafrecht 2023
U-Ausschüsse				"Eurofighter" 29.3.2017 - 20.9.2017	"polit. Verantwortung Eurofighter" und "BYT" 19./20.4.2018 - 25.9.2019
					"Ibiza" 22.1.2020 - 22.9.2021
					"ÖVP-Korruption" 9.12.2021 - 17.4.2023

Erläuterungen:
 Sektion IV bis 31.8.2020 ("Supersektion") = materielles Strafrecht; strafrechtliche Nebengesetze und multilaterale Zusammenarbeit in Strafsachen; Strafverfahrensrecht; internationale Strafsachen;
 Grobverfahren und berichtspflichtige Strafsachen; Einzelstrafsachen; Extremismusdelikte; Gnadensachen und Amnestien
 Sektion IV ab 1.9.2020: materielles Strafrecht; strafrechtliche Nebengesetze und multilaterale Zusammenarbeit in Strafsachen; Strafverfahrensrecht
 Sektion V ab 1.9.2020: internationale Strafsachen; Grobverfahren und berichtspflichtige Strafsachen; Einzelstrafsachen Extremismusdelikte und Gnadensachen

Abb: Kommission

6. Zentrale Grundsätze

6.1. Die Gewaltenteilung – eine *conditio sine qua non* für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaat

Unbeschränkte Macht für eine Person oder eine Gruppe bedeutet letztlich: Beschränkung oder Unterdrückung für andere. Das hat die Geschichte immer wieder – eindrucksvoll und oft auch sehr gewaltsam – gezeigt. Deswegen die Gewaltentrennung: in der Demokratie soll sie Machtmissbrauch verhindern und die Freiheit aller sichern.⁴⁷

Denn Demokratie – so hat es bereits Hans Kelsen, der *spiritus rector* der österreichischen Bundesverfassung und über die Grenzen hinaus bekannte, große Rechtsgelehrte zu Rechtspositivismus, Staatsrecht und Demokratie, in seinem Werk „*Verteidigung der Demokratie*“ formuliert – sei eines gerade nicht – die Herrschaft einer Mehrheit über eine Minderheit: „*Die für die Demokratie so charakteristische Herrschaft der Majorität unterscheidet sich von jeder anderen Herrschaft dadurch, dass sie eine Opposition – die Minorität – ihrem innersten Wesen nach nicht nur begrifflich voraussetzt, sondern auch politisch anerkennt und in den Grund- und Freiheitsrechten, im Prinzip der Proportionalität schützt.*“⁴⁸

Und er komplettiert im Kontext der Gegenüberstellung von Demokratie versus Autokratie: „Diesem Gegensatz der Weltanschauungen entspricht ein Gegensatz der Wertanschauungen, speziell der politischen Grundeinstellungen. Der (metaphysisch-)absolutistischen Weltanschauung ist eine autokratische, der kritisch-relativistischen die demokratische Haltung zugeordnet.“⁴⁹

Vor diesem Hintergrund sind auch in Österreich – wie in fast allen modernen, demokratischen Staaten – die Staatsaufgaben auf verschiedene staatliche Institutionen verteilt, die sich gegenseitig austarieren und letztlich auch, gerade nach den Erfahrungen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, auf Augenhöhe komplementieren und, wo zulässig, kontrollieren sollen („*checks and balances*“). An diesem Erfordernis der Machtverteilung ändert auch nichts, dass sich in demokratischen Systemen zwingend auch gewaltenverschränkende Elemente finden.

⁴⁷ Vgl. Parlament Österreich, <https://www.parlament.gv.at/verstehen/politisches-system/gewaltenteilung/> [abgefragt 25. Juni 2024].

⁴⁸ Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie² (1929), zitiert ua in Ö1, Salzburger Nachtstudio (07. November 2018) <https://oe1.orf.at/artikel/658781/Hans-Kelsen-die-Demokratie-und-die-Gewaltenteilung> [abgefragt 25. Juni 2024].

⁴⁹ Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie (1929) 130 [Hervorhebungen durch die Kommission].

So unterscheidet das (klassische staatsrechtliche) System der Gewaltenteilung die drei großen, bekannten Bereiche: (1) die Gesetzgebung (Legislative), (2) die Verwaltung (Exekutive)⁵⁰, und (3) die Gerichtsbarkeit (Judikative).

Faktisch mag die Legislative die *prima inter pares*, die Erste unter Gleichen sein, da sie auch für die anderen Bereiche (etwa in den Kapiteln Justizpolitik, Justizgesetzgebung, Justizfinanzen) die Rahmenbedingungen und auch die grundlegenden Spielregeln (etwa StPO, StAG) zu beschließen berufen ist. Und dennoch hat gerade die Trennung der zentralen Gewalten im Staate bei gleichzeitig komplementärem Zusammenspiel sicherzustellen, dass es bei deren Negierung nicht durch einen sich bildenden, alternativen und indifferenten „Gemeinwillen“ (*volonté générale*) zur „Verheerung des Staates“ kommen könne.⁵¹

In jeder Verfassung werden grundsätzliche Feststellungen über die Staatsform und die Regierungsform, den Aufbau des Staates und die Stellung und Rechte der Menschen im Staat getroffen. Die Gewaltenteilung ist zentral und konstitutiv in der österreichischen Bundesverfassung verankert, sie ist *essentialium*, wesentlicher Teil des rechtsstaatlichen Grundprinzips.⁵² Wenn dieses (oder eines der drei anderen) Grundprinzipien verändert wird, wäre das eine mehr als tiefgreifende „Gesamtänderung“ der Bundesverfassung.⁵³

Für die Gewaltenteilung sind in der österreichischen Bundesverfassung insbesondere die Art 24, 90a, 94 Abs 1 B-VG bedeutend. So bestimmt Art 90a B-VG *in concreto*, dass Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Organe der „*ordentlichen*“ Gerichtsbarkeit sind.

Das entspräche einer konsequenten Umsetzung des Gewaltenteilungsprinzips – wäre da nicht der dritte Satz des Art 90a, der diese Organe dann wieder via (einfaches) Bundesgesetz an die Weisungen „*der ihnen vorgesetzten Organe*“, damit nach derzeitiger Rechtslage auch des Bundesministers, der Bundesministerin für Justiz, eines Repräsentanten der Staatsgewalt Exekutive bindet. Gerade in politisch sensiblen oder „*clamorösen*“ Fällen (vgl §§ 8, 8a StAG), bedingt die ergo in letzter Konsequenz fehlende Unabhängigkeit der österreichischen Staatsanwaltschaft (als gesamtes) nicht nur – vermeintliche oder tatsächliche – „*optische Schräglagen*“ und Einfallspforten allfälliger politischer Unterstellungen und Einflussnahmen, sondern manifestiert sich

⁵⁰ Landläufig apostrophiert als „*Regierung und Beamtentum*“ (inklusive etwa auch der Polizei).

⁵¹ *Montesquieu*, Vom Geiste der Gesetze, 11. Buch – 6. Kapitel (Reclam 2023), 217.

⁵² Anstatt vieler *Eberhard*, Altes und Neues zum Grundsatz der Gewaltentrennung, JRP 2012, 31 mwN.

⁵³ Parlament Österreich, <https://www.parlament.gv.at/verstehen/politisches-system/bundesverfassung/grundprinzipien> [abgefragt 26. Juni 2024].

auch in wiederkehrender internationaler Kritik, etwa zum wiederholten Male im aktuellen Rechtsstaatlichkeitsbericht der Europäischen Kommission.⁵⁴

Die konsequente Umsetzung der Gewaltenteilung bedingt auf diese Weise gerade nicht angeblich „demokratiefreie Räume“, sondern ist sie vielmehr geradezu ein konstitutives Element, eine *conditio sine qua non* der Demokratie. Oder wie es Montesquieu in seinem zentralen Werk „*Vom Geiste der Gesetze*“ über das Fehlen der Gewaltenteilung drastisch formuliert hat: „*Alles wäre verloren, wenn ein und dieselbe Person oder die gleiche Körperschaft folgende drei Machtvollkommenheiten ausübte: Gesetze erlassen, öffentliche Beschlüsse in die Tat umsetzen, und Recht sprechen.*“⁵⁵

6.2. Gleichheit vor dem Gesetz als obligatorische Leitlinie oder: über die (Mis)Approbation eines (Un)Wortes

Es war ein (sehr) langer zivilisatorischer Weg, er dauerte in seinen maßgeblichen Schritten zumindest bis in die Neuzeit, in seinen Justierungen und Schärfungen dauert er noch heute an.

Wie der ehemalige Richter am Deutschen Bundesverfassungsgericht, Brun-Otto Bryde ausführt, waren die Gleichheitsforderungen des 18. Jahrhunderts (etwa die im französischen Revolutionsjahr 1789 am 26. August proklamierte *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte) revolutionär und wandten sich gegen die damals bestehende Rechtslage: diese war nämlich gerade nicht auf Gleichheit gegründet, sondern sah Sonderrechte je nach Stand vor. Demgegenüber ist es heute unstrittige Grundlage sowohl des demokratischen Fundaments als auch des Rechtsstaats per se, dass alle Menschen Träger derselben Menschenrechte und Menschenwürde sind.⁵⁶

In Österreich gilt seit dem Staatsgrundgesetz von 1867 (StGG) der Gleichheitssatz als Verfassungsgebot; er lautet: „*Vor dem Gesetze sind alle Staatsbürger gleich*“.

Zementierend hält Art 7 der österreichischen Bundesverfassung von 1920 (B-VG) fest, „*Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetz gleich*“ und erweitert diesen allgemeinen

⁵⁴ https://commission.europa.eu/document/download/8f5af879-8756-44af-9641-2c07310a2426_en?filename=46_1_52626_coun_chap_austria_en.pdf [abgefragt 25. Juni 2024].

⁵⁵ Montesquieu, *Vom Geiste der Gesetze*, 11. Buch – 6. Kapitel (Reclam 2023) 217.

⁵⁶ Vgl. Bryde, *Das Verfassungsprinzip der Gleichheit in Hallesche Universitätsreden* (Universitätsverlag Halle-Wittenberg, 2012), 5-8.

Gleichheitsgrundsatz explizit durch den Satz „*Vorrechte der Geburt, des Geschlechts, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses sind ausgeschlossen.*“⁵⁷

Auch in der internationalen Rechtssetzung sind die normativen Vorgaben – im Falle etwa der Universellen Menschenrechtserklärung von 1948 (UDHR) vielfach bis auf die Ebene von universell gültigem Völkergewohnheitsrecht und zwingendem Völkerrecht⁵⁸ – dahingehend eindeutig und unmissverständlich. Art 20 der *Charter of Fundamental Rights of The European Union*⁵⁹ etwa ist sehr kurz, aber umso prägnanter: „*Everyone is equal before the law*“ – „*Alle Personen sind vor dem Gesetz gleich.*“

In diesem Kontext und vor dem Hintergrund der postulierten „*Wahrung der Interessen des Staates in der Rechtspflege, vor allem in der Strafrechtspflege*“ (§ 1 StAG) muss die Frage angebracht sein, wie dazu in Summe insbesondere der zweite Unterpunkt des § 8 Abs 1 StAG oder der letzte Satz des § 101 Abs 2 StPO zu verorten sind, welche *expressis verbis* auf die „*Funktion des Verdächtigen im öffentlichen Leben*“ bzw auf die „*Person des Tatverdächtigen und ein [resultierendes] besonderes öffentliches Interesse*“ abstellen. Damit wird mit der Bezugnahme auf die öffentliche Funktion eines Verdächtigen und ein besonderes öffentliches Interesse eine Ungleichbehandlung vor dem Gesetz geschaffen. Es geht damit wohl *per definitionem* um eine – zumindest faktische – Ungleichbehandlung vor dem Gesetz.

Die Muss-Bestimmung(en) des § 8 StAG sowie des § 101 StPO haben weitreichende Folgen im konkreten Fortgang und im Umgang mit den Beteiligten des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens (etwa iVm §§ 8a, 29, 29a StAG). Nicht nur stellt sich – bei unvoreingenommener Betrachtung – somit die Frage der (tatsächlichen / allfällig klandestinen) *ratio legis*, sondern auch nach der Grundrechte- und damit Verfassungskonformität dieser Bestimmungen. Jedenfalls sind es diese „*clamorösen Fälle*“ (wesentlich nach § 8 StAG, § 101 Abs 2 StPO), die den Eindruck einer „*Zwei-Klassen-Justiz*“ in der Öffentlichkeit geradezu zementieren.⁶⁰

⁵⁷ Bundeskanzleramt <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/frauen-und-gleichstellung/gleichbehandlung/rechtliche-grundlagen-der-gleichbehandlung/verfassungsrechtliche-grundlagen-gleichbehandlung.html> [abgefragt 26. Juni 2024].

⁵⁸ Siehe etwa <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/allgemeine-erklarung-der-menschenrechte-60138>; https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Vertretungen/Hanoi/Dokumente/Menschenrechte_verstehen.pdf [abgefragt 26. Juni 2024].

⁵⁹ In Kraft getreten mit dem Vertrag von Lissabon am 01. Dezember 2009.

⁶⁰ Die Kommission will dazu keinesfalls verschweigen, dass es in der öffentlichen Berichterstattung u/o Wahrnehmung sowohl echte/behauptete Phänomene eines „Promi-Bonus“ als auch eines „Promi-Malus“ geben kann.

Das Verfahren zur Aufklärung von Straftaten, über die Verfolgung verdächtiger Personen und über damit zusammenhängende Entscheidungen regelt die Strafprozessordnung (§ 1 StPO). Sie ist „*der Werkzeugkasten des Staatsanwalts*“, wie es eine profunde und erfahrene Auskunftsperson des Berufsstandes gegenüber der Kommission plastisch formuliert hat.

Unter Beobachtung und in Umsetzung der angeführten Grundrechte- und Verfassungsbestimmungen verpflichtet sich das strafprozessuale Verfahren dabei vielen Grundsätzen (davon im Detail das folgende Kapitel).

Das zwingende und für die langfristige Glaubwürdigkeit von Demokratie und Rechtsstaat so wichtige Postulat der „*Gleichheit vor dem Gesetz*“ wird in der Strafprozessordnung insbesondere durch das Objektivitätsgebot und das Gebot zur Wahrheitserforschung (§ 3 StPO) implementiert und determiniert. Die zentrale Maxime muss also lauten, vergleichbare Sachverhalte und Gegebenheiten nach bestem Wissen und Gewissen um Objektivität und Wahrheitserforschung – *sine ira et studio* – einem einheitlichen Maßstab an Aufklärungs- und Verfolgungsüberlegungen und damit zusammenhängenden Entscheidungen im Sinne einer einheitlichen und gleichen Rechtsanwendungspraxis zu unterwerfen.

Die Kommission geht davon aus, dass in der weit überwiegenden Mehrzahl der staatsanwaltschaftlichen Vorgänge und des staatsanwaltschaftlichen Agierens⁶¹ derartige Überlegungen und Entscheidungen greifen und umgesetzt werden.

Gleichwohl sind der Kommission – und das betrifft in der überwiegenden Zahl clamorose und berichtspflichtige Fälle nach §§ 8, 8a StAG und deren Gang durch die Instanzen – aber immer wieder auch verschriftlichte und sonst kommunizierte Überlegungen und Entscheidungen zur Kenntnis gekommen, die unter dem Maßstab der entscheidenden Begründung⁶² „*rechtlich vertretbar*“ firmieren – ab und zu ergänzt um ein vorangestelltes „*noch*“. Ein „*Rechtlich (noch) vertretbar*“ wird jedoch kaum den Erfordernissen einer „*Gleichheit vor dem Gesetz*“ gerecht, denn: Was in der Meinungspluralität eines akademischen Diskurses gewünscht und etwa in universitären Prüfungssituationen gewertet werden kann, soll und darf jedoch keinesfalls Spielfeld, geschweige denn Spielball strafrechtspflegerischer Überlegungen und Entscheidungen

⁶¹ Unter Bedachtnahme auf etwa § 35c StAG vermeidet die Kommission hier den Begriff „*Ermittlungsverfahren*“.

⁶² Manchmal fast schon als eine „entschuldigende Begründung“.

sein. Bei Letzteren hat es nicht um „(noch) vertretbare“, sondern vielmehr ausschließlich um Erwägungen und Entscheidungen im Lichte der Richtschnur „Gleichheit vor dem Gesetz“ zu gehen.

Die Kommission ist sich sehr wohl bewusst, dass jede professionelle Gruppe und Organisation, so auch Ministerien und Behörden, ihre eigenen Spezifika in Terminologie und ihrer *lingua franca* entwickeln. Gleichwohl – wie aus vielen Untersuchungen bekannt – spiegelt Semantik das Denken und beeinflusst es seinerseits *vice versa*.

Abgesehen von diesen zT allfällig soziologisch-psychologischen Phänomenen hat die Kommission im Rahmen ihrer Erhebungen aber auch Verfahren wahrgenommen, in denen „das Ziel zum Weg“ geworden ist: Ein zu erreichender Sachausgang scheint unter Beanspruchung [sofern überhaupt: „gerade] (noch) vertretbarer“ Rechtsauslegung herbeiargumentiert worden zu sein. Der klassische Jurist würde es umschreiben mit: Einem *Quod erat demonstrandum* wird Vorrang eingeräumt vor dem *ius respicit aequitatem* – einfacher und klarer: *Das Ziel steht fest – man möge eine (rechtliche) Begründung generieren*.

Nach Wahrnehmung der Kommission betrifft dies vielfach Fälle mit „Innenverdachtslagen“, ie mit/gegen Ressortangehörige/n des BMJ; phänomenologisch müsste man damit eine zusätzliche Kategorie eröffnen und – laienhaft – von der vorhandenen Latenz einer „Drei-Klassen-Justiz“ sprechen. Auch die Behandlung manch clamoroser Causa scheint diesem „Ziel => Weg“-Regime unterworfen worden zu sein.

Gravierende Auffälligkeiten dazu ergaben sich *in concreto* etwa in Zusammenhang mit (bekannten) mehrfachen, internen Verdachtslagen nach §§ 302, 310 StGB (angefallen/sachbearbeitet etwa in den OStA Sprengeln Wien und Linz); überschießenden und unzulässigen (später für rechtswidrig erklärten) Eingriffsmaßnahmen gegen ehemalige Staatsanwälte (OStA Sprengel Wien); überschießenden und wenig/nicht gerechtfertigten, disziplinären Ausstellungen gegen engagierte Staatsanwältinnen (bei der WKStA); Vorgänge um die anheimgestellte Disziplinierung einzelner Staatsanwälte (StA-Sprengel Wien) und die nachträgliche, fast schon manipulative, zielgerichtete „Reparatur“ eines markanten Dienstbesprechungsprotokolls nach §§ 29, 29a StAG (Bereich BMJ – OStA-Sprengel Wien) im Jahre 2014; der mehrfach geplanten und bereits (partiell) betriebenen „Reorganisation“, de facto Demontage einer gesamten staatsanwaltschaftlichen Behörde unter Überlegung von eingriffsschweren, rechtlich nur schwer/nicht objektiv begründbaren Maßnahmen gegen Einzelpersonen (arg „Observation“, „eine Maßnahme des begleitenden Risikomanagements“), uvam. Auf einiges wird noch näher einzugehen sein.

In allen erwähnten und darüberhinausgehenden Causen bleibt es der Kommission, unter Bezugnahme auf Thomas Fuller's bekanntes Diktum *“Be ye ever so high, the law is above you“*, klar festzuhalten, dass einziger Maximenrahmen des staatsanwaltschaftlichen Handelns die ausgewiesenen Grundprinzipien aller Verfahrensregeln und der vom Gesetzgeber zu Verfügung gestellten „*Werkzeugkästen*“, insbesondere aber – da es um die *ultima ratio* staatlichen Eingreifens in die Sphäre des und der Einzelnen geht – die erwähnten Grund- und Verfassungsrechte – unter spezieller Beachtung der „*Gleichheit vor dem Gesetz*“ sein dürfen. Ein bloßes „*rechtlich (noch) vertretbar*“ verkörpert die Misapprobation eines (damit: Un)Wortes und delegitimiert den Rechtsstaat (und den Stand).

6.3. Die wichtigsten leitenden Grundsätze des Strafprozesses

Diese sind:⁶³

- das Offizialprinzip (§ 2 StPO), ie der Grundsatz der amtswegigen Verfolgung bzw der öffentlichen Anklage;
- das Legalitätsprinzip (§ 2 Abs 1 StPO): der öffentliche Ankläger ist gesetzlich zur Verfolgung aller ihm bekanntwerdenden Offizialdelikte verpflichtet, wenn nach der Rechtsprechung des OGH eine Verurteilung zu erwarten ist;
- Objektivitätsgebot (§§ 3, 47 StPO);
- Anklagegrundsatz (Art 90 Abs 2 B-VG, § 4 StPO): die Verfolgungs- und die Entscheidungskompetenz sind idR auf verschiedene Organe aufgeteilt;⁶⁴
- Verhältnismäßigkeitsgebot (§ 5 StPO);
- Recht auf rechtliches Gehör (§ 6 StPO);
- Recht auf Verteidigung (§ 7 StPO);
- (Recht auf) Unschuldsvermutung (§ 8 StPO);
- Beschleunigungsgebot (§ 9 StPO);
- das Opportunitätsprinzip, nach welchem auch Zweckmäßigkeitserwägungen den Ausschlag geben können (etwa §§ 191 f StPO, § 6 JGG);
- Grundsatz der freien Beweiswürdigung (§ 14 StPO);
- Verfahren vor dem gesetzlichen Richter (Art 83 Abs 2, 87 Abs 3 B-VG);
- Grundsatz der Öffentlichkeit (Art 90 Abs 1 B-VG, Art 6 Abs 1 EMRK, § 12 Abs 1 und § 228 StPO);
- Grundsatz der Mündlichkeit (Art 90 Abs 1 B-VG, Art 6 Abs 1 EMRK, §§ 12, 252, 258 StPO);

⁶³ Vgl Wessely, Strafprozessrecht⁹ (2020), 6ff.

⁶⁴ Gilt etwa nicht im Diversionsverfahren.

- Grundsatz der Unmittelbarkeit (§§ 13, 252, 258 StPO).

Auch wenn ein leitender Vertreter einer staatsanwaltschaftlichen Behörde nicht ohne Grund in seinem Gespräch mit der Kommission – wie bereits dargestellt – zitiert wird mit einem kategorischen „*Der Werkzeugkasten des Staatsanwalts ist die Strafprozessordnung!*“, so tun sich dabei doch zumindest zwei markante Lücken und Problemfelder auf: zum einen verpflichtet § 35c StAG „*die Staatsanwaltschaft von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abzusehen, sofern kein Anfangsverdacht (§ 1 Abs 3 StPO) besteht*“; zum anderen ist die Bundesministerin oder der Bundesminister für Justiz zwar höchste Instanz in der staatsanwaltschaftlichen Hierarchie und damit auch entscheidungsbefugt in Einzelstrafsachen, doch ist die Anwendbarkeit der StPO – und damit auch viele der oa Verfahrensgrundsätze – auf diesen Verfahrensabschnitt zumindest strittig. Auf all dies und mehr, etwa die damit einhergehenden allfälligen (Grund)Rechtsschutzdefizite, wird noch im Detail einzugehen sein.

7. Darstellung des staatsanwaltschaftlichen Systems in Österreich

Wie ausgeführt, gilt die Justiz neben der Gesetzgebung und der Verwaltung als dritte Säule der Staatsgewalten. Das B-VG ordnet sie hinsichtlich der Aufgaben der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Zivil- und Strafsachen (einschließlich der Anklagevertretung in Strafsachen) ausschließlich der Kompetenz des Bundes zu. Für den Bereich der Verwaltung bestehen Verwaltungsgerichte sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Die Justiz ist in allen Instanzen von der Verwaltung getrennt (Art 94 Abs 1 B-VG). „In einzelnen Angelegenheiten“ kann nach Art 94 Abs 2 B-VG gesetzlich ein Instanzenzug von der Verwaltungsbehörde an die ordentlichen Gerichte (statt an die Verwaltungsgerichte) vorgesehen werden.

7.1. Organisation der staatsanwaltschaftlichen Behörden:

Die StA leitet das Ermittlungsverfahren und entscheidet, ob gegen eine bestimmte Person Anklage zu erheben, von der Verfolgung zurückzutreten oder das Verfahren einzustellen ist (§ 20 Abs 1 StPO). Mit der Einbringung der Anklage gibt die StA ihre verfahrensführende Rolle (*dominus litis*), die ihr im Ermittlungsverfahren zukommt, an das Gericht ab und wird zur bloßen Verfahrensbeteiligten. Im Hauptverfahren vertritt die StA die Anklage und kann sie ausdehnen, wenn eine bestimmte Person im Rahmen der Hauptverhandlung noch einer anderen Tat beschuldigt wird. Sie kann die Anklage auch einschränken oder zurückziehen.

Österreichweit gibt es 16 Staatsanwaltschaften, die jeweils am Sitz der in Strafsachen tätigen Landesgerichte angesiedelt sind.⁶⁵

Hinzu kommt in Umsetzung internationaler Verträge⁶⁶ die Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (WKStA), die ihre staatsanwaltschaftlichen Aufgaben in Wirtschafts- und Korruptionsstrafsachen österreichweit wahrnimmt (§§ 20a, 20b StPO).

Am Sitz der Oberlandesgerichte (OLG) sind vier Oberstaatsanwaltschaften (OStA) eingerichtet (§ 19 Abs 1 Z 2 StPO). Sie wirken an allen Strafverfahren vor den Oberlandesgerichten mit und beteiligen sich an allen Verhandlungen vor diesen. Die Oberstaatsanwaltschaften führen ferner die Dienst- und Fachaufsicht über die ihr unterstellten Staatsanwaltschaften. Es handelt sich dabei um eine zweiteilige Aufsicht, die

⁶⁵ Im Bereich der StA kommen auch Bezirksanwälte zum Einsatz. Dabei handelt es sich um Beamte des Fachdienstes der StA oder in gleichartiger Verwendung stehende Vertragsbedienstete. Bezirksanwälte stehen unter Aufsicht und Leitung von Staatsanwälten.

⁶⁶ Etwa Art 36 UNCAC oder Art 20 *Criminal Law Convention on Corruption* des Council of Europe

– wie noch zu zeigen sein wird – nicht nur rechtliche, sondern auch vielfach praktische Probleme, insb in der Abgrenzung aufwirft.

Die OStA sind berechtigt, sich an jedem Verfahren in ihrem Zuständigkeitsbereich unmittelbar zu beteiligen. Außerdem können die OStA im Einzelfall die Aufgaben und Befugnisse einer StA übernehmen (§ 21 Abs 2 Satz 2 StPO; § 2 Abs 2 StAG).

Die Generalprokuratur (GenProk) beim Obersten Gerichtshof (OGH) ist zwar eine staatsanwaltschaftliche Behörde, sie schreitet aber nicht als Anklagebehörde ein.⁶⁷ Sie wirkt an allen Strafverfahren des OGH mit. Sie kann nicht über die Anklage disponieren und eine solche daher auch nicht zurückziehen. Es handelt sich bei der Generalprokuratur um eine Kontrollbehörde, welche die richtige und einheitliche Anwendung des Gesetzes sicherstellen soll.

Die GenProk gibt im Verfahren über Nichtigkeitsbeschwerden der Verfahrensbeteiligten vor dem OGH Stellungnahmen ab (sog Croquis). Zudem obliegt der Generalprokuratur die Erhebung einer Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes (kurz „*Wahrungsbeschwerde*“, § 23 StPO), die gegen jedes gesetzwidrige Urteil, gegen jeden gesetzwidrigen Beschluss und gegen jede gesetzwidrige (sonstige) Maßnahme eines Strafgerichts, aber auch gegen bestimmte Maßnahmen der StA erhoben werden kann.

Die staatsanwaltschaftlichen Behörden sind hierarchisch strukturiert. Oberste staatsanwaltschaftliche Behörde ist der Bundesminister für Justiz.⁶⁸ Die Oberstaatsanwaltschaften und die Generalprokuratur sind dem Bundesminister für Justiz unmittelbar untergeordnet und weisungsgebunden (§ 2 Abs 1 StAG). Der Oberstaatsanwaltschaft sind die Staatsanwaltschaften unterstellt. Daher haben gegebenenfalls die Staatsanwaltschaften den Oberstaatsanwaltschaften (§ 8 StAG) und diese dem Bundesminister für Justiz (§ 8a StAG) zu berichten. Die WKStA hat in den gesetzlich vorgesehenen Fällen der Oberstaatsanwaltschaft Wien zu berichten (womit idR der OStA Wien für den „*clamos-sensiblen*“ Deliktskatalog der §§ 20a, 20b StPO de facto bundesweite Zuständigkeit zukommt; sie bildet damit ein „*Bundes-Nadelöhr*“). Kein Weisungszug besteht von der Generalprokuratur zur OStA.

StA, OStA und die GenProk sind monokratische Behörden, denen eine Leiterin bzw ein Leiter vorsteht. Die Behördenleitungen vertreten nach außen und beaufsichtigen die

⁶⁷ OGH 23. 8. 1989, 11 Ns 16/89 = RIS-Justiz RS0096343 (T2); OGH 21. 8. 2012, 11 Os 19/12x = RIS-Justiz RS0096343 (T5).

⁶⁸ Der sprachlichen Einfachheit und Lesbarkeit halber wird hier dem Text des Gesetzes gefolgt (ie es wird lediglich ein „Bundesminister“ angeführt).

Tätigkeiten der ihnen unterstehenden Organe und erteilen ihnen erforderlichenfalls Weisungen. Den Behördenleiterinnen und Behördenleitern sind Generalanwältinnen und Generalanwälte, Oberstaatsanwältinnen und Oberstaatsanwälte, sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte unterstellt. Ihre Erklärungen sind solche der Behörde.

Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA)

Der WKStA obliegt für das gesamte Bundesgebiet die Leitung des Ermittlungsverfahrens für bestimmte Delikte, dessen Beendigung durch Einstellung oder Diversion sowie die Einbringung der Anklage und deren Vertretung im Hauptverfahren und im Verfahren vor dem OLG im Bereich des Wirtschafts- und Korruptionsstrafrechts (§ 20a Abs 1 StPO). Die WKStA befindet sich am Sitz der OStA Wien; sie verfügt über Außenstellen in den anderen OLG-Sprengeln.

In die Zuständigkeit der WKStA fallen zum einen die in § 20a StPO aufgezählten Wirtschafts- und Finanzdelikte, wobei bei den meisten eine Zuständigkeit nur dann besteht, wenn ein bestimmter Schwellenwert hinsichtlich der Schadenshöhe, des Befriedigungsausfalls, des strafbestimmenden Wertbetrags oder Stammkapitals überschritten ist (bspw bei einem Schaden von mehr als fünf Mio Euro). Zum anderen kann die WKStA der zuständigen Staatsanwaltschaft bestimmte Verfahren abnehmen und die Sache an sich ziehen, soweit zur wirksamen und zügigen Führung von Wirtschaftsstrafsachen besondere Kenntnisse des Wirtschaftslebens oder Erfahrungen mit solchen Verfahren erforderlich erscheinen (§ 20b StPO).

7.2. Art 90a B-VG

Die mit Wirkung vom 01. Jänner 2008⁶⁹ durch die Erlassung des Art 90a B-VG⁷⁰ erfolgte Aufnahme der Staatsanwälte in den Kreis der im B-VG genannten Organe der (ordentlichen) Gerichtsbarkeit hat eine Vielzahl von Auslegungsfragen aufgeworfen, waren doch Staatsanwälte bis dahin eindeutig der Staatsfunktion der Verwaltung zugeordnet worden.⁷¹ Infolge der nach Art 90a Satz 3 B-VG erhalten gebliebenen Weisungsgebundenheit der Staatsanwälte und ausgehend von einem Verständnis, dass die Weisungsfreiheit prägend für die Zuordnung eines Organs zur

⁶⁹ B-VG-Novelle BGBl I 2008/2.

⁷⁰ *Burgstaller* in *Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg* (Hrsg), B-VG Art 90a B-VG Rz 4: „recht abrupt konzipiert“; *R. Faber*, Staatsanwälte als Organe der Gerichtsbarkeit – alles beim Alten? in *Lienbacher/Wielinger* (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2009 (2009) 125: „fast unbemerkt“. *Wiederin*, Der Staatsanwalt im Spannungsfeld zwischen Legalitätsprinzip und Kontrolle, RZ 2012, 28 spricht von einer dramatischen Genese; *Jablonek*, Bewährungsfelder der richterlichen Unabhängigkeit, RZ 2022, 13 (17) qualifiziert die Zuordnung der Staatsanwaltschaften zur Gerichtsbarkeit als „*verfassungslegistisch verwegen*“.

⁷¹ *Rill* in *Rill-Schäffer-Kommentar zum B-VG* (2013) Art 90a B-VG Anm 1. Nach Art 17 des Grundgesetzes über die richterliche Gewalt vom 22. November 1918, StGBI 1918/38, galt die Staatsanwaltschaft als Verwaltungsbehörde.

Gerichtbarkeit sei, wurde in der Literatur die Ansicht vertreten, dass die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit weiterhin als Verwaltungstätigkeit zu qualifizieren sei;⁷² die Zuordnung zur ordentlichen Gerichtbarkeit sei im Sinn von „Organe im Rahmen der Gerichtbarkeit“ zu verstehen.⁷³

Ganz unabhängig von diesem Meinungsstreit⁷⁴ ist die verfassungsgesetzliche Bestimmung im Licht der den Staatsanwälten (vor allem mit dem 2008 in Kraft getretenen Strafprozessreformgesetz 2004) durch die Diversion und die Leitung des strafprozessualen Ermittlungsverfahrens neu zugewachsenen Aufgaben⁷⁵ zu sehen.⁷⁶ Erst durch die auch formelle Einbeziehung der Staatsanwälte in die (ordentliche) Gerichtbarkeit konnte – vor Schaffung des Art 94 Abs 2 B-VG – der in der reformierten StPO vorgesehene Rechtszug von der Staatsanwaltschaft an das Gericht vor Art 94 B-VG problemlos bestehen.⁷⁷ Dasselbe gilt etwa für die angesichts der Führung des Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft unverzichtbare Möglichkeit des mit einem Rechtsbehelf angerufenen Gerichts, für die Staatsanwälte verbindliche Anordnungen zu treffen.⁷⁸ Schließlich wurde auch – im Sinn der Stärkung der inneren Unabhängigkeit der Staatsanwälte – das staatsanwaltschaftliche Dienstrecht durch Einbeziehung der Staatsanwälte in das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (RStDG) an dasjenige der Richter angenähert.

Die wesentliche Abweichung von der Position der Richter besteht in der erhalten gebliebenen, an besondere Formvorschriften geknüpften, prinzipiellen Weisungsbindung, wofür sich der Verfassungsgesetzgeber – durchaus begründbar⁷⁹ – explizit entschieden hat. Die historische Entwicklung zeigt klar, dass Art 90a B-VG

⁷² Siehe etwa *Kröll*, Kontrolle der Justiz durch die Volksanwaltschaft, Jahrbuch Öffentliches Recht 2008 (2008) 151 (162).

⁷³ *Rill* in *Rill-Schäffer-Kommentar zum B-VG* (2013) Art 90a B-VG Anm 6; *Zellenberg*, Die Stellung der Staatsanwälte im System der Trennung von Justiz und Verwaltung, ZfV 2015, 348 (358 f).

⁷⁴ Eindrücklich *Wiederin*, RZ 2012, 28 (28 f).

⁷⁵ Ausführlich etwa *Miklau*, Die Staatsanwaltschaft vor und nach der Reform des Ermittlungsverfahrens 2004/2008, in *Kohl/Reiter-Zatloukal* (Hrsg), „... das Interesse des Staates zu wahren“. Staatsanwaltschaften und andere Einrichtungen zur Vertretung öffentlicher Interessen (2018) 359. Hervorzuheben ist, dass es keine generelle Überprüfbarkeit von Akten der Staatsanwaltschaft durch das Gericht gibt. Insb kann das Gericht Entscheidungen der Staatsanwaltschaft nur auf ihre Rechtmäßigkeit, nicht auf ihre Zweckmäßigkeit überprüfen. Außerdem kann durch Rechtsbehelfe bestimmter Personen nicht gewährleistet werden, dass der Strafanspruch des Staates dem Legalitätsprinzip entsprechend und den Bürgern gegenüber gleich eingelöst wird: *Storr*, RZ 2010, 268 (275).

⁷⁶ Diese Erweiterung der Befugnisse erfordert parallel die Ausdehnung einer gerichtlichen Kontrolle, denn letztlich geht das B-VG davon aus, dass es keinen „*gerichtsfreien Hoheitsakt*“ geben darf: *Rill* in *Rill-Schäffer-Kommentar zum B-VG* (2013) Art 90a B-VG Anm 10.

⁷⁷ *Burgstaller* in *Korinek et al*, Art 90a B-VG Rz 11.

⁷⁸ OGH 14 Os 108/08a EvBl 2008/174.

⁷⁹ Siehe etwa *Storr*, RZ 2010, 268 (273): „*Gerade weil die Gerichte unabhängig sind, kann es Sinn machen, die Strafverfolgungsbehörden als eine "Gegengewalt" unmittelbarer demokratischer Kontrolle zu unterstellen.*“ Das B-VG stellt auch nicht Gerichtsorgane generell unabhängig, sondern nur Richter und das aufgrund einer besonderen und ausdrücklichen verfassungsgesetzlichen Bestimmung (Art 87 Abs 1 B-VG).

nicht nur Weisungen innerhalb der Staatsanwaltschaften selbst und der Oberstaatsanwaltschaften an die Staatsanwaltschaften voraussetzt und legitimiert, sondern auch das Weisungsrecht der Justizministerin.⁸⁰ In diesem Sinn sind die Staatsanwälte – als Teil der ordentlichen Gerichtsbarkeit – nicht gänzlich „von der Verwaltung getrennt“,⁸¹ wie es Art 94 Abs 1 B-VG postuliert. Der Bundesminister für Justiz bleibt für das Agieren der zu Organen der Gerichtsbarkeit erklärten Staatsanwälte auch gegenüber dem Parlament verantwortlich (Art 52 Abs 1 B-VG) und ist zu einem jährlichen Bericht (§ 29a Abs 3 StAG) über die von ihm erteilten Weisungen an Nationalrat und Bundesrat verpflichtet.⁸² Insofern besteht eine inhaltliche „demokratische Rückbindung“. Mit Verfassungsrecht (konkret mit dem Baugesetz der Gewaltenteilung) unvereinbar ist eine Kontrolle laufender Angelegenheiten, würde doch damit einer Gewalt – nämlich der Legislative – ein Übergewicht zugeordnet, das sie zur Mitbestimmung ermächtigen würde.

7.3. Staatsanwaltschaftliches Handeln als Akte der Gerichtsbarkeit

Auch wenn Staatsanwälte keine Richter und Staatsanwaltschaften keine Gerichte sind,⁸³ sind die von den Staatsanwälten in Ausübung ihres Amtes gesetzten Handlungen seit 2008 – mit Ausnahme der Justizverwaltung – als Akte der Gerichtsbarkeit zu qualifizieren. Sie sind nicht bei den Verwaltungsgerichten und den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts anfechtbar; ein Rechtszug geht an das ordentliche (Straf-)Gericht.

7.4. Demokratische Rückbindung

Die beschriebene Zwitterstellung der Staatsanwälte als weisungsgebundene Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit und die Annäherung der Stellung der Staatsanwälte an diejenige der Richter legt ein Eingehen auf den Bestellungs- und Abberufungsmodus von Richterinnen und Richtern nahe; schließlich gelten nun iW dieselben Kriterien für die Staatsanwälte.

Das in Art 1 B-VG grundlegende Verständnis, dass das in der demokratischen Republik Österreich geltende Recht vom Volk ausgeht, hat zur Konsequenz, dass jede Form der

⁸⁰ Anstatt vieler *Heiß/Lehner*, Staatsanwälte in der Verfassung, ZfV 2009, 191 (192); *A. Karl*, Die Trennung zwischen Justiz und Verwaltung unter dem Einfluss des Unionsrechts (2024) 55 FN 372. Aufgrund des Bestehens des ministeriellen Weisungsrechts verneinte der EuGH in seinem Urteil vom 9.10.2019, C-489/19, NJ (Parquet de Vienne), ECLI:EU:C:2019:849, die Qualifikation der Staatsanwaltschaft als unabhängige Justizbehörde für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls; nur die zusätzliche gerichtliche Bewilligungspflicht macht es für Österreich möglich, weiterhin Europäische Haftbefehle auszustellen.

⁸¹ *Rill* in *Rill-Schäffer-Kommentar zum B-VG* (2013) Art 90a B-VG Anm 9.

⁸² Zu Inhalt, Umfang und allf. Problematik dieses Berichtes s zB Kapitel 8.1.2 und 8.1.3.

⁸³ VfGH G 47/2015 VfSlg 19952.

Rechtserzeugung auf den Willen des Volkes rückführbar sein muss.⁸⁴ Das Ergründen des Willens des Volkes in den einzelnen Staatsakten geschieht in Österreich durch ein funktionelles und organisatorisches System der demokratischen Legitimation.⁸⁵ Sie wird zum einen durch die sachlich-inhaltliche Komponente der Gesetzesbindung sowie die Weisungsbindung (Art 20 B-VG für Verwaltungsorgane, Art 90a Abs 3 B-VG für Staatsanwälte) erreicht. Zum anderen wird sie auch durch die sogenannte „*Legitimationskette*“ (personelle Legitimation) mittels Berufung des jeweiligen Organs unmittelbar durch das Volk oder zumindest durch Organe, die ihrerseits unmittelbar oder mittelbar durch das Volk legitimiert sind, hergestellt.⁸⁶

Auf den ersten Blick ungewiss ist die Legitimation des Handelns der Richter, namentlich im Zusammenhang mit ihrer Unabhängigkeit und der daraus entspringenden Weisungsfreiheit, aber auch ihrer rechtserzeugenden Tätigkeit im Rahmen der Rechtsprechung.⁸⁷ Letztere erfordert nach allgemeiner Auffassung „*judicial restraint*“, ie justizielle Zurückhaltung bzw Selbstbeschränkung, weil die Regelsetzung nach dem verfassungsrechtlichen Gefüge der legislativen Gewalt überantwortet ist. Allerdings ist zu beachten, dass schon aus Art 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ein Justizgewährungsanspruch resultiert: Gerichte haben auch in Fällen Entscheidungen zu treffen, in denen der Gesetzgeber keine Regeln gesetzt hat. Diese im weiteren Sinn ebenfalls der Rechtsschöpfung zuzuordnende Tätigkeit wirft die Frage nach ihrer demokratischen Rückbindung auf.

Es besteht grundsätzlich Konsens darüber, dass auch die Rechtsprechung – nicht zuletzt aus dem vorhin genannten Grund – einer demokratischen Legitimation bedarf.⁸⁸ Diese wird durch das derzeitige System auch als gewährleistet angesehen.⁸⁹ Große Relevanz wird dem personellen Element der Richterbestellung beigemessen.⁹⁰ Ordnet man den österreichischen *modus operandi* in der Judikative gesamteuropäisch ein, so

⁸⁴ Anstatt vieler *Grabenwarter/Holoubek*, Demokratie, Rechtsstaat und Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, ZfV 2000, 194; *Storr*, Von der hierarchischen Ordnung und der Kontrolle der Staatsanwälte, RZ 2010, 268 (268 f); *Dokalik*, Die Unabhängigkeit in der staatlichen Verwaltung, in FS Lovrek (2024) 79 (80).

⁸⁵ *Oberndorfer* in *Korinek/Holoubek* Art 1 B-VG Rz 11.

⁸⁶ *Grabenwarter*, Die demokratische Legitimation weisungsfreier Kollegialbehörden in der staatlichen Verwaltung, in FS Günther Winkler (1997) 283.

⁸⁷ Grundlegend dazu *R. Walter*, Verfassung und Gerichtsbarkeit (1960) 56 f, *Schambeck*, Demokratie und Gerichtsbarkeit, RZ 1992, 219; *Vasek*, Richterbestellung in Österreich (2022) 127ff.

⁸⁸ Auch in Deutschland mit vergleichbarer verfassungsrechtlicher Ausgangsposition wird die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation gefordert: *Tschentscher*, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt (2006) 148; *Rennert*, Legitimation und Legitimität des Richters, JZ 2015, 529; *Voßkuhle/Sydow*, Die demokratische Legitimation des Richters, JZ 2002, 673; *Böckenförde*, Verfassungsfragen der Richterwahl (1998) 71ff; die Notwendigkeit verneinend *Roellecke*, Zur demokratischen Legitimation der rechtsprechenden Gewalt, in FS Leisner (1999) 553 (560).

⁸⁹ *Vasek*, Richterbestellung 447: „(...) einer grundlegenden Umgestaltung bedarf es nicht“.

⁹⁰ *Vasek*, Richterbestellung 246.

ist festzuhalten, dass dieser aus Sicht der Venedig-Kommission des Europarats durchaus als unbedenklich und mehr oder minder gängig einzustufen ist.⁹¹ Aus rechtsstaatlicher Perspektive steht die Venedig-Kommission dem System der Richterdirektwahl bei weitem skeptischer gegenüber.⁹² Es kann auch ein „Zuviel“ an Demokratie geben („*Appointments of ordinary judges are not an appropriate subject for a vote by Parliament*“⁹³), wobei dies immer im Zusammenhang mit der jeweilig vorherrschenden Rechtskultur gesehen werden muss.⁹⁴

Der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist zu entnehmen, dass dieser kein grundsätzliches Problem mit einem System wie dem österreichischen sieht.⁹⁵ Gerade Art 6 EMRK und Art 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) legen den Schwerpunkt viel stärker auf die (Absicherung der) Unabhängigkeit des Entscheidungsorgans⁹⁶ als an seine demokratische Rückbindung, wird doch erwartet, dass auf diese Weise die „reine“ Bindung an das Gesetz erhöht wird.⁹⁷ Das Gericht wird vor Interventionen und Druck von außen geschützt, die die Entscheidungen beeinflussen könnten.

Sachlichkeit steht im Vordergrund; neben der strikten Anwendung der Rechtsnormen darf keinerlei Interesse am Ausgang des Prozesses bestehen.⁹⁸ Unabhängigkeit bedeutet aber nicht Verantwortungslosigkeit. Die Kontrolle der Richter erfolgt durch die Öffentlichkeit der Verhandlung und die Publizität (Art 6 EMRK) sowie die Verpflichtung zur Begründung der Gerichtsurteile (zB § 260 StPO)⁹⁹ und wird durch die verfassungsgesetzlich besonders geregelte Dienstaufsicht (Art 88 Abs 2 B-VG) flankiert.¹⁰⁰ „*Judicial restraint*“ als allgemeines Prinzip richterlicher Tätigkeit wurde bereits erwähnt.

7.5. Staatsanwaltschaft und Verfahren vor dem gesetzlichen Richter

Nach Art 83 Abs 2 B-VG darf niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Organisation und Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte behält Art 83 Abs 1 B-VG

⁹¹ CDL-AD(2007)028, Judicial Appointments, Rz 4ff; zum selben Ergebnis kommt *Vasek*, Richterbestellung 308.

⁹² CDL-AD(2007)028, Judicial Appointments, Rz 9.

⁹³ CDL-AD(2007)028, Judicial Appointments, Rz 12.

⁹⁴ CDL-AD(2007)028, Judicial Appointments, Rz 7.

⁹⁵ Statt vieler *Grabenwarter/Pabel* Menschenrechtskonvention § 24 Rz 34 f mwN.

⁹⁶ Zur Differenzierung zwischen Unabhängigkeit und deren Absicherung *Ratz*, Zum Grundrecht auf den gesetzlichen Richter im österreichischen Strafverfahren, ÖJZ 2018, 351 (352 f).

⁹⁷ Siehe auch *R. Walter*, Die Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit, RZ 1965, 174 (177) und *Wiederin*, Gedanken über die richterliche Unabhängigkeit, in *Neumayr* (Hrsg), Unabhängigkeit der Rechtsprechung (2019) 1 (8).

⁹⁸ *Dokalik* in FS Lovrek 79 (81 ff).

⁹⁹ *Tschentscher*, Demokratische Legitimation 227; *Wiederin* in *Neumayr*, Unabhängigkeit der Rechtsprechung 1 (9).

¹⁰⁰ *Storr*, RZ 2010, 268 (269).

dem einfachen Gesetzgeber vor. Als Organe der Gerichtsbarkeit iSd Art 90a B-VG können auch Staatsanwaltschaften „gesetzliche Richter“ sein, soweit sie mit dem für eine Behörde im funktionalen Sinn nötigen *imperium*, ie einer staatlichen Mandatsmacht, auftreten, vornehmlich als Leiter des Ermittlungsverfahrens.¹⁰¹ Zu beachten ist, dass aufgrund der monokratischen Organisation der Staatsanwaltschaften hier nicht der einzelne (fallführende) Staatsanwalt als „gesetzlicher Richter“ angesprochen ist, sondern die jeweilige Staatsanwaltschaft.

§ 6 StAG regelt die staatsanwaltschaftliche Geschäftsverteilung. Im Vordergrund steht das Ziel, die Geschäfte alljährlich im Vorhinein so unter den Staatsanwälten zu verteilen, dass eine möglichst gleichmäßige Auslastung aller Staatsanwälte erreicht wird. Die Geschäftsverteilung ist nach außen bekanntzumachen. Erkennbar dem § 27a Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) nachgebildet, ordnet § 6 Abs 5 StAG an, dass die Geschäftsverteilung während des Kalenderjahres nur aus schwerwiegenden Gründen geändert werden darf. Diese Einschränkung ist verfassungsrechtlich nicht geboten; ihre Missachtung bleibt mangels subjektiver Rechte auf Führung eines Strafverfahrens durch einen bestimmten Organwalter oder entsprechenden subjektiven Rechten von Organwaltern de facto sanktionslos.¹⁰² In diesem Zusammenhang ist auch noch § 2 Abs 2 StAG zu erwähnen, wonach der Behördenleiter einer Staatsanwaltschaft, einer Oberstaatsanwaltschaft oder der Generalprokuratur im Einzelfall befugt ist, die Amtsverrichtungen aller ihm untergeordneten Organe selbst zu übernehmen oder mit der Wahrnehmung staatsanwaltschaftlicher Aufgaben aus schwerwiegenden Gründen einen anderen als den nach der Geschäftsverteilung zuständigen Staatsanwalt zu betrauen.

Eine weitere Besonderheit betrifft die WKStA, die die Möglichkeit des „An-sich-Ziehens“ (*Opt-in*) von Verfahren hat. Dafür ist bei Korruptionsdelikten sowie Amtsmissbrauch erforderlich, dass ein besonderes öffentliches Interesse an der Bedeutung der aufzuklärenden Straftat oder der Person des Tatverdächtigen besteht (§ 20b StPO).

7.6. Der Weisungsrat (früher: Weisenrat)

Mit seinem Amtsantritt im Dezember 2013 installierte HBMJ W. Brandstetter im Dezember 2013 einen sog Weisenrat. Dieses den Justizminister in Weisungsangelegenheiten beratende Organ sollte der Anscheinsproblematik Rechnung tragen und eine –

¹⁰¹ Ratz, Zum Grundrecht auf den gesetzlichen Richter im österreichischen Strafverfahren, ÖJZ 2018, 351 (353).

¹⁰² Fellner/Nogratnig, RStDG, GOG und StAG II⁵ (2021) § 6 StAG Anm 7.

auch bloß mittelbare – Einflussmöglichkeit auf den inhaltlichen Verlauf eines Strafverfahrens durch den Bundesminister in der staatsanwaltschaftlichen Hierarchie hintanhaltend.¹⁰³ Ziel war es, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken und sicherzustellen, dass Staatsanwälte ohne politischen Einfluss von oben agieren können.

Der Weisenrat erhielt die Aufgabe, in bestimmten Strafsachen eine Äußerung über die rechtliche Vertretbarkeit der Erledigungsvorschläge des Leiters der Sektion IV des BMJ abzugeben, nämlich

1. in Strafsachen, in denen der Bundesminister vor seinem Ministeramt als Strafverteidiger oder als sonstiger Berater fungierte,
2. in Strafsachen gegen amtierende oder ehemalige oberste Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit, sowie
3. in Fällen, in denen eine (inhaltliche) Weisung gemäß § 29a Abs 1 StAG erteilt werden sollte.¹⁰⁴

Mit der Gesetzesänderung BGBl I 2015/96 wurde der Weisenrat mit Wirksamkeit vom 01. Jänner 2016 durch einen Beirat für den ministeriellen Weisungsbereich, den „Weisungsrat“, ersetzt.

Der Weisungsrat ist bei der Generalprokuratur angesiedelt und besteht aus dem Generalprokurator als Vorsitzendem und zwei weiteren Mitgliedern,¹⁰⁵ die auf Basis einer Vorauswahl durch den Rechtsschutzbeauftragten der Justiz (§ 47a StPO) nach Anhörung der Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs, des Verwaltungsgerechtshofs und des Obersten Gerichtshofs über Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten für die Dauer von sieben Jahren bestellt werden.¹⁰⁶

Die Mitglieder müssen besondere Kenntnisse und Erfahrungen auf dem Gebiet des Straf- und Strafverfahrensrechts aufweisen sowie mindestens 15 Jahre in einem Beruf im Strafrechtsbereich tätig gewesen sein, für den der Abschluss des rechtswissenschaftlichen Studiums Berufsvoraussetzung ist (§ 29b Abs 4 StAG). Sie sind in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Die Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit getroffen, Stimmenthaltung ist unzulässig.

¹⁰³ Bierlein, Der Weisungsrat – „Weichensteller“ oder „Hemmschuh“, in FS Höpfel (2018) 218f.

¹⁰⁴ Bierlein, Der Weisungsrat – „Weichensteller“ oder „Hemmschuh“, in FS Höpfel (2018) 219.

¹⁰⁵ § 29b Abs 1 StAG.

¹⁰⁶ § 29b Abs 2 StAG.

Die Aufgaben des Weisungsrates sind in § 29c Abs 1 StAG geregelt. Der Bundesminister für Justiz muss dem Weisungsrat in folgenden Fällen den Bericht der Staatsanwaltschaft über ihr beabsichtigtes Vorgehen nach § 8 Abs 1 StAG, die Stellungnahme der Oberstaatsanwaltschaft sowie einen begründeten Erledigungsentwurf vorlegen:

1. wenn eine Weisung zur Sachbehandlung in einem bestimmten Verfahren (§ 29a Abs 1) erteilt werden soll;
2. bei Strafsachen gegen oberste Organe der Vollziehung (Art 19 B-VG), Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs, des Verwaltungsgerichtshofs und des Obersten Gerichtshofs sowie der Generalprokurator;
3. wenn es der Bundesminister für Justiz wegen des außergewöhnlichen Interesses der Öffentlichkeit an der Strafsache, insbesondere bei wiederholter und überregionaler medialer Berichterstattung oder wiederholter öffentlicher Kritik am Vorgehen der Staatsanwaltschaft und der Kriminalpolizei, oder aus Befangenheitsgründen für erforderlich hält.

Die Meinungsbildung des Weisungsrates erfolgt (wie schon im früheren Weisenrat) auf Grundlage der staatsanwaltschaftlichen Berichte, der Stellungnahmen der jeweiligen OStA, des im Referat und Erlass der Strafrechtssektion des BMJ zusammengefassten Sachverhalts sowie der Begründung des Erledigungsvorschlags. Auf Verlangen des Vorsitzenden sind dem Weisungsrat einzelne Aktenbestandteile oder der gesamte Ermittlungsakt zu übersenden.

Der Weisungsrat muss ehestmöglich eine schriftliche Äußerung zum Erledigungsentwurf des Justizministers abgeben.¹⁰⁷ Wenn der Bundesminister dieser Äußerung nicht folgt, ist die Äußerung samt Begründung zur Erlangung größtmöglicher Transparenz im Bericht an den Nationalrat und den Bundesrat gemäß § 29a Abs 3 StAG zu veröffentlichen.

Darüber hinaus kann der Weisungsrat seine Äußerung im Sinne gebotener Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung (insbesondere bei medienwirksamen Verfahren) öffentlich bekannt machen (etwa wenn der Bundesminister seiner Empfehlung nicht folgt). Dies geschieht unter Beachtung der Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit (§ 29b Abs 6 StAG) und unter Wahrung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen (also erst nach deren Information von der Entscheidung).¹⁰⁸

¹⁰⁷ § 29c Abs 3 StAG.

¹⁰⁸ Vgl ErläutRV 669 BlgNR 25. GP 6.

Wenn nach Befassung des Weisungsrates eine Weisung auf Einstellung des Ermittlungsverfahrens erteilt wird, hat die StA den unabhängigen Rechtsschutzbeauftragten der Justiz zu verständigen. Dieser prüft als objektives Kontrollorgan die Einstellungserwägungen und kann die Einbringung eines Fortführungsantrages bei Gericht (unabhängig von § 194 Abs 3 StPO) stellen (§ 29c Abs 4 StAG).¹⁰⁹ In besonders dringlichen Fällen (etwa in Haftsachen) genügt die Befassung des Weisungsrates im Nachhinein (§ 29c Abs 5 StAG).

Die Sitzungen des Weisungsrates finden in den Räumen der Generalprokuratorat statt; die Stellungnahmen an das BMJ fallen in der Regel relativ kurz aus. Die Erledigungsdauer beträgt regelmäßig weniger als vier Wochen.¹¹⁰

Die Anzahl der in den Jahren 2018 bis 2023 dem Weisungsrat vorgelegten Fälle und die letztlich von der Sektion V daraus erfolgten Weisungen sind in der Grafik unten dargestellt.

Dabei zeigt sich neben der Anzahl der dem Weisungsrat vorgelegten Verfahren der Sektion V auch die Anzahl der letztlich erteilten Weisungen.

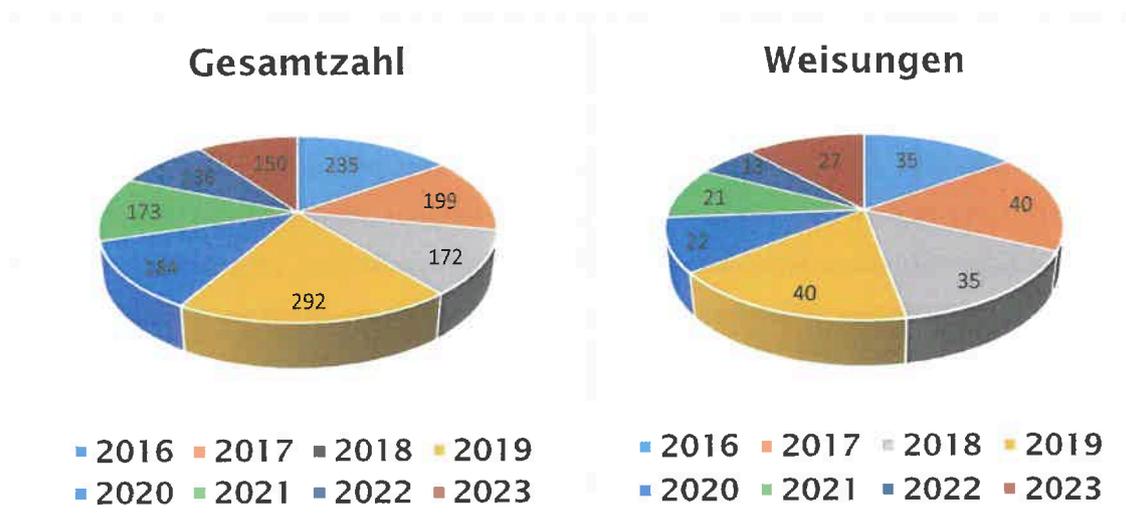


Abb: Kommission

¹⁰⁹ Vgl auch ErläutRV 669 BlgNR 25. GP 6.

¹¹⁰ Im Zeitraum 2016 bis 2018 benötigte lediglich der Entscheidungsprozess in den als „BUWOG“ und „Terminal Tower Linz“ bekannten Causen zweieinhalb Monate (*Bierlein*, Der Weisungsrat – „Weichensteller“ oder „Hemmschuh“, in FS Höpfel (2018) 224).

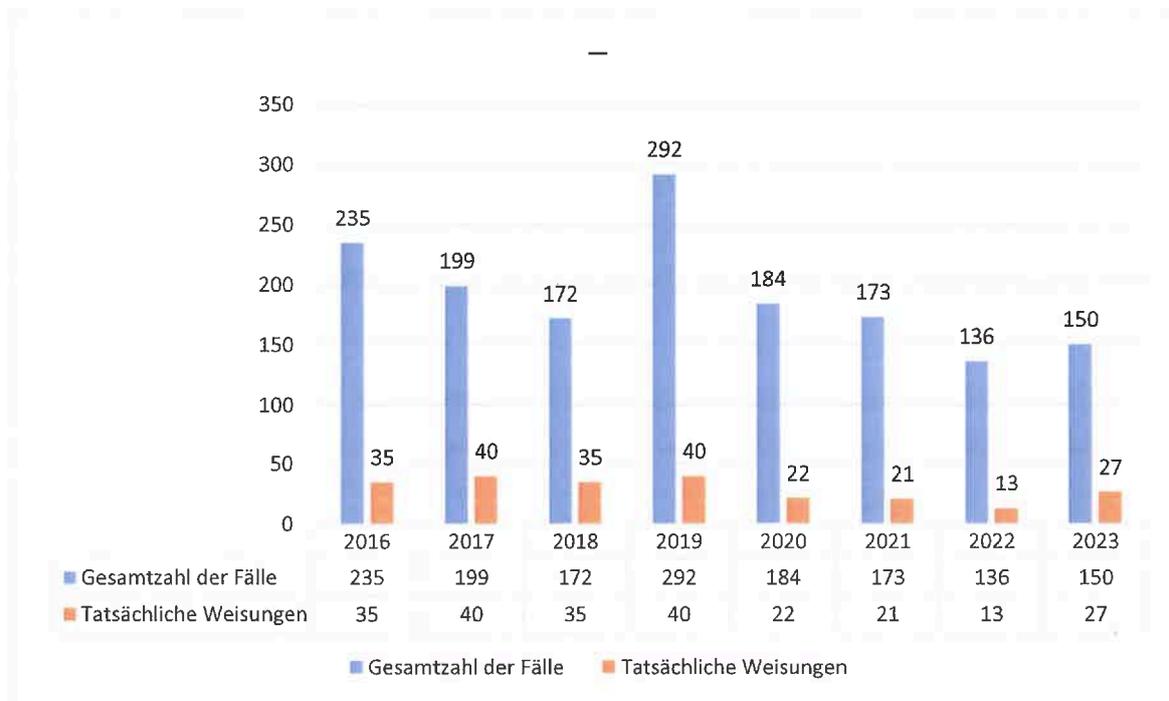


Abb: Kommission

Bei der Frage, welche Fälle letztlich dem Weisungsrat vorzulegen sind bzw vorgelegt werden, überwiegt deutlich die Gruppe der Z 3 des § 29c Abs 1 StAG („...wenn es der Bundesminister für Justiz wegen des außergewöhnlichen Interesses der Öffentlichkeit an der Strafsache, insbesondere bei wiederholter und überregionaler medialer Berichterstattung oder wiederholter öffentlicher Kritik am Vorgehen der Staatsanwaltschaft und der Kriminalpolizei, oder aus Befangenheitsgründen für erforderlich hält“), was auch innerhalb des Weisungsrates durchaus kritisch gesehen wird.¹¹¹

Bleibt die Frage, ob die angestrebten Ziele „größtmögliche Transparenz in der Außenwahrnehmung“ und „objektive Kontrolle“ und damit Plausibilität und Sachlichkeit im Rahmen der Ausübung des ministeriellen Weisungsrechts erreicht werden konnten.

Befürworter des Weisungsrates betonten die Verantwortung des Justizministers und sahen in der Transparenz eine Möglichkeit, die Öffentlichkeit über Entscheidungen zu informieren. Kritiker lehnten die Schaffung des Weisungsrates hingegen als „Feigen-

¹¹¹ Von den im Jahr 2018 vorgelegten 172 Fällen fielen 123 aus dem Grunde der Z 3 an, im Jahr 2019 waren es 219 von 292, im Jahr 2020 146 von gesamt 184, im Jahr 2021 138 von 173, im Jahr 2022 107 von 136 und im Jahr 2023 104 von gesamt 150 (Statistik zur Verfügung gestellt vom BMJ Sektion V Abteilung V 2).

blatt“ ab und forderten eine völlig unabhängige Weisungsspitze für Staatsanwaltschaften. Einige Abgeordnete, die für den Weisungsrat stimmten, bezeichneten ihn als *“zweitbeste Lösung“* nach der Einrichtung einer Bundesstaatsanwaltschaft.¹¹²

Derzeit liegt die Verantwortlichkeit für staatsanwaltschaftliches Handeln bei der Bundesministerin bzw dem Bundesminister für Justiz und damit bei der politischen Weisungsspitze. Sie kann nicht delegiert werden. Bedenken in diese Richtung können auch nicht dadurch zerstreut werden, dass die Ministerin oder der Minister in aller Regel dem Gutachten des Weisungsrates folgt, oder dass er – wie es ein früherer Bundesminister kundgetan haben soll – Auftrag gegeben habe, ihn nicht über Einzelstrafsachen zu informieren bzw ihn damit nicht zu befassen.

¹¹² Parlamentskorrespondenz Nr 792 vom 07. Juli 2015.

8. Befundung und Bewertung der Ergebnisse

Die Kommission ist auf die folgenden wesentlichen Erscheinungsformen einer sachfremden Einflussnahme auf staatsanwaltschaftliche Verfahren gestoßen, die bei insb der Bearbeitung einer Reihe clamoröser und berichtsunterworfenen Verfahren im Erhebungszeitraum eine Rolle gespielt haben:

- der Aufbau und das Utilisieren eines Geflechts aus politischen und anderen Nahebeziehungen, welches Abhängigkeiten schafft und Einflussmöglichkeiten auf Verfahrensentscheidungen und strategische Postenbesetzungen ermöglicht;
- ein durch Rollenverschränkungen, fehlende Normtreue, Negieren von Befangenheiten¹¹³, fragwürdige Rechtsanwendungen in – aus Organisationssicht – eigener Sache, und ein durch nahezu bedingungslose gegenseitige Unterstützung geprägtes Selbstverständnis bestimmter Führungskräfte und informeller Führungszirkel;
- eine auf erwünschte Ergebnisse zielende Handhabung der Fach- und Dienstaufsicht, vor allem im Hinblick auf die Erteilung von Weisungen in verschiedenen Formen, das Berichtswesen sowie die Durchführung und Protokollierung von Dienstbesprechungen;
- die manipulative Nutzung anderer strafprozessualer und dienstaufsichtlicher Instrumente;
- das Nützen intransparenter Kommunikations- und Verfahrensprozesse;
- Bestimmte strukturelle Gegebenheiten in Bezug auf die Stellung der Staatsanwaltschaften im Verfassungsgefüge.

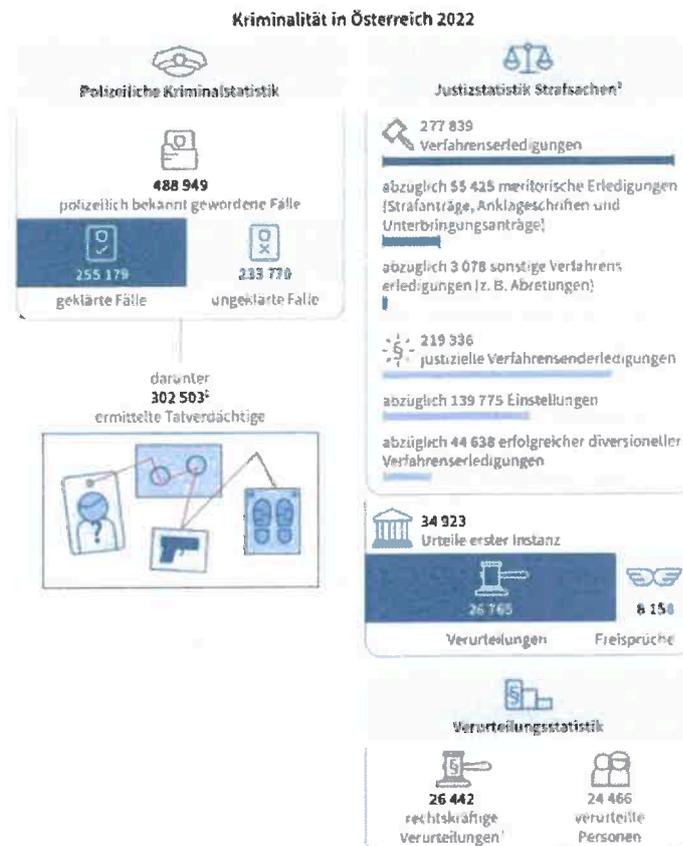
Über die fallbezogene Darstellung hinaus hat die Kommission bei den jeweiligen Phänomenen auch erörtert, inwieweit die Justiz bereits selbst Integritätsrisiken erkannt hat und erkennt, welche Maßnahmen ergriffen wurden und allfällig welche Schritte darüber hinaus erforderlich sind.

Zu betonen ist an dieser Stelle, dass sich die Untersuchungskommission mit einem sehr kleinen Segment von Strafverfahren auseinandergesetzt hat. Legt man das Mo-

¹¹³ Vgl § 47 StPO, § 47 BDG (sowie diverse Verhaltenskodizes).

dell der Statistik Austria zur polizeilichen und justiziellen Verfolgung 2022 der Betrachtung zugrunde¹¹⁴ und setzt die Anzahl der für 2022 angefallenen (staatsanwaltlichen und richterlichen) Verfahrenserledigungen mit etwa jenen aus dem im selben Zeitraum im Bereich der Korruptionsdelikte (§§ 304 – 310 StGB) und dem Delikt des Amtsmissbrauchs (§ 302 StGB) angefallenen in Bezug, so nimmt der Betrachtungsumfang der Kommission rund 2,5 % der Verfahrenserledigungen¹¹⁵ ein.¹¹⁶

Abbildung 1: Modell zur polizeilichen und justiziellen Verfolgung gerichtlich strafbarer Handlungen



Q. STATISTIK AUSTRIA, Gerichtliche Kriminalstatistik 2022, Bundesministerium für Inneres, Polizeiliche Kriminalstatistik 2022, Bundesministerium für Justiz, Justizstatistik Strafsachen 2022. Da die einzelnen Stufen der Strafverfolgung auf Statistiken mit unterschiedlichen Erfassungskonzepten beruhen und zeitlich aufeinander folgen, können die Ergebnisse nicht direkt aufeinander bezogen werden. 1) Inkl. Mehrfachzählung, wenn eine Person wegen mehrerer Delikte tatverdächtig wurde. – 2) Die Zahlen repräsentieren keine Verlaufsstatistik (Verfahrensverlauf von der Anzeige bis zur Enderledigung). – 3) Exkl. Urteile die im Berichtsjahr noch keine Rechtskraft erlangt haben und rechtskräftiger Urteile, die nach dem 31.03.2023 vom Strafregisteramt bearbeitet wurden, zuzüglich Urteile erster Instanz aus den Vorjahren, die im Jahr 2022 rechtskräftig wurden.

¹¹⁴ Standard-Dokumentation Metainformation zur Gerichtlichen Kriminalstatistik ab 2012, Statistik Austria, 11. Jänner 2024, https://www.statistik.at/fileadmin/shared/QM/Standarddokumentationen/B_1/std_b_gerichtliche_kriminalstatistik_ab_2012.pdf [abgefragt 24. Juni 2024].

¹¹⁵ Statistik des BMJ, Abteilung III 3 vom 07. Juni 2024.

¹¹⁶ Dieser Deliktscatalog wird exemplarisch angeführt, die sachrelevanten Erhebungen der Kommission gingen darüber hinaus.

Für den Bereich der Korruptionsdelikte und des Delikts des Missbrauchs der Amtsgewalt zeigt ein Vier-Jahres-Intervallvergleich, dass der jährliche Anfall bei den Staatsanwaltschaften bundesweit unter 300 liegt.¹¹⁷

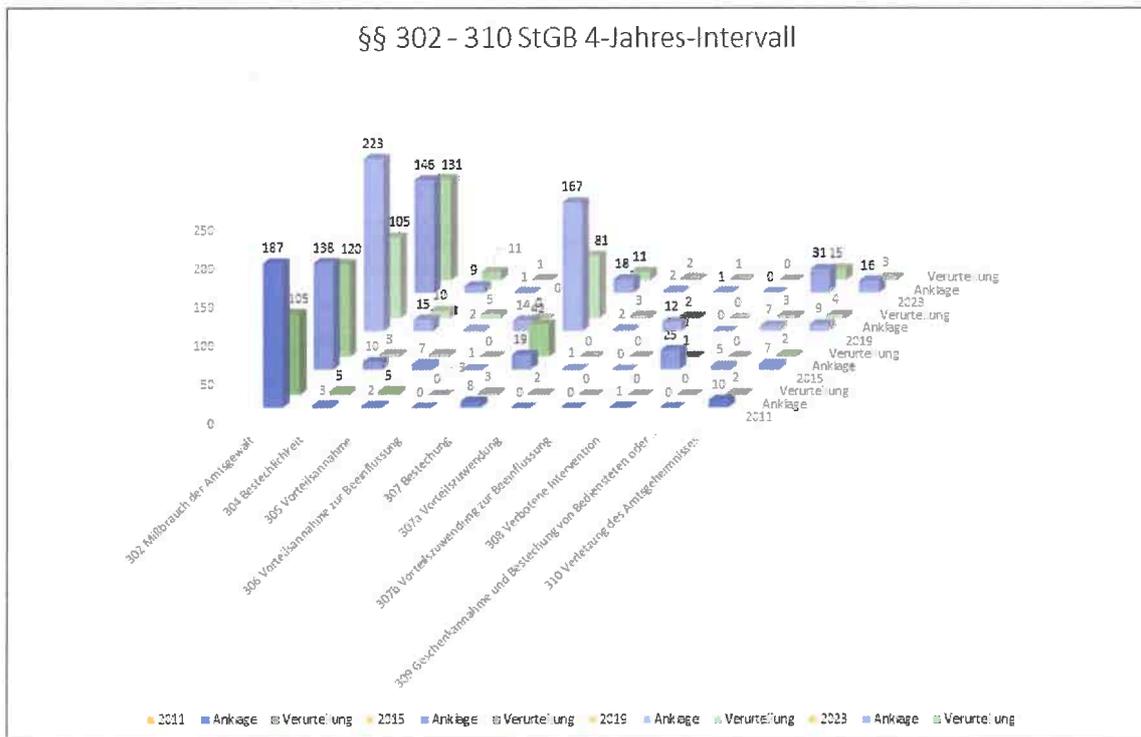


Abb: Kommission

Auch der Umstand, dass 2010 die Sektionen „Straflegistik“ und „Einzelstrafsachen“ aufgrund von sogenannten Reorganisationsmaßnahmen zur Sektion „Strafrecht“ zusammgelegt wurden, deren Sektionschef Ch. Pilnacek wurde, spielt bei den Erhebungen eine Rolle. 2020 wurde diese große Strafrechtssektion¹¹⁸ wieder in zwei Sektionen geteilt – in die Sektion IV „Straflegistik“ und in die Sektion V „Einzelstrafsachen“. Ch. Pilnacek war mit Wirksamkeit vom 01. September 2020 nur mehr für die Sektion IV zuständig. Hatte man die Zusammenlegung 2010 offiziell noch ua mit Synergiegewinnung und Einsparungen beworben, so hieß es *anno 2020* nun:

„Diese Neuorganisation zielt darauf ab, den Anschein etwaiger Unvereinbarkeiten zu vermeiden und eine innere Gewaltenteilung im Justizministerium zu erreichen.“¹¹⁹

¹¹⁷ Daten des BMJ, Stand 07. Juni 2024.

¹¹⁸ In den Printmedien auch als „Super-Sektion“ betitelt; vgl https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/5818904/Unabhaengigkeit-der-Justiz_Zadic-entmachtet-Pilnacek-und-seine-„Super-Sektion“ [abgefragt 29. Juni 2026].

¹¹⁹ Pressemitteilung des BMJ vom 26. Mai 2020.

Die Sektion „*Straflegistik*“ ist *nolens volens* an der Schnittstelle zur Legislative – also der Gesetzgebung – Richtung Parlament und Politik sowie Stakeholdern der Wissenschaft, Wirtschaft, Interessensvertretungen und Gesellschaft tätig. Sie soll die großen Reformen im Strafrecht vorantreiben. Zu ihren Kernaufgaben zählen ua die Reform des Haupt- und Rechtsmittelverfahrens, die Überarbeitung des materiellen Strafrechts, Neuregelungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung, die Modernisierung des Strafvollzugsgesetzes sowie die Reform des Maßnahmenvollzugs und die Neuregelung zum Schutz vor Gewalt und Hass im Netz samt Stärkung des Opferschutzes.¹²⁰

Die Sektion V „*Einzelstrafsachen*“ soll die „*Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften*“ und ihrer Ermittlungsarbeit in Strafverfahren sichern. Sie ist an der Schnittstelle zur Judikative tätig, also in Richtung der unabhängigen Gerichtsbarkeit. Ihr obliegt die Fach- und Dienstaufsicht über alle Staatsanwaltschaften in Österreich, die Neuregelung und Verringerung der Berichtspflichten, die Unterstützung bei der Strukturierung und Organisation von Großverfahren, womit ihr ua auch eine wesentliche Rolle bei der Beschleunigung von Verfahren zukommt.¹²¹

8.1. Instrumente der Verfahrenssteuerung

8.1.1. Handhabung der Fach- und Dienstaufsicht

Die Dienstaufsicht konzentriert sich auf den äußeren Rahmen der Justizverwaltung und beobachtet und prüft, ob die Behörden ihre Aufgaben gesetzeskonform, zweckmäßig, wirtschaftlich und sparsam erfüllen. Die Dienstaufsicht liegt im Verantwortungsbereich der Personalsektion (Sektion III) des BMJ.

Die (staatsanwaltschaftliche) Fachaufsicht hingegen fokussiert auf die inhaltliche Anordnung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung. Sie liegt im Verantwortungsbereich der Sektion V – Einzelstrafsachen.

In der Praxis ist eine strenge Unterscheidung zwischen diesen beiden Elementen nicht immer relevant, da die staatsanwaltlichen Leitungsorgane ganz allgemein die „*Aufsicht*“ über die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte haben.

Ein wichtiger Aspekt der Aufsicht ist die Überwachung und Behebung wahrgenommener Mängel. Durch die strikt hierarchisch-monokratische Gliederung kann jederzeit in die konkrete Fallarbeit einer Referentin oder eines Referenten eingegriffen werden.

¹²⁰ Pressemitteilung des BMJ vom 26. Mai 2020.

¹²¹ Pressemitteilung des BMJ vom 26. Mai 2020.

Diese Aufsichtsbefugnisse werden im Rahmen des Leitungs- und Weisungsrechts gegenüber allen nachgeordneten Organwaltern ausgeübt.¹²²

Die Instrumente der Dienst- und Fachaufsicht umfassen die Kontrolle im Einzelfall im Wege der sogenannten Revision (Kapitel 8.1.1.1.), die Berichtspflichten nach §§ 8, 8a StAG (Kapitel 8.1.4.) sowie Weisungen nach StAG und BDG (Kapitel 8.1.2.). Darüber hinaus bietet § 37 StAG die Möglichkeit, das Handeln der einzelnen Organe im Wege der Dienstaufsicht überprüfen zu lassen (siehe unten Kapitel 8.1.8.).

Die Aufsichtsaufgaben liegen im Verantwortungsbereich aller staatsanwaltlichen Führungskräfte auf allen Ebenen. Dies schließt die Gruppenleitung, die Leitung der Staatsanwaltschaften und die Leitung der Oberstaatsanwaltschaften mit ein.¹²³

Einen Ausnahmefall bildet derzeit der OStA-Sprengel Wien: Dort obliegen die Dienst- und Fachaufsicht sowie die Justizverwaltung idR dem Ersten Stellvertreter des Leiters der Oberstaatsanwaltschaft Wien.¹²⁴ Für die Bearbeitung des Ibiza-Komplexes wurde „zur Vermeidung jeden Eindrucks von Befangenheit“ mit Erlass des BMJ vom 30. Juli 2021 die Aufsicht über die von der WKStA – zu einer ganzen Reihe von verschiedenen Aktenzahlen – geführten Verfahren aus dem Ibiza-Komplex einem der OStA Wien zugeteilten Oberstaatsanwalt der OStA Innsbruck übertragen. Dieser wurde zugleich von jeder Aufsicht und jeglicher Weisungsgebundenheit innerhalb der OStA Wien freigestellt, insoweit also nicht der Leitung dieser Behörde unterstellt. Er unterliegt, wie alle Angehörigen der Oberstaatsanwaltschaften, der Dienst- und Fachaufsicht des BMJ. Diese Maßnahme betrifft die innere Organisation der OStA Wien in Bezug auf den Ibiza-Komplex: sie ändert nichts daran, dass die OStA Wien (weiterhin) in allen Fällen institutionell vorgesetzte Behörde der WKStA ist.¹²⁵

Nach der derzeitigen Rechtslage (§ 36 Abs 1 StAG) sind die Oberstaatsanwaltschaften verpflichtet, den Geschäftsgang der ihnen unterstellten Staatsanwaltschaften regelmäßig zu prüfen. Diese Prüfung erfolgt durch geeignete Maßnahmen und mindestens alle vier Jahre durch unmittelbare Einschau (derzeit § 7 DV-StAG). Im Jahr 2019 hat das BMJ dieses Aufsichtsinstrument neu geordnet und in Nachschau und Innenrevision aufgeteilt. Die Nachschau dient als internes Kontroll- und Steuerungssystem dem staatsanwaltlichen Justizmanagement. Sie ermöglicht es, durch problemorientierte und stichprobenartige Erhebungen Problemfelder unmittelbar aufzugreifen, Einblick

¹²² Mühlbacher, Staatsanwaltschaftsgesetz. Kommentar. Dienst- und Organisationsrecht der Staatsanwaltschaft in StAG, DV-StAG und RStDG, (2018) § 36 Rz 1.

¹²³ Das Verhältnis zu den Bezirksanwälten wird hier nicht näher ausgeführt.

¹²⁴ Geschäftsverteilung der Oberstaatsanwaltschaft Wien, Stand 01. April 2024.

¹²⁵ Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss) 364 ff.

in den Stand und den Gang der Geschäfte zu erhalten, durch persönlichen Kontakt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu motivieren und sich einen Überblick über deren Wünsche und Bedürfnisse zu verschaffen. Die Innenrevision hingegen ist ein prozessunabhängiges, risiko- und wirkungsorientiertes Prüfinstrument im Sinne der internationalen Standards. Mit dem geplanten Strafprozessrechtsänderungsgesetz 2024 soll diese Neuordnung auch gesetzlich klarer abgebildet werden.

Generell wurde die Fachaufsicht von fast allen Auskunftspersonen (der Justiz) als wertvolles Instrument zur Qualitätssicherung staatsanwaltlicher Ermittlungsverfahren anerkannt.

Die Erhebungen der Kommission haben jedoch ernsthafte Bedenken aus dem Umstand ergeben, dass die Fachaufsicht speziell auch in hochbrisanten Fällen ua bei einem politischen Organ endet und – auf Beamtenebene – einem Leitungsorgan untersteht, das sich alle fünf Jahre um eine Wiederernennung bewerben muss. Es besteht die ernsthafte Sorge, dass dies auch künftig als Einfallstor für unzulässige politische Einflussnahme missbraucht werden könnte.

8.1.1.1. Prüfung im Einzelnen (Revision)

Die Fachaufsicht beinhaltet die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit von Erledigungen und die Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung des Rechts und umfasst auch die Prüfung von Ermessensentscheidungen im Rahmen der Revision. Die fachliche Überprüfung erfolgt im Vorfeld einer Erledigung, die organisationsintern und abhängig vom Geschäftsprozess immer von einer anderen Person als derjenigen, die das Verfahren führt, durchgeführt wird (Vier-Augen-Prinzip). Die Fachaufsicht befasst sich auch mit der angemessenen äußeren Form und der Einhaltung von Stilfragen. Schließlich dokumentiert sie die Ergebnisse der Fachaufsicht und Revisionstätigkeit.¹²⁶

Das StAG und die DV-StAG (Durchführungsverordnung zum Staatsanwaltschaftsgesetz) legen abhängig von der absolvierten Dienstzeit vier Revisionsstufen fest:¹²⁷

¹²⁶ Leitfaden für die staatsanwaltliche Gruppenleitung, 20 ff.

¹²⁷ Leitfaden für die staatsanwaltliche Gruppenleitung, 23.

Stufe	Absolvierte Dienstzeit	Umfang der Revision
1	Keine	Vollrevision (gemäß § 11 Abs 3 DV-StAG sind alle Staatsanwälte in allen bg Strafsachen [Anlagevertretung vor den Bezirksgerichten sowie Aufsicht und Leitung der Bezirksanwälte] von der Revision entbunden.)
2	3 Monate	Vollrevision mit Ausnahme von: <ol style="list-style-type: none"> 1. Abbrechung des Verfahrens gegen unbekannte Täter gemäß § 197 StPO; 2. Bestellung von Dolmetscher:innen; 3. Gewährung von Akteneinsicht und -abschriften; 4. Ausstellung von Besuchsbewilligungen; 5. Kalendierungen; 6. Antragstellung und Rechtsmittelerklärung im Zusammenhang mit endgültiger Strafnachsicht; 7. Rückmittlung von Akten nach Einsicht und Setzung einer St-Zahl in Verfahren, in denen der Strafantrag / die Anklageschrift von einer anderen Staatsanwaltschaft eingebracht wurde; 8. Erteilung von Ermittlungsaufträgen an die Kriminalpolizei; 9. Ausstellung von Zahlungsanordnungen.
3	1 Jahr	Tätigkeiten iSd § 11 Abs 1 DV-StAG mit Ausnahme von: <ol style="list-style-type: none"> 1. Abbrechung des Verfahrens gegen unbekannte Täter gemäß § 197 StPO (betr Z 1); 2. Einbringung von Strafanträgen (betr Z 2); 3. Z 4 leg cit; dies wiederum mit Ausnahme von Anordnungen und Anträgen bei optischen und akustischen Überwachungen und bei einem automationsunterstützten Datenabgleich (§§ 136 ff StPO); 4. Z 5 leg cit; dies wiederum mit Ausnahme von Abtretungen eines Verfahrens an eine andere Staatsanwaltschaft und bei Anträgen auf Bestimmung der Zuständigkeit (§ 28 StPO). Fristsetzungsanträge (§ 91 GOG); Berichte an die Oberstaatsanwaltschaft (§ 8 StAG).
4	5 Jahre	Revisionsfreistellung mit Ausnahme der in § 5 Abs 5 StAG aufgezählten Tätigkeiten.

Abb: Leitfaden für die staatsanwaltschaftliche Gruppenleitung, 23.

Der Kontrollmechanismus der Revision innerhalb der Staatsanwaltschaften wird durch die Instrumente der Fachaufsicht der Oberstaatsanwaltschaften ergänzt. Deren Instrumente sind die Berichtspflicht (siehe Kapitel 8.1.4.) und die Weisung (siehe Kapitel 8.1.2.).

Dieses System der Fachaufsicht wird in der Praxis überwiegend als entlastend wahrgenommen. Die fallführenden Staatsanwälte und Staatsanwältinnen fühlen sich begleitet, weil (idR) erfahrene Kollegenschaft (und Instanzen) da sind, die die Entscheidung mittragen.

Die Kommission hat bei ihren Erhebungen Akteneinsicht in verschiedene Verfahren genommen. Dabei wurde bestätigt, dass in umfangreichen und komplexen Causen jedoch regelmäßig weder die Revision in der eigenen Staatsanwaltschaft noch insbesondere jene bei der Oberstaatsanwaltschaft in der Lage ist, den Überblick über jedes Detail des Verfahrens zu erlangen. Die Revision muss sich grundsätzlich auf den Bericht des fallführenden Entscheidungsorgans verlassen können. Selbst wenn der Revision der Ermittlungsakt zur Verfügung steht, kann normalerweise von der Revision nur eine Plausibilitätsprüfung und eine Prüfung auf Widersprüchlichkeiten durchgeführt werden.

Damit zeigt sich die Schwäche dieses Systems. Prüft die Revision „nur“ den Bericht, ohne in die Tiefe des eigentlichen Ermittlungsakts eindringen zu können – was angesichts des Umfangs und der Anzahl der Causen, die der Revision unterliegen, ressourcentechnisch schwer möglich ist – so kann es vorkommen, dass Vorhaben genehmigt werden, die bei näherer Betrachtung noch eines detaillierteren Blicks bedurft hätten. Auch wenn die mit der Revision befasste Person mit der Zeit ein Gefühl dafür entwickelt, „wo sie nachschaut“, ist ein Erkennen von Fehlern ohne tiefergehende Prüfung nur schwer möglich.

Die Erhebungen der Kommission haben ergeben, dass inhaltliche Meinungsdivergenzen, die zwischen dem fallführenden Staatsanwalt bzw der Staatsanwältin und der Revision vorkommen können, so lange keine wesentliche Rolle spielen, solange mit ihnen transparent (verschriftlicht) und nachvollziehbar umgegangen wird.

8.1.2. Die komplexe Dynamik der Weisungs- und Berichtskette

Die Weisungs- und Berichtskette ist Ausdruck einer klaren Aufsichts- und Kommunikationshierarchie. Ziel ist es, eine effiziente Konsultationsmöglichkeit, eine wirksame Entscheidungsfindung und eine sachdienliche Kommunikation sicherzustellen.

Und doch geben Weisungen in staatsanwaltschaftlichen Verfahren – aus unterschiedlichen Gründen – oft Anlass zu Fragen, Missverständnissen oder Diskussionen.

So soll etwa das Ibiza-Verfahren mit einer Weisung begonnen haben; in der Causa „Soko Tape“ gab es eine förmliche Weisung von HBM C. Jabloner (sog „Jabloner-Weisung“; siehe Kapitel 8.1.2.3.). Diese Causen geben eindrücklich die Problematik des Umgangs der Justiz mit (den unterschiedlichen Formen von) Weisungen wieder – dies ungeachtet der Bemühungen des Ressorts, das Weisungs- und Berichtsregime durch eine Reihe von formellen Reformschritten (Präzisierung des Berichts- und Weisungswesens sowie Maßnahmen zur Sicherung der Transparenz erteilter Weisungen) und institutionellen Reformschritten (etwa die Einrichtung des bereits skizzierten „Weisungsrates“ sowie durch die Trennung der „Supersektion“¹²⁸ in die Sektionen Strafrechtslegistik und Einzelstrafsachen) abzumildern.

¹²⁸ Mit Wirksamkeit von 01. September 2020.

8.1.2.1. Weisungen allgemein

Mit der Weisung werden die durchwegs allgemein gehaltenen Dienstpflichten gestaltet und konkretisiert.¹²⁹ Sie ist ein interner Akt im Rahmen der Vollziehung, der nach innen bindet.

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte müssen Weisungen grundsätzlich befolgen (Art 90a Abs 3 B-VG). Ausnahmen bestehen ua dann, wenn bspw die Weisung von einer Stelle kommt, die nicht die Befugnis zur Weisungserteilung hat oder wenn die Ausführung der Weisung das ausführende Verwaltungsorgan strafrechtlich belasten würde (vgl Art 20 Abs 1 Satz 3 B-VG). In diesen Fällen sind Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht verpflichtet, der Weisung zu folgen. Sie müssen eine Weisung auch dann nicht befolgen, wenn sie Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der mündlichen oder schriftlichen Weisung dem Vorgesetzten gegenüber geäußert haben (sog Remonstration). Wird die Weisung nicht schriftlich wiederholt, dann gilt sie als zurückgezogen (vgl § 30 StAG). Schließlich ist eine Weisung nicht zu befolgen, wenn sie inhaltlich gegen das allgemeine Willkürverbot verstößt, also nicht bloß schlicht rechtswidrig, sondern qualifiziert fehlerhaft ist.¹³⁰

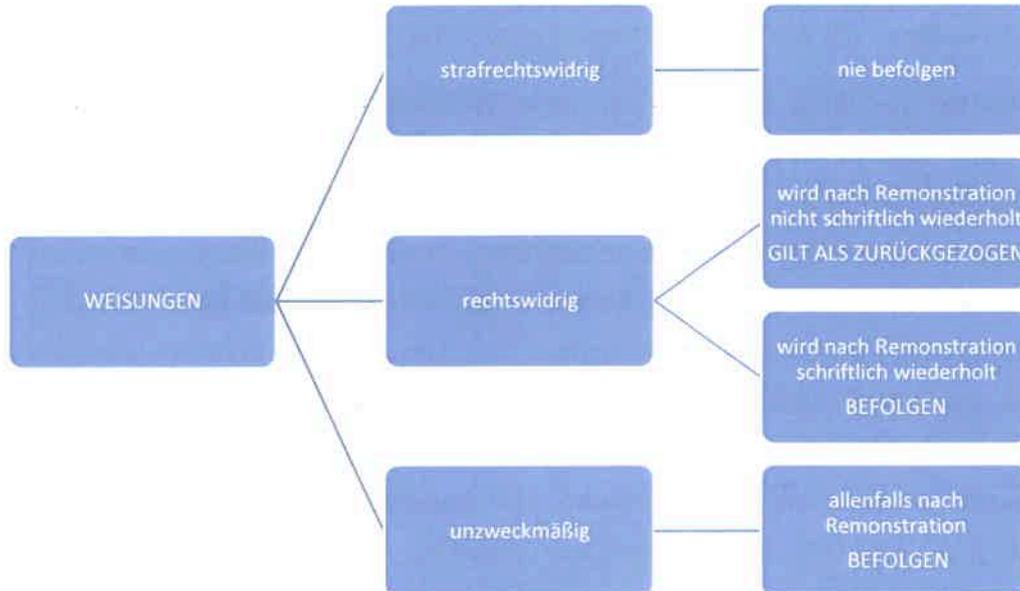


Abb: Leitfaden für die staatsanwaltschaftliche Gruppenleitung, 25.

¹²⁹ Vgl *Fellner/Nogratnig*, RStDG, GOG und StAG II^{5.03} § 29 StAG Rz 1 und Rz 7 (Stand 01. März 2024, rdb.at).

¹³⁰ *Fellner/Nogratnig*, RStDG, GOG und StAG II^{5.03} § 29 StAG Rz 3; VwGH 10. Dezember 2018, Ra 2018/12/0060.

Sind dienstliche Weisungen erkennbar erteilt, sind sie grundsätzlich bindend und können vom Weisungsempfänger nicht aus eigener Beurteilung als ungerechtfertigt oder unzumutbar zurückgewiesen werden.¹³¹

8.1.2.2. Weisung im System der Staatsanwaltschaften

Mit dem Strafprozessreformbegleitgesetz II¹³² wurden im System der Staatsanwaltschaften die Bestimmungen über das Berichtswesen und das Weisungsrecht sowohl in inhaltlicher als auch in formeller Hinsicht klarer strukturiert.¹³³ Inhaltlich wird zwischen „Weisungen zur Sachbehandlung in einem bestimmten Verfahren“ (§§ 29, 29a, 30 StAG) und sonstigen Weisungen (§ 57 Abs 2 RStDG, § 44 BDG, § 30 StAG) unterschieden.

In formeller Hinsicht ist zwischen externen und internen Weisungen zu unterscheiden: Zur ersten Gruppe zählen etwa Weisungen der OStA an eine StA (§ 29 StAG) und Weisungen des BMJ an eine OStA (§ 29a StAG). Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um Weisungen innerhalb einer Staatsanwaltschaft (§ 30 StAG, iVm § 57 Abs 2 RStDG, § 44 BDG).

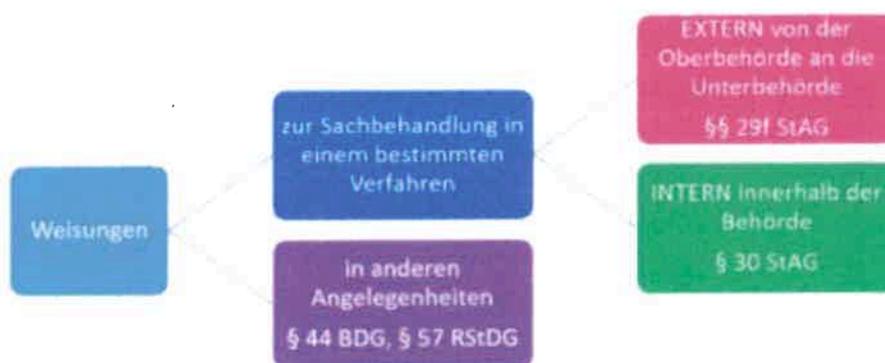


Abb: Leitfaden für die staatsanwaltschaftliche Gruppenleitung, 26.

Der Bundesminister für Justiz hat demnach gegenüber den Oberstaatsanwaltschaften (§ 29a StAG) und die Oberstaatsanwaltschaften gegenüber den nachgeordneten Staatsanwaltschaften (§ 29 StAG) das Recht – und sofern sie entsprechende Missstände feststellen, auch die Pflicht – Weisungen zu erteilen.

¹³¹ Fellner/Nogratnig, RStDG, GOG und StAG II^{5.03} § 29a StAG (Stand 1.3.2024, rdb.at), Rz 7.

¹³² BGBl I 2007/112; ErläutRV 299 BlgNR 23. GP.

¹³³ Mühlbacher, Vom Weisungsrecht und von den Chancen und Gefahren eines Generalstaatsanwalts, Rz 2021, 63.

Das Weisungsrecht ist streng an das Legalitätsprinzip gebunden und darf nur unter Beachtung dieses Prinzips ausgeübt werden. Ein direkter Durchgriff des BMJ auf die Staatsanwaltschaften im Rahmen des staatsanwaltschaftlichen Verfahrens ist im StAG nicht vorgesehen. Insoweit wird die allgemeine Vorgesetzteneigenschaft (§ 44 Abs 1 Satz 2 BDG) des Bundesministers für Justiz beschränkt. Weisungen des Bundesministers für Justiz zur Sachbehandlung in einem bestimmten Verfahren (direkt) an eine StA wären wegen Unzuständigkeit des Weisungsgebers nicht zu befolgen (sofern sie nicht die OStA übernommen und zu ihrer eigenen Weisung gemacht hat).¹³⁴

Eine von HBM C. Jabloner 2019 eingesetzte Reformgruppe beschäftigte sich intensiv mit Berichtswesen, Dienstbesprechungen sowie Weisungen und Maßgaben. Sie widmete sich auch der Frage, ob Weisungen der OStA in den Weisungsbericht aufzunehmen sind. Eckpunkte für die Überlegung dazu war die von HBM C. Jabloner ergangene Weisung¹³⁵ betreffend die Durchführung von mündlichen Erörterungen und die Abfassung von Niederschriften gemäß §§ 29 Abs 2, 29a Abs 2 StAG.

Die Reformgruppe hielt fest, dass die Oberstaatsanwaltschaft die primäre Prüfinstanz für Vorhaben der Staatsanwaltschaften ihres Sprengels ist (§ 29 StAG). Dem Bundesminister für Justiz kommt mit Blick auf die strengen Vorgaben in § 29a StAG (Prüfung grundsätzlich ohne Akt, Schwerpunkt der Prüfung auf Rechtsfragen, Eingriffe in Beweiswürdigungsfragen nur, wenn ein Nichtigkeitsgrund erfüllt wäre) gleichsam die Funktion eines „*Aufsichtsrats*“ zu.¹³⁶

Die Gruppe schlug vor, das Verständnis der „*Weisung zur Sachbehandlung*“ zu schärfen und das Instrument der „*Maßgabe*“ aufzugeben, da es oft zu Missverständnissen führt und als „*versteckte Weisung*“ wahrgenommen wird. Die Empfehlungen fanden Eingang in den Wahrnehmungsbericht und führten schließlich zur Neuregelung der staatsanwaltschaftlichen Berichtspflichten im Juni 2021.

Die Weisung zur Sachbehandlung nach den §§ 29 Abs 1 und 29a Abs 1 StAG ist demnach ein verbindlicher Auftrag der Oberinstanzen zu einer Änderung

- der von der Staatsanwaltschaft im Bericht vorgeschlagenen Vorgangsweise (dazu zählen bspw die Beschaffung neuer Beweismittel oder die Einleitung von Ermittlungen),

¹³⁴ Fellner/Nogratnig, RStDG, GOG und StAG II^{5.03} §29a StAG (Stand 01. März 2024, rdb.at) Rz 1.

¹³⁵ BMVRDJ-S22/0002/-IV 5/2019.

¹³⁶ Endbericht (Dez 2019) der Reformgruppe zu Verbesserung der Verfahrensabläufe im Bereich der Vorlage und Prüfung von Vorhabensberichten und Dienstbesprechungen (im Folgenden: Endbericht (Dez 2019) 3.

- des Ergebnisses (dazu zählen: die Einstellung bzw Vorgangsweise nach § 35c StAG / Diversion / Anklage; aber auch die Fortsetzung der Ermittlungen anstelle einer Enderledigung und *vice versa*; die Abbrechung oder Fortführung des Verfahrens, die Art und der Umfang des Ermittlungsverfahrens, das Vorgehen nach § 227 StPO, das Rechtsmittelverhalten, die Wiederaufnahme des Verfahrens und jeder Eingriff in prozessrelevante Verfügungen), oder
- der wesentlichen Begründung einer staatsanwaltschaftlichen Erledigung.¹³⁷

Die Weisung zur Sachbehandlung ist zum Ermittlungsakt zu nehmen, kann jedoch aus den in § 51 Abs 2 StPO genannten Gründen vorläufig von der Akteneinsicht ausgenommen werden.

Ordnet die OStA die Einstellung eines Ermittlungsverfahrens aus Beweisgründen an, hat sie sich nach Möglichkeit mit den Argumenten der ersten Instanz nachvollziehbar auseinanderzusetzen.¹³⁸

Wenn keine Notwendigkeit besteht, eine Weisung zur Sachbehandlung bzw eine Weisung nach § 29a Abs 1a StAG zu erteilen oder die Entscheidung vorzubehalten, so ist das Vorhaben „zur Kenntnis zu nehmen“, was bedeutet, dass es genehmigt ist.

Auffallend ist die verschleiernde Sprache der Oberinstanzen, mit der sie den – für den Fortgang eines Ermittlungsverfahrens wesentlichen – Genehmigungsprozess beschreiben: Es wird nicht explizit genehmigt, sondern bloß „zur Kenntnis genommen“. Dies könnte durchaus den Schluss zulassen, dass sich Führungskräfte von einer klaren Verantwortungsübernahme (vermeintlich) distanzieren. In einem konkreten Fall hat dies auch zu vermeintlichen Missverständnissen und veritablen Verwerfungen im Instanzenzug der StA Wien geführt (Stichwort: „Nordkorea-Dienstbesprechung“).

Im Sinne eines (etwa redaktionellen und/oder stilistischen) Qualitätsmanagements können von den Oberinstanzen verbindliche Aufträge zur Berichtigung von Rechtschreib- bzw Rechenfehlern oder Auslassungen (iSd § 270 StPO) erteilt werden. Diese sind nicht in den Ermittlungsakt aufzunehmen.

¹³⁷ Endbericht (Dez 2019) der Reformgruppe zu Verbesserung der Verfahrensabläufe im Bereich der Vorlage und Prüfung von Vorhabensberichten und Dienstbesprechungen (im Folgenden: Endbericht (Dez 2019), 3.

¹³⁸ Einen Sonderfall sieht das StAG vor: Wenn eine Einstellungsbegründung gemäß § 35a StAG veröffentlicht wird und während der Genehmigung eines Einstellungsvorhabens wesentliche Änderungen an der Begründung notwendig werden, muss eine Weisung zur Sachbehandlung gegeben werden. Dies kann bedeuten, dass der gesamte Text der Begründung durch einen neuen ersetzt wird oder dass der genaue Text der zu veröffentlichenden Begründung vorgegeben wird.

Unverbindliche „Anmerkungen“, „Hinweise“ oder „Anregungen“ („Ergänzend möge beachtet/überlegt werden, ...“, „Es wird zur Erwägung gestellt, ...“) sind keine obligatorischen Vorgaben: es steht der angesprochenen Instanz frei, diese zu befolgen oder nicht.

Anregungen aus der Praxis Rechnung tragend wurde 2023 der Berichtspflichtenerlass 2021 in Teilbereichen überarbeitet (siehe unten Kapitel 8.1.4.).¹³⁹

In clamorösen und berichtsunterworfenen Causen („politische Verfahren“) werden die beschriebenen Verfahrensinstrumente mitunter auf eine Weise angewendet, die Risiken und Raum für sachfremde, insbesondere politische Einflussnahme erhöhen bzw. eröffnen. Diese haben sich etwa durch die folgend beschriebenen Manifestationen gezeigt.

8.1.2.3. Startschuss eines Ermittlungsverfahrens durch Weisung

Die Justiz wurde Mitte Mai 2019 – gut einen Monat nach der sogenannten und für viele Verwerfungen sorgenden „Eurofighter-Dienstbesprechung“ am 01. April 2019 – mit dem Ibiza-Verfahrenskomplex konfrontiert. Um den Start des Ermittlungsverfahrens in Erinnerung zu bringen, hilft ein Blick in den Bericht des Ibiza-Untersuchungsausschusses:¹⁴⁰

HBM J. Moser wurde am Nachmittag des 17. Mai 2019 von Bundeskanzler S. Kurz darüber in Kenntnis gesetzt, dass voraussichtlich in den Abendstunden des gleichen Tages ein Video veröffentlicht werde, das Aussagen von HVK H.-C. Strache und J. Gudenus beinhalten soll, die möglicherweise „strafrechtlich zu würdigen“ seien. Nach dem Bericht des Untersuchungsausschusses habe HBM J. Moser daraufhin den damaligen Generalsekretär Ch. Pilnacek und seinen Kabinettschef C.-W. Niedrist darüber informiert und ersucht, dass „diese angekündigte Veröffentlichung angeschaut wird, um dann in der Folge, falls erforderlich, nötige Schritte zu setzen.“

Nach Veröffentlichung des Ibiza-Videos nahm HBM J. Moser erneut Kontakt mit Ch. Pilnacek auf und ersuchte ihn, an die WKStA „im Wege der Oberstaatsanwaltschaft heranzutreten und das gesamte Videomaterial von den Medienunternehmen anzufordern“, weil seiner Ansicht nach die kolportierten Aussagen nicht ausgereicht hätten,

¹³⁹ Erlass des Bundesministeriums für Justiz vom 27. November 2023 BMJ-2023-0.246.515, Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023.

¹⁴⁰ Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP.

*„um rasch tatsächlich einen allfälligen Anfangsverdacht auch abschließend beurteilen zu können“.*¹⁴¹

Zwischen Ch. Pilnacek und dem Leitenden Oberstaatsanwalt der OStA Wien kam es „zu einem Chatverkehr, in dessen Verlauf Pilnacek den Wunsch äußerte, ‚ein Vorpreschen der WKStA‘ zu verhindern und ihr keine ‚aktive‘ Rolle einzuräumen. [...] Da Fuchs sich über die rechtliche Qualifizierung der Inhalte der bisher bekannt gewordenen Videoteile nicht sicher war, beauftragte er die WKStA am 18.05.2019 lediglich mit Erkundigungen über den Verbleib des Videos – dies offenbar aufgrund einer Ministerweisung vom selben Tag, dass das Video durch die WKStA beigebracht wird, um ‚rasch, vollumfänglich einen Anfangsverdacht prüfen zu können‘. Bereits am Montag, dem 20.05.2019, wurde die ursprünglich von der OStA wahrgenommene Medienarbeit an die WKStA rückübertragen und die von Mitgliedern der WKStA als einschränkend empfundene Weisung zu Erkundigungen durch die Weisung ersetzt, auf die Verdachtslage gesetzmäßig zu reagieren“.¹⁴²

Der Untersuchungsausschuss kam zu folgendem Schluss:

„Entgegen der im Untersuchungsausschuss geäußerten Vermutung, Pilnacek und Fuchs haben die Ermittlungen in der Ibizaaffäre von vorneherein „klein halten“ wollen, haben sich im durchgeführten Verfahren keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Pilnacek bezweckt hätte, das Tätigwerden der WKStA dauerhaft zu verhindern, oder dass durch die Überlegungen der beiden hohen Justizbeamten an diesem Wochenende die Ermittlungen in der Ibizaaffäre verzögert, behindert oder negativ beeinflusst worden wären.“¹⁴³

Diesem Ergebnis kann sich die Kommission aufgrund der ihr vorliegenden Untersuchungsergebnisse, einschließlich der Erkenntnisse aus den Chats und dem übergebenen Datenumfang, nicht anschließen. Es liegt für sie daher auf der Hand, dass der vormalige Sektionschef und Generalsekretär der WKStA im Ibiza-Verfahren tatsächlich keine aktive Rolle zukommen lassen wollte.¹⁴⁴

¹⁴¹ Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP, 611.

¹⁴² Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP, 804.

¹⁴³ Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP, 807.

¹⁴⁴ Es liegt die Vermutung nahe, dass dies aus der Motivation heraus geschehen ist, die WKStA sei zu wenig/nicht „steuerbar“; außerdem war erst wenige Tage zuvor eine Anzeige der WKStA nach § 78 StPO, ua gegen Ch. Pilnacek, bei HBM Moser eingebracht worden.

Anhand auch dieses Beispiels hat sich für die Kommission der Eindruck erhärtet, dass für die Weisungsunterworfenen oft nicht klar ist, ob – entgegen den klaren formellen Vorgaben etwa der §§ 29, 29a StAG – eine Weisung erteilt wurde oder nicht, und dass dieser „diffuse Zustand“ seitens der vorgesetzten Stellen durchaus intendiert und gewollt scheint, auch weil damit (später monierbare) Festlegungen und Verantwortlichkeiten verschleiert werden.¹⁴⁵

8.1.2.4. Fragliche Rechtsnatur einer Weisung

Die Frage nach der Rechtsnatur einer Weisung (Weisung zur Sachbehandlung nach § 29 StAG oder sonstige Weisungen nach § 44 BDG, § 57 RStDG), spitzte sich auch im „Wiener Fall“ bei der Causa „Soko Tape“ zu.

Am 06. August 2019 langte bei der WKStA ein anonymes E-Mail mit dem Hinweis auf Parteimitgliedschaften und allfällige Befangenheiten einzelner Soko-Tape-Mitglieder ein. Die „Soko Tape“ war eine polizeiliche Sonderkommission, die für Einvernahmen und Beweismittelsicherungen rund um das Ibiza-Video zuständig war. Die WKStA wollte abklären, ob die behaupteten Befangenheitsgründe, insbesondere Parteimitgliedschaften, vorlagen oder nicht. Sie stellte daher am 07. August 2019 eine Anfrage an die „Soko Tape“, deren Beantwortung die WKStA als nicht zufriedenstellend erachtete. Sie wollte in dieser politisch heiklen Causa „auf Nummer sicher“ gehen. Daraus entwickelte sich eine Diskussion bis auf die Ebene der Ressortchefs des Justiz- und des Innenministeriums.¹⁴⁶ Der damalige Innenminister W. Peschorn bestand darauf, dass die gegenseitigen Vorwürfe, Abmahnungen oder Einmahnungen von Befangenheitsgründen nicht statthaft seien. Dies begründete er auch damit, dass die reine Zugehörigkeit zu einer politischen Fraktion keine Befangenheit begründe, gerade in einer Sicherheitsorganisation, in der 95 % der Bediensteten einer Gewerkschaftsfraktion angehörten.¹⁴⁷

Am 13. August 2019 langte bei einer StA im OStA-Sprengel Wien ein Erlass der OStA mit dem Hinweis ein, dass eine Parteimitgliedschaft per se keinen Anlass gebe, die volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.

Zu diesem Thema fand am 19. August 2019 eine Besprechung mit dem damaligen HVK und HBMJ C. Jabloner statt. An der Besprechung nahmen ferner Ch. Pilnacek und

¹⁴⁵ Was sowohl in diesem Verfahren als auch in der sog „Nordkorea-Dienstbesprechung“ (Kapitel 8.1.5) aus Sicht der Kommission deutlich zu Tage tritt.

¹⁴⁶ ie C. Jabloner, W. Peschorn.

¹⁴⁷ Protokoll der Befragung des Ch. Pilnacek im Untersuchungsausschuss betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP, 6.

die Kabinettschefin, weiters der LOStA Wien sowie seitens der WKStA die Behördenleiterin und zwei dortige Staatsanwälte teil.

Da es in der Sachfrage zu keiner Einigung kam, erließ HBM C. Jabloner über ausdrücklichen Wunsch der WKStA unter Bezugnahme auf die (verfassungs-)gesetzlichen Vorgaben des Art 7 Abs 4 B-VG sowie § 47 Abs 3 StPO am 20. August 2019 eine schriftliche Weisung, wonach eine bloße Parteimitgliedschaft den Anschein einer Befangenheit nicht begründet.¹⁴⁸

Obwohl die damals bei der WKStA für das Verfahren zuständige Oberstaatsanwältin ihre persönliche Rechtsmeinung nicht änderte, war für sie die Weisung der Ressortleitung „völlig in Ordnung“. Sie gab im Untersuchungsausschuss an, dass sie es „als sehr positiv erlebt“ habe, dass Jabloner „genau das macht, was im Gesetz vorgesehen ist“; nämlich bei Meinungsverschiedenheiten als Weisungsgeber eine dementsprechende Weisung zu erteilen.¹⁴⁹

Ihr ging es darum, dass die Weisung als eine solche zur Sachbehandlung nach § 29 StAG Eingang in den Ermittlungsakt findet, da für sie die Frage der Befangenheit eine Frage „der Validität von Ermittlungsergebnissen“¹⁵⁰ war, also den fachlichen Bereich eines Ermittlungsverfahrens betraf und nicht den dienstrechtlichen. Allerdings ordnete die OStA Wien mit Erlass vom 20. August 2019 dann an, dass die Weisung lediglich zum Tagebuch zu nehmen sei, da es sich um eine Weisung im Sinne des § 45 Abs 1 BDG handle. Damit war sie dem Ermittlungsakt und ergo dem Recht der Parteien auf Akteneinsicht entzogen.

8.1.2.5. Hypertrophie der Weisungskette

Die Untersuchung der Kommission ergab, dass außerhalb der als „clamosos“ eingestuften Causen selten Weisungen nach § 29 StAG erteilt werden. Stattdessen erfolgt oft eine mündliche Erörterung der Sachbehandlung im Rahmen einer Dienstbesprechung.

Weisungen haben vielfach ein „negatives Image“. Sie sind jedoch grundsätzlich ein legitimes Instrument der Verfahrenssteuerung. Sie dienen damit an sich der Qualitätskontrolle und machen staatsanwaltschaftliche Entscheidungen transparent und nachvollziehbar. Allerdings führt das derzeitige, umständliche System von Berichten und

¹⁴⁸ Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP, 629-644.

¹⁴⁹ Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP, 633.

¹⁵⁰ Ebendort.

Weisungen zu Verzögerungen, zu einer Verschiebung der Verantwortung und damit vielfach zu einem wahren „Verantwortungsnebel“ (siehe Kapitel 8.4.).

Besonders aufwändig ist das Berichts- und Weisungswesen bei clamorösen Fällen, in denen der Berichts- und Weisungszug von der StA zur OStA und dann zum BMJ geht und damit zumindest über drei Instanzen läuft.¹⁵¹ 2014 wurde die „Weisungskette“ durch die Schaffung eines weiteren „Prüfungsorgans“, den Weisen-, später Weisungsrat, ergänzt und verlängert. Dies führt, gerade unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Verfahrensbeschleunigung (§ 9 StPO), zu berechtigter Kritik. Insgesamt nimmt das Durchlaufen des Weisungszuges viel Zeit in Anspruch, was selten im Interesse der betroffenen Personen, der betroffenen Parteien sein kann.

Die Erhebungen der Kommission haben gleichzeitig ergeben, dass vielfach Weisungen vermieden werden, oft wohl mit dem Ziel, Verantwortlichkeiten zu verwässern und nach außen nicht zu zeigen, auf wessen Entscheidung ein bestimmtes Handeln zurückgeht. Gerade die Transparenz, die mit Weisungen verbunden – und durch die Regeln der §§ 29, 29a StAG und der zugehörigen Erlässe vorgeschrieben – ist, geht so aber verloren. Weisungen sollten daher im Sinne der transparenten Verantwortungsübernahme als rechtsstaatlich vorgesehenes Instrument gesehen werden und entsprechend klar den Willen des Weisungsgebers zum Ausdruck bringen.

Aus Sicht der Kommission würden daher zwei Ebenen völlig ausreichen. Es muss schneller entschieden werden, ob bestimmte Ermittlungsschritte gesetzt werden bzw. ob Anklage erhoben wird und dann das Gericht eine Entscheidung trifft. Das 21. Jahrhundert sollte in der Tat bessere Controlling-Systeme entwickeln, die einerseits die Staatsanwälte einer ausreichenden rechtsstaatlichen Kontrolle unterziehen, ihnen – bei Bedarf – Rückfragemöglichkeit und Anleitung geben und andererseits deren unsachliche Beeinflussung bestmöglich verhindern.¹⁵²

8.1.3. Die Rolle des Weisungsrates – Qualitätssicherung oder „Feigenblatt“?

Die Staatsanwaltschaft Wien leitete 2008 Ermittlungen gegen mehrere Meinl-Manager wegen des Verdachts des gewerbsmäßigen schweren Betrugs im Zusammenhang mit der früheren Immobiliengesellschaft Meinl European Land (MEL, später Atrium) ein. Hinzu kamen später Ermittlungen wegen des Verdachts der Untreue nach

¹⁵¹ Wenn der Weisungsrat befasst wird, sogar vier.

¹⁵² Mühlbacher, Controlling statt Weisung, RZ 2004, 130.

§ 153 Abs 1 und 3 StGB, die unter dem Schlagwort „*Dividendenaffäre*“ in die Schlagzeilen der Medien¹⁵³ eingingen. Die Ermittlungen wegen Untreue wurden schlussendlich 2018 eingestellt.¹⁵⁴

In diesem Ermittlungsverfahren legte die StA Wien 2014 nach umfangreichen, unzählige Aktenbände füllenden Ermittlungen schlussendlich einen Anklageentwurf vor, der – wie es die Berichtskette in clamorösen Causen vorsieht (siehe Kapitel 8.1.4) – über die OStA Wien dem BMJ zur Genehmigung vorgelegt wurde. Die OStA Wien wollte das Vorhaben der StA Wien genehmigen, nicht jedoch die für Einzelstrafsachen zuständige Abteilung im BMJ. Es wollte die OStA Wien anweisen, von der beabsichtigten Genehmigung abzusehen. Ferner sollte die OStA Wien die StA Wien anweisen, den Anklageentwurf neuerlich zu überarbeiten.

Dieses Weisungsvorhaben des BMJ wurde nun dem Weisenrat als weiteres Prüfungsorgan vorgelegt. Obwohl der Weisenrat eine andere Meinung hatte, wurde gegenüber der OStA Wien angeregt, der StA noch eine Weisung zur Überarbeitung der Anklage zu erteilen.

Wie dieses Beispiel eindrücklich zeigt, wird staatsanwaltschaftliches Handeln bereits durch eine Kette von Kontrollmechanismen überprüft, die offiziell als Qualitätssicherungsinstrument angesehen werden, manchmal aber auch gegeneinander agieren.

Es entsteht so der Eindruck, dass der Weisungsrat als zusätzliches Kontrollorgan entbehrlich sein könnte. In den Staatsanwaltschaften ist diese Ansicht weit verbreitet und führt vielfach dazu, dass der Weisungsrat¹⁵⁵ als „*Feigenblattsenat*“ oder „*Absegnungsrat*“ bezeichnet wird.

Gerade bei Großverfahren findet eine erste Selektion der vorgelegten Unterlagen durch StA / OStA statt, eine weitere durch die Strafrechtssektion des BMJ. Auch wenn es Mitgliedern des Weisungsrates unbenommen bleibt, Unterlagen nachzufordern, so bleibt die Problematik, dass zusätzlich die Kenntnis- und Detailtiefe auf der Sachebene mit zunehmender Hierarchieebene abnehmen (müssen).

Der Weisungsrat beurteilt die Fälle basierend auf den ihm vorgelegten Unterlagen. Die zuständige Fachsektion im BMJ entscheidet, welche Unterlagen – neben den im Gesetz angeführten Berichten der StA und der OStA, Referat und Erledigungsvorschlag des

¹⁵³ Meinl-Banker entkam der Haft zweimal, Die Presse, 12. Dezember 2014, <https://www.die-presse.com/4615504/meinl-banker-entkam-der-haft-zweimal>, [abgefragt 12. Juni 2024].

¹⁵⁴ Meinl-Verfahren, Faktum Sachdividende.

¹⁵⁵ In allgemeinem Kontext wird Weisungsrat mit Weisenrat synonym gesetzt.

BMJ – dem Weisungsrat für seine Entscheidung zusätzlich zur Verfügung gestellt werden (zB Strafantrag/Anklageschrift, Vernehmungsprotokolle, polizeiliche Berichte etc).

Die Kommission hat in ihren eigenen Erhebungen unzweifelhaft festgestellt, dass erst in Zusammenschau unterschiedlicher Quellen und Bestände¹⁵⁶ sich ein umfassendes Bild über die Sachlage herstellen lässt und dass die Aktenlage allein dieses Bild nicht immer vollumfänglich darzustellen vermag.

In Summe haben die von der Kommission durchgeführten Erhebungen Hinweise dafür geliefert, dass durch diese Tatsache, auch durch Steuerung (in einzelnen Fällen) der dem Weisungsrat zur Verfügung stehenden Informationen, Einfluss auf die Empfehlungen des Weisungsrates und damit auf den Verfahrensausgang genommen oder dies zumindest versucht wurde.

Deutlich zutage getreten ist diese Problematik etwa in der Causa Chalet N. Aufgrund des Bekanntheitsgrades des Beschuldigten und der zu erwartenden, intensiven Berichterstattung über den Verfahrensausgang wurde der Weisungsrat befasst. Der Weisungsrat erhielt lediglich Unterlagen, in welchen von dem bereits umgedeuteten Sachverhalt ausgegangen wurde. Aufgrund dessen sah er die rechtliche Beurteilung durch die OStA und die Weisungsabteilung als zutreffend an.

Mehrere Auskunftspersonen gaben an, dass der Weisungsrat – ähnlich wie uU die sog Weisungsabteilung¹⁵⁷ im BMJ selbst – in einem solchen Fall, in dem auf Sachverhaltsebene Umdeutungen vorgenommen wurden, nur in beschränktem Ausmaß eine Missbrauchskontrolle ausüben kann, da er in der Regel keinen Einblick in den Ermittlungsakt hat. Während auf rechtlicher Ebene eine Plausibilitätsprüfung möglich ist, besteht dazu auf Sachverhaltsebene keine Möglichkeit. Im konkreten Fall äußerte der damalige HBMJ denn auch Zweifel an der Richtigkeit der Empfehlung des Weisungsrates; vom zuständigen Sektionschef wurden diese mit der Bemerkung, die rechtlichen Einschätzungen bewegten sich „*am Rande des rechtlich Möglichen*“ abgetan.

Die in Zweifel gezogene Empfehlung des Weisungsrates war, so hat sich dies für die Kommission dargestellt, der selektiven Vorlage von Unterlagen an den Weisungsrat geschuldet.

¹⁵⁶ Siehe Kapitel 4 dieses Berichtes.

¹⁵⁷ Abteilung V 2 Großverfahren und berichtspflichtige Strafsachen in der Sektion V Einzelstrafsachen.

8.1.3.1. Nachträgliche Befassung des Weisungsrates

Der Weisungsrat selbst erteilt keine Weisungen, sondern nimmt Stellung zu bestimmten Themen oder gibt Empfehlungen ab, wobei der rechtliche Prüfungsmaßstab und/oder die Beweiswürdigung beleuchtet werden.

Bei Rechtsfragen erfolgen Stellungnahmen in einer Art „*Rechtsbelehrung*“ bzw wird angeregt, die Rechtsfrage neuerlich zu überprüfen. In Bezug auf die Beweiswürdigung orientiert sich der Weisungsrat an § 281 Abs 1 Z 5 und 5a StPO (Willkürkontrolle, Unvollständigkeit, Widersprüchlichkeit, Aktenwidrigkeit). Hier ist auf die oben beschriebene Problematik der Aktenvorlage zu verweisen: Der Weisungsrat prüft auf Grundlage der ihm vorgelegten Berichte; wenn – wie oben bereits thematisiert – dort der Sachverhalt missverständlich / unvollständig / tendenziös wiedergegeben wird, entbehrt die Prüfung des Weisungsrates einer validen Grundlage.

In der Causa „*Klimakleberin*“, in der der Haft- und Rechtsschutzrichter den Antrag der StA auf Verhängung der Untersuchungshaft abgewiesen und die Beschuldigte gegen gelindere Mittel enthaftet hatte, war der letztlich aufgrund einer Weisung der Bundesministerin für Justiz erfolgte Verzicht auf die Einbringung der Beschwerde der StA gegen den Beschluss des Haft- und Rechtsschutzrichters und damit die Rechtskraft der Entscheidung bereits eingetreten, als die Causa dem Weisungsrat vorgelegt wurde. Die Befassung des Weisungsrates war gemäß § 29c Abs 1 Z 1 StAG (Weisung zur Sachbehandlung, weil von der beabsichtigten Einbringung einer Beschwerde gegen den Beschluss des Haft- und Rechtsschutzrichters Abstand genommen werden sollte) und wegen des außergewöhnlichen Interesses der Öffentlichkeit auch nach § 29c Abs 1 Z 3 StAG geboten; mit Blick auf die Beschwerdefrist konnte diese jedoch erst im Nachhinein erfolgen.¹⁵⁸

In § 29c Abs 5 StAG ist eine nachträgliche Befassung des Weisungsrates vor allem in dringenden (Haft-)Sachen, der Frage der Erklärung eines Rechtsmittelverzichts und der Ausführung von Rechtsmitteln sowie in Angelegenheiten der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit der Justizbehörden vorgesehen und verfolgt vornehmlich den Zweck, Falschanwendungen des Rechts aufzuzeigen und Rechtsmeinungen *pro futuro* zu formulieren.

¹⁵⁸ Kleine Zeitung vom 12. Dezember 2023, <https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/17910275/klimakleber-oevp-macht-wegen-weisung-druck-auf-zadic> [abgefragt 30. Juni 2024].

Im Gesamtergebnis kann sich die Kommission bezüglich der Funktionsweise des Weisungsrates in Hinsicht auf Transparenz und Wirksamkeit der Qualitätskontrolle einigen Kritikpunkten anschließen.¹⁵⁹ Die Kommission empfiehlt daher, die institutionelle Wirksamkeit des Weisungsrates einer Evaluierung zu unterziehen.

8.1.4. Berichtspflichten nach §§ 8, 8a StAG

In der Causa „*Stadterweiterungsfonds*“ gab es eine komplexe juristische Auseinandersetzung, die fast vier Jahre dauerte. Sie begann mit dem Vorhaben der WKStA, einen Teil des Falls einzustellen und einen anderen Teil anzuklagen. Nach dem zweimaligen Durchlaufen der Berichtskette und unterschiedlichen Einschätzungen der beteiligten Instanzen, endete der Fall unter behaupteter Anordnung einer (inhaltlichen, damit zeitlichen) „*Ehrenrunde*“ mit der Genehmigung der Anklage mehrerer Beschuldigter und der Einstellung gegen weitere Beschuldigte.

Die lange Dauer des Verfahrens wird (auch) dem schwerfälligen System der Berichtspflichten zugeschrieben (siehe dazu unten Kapitel 8.3.). Grundlage dieses Systems ist das StAG und das DV-StAG. Das Berichtssystem unterscheidet zwischen vorhabensberichtspflichtigen Strafsachen, Berichtsaufträgen im Einzelfall und Gruppenberichten.

8.1.4.1. Vorhabensberichtspflicht der Staatsanwaltschaften

Bis 2015 hatten die Staatsanwaltschaften gemäß § 8 Abs 1 StAG hinsichtlich bestimmter Strafverfahren von sich aus den jeweils übergeordneten Oberstaatsanwaltschaften unter Mitteilung der etwa schon getroffenen Anordnungen zu berichten und in diesen Berichten zum beabsichtigten weiteren Vorgehen Stellung zu nehmen. Dies betraf Fälle, an denen wegen der Bedeutung der aufzuklärenden Straftat oder der Person des Tatverdächtigen ein besonderes öffentliches Interesse bestand, sowie solche Fälle, in denen noch nicht hinreichend geklärte Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu beurteilen waren.

Die WKStA musste nach § 2a Abs 3 StAG hingegen nur vor einer Beendigung des Ermittlungsverfahrens nach den Bestimmungen des 10. bis 12. Hauptstückes der StPO berichten. Davor war über bedeutende Verfahrensschritte zu informieren, nachdem diese angeordnet worden waren.

¹⁵⁹ Der Kommission ist es in einem aber auch wichtig klar festzuhalten, dass sie nicht die geringsten Zweifel an der hohen Professionalität, herausragenden Kompetenz und dem hohen Engagement der einzelnen Ratsmitglieder hegt.

Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes BGBl I 2015/96 mit 01. Jänner 2016 fielen die Sonderregelungen für die WKStA weg. Man folgte der Piktation des Beratungsgremiums zur Reform der Berichtspflichten und des Weisungsrechts des Bundesministers für Justiz und bewirkte damit, dass Berichte aller Staatsanwaltschaften nach § 8 Abs 1 StAG grundsätzlich nur noch vor einer Beendigung des Ermittlungsverfahrens (nach den Bestimmungen des 10. oder 11. Hauptstücks der StPO) oder dem Einbringen der Anklage (§ 210 StPO), einem Vorgehen nach § 35c StAG, dem Rücktritt von einer Anklage (§ 227 StPO) oder vor der Entscheidung über einen Rechtsmittelverzicht oder die Ausführung eines Rechtsmittels im Hauptverfahren (§§ 280 ff, 344 ff StPO) erstattet werden, es sei denn, dass zuvor ein Vorgehen von der Beurteilung einer noch nicht hinreichend geklärten Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung abhängt. Im Übrigen haben die Staatsanwaltschaften in berichtspflichtigen Strafsachen über bedeutende Verfahrensschritte jedenfalls zu informieren, nachdem diese angeordnet wurden.¹⁶⁰ Auch die diversionelle Erledigung (§§ 198 ff StPO) ist ein Schritt der Verfahrensbeendigung.

Der Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023¹⁶¹ führt an, was Strafverfahren sind, an denen ein besonderes öffentliches Interesse besteht.¹⁶²

Das Kriterium des öffentlichen Interesses bezieht sich auf Aspekte des öffentlichen Lebens, die mit der politischen Entscheidungsfindung und deren Umsetzung zusammenhängen. Es betrifft das Verhalten von staatlichen Organen in Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit sowie von privaten und öffentlichen Institutionen, die an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt sind, wie zB politische Parteien oder Interessengruppen. Es beruht auf dem Wunsch der Gesellschaft nach einem ordnungsgemäßen Funktionieren dieser Bereiche, insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit. Das öffentliche Interesse besteht an privaten Angelegenheiten von Amtsträgern dann, wenn diese für ihre Amtsführung relevant sind.

Ferner besteht ein besonderes öffentliches Interesse an der Aufklärung von Straftaten, wenn diese die Funktionsfähigkeit der genannten Bereiche oder Institutionen in Frage stellen, zB durch Aufdeckung struktureller Mängel oder Kontrolldefizite. Dazu gehören auch Straftaten, die das allgemeine Sicherheitsgefühl erheblich beeinträchtigen, wie etwa spektakuläre Tötungsdelikte, terroristische Angriffe oder massive Cyberattacken auf systemrelevante Einrichtungen und Strukturen.¹⁶³

¹⁶⁰ ErläutRV 669 BlgNR XXV. GP, 2.

¹⁶¹ Erlass vom 12. Juni 2021 (Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023), GZ 2023-0.246.514.

¹⁶² Anhang 1 zum Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023.

¹⁶³ Anhang 2 zum Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023.

Ein öffentliches Interesse kann aber auch in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, wie Wirtschaft, Kultur, Religion, Wissenschaft und Sport bestehen.

Der allgemeine Bekanntheitsgrad des Verdächtigen allein genügt nicht. Ein besonderes öffentliches Interesse liegt erst dann vor, wenn der Verdächtige eine maßgebliche Funktion im öffentlichen Leben ausübt und es nach der Verdachtslage zwischen seiner Funktion und der Straftat einen direkten inhaltlichen Zusammenhang gibt oder aus der Straftat persönliche Eigenschaften (etwa charakterliche Mängel) offenbar werden, die für ein Urteil über die Funktionsausübung relevant sind.¹⁶⁴

Für die Frage der Vorhabensberichtspflicht spielt der Wegfall der Funktion des Verdächtigen im öffentlichen Leben dann keine Rolle, wenn seine frühere Funktion in der Tat nachwirkt (etwa bei Verrat von Amtsgeheimnissen nach dem Ausscheiden aus dem Amt).¹⁶⁵

Informationsberichte sind nach Einleitung des Ermittlungsverfahrens ehestmöglich zu erstatten. Während des Ermittlungsverfahrens ist, vorausgesetzt die OStA trifft nicht andere Regelungen, über bedeutende Verfahrensschritte jeweils nach ihrer Anordnung, spätestens mit Beginn deren Durchführung zu informieren (§ 8 Abs 3 letzter Satz). Darunter fallen insbesondere Zwangsmaßnahmen (Untersuchungshaft und andere Zwangsmittel iSd § 105 Abs 1 StPO) und sonstige Grundrechtseingriffe vergleichbarer Intensität.¹⁶⁶

8.1.4.2. Vorhabensberichtspflicht der Oberstaatsanwaltschaften

Kommt den clamorösen Strafsachen auch noch eine überregionale Bedeutung zu, so haben die Oberstaatsanwaltschaften von sich aus dem BMJ zu berichten. In diesem Zusammenhang informieren diese das Ministerium über ihr geplantes Vorgehen (§ 8a Abs 1 StAG) in Bezug auf das von der StA dargestellte Vorhaben. Dies gilt ebenso für Fälle, in denen noch nicht hinreichend geklärte Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu beurteilen sind.

Zu den Kriterien für eine überregionale Bedeutung zählen etwa die (in Bezug auf Tat handlungen oder Schadenseintritt) faktische Reichweite des Falles über die Grenzen mehrerer Bundesländer hinweg oder dessen auch für andere Bundesländer exemplarische Bedeutung aufgrund der besonderen Umstände der Tat oder der Bedeutung der von diesem Fall betroffenen Personen oder Einrichtungen für das öffentliche Leben.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Anhang 2 zum Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023.

¹⁶⁵ Anhang 2 zum Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023.

¹⁶⁶ Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023.

¹⁶⁷ Anhang 2 zum Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023.

8.1.4.3. Berichtsaufträge im Einzelfall

Im Rahmen der Befugnis zur Fachaufsicht können die Oberstaatsanwaltschaften und das Bundesministerium für Justiz Berichtsaufträge in Einzelfällen erteilen. Diese sind jedoch auf das unbedingt notwendige Ausmaß zu beschränken.¹⁶⁸

Ein solches Ersuchen um Berichterstattung kann insbesondere bei Vorliegen eines dringenden Informationsbedürfnisses der Oberinstanzen, bei Rechtsschutzeingaben von Verfahrensbeteiligten, bei Aufsichtsbeschwerden nach § 37 StAG oder bei Wahrnehmung einer uneinheitlichen Rechtsanwendung erforderlich sein. Als Anlassfall für einen Berichtsauftrag durch das BMJ gemäß § 8a Abs 3 StAG kommen etwa auch Anfragen gesetzgebender Körperschaften und internationaler Organisationen in Betracht.¹⁶⁹

Ein dringendes Informationsbedürfnis liegt insbesondere bei Strafverfahren vor,

- a) die aufgrund einer umfangreichen Berichterstattung in Medien mit überregionaler Bedeutung eine erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit erlangt haben, oder
- b) die zum Anlass für öffentliche Kritik an den Sicherheitsbehörden oder der Justiz, insbesondere an der Tätigkeit der Staatsanwaltschaft, geführt haben.

Die Kommission stellte dabei fest, dass Ch. Pilnacek nach Durchsicht des APA-Presse spiegels bei festgestellten Auffälligkeiten sogleich Berichtsaufträge oft nahezu „*maschinengewehrartig*“ erteilt hat. Es gab aufgrund der medialen Aufmerksamkeit ein großes Interesse an bestimmten Akten, was dazu führte, dass regelmäßig Informationen angefordert wurden, unabhängig von der Berichtspflicht für das Verfahren. Obwohl die Berichte inhaltlich oft unproblematisch waren, beanspruchten sie viele Ressourcen, die für die eigentlichen Ermittlungen fehlten. Sobald der angeforderte Informationsbericht allerdings eingetroffen war, wurde das Thema vielfach als abgeschlossen betrachtet.

Aufgefallen ist, dass sich die nunmehrige Praxis der für Einzelstrafsachen zuständigen Sektion im Vergleich zur Ära Ch. Pilnacek signifikant geändert hat.

¹⁶⁸ Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023.

¹⁶⁹ Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023.

8.1.4.4. Gruppenberichte

Die Oberstaatsanwaltschaften können zur Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Weisungsbefugnisse schriftlich anordnen, dass ihnen über bestimmte Gruppen von Strafsachen Bericht erstattet wird (Gruppenberichte gemäß § 8 Abs 2 StAG). Diese Befugnis kommt auch dem Bundesminister für Justiz zu (§ 8a Abs 3 StAG) zu.

Gruppenberichtspflichten gründen auf der besonderen Sensibilität der jeweiligen Materien und der Notwendigkeit eines möglichst umfassenden Überblicks über diese Fälle. Sie bezwecken die Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung, dienen als Basis für allfällige rechtspolitische Entscheidungen und stellen die Einhaltung von Informationspflichten gegenüber internationalen Organisationen sicher.¹⁷⁰ Auch sie sind auf das unbedingt notwendige Ausmaß zu beschränken.

Mit dem Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023 wurden fast alle bestehenden regionalen (Gruppen-)Berichtspflichten aufgehoben, so auch jene betreffend staatsfeindlicher Verbindungen und Bewegungen,¹⁷¹ da ein österreichweit einheitliches staatsanwaltliches Vorgehen hergestellt werden sollte und daher eine spezifische Berichtspflicht nicht mehr als erforderlich erachtet wurde.

Die Berichtspflichten über Fälle, in welchen vom Gericht ein Ermittlungsverfahren eingestellt wird (§ 108 StPO) oder die StA das Ermittlungsverfahren über Beschluss des Gerichts fortzuführen hat (§ 195 StPO) sowie [bei einer OStA] über Einsprüche wegen Rechtsverletzung (§ 106 StPO) blieben aufrecht.

Gruppenberichtspflichten bestehen ferner für Fälle nach dem Verbotsgesetz, einschließlich Verhetzung nach § 283 StGB, für Terrorismusstraftaten, internationale Sanktionsmaßnahmen sowie in Fällen, in denen über eine bedingte Entlassung zu entscheiden ist.

In Strafsachen, in denen eine Weisung (§ 29a Abs 1 StAG) durch das BMJ erteilt wurde, ist von den Oberstaatsanwaltschaften mitzuteilen, ob diese – mit Blick auf allfällige Auswirkungen auf ein noch (restlich) anhängiges Ermittlungsverfahren – in den jährlichen Weisungsbericht aufgenommen werden können.

¹⁷⁰ Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023.

¹⁷¹ Erlass betreffend Berichtspflichten im Zusammenhang mit subversiven Gruppierungen (staatsfeindlichen Verbindungen und Bewegungen) vom 07. Juli 2017, BMJ-S1241/0004-IV 5/2016.

8.1.4.5. Berichtspflichten im Untersuchungszeitraum

In den Untersuchungszeitraum fallen eine Reihe von Erlässen des BMJ und der Oberstaatsanwaltschaften, die wiederholt aufgrund von Änderungen im StAG, im materiellen Strafrecht sowie Strafprozessrecht angepasst wurden.

Die Erlässe des BMJ vom 23. Jänner 2009 über die Neuregelung der staatsanwaltlichen Pflichten (Berichtspflichtenerlass 2009), der Erlass vom 18. Dezember 2015, BMJ-S22/0005-IV 5/2015 (Berichtspflichtenerlass 2016) sowie in dessen Abänderung der Erlass vom 01. September 2017 (Berichtspflichtenerlass 2016 idF 2017), BMJ-S22/0001-IV 5/2017, mit dem Auslegungsunterschiede bereinigt wurden und schließlich der Erlass vom 12. Juni 2021 (Berichtspflichtenerlass 2021), GZ 2021-0.282.931 fallen in den Beobachtungszeitraum. Nunmehr steht der Erlass vom 27. November 2023 zur Änderung des Erlasses vom 12. Juni 2021 (Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023), GZ 2023-0.246.514 in Geltung. Darüber hinaus sind bzw waren (seit 2009) Gruppen- und Einzelerlässe der Oberstaatsanwaltschaften Wien (4 Erlässe¹⁷²), Linz (6 Erlässe¹⁷³), Graz (4 Erlässe¹⁷⁴) und Innsbruck (6 Erlässe¹⁷⁵) in Kraft.

Unterschiedlich ist der Regelungsgrad der Erlässe der Oberstaatsanwaltschaften:

Bis 2021 hatten drei von vier Oberstaatsanwaltschaften nur Gruppenberichtspflichten, während eine auch Einzelstrafsachen berücksichtigte. Eine OStA hatte eine Berichtspflicht für geplante Hausdurchsuchungen bei Kreditinstituten und Medienunternehmen, während zwei andere sich genereller auf Durchsuchungen bei Behörden konzentrierten.

¹⁷² Erlass vom 26. Juni 2009 über die Berichterstattung an die Oberstaatsanwaltschaft Wien über bestimmte Gruppen von Strafsachen, Jv 3950/09f-01 (im Folgenden: Berichtspflichtenerlass 2009), vom 20. Dezember 2015, Jv 11300/15x-01 (Berichtspflichtenerlass 2016), vom 21. Dezember 2018, Jv 10390/18b-01 (Berichtspflichtenerlass 2019), und vom 28. Juli 2021, Jv 4207/211-01 (Berichtspflichtenerlass 2021).

¹⁷³ Erlass vom 31. März 2009 über die Neuregelung der staatsanwaltlichen Berichtspflichten (§ 8 Abs 2 StAG), Jv 1091/09x-1.1 (im Folgenden: Berichtspflichtenerlass 2009), vom 18. Jänner 2016, Jv 49/16x-1.1-1 (Berichtspflichtenerlass 2016), vom 06. Dezember 2017, Jv 1352/17S-1.1 -J (Berichtspflichtenerlass 2018), vom 23. Jänner 2019, Jv 118/19y-1.1 -_1 J (Berichtspflichtenerlass 2019), vom 11. Dezember 2020, Jv 1475/20h-1.1 - 1 (Berichtspflichtenerlass 2021 - I) und vom 23. Juli 2021, Jv 827/21S-1.1 - 1 (Berichtspflichtenerlass 2021 - II).

¹⁷⁴ Erlass vom 02. März 2009 über die über die Neuregelung der staatsanwaltlichen Berichtspflichten (§ 8 Abs 2 StAG), Jv 755/09m-1b (im Folgenden: Berichtspflichtenerlass 2009), vom 29. Dezember 2015, Jv 3995/15s-1b (Berichtspflichtenerlass 2016), vom 06. Februar 2018, Jv 3442/17w-1b (Berichtspflichtenerlass 2018) und vom 22. Juli 2021, Jv 886/21v-1b (Berichtspflichtenerlass 2018).

¹⁷⁵ Erlass vom 27. Februar 2009 über die Berichterstattung der Staatsanwaltschaften gemäß § 8 Abs 2 StAG, 1 Jv 255-9b/09x (Berichtspflichtenerlass 2009), ergänzt durch Erlass vom 27. Februar 2012 1, Jv 621 -1a/12z, abgeändert mit Erlass vom 28. Februar 2013, 1 Jv 683 -1a/13v, Erlass vom 22. Jänner 2016, 1 Jv15-1a/16p, ersetzt durch Erlass vom 10. Februar 2016, 1 Jv 362-1a/16t.(Berichtspflichtenerlass 2016), Erlass vom 20. September 2017, 1 Jv 2221-1a/17a (Berichtspflichtenerlass 2017), Erlass vom 08. Februar 2019, 1 Jv 275-1a/19b, (Berichtspflichtenerlass 2019), Erlass vom 28. Juli 2021, 1 Jv 1308-1a/21t (Berichtspflichtenerlass 2021), 04. Dezember 2023, 101 Jv 731-1a/23b, (Berichtspflichtenerlass 2023).

Die vier Oberstaatsanwaltschaften hatten zwischen 2009 und 2021 Regelungen für die Übertragung von Ermittlungsverfahren an die Korruptionsstaatsanwaltschaft; eine OStA bewerkstelligte dies mit einer allgemeinen Regelung für Zuständigkeitskonflikte.

Die OStA Wien führte 2016 spezielle Informationsberichte ein, die über die genannten Zwangsmaßnahmen hinausgingen und für Mitglieder der Bundesregierung oder Personen mit vergleichbarer Funktion galten. Sie bezogen sich auf Fälle, in denen Grundrechte betroffen waren und ein dringendes Informationsbedürfnis bestand.¹⁷⁶

2019 ordnete die OStA Wien auch an, dass über bedeutende Verfahrensschritte mindestens drei Werktage „Drei-Tage-Erlass“ vor deren Durchführung Bericht zu erstatten ist, mit Ausnahme von dringenden Anträgen und Anordnungen. Die WKStA führte gerade in dieser Zeit mehrere politisch sensible Ermittlungsverfahren. Es war offensichtlich damit Bestreben der vorgesetzten Instanzen, frühzeitig(er) über konkrete Ermittlungsmaßnahmen in Kenntnis zu sein. Dieser Erlass wurde mit Wirksamkeit vom 01. August 2021 wieder aufgehoben.

Die Berichtspflicht der österreichischen Staatsanwaltschaften steht immer wieder in Kritik. Man könne dadurch zu sehr in die Verfahrensführung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eingreifen. Zudem könne die Bundesministerin oder der Bundesminister für Justiz Anweisungen an die (Ober-)Staatsanwaltschaften erteilen. Schließlich könne sie bei Fällen von besonderem öffentlichen Interesse für unangemessene politische Einflussnahme missbraucht werden.

Die Neuregelung der staatsanwaltlichen Berichtspflichten erfolgte auf Basis der von HBM C. Jabloner 2019 eingesetzten Reformgruppe (siehe oben Kapitel 8.1.2.2.) mit Erlass vom 12. Juni 2021 (Berichtspflichtenerlass 2021).¹⁷⁷ Zuletzt wurde dieser mit Erlass vom 27. November 2023 mit Wirksamkeit vom 10. Dezember 2023, GZ 2023-0.246.514, Berichtspflichtenerlässe 2021 idF 2023) aktualisiert.

Die Reformgruppe hatte eine transparente(re) Vorgehensweise der Oberbehörden in Zusammenhang mit der Prüfung von Vorhabensberichten angeregt. Sie kritisierte die Rückstellung an die erste Instanz ohne beweiswürdigende Erwägungen der Oberinstanz und sprach sich für eine Rückstellung des Berichts an die erste Instanz aus, wenn zwischenzeitig ergänzende Eingaben (von Parteien) nur bei der Oberinstanz ein-

¹⁷⁶ Vgl. Übersicht der allgemeinen Berichtspflichten in Einzelstrafsachen der OStA Wien, Stand 01. Jänner 2016.

¹⁷⁷ Damit wurde der Erlass vom 19. Juli 2017 über die Neuregelung der staatsanwaltlichen Berichtspflichten (Berichtspflichtenerlass 2016 in der Fassung 2017), BMJ-S22/0001-IV 5/2017 abgelöst.

gegangen waren. So hatte etwa der Rechtsvertreter des Beschuldigten im Ermittlungsverfahren zu Chalet N direkt Schriftsätze bei der OStA Wien eingebracht, von denen der fallführende Staatsanwalt nicht in Kenntnis gesetzt wurde.

Der Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023 hat die Staatsanwaltschaften von vermeidbaren Berichten entlastet und insbesondere zur Einschränkung der Gruppen- und Informationsberichtspflichten geführt. So sind Informationsberichte insbesondere nicht mehr erforderlich bei offensichtlich halt- oder substratlosen Anzeigen und bei *res iudicata*, also wenn bereits eine rechtskräftige Entscheidung vorliegt. Dieser Grundsatz-erlass hat auch dazu geführt, dass die Oberstaatsanwaltschaften ihre Berichtspflichten eingeschränkt haben. Insgesamt ist es zu einer Reduktion von Vorhabens-, Informations- und Gruppenberichten (zB insb zur Abschaffung von berufsgruppenspezifischen) gekommen.

Die gesetzlich vorgesehenen Berichtspflichten blieben davon unberührt. Darunter fallen die Berichtspflicht der WKStA (§ 2a Abs 4 StAG), die Berichtspflicht über besondere Ermittlungsmaßnahmen (§ 10a StAG) und die Vorlagepflicht der Staatsanwaltschaften über Fälle, in denen die Erhebung einer Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes für erforderlich erachtet wird (§ 23 StPO).

Die Staatsanwaltschaften haben den Oberstaatsanwaltschaften (vorab) über die beabsichtigte Überwachung von verschlüsselten Nachrichten nach § 135a Abs 1 StPO, optische oder akustische Überwachung von Personen nach § 136 Abs 1 Z 2 und 3 StPO oder eines automationsunterstützten Datenabgleichs nach § 141 Abs 2 und Abs 3 StPO zu berichten (§ 10a StAG).

Die WKStA hat der Bundesministerin oder dem Bundesminister für Justiz bis Ende April eines jeden Jahres über die im abgelaufenen Kalenderjahr erledigten und über die noch anhängigen Strafsachen zu berichten. In diesem Bericht hat sie ihre Wahrnehmungen über Zustand und Gang der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität sowie Korruptions- und entsprechenden Organisationsdelikten und über Mängel der Gesetzgebung oder des Geschäftsganges aufzunehmen und gegebenenfalls geeignete Änderungsvorschläge zu unterbreiten (§ 2a Abs StAG).

Der Vollständigkeit halber ist noch festzuhalten, dass neben dem allgemeinen Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023 zum Stichtag 01. Dezember 2023 noch weitere spezifische Berichtspflichten bestehen.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Nach dem Transaktionsverbot nach § 41 BWG (Erlass vom 11. November 2008 über das Verhältnis zwischen Meldepflicht und Transaktionsverbot nach §41 BWG zum Strafverfahren; Zeugenschutz, BMJ-

Die Bundesministerin oder der Bundesminister für Justiz hat zufolge der verfassungsrechtlich determinierten Rechenschaftspflicht gegenüber dem Nationalrat und dem Bundesrat schließlich jährlich über die von ihm oder ihr erteilten Weisungen zu berichten, nachdem das der Weisung zu Grunde liegende Verfahren rechtskräftig beendet wurde.

Die Kommission kommt in Zusammenschau der Erhebungsergebnisse zu dem Befund, dass der Weisungsbericht nicht die „*Weisungswahrheit*“ in ihrem vollen Umfang wiedergibt. Das bereits beschriebene vordergründige „*Konsensbedürfnis*“ zwischen den Instanzen führt vielfach dazu, dass die von der OStA konzipierten Vorhabensberichte vom BMJ „*abgenickt*“ werden und somit nicht in den Bericht Eingang finden. Eine Übereinstimmung zwischen den beiden Behörden erspart in der Regel auch den Weg über den Weisungsrat.

8.1.4.6. Prüfung und Erledigung von Berichten

8.1.4.6.1. Prüfung durch die Oberstaatsanwaltschaft

In vielen Fällen endet die Berichtspflicht bei der OStA. Die OStA prüft den Sachverhalt, die Beweiswürdigung und die rechtlichen Schlüsse. Sie beurteilt das von der StA beabsichtigte Vorgehen (zB Beischaffung neuer Beweismittel oder die Einleitung von Ermittlungen) oder die Art der Erledigung (zB Einstellung oder Anklage). Sie nimmt dann zum Vorhaben der StA Stellung und begründet, warum eine Vorlagepflicht an das BMJ angenommen wird. Bestehen keine Einwände gegen das von der StA geplante Vorgehen, wird es durch die OStA „*zur Kenntnis genommen*“, damit genehmigt.

Vertritt die OStA jedoch eine andere Ansicht als die Staatsanwaltschaft, hat sie der StA schriftlich den verbindlichen Auftrag zu erteilen, das geplante Vorgehen abzuändern. Die Anordnung zur Änderung kann die von der StA vorgeschlagene Vorgangsweise betreffen. Sie kann sich auf das Ergebnis eines Ermittlungsverfahrens oder auf die wesentliche Begründung einer staatsanwaltschaftlichen Erledigung beziehen. Geschieht dies, handelt es sich um eine Weisung zur Sachbehandlung nach § 29 Abs 1

L590.000/0054-II 3/2008, und Erlass vom 11. September 2009, BMJ-L90.018/0001-II 1/2009); der Mitteilung von Anfragen an die Staatendokumentation (Erlass vom 11. Mai 2007, BMJ-F413.431/0001-IV 1/2007); der Berichtspflicht über Amtshandlungen in den Parlamentsgebäuden (Erlass vom 14. April 2011, BMJ-S298/0002-IV 5/2011); der Berichtspflicht im Zusammenhang mit der Anwendung der Kronzeugenregelung (Erlass vom 03. Jänner 2011 zu den Bestimmungen des strafrechtlichen Kompetenzpaketes, die mit 01. Jänner 2011 in Kraft getreten sind, BMJ-S578.025/0026-IV 1/2010); siehe auch Handbuch zur Kronzeugenregelung (Stand 01. Jänner 2017), Punkt II.2.3.3. (Beilage ./F zum Erlass vom 03. Jänner 2017 über ein Bundesgesetz, mit dem die Strafprozessordnung 1975, das Geschworenen- und Schöffengesetz 1990, das Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz [ARHG] und das Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union [EU-JZG] geändert werden [Strafprozessrechtsänderungsgesetz II 2016], BMJ-S578.030/0023-IV 3/2016).

StAG. Sie ist zum Ermittlungsakt zu nehmen, kann jedoch aus gesetzlich festgelegten strafprozessualen Gründen vorläufig von der Akteneinsicht ausgenommen werden.

Einen markanten Fall aufgreifend, berichtete der fallführende Sachbearbeiter der WKStA in der Causa „*Stadterweiterungsfonds*“¹⁷⁹ Mitte 2015 an die OStA Wien über sein Vorhaben, einen Teil des angezeigten Sachverhalts einzustellen, einen Teil (gegen mehrere Beschuldigte) anzuklagen. Gruppenleiter und Leiterin der WKStA waren im Wege der Revision mit der Causa befasst worden, letztlich wurde der Akt der OStA Wien mit Vorhabensbericht vorgelegt.

Die (vorerst) zuständige Referentin bei der OStA Wien prüfte das Vorhaben der WKStA und beabsichtigte, dieses zu genehmigen. Infolge (letztlich) des Wechsels der Referentin zu einer anderen Behörde zog der EOStA Wien den Akt an sich. Er kam zu einem anderen Ergebnis als die WKStA und legte den Vorhabensbericht der OStA lautend auf Einstellung des Verfahrens in sämtlichen Punkten dem BMJ Anfang 2016 vor. Zum weiteren Vorgang siehe unten.

8.1.4.6.2. Prüfung durch das Bundesministerium für Justiz

In clamorösen Fällen, die nach § 8a Abs 2 StAG an das BMJ zu berichten sind, berichtet die StA der OStA über ihr geplantes Vorgehen (Vorhaben) unter Vorlage des Ermittlungsakts. Dieser Ermittlungsakt wird aber in der Regel nicht dem BMJ übermittelt. Die Oberstaatsanwaltschaften legen dem BMJ die Vorhabensberichte der Staatsanwaltschaften gemeinsam mit einer eigenen Stellungnahme vor. Sie erklären darin, welche Maßnahmen (Aufträge oder Weisungen zur Sachbehandlung) sie als zweckmäßig erachten und zu treffen beabsichtigen.

Gem § 8a Abs 2 StAG hat die Bundesministerin bzw der Bundesminister für Justiz die Berichte der Oberstaatsanwaltschaften sowie das beabsichtigte Vorgehen zu prüfen, wobei dies grundsätzlich auf Basis der vorgelegten Berichte geschieht. Wie in Punkt I. 3. der Punktation des Beratungsgremiums zur Reform der Berichtspflichten und des Weisungsrechts des Bundesministers für Justiz zum Ausdruck kommt, soll er jedoch Ermittlungs- oder Strafakten oder auch nur einzelne Aktenteile anfordern können, um insbesondere Bedenken oder Anhaltspunkte für Unvollständigkeiten der Berichte (im Hinblick auf § 8 Abs 1a StAG) aufzuklären. Der Bundesminister für Justiz soll jedenfalls eine Weisung erteilen, wenn

¹⁷⁹ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

1. der Bericht über entscheidende Tatsachen undeutlich, unvollständig, mit sich im Widerspruch oder nur offenbar unzureichend begründet ist,
2. zwischen den Angaben des Berichts und jenen des Erledigungsentwurfs ein erheblicher Widerspruch besteht, oder
3. im Rahmen der rechtlichen Beurteilung des Sachverhalts ein Gesetz verletzt oder unrichtig angewendet wurde.

Für die Causa „*Stadterweiterungsfonds*“ bedeutete dies, dass der Referent im BMJ seiner Prüfung eine anderslautende rechtliche Beurteilung zugrunde legte und den ursprünglichen Vorhabensbericht der Staatsanwaltschaft weitgehend bestätigte (teilweise Einstellung und teilweise Anklage). Dies wurde im Rahmen einer ausführlichen Dienstbesprechung mit Vertretern der OStA Wien im August 2016 (vorerst ohne Ergebnis) dargelegt. In einer weiteren Dienstbesprechung wenige Tage später wurde zwischen den Behörden „ein Einvernehmen“ iSd vom BMJ aufbereiteten Erledigungsentwurfs erzielt.

8.1.4.6.3. Ablauf im Bundesministerium für Justiz

Ein Vorhabensbericht der OStA wird in der Regel an das für Strafsachen eingerichtete Funktionspostfach (seit 01. Jänner 2016 ohne Bezug habenden Ermittlungsakt) gesendet, wobei die Oberstaatsanwaltschaften häufig im Vorfeld den Eingang eines Vorhabensberichts ankündigen, um sicherzustellen, dass der Empfängerkreis eingeschränkt bleibt und Vertraulichkeit gewährleistet wird. Nach registermäßiger Erfassung des Eingangsstücks im elektronischen Akt (ELAK des Bundes) wird der ELAK je nach Inhalt dem Zuständigkeitsbereich der Fachabteilungen zugeteilt. Verschluss-sachen werden direkt bei der Abteilungsleitung eingebracht. Die Abteilungsleitung sichtet den Akteneingang und teilt ihn einer Referentin oder einem Referenten (elektronisch) zu.

Diese bereiten den Sachverhalt auf und prüfen auf Basis der vorgelegten Berichte (und im Einzelfall damit vorgelegter Aktenteile), ob tatsächlich eine Vorhabensberichts-pflicht im Sinne des § 8a Abs 2 StAG besteht und ob entscheidende Tatsachen undeutlich, unvollständig, mit sich in Widerspruch oder nur offenbar unzureichend begründet sind. Ist der Sachverhalt bereits einer rechtlichen Beurteilung zugänglich, wird geprüft, ob ein Gesetz verletzt oder unrichtig angewendet wurde. Dabei handelt es sich um eine Plausibilitätsprüfung auf Schlüssigkeit und inhaltliche Richtigkeit. Folgt das Ministerium dem Bericht der OStA, wird das Vorhaben „zur Kenntnis genommen“, ie genehmigt.

Bis 2022 war der geschilderte Arbeitsablauf im ELAK nicht vollständig abgebildet. Die Bearbeitung des Akts erfolgte „*analog*“ außerhalb des ELAKs, da der Bearbeitung in Papierversion der Vorzug gegeben wurde. Erst die in Papierversion finalisierte, von der Abteilungsleitung freigegebene Version fand Eingang in den ELAK, der erst dann angelegt wurde. Damit war die Bearbeitung des Aktes im BMJ weitgehend intransparent. Ein Erledigungsstau konnte dann zusätzlich dadurch entstehen, dass Akten im Kabinett des Bundesministers über längere Zeit liegen blieben.

8.1.4.6.4. Möglichkeit der Anordnung weiterer Ermittlungen durch die Bundesministerin /den Bundesminister

Das BMJ kommt gelegentlich – entgegen der Meinung der untergeordneten Behörden – zu dem Schluss, dass weitere Ermittlungen durchgeführt werden müssen oder dass das Verfahren, im Gegensatz zu den Plänen der untergeordneten Behörden, eingestellt werden sollte. In solchen Fällen muss die Bundesministerin oder der Bundesminister für Justiz jedenfalls eine Weisung zur Sachbehandlung gemäß § 29a Abs 1 StAG erteilen (siehe oben Kapitel 8.1.2.2.).

Auch dies geschah im Ausgangsfall „*Stadterweiterungsfonds*“.

Weil es sich um eine Strafsache von außergewöhnlichem Interesse der Öffentlichkeit (§ 29c Abs 1 Z 3 StAG) handelte, wurde der Weisungsrat befasst, wobei Ch. Pilnacek aufgrund veränderter rechtlicher Gesichtspunkte und bereits lange zurückliegender Vernehmungen eine erneute und ergänzende Beschuldigtenvernehmung angekündigt haben soll.

Der Weisungsrat erhob keine Einwände gegen das geplante Vorgehen.

In diesem Sinne wurde sodann seitens des BMJ der OStA Wien die Weisung zur ergänzenden Beschuldigtenvernehmung erteilt und der Akt (mit Weisung zur Sachbehandlung der OStA Wien) an die WKStA retourniert.

Nach (weisungsgemäßen) weiteren Ermittlungen wurde der Akt mit finalem Anklagevorhaben Anfang 2019 seitens der WKStA neuerlich der OStA Wien vorgelegt. Ende Mai 2019 wurde schließlich die Anklageeinbringung (mit der Maßgabe, dass Ausführungen zur Motivlage zu entfallen hätten) genehmigt.

Seit dem ersten Erledigungsvorhaben der WKStA im Juli 2015, das einen grundsätzlich genehmigungsfähigen Anklageentwurf enthalten hatte, bis zur finalen Anklagegenehmigung Ende Mai 2019 waren somit knapp vier Jahre vergangen.

8.1.4.7. Die Effizienz der Weisungskette

Diese Verfahrensdauer in der Causa „*Stadterweiterungsfonds*“ war – neben anderen Faktoren – auch dem schwerfälligen System der Berichts- und Weisungskette geschuldet.

Aus Sicht der Kommission ist das aufwendige und ressourcenintensive Berichtsregime ein luxuriöses System, in dem sich oft bis zu 15 Juristen mit einem einzigen staatsanwaltschaftlichen Vorhaben befassen. Die mehrstufige Fachaufsicht führt damit zu einer Verschleierung der Verantwortung und im Endeffekt zu einer mangelnden Verbundenheit der Entscheidungsorgane mit ihrer eigentlichen Aufgabe. *„Es fördert nicht das präsenste Bewusstsein für die große Verantwortung, die mit den übertragenen Aufgaben verbunden ist.“*¹⁸⁰

Die Einbindung des BMJ (und allenfalls Weisungsrates) ist der Dauer der Ermittlungsverfahren nicht förderlich (siehe unten Kapitel 8.3.). Hinzu kommt, dass die fallführenden staatsanwaltschaftlichen Organe oft keine Kenntnis haben, wo sich der Akt gerade befindet (OStA? BMJ? Weisungsrat?). Letztlich aber wird die Verantwortung für die Verfahrensdauer dem fallführenden Entscheidungsorgan zugerechnet. Selbst der suspendierte Sektionschef und mit ihm in Freundschaft verbundene hohe Justizbeamte zeigten sich in E-Mail-Korrespondenzen verwundert, wie es denn sein könne, dass die (oberste) Fachaufsicht wenig Wirksamkeit zeige.

Eine schnellere gerichtliche Kontrolle wäre hier effektiver und wirksamer als eine Überprüfung durch BMJ und Weisungsrat; die Verfahrensdauer würde verkürzt, eine Qualitätskontrolle dennoch gewährleistet. Letztere erfolgt im staatsanwaltschaftlichen Bereich ohnehin durch das System der Revision, Fachaufsicht der Gruppenleitung und durch den LStA. Dazu kommt noch die Ebene der Referenten der OStA und des Leitenden Oberstaatsanwalts.

8.1.4.8. Auswirkungen des Berichtspflichtenerlasses 2021 idF 2023

Mit dem Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023 wurde die Berichtspflicht nachgeschärft. Verfahren, die früher vorhabensberichtspflichtig waren, sind es jetzt nicht mehr. So wäre ein Ermittlungsverfahren rund um einen österreichischen Künstler, der große mediale Aufmerksamkeit genießt, in früheren Jahren berichtspflichtig gewesen. Nun genügt allein ein mediales Interesse nicht mehr, sondern müsste die Person auch eine Rolle in der öffentlichen Verwaltung spielen oder strukturell bedingt eine Rolle einnehmen. *„Der Promifaktor allein ist zu wenig.“*

¹⁸⁰ Ziska, Staatsanwälte: Staatsanwältinnen außer Kontrolle? RZ 2022, 121.

Diese Nachschärfung des Berichtspflichtenerlasses greift die Kritik jener auf, die § 8 Abs 1 StAG als gleichheitswidrig erachten. Trotz der erwähnten Nachschärfung kommt die Kommission durch Einsicht in unterschiedliche Ermittlungsakten zum Ergebnis, dass das bestehende Berichtsregime zu einer de facto Zwei-Klassen-Justiz führt. Es ist schwer zu rechtfertigen, dass sich so viel mehr Personen ein bestimmtes Verfahren aufgrund Prominenz von Betroffenen anschauen (müssen) – grundsätzlich sollte ein einheitlicher Standard in der Fachaufsicht gelten.

Die Anzahl der Vorhabensberichte, die die Oberstaatsanwaltschaften dem BMJ vorlegen, hat sich durch den Erlass ebenfalls verringert. Dies gilt jedenfalls bezogen auf den Anfall in absoluten Zahlen:

Vorhabensberichte der Oberstaatsanwaltschaften an die Sektion V (davon an die Abt. V 2)										
Jahr der Vorlage	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Wien	468 (214)	545 (252)	454 (261)	370 (210)	421 (278)	517 (328)	456 (309)	406 (267)	335 (246)	298 (212)
Graz	102 (44)	114 (48)	132 (77)	99 (54)	140 (69)	125 (70)	169 (97)	107 (64)	62 (32)	69 (33)
Linz	68 (8)	88 (6)	49 (9)	44 (11)	47 (15)	49 (19)	41 (16)	31 (13)	13 (9)	26 (9)
Innsbruck	85 (22)	115 (19)	72 (18)	30 (12)	35 (25)	21 (7)	16 (9)	25 (14)	13 (8)	21 (14)
Insgesamt	723 (288)	862 (325)	707 (365)	543 (287)	643 (387)	712 (424)	682 (431)	570 (358)	423 (295)	414 (268)

Abb: Abteilung V 2 des BMJ, Stand 18. Juni 2024.

Sektionschef Ch. Pilnacek hatte nicht nur zu Informationsberichten einen anderen Zugang, sondern auch zu Vorhabensberichten. Diese waren ihm per E-Mail zur Kenntnis zu bringen¹⁸¹ und: In wichtigen Fällen hielt er sich danach dadurch am Laufenden, dass er sich – was etwa die Erhebungsergebnisse im Datenfundus eindrücklich hervorbrachten – jeden Schritt des Aktes von seinem Abteilungsleiter per Wiedervorlage zukommen ließ; dieser avisierte ihm Relevantes regelmäßig per E-Mail.¹⁸² Ch. Pilnacek habe sich an diesen Akten regelrecht „festgekrallt“. War er mit dem von den Sachbearbeitenden erarbeiteten Lösungsvorschlägen nicht einverstanden oder hatte er Nachfragen, brachte er dies durch eine Stellungnahme im Akt (= sogenannte Einsichtsbeurteilung) dem Abteilungsleiter zur Kenntnis. Seinen Bedenken wurde entweder durch

¹⁸¹ Protokoll über die öffentliche Befragung der Auskunftsperson Ch. Pilnacek im Untersuchungsausschuss betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkisch-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII.GP in der 11. Sitzung vom 15. Juli 2020, 5.

¹⁸² E-Mail Korrespondenz zwischen vormaligem Abteilungsleiter der Abt. IV 5 und Pilnacek, beginnend mit Jänner 2019.

Abänderung der Erledigung entsprochen oder die Begründung des ursprünglichen Erledigungsvorschlages ergänzt beziehungsweise präzisiert.¹⁸³

Dass die Berichtspflicht unterschiedlich gelebt wurde, lässt sich in Bezug auf das Eurofighter-Verfahren und das Ibiza-Verfahren gut nachvollziehen.

Im Eurofighter-Verfahren wurde regelmäßig berichtet, aber die Notwendigkeit zusätzlicher Unterstützung aufgrund der Komplexität des Verfahrens übersehen. Dies wurde erst deutlich, als die Zuständigkeit von der StA Wien zur WKStA wechselte, was dort zu einer Zunahme der Berichtsaufträge führte.

Auch im Ibiza-Verfahren wurde die Berichtspflicht intensiviert. Bis zum 04. Februar 2021 wurden 181 Berichte erstellt. 90 davon ergingen in Folge der oben beschriebenen gesetzlichen Berichtspflichten, 58 entstanden durch parlamentarische Anfragen und Untersuchungsausschüsse. 33 Berichte waren aus Gründen der Fachaufsicht angefordert, davon 17 vom Justizministerium und 16 von der Oberstaatsanwaltschaft Wien.¹⁸⁴

Die Erhebungen der Kommission ergeben zwei Aspekte: die vor der Teilung der Sektion gelebte Praxis der Berichtspflicht hatte ihren Ursprung wohl in den Bemühungen des ehemaligen Sektionschefs, den hohen Qualitätsstandard der Justiz zu wahren. Durch eine engmaschige Fachaufsicht sollte sichergestellt werden, dass die Qualität der Justizarbeit auf einem hohen Niveau bleibt.

Andererseits deuten die Ergebnisse der Untersuchung darauf hin, dass der Sektionschef besonderes Interesse an Strafsachen Einzelner zeigte, die der Leitung seines Ressorts oder ihm persönlich nahestanden. Es hat sich auch der Eindruck verstärkt, dass das Bedürfnis nach Informationen im Laufe der Jahre zugenommen hat, insbesondere ab dem Jahr 2015. Dies führte zu einer Intensivierung der Informationsanforderungen und Berichterstattung.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die von SC Ch. Pilnacek gelebte Berichtspflicht sowohl aus dem Bestreben nach Qualitätssicherung als auch aus einem von Eigen- und Fremdinteresse gespeisten erhöhten Informationsbedürfnis resultierte.

¹⁸³ Protokoll über die öffentliche Befragung der Auskunftsperson Ch. Pilnacek im Untersuchungsausschuss betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII.GP in der 11. Sitzung vom 15. Juli 2020, 5.

¹⁸⁴ Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP, 369.

Dabei wurde jedoch auch deutlich, dass diese Praxis erhebliche Ressourcen band und zu einer ungleichen Behandlung von Fällen führte.

8.1.5. Mündliche Erörterung der Sachbehandlung (Dienstbesprechungen)

Die Staatsanwaltschaft Wien leitete 2008 Ermittlungen gegen mehrere Meinl-Manager wegen des Verdachts des gewerbsmäßigen schweren Betrugs im Zusammenhang mit der früheren Immobiliengesellschaft Meinl European Land (MEL, später Atrium) ein. Das Verfahren wurde im Mai 2024 nach rund 15 Jahren inzwischen eingestellt. Die Einstellung erfolgte, weil ein Vorsatz auf Schädigung der Investoren am Vermögen und auf eine unrechtmäßige Bereicherung letztlich nicht mit der für eine Anklageerhebung erforderlichen Wahrscheinlichkeit erbracht werden konnte.

In diesem Ermittlungsverfahren erhielten zwei Festnahmevorhaben der StA Wien medial große Aufmerksamkeit: Es ging um die Verhaftung eines Beschuldigten im Meinl-Verfahren:¹⁸⁵ das erste Mal im November 2012, das zweite Mal im Oktober 2014.

Hier interessieren weniger die Festnahmevorhaben als vielmehr das Instrument der Fach- und Dienstaufsicht in Form von Dienstbesprechungen. Kritisiert wurde deren besondere Intransparenz, die als potenzielle Möglichkeit für unangemessene sachfremde politische Einflussnahme auf Ermittlungen gesehen wird.

Die von HBM C. Jabloner eingesetzte Reformgruppe sprach sich für die Beibehaltung von Dienstbesprechungen nach den §§ 29 Abs 2 und 29a Abs 2 StAG aus, wobei die Struktur der Dienstbesprechungen und damit auch deren Protokollierung dem schriftlichen Berichtswesen folgen und im Erlassweg geregelt werden sollte. Teil 2 des Berichtspflichtenerlasses 2021 idF 2023 griff diese Empfehlungen auf und regelt nun die Vorgehensweise der mündlichen Erörterung der Sachbehandlung in Form der Dienstbesprechung (§§ 29 Abs 2, 29a Abs 2 StAG).

Dienstbesprechungen werden bei Bedarf auf Anordnung der OStA bzw des BMJ durchgeführt und sollen grundsätzlich nur aus Anlass von Vorhabensberichten nach § 8 Abs 1 StAG, ansonsten nur auf Anregung der StA bzw der OStA angeordnet werden.

Der Erlass legt einen standardisierten Prozess für die Durchführung von Dienstbesprechungen fest, der Vorbereitungsschritte, das Ablaufprozedere der Besprechung und

¹⁸⁵ Meinl: Ermittlungen gegen Staatsanwalt, Die Presse, 17. Dezember 2012, <https://www.die-presse.com/1324992/meinl-ermittlungen-gegen-staatsanwalt> [abgefragt 12. Juni 2024].

deren Dokumentation umfasst. Die Dokumentation erfolgt mittels Niederschrift, deren Inhalt auch durch den Erlass geregelt wird. Sie ist nur zum Tagebuch, damit nicht zum allgemeinen Ermittlungsakt, zu nehmen. Eine allenfalls erteilte Weisung zur Sachbehandlung ist gesondert auszufertigen und zum Ermittlungsakt zu geben. Im Haupt- und Rechtsmittelverfahren ist die Ausfertigung der Weisung zur Sachbehandlung dem auf eine gerichtliche Entscheidung abzielenden Antrag anzuschließen.

Das Spannungsverhältnis zwischen der staatsanwaltschaftlichen „*Weisung zur Sachbehandlung*“ und dem in einer monokratischen Organisation sonst noch geltenden BDG-Weisungsregime hat sich wiederholt bei Dienstbesprechungen in clamorösen Fällen entladen. Sie haben in der Folge ua auch straf-, dienst- und disziplinarrechtliche Konsequenzen ausgelöst. Ganz zu schweigen davon, dass sie, wie bspw die Dienstbesprechungen im Meisl-Verfahren und im Eurofighter-Komplex, breite mediale Aufmerksamkeit erlangt haben.

Als im Ausgangsfall bei einem Beschuldigten Ende 2012 eine Hausdurchsuchung durchgeführt wurde und er den Polizisten der Soko Meisl sein Tablet nicht übergeben konnte oder wollte, stand zu befürchten, dass wichtige Daten in Zusammenhang mit der „*Dividendenaffäre*“ vernichtet würden. Deshalb wollte man ihn wegen Verdunkelungsgefahr festnehmen lassen. Der Antrag auf Bewilligung der Festnahme war vorab vom zuständigen Haft- und Rechtsschutzrichter des LGS Wien genehmigt worden. Dann waren erst die beiden damaligen Leitungen der StA und OStA Wien verständigt worden. Beide standen den Plänen der fallführenden Staatsanwälte kritisch gegenüber, sodass es zu keiner Verhaftung kam.¹⁸⁶

Das BMJ war von diesen Vorgängen von der OStA Wien offenbar nicht informiert worden. Vielmehr waren diesbezügliche Informationen von einem Journalisten an den damaligen Kabinettschef und Sektionschef herangetragen worden. Es wurde die Vermutung geäußert, dass die Untersagung der Festnahmeanordnung (FAO) nach Interventionen von dritter Seite erfolgt sei. [REDACTED]

[REDACTED]

¹⁸⁶ Dass nach richterlicher Genehmigung eines staatsanwaltlichen Vorhabens dieses nicht umgesetzt wird, ist eher unüblich.

Bei der zweiten von der StA Wien ins Auge gefassten Verhaftung eines Beschuldigten kam es – laut einem Bericht im FALTER¹⁸⁷ vom 09. Dezember 2014, der von mehreren anderen Medien übernommen worden ist – zu einer Kontroverse zwischen der StA Wien einerseits sowie dem BMJ und der OStA Wien andererseits. Die Festnahme sollte auf Grundlage neuer Ermittlungsergebnisse und der Begründung der Flucht- und Tatbegehungsgefahr erfolgen. Dieses Vorhaben sollte bei der Dienstbesprechung am 16. Oktober 2014 neben weiteren Ermittlungsmaßnahmen erörtert werden. Letztere Ermittlungsmaßnahmen waren in Vorbereitung der Dienstbesprechung den Dienstbehörden schon vorab schriftlich durch Bericht kommuniziert worden. Sie wurden in der Dienstbesprechung dann auch „zur Kenntnis genommen“, damit genehmigt. Das mündlich diskutierte Vorhaben der Staatsanwaltschaft Wien, die gerichtliche Genehmigung für die Festnahme eines Beschuldigten zu beantragen, wurde von der OStA Wien und dem BMJ „nicht zur Kenntnis genommen“. Dies wurde, wie gesetzlich vorgesehen, in das Protokoll der Dienstbesprechung aufgenommen. Das Protokoll wurde von Vertretern der StA Wien erstellt und von der Leitung der StA Wien unterschrieben.¹⁸⁸

Nach Übermittlung an das BMJ stellte dieses fest, dass die Protokollierung aus Sicht des BMJ unrichtig sei. Daher wurde die StA Wien aufgefordert, zum Inhalt der Dienstbesprechung erneut zu berichten. In ihrem Bericht vom 24. November 2014¹⁸⁹ bestätigte die StA Wien ihr Verständnis der Dienstbesprechung vom 16. Oktober 2014 und fügte hinzu, dass nach ihrer Erinnerung keine „*einvernehmliche Rechtsauffassung*“ erzielt worden wäre. Auch dieser Bericht wurde von der Leitung der StA Wien genehmigt.

Damit waren die unterschiedlichen Auffassungen über den Ablauf der Dienstbesprechung vom 16. Oktober 2014 jedoch nicht behoben. Strittig blieb, wer welche Weisung erteilt hatte. So hätte die OStA Wien ihr Vorhaben ausdrücken und die StA Wien anweisen sollen, von der Festnahme Abstand zu nehmen, und das BMJ hätte dies genehmigen sollen. In der Praxis habe jedoch jede Seite ihre Argumente dargelegt und habe man bis zu einem vermeintlichen Einvernehmen diskutiert. Die fallführenden Staatsanwälte der StA Wien blieben jedoch bei Ihrem Verständnis, dass nicht allen Punkten Einvernehmen herbeigeführt worden sei, sie die erteilten Weisungen jedoch klar verstanden, akzeptiert und auch so protokolliert hätten. Aus Sicht des BMJ habe

¹⁸⁷ Neue Spuren im Fall Meisl-Bank, falter.at, 09. Dezember 2014, <https://www.falter.at/zeitung/20141209/neue-spuren-im-fall-meisl-bank> [abgefragt 12. Juni 2024].

¹⁸⁸ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

¹⁸⁹ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

die StA Wien aber bereits in der Besprechung ihr ursprüngliches Vorhaben aufgegeben.

Diese konträren Standpunkte führten zu einer neuerlichen Dienstbesprechung am 17. Dezember 2014, an der neben der Sektionsleitung Fachaufsicht auch die Sektionsleitung Dienstaufsicht teilnahm.¹⁹⁰ Diese Konstellation – ging es doch insbesondere um die inhaltliche Besprechung staatsanwaltschaftlicher Vorhaben – wurde nach den Erkenntnissen der Kommission von den Beteiligten als eindeutige Drohkulisse gegenüber der ersten Instanz und den einzelnen Beteiligten verstanden. Sie führte letztlich zu der Feststellung im angepassten Protokoll, wonach die Behördenleiterin das die Festnahmeanordnung betreffende Vorhaben nicht aufrechterhalten hatte und daher eine Weisung durch OStA oder BMJ nicht erteilt worden war.

Damit war nach Ansicht des Bundesministeriums für Justiz der Sachverhalt schlussendlich zutreffend wiedergegeben worden. Das bedrohliche Setting der Dienstbesprechung ging jedoch in Justizkreisen als „*Nordkorea-Besprechung*“ in manchen internen Sprachgebrauch ein.

2019 war es der Eurofighter-Komplex, und hier ganz besonders die Dienstbesprechung vom 01. April 2019, die die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit¹⁹¹ erlangte. Sie löste Anzeige und Gegenanzeige aus und war Gegenstand von Straf- und Disziplinarverfahren.

Die Zuständigkeit für den Eurofighter-Komplex war Anfang 2019 von der StA Wien über Weisung zur WKStA gewechselt. Nach einer Sichtung des Aktenstands durch die Sachbearbeitung der WKStA fand über deren Anregung die Dienstbesprechung vom 01. April 2019 statt. Sie sollte der Information über den Stand des Verfahrens dienen und die weitere Vorgehensweise abstecken. An der Besprechung nahmen SC Ch. Pilnacek, die Leitungen der OStA Wien und der WKStA, die fallführenden Entscheidungsorgane der WKStA, der für die Revision bei der OStA Wien zuständige Referent sowie Vertreter der Fachabteilung des BMJ teil. Ferner war die damalige Leiterin der Stabstelle Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit anwesend. In Vorbereitung der Besprechung war von den fallführenden Vertretern der WKStA eine umfangreiche Arbeitsgrundlage (Kassasturz im sogenannten „100-Seiter“) erstellt worden, die vorab an alle Teilnehmenden der Dienstbesprechung per E-Mail versandt worden war. Sie

¹⁹⁰ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

¹⁹¹ „Totalversagen“: Eurofighter-Protokoll zu Dienstbesprechung, orf.at, 3. Juli 2019, <https://orf.at/stories/3128978/> [abgefragt 12. Juni 2024].

war Ausgangspunkt für die Präsentation des Sachverhalts und die anschließende Diskussion. Den Dienstbehördenleitungen wurde in dieser Besprechung offensichtlich klar, dass der Informationsstand über das achtjährige Ermittlungsverfahren nicht mit dem Bild übereinstimmen konnte, das sie sich offensichtlich vom Verfahrensstand bis zu diesem Zeitpunkt gemacht hatten. Der Fach- und Dienstaufsicht des BMJ als auch der OStA Wien und der StA Wien war das berichtspflichtige Verfahren augenscheinlich entglitten; die WKStA forderte die Aufstockung der personellen Ressourcen zur Abarbeitung des Verfahrens ein; „Amtsmissbrauch“ stand im Raum, ein Gesichtverlust der Justiz vor der Öffentlichkeit bahnte sich an, die Stimmung kippte. Die Besprechung eskalierte und kulminierte im Lösungsansatz „*daschlogt's es*“, was im Ergebnis auf eine Einstellung des Verfahrens – nur in einem Seitenstrang oder in der Gesamtheit kann hier dahin gestellt bleiben – hinauslaufen sollte.

Der Eindruck, dass gerade die Dienstbesprechungen in politisch und/oder wirtschaftlich brisanten Causen dazu dienen, der zuständigen Sachbearbeitung im Vorhinein gut gemeint zu erklären, wie mit derartigen Verfahren umzugehen ist und in weiterer Folge vorgegangen werden sollte, ohne den aufgezeigten Lösungsansatz in eine rechtmäßige, explizite und transparente Weisung zur Sachbehandlung nach § 29 StAG zu verschriftlichen, hat sich für die Kommission durchaus erhärtet.

Faktoren, die solche Vorgehensweisen wie die dargestellten begünstigen, liegen im Selbstverständnis einer monokratischen Organisation, können an den Persönlichkeiten der Beteiligten festgemacht werden, hängen vom Setting der Dienstbesprechung, der Scheu der Vorgesetzten vor deutlichen und transparenten Weisungen (siehe unten Kapitel 8.1.5.4.) ab, die letztlich ihren Ausdruck in einer schwammigen Protokollierung findet (siehe unten Kapitel 8.4.2.2.).

8.1.5.1. Selbstverständnis einer monokratischen Organisation

In einer monokratischen Organisation wie dem BMJ wird generell erwartet, dass formelle Weisungen nur im Ausnahmefall notwendig sind. Die Mitarbeitenden agieren gemäß den Vorstellungen ihrer Vorgesetzten, die in informellen oder formellen Gesprächen (sog. „*Dienstbesprechungen*“) kommuniziert werden. In diesen Gesprächen übertragen Vorgesetzte ihre Meinung aufgrund ihrer Autorität, Dominanz und Führungsstärke. Dieser Ansatz ist für die Einheitlichkeit einer monokratischen Verwaltung nach außen notwendig.

Im Bereich der Staatsanwaltschaften gibt es jedoch Abweichungen von diesem System. Informelle Weisungen sind nur innerhalb der StA möglich, während die Führung zwischen den „*fachlichen*“ und den „*politischen*“ Ebenen (StA – OStA – BMJ) durch die

förmlichen Weisungen zur Sachbehandlung nach §§ 29 ff StAG erfolgen muss. Das StAG führt damit bewusst Brüche in ein auf Einheitlichkeit ausgerichtetes monokratisches System ein.

Das wäre dann kein Problem, wenn die Zwischenebenen (die Leitung samt Stellvertretern und Gruppenleitung einer StA, die OStA) ihrer Verantwortung gerecht würden und ihre (abweichenden) Meinungen transparent – und tatsächlich förmlich – darlegten.

Die Erhebungsergebnisse der Kommission legen jedoch nahe, dass gerade diese Brüche im monokratischen System einen Nebel von Verantwortungen heraufbeschwören, der letztlich zu Irritationen und Verwerfungen führt (siehe unten Kapitel 8.4.).

8.1.5.2. Beteiligte an den Dienstbesprechungen

Zu Beginn der Ära der Supersektion „*herrschte ein Gleichgewicht des Schreckens*“ zwischen der Leitung der OStA Wien und dem Sektionschef im BMJ. Sie hätten sich „*wie zwei Magnete abgestoßen*“. Der Grundton der Besprechungen sei von Aggressivität – weniger Kollegialität – geprägt gewesen. Der damalige Leiter der OStA Wien (2003 – 2014) habe in der Regel die Position der fallführenden StA mitgetragen; oft nicht zur Freude seines (nun) vorgesetzten Sektionschefs, wie von mehreren Auskunftspersonen mitgeteilt wurde. Mit Wechsel der Leitung der OStA Wien ab Ende 2014 habe sich wenig am Grundton der Dienstbesprechungen geändert. Was sich geändert habe, sei die Haltung der Leitung der OStA Wien zu den von den fallführenden Staatsanwaltschaften vertretenen Positionen. Danach habe zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der OStA Wien und dem Sektionschef im BMJ „*kein Blatt mehr gepasst*“. Es sei eine „*stimmungsmäßige Gleichschaltung*“ zwischen der Leitung der OStA Wien, dem Generalsekretär und Sektionschef des BMJ und seinem Minister entstanden. Das aus Sicht des Sektionschefs zu erzielende Besprechungsergebnis schien im Vorhinein zwischen der Leitung der OStA Wien und dem Sektionschef des BMJ abgesprochen und ausgemacht.

Offensichtlich wussten die Führungskräfte der übergeordneten Dienstbehörden mit dem über die Medien erzeugten Druck nicht umzugehen. Dieser Umstand scheint auch einer der Gründe zu sein, warum die Eurofighter-Dienstbesprechung derart eskalierte. So war im Vorfeld öffentlich kolportiert worden, dass eine Anklage in diesem Verfahren unmittelbar bevorstünde, was den Druck erheblich (nicht nur) auf die Anklagebehörde erhöht hatte.

8.1.5.3. *Setting der Dienstbesprechung*

Grundlage für die Dienstbesprechungen sind in der Regel Berichte der fallführenden StA, die darin ihre nächsten geplanten Schritte (ihr Vorhaben) darstellen. Die Präsentation dieser Vorhaben wurde in der Vergangenheit der fallführenden Staatsanwältin oder dem fallführenden Staatsanwalt überlassen. Nach den Schilderungen der Auskunftspersonen hörten sich die Führungskräfte aller Ebenen die Präsentation(en) an. Detailkenntnisse des Aktes habe in der Regel auf Ebene der Oberstaatsanwaltschaft nur der zuständige Referent oder die zuständige Referentin; auf der Ebene des BMJ in der Regel nur die zuständige Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter der Fachabteilung, mit einer Ausnahme: Der Sektionschef habe fallbezogen mit Detailkenntnissen des Akteninhalts die Anwesenden verblüfft, was so mancher Beteiligter (bewundernd) registriert habe. Die Erhebungsergebnisse, nicht zuletzt auch der Datenfundus, legen nahe, dass der damalige Sektionschef ganz augenscheinlich von ausgewählten Rechtsanwaltskanzleien mit fallrelevantem Input im Vorhinein „gefüttert“ wurde, was mit der Kommission gegenüber getätigten Äußerungen wie *„Man macht Rechtsmittel nicht mittels Beschwerde, sondern als E-Mail an den Sektionschef“* einhergeht.

Für die Sachbearbeitung der fallführenden Staatsanwälte habe der Zweck der Dienstbesprechungen im Vorhinein festgestanden: Allfällige Weisungen (zur Sachbehandlung) – *„wer was wollte und wie es anders als die fallführende Sachbearbeitung es vorhatte, gemacht werden sollte“* – sollten nicht in den Akten stehen; für die Dienstbehörde uU unangenehme Erkenntnisse schon gar nicht.

8.1.5.4. *Die Scheu der Vorgesetzten vor deutlichen und transparenten Weisungen*

Für die Kommission erhärtete sich eindrücklich, dass schon die obersten Leitungsorgane des BMJ als auch die Leitung der OStA Wien im Untersuchungszeitraum ab Ende 2014 einen weiten Bogen um (transparente) Weisungen zur Sachbehandlung nach § 29 StAG gemacht haben. Druck kann auch ohne konkrete Weisung aufgebaut werden.

Die Leitungsorgane scheuen vor der Übernahme der Verantwortung zurück, die ihnen kraft ihrer Position und Funktion zukommt. Sie gehen *„kraft ihrer Autorität“* vor. Um die fallführende Staatsanwaltschaft auf Schiene zu bekommen, bezieht die Fachaufsicht mitunter auch die Dienstaufsicht, also Vertreter der Personalsektion, in eine Dienstbesprechung ein. Ein derartiges Setting führte dazu, dass letztlich die Leitung der fallführenden StA im Meinl-Verfahren in der *„Nordkorea-Besprechung“* von ihren

Sachbearbeitern abrückte, was angesichts der auf einer Audioaufnahme hörbar harschen, aggressiven, Druck erzeugenden Tonalität der bei der Besprechung anwesenden Führungskräfte der Fach- und Dienstaufsicht nicht wundert.

Schon vor den Dienstbesprechungen war den fallführenden Vertreterinnen und Vertretern der Staatsanwaltschaften klar, dass man Gefahr lief vom Sektionschef „*direkt angebrüllt*“ und „*betoniert*“ zu werden. „*Der Höchste diskutiert dann mit dem Unterten, alle anderen [Führungskräfte] sitzen daneben und sagen nichts*“. Die Dienstbesprechungen in politisch und oder wirtschaftlich brisanten Causen dienten dazu, der zuständigen Sachbearbeitung „*gut gemeint*“ zu erklären, wie mit dem Verfahren umzugehen und in weiterer Folge vorgegangen werden sollte. Da konnte schon mal eine Einstellung des Verfahrens deutlich in den Raum gestellt werden, obwohl der fallführende Staatsanwalt weitere Ermittlungsschritte beabsichtigt hätte oder vice versa. Der parteipolitische Konnex lässt sich herstellen.¹⁹² Da konnte schon die (große) „*Koalitionsräson*“ oder die ÖVP-Nähe des Sektionschefs ausschlaggebend sein. Die Koalitionsräson hat letztlich auch dazu geführt, dass offenbar die damalige Justizministerin in der Inseraten-Affäre der SPÖ W. Faymann und J. Ostermayer davon in Kenntnis gesetzt hat, dass es eine Ermittlungsweisung geben wird, obwohl das Verfahren als Ver schlusssache geführt wurde.

Seit der Trennung der Strafsektionen und mit dem Wechsel der Führung in der für Einzelstrafsachen zuständigen Sektion im September 2020, ist das Format der großen förmlichen Dienstbesprechungen praktisch zum Erliegen gekommen. Sie sei zwischenzeitlich ein „*no go*“. Sie hat den Makel bekommen, dass etwas ausgemacht werden könnte und der Weisungsrat nicht eingebunden ist.

Aus Sicht der Kommission scheint dies im Zusammenhang mit dem Management großer Verfahren nicht vollends der Weisheit letzter Schluss. Ein fachlicher Gedankenaustausch könnte sich durchaus als sinnvoll und ressourcenschonend erweisen. Dabei ist der im Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023 angesprochene Ablauf einer Besprechung sicherlich förderlich. Er zielt auf die Verantwortungsübernahme der Leitungsebenen der Staatsanwaltschaften ab, sollen diese doch in Zukunft selbst die Causen darlegen. Wird dies künftig so gehandhabt, dann gehörte die Aussage, dass es „*bei der Staatsanwaltschaft eine Struktur gibt, die ein Auffangnetz bildet, das aber von den Führungspersonen nicht so gelebt wird, was ein Problem ist*“, der Vergangenheit an.

¹⁹² In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

Politische Verfahren laufen anders – und nicht, weil sie komplex sind. Sie erhöhen – oft von der medialen Berichterstattung getrieben – von vornherein die Sensibilität der justizinternen Weisungskette, an deren Spitze mit der Ministerin oder dem Minister ein politisches Organ steht. Oft ist nicht klar, ob eine Weisung (zur Sachbehandlung) erteilt wird oder nicht. (Zu) oft ist Vieles sehr diffus gehalten und werden Verantwortlichkeiten verschleiert. Vorgesetzte scheuen davor zurück, eindeutige und für alle Anwesenden verständliche Weisungen zu geben. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer „pseudo-amikalen Kultur“, die nicht förderlich ist (dazu unten im Kapitel: Führungskultur).

Dazu beitragen mag auch, dass sich das Verständnis im staatsanwaltlichen Bereich, wann eine Weisung eine Weisung zur Sachbehandlung ist und was ein nächster Ermittlungsschritt ist, im Verlauf der Jahre gewandelt hat, weil die jüngere Generation von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten diesbezüglich ein geschärfter(es) Bewusstsein habe. Mittlerweile sei *„alles, was schon irgendeinen Zugang zum Gang des Ermittlungsverfahrens hat, eine Weisung zur Sachbehandlung“*. Das Unbehagen bei den Entscheidungsorganen wird ergänzt durch informelle Rückfragen oder *„Anregungen“* von vorgesetzter Seite in informellen Besprechungen, durch unbegründete *„Aufträge“*, in denen zB angeführt werde, was nicht anzuklagen wäre und dies auch ohne Verweis auf § 29 StAG. Das Gleiche gelte für informelle Gespräche, über die kein Aktenvermerk angelegt wird.

8.1.6. Zweckgerichteter Einsatz von Berichten und Weisungen

Die Weisung als demokratisches Instrument in der Verwaltung stellt eine essentielle Verbindung zwischen politischer Führung und Verwaltung dar. Sie ermöglicht es politischen Entscheidungsträgern ihre politischen Ziele und Prioritäten im Rahmen der Gesetze mittels auch der Verwaltung umzusetzen.

Dies wäre unproblematisch, wenn nicht die Gefahr bestünde, dass Weisungen für verdeckte, sachfremde Einflussnahme missbraucht werden könnten. Im Kontext der Staatsanwaltschaft muss gewährleistet sein, dass Entscheidungen auf Basis rein rechtlicher Erwägungen ohne politische Partikularüberlegungen getroffen werden.

Die in einer monokratischen Organisation vorhandene Weisungsbefugnis geht Hand in Hand mit einer entsprechenden Weisungsverantwortung, die von den jeweiligen Vorgesetzten zu tragen ist. Neben einem Weisungsrecht besteht somit – bei Vorliegen entsprechender Umstände – auch eine Weisungspflicht, gesamt resultierend jedenfalls eine Weisungsverantwortung. Wird das Weisungswesen ordnungsgemäß ausgeübt, ist es somit qualitätssichernd.

8.1.6.1. Empfehlung

Da die Nachvollziehbarkeit von staatsanwaltlichen Entscheidungen für das ihr von der Gesellschaft entgegengebrachte Vertrauen ausschlaggebend ist, empfiehlt die Kommission,

- dass im staatsanwaltlichen Bereich auch BDG-Weisungen, explizit und transparent im Tagebuch der Staatsanwaltschaften dokumentiert werden;
- das Bewusstsein für die Dokumentation von BDG-Weisungen geschärft wird;
- der Umgang mit Dienstbesprechungen iZm der Abwicklung von großen Ursachen überdacht wird;
- dem Setting der Dienstbesprechung besonderes Augenmerk geschenkt wird.

8.1.7. Absehen von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens nach § 35c StAG

Am 26. Februar 2019 informierte der LOStA Wien den Sektionschef und Generalsekretär über eine gegen ihn (Ch. Pilnacek) eingebrachte Anzeige. Der LOStA betonte, dass er keinen Anfangsverdacht gegen ihn hege und dass die Angelegenheit noch geprüft werde. Wie sich aus einem Chat ergibt, führte dies zur Äußerung des Sektionschefs: *„Ja, aber das ist doch auf einer ganz anderen Ebene, ich werde des Amtsmissbrauchs geziehen, setze mich mit sachlicher Information zur Wehr und jetzt wird das noch geprüft und nicht sofort nach § 35c StAG vorgegangen???“*¹⁹³

Der Beginn eines Ermittlungsverfahrens ist von erheblicher praktischer Bedeutung, weil daran wesentliche Rechte von Verfahrensbeteiligten und Pflichten der StA geknüpft sind. Vor Einleitung eines Ermittlungsverfahrens muss die StA daher den ihr bekannt gewordenen Sachverhalt dahingehend beurteilen, ob er einen Straftatbestand erfüllt und damit ein Anfangsverdacht vorliegt. Liegt kein Anfangsverdacht vor, hat die StA von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens nach § 35c StAG abzusehen. Wird das Vorliegen eines Anfangsverdachts hingegen bejaht, ist ein Ermittlungsverfahren einzuleiten, das nur noch unter den Voraussetzungen des § 190 StPO eingestellt werden kann.

Die Reform des strafrechtlichen Vorverfahrens im Jahre 2008 zielte darauf ab, dass angezeigte Personen zügig als Beschuldigte geführt werden und ihre damit verbundenen Rechte ausüben können. Erfahrungen seit dem Inkrafttreten des Strafprozess-

¹⁹³ Vgl Chat Thread Florian Klenk 3-5, X @florianklenk, vom 24. August 2023, <https://x.com/florianklenk/status/1694794400243515790?s=12>, [abgefragt 02. Juli 2024].

reformgesetzes am 01. Jänner 2008 haben jedoch gezeigt, dass der materielle Beschuldigtenbegriff rasch zur öffentlichen Brandmarkung führen kann. Dies kann erhebliche Auswirkungen auf die persönliche und wirtschaftliche Reputation haben. Durch die Einführung des „*Verdächtigen*“ wurde 2014 versucht, diese Situation zu entschärfen.

Die Definition des Anfangsverdachts als Voraussetzung für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens soll dazu beitragen, dass die Phase der Ermittlungen bis zur Konkretisierung des Verdachts noch keine „*Beschuldigung*“ darstellt. Dadurch soll auch gegenüber der Öffentlichkeit ganz deutlich klargestellt werden, dass zunächst nur eine „*vage*“ Verdachtslage besteht, die weiterer Konkretisierung bedarf.

Tatsächlich kann es in diesem Zusammenhang drei Verfahrensstadien geben:

1. Anfangsverdachtsprüfung:

Es wird geprüft, ob überhaupt ein Anfangsverdacht iSd § 1 Abs 3 StPO vorliegt. Die in einer Anzeige/Sachverhaltsdarstellung als potentielle Straftäterin oder potentieller Straftäter benannte Person ist schlicht „*Angezeigte oder Angezeigter*“.

Bei dieser Anfangsverdachtsprüfung finden nur Erkundigungen minderer Intensität statt und ist nur die bloße Nutzung allgemein zugänglicher oder behördeninterner Informationsquellen vorgesehen. Zulässig sind solche, auf die jedermann Zugriff hat, nämlich Telefonbuch, Internet, öffentlich einsehbare Register wie Firmenbuch, Grundbuch, Gewerberegister, ZMR bzw alle Aufzeichnungen oder Speicherungen von Informationen, die Gegenstand der Datenverarbeitung einer Behörde waren (14 Os 21/19y und 14 Os 29/20a).¹⁹⁴

Die Behörde kann (nur) solche Informationsquellen nutzen, die diese ohne Inanspruchnahme Dritter nutzen kann und darf; zB Einsicht in Verfahrensautomation Justiz (VJ).

In diesem Stadium des Verfahrens darf weder die Kriminalpolizei Ermittlungen vor einer Berichtserstattung an die Staatsanwaltschaft durchführen noch darf Letztere solche anordnen, genehmigen, selbst durchführen oder bei Gericht einen Antrag auf Bewilligung oder Beweisaufnahme stellen. Dies ist erst zulässig, wenn sich die StA entschieden hat, den ihr zur Kenntnis gelangten Sachverhalt weiter zu verfolgen¹⁹⁵.

¹⁹⁴ *Sadoghi*, Anfangsverdachtsermittlung, ÖJZ 2021/49.

¹⁹⁵ *Nordmeyer* in *Fuchs/Ratz*, WK StPO § 190 Rz 52; vgl *Ratz*, Aktuelle Rechtsprobleme, ÖJZ 2021, 772 f.

Wenn die Staatsanwaltschaft eine Anzeige prüft und feststellt, dass es keinen Anfangsverdacht gibt oder die Verfolgung der oder des Angezeigten aus rechtlichen Gründen (wie Verjährung) nicht erlaubt ist, leitet sie kein Ermittlungsverfahren ein, sondern sieht von dessen Einleitung nach § 35c StAG ab. Die Person, welche die Anzeige erstattet hat, ist darüber zu informieren und es ist ihr mitzuteilen, dass sie keinen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens gemäß § 195 StPO stellen kann.¹⁹⁶ Eine Vorgehensweise nach § 35c StAG löst auch keine Informations- und Verständigungspflichten aus.¹⁹⁷ Ein subjektives Recht auf weiterführende Ermittlungen zu einem Sachverhalt, der kein strafrechtliches Substrat erkennen lässt, gibt es nicht.¹⁹⁸

Nach § 91 Abs 2 letzter Satz StPO soll es im Ergebnis möglich sein zu bestätigen, dass kein Anfangsverdacht besteht; Strafverfahren können so vermieden werden. Das Ziel ist es, eine Person zu schützen, die angezeigt wurde, damit sie nicht ohne Grund in ein Strafverfahren verwickelt und öffentlich gebrandmarkt wird, obwohl es gar keinen konkreten Verdacht auf eine Straftat gibt.¹⁹⁹

2. Ermittlungen gegen eine Verdächtige oder einen Verdächtigen auf Grundlage eines Anfangsverdachts:

In dieser Anfangsphase des Strafprozesses, wo (statistisch gesehen) nur ein vager täterbezogener Verdacht vorliegt, bedarf es bis zur Begründung der Beschuldigtenstellung noch einer hinzutretenden Konkretisierung durch Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden²⁰⁰ bspw durch Beschaffung eines Gerichtsakts durch die Staatsanwaltschaft zur Einsicht und Anfertigung von Kopien oder wenn die Staatsanwaltschaft Personen direkt mit dem Verdacht konfrontiert, der von der Anzeigerin oder dem Anzeiger geäußert wurde. Damit wird definitiv ein Ermittlungsverfahren gemäß § 1 Abs 2 StPO gestartet, unabhängig davon, wie die StA oder das Gericht (im Fortführungsverfahren) die Intensität der Verdachtslage einschätzen.²⁰¹

3. Durchführung qualifizierter Ermittlungen gegen eine Beschuldigte oder einen Beschuldigten:

Voraussetzungen der Beschuldigtenstellung sind ein objektiver und konkreter Verdacht und eine zusätzliche Beweisaufnahme oder, dass Ermittlungsmaßnahmen angeordnet oder durchgeführt werden.

¹⁹⁶ OGH 10. Juli 2019, 15 Os 20/19h.

¹⁹⁷ Nordmeyer in Fuchs/Ratz, WK StPO § 190 Rz 51.

¹⁹⁸ Fellner/Nogratnig, RStDG, GOG und StAG II^{5.03}, § 35c StAG Rz 2 (Stand 1.3.2024, rdb.at).

¹⁹⁹ 12 Os 92/21b mwN aus den Materialien; OGH 28. April 2022, 12 Os 10/22w, EvBl 2022/107.

²⁰⁰ Vgl Soyler/Stuefer in Fuchs/Ratz, WK StPO § 48 Rz 23.

²⁰¹ Fellner/Nogratnig, RStDG, GOG und StAG II^{5.03}, § 35c StAG (Stand 1.3.2024, rdb.at).

Der Anwendungsbereich des § 35c StAG wurde über viele Jahre hinweg sukzessive ausgeweitet.

Versuche des BMJ, die mannigfachen Auslegungs- und Anwendungsfragen aufzugreifen,²⁰² fruchteten wenig. Zuletzt schien eine Trendumkehr zu einer Einschränkung des Anwendungsbereichs des § 35c StAG durch die Generalprokuratur eingeleitet.²⁰³

Die Regelung des § 35c StAG wirft zahlreiche Probleme in Bezug auf Abgrenzung- und Anwendung auf. Sie wird regional unterschiedlich angewendet, was zu Rechtsunsicherheit führt und Ressourcen bei den Staatsanwaltschaften bindet. Der im November 2019 veröffentlichte Wahrnehmungsbericht von HBM C. Jabloner²⁰⁴ hebt diese Konsequenzen hervor und empfiehlt eine klare Unterscheidung zwischen der Einstellung eines bereits begonnenen Ermittlungsverfahrens und der Ablehnung der Einleitung eines solchen. Er fordert eine gerichtliche Kontrolle auch in Fällen, in denen aus rechtlichen Gründen (zB Verjährung) die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens unterbleiben muss.

Die Bestimmung steht im Spannungsfeld mit dem Prinzip des fairen Verfahrens nach Art 6 EMRK und mit § 280c Abs 2 BDG. Es besteht weder die Möglichkeit der Akteneinsicht noch der gerichtlichen Nachkontrolle der Entscheidung der Staatsanwaltschaften.

Die Anwendung des § 35c StAG wirkt sich auch auf die Zügigkeit von Erledigungen und damit auf die Erledigungsstatistik aus. Wird mehr ermittelt, schlägt sich dies nachteilig in der Statistik nieder, was wiederum die Dienstaufsicht auf den Plan ruft. Andererseits sei da und dort der Arbeitsanfall ohne diese Bestimmung nicht bewältigbar.

²⁰² Erlass vom 26. August 2019 BMVRDJ-S 578.028/0005-IV3/2019.

²⁰³ RIS-Justiz RS 0133968; Gw 250/22f.

²⁰⁴ Wahrnehmungsbericht des Bundesministers für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz Dr. Clemens Jabloner, Befund, Maßnahmen für eine moderne und qualitätsvolle Justiz, 11. November 2019.

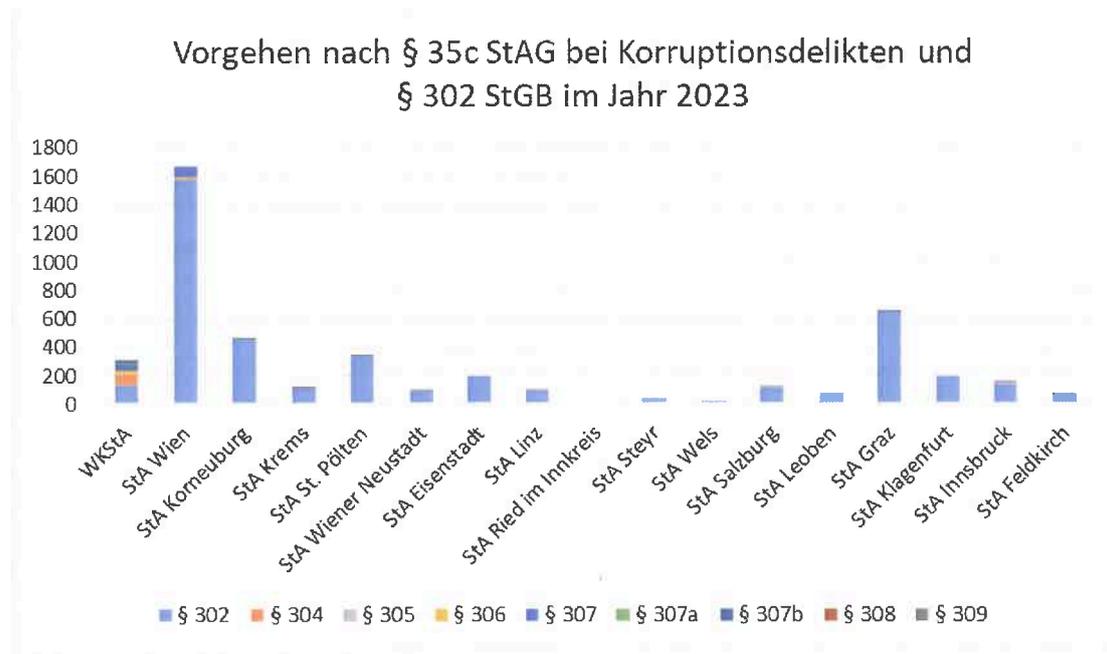


Abb: Kommission.

In Kritik gezogen wurde auch, dass Medien über Anfrage bei den Staatsanwaltschaften Informationen zu einer Anzeige erhalten können, der Angezeigte, der über die Medien von der Existenz einer solchen erfährt, selber aber nicht.

Anzeigende wiederum haben keine Möglichkeit zu erfahren, warum von der Anzeige abgesehen wird. Sie greifen daher gerne zur Aufsichtsbeschwerde nach § 37 StAG (siehe dazu Kapitel 8.1.8.).

Mit dem Strafprozessrechtsänderungsgesetz 2024 soll der Regelungsinhalt in den neu zu schaffenden § 197a StPO überführt werden und diese Bestimmung im StAG zur Gänze entfallen. Damit soll bei Beginn und Beendigung des Ermittlungsverfahrens – anders als bisher – durch die Möglichkeit der Stellung eines Antrags auf Verfolgung ein gerichtlicher Rechtsschutz gegen das Absehen von der Einleitung des Ermittlungsverfahrens für Personen, die Opfer der angezeigten Tat sein könnten, geschaffen werden. Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll der Rechtsschutz für Verdächtige, Beschuldigte und Opfer ausgebaut und verbessert, bestehende Unklarheiten beseitigt und der Arbeitsaufwand bei den Staatsanwaltschaften reduziert werden.²⁰⁵

8.1.7.1. Erhebungsergebnisse der Untersuchungskommission

Die Kommission musste feststellen, dass die Entscheidung, ob ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wird oder nicht, teilweise von sachfremden Einflüssen getragen ist, insbesondere wenn es um Kollegen aus den eigenen Reihen geht.

²⁰⁵ Entwurf des Strafprozessänderungsgesetzes 2024.

Die Klärung der Frage, wann Ermittlungen im Sinne der StPO beginnen, bindet viele personelle und zeitliche Ressourcen und stellt eine rein akademische Abgrenzungsproblematik („Haarspaltereie“) dar.

Wenn Anzeigen gegen höhere Funktionsträgerinnen und Funktionsträger der Justiz erstattet werden, nutzen diese gezielt die Medien, um Botschaften *nach unten* zu senden, *dass an der Sache nichts dran sei*.

Fraglich ist dann, ob Entscheidungsorgane, die einer Führungskraft untergeordnet sind, in der Lage sind, (weisungs-)frei zu entscheiden, wenn ihnen von den (in der Hierarchie übergeordneten) Angezeigten im Wege einer informellen Stellungnahme ausgerichtet wird, dass die Sache wohl nach § 35c zu beurteilen sei.

8.1.7.2. Empfehlungen

Nach § 35c StAG bestehen keine Opfer- und Beschuldigtenrechte und kein Recht auf Akteneinsicht. Gegen ein Vorgehen nach § 35c StAG gibt es auch keinen Fortführungsantrag nach § 195 StPO. Aufgrund der rechtsstaatlichen Defizite ist eine Reform bzw. Abschaffung des § 35c StAG dringend geboten und wurde von den Auskunftspersonen einhellig befürwortet. Dieser Reformschritt ist nun im Rahmen der Strafprozessnovelle 2024 geplant, die eine Aufhebung des § 35c StAG und eine Neuregelung in der StPO vorsieht. Damit verbunden sind weitergehende Verständigungspflichten und Rechtsschutzmöglichkeiten. Aufgrund der Erhebungen ist eine Eingliederung in das System der StPO und eine damit verbundene Vereinheitlichung der Bestimmungen grundsätzlich sinnvoll. Es ist aber aufgrund der neu geschaffenen Rechtsmittelmöglichkeiten mit einem erhöhten Aufwand bei Staatsanwaltschaften und Gerichten zu rechnen.

8.1.8. Die Aufsichtsbeschwerde nach § 37 StAG

Am 5. Februar 2020 berichtete Die Presse: Der Chef der Strafrechtssektion hatte zwei Aufsichtsratsmitglieder der CASAG, J. Pröll und W. Rothensteiner, zu Gast im Ministerium. Sie waren in der Casinos-Affäre Beschuldigte.²⁰⁶ Für die Vorgehensweise, dass Beschuldigte eines Strafverfahrens einen persönlichen Termin beim ua für Einzelstrafsachen zuständigen Sektionschef erhalten, sieht die Kommission keine Rechtsgrundlage. In der Praxis werden derartige Ansinnen von Beschuldigten in der Weisungskette nach unten zum zuständigen Staatsanwalt weitergeleitet. Unter dem Deckmantel der Bestimmung des § 37 StAG rechtfertigte sich der Sektionschef.

²⁰⁶ [Wie es zum Treffen zwischen Pilnacek und Rothensteiner kam | DiePresse.com](#) [abgefragt 02. Juli 2024].

Die Aufsichtsbeschwerde nach § 37 StAG bietet die Möglichkeit, die Amtsführung einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwalts überprüfen zu lassen. Sie ist ein Instrument der Dienstaufsicht. Beschwerden können bei der vorgesetzten Stelle eingebracht werden. Diese Beschwerden können Angelegenheiten der Fachaufsicht („falsche“ Entscheidungen) oder solche der Dienstaufsicht (Verzögerungen, Verhalten) betreffen, prinzipiell können sie sich auf das gesamte dienstliche und außerdienstliche Verhalten beziehen.²⁰⁷

Eine Aufsichtsbeschwerde bezieht sich nicht auf die Strafsache selbst, sondern (nur) auf die Art und Weise, wie damit (oder mit Beteiligten) umgegangen wird und ob es Pflichtverletzungen gibt. Sie kann nicht dazu verwendet werden, eine erneute strafrechtliche Prüfung der Strafsache zu erreichen.²⁰⁸ Da aber das Aufsichtsrecht der staatsanwaltlichen Führungskräfte – wie oben dargestellt – sowohl die Dienst- als auch die Fachaufsicht umfasst, werden die Beschwerden auch inhaltlich und rechtlich geprüft.

8.1.8.1. Ermittlungsergebnisse der Untersuchungskommission

Nach den Erkenntnissen der Kommission, insbesondere durch die Einsicht in einige prominente Großverfahren, wird die Aufsichtsbeschwerde einerseits von Anzeigenden als „Rechtsmittel“ missbraucht und andererseits gezielt als Mittel der Litigation PR missbraucht. Als „Rechtsmittel“ können sich „Außenstehenden an die obere Instanz“ wenden und von der 1. Instanz „alles holen, was sonst nicht ginge“.

Als Instrument der Litigation PR setzen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte die Aufsichtsbeschwerde mitunter gezielt (zB ua „wegen behaupteter verzögerter Fallbearbeitung“) nicht nur bei den staatsanwaltschaftlichen Oberinstanzen, sondern „wegen der Dringlichkeit“ oder „weil es sich aufgrund der intensiven überregionalen Berichtserstattung um einen berichtspflichtigen Akt handle“ nicht nur bei der unmittelbar für die Dienstaufsicht zuständigen Behörde ein. Zusätzlich beschäftigen sie damit kaskadenartig unter einem auch die Kabinette der Ministerinnen und Minister, den Generalsekretär und/oder den Sektionschef.

Die Erhebungen der Kommission haben ergeben, dass in Strafverfahren verfangene (ehemalige) Minister mitunter versuchten bei der Amtskollegin zu intervenieren.²⁰⁹

²⁰⁷ Fellner/Nogratnig, RStDG, GOG und StAG II5.01 § 37 StAG [Stand 01. Februar 2022, rdb.at], Rz 1.

²⁰⁸ Fellner/Nogratnig, RStDG, GOG und StAG II5.01 § 37 StAG [Stand 01. Februar 2022, rdb.at], Rz 3.

²⁰⁹ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

8.2. Gilt die StPO im Verfahren im Bundesministerium für Justiz?

8.2.1. Ausgangssituation

Im Zuge der Untersuchungen stellte sich wiederholt die Frage, ob und welche Bestimmungen der StPO für das BMJ gelten, wenn dieses im Rahmen des Berichts- und Weisungswesens in Strafverfahren eingebunden ist. In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung vom 01. Oktober 2019 hat der Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz Clemens Jabloner ausgeführt, dass *„auf die Berichtsprüfung durch das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (als Verwaltungsbehörde) [...] das StAG und nicht das Verfahrensregime der StPO anwendbar“* sei.²¹² Das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (BMVRDJ) bemühe sich dessen ungeachtet mit Blick auf Art 6 EMRK um eine rasche Erledigung der einlangenden Vorhabensberichte.

Anders als der Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz bejahte der Weisungsrat im Jahr 2020 in der Causa „Eurofighter“ (17. Februar 2020 WR 8/20) die Anwendung des Beschleunigungsgebots nach § 9 StPO, indem er ausführte: *„Nach Ansicht des Weisungsrates gilt das in § 9 StPO allgemein formulierte Beschleunigungsgebot für das gesamte Strafverfahren und damit auch für die im StAG vorgesehene Berichtsprüfung durch das BMJ.“* Zur Frage, ob die StPO über das Beschleunigungsgebot hinaus für das Verfahren im BMJ gilt, hat sich der Weisungsrat bisher nicht geäußert.

Aufgefallen ist, dass diese Frage von den durch die Kommission gehörten Auskunftspersonen sehr unterschiedlich beantwortet wurde oder bei diesen selbst große Unklarheit über diese Frage besteht. Die Auskunftspersonen vertraten unter anderem folgende Ansichten:

- *§ 9 StPO gilt natürlich auch für das BMJ.*
- *Es ist nicht klar, ob die StPO und damit das Beschleunigungsgebot für das BMJ gilt.*
- *Die StPO gilt zwar nicht unmittelbar, aber man unterwirft sich der StPO.*
- *Die StPO gilt deswegen nicht für das BMJ, da sie die Ermittlungen in Strafsachen regelt, das BMJ aber selbst gerade keine Ermittlungsbehörde ist.*
- *Dass die StPO alle Phasen der Ermittlung betrifft, ist klar.*

²¹² Parlamentarische Anfragebeantwortung des Bundesministers für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz.

- *§ 9 StPO und Art 6 EMRK gelten für das Verfahren im BMJ, die StPO insgesamt eher nicht.*
- *Das ist eine schwierig zu beantwortende Frage, wohl eher ja.*
- *Das kann ich ad hoc nicht beantworten.*
- *Darüber habe ich noch nicht nachgedacht.*
- *Der Minister muss StPO-konform agieren.*
- *StPO und StAG müssen auch für das BMJ gelten.*
- *Die StPO gilt überhaupt nicht.*
- *Das BMJ arbeitet ausschließlich auf Grundlage des StAG, nicht auf Grundlage der StPO.*

Diese unterschiedlichen Ansichten sind insofern bemerkenswert, als es hierbei um die gesetzlichen Grundlagen für die Arbeit im Rahmen der Fachaufsicht durch das BMJ geht. Die großen Unterschiede verwundern insofern, als ein Großteil der befragten Personen unmittelbar oder mittelbar in diese Prozesse eingebunden oder davon betroffen ist. Selbst innerhalb des Bundesministeriums für Justiz gibt es zu dieser Frage keine einheitliche Ressortmeinung, sondern lediglich – durchaus unterschiedliche – Vermutungen.

Auf den ersten Blick mag die Beantwortung dieser Frage akademischer Natur sein, sie hat jedoch durchaus praktische Relevanz, gerade auch im Hinblick auf den Gegenstand der Untersuchung. Denn letztendlich geht es um die Rechtsgrundlagen des Handelns der in der Weisungshierarchie obersten Organe. Konkret hat sich diese Frage wiederholt im Zusammenhang mit der Geltung des Beschleunigungsgebots (§ 9 StPO) als zentralem strafprozessualen Grundsatz gestellt. Die Frage hat aber darüber hinaus auch Bedeutung für die Geltung anderer strafprozessualer Grundsätze, wie bspw dem Grundsatz der Gesetz- und Verhältnismäßigkeit, aber etwa auch in Bezug auf einen allfälligen Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem Verfahren im BMJ.

Das BMJ wird auf Grundlage des Berichts- und Weisungswesens im Rahmen des Strafverfahrens tätig. Daher liegt es zumindest auf den ersten Blick nahe, dass die StPO grundsätzlich auch für das BMJ gilt. Im Rahmen der Weisungshierarchie steht das BMJ an der Spitze. Auch wenn das BMJ selbst keine staatsanwaltschaftliche Ermittlungsbehörde ist, kann es doch wesentlich Einfluss auf die Ermittlungen nehmen, indem ihm zu berichten ist und es über Weisungen konkrete Ermittlungsschritte vorgeben kann.

Es ist klar, dass das BMJ bei der Erteilung von Weisungen die StPO insofern anzuwenden hat, als es den StA (allenfalls OStA) nur Ermittlungsmaßnahmen vorgeben darf, die von der StPO gedeckt sind. Die Fachaufsicht besteht gerade in einer Überprüfung

einer StPO-konformen Vorgehensweise durch die untergeordneten staatsanwaltschaftlichen Behörden.

8.2.2. Geltungsbereich der Strafprozessordnung nach § 1 StPO

§ 1 Abs 1 Satz 1 StPO bestimmt, dass die StPO „das Verfahren zur Aufklärung von Straftaten, über die Verfolgung verdächtiger Personen und über damit zusammenhängende Entscheidungen“ regelt. Die Aufklärung von Straftaten wird vom Gesetzgeber als die vorrangige Aufgabe des Strafverfahrens gesehen.²¹³ Der Begriff der Aufklärung umfasst die Tätigkeit, welche durch das Sammeln von Informationen Klarheit in bisher Ungeklärtes bringt. Diese Aufklärung hat sich nach den Regeln der StPO zu richten, und zwar unabhängig davon, ob sie von Organen der Kriminalpolizei, des Gerichts oder der StA durchgeführt wird.²¹⁴ Diese Bestimmungen der StPO sollen eine objektive und vollständige Aufklärung einer Straftat gewährleisten. Die vom Verfahren Betroffenen – insbesondere der Beschuldigte – haben ein subjektives Recht darauf, dass bei der Aufklärung von Straftaten die Bestimmungen der StPO eingehalten werden. Werden diese Bestimmungen verletzt, hat der Betroffene das Recht und die Möglichkeit, Rechtsverletzungen mit einem Rechtsmittel zu bekämpfen.²¹⁵

Der Bundesminister für Justiz²¹⁶ wird innerhalb dieses Verfahrens zur Aufklärung von Straftaten tätig. Allerdings tätigt er selbst ebenso wie die im Bundesministerium für Justiz tätigen Beamten keine Ermittlungsmaßnahmen entsprechend der StPO. Weder der Bundesminister für Justiz noch die Beamten im BMJ führen selbst Ermittlungen durch. Die Bestimmungen der StPO regeln großteils die Befugnisse und Pflichten der Verfahrensbeteiligten. Bemerkenswert ist, dass in der gesamten StPO der Bundesminister für Justiz bzw das Bundesministerium für Justiz an keiner Stelle in ihrer Eigenschaft als oberstes Weisungsorgan im Rahmen des staatsanwaltschaftlichen Verfahrens genannt wird. Daher werden sie auch nicht als Organ genannt, die Ermittlungen vornehmen oder anordnen könnten. Als justizielle Akteure werden neben den Gerichten lediglich die Staatsanwaltschaften sowie die Generalprokuratur genannt. Folglich fehlen in der StPO spezielle Regelungen für das Verfahren im BMJ bzw das Handeln der Bundesministerin oder des Bundesministers für Justiz.

§ 1 Abs 1 StPO spricht aber nicht bloß davon, dass die StPO die Aufklärung von Straftaten, sondern auch die mit der Aufklärung zusammenhängenden Entscheidungen

²¹³ *Hinterhofer/Oshidari*, System des österreichischen Strafverfahrens (2017) Rz 1.3.

²¹⁴ *Markel in Fuchs/Ratz*, Wiener Kommentar zur StPO § 1 Rz 7.

²¹⁵ *Hinterhofer/Oshidari*, System des österreichischen Strafverfahrens Rz 1.4.

regelt. Der Bundesminister für Justiz führt zwar selbst keine Ermittlungen, er kann aber deren Durchführung im Wege von Weisungen anordnen. Mit Weisungen sind notwendigerweise Entscheidungen im Zusammenhang mit der Aufklärung von Straftaten – und insb mit Ermittlungen in Strafverfahren – verbunden. Somit schließt zumindest § 1 StPO nicht aus, dass auch der Bundesminister für Justiz im Rahmen der Aufsicht und bei der Erteilung von Weisungen dem Regelungsregime der StPO unterliegt.

Im Zusammenhang mit der Fachaufsicht und damit einhergehenden Weisungen liegt es – wie oben erwähnt – nahe, dass diese sich stets an den Regelungen der StPO (und anderer strafrechtlich relevanter Gesetze) ausrichten muss. Gem § 29a Abs 1 StAG hat der Bundesminister für Justiz die Berichte der Oberstaatsanwaltschaften sowie das beabsichtigte Vorgehen zu prüfen. Maßstab für diese Prüfung muss unter anderem die StPO sein, da auch das prozessuale Vorgehen im Rahmen der Fachaufsicht überprüft wird. Wenn eine Weisung nach § 29a StAG erteilt wird, so hat sich deren Inhalt ebenfalls an der StPO auszurichten. So darf etwa eine Anordnung einer Zwangsmaßnahme nur dann per Weisung aufgetragen werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nach der StPO vorliegen. Insofern ist es unumgänglich, dass die Beamtinnen und Beamten im BMJ die StPO anzuwenden haben, wenn auch in anderer Form als dies die Ermittlungsmaßnahmen unmittelbar ausführenden Staatsanwälte tun.

Davon zu unterscheiden ist allerdings jene Frage, der im gegebenen Zusammenhang besondere Bedeutung zukommt, nämlich ob für den Bundesminister sowie die für ihn handelnden Beamtinnen und Beamten bei ihrer Tätigkeit selbst die StPO gilt, ob also etwa das Beschleunigungsgebot des § 9 StPO im Rahmen des Verfahrens gilt oder ob die Befangenheitsregeln der StPO auch für den Minister und die Beamten im BMJ gelten. Dies ist durch den Wortlaut des § 1 StPO nicht ausgeschlossen, da auch Entscheidungen im Zusammenhang mit der Aufklärung von Straftaten in den Anwendungsbereich fallen und diese auch im BMJ getroffen werden. Es erschiene auch im Ergebnis eigenartig, wenn etwa das Beschleunigungsgebot zwar für die StA und OStA gelten, aber an der Spitze der Weisungshierarchie nicht gelten würde. Allerdings enthält die StPO keine spezifischen Regelungen dafür, in welcher Weise der Bundesminister für Justiz Entscheidungen zu treffen hat, insbesondere ist in der StPO nicht das Verfahren im BMJ geregelt.

Dies würde allerdings nicht ausschließen, dass zumindest die allgemeinen strafprozessualen Grundsätze, die in der StPO geregelt sind, wie zB das Beschleunigungsgebot (§ 9 StPO), das strafprozessuale Legalitätsprinzip (§ 2 StPO) oder der Grundsatz der Gesetz- und Verhältnismäßigkeit (§ 5) auch auf das Verfahren im BMJ anzuwenden

sind. Diese Ansicht würde auch im Einklang mit jener des Weisungsrates stehen. Zwingend vorgesehen ist es mangels Erwähnung des Bundesministers für Justiz allerdings nicht.

Die zentralen Bestimmungen über die Aufgaben des Bundesministers im Strafverfahren finden sich außerhalb der StPO, nämlich im StAG. Daher verwundert es nicht, dass von mehreren Auskunftspersonen das StAG als Rechtsgrundlage für das Handeln innerhalb des BMJ genannt wurde. Betrachtet man allerdings die relevanten Bestimmungen im StAG, so enthalten diese keine Regeln darüber, wie das Verfahren im BMJ ablaufen soll. Das StAG verweist im Zusammenhang mit dem Berichtswesen (§ 8a StAG) und Weisungen an die Oberstaatsanwaltschaften (§ 29a StAG) aber auch nicht auf die StPO und erklärt diese nicht auf das Verfahren im BMJ für anwendbar. Das StAG regelt somit auch an keiner Stelle die Geltung der StPO für das Verfahren im BMJ.

Im Gegensatz dazu sieht § 29c StAG ausdrücklich vor, dass der Weisungsrat das Beschleunigungsgebot zu beachten hat und verweist dafür auf § 9 StPO. Daraus könnten zwei entgegengesetzte Schlüsse gezogen werden: Entweder hat es der Gesetzgeber ohnehin für selbstverständlich gehalten, dass für das Verfahren im BMJ im Rahmen laufender Strafverfahren die StPO gilt, weswegen er keine Notwendigkeit für eine Regelung gesehen hat. Diese Selbstverständlichkeit ist allerdings nicht die Realität. Oder es kann daraus aber *e contrario* auch der gegensätzliche Schluss gezogen werden, dass das Fehlen eines solchen ausdrücklichen Verweises für das Verfahren im BMJ bedeutet, dass die StPO – und somit auch das Beschleunigungsgebot nach § 9 StPO – nicht für das BMJ gilt. Ein Grund, warum die Anwendung des Beschleunigungsgebots für den Weisungsrat ausdrücklich geregelt ist, sonst aber nichts, wird in den Erläuterungen nicht angegeben. Während das StAG für andere Abschnitte des Strafverfahrens mehrfach auf Regelungen der StPO verweist, fehlen solche Referenzen für das Verfahren im BMJ gänzlich.

Allerdings würde – wie oben bereits aufgezeigt – der Wortlaut des § 1 StPO nicht dagegensprechen, die Frage nach der Geltung der StPO differenziert zu beurteilen: Die allgemeinen Grundsätze des Strafverfahrens, welche in der StPO verankert sind, gelten auch für das Verfahren im BMJ unmittelbar, da sie auf Strafverfahren insgesamt und damit auch auf die Verfahrensteile im BMJ anwendbar sind. Denn wenn man dem Argument folgt, dass die StPO deswegen auf den Bundesminister und die Tätigkeit der Beamten im BMJ nicht anwendbar sei, weil diese keine Ermittlungen führen, spricht nach dem Wortlaut des Gesetzes nichts dagegen, die strafprozessualen Grundsätze auf das Verfahren im BMJ anzuwenden. Einige dieser Grundsätze sind zudem in der

EMRK und in der GRC verankert, sodass ihre Anwendbarkeit nicht von der Geltung der StPO abhängt. Zahlreiche Bestimmungen der StPO richten sich allerdings an bestimmte Personen oder Behörden (etwa die Staatsanwaltschaften, das Gericht), denen spezifische Aufgaben und Kompetenzen übertragen werden.

8.2.3. Verfassungsrechtlicher Kontext

Der 2008 eingefügte Art 90a B-VG bestimmt, dass Staatsanwälte Organe der Gerichtsbarkeit sind.²¹⁷ In Verfahren wegen mit gerichtlicher Strafe bedrohter Handlungen nehmen sie Ermittlungs- und Anklagefunktionen wahr (Art 90a Satz 2 B-VG). Die herrschende Meinung²¹⁸ nimmt von dieser Regelung die in § 205 RStDG geregelten „Staatsanwälte im Bundesministerium für Justiz“ explizit aus, und zwar auch jene, die zur Aufsicht über und Weisungen an die bei den Staatsanwaltschaften ernannten und tätigen Staatsanwälte berufen sind. Sonst müsste man auch die Bundesministerin oder den Bundesminister für Justiz selbst als Organ der Gerichtsbarkeit begreifen. Dies aber ist verfassungsrechtlich auszuschließen. Daraus wird geschlossen, dass Staatsanwälte im BMJ keine Organe der Gerichtsbarkeit sind.²¹⁹ Ebendies ergibt sich auch aus dem zweiten Satz des Art 90a B-VG, der definiert, dass die Staatsanwälte als Organe der Gerichtsbarkeit Ermittlungs- und Anklagefunktionen wahrnehmen. Diese Funktionen üben die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei den Staatsanwaltschaften aus, auch die OStA kann Ermittlungen an sich ziehen. Das Bundesministerium für Justiz bzw der Bundesminister kann dies hingegen nicht. Gem § 8a StAG ist es zwar der Bundesminister für Justiz, an welchen die OStA zu berichten hat und welcher Weisungen erteilen kann, er selbst nimmt aber keine Ermittlungen vor, sondern kann diese lediglich über Weisung anordnen.

Aus den genannten Überlegungen wird deutlich, dass gerade der Bundesminister für Justiz schon aus verfassungsrechtlichen Gründen kein Organ der Justiz ist und er folglich auch eine andere Position als ein Staatsanwalt oder ein Oberstaatsanwalt bei den nachgeordneten Behörden hat. Er ist eine Verwaltungsbehörde, der eine Funktion im Rahmen des Strafverfahrens zukommt, ohne aber selbst Staatsanwalt zu sein. Viele der Bestimmungen der StPO sind allerdings ausdrücklich an Staatsanwaltschaften, Gerichte und andere Verfahrensbeteiligte gerichtet. Hier spricht schon der Wortlaut des Gesetzes dagegen, sie auf den Bundesminister für Justiz und die Beamten im BMJ anzuwenden. Der Bundesminister für Justiz wird im Zusammenhang mit seiner Rolle

²¹⁷ Siehe dazu ausführlicher Kapitel 7.2.

²¹⁸ *Burgstaller* in Korinek/Holoubek (Hrsg), B-VG Art 90a Rz 15; *Grabenwarter/Frank*, B-VG Art 90a Rz 5.

²¹⁹ *Burgstaller* in Korinek/Holoubek (Hrsg), B-VG Art 90a Rz 15.

als Weisungsbehörde in der StPO hingegen nicht genannt. Auch wenn er zwar im Rahmen des Strafverfahrens Aufgaben wahrnimmt, gibt es keine speziellen Regeln dafür.

Die für den Bundesminister für Justiz handelnden Beamten im BMJ sind zwar (dienstrechtlich) zu Staatsanwältinnen und Staatsanwälten ernannt, sind aber – folgt man der oben genannten herrschenden Meinung zu Art 90a B-VG – keine Organe der Gerichtsbarkeit. Damit agieren sie nicht als Staatsanwälte im funktionellen Sinn. Die Bestimmungen in der StPO, die sich an Staatsanwälte richten, gelten daher nicht für sie. Allerdings auch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen sprechen nicht dagegen, die strafprozessualen Grundsätze auch auf das Verfahren im BMJ anzuwenden.

Aus dem verfassungsrechtlichen Kontext heraus ist die Ansicht somit nachvollziehbar, dass zumindest Teile der StPO nicht für das Verfahren im BMJ gelten. Folgt man dieser Auslegung, hat dies zur Konsequenz, dass die Beamten im BMJ sowie die Bundesministerin oder der Bundesminister für Justiz zwar die Einhaltung der StPO durch die ihr oder ihm nachgeordneten (Ober-)Staatsanwaltschaften anhand der StPO zu prüfen haben, für sie selbst jedoch diese Regeln zumindest nicht unmittelbar anwendbar sind. Dies ergibt sich wohl auch aus der Art des Verfahrens im BMJ. Beim BMJ handelt es sich um eine Verwaltungsbehörde, die allerdings in justizielle Strafverfahren eingreift bzw eingreifen kann. Das Agieren des Bundesministers geschieht somit an einer Schnittstelle zwischen justiziellem (Ermittlungs-)Verfahren und Administrativverfahren.

Zusammenfassend ergibt sich daraus der Befund, dass es aufgrund der gesetzlichen Regelungen unklar ist, ob die StPO in jenen Teilen des Verfahrens, die im Rahmen des Berichts- und Weisungswesens im BMJ stattfinden, Geltung hat, da weder die StPO selbst noch das StAG vorsehen, dass sich das Verfahren im BMJ nach der StPO richtet.

8.2.4. Rechtsfreier Raum?

Geht man davon aus, dass die StPO für das Verfahren im BMJ nicht oder nur zum Teil gilt, stellt sich die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage dieses Verfahren im BMJ sonst gegründet ist. Auch wenn es ein Verwaltungsverfahren ist, verlangt Art 18 Abs 1 B-VG zwingend, dass die Verwaltung „*nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf*“. Ein rechtsfreier Raum, in dem sich das Verfahren im BMJ abspielt, ist somit undenkbar.

Regelmäßig wurde von Auskunftspersonen im Zusammenhang mit den Rechtsgrundlagen für das Verfahren im Ministerium das StAG als Rechtsgrundlage genannt. Dies ist insofern richtig, als das StAG festlegt, unter welchen Voraussetzungen der Bundes-

minister für Justiz tätig werden kann und muss. Genauere Regelungen über das Verfahren im BMJ selbst sind allerdings im StAG nicht oder nur rudimentär enthalten. Sie legen nicht fest, wie das Verfahren im BMJ abzulaufen hat und wie das Zusammenwirken von dem Bundesminister für Justiz bzw dessen Kabinett und den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern im BMJ zu gestalten ist.

8.2.5. Unklare Rechtslage

Die Aussagen der Auskunftspersonen und die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Rechtslage unklar ist. Zum einen liegt es nahe und ist offensichtlich, dass der Bundesminister für Justiz und die damit befassten Beamten im BMJ nicht gänzlich losgelöst von der StPO agieren (können), da sie im Rahmen der Fachaufsicht jedenfalls die StPO anzuwenden haben. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Weisung hat sich das BMJ an die StPO zu halten. Der Bundesminister für Justiz kann und darf Ermittlungsmaßnahmen nur im Einklang mit der StPO anordnen.

Zum anderen sind die gesetzlichen Grundlagen insofern nicht eindeutig, als das Verfahren im BMJ in der StPO nicht geregelt ist. Auch das StAG, das zwar die Aufsichts- und Weisungsbefugnisse des BMJ regelt, enthält keine Vorschriften zum Verfahren im BMJ. § 29a StAG regelt allein die Erteilung von Weisungen.

Neben der Geltung der strafprozessualen Grundsätze ist dies insbesondere auch relevant für die Abläufe im BMJ, so unter anderem auch für das Zusammenwirken zwischen der Weisungssektion, dem Kabinett des Bundesministers für Justiz sowie dem Bundesminister für Justiz selbst. Auch für die vom Strafverfahren Betroffenen ist die Rechtslage unbefriedigend: Es ist nicht klar, ob und in welchem Ausmaß Beschuldigten- und Opferrechte gelten (zB Akteneinsichtsrecht in die Akten des ministeriellen Verfahrens) und ob die Rechtsschutzmöglichkeiten der StPO zur Verfügung stehen, etwa der Einspruch wegen Rechtsverletzung (§ 106 StPO) oder die Beschwerde (§ 87 StPO), wenn die Betroffenen im Rahmen des Verfahrens im BMJ in ihren Rechten verletzt werden.

Eine Reihe der Auskunftspersonen zeigten sich unsicher, aufgrund welcher Rechtsgrundlagen sie – abseits des StAG – tätig werden. Dies bedeutet nicht, dass aus diesem Grund rechtsgrundlos, unsachlich oder missbräuchlich gehandelt wird, aber eine solch unklare Rechtslage begünstigt ein missbräuchliches Verhalten. Denn sie birgt die Gefahr, dass sich Organwalter selbst die Regeln nach ihren Vorstellungen gestalten und selbst entscheiden, an welche Regeln sie sich gebunden fühlen. Letztendlich kann dieser unklare rechtliche Rahmen auch dazu führen, dass rechtliche Grenzen und Zuständigkeiten verschwimmen.

Die rechtliche Analyse zeigt, dass die Rechtsgrundlage für das Handeln innerhalb des BMJ nicht eindeutig ist. Es gibt Argumente, die für und die gegen eine Geltung der StPO für das Verfahren im BMJ sprechen. Selbst wenn man die Anwendbarkeit der StPO grundsätzlich bejaht, sind viele Bestimmungen der StPO nicht auf das Verfahren im BMJ anwendbar, weil sie sich ausdrücklich an Staatsanwaltschaften oder Gerichte richten. Diese Unbestimmtheit ist mit rechtsstaatlichen Grundsätzen, insbesondere mit Art 18 B-VG, nicht vereinbar und sorgt für Unsicherheit in den Staatsanwaltschaften und bei den Beamtinnen und Beamten des BMJ. Wenn auch im Regelfall die Abläufe im BMJ problemlos funktionieren, fehlen Verfahrensregeln im Falle von Unklarheiten. Zudem eröffnen fehlende Regelungen ein Missbrauchspotential, da die Beteiligten entweder die für sie gerade günstigen Regeln heranziehen oder selbst Regeln entwickeln. Mit rechtsstaatlichen Grundsätzen ist dies nicht vereinbar.

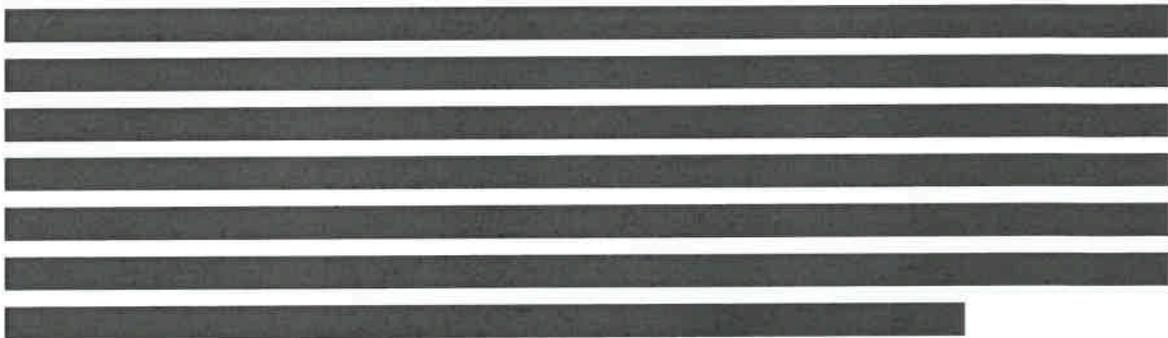
Aber auch für die von Strafverfahren Betroffenen, insbesondere für die Beschuldigten, ist diese Situation unbefriedigend, da die in der StPO vorgesehenen Rechtsmittel nicht (unumschränkt) zur Verfügung stehen. Kommt es etwa zu einer Verzögerung des Ermittlungsverfahrens und damit zu einer Verletzung des Beschleunigungsgebots, so steht dem Betroffenen nach § 106 ein Einspruch wegen Rechtsverletzung zur Verfügung.²²⁰ Ist der Einspruch berechtigt, hat die StA der Rechtsverletzung „*abzuhelfen*“, also dem in seinen Rechten Verletzten sein Recht einzuräumen, ohne eine gerichtliche Entscheidung herbeizuführen. Wenn das Gericht dem Einspruch entspricht, haben die Staatsanwaltschaft und die Kriminalpolizei den entsprechenden Rechtszustand „*mit den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln herzustellen*“ (§ 107 Abs 4 StPO). Liegt der Grund für die Verzögerung aber im Verfahren beim BMJ, kann zwar ein Einspruch wegen Verletzung eines subjektiven Rechts durch die Staatsanwaltschaft erhoben werden, die Nicht-Erledigung im BMJ kann damit aber wohl nicht erfolgreich bekämpft werden. Denn die Staatsanwaltschaft ist gar nicht in der Lage, der Rechtsverletzung abzuhelpen. Rechnet man mangels Anwendbarkeit der StPO aber die Tätigkeit des BMJ nicht der Staatsanwaltschaft zu, trifft das BMJ auch keine Pflicht zur Herstellung des rechtmäßigen Zustands. Sollte man der Ansicht sein, dass es sich beim Verfahren im BMJ um ein (reines) Verwaltungsverfahren handelt, wäre an eine Säumnisbeschwerde zu denken. Aber auch diesbezüglich fehlt eine rechtliche Grundlage.

²²⁰ Zur Anwendung etwa des Einspruchs wegen Rechtsverletzung auf Verletzungen des Beschleunigungsgebots nach § 9 StPO vgl. *Pilnacek/Stricker* in *Fuchs/Ratz*, WK StPO § 106 Rz 11.

8.2.6. Empfehlung

Die Unklarheit, welche Rechtsgrundlagen in Teilen des Strafverfahrens gelten, widerspricht rechtsstaatlichen Standards. Es erscheint dringend geboten, die Rechtsgrundlagen für den Abschnitt des Strafverfahrens im BMJ gesetzlich klar zu regeln und festzulegen. Dies könnte entweder durch explizite Verweise auf die Regelungen der StPO oder durch eine eigenständige Regelung des Verfahrens im BMJ erfolgen. Für einen Verweis auf die StPO spricht, dass auch das BMJ innerhalb des Strafverfahrens tätig wird und daher für die Einheitlichkeit des Verfahrens eine einheitliche gemeinsame Rechtsgrundlage sinnvoll wäre. Eine eigenständige, an die Bestimmungen der StPO angelehnte Regelung könnte damit begründet werden, dass das BMJ als Verwaltungsbehörde ein Verwaltungsverfahren führt, das allerdings mit einem gerichtlichen Strafverfahren zusammentrifft.

8.3. Verfahrensdauer im Spannungsverhältnis des Beschleunigungsgebots



8.3.1. Erhebungen der Untersuchungskommission

Eine im Vergleich zur Gesamtzahl der Strafverfahren kleine Zahl an Strafverfahren dauert sehr lange. Die Kommission hat in mehreren Verfahren festgestellt, dass eine Verzögerung von Strafverfahren entweder bewusst herbeigeführt wurde bzw nichts dagegen unternommen wurde, dass Verfahren rascher einer Enderledigung zugeführt werden. Im Verfahren „*Stadterweiterungsfonds*“ soll von einer „*Ehrenrunde*“ gesprochen worden sein, den der Akt im Ministerium machen sollte, um eine im Raum stehende Anklage zu verzögern. In den Causen „*Eurofighter*“ oder „*Meinl*“ wurden Staatsanwälte bei den Ermittlungen (lange Zeit) allein gelassen, obwohl die Ermittlungen aufgrund der Komplexität der Verfahren und einer Vielzahl an Anträgen und Rechtsmitteln durch die Verteidiger nur sehr schleppend voranschritten.

8.3.2. Das Beschleunigungsgebot

Eine möglichst rasche Erledigung gehört zum rechtsstaatlichen Anspruch jeder Strafverfolgung und ist eine zentrale Voraussetzung für ein faires Verfahren. Dies hat mehrere Gründe: durch eine größere zeitliche Distanz zur Tat wird die Erinnerung des Beschuldigten, der Zeugen und sonstiger Beteiligten weniger genau und verlässlich und können auch weitere Beweismittel verloren gehen, sodass eine lange Verfahrensdauer die materielle Wahrheitsfindung erschwert und auch die Verteidigungsrechte beeinträchtigt werden. Mit einer langen Dauer des Strafverfahrens ist auch eine verstärkte Belastung sämtlicher Verfahrensbeteiligter verbunden. Daher ist in § 9 StPO das Beschleunigungsgebot als zentrale Verfahrensgarantie verankert.²²¹

Verfassungsrechtlich ist das allgemeine Beschleunigungsgebot in Strafsachen in Art 6 EMRK festgeschrieben. Dieser legt die Verpflichtung fest, „*innerhalb einer angemessenen Frist*“ über die „*Stichhaltigkeit der Anklage*“ zu entscheiden.

Aus Art 6 Abs 1 EMRK ergibt sich die Verpflichtung des Staates, seine Gerichtsbarkeit in einer Weise zu organisieren, die eine Verfahrensbeendigung in angemessener Zeit ermöglicht.²²² Daher wirkt zB auch die Überlastung eines Richters oder einer Staatsanwältin niemals exkulpierend, weil es gerade Aufgabe des Staates ist, eine zügige Verfahrensführung zu garantieren.²²³ Eine Verletzung des Art 6 Abs 1 EMRK besteht darin, dass ein Staat trotz notorischer Überlastung von Gerichten nicht in adäquater Weise auf solche Missstände reagiert.²²⁴ Einen strukturellen Fehler und damit eine Verletzung des Art 6 Abs 1 EMRK sieht der EGMR auch darin, dass getroffene Maßnahmen nicht zu einer schnellstmöglichen und merklichen Verbesserung führen.²²⁵

Der Staat hat nach Art 6 Abs 1 EMRK nicht nur für ungerechtfertigte Verzögerungen durch Gerichte, sondern auch für die Säumigkeit aller anderen staatlichen Organe einzustehen, die zu einer Verzögerung des Strafverfahrens führen. Daher gilt das aus der EMRK abgeleitete Beschleunigungsgebot auch für die Tätigkeit von Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden.²²⁶

²²¹ Kier in Fuchs/Ratz (Hrsg), Wiener Kommentar zur StPO § 9 Rz 1.

²²² Vgl bspw EGMR 27. Juni 1997, 65/1996/684/874 *Phillis/Griechenland* (Z 98); EGMR 2. Oktober 2003, 41444/98 *Hennig/Österreich* (Z 38); EGMR 4. März 2004, 72159/01 *Löffler/Österreich* (Z 57).

²²³ Kier in WK StPO § 9 Rz 13.

²²⁴ Vgl bspw EGMR 6. Mai 1981, 7759/77, *Buchholz/Deutschland*; EGMR 13. Juli 1983, 8737/79, *Zimmermann und Steiner/Schweiz*; EGMR 26. Oktober 2000, 33379/96, *Klein/Deutschland*.

²²⁵ EGMR 13. Juli 1983, 8737/79, *Zimmermann und Steiner/Schweiz*; EGMR 26. Oktober 2000, 33379/96, *Klein/Deutschland* Z 43.

²²⁶ EGMR 23. März 1994, 32/1993/427/506, *Muti/Italien*; Kier in WK StPO § 9 Rz 14.

Eine konkrete Dauer, die keine „*angemessene Frist*“ mehr darstellt, ist der Rechtsprechung des EGMR nicht zu entnehmen. In mehreren Entscheidungen wird von einem Richtwert von maximal einem Jahr pro Instanz des Verfahrens ausgegangen bzw ab einer Verfahrensdauer von zehn Jahren eine Verletzung des Art 6 Abs 1 EMRK angenommen.²²⁷ Ob tatsächlich eine Verletzung vorliegt, ist allerdings stets im Einzelfall zu beurteilen.²²⁸

In § 9 StPO ist das Gebot des Abschlusses von Strafverfahren binnen angemessener Frist einfachgesetzlich verankert. Als Kriterien für die Beurteilung eines Verstoßes gegen § 9 StPO sind aufgrund der Verpflichtung zu einer verfassungskonformen Interpretation jene des Art 6 Abs 1 EMRK heranzuziehen.²²⁹

Ob das Beschleunigungsgebot auch für das Verfahren auf der Ebene des BMJ gilt, ist umstritten und bis zu einem gewissen Grad unklar, siehe dazu ausführlich oben in Kapitel 8.2.

8.3.3. Rechtsfolgen einer Verletzung des Beschleunigungsgebots

Die StPO selbst sieht keine speziellen Rechtsfolgen für einen Verstoß gegen das Beschleunigungsgebot vor. Ein Verstoß führt nicht zu einem durchsetzbaren Anspruch auf Einstellung des Strafverfahrens.²³⁰ Allerdings kann in Fällen, in denen der bestehende Tatverdacht nach Dringlichkeit und Gewicht des Tatverdachts sowie die bisherige Dauer des Ermittlungsverfahrens eine Fortsetzung des Verfahrens nicht mehr rechtfertigt, über Antrag des Beschuldigten eine Einstellung des Ermittlungsverfahrens erfolgen (§ 108 StPO). Staatsanwaltschaftliche Verstöße gegen das Beschleunigungsgebot in Strafsachen sind im Ermittlungsverfahren mittels eines Einspruchs wegen Rechtsverletzung nach § 106 Abs 1 Z 1 StPO anfechtbar.²³¹ Denn indem § 9 Abs 1 erster Satz einen „*Anspruch auf Beendigung des Verfahrens innerhalb angemessener Frist*“ und Abs 2 zweiter Satz eine zügige Verfahrensführung garantiert, hat der Beschuldigte ein subjektives Recht, dass das Verfahren in seiner Gesamtheit wie auch hinsichtlich einzelner Verfahrensabschnitte ohne ungerechtfertigte Verzögerungen durchgeführt wird.²³² § 108a StPO sieht zwar eine gerichtliche Überprüfung der

²²⁷ Vgl EGMR 25.10.2011, 24941/08, *Polz/Österreich*; *Frowein/Peukert*, EMRK³ Art 6 Rz 249 mwN.

²²⁸ *Grabenwarter/Pabel*, EMRK⁷ § 24 Rz 83; *Frowein/Peukert*, EMRK³ Art 6 Rz 250.

²²⁹ *Kier* in WK StPO § 9 Rz 38.

²³⁰ *Kier* in WK StPO § 9 Rz 39b.

²³¹ Vgl OGH 11 Os 53/11w; 15 Os 118/11h; 14 Os 16/19p; *Pilnacek/Stricker* in WK StPO § 106 Rz 11; *Kier* in WK StPO § 9 Rz 41.

²³² OGH 11 Os 53/11w; 15 Os 118/11h; 11 Os 131/13v; 14 Os 16/19p; *Pilnacek/Stricker* in WK StPO § 106 Rz 11; aA *Ratz*, Verfahrensführung und Rechtsschutz nach der StPO² (2022) Rz 37.

Höchstdauer des Ermittlungsverfahrens vor, stellt aber keine Möglichkeit der Anfechtung eines Verstoßes gegen das Beschleunigungsgebot nach § 9 StPO dar.²³³ Schließlich kann im Ermittlungsverfahren eine Verletzung des Beschleunigungsgebots mittels Dienstaufsichtsbeschwerde gegen einen Staatsanwalt wegen seiner Amtsführung nach § 37 StAG bei der OStA geltend gemacht werden.²³⁴

Eine überlange Verfahrensdauer stellt einen Milderungsgrund dar und muss daher zu einer geringeren Strafe führen (§ 34 Abs 2 StGB).²³⁵

8.3.4. Dauer von Strafverfahren in Österreich und Erhebungsergebnisse

Es ist vorauszuschicken, dass Strafverfahren in Österreich grundsätzlich schnell durchgeführt werden und die Dauer auch im internationalen Vergleich kurz ist. So betrug die zusammengerechnete Dauer von Ermittlungs- und Hauptverfahren im Jahr 2021 bei bezirksgerichtlicher Zuständigkeit im Durchschnitt lediglich sechs Monate, bei landesgerichtlicher Zuständigkeit 4,2 Monate. Die durchschnittliche Dauer von Ermittlungsverfahren beträgt 3,6 Monate. Damit liegt Österreich bezüglich der Verfahrensdauer im europäischen Spitzenfeld.²³⁶

Allerdings gibt es einen relativ kleinen Anteil an Verfahren, die sehr lange dauern und die sich – bezogen auf die Gesamtzahl von Verfahrenserledigungen – anfallsmäßig auch in einem sehr kleinen Segment bewegen. Es handelt sich dabei insb um komplexe Verfahren im Bereich der Wirtschaftskriminalität, der Korruption, des Terrorismus und der organisierten Kriminalität.

Die Gründe für lange Strafverfahren, Verfahrensverzögerungen und damit Verstöße gegen das Beschleunigungsgebot sind vielfältig. Sie liegen in der Komplexität der Verfahren, aufwändigen und zeitlich lang dauernden Rechtshilfeverfahren, an großen Datenmengen, welche auszuwerten sind, zeitaufwändigen Sichtungsverfahren und fehlenden Ressourcen. Der in der StPO verankerte Grundsatz der materiellen Wahrheit verlangt es grundsätzlich auch von den Strafverfolgungsbehörden, den Sachverhalt in seiner vollen Breite zu ermitteln. Die Möglichkeiten, auf eine vollständige Ermittlung etwa auch zu allen Nebensträngen zu verzichten und Teile des Verfahrens im Sinne eines Opportunitätsprinzips fallen zu lassen, sind – abgesehen von § 192 StPO, der

²³³ Kier in WK StPO § 9 Rz 41/2;

²³⁴ Vgl dazu Kapitel 8.1.8.

²³⁵ Vgl Ebner in WK² StGB § 34 Rz 65 f.

²³⁶ Bundesministerium für Justiz, Zahlen und Fakten zur Dauer von Ermittlungsverfahren in Österreich: <https://www.bmj.gv.at/ministerium/presse/Pressemitteilungen-2022/Zahlen-und-Fakten-zur-Dauer-von-Ermittlungsverfahren-in-%C3%96sterreich.html> [abgefragt 01. Juli 2024].

die Einstellung von Ermittlungsverfahren wegen einzelner Straftaten vorsieht – beschränkt. Es handelt sich bei der langen Dauer von Großverfahren jedenfalls (auch) um ein strukturelles Problem, das auf mehreren Ebenen einer Lösung bedarf. Es ist nicht Aufgabe dieses Berichts, die Problematik von langen Strafverfahren umfassend aufzuarbeiten. Hier soll lediglich auf jene Fälle eingegangen werden, in dem die lange Verfahrensdauer unter Umständen als Instrument zur Verfahrenssteuerung eingesetzt wurde.

Es ist keine Frage, dass das Berichts- und Weisungswesen (siehe oben Kapitel 8.1.2.) ebenfalls zu einer Verfahrensverzögerung beiträgt. Die Verzögerung, die durch Einschaltung weiterer Instanzen und Personen entsteht, ist in der Regel gerechtfertigt, wenn sie der Qualitätskontrolle dient. Solange die Dauer des Verfahrens zum Ziel der Qualitätssicherung in einem angemessenen Verhältnis steht, ist eine solche Verzögerung auch hinzunehmen.

Die Erhebungen der Untersuchungskommission haben ergeben, dass Akten teilweise lange auf Ebene der OStA und/oder des BMJ liegen. Die zuständigen fallführenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wissen in dieser Zeit in der Regel nicht, wo sich der Akt gerade befindet und was der Grund für die lange Dauer ist. Laut Auskunftspersonen wurden aus politischen Gründen zum einen Verfahren bewusst in die Länge gezogen, obwohl eine Einstellung des Verfahrens nahelag, oder aber auch Berichte länger liegen gelassen, obwohl die Erledigung einfach und schnell möglich gewesen wäre.

Auch dem Weisungsrat war die Brisanz des Themas bewusst, und er hat dies etwa 2016 moniert:

[REDACTED]

Die Gründe für die lange Verfahrensdauer im Verfahren auf Ebene des BMJ werden ua in den fehlenden Ressourcen und Überlastung aufgrund häufiger personeller Wechsel und Krankenstände und fehlender beruflicher Erfahrung der Sachbearbeiter im BMJ gesehen, da es sich vielfach um Berufsanfänger handelt.²³⁷

²³⁷ Siehe dazu unten im Kapitel 8.3.8.

Verzögerungen werden von einigen Auskunftspersonen aber auch als Einfallstor für eine „stille“ Einflussnahme auf Verfahren gesehen. Indem Verfahren über Monate oder Jahre gezogen würden, würden Verfahren verwässert. So habe es Aufträge gegeben, alles auszuermitteln, mit dem Ziel, die Hauptstränge in Ermittlungsverfahren zu „*vernebeln und zu verwässern*“ und damit die gesamte Anklage zu schwächen.

Ob Verfahren bei der OStA oder im BMJ bewusst verzögert wurden, wurde von Auskunftspersonen unterschiedlich wahrgenommen.

Andere Auskunftspersonen betonten, dass hinter einer langen Erledigungsdauer niemals Absicht stecke. Es seien auch niemals Akten bewusst liegen gelassen worden. Im Gegenteil sei man sehr darauf bedacht gewesen, zu lange Verfahren zu vermeiden. Es konnte allerdings vorkommen, dass eine Erledigung auf einen (politisch) ungünstigen Zeitpunkt gefallen wäre und deswegen dann hinausgezogen worden sei. Konkret genannt wurde etwa die „*Koalitionsräson*“, derentwegen zu einem bestimmten Zeitpunkt ein medialer Aufruhr vermieden werden sollte.

Betont wird auch, dass sich die Verfahrensdauer seit dem „*Beschleunigungserlass*“²³⁸ merklich verkürzt habe. In dieser Weisung des damaligen SC Ch. Pilnacek wurden Maßnahmen zur Beschleunigung der Bearbeitung und der Erledigung staatsanwaltschaftlicher Berichte im BMJ vorgeschrieben.

Besonders aufgefallen ist die Verfahrensdauer in folgenden von der Kommission untersuchten Fällen:

In der Causa „*Stadterweiterungsfonds*“ begann das Verfahren im Juli 2013. Im Juli 2015 wurde ein Vorhabensbericht von der WKStA mit einem Anklageentwurf an die OStA Wien gesendet. Im Februar 2016 gab es einen Erledigungsentwurf der OStA, der an das BMJ übermittelt wurde. Eine entsprechende Weisung richtete das BMJ an die OStA im April 2017; die Weisung der OStA gelangte im Mai 2017 zur WKStA, in der erneute Beschuldigtenvernehmungen angeordnet wurden. Von Seiten der WKStA wurde danach im Jänner 2019 ein erneuter Vorhabensbericht mit einer neuen Anklage von der WKStA an die OStA gesendet, der Vorhabensbericht ging im Februar 2019 an das BMJ. Im Mai 2019 genehmigte die OStA die Anklageeinbringung. Das erstinstanzliche Urteil, das schließlich auch rechtskräftig wurde, erging im Juli 2020. Nach den Aussagen der befragten Auskunftspersonen hätten in diesem Fall bereits die polizeilichen Ermittlungen zu einer Verfahrensverzögerung geführt, weil die Kriminalpolizei

²³⁸ Interne Weisung zur Beschleunigung der Bearbeitung und der Erledigung staatsanwaltschaftlicher Berichte vom 01. Juli 2014, BMJ-S10.028/0002-IV/2014.

angeblich die Ermittlungen verschleppt habe. Von Juli 2015 bis Mai 2017 befand sich der Akt 22 Monate bei der OStA und im BMJ. In diesem Zusammenhang wurde von Auskunftspersonen mehrfach davon gesprochen, dass der damalige Sektionschef von einer einzulegenden „Ehrenrunde“ gesprochen habe, um das Verfahren (bewusst) zu verzögern. Es sei „ein Spiel auf Zeit“ gewesen.

Im Verfahren gegen J. Meisl und mehrere Meisl-Manager wegen des Verdachts des schweren gewerbsmäßigen Betrugs wurde bereits im Jahr 2007 eine Anzeige erstattet, da diese mit der früheren Immobiliengesellschaft Meisl European Land (MEL, später Atrium) Anlegerinnen und Anleger durch Täuschung zu einer Vermögensverfügung veranlasst haben sollen. Die StA Wien führte seit 2008 (nach Inkrafttreten des Strafprozessreformgesetzes) Verfahren wegen Betrugs und Untreue gegen mehrere Beschuldigte. Die Ermittlungen führten zu einem fertigen Anklageentwurf wegen des Untreuevorwurfs, über dessen beabsichtigte Einbringung die StA Wien im Frühjahr 2014 der OStA Wien berichtete. Das BMJ wollte daraufhin der OStA Wien die Weisung geben, „von der beabsichtigten Genehmigung des Anklagevorhabens der StA Wien Abstand zu nehmen“. Dem widersprach der Weisenrat im Dezember 2014.²³⁹

Das BMJ formulierte daraufhin seine Weisung in eine Anregung um, in der die Ansicht vertreten wurde, dass eine Anklage bloß eines Teilkomplexes (Untreue) nur dann verständlich sei, wenn zugleich auch der Betrugsvorwurf im Zusammenhang mit dem Verkauf der MEL-Zertifikate inkriminiert werden könnte. Letzterer war jedoch noch nicht anklagereif. Im April 2015 wurde ein neuer Anklageentwurf aufgrund eines Einspruchs gegen die Anklageschrift vom OLG Wien zurückgewiesen. Nach neuerlichen Berichtsschleifen im Jahr 2016 führte ein Vorhabensbericht im Dezember 2017 zu einer Dienstbesprechung, die schließlich 2018 zu einer Weisung führte, das Verfahren wegen des Untreuevorwurfs einzustellen, was in der Folge auch geschah. Das Verfahren wegen Betrugs wurde hingegen weitergeführt, um den eingetretenen Schaden zu ermitteln. Es wurde schließlich im Mai 2024 nach mehr als 15 Jahren nach § 190 Abs 2 StPO eingestellt, weil ein Vorsatz auf Schädigung am Vermögen der Investoren nicht nachgewiesen werden könne. Im Zusammenhang mit der Meisl European Land wurden damit sämtliche Ermittlungsstränge abgeschlossen.

Auch die Causa Eurofighter ist durch eine lange Verfahrensdauer geprägt. Nachdem bereits zuvor Strafverfahren begonnen und eingestellt worden waren, begann die zuständige StA Wien im Mai 2011 erneut mit Ermittlungen und wurden Hausdurchsuchungen und Beschuldigtenvernehmungen durchgeführt. Im Juni 2011 erfolgte der

²³⁹ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

erste Anfallsbericht der StA Wien. Zu dem Verfahren wegen Untreue kam im Jahr 2017 aufgrund einer Anzeige des Bundesministers für Landesverteidigung H. P. Doskozil noch ein Verfahren wegen Betrugs hinzu. Daraufhin lief das Verfahren über viele Jahre bei der StA Wien. Im Februar 2019 übernahm die WKStA die Ermittlungen. Das Ermittlungsverfahren wegen Betrugs wurde im November 2020 eingestellt. Im Juni 2023 wurden zwei Personen wegen Geldwäscherei und falscher Beweisaussage angeklagt. Verfahren wegen Untreue zum Nachteil der EADS Deutschland GmbH, Geldwäsche und falscher Beweisaussage laufen noch.

Das Strafverfahren gegen Faymann/Ostermayer wegen der Schaltung von Inseraten in diversen Medien begann im Juli 2011 und wurde bei der StA Wien über mehrere Jahre geführt, bevor es 2019 eingestellt wurde. Während am Beginn des Verfahrens noch eine Reihe von Ermittlungsschritten gesetzt wurde, wurden diese – soweit ersichtlich – mit der Zeit immer weniger, wobei die Gründe dazu nicht auf Ebene der fallführenden Staatsanwälte gelegen haben dürften.

In all den genannten Verfahren ist aufgefallen, dass von Seiten der Fachaufsicht kein oder nur ein geringes Bestreben zu sehen war, die Verfahren zu beschleunigen, sondern durch erneute Aufträge, Ermittlungen zu führen oder die Beschuldigten zu vernehmen, eine weitere Verzögerung des Ermittlungsverfahrens bewirkt wurde.

8.3.5. Führung von Fachaufsichtsakten unter mehreren Aktenzahlen

Im Zuge der Sichtung einer Vielzahl von Akten ist der Kommission aufgefallen, dass die bei einer Oberstaatsanwaltschaft befindlichen Akten oftmals unter zwei oder mehreren Aktenzahlen geführt wurden/werden. Dies betrifft insbesondere Großverfahren mit mehrjähriger Ermittlungsdauer. Auf informelle Nachfrage wurde erläutert, dass diese Praxis, alle zwei bis drei Jahre eine neue Aktenzahl zu vergeben, eingeführt wurde, um zu verhindern, dass die laufenden²⁴⁰ OStA-Akten ins Archiv überstellt würden und somit aus dem unmittelbaren Nahbereich der Kanzlei kämen. Mit der Vergabe einer neuen Aktenzahl (und damit einer neuen Jahreszahl) verblieben diese Akten weiterhin örtlich in der Geschäftsabteilung, sodass der Zugriff darauf erleichtert sei. Dieses Argument überzeugt insofern nicht, als die Überstellung der Akten nicht pauschaliter aufgrund der Jahreszahl erfolgt, sondern die in Bearbeitung stehende Akten gem § 167 Abs 2 Geo iVm § 2 DV-StAG in der Geschäftsabteilung aufzubewahren sind. Erst wenn das Verfahren rechtskräftig erledigt und die Sache im Register abgestrichen ist

²⁴⁰ Sohin nicht rechtskräftig erledigten und/oder abgestrichenen Verfahren.

(§ 367 Geo), ist der Akt von der Geschäftsstelle zur Abgabe an das Aktenlager vorzubereiten.²⁴¹

§ 384 Geo regelt lediglich drei Fälle, die die Fortführung eines Aktes unter geänderem Aktenzeichen erklären: wenn kein neuer Akt für die Sache angelegt ist, jedoch bei demselben oder einem anderen Gericht oder einer anderen Staatsanwaltschaft fortgesetzt wird; ein Strafverfahren abgetreten wird; oder in Fällen, wo eine Sache gemäß § 362 Abs 3 Geo in ein anderes Register desselben Gerichts oder derselben Staatsanwaltschaft übertragen wird. § 362 Abs 3 Geo gilt, wenn eine in einem Register eingetragene Sache nachträglich in ein Register anderer Gattung oder in das gleiche Register einer anderen Abteilung oder in ein späteres Register derselben Abteilung übertragen wird (was bei oben dargestellter Praxis nicht der Fall ist). Die Kommission hat daher den Eindruck, dass diese Praxis der möglichen Verschleierung des tatsächlichen Anfallsjahres und damit der (zumindest ersteindrücklichen) Verfahrensdauer des OStA-Aktes dient. Selbst wenn eine derartige Praxis bei der betreffenden Oberstaatsanwaltschaft aus Platzgründen eingeführt wurde, findet sich dafür schwerlich eine Grundlage in der Geo. Auch die Register- und Auslastungswahrheit wird dadurch offensichtlich beeinträchtigt.

8.3.6. Überprüfung der Höchstdauer des Ermittlungsverfahrens nach § 108a StPO: großer Aufwand – geringe Wirkung

§ 108a StPO legt fest, dass die Dauer des Ermittlungsverfahrens bis zur Einbringung der Anklage oder Beendigung des Ermittlungsverfahrens nicht länger als drei Jahre dauern darf. Sofern das Ermittlungsverfahren nicht binnen drei Jahren beendet werden kann, hat die StA das Gericht samt einer Stellungnahme über die Gründe für die Dauer des Ermittlungsverfahrens zu befassen. Das Gericht prüft dann, ob das Verfahren eingestellt oder weitergeführt wird. Das macht das Gericht anhand bestimmter Kriterien: Es prüft etwa den Umfang des Ermittlungsverfahrens (Anzahl der Beschuldigten, Komplexität der Tat- und Rechtsfragen), die Dichte und Dringlichkeit des Tatverdachts und ob zu erwarten ist, dass durch weitere Beweiserhebungen eine zusätzliche Erhärtung der Verdachtslage erfolgen kann.

§ 108a StPO legt keine absolute Höchstfrist für das Ermittlungsverfahren fest. Dies würde in Widerspruch zum Prinzip der amtswegigen Wahrheitsforschung und dem staatlichen Auftrag der Strafverfolgung stehen. Vielmehr ordnet er eine amtswegige

²⁴¹ Vgl §§ 171 Abs 1 und 172 Geo iVm § 2 DV-StAG: Nach dieser Bestimmung können Akten, die fürs Aktenlager vorbereitet wurden, sohin rechtskräftig erledigt und abgestrichen sind, noch zwei Jahre im sog Handlager (im Amtszimmer der Geschäftsabteilung) verbleiben und sind danach jahrgangsweise an das Aktenlager abzugeben.

Überprüfung der Verfahrensdauer und – sofern kein Grund für eine Einstellung besteht – eine Verlängerung des Ermittlungsverfahrens um zwei Jahre an.

Die Regelung wurde als Reaktion auf die öffentliche Kritik an der Dauer staatsanwaltlicher Ermittlungsverfahren und auf die Kritik des Rechnungshofes an der steigenden Dauer der Ermittlungsverfahren eingeführt.²⁴²

Der „*Wahrnehmungsbericht von Vizekanzler und Bundesminister für Justiz a.D. Dr. Dr. h.c. Clemens Jabloner*“ hat 2019 im Zusammenhang mit der amtswegig vorzunehmenden Überprüfung der Höchstdauer des Ermittlungsverfahrens einen sich daraus ergebenden hohen Verwaltungsaufwand durch die erforderliche Kalendrierung von Akten, die Vorlage an das Gericht und die Abgabe einer Stellungnahme konstatiert. Er sprach sich für eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes aus.²⁴³

Letzteres wird auch durch die Einschätzung vieler Auskunftspersonen gestärkt. § 108a StPO bedeute einen erheblichen bürokratischen Aufwand, der eher das Gegenteil von einer Verfahrensbeschleunigung bedeute. Umgekehrt gebe es fast keine Fälle, in denen die Gerichte die Höchstdauer des Ermittlungsverfahrens nicht verlängert hätten.

Diesem schon seit längerer Zeit geäußerten Vorschlag soll mit dem Strafprozessrechtsänderungsgesetz 2024 nachgekommen und die Bestimmung des § 108a StPO aufgehoben werden. Die Bestimmungen des § 108 StPO und § 108a StPO sollen zusammengeführt und ein Antrag auf Einstellung des Ermittlungsverfahrens aufgrund langer Verfahrensdauer eingeführt werden. Gleichzeitig wird die Höchstdauer des Ermittlungsverfahrens von drei auf zwei Jahre herabgesetzt. Auch eine allfällige Verlängerung des Verfahrens soll nicht mehr zwingend um die Dauer von zwei Jahren zu erfolgen haben, vielmehr soll das Gericht die Dauer einzelfallbezogen um bis zu zwei Jahre verlängern können. Dem Gericht wird im Rahmen des Antrags auf Einstellung bei festgestellter Verletzung des Beschleunigungsgebots (§ 9 StPO) stets die Möglichkeit eingeräumt, der StA konkrete verfahrensbeschleunigende Maßnahmen aufzutragen; der Beschuldigte soll nicht wie bisher diesbezüglich auf die Erhebung eines Einspruchs wegen Rechtsverletzung angewiesen sein.²⁴⁴

²⁴² EBRV 181 BlgNR 25. GP 4.

²⁴³ *Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz*, Wahrnehmungsbericht des Bundesministers für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz Dr. Clemens Jabloner (2019) 33 f.

²⁴⁴ Vgl Erl zum Ministerialentwurf eines Strafprozessrechtsänderungsgesetzes 2024, 31 f.

8.3.7. Formulierung von Rechtsmeinungen und Einflussnahme durch Eingriff durch Bewertung auf der Tatsachenebene

Die Erhebungen der Kommission haben deutlich gemacht, dass von Oberbehörden oder Leitungsorganen Rechtsmeinungen – häufig als „*gut gemeinte Empfehlungen und Anregungen*“ oder „*Überlegungen*“ – den Sachbearbeitern mitgegeben werden. Eine solche Formulierung von Rechtsmeinungen erlaubt eine Einflussnahme auf die Ermittlungen sowie die rechtliche Beurteilung von Sachverhalten, und dabei ist eine sachfremde Beeinflussung nicht ausgeschlossen. Solche Vorgänge sind für Außenstehende nicht oder schwer nachweisbar, weil sie so gut wie nie – insbesondere, wenn sie sachfremd sind – in den Akt aufgenommen werden.

Problematisch ist im gegebenen Zusammenhang nicht der Umstand, dass Vorgesetzte in der Weisungshierarchie Rechtsmeinungen äußern. Dies ist im Rahmen der Weisungshierarchie deren Aufgabe und hat den Zweck, einerseits eine einheitliche Rechtsanwendung durch die Anklagebehörden zu gewährleisten und die Judikatur der Höchstgerichte auf sie zu übertragen. Insofern ist es innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Systems auch die Pflicht, Rechtsmeinungen an die Anklagebehörden weiterzugeben. Der Kern des Problems liegt vielmehr darin, dass eine Einflussnahme auch verdeckt und intransparent erfolgen kann.

In mehreren untersuchten Causen zeigte sich, dass Rechtsmeinungen durch Vorgesetzte zu konkreten Sachverhalten geäußert werden und von den Untergebenen als – „*besser zu verfolgende*“ – Anweisungen in der Sache verstanden werden. Die Äußerung solcher Rechtsmeinungen erfolgt vielfach in einfachen Besprechungen oder überhaupt nur in informeller Weise. Problematisch wird dabei gesehen, dass die Rechtsmeinungen vielfach ohne nähere Begründungen geäußert werden, gleichzeitig aber der Eindruck vermittelt wird, dass sich Untergebene an diese geäußerten Rechtsmeinungen zu halten zu haben. Sofern überhaupt Protokolle angefertigt werden, sind diese in einer Weise verkürzt, dass auch ihnen keine rechtlich fundierten Begründungen zu entnehmen sind.²⁴⁵

Die Rechtsordnung sieht für solche Mitteilungen grundsätzlich das Instrument der Weisung vor, die schriftlich zu erteilen ist. Wenn eine Rechtsmeinung aber außerhalb von Weisungen mitgeteilt und dabei vermittelt wird, dass dieser zu folgen ist, stellt dies eine Umgehung des Weisungswesens dar und die damit verbundene Intransparenz eröffnet Raum für Einflussnahme auf Strafverfahren in unsachlicher Weise.

²⁴⁵ Vgl. zur Protokollierung von Dienstbesprechungen Kapitel 8.4.2.2.

In der Causa „*Stadterweiterungsfonds*“, in der es um Ermittlungen gegen Spitzenbeamte des Bundesministeriums für Inneres (BMI) ging, erklärte sich die Leitende Oberstaatsanwältin für persönlich befangen und gab daher die Anweisung, dass aus diesem Grund an ihren Stellvertreter zu berichten sei. Nach den Erhebungsergebnissen der Kommission hat sich der Eindruck verdichtet, dass sie trotz der Befangenheit im dienstlichen Rahmen mehr oder weniger deutlich kommunizierte, die rechtliche Beurteilung durch die zuständige Staatsanwaltschaft in Frage zu stellen und deren Vorhaben, Anklage zu erheben, skeptisch gegenüberstehe.²⁴⁶ Das Beispiel zeigt die Problematik: Im vorliegenden Fall war überhaupt bloß eine informelle Äußerung einer Rechtsmeinung möglich, da eine offizielle Weisung – aufgrund der persönlichen Befangenheit – nicht zulässig gewesen wäre. Die Äußerung der Rechtsmeinung erzeugt allerdings insofern einen Druck, als sich Untergebene im Hinblick auf die weitere Zusammenarbeit gegenüber den Übergeordneten verpflichtet fühlen.

Die Erhebungen der Kommission haben ergeben, dass nicht nur bestimmte Rechtsmeinungen zielorientiert geäußert werden, sondern auch insofern auf Verfahren Einfluss genommen wird, als Änderungen des zu beurteilenden Sachverhalts durch die übergeordneten, weisungsberechtigten Instanzen vorgenommen werden, welche dann zu einer anderen rechtlichen Beurteilung führen. Problematisch könnte es unter Umständen dann werden, wenn allfällig missbräuchlich Beweismittel bewusst anders interpretiert oder Sachverhalte umgedeutet werden.

Gezeigt hat sich die Problematik in der Causa Chalet N: Im gegenständlichen Verfahren ging es um den Kauf des Berggasthofes Schlössle in Oberlech. Der Beschuldigte hatte zum einen im Rahmen eines Vergleichs der Gemeinde Lech 250.000 Euro für den Verzicht auf ein Ausjudizieren des Vorkaufsrechts der Gemeinde gezahlt. Neben dieser strafrechtlich unbedenklichen Zahlung sollte es ein Angebot von 250.000 Euro durch den Beschuldigten an die Gemeinde Lech im Abtausch für eine zeitlich beschleunigte Abwicklung von Verwaltungsverfahren der Gemeinde, insbesondere die Abänderung des Bebauungsplanes und die Teilabänderung der Flächenwidmung sowie den Abschluss eines Raumplanungsvertrages gegeben haben. Die WKStA ermittelte deswegen ab 2015 und verfasste auch einen Entwurf einer Anklageschrift wegen Bestechung (§ 307 StGB), wobei sie davon ausging, dass es bei den Verfahren um die in die Zuständigkeit der Gemeinde fallende Abänderung des Bebauungsplanes und des Flächenwidmungsplanes ging.

²⁴⁶ Vgl auch *Wie eine Anklage der WKStA gegen Spitzenbeamte jahrelang verzögert wurde*, Der Standard, 4. Februar 2024, <https://www.derstandard.at/story/3000000205827/wie-eine-anklage-der-wksta-gegen-spitzenbeamte-jahrelang-verzoegert-wurde> [abgefragt 01. Juli 2024].

Gestützt auf einen Aktenvermerk des Gemeindegeschäftsführers sowie Zeugenaussagen mehrerer Gemeindevertreter, (es sei eine Frechheit, über Verfahrensabläufe gegen Geldzahlung zu diskutieren)²⁴⁷, soll der Beschuldigte der Gemeinde Lech insgesamt 500.000 Euro angeboten haben, wobei nur die Hälfte für das Vorkaufsrecht gedacht war, während die zweite Hälfte „im Rahmen einer zeitlich vernünftigen Abwicklung der Genehmigungsverfahren für sein Projekt im Nachhinein für Projekte der Gemeinde“ zur Verfügung gestellt werden sollten. Der Anwalt des Beschuldigten besuchte in Zusammenschau der Erhebungsergebnisse zumindest zwei Mal die Leiterin der zuständigen OStA und übergab dieser ein Schreiben.

Die Erhebungen der Kommission führten zum Ergebnis, dass die Leitung der OStA mit gewissem Nachdruck darauf hingewirkt habe, die Beweisergebnisse der WKStA neu zu würdigen, nachdem die WKStA einen Vorhabensbericht mitsamt einem Anklagevorhaben an die OStA gerichtet hatte. So wurde dem Aktenvermerk des Gemeindegeschäftsführers die Beweiskraft abgesprochen, die Aussage des Beschuldigten lediglich auf das Vorkaufsrecht bezogen sowie der Sachverhalt insofern anders gewürdigt, als die für das Projekt wesentlichen Genehmigungsverfahren (etwa Bauverfahren, gewerbebehördliches Verfahren) nicht von der Gemeinde Lech, sondern durch die zuständige Bezirkshauptmannschaft durchzuführen gewesen wären. Die geänderte Würdigung der Beweise führte schließlich zu einer neuen rechtlichen Beurteilung und der Weisung, das Verfahren einzustellen.

Die Neuurteilung der Beweisergebnisse durch die OStA im Rahmen der Fachaufsicht ist nicht per se rechtswidrig, allerdings ist diese nur in beschränktem Maße seriös möglich, da der OStA die Unmittelbarkeit der Beweiserhebung in der Regel fehlt. Im vorliegenden Fall „Chalet N“ kam hinzu, dass der Verteidiger des Beschuldigten eine abweichende Sachverhaltsdarstellung direkt der Leitung der OStA (= Oberbehörde) vorlegte und dieser dann offensichtlich gefolgt wurde.²⁴⁸

8.3.8. Beeinflussung durch Ressourceneinsatz und Personalsteuerung

Die Erhebungen der Kommission haben gezeigt, dass Verfahren dadurch beeinflusst werden können, dass zu wenig Ressourcen zur Führung großer Verfahren zur Verfügung gestellt werden. So wurden in den Causen „Eurofighter“ und „Meinl“ einzelne Staatsanwälte über lange Zeit mit großen Verfahren „allein gelassen“. Letztendlich

²⁴⁷ Dossier, Seltsame Einstellung, 06.08.2019, <https://www.dossier.at/dossiers/aktuelles/seltsame-einstellung> [abgefragt 30. Juni 2024].

²⁴⁸ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

fürte es in beiden Verfahren nach vielen Jahren des Ermittlungsverfahrens zu Verfahreneinstellungen.

Die Aufgaben und Anforderungen an die Justiz erfordern ausreichende und gezielt eingesetzte personelle Ressourcen. Ziel muss es sein, Kompetenzen und Bedürfnisse der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Richterinnen und Richter mit dem Personalbedarf und den vielfältigen und sich verändernden Aufgaben der Justiz in Einklang zu bringen.²⁴⁹ Um eine qualitativ hochwertige und effiziente Erfüllung der justiziellen Aufgaben zu gewährleisten, sind eine entsprechende finanzielle Ausstattung und adäquate personelle Ressourcen auf allen Ebenen erforderlich.

Personalnot hat Auswirkungen auf alle Arten von Gerichtsverfahren. Werden Ressourcen, die dem Umfang und der fachlichen Komplexität entsprechen, nicht zur Verfügung gestellt, so führt dies nicht nur zu Verzögerungen, sondern kann auch das Scheitern von Ermittlungsverfahren bedeuten. Nachdem ausreichende Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden (mit-)entscheidend für Erfolg und Misserfolg von Ermittlungsverfahren ist, kann über den Einsatz und die Verteilung von Ressourcen auch das Ermittlungsverfahren beeinflusst werden. In besonderer Weise wird dies bei der Führung von Großverfahren sichtbar, in denen sich zeigt, dass die Komplexität der Verfahren wie auch die Möglichkeiten anderer Verfahrensbeteiligter (zB Beschuldigte, belangter Verbände) einen erhöhten Ressourceneinsatz auf Seiten der Justiz erforderlich machen, um erfolgreich sein zu können.

Besonders deutlich wird dieser fehlende Ressourceneinsatz im Zusammenhang mit dem Eurofighter-Verfahren. Während es bei der StA Wien geführt wurde, war nur ein Staatsanwalt permanent mit der Causa befasst. Eine zweite Staatsanwältin war zu einem späteren Zeitpunkt nur teilständig. Aus dem Protokoll der Dienstbesprechung vom 01. April 2019 ergibt sich, dass offenbar eine dritte Arbeitskraft (Planstelle für die Aufarbeitung des Eurofighter-Falls stammt vom Bundesministerium für Landesverteidigung) vorgesehen war, eine solche aber niemals dem Verfahren zugeteilt wurde.

Diese Vorgehensweise war zwar für die Staatsanwaltschaft Wien im Untersuchungszeitraum grundsätzlich nicht ungewöhnlich, da große Causen dort immer nur von einem Entscheidungsorgan bearbeitet wurden, allenfalls unter Beiziehung (kostenintensiver) Sachverständiger. Angesichts der Komplexität und internationalen Verflechtung des Verfahrens, der internationalen und der finanziellen Möglichkeiten der Beschul-

²⁴⁹ Etwa auch: Unveröffentlichter Bericht der Unabhängigen Kommission zur strukturellen Stärkung der Justiz (StruKomm) vom Mai 2023, 48.

digten waren damit – ob bewusst oder unbewusst, sei dahingestellt – keine ausreichenden Personalressourcen vorhanden. Hier wurde ein Staatsanwalt mit einem Großverfahren „*allein gelassen*“. Anstatt ihn entsprechend mit Ressourcen zu unterstützen, wurde schließlich ihm die Verantwortung für die lange Verfahrensdauer zugeschoben. Dies ist auch als ein markantes Beispiel systemischen Versagens der Fachaufsicht zu sehen. Für die Kommission war weder auf Ebene der Gruppenleitung, der Behördenleitungen bzw der obersten Fachbehörde eine Verantwortungsübernahme (nach außen) erkennbar.

Auch in der Causa Meinl wurde die Führung des Verfahrens einem Staatsanwalt überlassen, dem auf der Seite der Beschuldigten eine Vielzahl an Anwälten gegenüberstand, die den Staatsanwalt mit vielen Anträgen befasste. Es steht jedem Beschuldigten frei, sich so zu verteidigen, wie er dies für geeignet hält. Für die erfolgreiche Durchführung eines Strafverfahrens müssen aber die erforderlichen Ressourcen von Seiten der Justiz vorgesehen werden, um darauf reagieren und trotzdem effizient ermitteln zu können.

Umgekehrt wurde von mehreren Auskunftspersonen der hohe Ressourcenaufwand im Rahmen des Berichts- und Weisungswesens kritisiert. Teilweise sind bis zu 15 Personen in der Fachaufsicht mit Entscheidungen zu einzelnen Vorhaben befasst, welche im Vergleich zur Führung eines Großverfahrens mit keinen allzu komplizierten Rechtsfragen verbunden sind. Nicht zu vergessen bleibt, dass die Entscheidung in der Folge auch noch durch ein bzw mehrere Gerichte getroffen oder kontrolliert wird.²⁵⁰ Dass eine Fachaufsicht notwendig und sinnvoll ist, wird auch von der Kommission nicht in Frage gestellt. Fraglich ist allerdings, ob der qualitative Nutzen tatsächlich mit dem hohen Ressourceneinsatz in einem angemessenen Verhältnis steht.

Zu hinterfragen ist auch, ob die Ressourcen richtig eingesetzt werden, wenn im Bereich der Weisungsabteilung häufig Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw Richterinnen und Richter am Beginn ihrer Laufbahn eingesetzt werden, die dort in der Fachaufsicht tätig sind und Berichte von vielfach deutlich erfahreneren (Ober-)Staatsanwältinnen und (Ober-)Staatsanwälten zu überprüfen haben. Hier fällt ein weiteres strukturelles Problem auf, dass junge Berufsanfängerinnen und -anfänger dem BMJ dienstzugeteilt werden, dieses aber nach recht kurzer Zeit wieder verlassen. Es scheint kaum möglich zu sein, Personen mit größerer Erfahrung zu motivieren, im Weisungsbereich des BMJ zu arbeiten und dort länger zu bleiben.

²⁵⁰ Siehe dazu in Kapitel 8.1.1. und 8.1.2.

8.3.8.1. Empfehlung

Der Einsatz von ausreichenden und qualifizierten Ressourcen ist Voraussetzung für eine effiziente und funktionierende Strafrechtspflege. Es ist daher von den Verantwortlichen dafür zu sorgen, dass eine ausreichende Zahl an kompetenten und motivierten Personen an den richtigen Stellen eingesetzt werden. Insbesondere in Großverfahren wird dringend empfohlen, diese in die Hände von Teams bestehend aus mehreren Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie Expertinnen und Experten zu legen. Diese Möglichkeit sollte nicht nur der WKStA vorbehalten bleiben.

Es sollte weiters darauf geachtet werden, dass in der Weisungsabteilung des BMJ Personen mit entsprechender beruflicher Erfahrung eingesetzt werden. Es sollten auch Anreize gesetzt werden, dass diese längerfristig im BMJ bleiben. Damit könnte eine Verbesserung der Qualität der Fachaufsicht und eine verbesserte Akzeptanz durch die untergeordneten Instanzen erreicht werden.

8.3.9. Beeinflussung und Steuerung über Medienarbeit

Die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften ist von großem Interesse für die Öffentlichkeit. Die Berichterstattung über Strafverfahren besitzt auch im digitalen Zeitalter einen ungebrochenen Informations- und Unterhaltungswert. Im Spannungsverhältnis zwischen Rundfunk- und Pressefreiheit, allgemeinem Persönlichkeitsrecht, Unschuldsvermutung und dem kollektiven Interesse an effektiver Strafverfolgung zeigen sich alle Akteure mit der derzeitigen Situation unzufrieden.²⁵¹

Einerseits sind Einzelfälle in den Medien stark präsent, andererseits liegt es im Interesse der Justiz, deren Funktionsweise an sich darzustellen. Durch kompetente Auskunftserteilung von professionellen Medienstellen können Missverständnisse in der Berichterstattung verhindert werden. Hier nimmt die Medienarbeit der Justiz eine zentrale Rolle ein, da sie die Balance zwischen Transparenz und Amtsverschwiegenheit herstellen muss. Trotz der Bemühungen der Justiz, transparent und offen zu kommunizieren, wird ihre Arbeit oft anhand von Einzelfällen politisiert.

Sowohl die Arbeitsgruppe zur Schaffung einer unabhängigen und weisungsfreien Bundesstaatsanwaltschaft als auch die Kommission zur strukturellen Stärkung der Justiz²⁵² hielten in ihren Berichten fest, dass die Medienarbeit der Justiz verbesserungswürdig und für die Außenwahrnehmung der Arbeit der Justiz maßgeblich ist.

²⁵¹ Zöller, Trier, Medienarbeit der Strafjustiz, strafverteidiger-stv.de [abgefragt 01. Juli 2024].

²⁵² Unveröffentlichter Bericht der Unabhängigen Kommission zur strukturellen Stärkung der Justiz (Struk-Komm) vom Mai 2023; Arbeitsgruppe zur Schaffung einer unabhängigen und weisungsfreien Bundesstaatsanwaltschaft, Endbericht, 44.

Die Tätigkeit der Medienstellen wird durch den Medienerlass des BMJ geregelt.²⁵³

Der Medienerlass hält dazu in Pkt V. fest:

„Werden durch Veröffentlichungen in Medien unrichtige Tatsachen verbreitet und dadurch rechtlich geschützte Interessen von Justizbediensteten, Verfahrensbeteiligten oder Insassen/Insassinnen verletzt, die verfassungsrechtliche Funktion der Rechtsprechung oder das Ansehen der Justiz im Allgemeinen beeinträchtigt, soll die zuständige Medienstelle auf eine angemessene und zeitnahe Richtigstellung, sowie auf Entfernung im Internet drängen.

[2.] Vom Recht auf eine Gegendarstellung (§§ 9 ff MedienG) bzw. von der Erhebung einer Unterlassungsklage soll erst dann Gebrauch gemacht werden, wenn sonstige Bemühungen um eine angemessene Richtigstellung erfolglos geblieben sind. Die Geltendmachung dieser Rechte erfolgt – nach Herstellung des Einvernehmens mit dem BMJ – durch den/die Leiter/in der betroffenen Dienststelle. Die Medienstelle der übergeordneten Dienstbehörde ist davor über den Inhalt der beabsichtigten Erklärung zu informieren.“²⁵⁴

8.3.9.1. Erhebungen der Untersuchungskommission

Die von der Justiz selbst auf verschiedenen Ebenen betriebene Medienarbeit sowohl in der Ausprägung als klassische, überwiegend einzelfallbezogene Pressearbeit als auch in Form allgemeiner Öffentlichkeitsarbeit hat Verbesserungsbedarf. Insbesondere bei medialen Angriffen gegen Verfahrensweisen oder Entscheidungen der Justiz fehlt oft eine schnelle, erklärende oder richtigstellende Reaktion von Seiten der Justiz, so dass sich die kritische Sichtweise im Bewusstsein der Öffentlichkeit verfestigen kann.

Es sollte bspw nicht sein, dass bei nahezu kampagnenartigen einseitigen Angriffen gegen eine Staatsanwaltschaft ohne offizielle klarstellende Information vonseiten der Justiz zu den unterschiedlichen Aufgaben und rechtlichen Bindungen von Staatsanwaltschaft und Gericht es anderen Medien überlassen bleibt, die Fakten zurechtzurücken. Dies obwohl Punkt V des Medienerlasses dafür die Grundlage bietet (siehe auch Kapitel Führungsverantwortung).

²⁵³ Erlass des Bundesministeriums für Justiz vom 23. Mai 2016 über die Zusammenarbeit mit den Medien (Medienerlass), BMJ-Pr50000/0021-Kom/2016 (im Folgenden: Medienerlass).

²⁵⁴ Medienerlass.

Angesichts verbreiteter Unkenntnis in der Bevölkerung zu den Strukturen, Aufgaben und Verfahrensweisen sowohl der Justiz im Ganzen als auch ihrer verschiedenen Institutionen und somit auch der Staatsanwaltschaften kommt die Vermittlung solcher Informationen zu kurz und sind darüber hinaus oft uneinheitlich und inkonsistent.

Überdies lassen sich hohe Funktionsträger der Justiz von den Medien oft in die Verantwortung treiben. Das hat zu einem vorseilenden (Re-)Agieren aus Furcht geführt, was letztlich aufgrund der damit verbundenen Berichtsflut laufende Ermittlungen erheblich erschwert.

Das BMJ hat diese Kritik aufgegriffen und in jüngster Zeit mit der Etablierung von Medienstellen auf Ebene (auch) der Oberstaatsanwaltschaften und der WKStA begonnen. Damit werden Ansprechpersonen zur Verfügung gestellt, die den Informationsfluss bündeln.

Allerdings scheint der Kommission die Schlagkraft der Öffentlichkeitsarbeit der Justiz nach wie vor dadurch geschwächt, dass im Ressort zwei Einheiten mit Aufgaben der Medienarbeit betraut sind: die Pressestelle der Ressortleitung einerseits und die Stabstelle für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit andererseits. Während Erstere auf den Außenauftritt der Ressortleitung fokussiert ist, ist es Aufgabe der Stabstelle Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, die Pressearbeit einzelfallbezogen zu koordinieren und die Öffentlichkeitsarbeit für die Justiz in ihrer Gesamtheit zu verantworten. Diese Doppelstrategie führt unweigerlich zu Zielkonflikten.

Das oben angesprochene Defizit in der Medienarbeit hat wohl auch dazu geführt, dass das Vakuum durch die Person des verstorbenen Sektionschef Ch. Pilnacek ausgefüllt wurde, der zwar über eine herausragende Expertise im Strafrecht verfügte, aber auch eine besondere und ambivalente Affinität zu den Medien hatte. Offensichtlich hat man sich in der Justiz dann schlussendlich auf diese Person verlassen, weil sie *„zu allem immer etwas gewusst hat“*.

Diese damit einhergehende Verschränkung von Funktionen und Rollen (siehe dazu im Detail unten Kapitel 8.6.2.) hatte gesamthaft negative Auswirkungen auf den Außenauftritt der Justiz und hat letztlich auch in Teilen der Staatsanwaltschaften zu weiterer Verunsicherung geführt.

Durch die Verquickung der Funktionen der Fachaufsicht und der des Mediensprechers ist bei den Staatsanwaltschaften vor Ort der Eindruck entstanden, dass rechtliche Beurteilungen zu Einzelfällen über die Medien kommuniziert werden, anstatt im Wege der dafür vorgesehenen Fachaufsicht. Dies hat sich besonders im Zusammenhang mit

dem Bekanntwerden des Ibiza-Videos gezeigt. Dabei wurde von den obersten Funktionsträgern der Justiz bereits zu einem derart frühen Zeitpunkt Stellung bezogen, so dass der Eindruck entstanden ist, man wolle im Wege der Medien inhaltliche Direktiven für das Ermittlungsverfahren vorgeben.

Besonders bedenklich erweist sich für die Kommission der Umstand, dass Medien wiederum von höheren Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern der Justiz oder ihnen nahestehenden Stakeholdern dafür benützt worden waren, Botschaften „nach unten“ zu richten, „dass an der Sache nichts dran ist“. Durch diese Botschaften von oben, dass das ein § 35c StAG sei, bleibe eigentlich nichts anderes übrig, als so vorzugehen.

Ein derartiges Beispiel war die Verfahrenseinleitung des Ibiza-Verfahrenskomplexes. Der Chatverkehr zwischen dem Leiter der OStA Wien und Ch. Pilnacek, der WKStA „keine aktive Rolle“ zukommen zu lassen, hat zu Spekulationen darüber geführt, ob die Öffentlichkeitsarbeit bei der OStA Wien zu konzentrieren sei, oder ob man die WKStA daran hindern wollte, Ermittlungen aufzunehmen.

Als das Ibiza-Video am 17. Mai 2019 veröffentlicht wurde, wurde kurz vor der ZIB2 von einem Journalisten eines Printmediums bei der WKStA angefragt, ob bereits eine Hausdurchsuchung beim Vizekanzler vorgenommen werde. Dies wurde von der Medienstelle verneint. Der Mediensprecher der OStA Wien sei informiert worden und habe sich über die Anfrage zur Hausdurchsuchung entsetzt gezeigt. Der Mediensprecher der OStA Wien habe zu verstehen gegeben, dass die WKStA keine weiteren Veranlassungen treffen solle. Zehn Minuten später ist ein Interview mit Ch. Pilnacek im Kurier erschienen, in dem dieser erklärte, er sehe keinen Anfangsverdacht, aber die OStA Wien werde das prüfen.²⁵⁵

Auch wenn § 2 Abs 2 StAG der Oberbehörde die Möglichkeit bietet, Verfahren an sich zu ziehen, war es doch überraschend, dass sie selbst erste Erhebungen tätigen wollte. Am Samstag ist es zur Anfangsweisung des LOStA Wien gekommen, dass die WKStA im Rahmen der Anfangsverdachtsprüfung das Video beschaffen soll. Am Sonntag meinte dann der Mediensprecher der OStA Wien im Radio, dass die Causa wohl neu zu bewerten sein werde, wenn es neue Anhaltspunkte gebe. Am Montag, 20. Mai 2019, wurde die ursprünglich von der OStA wahrgenommene Medienarbeit an die WKStA rückübertragen und die Weisung zu Erkundigungen durch die Weisung

²⁵⁵ Justiz schaltet sich in Ibiza-Affäre ein: Video wird geprüft, kurier.at, 17. Mai 2019, [abgefragt 26. Juni 2024].

ersetzt, auf die „*Verdachtslage gesetzmäßig zu reagieren*“. Über die Medienschiene sei so der Staatsanwaltschaft ausgerichtet worden, wie vorzugehen sei.

Ferner untermauerten Erhebungsergebnisse und Erkenntnisse aus dem Datenfundus, dass die öffentliche und medienwirksame Missbilligung einzelner Staatsanwaltschaften, insbesondere aber auch der WKStA durch höhere Funktionsträger der Justiz bewusst und gezielt befördert wurde.

Die Kommission kann mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass durch Ch. Pilnacek über viele Jahre auch gezielte Hintergrundgespräche mit ausgewählten Vertretern und Vertreterinnen unterschiedlicher Medien geführt, Zeitungsartikel zumindest einer Journalistin korrigiert bzw der Beitrag zumindest einer Journalistin für ein Druckwerk des Parlaments augenscheinlich redigiert, sowie zumindest einzelne, bekannte Journalistinnen und Journalisten mit dienstlichen Informationen gezielt „gefüttert“ wurden. Gleichzeitig wurden andere Justizangehörige bei tatsächlichen oder behaupteten Verdachtslagen von nicht genehmigten Medienkontakten und angeblichen Auskünften zu Verfahrensständen zum Teil mit schwerwiegenden Dienst-, Disziplinar- oder gar strafrechtlichen Ermittlungen konfrontiert.

Aus Anlass einer Artikelserie zur WKStA im Online Medium DiePresse.com im März 2023,²⁵⁶ in der unter anderem aus der formalen Vorgangsweise der Behörde, den Punkt „*Falschaussage*“ aus dem CASAG-Akt herauszutrennen, gefolgert wurde, dass die WKStA den Ex-Kanzler anklagen will, zeigte sich Ch. Pilnacek (unter Berufung auf die Verschwiegenheit des Mediums) offenbar verwundert, dass der Umstand der angeordneten Trennung der Verfahren vom Online-Medium nicht in Zweifel gezogen worden war. [Es liege doch] auf der Hand, dass durch die Vorgehensweise der WKStA (...) die Vorbereitung der Entscheidung auf Ebene der OStA sowie des BMJ/Weisungsrates beeinflusst werden kann. Unter Zitierung einschlägiger Kommentarliteratur wurde nicht nur die Vorgehensweise der WKStA als ohne Bindung an Bestimmungen der StPO oder des StAG von ihm in Kritik gezogen, sondern auch betont, dass das Online-Medium dies trotz aller Ausgewogenheit des Artikels zum Ausdruck hätte bringen können.

In weiterer Folge der E-Mail Korrespondenz stellt er einen Konnex zwischen dem damals laufenden ÖVP-Untersuchungsausschuss her und stellt in den Raum, der Behörde

²⁵⁶ Wird Kurz der Falschaussage angeklagt?, diepresse.com, 03. März 2023, https://www.die-presse.com/6257292/wird-kurz-der-falschaussage-angeklagt?ref=reco_a_packages [abgefragt 18. Juni 2024].

sei es gelegen gewesen, dass „eine möglichst breite Öffentlichkeit davon Kenntnis erlangen sollte, was die Unschuldsvermutung untergräbt und der medialen Vorverurteilung Vorschub leistet (dem kann auch nicht mit dem Argument begegnet werden, dass es der Praxis entspricht, dass sowohl WKStA als auch Oberbehörden Vorhabensberichte und deren laufende Prüfung bestätigen, weil hier eben der Ausgang bzw das Ziel des Vorhabens offen bleibt). Dass dieser Schritt unmittelbar nach Verkündung der Freisprüche im Chorherr-Verfahren gesetzt wurde, spricht ebenfalls Bände.“²⁵⁷

Damit unterstellte er als oberste (beamtete) Führungskraft der Justiz (wenn auch suspendiert) der WKStA ein unsachliches, von sachfremden Motiven geleitetes Vorgehen, um so ihre Arbeit zu untergraben. Dass er damit der Justiz erheblichen Schaden zugeführt hat, liegt auf der Hand. Dies lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, dass die Umstände mit dem BVT-Verfahren und andere „Pannen“ bei Ermittlungsverfahren der WKStA ein Aufzeigen ihrer Schwächen notwendig machte. Ein solches Vorgehen lässt konstruktive (System)-Kritik vermissen.

Ein weiteres Beispiel zu möglicher Beeinflussung und Steuerung über Medienarbeit bieten auch in naher Vergangenheit medial veröffentlichte (Zusatz-)Informationen über laufende Ermittlungsverfahren. So findet sich im Artikel des Kurier²⁵⁸ folgende Textpassage „Wie das Justizministerium der ZIB2 bestätigt hat, wurde Pilnaceks Laptop an die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) übergeben. Ermittelt wird wegen des Verdachts des Amtsmisßbrauchs gegen unbekannte Täter und Täterinnen, laut Ministerium handelt es sich um ‚Verantwortliche aus dem Kreis der ÖVP‘.“

Diese (Zusatz-)Information, wonach gegen unbekannte Täter, aber im ÖVP-Umfeld ermittelt würde, mutet – sofern das Zitat korrekt ist – unsachlich an, zumal ein Verfahren, das gegen unbekannte Täter geführt wird, eben keine konkreten Personen als (offiziell) tatverdächtig führt. Den Erhebungsergebnissen der Untersuchungskommission zufolge wird dieses Ermittlungsverfahren tatsächlich gegen unbekannte Täter, sohin keine konkrete(n) Person(en), geführt. Sollte von Seite des BMJ angesprochen worden sein, dass ein (vermutlich damit gemeinter) allfälliger Verdächtigenkreis einer bestimmten Partei zugehörig ist, würde dies nicht nur unsachliche Debatten befeuern, sondern sich mitunter ermittlungsfährdend bzw -erschwerend auswirken. Nicht zu-

²⁵⁷ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

²⁵⁸ Pilnacek-Laptop bei WKStA: Ermittlungen gegen Täter „aus Kreis der ÖVP“, kurier.at, 05. Februar 2024, <https://kurier.at/politik/inland/justiz-sektionschef-christian-pilnacek-wksta-oevp-amtsmissbrauch-sobotka/402768673> [abgefragt 07. Juli 2024].

letzt würde bei einer derartigen Zusatzinformation regelmäßig der Unterton einer politischen Auseinandersetzung mitschwingen, in der die Justiz nicht zum Spielball werden darf.

Wesentlich ist in Summe, dass die Kommunikations- und Medienarbeit der Justiz von einer ausreichenden (und auch nicht von allfälliger Furcht getragenen) Distanz zur „Vierten Staatsgewalt“, den Medien (im Generellen) sowie einer angemessenen Äquidistanz, insb auch von den maßgeblichen Angehörigen der Justiz, zu einzelnen Medien (im Speziellen) getragen ist.

8.3.9.2. Empfehlung

Das Justizministerium sollte nach Auffassung der Kommission auch in der Kommunikations- und Medienarbeit eine strikte Trennung von justizpolitischen und allgemein ressortspezifischen Angelegenheiten von jenen der „*ordentlichen Gerichtsbarkeit*“ beachten. Für erstere sollte eine kompetente und entsprechend ausgestattete Stelle (inkl designierter Sprecher und Sprecherinnen) zuständig sein, die als zentrale Anlauf- und Kommunikationsstelle des Ressorts agiert. Mediale Äußerungen anderer Ministeriumsangehöriger sind insb auf spezielle thematische Bereiche sowie im Rahmen des Medienerlasses bzw von Einzelgenehmigungen zu beschränken.

Nur so ist gewährleistet, dass die Justiz auf der obersten Ebene mit einer Stimme spricht und als homogene Institution wahrgenommen wird; zugleich wird damit die politische und fachliche Gesamtverantwortung der jeweiligen Ministerin oder des jeweiligen Ministers für die Institution Justiz nach innen und außen unterstrichen.

Im Regelfall sollte sich das Ministerium der rechtlichen Beurteilung und des Vorgehens von Vorgängen im Rahmen der „*ordentlichen Gerichtsbarkeit*“ enthalten, und diese – sofern sinnvoll und notwendig – den zuständigen (bestenfalls: vorgesetzten) dortigen Behörden und Gerichten überlassen. Lediglich wenn die Gesamteinstitution Justiz entsprechend schwerwiegenden medialen oder politischen Angriffen ausgesetzt ist, ist im Sinne der Gesamtverantwortung „*Bundesminister für Justiz*“ das Ressort und seine Leitung zu entsprechenden Klar- und Richtigstellungen angehalten.

8.4. (In)Transparenz und Verantwortungsnebel

8.4.1. Führungsdefizite

Staatsanwaltschaften sind in Österreich monokratisch und streng hierarchisch organisiert; diesbezüglich wird auf die Ausführungen und Darstellungen in Kapitel 7. verwiesen.

Führungsaufgaben sind demgemäß in der staatsanwaltschaftlichen Hierarchie von den jeweiligen Leitungsorganen (LOStA/LStA/GL) wahrzunehmen.

Als Regelwerk kann der „Leitfaden für die staatsanwaltschaftliche Gruppenleitung“ dienen;²⁵⁹ in ihm sind die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen sowie die Anforderungen und Pflichten und die Erwartungen an die Tätigkeit einer Gruppenleiterin / eines Gruppenleiters festgehalten, wobei eine Vielzahl der dargestellten Punkte, insbesondere in Bezug auf Führungsverhalten, auch für Leitende Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Geltung haben.

Weiters finden die Grundsätze der Geschäftsordnung für die Gerichte I. und II. Instanz²⁶⁰ insbesondere zur Aufsicht (vgl etwa §§ 5 und 94 ff Geo.) Anwendung auf staatsanwaltschaftliche Strukturen. Die die gerichtlichen Organe treffenden Aufsichtsrechte kommen auch den Leitungsorganen der Staatsanwaltschaften und den Gruppenleiterinnen und -leitern zu.

Der im Anhang zum oben angeführten Leitfaden befindliche Ausschreibungstext nennt als „Aufgaben“ von Gruppenleitungen ua die Wahrnehmung einer Personalmanagement-Funktion, darunter Führung und Unterstützung der Gruppenmitglieder, Vermittlung von Fachwissen, Konfliktmanagement; als persönliche Anforderungen ein hohes Maß an sozialer Kompetenz, insbesondere eine ausgeprägte Befähigung zur Führung und Motivation von Mitarbeitern, Verantwortungsbewusstsein und absolute Verlässlichkeit.²⁶¹ Es wird die Übernahme von Führungsverantwortung durch die Gruppenleitungen gefordert, demgemäß werden als Eignungskriterien für Gruppenleiter und Gruppenleiterinnen Führungsstärke und die Bereitschaft, auch für „fremde“ Verfahren Verantwortung zu übernehmen, hervorgehoben.²⁶²

Zum Thema Personalmanagement werden – neben anderen Anforderungen an die Gruppenleitung – das Ergreifen von Unterstützungsmaßnahmen zur Sicherung der beruflichen Integrität im Falle eines unverhältnismäßigen/unsachlichen Auftretens der Verteidigung („Konfliktverteidigung“) sowie von Beschwerden, Straf- oder Disziplinaranzeigen mit persönlichen Angriffen auf das Gruppenmitglied ausdrücklich angeführt.²⁶³

²⁵⁹ BMVRDJ-Pr419.02/0023-III 5/2019.

²⁶⁰ BGBl Nr 264/1951 idGF.

²⁶¹ Leitfaden für die staatsanwaltschaftliche Gruppenleitung, Stand Jänner 2023, BMVRDJ-Pr419.02/0023-III 5/2019 (im Folgenden: Leitfaden).

²⁶² Leitfaden.

²⁶³ Leitfaden.

Führung ist in einer Organisation nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht, die mit der Übernahme von Verantwortung einhergeht. Für die Kommission hat sich sowohl in einzelnen Akten (Verfahrensabläufen) als auch aufgrund verschiedener Schilderungen von Auskunftspersonen der Eindruck erhärtet, dass die Führungsverantwortung oft nicht bzw nicht im erforderlichen Ausmaß wahrgenommen wird. Auskunftspersonen sprachen von einem „*Verantwortungsnebel*“, der dazu führt, dass niemand mehr bereit ist, persönlich Verantwortung in einer Causa zu übernehmen.

Als besonders unbefriedigend wird empfunden, dass für die erste Instanz nicht nachverfolg- und nachvollziehbar ist, wo sich der Akt in der Weisungskette jeweils befindet und wer letztlich für die Weisung, die formell im Wege der OStA an die StA erteilt wird, tatsächlich verantwortlich zeichnet.

Führungsdefizite und mangelnde Verantwortungsübernahme zeigen sich im staatsanwaltschaftlichen Bereich auch in der vielfach geübten Praxis, keine Weisungen zu erteilen sondern in Dienstbesprechungen ein Ergebnis zu erzielen, das als „*einvernehmlich*“ dargestellt wird. Es gebe Rückfragen und Ergänzungswünsche aber keine wirklichen Weisungen. Auf diese Problematik wurde an anderer Stelle (Kapitel 8.1.5.) eingegangen.

Dabei besteht für Führungskräfte nachgerade eine Verpflichtung, (auch) klare Anweisungen zu geben und Vorgehensweisen vorzuschreiben. Klare Weisungen sind in der Regel bei Staatsanwältinnen und Staatsanwälten keineswegs verpönt, dies hat sich in vielen Gesprächen gezeigt. Im Gegenteil: Staatsanwältinnen und Staatsanwälte haben unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass *der Unterworfene ein Recht auf eine klare Weisung hat*, dann müsse allerdings auch *der Vorgesetzte die Verantwortung übernehmen*. Die gegenüber der Untersuchungskommission mehrfach getätigte Äußerung, dass noch nie jemand in der Weisungskette aufgestanden sei und „*meine Verantwortung*“ und „*meine Schuld*“ gesagt habe, steht stellvertretend für die allgemein geschilderte Stimmungslage.

Mangelnde Verantwortungsübernahme zeigt sich auch bei Dienstbesprechungen, deren Zweck von manchen darin gesehen wird, eben keine Führungsverantwortung übernehmen zu müssen. Der Umstand, dass oft der „*Unterste*“ (= fallführender Staatsanwalt) dem „*Obersten*“ (= Sektionschef im BMJ) gegenüber sitzt und weder Gruppenleitung noch Leitung der StA noch Referent der OStA oder der Leitende OStA im Konfliktfall in die Besprechung eingreifen, zeugt von einer Unternehmenskultur, in der

Führungsverantwortung kein angemessener Stellenwert eingeräumt wird. Die in Kapitel 8.1.5. ausführlich dargestellte Eurofighter-Dienstbesprechung ist dabei zwar ein prominentes, allerdings nicht singuläres Beispiel.

Ein breites Feld, in dem sich Staatsanwälte Unterstützung erhoffen und erwarten, ist der Umgang mit medialen Angriffen gegen einzelne Sachbearbeiter. Voraussetzung für eine unterstützende Reaktion der Dienststellenleitungen bei medialen Angriffen ist einerseits, dass die Leitungen über die Kommunikation der und mit den Medien informiert ist. Die Einrichtung von Medienstellen innerhalb der Justiz mag dazu einen Beitrag leisten (s auch Kap 8.3.9. zur Medienarbeit). Die von den medialen Anwürfen ausgesetzten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten eingeforderte Unterstützung richtet sich allerdings primär an die Dienststellenleitungen und kann durch Medienexperten wohl nur zum Teil geleistet werden.

Stellvertretend für viele Situationen, in denen es in puncto Replik auf mediale Angriffe gegen einzelne Staatsanwälte an Unterstützung seitens der Behördenleitung gemangelt hat, wird die Schilderung einer Auskunftsperson dargelegt: In einer medienträchtigen Causa gab es viel Kritik in der Öffentlichkeit an der langen Verfahrensdauer. Rückhalt „von oben“ habe es nicht gegeben, obwohl dies zugesichert worden sei. Letztlich habe man zu lange zugewartet und dann mit der Erklärung, dass es sich nicht mehr auszahle, endgültig von einer Richtigstellung Abstand genommen.

Die oben beschriebenen und von Auskunftspersonen beklagten Führungsdefizite und mangelnde Verantwortungsübernahme gebieten es, einen Blick auf die Fehlerkultur in der Justiz zu werfen. Die Bereitschaft, konstruktiv mit Fehlern umzugehen und aus ihnen zu lernen, ist Teil einer jeden Unternehmenskultur.²⁶⁴ Aufgabe der Vorgesetzten ist es, Vertretbares mitzutragen und sich – durchaus begleitet von Manöverkritik nach innen – nach außen hinter, bei Fehlern vor ihre Mitarbeiter zu stellen. Fehler können passieren, aber sie sind immer solche der Staatsanwaltschaft in gemeinsamer Verantwortung. Der größte Fehler ist, nicht aus Fehlern zu lernen.²⁶⁵

Eine Reihe von Berichten aus dem Bereich der Staatsanwaltschaften lässt Zweifel daran aufkommen, dass dieses im Leitfaden für Gruppenleitungen konzipierte „Gebot für die Aufsicht“ ausreichend Beachtung findet.

²⁶⁴ „Nicht der Fehler selbst, sondern die negativen Konsequenzen von Fehlern müssen vermieden werden.“ Zapf/Frese/Brodbeck, Fehler und Fehlermanagement, in Hoyos/Frey (Hrsg), Arbeits- und Organisationspsychologie, (1999).

²⁶⁵ Leitfaden für die staatsanwaltschaftliche Gruppenleitung, Stand Jänner 2023, BMVRDJ-Pr419.02/0023-III 5/2019.

Bezeichnend ist hier das Statement einer erfahrenen justizinternen Person: „In jedem ‚normalen‘ Unternehmen würde man vermuten, dass man das eigene Produkt nicht schlechtreden will und sicherstellt, dass es ‚von unten weg‘ gut läuft; aber in der Justiz interessiert es die Fachaufsicht nicht, solange sie nicht selbst von Kritik betroffen ist und sich niemand bei ihr beschwert.“

8.4.1.1. Empfehlungen

So vorgegeben das System der Verantwortungsverteilung sein mag, ist es doch notwendig, die Verantwortlichkeiten zum einen klar zu definieren und zum anderen auch wahrzunehmen. Rechtsprechende Organe – und dazu zählt auch die Staatsanwaltschaft – haben Entscheidungen zu treffen, für die Entscheidungsträger auch Verantwortung zu übernehmen haben. Eine Straffung der Berichts- und Weisungshierarchie wird vermutlich zu einer Verbesserung der gegenwärtigen Situation beitragen.

Es gilt, Grundlagen für einen konstruktiven Umgang mit Fehlern zu schaffen. Eine positive Fehlerkultur ist Teil eines erfolgreichen Qualitätsmanagements; entsprechende Schulungen der Führungskräfte und ein offener Umgang mit Fehlern, begleitet von unterstützenden statt sanktionierenden Maßnahmen, sollten an den jeweiligen Dienstbehörden implementiert werden. Die Erstellung von Arbeitsbehelfen und Leitfäden, wie dies in der öffentlichen Verwaltung auch schon praktiziert wird, macht das Bemühen um eine lösungsorientierte Fehlerkultur für die Mitarbeitenden sichtbar und nimmt gleichermaßen die Führungskräfte in die Pflicht.²⁶⁶

8.4.2. Intransparente Verfahrensprozesse

8.4.2.1. Veraktung von Gesprächen

Gemäß § 95 StPO sind Vorbringen von Personen und andere bedeutsame Vorgänge derart schriftlich festzuhalten, dass ihr wesentlicher Inhalt nachvollzogen werden kann. Ein solcher Amtsvermerk ist jedenfalls vom aufnehmenden Organ und allenfalls von anderen Personen zu unterfertigen.

Bereits diese Bestimmung verdeutlicht, dass Gespräche, Vereinbarungen, Informationsflüsse etc, die im Rahmen und mit Bedeutung für ein Ermittlungsverfahren erfolgen, jedenfalls in den Akt Eingang zu finden haben.

Tatsächlich „*aktenrelevant*“ sind alle entscheidungserheblichen Informationen, unabhängig davon, auf welchem Weg sie die Behörde erreichen. Dies können Telefonate

²⁶⁶ Vgl etwa das Handbuch „*No blame-Kultur im Magistrat der Stadt Wien*“.

sein, Gespräche außerhalb der Dienststelle (selbst bei privaten Veranstaltungen), E-Mails oder Mitteilungen auf sozialen Medien wie WhatsApp oder andere Messengerdienste.

Eine ordnungsgemäße Aktenführung – und damit auch eine Veraktung von verfahrensrelevanten Vorgängen – bildet die Grundlage erfolgreicher Transparenzansprüche und wird dem Gebot von Authentizität und Integrität, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit gerecht.

Der Kommission wurde ein historischer Akt (Fall Murer), der noch aus der Zeit von Justizminister Ch. Broda stammt, als Beispiel für eine positive und transparente Vorgehensweise geschildert. Der Akt war damals dem Minister vorgelegt und die Ministerweisung handschriftlich vermerkt worden. Sämtliche Kontaktaufnahmen waren als Amtsvermerk veraktet worden, darunter auch ein Anruf des damaligen Bundeskanzlers, des Landwirtschaftsministers etc. Eine fachliche Begründung war vorhanden.

Der Kommission wurden allerdings auch zahlreiche Vorgänge aus dem Untersuchungszeitraum bekannt, die Einfluss auf bestimmte Verfahren hatten, jedoch keinen Niederschlag im Akt fanden. Hier geht es nicht darum, dass Beweismittel wie Protokolle von Vernehmungen etc nicht veraktet werden. Vielmehr hat sich gezeigt, dass informelle Gespräche, Vermerke auf Post-Its und ähnliches letztlich zwar faktisch im Ermittlungsverfahren berücksichtigt werden, allerdings nicht nachvollziehbar und damit auch jeder Kontrolle entzogen sind. Somit entsprechen sie nicht den Verfahrensgrundsätzen der Schriftlichkeit und Vollständigkeit des Aktes und der Transparenz.

In diesem Mangel an Transparenz sieht die Kommission eine ganz erhebliche Gefahrenquelle für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Objektivität staatsanwaltschaftlichen Handelns.

Intransparenz fördert Korruption, für die Öffentlichkeit nicht einsehbare Prozesse sind ein Anreiz für deren Missbrauch.²⁶⁷ Auch Entscheidungen in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren müssen für alle Verfahrensbeteiligten transparent und nachvollziehbar gestaltet werden, um den Verdacht sachfremder Einflüsse auf das Ermittlungsverfahren nicht aufkommen zu lassen. Dem widerspricht es fundamental, wenn persönliche Gespräche oder telefonische Kontakte zwischen Angehörigen staatsanwaltschaftlicher Dienststellen untereinander oder mit Verfahrensbeteiligten

²⁶⁷ Initiative Bessere Verwaltung, Gesamtdokument, (2023), 17, https://bessereverwaltung.at/wp-content/uploads/2023/02/IBV_Gesamtdokument.pdf [abgerufen 04. Juli 2024].

entweder überhaupt nicht oder viel später oder nur rudimentär dokumentiert und veraktet wurden.

Bekanntermaßen hat sich der Ch. Pilnacek als Leiter der Strafrechtssektion im Bundesministerium für Justiz mehrfach mit Betroffenen (Rechtsanwälten oder unmittelbar Verfahrensbeteiligten) zu Gesprächen über Einzelstrafverfahren getroffen. Die zuständige Leitung sowie auch die betroffenen Stellen im BMJ waren darüber so gut wie nie informiert, die Treffen wurden weder mitgeteilt noch veraktet.

Besondere Bekanntheit hat dabei das am 28. Jänner 2020 stattgefundene Treffen des Leiters der Strafrechtssektion im BMJ mit Beschuldigten in der Causa Casinos Austria AG in seinem Büro erlangt, das letztlich zu einer entsprechenden Weisung der FBMJ führte, mit der solche Treffen untersagt wurden.²⁶⁸ „*Persönliche Gespräche und Telefonate mit Beschuldigten oder Verdächtigen über laufende Ermittlungs- und Hauptverfahren und mit diesen in Zusammenhang stehende Fragen und Umstände sind zu unterlassen*“, lautete die klare ministerielle Weisung. Überdies sei zu dokumentieren, wenn ein Beschuldigter oder Verdächtiger den Kontakt sucht.

Eine gesetzliche Grundlage für „*Privatissima*“ von Vertretern der StA/OSTA/BMJ mit Verfahrensbeteiligten existiert nicht. Solche sind – sofern sie nicht aktenkundig gemacht und damit dem ganz Privaten entzogen werden – ohne jede Einschränkung abzulehnen.

Ebenso problematisch ist es zu sehen, wenn Verfahrensbeteiligte (Beschuldigte und/oder deren Verteidiger) persönlich bei der OStA bzw im BMJ vorstellig werden, dort Schriftsätze persönlich übergeben und (nicht veraktete) Gespräche zu einer bestimmten Strafsache führen. Das Einbringen von Schriftsätzen bei der OStA für sich genommen ist nicht rechtswidrig, sofern diese Unterlagen (umgehend) an die zuständige StA weitergeleitet werden. Erfolgt diese Übergabe von Schriftsätzen allerdings persönlich und werden diese mit (jedenfalls nicht aktenkundigen) Anmerkungen dem zuständigen Sachbearbeiter übergeben, ohne dass diese Vorgänge im Akt dokumentiert werden und diese persönlich übergebenen Schriftsätze dann auch Einfluss auf die Verfahrenserledigung erlangen, so ist dies – jedenfalls auch mit Blick auf eine transparente Aktenführung – mehr als fragwürdig.

In der Causa Chalet N sind diese Vorgänge medienwirksam an die Öffentlichkeit gelangt. Dass dies wohl kein Einzelfall war, hat sich für die Kommission aus der Erhe-

²⁶⁸ Siehe unten Kapitel 8.6.2.

bung (vorwiegend) clamoroser Causen sowie konkret aus den Reaktionen von Beteiligten klar ergeben. Zu Letzterem darf auf die Aussage der seinerzeitigen LOStA im ÖVP-Untersuchungsausschuss²⁶⁹ verwiesen werden: Die im Untersuchungsausschuss befragte Auskunftsperson konnte sich zwar nicht konkret an direkte Urkundenvorlagen erinnern, meinte aber, dass, sollte es eine direkte Vorlage von Unterlagen an die OStA gegeben haben, dies sicher in den Akten vermerkt sei: ob ein allfälliges Post-It den Anforderungen einer Dokumentation im Akt entspricht, darf allerdings in Zweifel gezogen werden.

Nähere Betrachtung verdient auch die häufig in einem rechtlichen Graubereich anzusiedelnde Nutzung von Sozialen Netzwerken, Chatanbietern und Messenger-Diensten wie WhatsApp im Rahmen behördlicher Kommunikation. Wie bei Telefonaten und persönlichen Gesprächen ist auch jede zu bestimmten Strafsachen mittels E-Mails, WhatsApp-Nachrichten und insgesamt über soziale Medien erfolgte Kommunikation aktenkundig zu machen. Die an zahlreichen Stellen in diesem Bericht angeführten Chatverläufe zwischen Justizpersonen und die Übermittlung von Aktenteilen (Screenshots) via E-Mail/WhatsApp zeigen, dass die Vorgaben zu einer ordentlichen, also vollständigen Aktenführung nicht erfüllt werden.

Das Resümee einer Auskunftsperson *„Die Einflussnahme passiert, aber sie darf nicht sichtbar sein“* zeigt eindrücklich die Problematik nicht verakteter Gespräche und Kommunikation außerhalb des konkreten Ermittlungsaktes bzw Tagebuchs auf.

In diesem Mangel an Transparenz sieht die Kommission eine ganz erhebliche Gefahrenquelle für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Objektivität staatsanwaltschaftlichen Handelns.

8.4.2.1.1. Empfehlungen

Franz Fiedler, früherer Rechnungshofpräsident, hat in einem Interview mit dem Standard vom 27. Dezember 2012 gemeint *„...aber es kann nicht so sein, dass nur mit Chats, nur mit mündlichen Bemerkungen ein Verfahren in Gang gesetzt wird, das nirgendwo veraktet und damit auch nicht nachvollziehbar ist“*. An anderer Stelle wird er mit dem Appell zitiert, dass buchstäblich jeder Vorgang in der Justiz veraktet werden muss. Diesen Appell gilt es umzusetzen.²⁷⁰

²⁶⁹ Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP.

²⁷⁰ Lehner, „...das Interesse des Staates zu wahren“, RZ 2022, 88.

Zum Zweck einer wünschenswerten Transparenz von – von wem immer initiierten – Interventionen in einem Ermittlungsverfahren sollten alle Kontakte zwischen den im Verfahren tätig werdenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten mit anderen Verfahrensbeteiligten oder mit Außenstehenden, die in einem Verfahren intervenieren (und sei es nur, um Auskunft über den Verfahrensstand zu erfragen), in einem Amtsvermerk mit Angabe von Zeit, Dauer und stichwortartiger Darstellung des Gesprächsinhalts festgehalten werden. Gleiches soll natürlich auch für Kontakte zwischen staatsanwaltschaftlichen Dienststellen sowie zwischen diesen und dem Bundesministerium der Justiz in Ermittlungsverfahren, insbesondere im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht gelten, sofern nicht in zeitlicher Nähe zum (nicht schriftlichen, also telefonischen oder per SMS bzw E-Mail aufgenommenen) Kontakt ein Bericht in diesem Verfahren zu verfassen ist, in dem diese vorangegangenen Gespräche entsprechend aufzulisten sind. Dieser Amtsvermerk unterliegt der Einsicht für alle Personen, denen nach den Verfahrensgesetzen ein Akteneinsichtsrecht zukommt.

8.4.2.2. Protokollierung von Dienstbesprechungen

Gemäß § 29 Abs 2 StAG hat, wenn die Sachbehandlung in einem bestimmten Verfahren mündlich erörtert wird, die Staatsanwaltschaft das Ergebnis einer solchen Erörterung in einer Niederschrift festzuhalten, in der insbesondere anzuführen ist, ob sich eine übereinstimmende Rechtsauffassung ergeben oder die Oberstaatsanwaltschaft eine Weisung erteilt hat. Die Niederschrift ist von sämtlichen Personen zu unterfertigen. Nach Abs 3 hat die Staatsanwaltschaft die Weisung oder die Niederschrift gemäß Abs 2 dem Tagebuch anzuschließen. Eine Ausfertigung der Weisung oder der Niederschrift hat sie im Ermittlungsverfahren dem Ermittlungsakt (§ 34c), im Haupt- und Rechtsmittelverfahren dem auf eine gerichtliche Entscheidung abzielenden Antrag anzuschließen.

Durch diese umfassende Transparenz der Ausübung des Weisungsrechts schon im Verhältnis Oberstaatsanwaltschaft zu Staatsanwaltschaft soll gegenüber der allgemeinen Regelung des Weisungsrechts nach Art 20 Abs 1 B-VG ein deutliches Plus an Rechtssicherheit und Nachvollziehbarkeit staatsanwaltschaftlicher Erledigungen erzielt werden, um auch zu unterstreichen, dass Staatsanwältinnen und Staatsanwälte keine Organe der Verwaltung sind. Auf der anderen Seite wurde auch im Ausschuss 9

des Österreich-Konvents ganz überwiegend die Ansicht vertreten, dass an der hierarchischen Organisationsstruktur der Staatsanwaltschaften festgehalten werden soll. Einer Hierarchie ist ein internes Weisungsrecht jedoch immanent.²⁷¹

Dass die Niederschrift nach § 29 Abs 2 StAG sich im Festhalten des bloßen Resultats zu erschöpfen hätte, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Vielmehr kann die Niederschrift nach dem Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023 ausdrücklich auch als Resümee- bzw bei Bedarf abschnittsweise sogar als Wortprotokoll erfolgen, das nur zum Tagebuch zu nehmen ist, während demgegenüber zum Ermittlungsakt gegebenenfalls nur eine gesonderte Ausfertigung einer ergangenen Weisung zur Sachbehandlung zu nehmen wäre (Abs 3). Explizit untersagt wird die (gemeint wohl: eigenmächtige, nicht mit ausnahmslos allen Teilnehmenden abgestimmte) Verwendung eines Aufnahmegeräts. Eine eingehendere Dokumentation von Dienstbesprechungen über die weitere Vorgangsweise empfiehlt sich aus Gründen interner Transparenz der Entscheidungsprozesse und zur Nachvollziehbarkeit der oft mehrjährigen Entwicklungen in größeren Ermittlungsverfahren.²⁷²

Der Kommission ist aufgefallen, dass die Protokolle der Dienstbesprechungen, die dem Anfang des Untersuchungszeitraums zuzuordnen sind, inhaltlich dichter waren. Der fachliche Diskurs, die Genese einer Entscheidung waren besser nachvollziehbar. Mit der offensichtlichen Verschlechterung des Gesprächsklimas zwischen den Instanzen bei den Dienstbesprechungen wurden auch die Protokolle unergiebig. Ab Ende 2014 war die inhaltliche Protokollierung „*nicht mehr gewünscht*“, und es ist verblüffend, wie zum Teil wenig aussagekräftig sie wurden. Die inhaltliche Protokollierung wurde – auch nach hitzigen Debatten – durch Standardphrasen („*die Sach- und Rechtslage wurde erörtert*“) ersetzt und in einem Einzeiler „*die übereinstimmende Rechtsauffassung*“ als Kern der vorgeschriebenen Lösung festgehalten.

Im Zuge der Erhebungen der Kommission hat sich schließlich der Eindruck verdichtet, dass (fast) alle Leitungsorgane der Oberinstanzen in diesem System der Über- und Unterordnung im Wege informeller Dienstbesprechungen ihre Meinung (zur Sachbehandlung) entsprechend ihrer Dominanz und Führungsstärke (nachdrücklich) überbinden bzw „*gut gemeinte Empfehlungen und Anregungen*“ abgeben, diese aber nicht

²⁷¹ ErläutRV 299 BlgNR 23. GP in *Fellner/Nogratnig*, RStDG, GOG und StAG II^{5.03} § 29 StAG (Stand 1. März 2024, rdb.at).

²⁷² *Fellner/Nogratnig*, RStDG, GOG und StAG II^{5.03} § 29 StAG Rz 37 (Stand 1. März 2024, rdb.at).

dokumentiert werden und damit auch nicht transparent sind. Sachfremde Einflussnahme auf den Fortgang von Ermittlungsverfahren wird dadurch erleichtert und kann da und dort nicht gänzlich ausgeschlossen werden (siehe dazu oben Kapitel 8.3.7).

Diese Praxis der lediglich kursorischen Protokollierung von Dienstbesprechungen bzw. der Erstellung von Protokollen, die lediglich das Ergebnis festhalten („*Das Vorhaben wird zur Kenntnis genommen*“, „*wurde das Einvernehmen hergestellt*“, „*Die Sach- und Rechtslage wurde eingehend erörtert*“), in denen – auf welchem Wege auch immer – letztlich ein gemeinsames Ergebnis erzielt wird (zB, dass vom geplanten Vorhaben Abstand genommen wird) und damit auch keine Weisungen erteilt werden, sind unter dem Blickwinkel der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen höchst problematisch. Der Inhalt der Erörterung eines Themenkomplexes bleibt undurchsichtig und kann zu missverständlichen Auslegungen führen.

So kam es in der Vergangenheit dazu, dass das im Protokoll festgehaltene Ergebnis einer Dienstbesprechung widersprüchlich interpretiert wurde und in einer weiteren Dienstbesprechung die „*Sanierung*“ erfolgte. Eine Niederschrift, die neben den Ergebnissen auch die Argumente und einzelnen Standpunkte der Teilnehmenden beinhaltet, hätte eine solche höchst fragwürdige zweite Dienstbesprechung entbehrlich gemacht (siehe Kapitel oben 8.1.5.).

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der von HBM C. Jabloner eingesetzten Reformgruppe zur Verbesserung der Verfahrensabläufe im Bereich der Vörlage und Prüfung von Vorhabensberichten und Dienstbesprechungen vom 11. Dezember 2019 ist nunmehr im Berichtspflichtenerlass 2021 idF 2023 zu Struktur und Protokollierung von Dienstbesprechungen geregelt, dass die Dokumentation der Dienstbesprechung mittels Niederschrift, die als Mindestinhalt die Teilnehmenden und das Ergebnis der Sitzung vorschreibt, zu erfolgen hat.

„*Zum besseren Verständnis des Ergebnisses oder zu Dokumentationszwecken*“ ist die Niederschrift als Resümeeprotokoll zu verfassen, in dem in gedrängter Form zusätzlich auch der ursprüngliche Meinungsstand der einzelnen Instanzen, eine Beschreibung der erörterten Problemfelder, die bei der Besprechung erörterten Unterlagen und zumindest das Hauptargument, das den Ausschlag für das erzielte Ergebnis gegeben hat, festzuhalten sind. Bei Bedarf bleibt dem Schriftführer eine passagenweise wörtliche Protokollierung unbenommen.

Aus welchem Grund ein solches Resümeeprotokoll (nur) „*auf Verlangen einer teilnehmenden Instanz*“ und nicht als Regelfall vorgesehen ist, ist nicht nachvollziehbar und birgt die Gefahr in sich, dass – wiederum mit Blick auf die Über- und Unterordnung

der Teilnehmenden und deren ungleichem Macht- und Kräfteverhältnis – sich die Protokollierung abermals in der Regel im reinen Festhalten des Ergebnisses bzw der bereits oben zitierten Floskeln erschöpft.

Der Eindruck, dass eine inhaltlich aussagekräftige Niederschrift gar nicht gewünscht ist, hat sich durch mannigfache Rückmeldungen an die Kommission manifestiert; seitens der erstinstanzlichen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wird dies durchaus kritisch betrachtet. *„Einflussnahme passiert, aber sie darf nicht sichtbar sein. Wenn ich eine andere Rechtsmeinung vertrete, mich aber unterwerfe, heißt es trotzdem ‚übereingekommen wird‘.“* Übereinkommen könne aber auch heißen *„Keule von oben, und unten hat sich ergeben“*. Daher wird von ihnen regelmäßig eine aussagekräftige Protokollierung befürwortet.

Der Grund für diese *„Zurückhaltung“* bei der detaillierten Protokollierung dürfte einerseits darin liegen, dass Vorgesetzte eine (nur schwer nachvollziehbare) Scheu vor ausdrücklichen Weisungen (siehe oben Kapitel 8.1.5.4) haben und insgesamt eine Einvernehmenskultur (zumindest nach außen) präsentiert werden soll. Auch die mehrfach geäußerte Vermutung, dass OStA und BMJ bereits vor der Dienstbesprechung eine Einigung erzielt haben und demgemäß in der Dienstbesprechung kein Raum für eine kontroversielle Diskussion bleibe, wird durch das Beschränken auf den Mindestinhalt eines Protokolls verschleiert (wofür auch die Kommission in vielen Fällen klare Anhaltspunkte vorgefunden hat).

Vor dem Hintergrund der die Qualität staatsanwaltschaftlichen Handelns fördernden und sichernden hierarchischen Struktur (Weisungskette) ist diese mangelnde Dokumentation klar abzulehnen. Hier wird auf die oben dargestellten Dienstbesprechungen im Zusammenhang mit der Festnahmeanordnung eines Beschuldigten in der Causa Meinl verwiesen. Wie dort ausgeführt präsentierte die StA Wien bei der Dienstbesprechung am 16. Oktober 2014 ihr Vorhaben, die Verhaftung eines Beschuldigten und die Verhängung der Untersuchungshaft zu beantragen, was laut Protokoll seitens des BMJ *„nicht zur Kenntnis genommen“* wurde. Die Vertreter des BMJ vertraten den Standpunkt, dass die Vorgänge nicht richtig protokolliert worden seien und nicht klar hervorgehe, wer welche Weisung erteilt hatte, was letztlich zu einer zweiten Dienstbesprechung am 17. Dezember 2014 mit einer *„adaptierten“* Fassung der Niederschrift führte.

Dass einer Protokollierung über eine Dienstbesprechung in einer durchaus bedeutenden Strafsache, in der es ua um die Festnahme eines Beschuldigten ging, nicht klar zu entnehmen sein soll, ob und gegebenenfalls welche Weisungen erteilt wurden, ist

schwer verständlich. Würden neben den Ergebnissen der Besprechung auch die Gesprächsinhalte zumindest „in gedrängter Form“ festgehalten, wäre Missinterpretationen und/oder Diskussionen über den tatsächlichen Inhalt einer Dienstbesprechung von vorneherein der Boden entzogen.

8.4.3. Fehlende Fürsorgepflicht des Dienstgebers

Nach einem Artikel des Wirtschaftsmagazin Format vom 07. Dezember 2012 soll ein Staatsanwalt über ein Gespräch mit einem Verteidiger des Beschuldigten Meindl zur Rückzahlung der Kautions einen Amtsvermerk mit folgenden Aussagen gefertigt haben: die `üblichen Betrunkenen´ hätten kundgetan, dass man überlege, sich doch mit der Rückerstattung eines erheblichen Teils der Kautions einverstanden zu erklären, zumal das Verfahren ja in eine andere Richtung gehe; [weilers:] `Es wäre mitunter sehr aufschlussreich, Abende und Nächte im Lokal „Das Schwarze Kameel“ zu verbringen, da man dort einiges über anhängige Verfahren in Erfahrung bringen könne. Der Neujahrsempfang der Anwaltskammer sei auch eine Goldgrube für Justiz-News, weil auch die halbe OStA und das halbe Ministerium regelmäßig anwesend wären und nach dem zweiten Schnitzel die Leute zu plaudern anfangen.²⁷³

Durch zahlreiche Schilderungen auch von Auskunftspersonen, durch Erkenntnisse aus dem Datenfundus übergebener Datenträger sowie aus Akten des BMJ hat sich für die Kommission der Eindruck erhärtet, dass derartige Vorkommnisse im Ressort nicht immer ausreichend ernst genommen wurden und selten Konsequenzen folgten oder effiziente Unterstützung angeboten wurde. Oft lastete der Druck auf der Kollegschaft, manchmal wurden „Aufpasserrollen“ eingeteilt, um öffentlichkeitswirksame Fauxpas zu vermeiden. Von alkoholbedingten Problemen weniger Personen „hat jeder in der Justiz gewusst“.

Für die Kommission ist nicht erklärbar, warum es – gerade in einem derart sensiblen Bereich der Justiz – nicht zu wirksamen Veranlassungen gekommen ist. „Generell gibt es keine Fehlerkultur in der Justiz, und das weiß die Justiz auch. Alles wird geduldet, man tut sich gegenseitig nicht weh, weil man sich ja immer bei den selben Veranstaltungen sieht und trifft.“

Auch in Hinblick darauf, dass offenbar im gesamten Erhebungszeitraum ressortintern, in Rechtsanwaltskreisen und darüber hinaus bekannt war, dass hochrangige und mit

²⁷³ Zitiert nach Parlamentarischer Anfrage des Abg Albert Steinhauser ua betreffend Ermittlungen gegen Spitzenbeamte im Justizministerium, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIV/I/13375/fname_280834.pdf.

sensiblen Materien befasste Justiz-Bedienstete in geeignetem Rahmen Dritten gegenüber „plauderten“, zeigt sich die Kommission äußerst befremdet über die offensichtliche Passivität des Dienstgebers in diesen Belangen. So bedarf es nicht nur der Verdeutlichung von dienst- und disziplinarrechtlichen Konsequenzen einer allfälligen strafbaren Handlung nach etwa § 310 StGB, sondern überdies einer Wahrnehmung der in § 3 Bundes-Bedienstetenschutzgesetz (B-BSG) normierten Fürsorgepflicht des Dienstgebers, erforderliche Maßnahmen zu ergreifen, die nicht nur dem Schutz des Lebens, der Gesundheit, sondern auch dem Schutz ihrer Integrität und Würde dienen. Das B-BSG und die Fürsorgepflicht des Dienstgebers sehen ua auch eine Informationspflicht des Dienstgebers bezüglich aller Gefährdungen für Gesundheit und Arbeitssicherheit vor; also auch bezüglich der Gefahren im Zusammenhang mit dem Konsum von Alkohol, Medikamenten und Drogen.

Die Fürsorgepflicht erstreckt sich dabei auch auf jene Kolleginnen und Kollegen, die sich mitunter in einer Zwickmühle befinden. Unter Umständen kennt man sich schon lange und ist sogar befreundet. Es besteht der Wunsch zu helfen, doch es ist nicht klar, wie. Die Befürchtung steht zudem im Raum, dass ein Einschreiten berufliche Nachteile für die Beteiligten mit sich bringen könnte und man die betroffene Person sozusagen anschwärzt.

Ungelöste Probleme im Umgang mit etwa Alkohol führen oftmals zu Stress und Verhaltensänderungen bis hin zu Motivationsverlusten im Arbeitsbereich und Konflikten im Arbeitsteam. Deshalb sollten für das kollegiale Umfeld auch Handlungshilfen zur Verfügung gestellt werden, um das Thema offen ansprechen zu können. Dadurch werden Kolleginnen und Kollegen ermächtigt, ebenfalls Wege zur Hilfe aufzuzeigen und Veränderungen anzuregen, ehe Problemsituationen eskalieren.^{274, 275}

Gegenwärtig stellt das BMJ im Intranet der Justiz lediglich allgemeine Informationen etwa zum Thema Umgang mit Alkohol zur Verfügung. Die Thematik wird auch in einem E-Learningprogramm der Verwaltungsakademie des Bundes, das allen Mitarbeitenden der Justiz, so auch den Führungskräften zur Verfügung steht, aufgegriffen. Der Umgang mit Alkohol stand vor zehn bis 15 Jahren regelmäßig im Fokus von Führungskräftefortbildungen. Derzeit wird dem Thema Resilienz/Burnout prioritäre Bedeutung beigemessen. Es wird deswegen seitens der Kommission dringend empfohlen, ein strukturiertes betriebliches Präventions- und Hilfeprogramm zu etablieren.

²⁷⁴ Vgl dazu Öffentliches Gesundheitsportal Österreichs, <https://www.gesundheit.gv.at/krankheiten/sucht/alkoholismus/alkohol-substanz-wirkung.html> [abgefragt 2. Juli 2024].

²⁷⁵ Vgl *Wienemann/Wartmann*, Alkoholprävention am Arbeitsplatz: Aktuelle Konzepte zur betrieblichen Suchtprävention und Suchthilfe, Bundesgesundheitsblatt 64 (2021) 688-696.

8.5. Verantwortlichkeiten und Verantwortungsübernahme auf verschiedenen Ebenen

Die Verantwortlichkeiten der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ergeben sich insbesondere aus den gesetzlichen Verpflichtungen, den dienstrechtlichen Vorgaben, den Ethikregeln ihres Berufsstandes und den Compliance-Leitlinien der Justiz.

8.5.1. Die dienstrechtlichen Verpflichtungen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Das RStDG legt die allgemeinen Pflichten und Verhaltensregeln für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte fest (§ 57 RStDG iVm § 1 BDG). So sind sie nach § 57 RStDG zur Loyalität gegenüber der Republik Österreich verpflichtet und haben die geltende Rechtsordnung zu beachten. Sie müssen sich voll und ganz ihrem Dienst widmen, sich weiterbilden und ihre Amtspflichten gewissenhaft, unparteiisch und uneigennützig erfüllen. Wenn sie nicht in Ausübung ihres richterlichen Amtes oder sonst in der Besorgung der übertragenen Amtsgeschäfte weisungsfrei gestellt sind, müssen sie den Anordnungen ihrer Vorgesetzten folgen und die Interessen des Dienstes wahrnehmen. Sie müssen sich sowohl im Dienst als auch außerhalb so verhalten, dass das Vertrauen in die Rechtspflege und das Ansehen ihres Berufsstandes nicht gefährdet wird.

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte müssen sich gegenseitig und ihren Mitarbeitenden gegenüber respektvoll verhalten und zu einer guten Zusammenarbeit beitragen. Sie dürfen keine Verhaltensweisen oder Arbeitsbedingungen schaffen, die die menschliche Würde verletzen oder diskriminierend sind (§ 57a RStDG).

Schließlich sind sie zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet (§ 58 RStDG), die auch außer Dienst, im Ruhestand und nach Auflösung des Dienstverhältnisses bestehen bleibt. Ferner dürfen sie auch nicht ihre Ansicht über die von ihnen zu erledigenden Rechtssachen außerdienstlich äußern.

Dies spiegelt sich auch in den einschlägigen Bestimmungen des Beamtendienstrechtsgesetzes 1979 (BDG 1979).

8.5.2. Das Selbstverständnis der österreichischen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Österreich tragen eine bedeutende Verantwortung bei der Durchsetzung des Strafanspruchs des Staats.

Ihr Selbstverständnis fußt auf klaren gesetzlich verankerten Prinzipien, die ihre Arbeit leiten: Diese umfassen insbesondere die Verpflichtung zum Recht, zur Objektivität und Unvoreingenommenheit sowie zur Sachlichkeit. Jeder Anfangsverdacht einer gerichtlich strafbaren Handlung verpflichtet sie zur Ermittlung des tatsächlichen Sachverhalts und zur Erforschung der objektiven Wahrheit.²⁷⁶ Im Hauptverfahren vor Gericht sind Staatsanwälte berechtigt und bei entsprechender Beweislage auch verpflichtet, die Anklage zurückzuziehen oder ein Rechtsmittel zugunsten des Angeklagten zu erheben.

Das Leitbild²⁷⁷ und der Berufskodex der Vereinigung der österreichischen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte²⁷⁸ als ethische Leitfäden des Berufsstands verleihen den gesetzlichen Verpflichtungen Nachdruck. Sie definieren die Verhaltensnormen des Berufsstands, deren Einhaltung die Gesellschaft von den staatsanwaltlichen Berufsangehörigen erwarten kann. Der Kodex appelliert an die Verantwortung des Berufsstands, die dieser gegenüber der Gesellschaft, den Parteien des Verfahrens, Kolleginnen und Kollegen und anderen mit der Justiz verbundenen Berufsgruppen trägt. Durch Einhaltung der Ethikregeln soll die Glaubwürdigkeit und Professionalität des Berufsstands beibehalten bzw. erhöht werden.

Der Berufskodex des staatsanwaltschaftlichen Berufsstands wird ergänzt durch die Compliance-Leitlinien der Justiz, die für alle Berufsgruppen der Justiz gelten. Mit ihnen werden die gemeinsamen Grundwerte der Justiz wie zB Unabhängigkeit, Rechtsstaatlichkeit, Objektivität und Integrität allen Bediensteten gegenüber klar definiert und kommuniziert. Sie sind ein Bekenntnis aller Bediensteten zu rechtlich und ethisch korrektem Verhalten. Sie bieten als Nachschlagewerk Hilfe und Unterstützung, wie in problematischen Situationen als Vorgesetzte oder Vorgesetzter sowie Mitarbeiterin oder Mitarbeiter zu reagieren ist.

Letztlich kommt auch der (novellierte) Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention im öffentlichen Dienst, der am 18. November 2020 im Ministerrat beschlossen wurde, zum Tragen. Dieses Regelwerk, mit dem Titel *“Die VerANTWORTung liegt bei mir – EINE FRAGE DER ETHIK”*, wurde von Expertinnen und Experten verschiedenster Fachbereiche des öffentlichen Dienstes und der Zivilgesellschaft erstellt und allen mehr als 500.000 öffentlich Bediensteten zur Verfügung gestellt.

²⁷⁶ Vgl § 3 StPO.

²⁷⁷ Leitbild der Vereinigung Österreichischer Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, <https://staatsanwaelte.at/wer-wir-sind/leitbild/> [abgefragt 23.06.2024].

²⁷⁸ Berufskodex der Vereinigung Österreichischer Staatsanwältinnen und Staatsanwälte <https://staatsanwaelte.at/wer-wir-sind/berufskodex/> [abgefragt 23.06.2024].

8.5.3. Compliance und Integritätsmanagement

Ziel auch der „*Organisation Justiz*“ ist es sicherzustellen, dass Mitarbeitende im Justizressort nicht nur gesetzlich konform, sondern auch ethisch verantwortungsbewusst handeln. Dazu wurde nach internationalen Standards ein Compliance Management Systems (CMS) implementiert.

Compliance ist die Gesamtheit aller verhältnismäßigen Maßnahmen, die das regelkonforme Verhalten einer Organisation, ihrer Organisationsmitglieder und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hinblick auf gesetzliche Ge- und Verbote, interne Regeln, gesellschaftliche Wertvorstellungen sowie Moral und Ethik begründen.²⁷⁹

Integrität ist die Voraussetzung für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Funktionsfähigkeit des Staates. Integrität bezieht sich auf die Erwartung der Öffentlichkeit, dass Organe der Justiz ihre Pflichten im besten Interesse der Öffentlichkeit objektiv, ehrlich, transparent, nachvollziehbar und ohne ungerechtfertigte persönliche Vorteilsziehung erfüllen.

Beide Komponenten zielen nicht nur auf die Einhaltung von Regeln ab, sondern dienen auch der Missbrauchs- und Korruptionsprävention. Korruption gefährdet den Rechtsstaat, indem sie dessen tragende Prinzipien, wie den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit oder der Gleichbehandlung, außer Kraft setzt. Daher sind Compliance und Integrität im öffentlichen Dienst, insbesondere in der Justiz, von fundamentaler Bedeutung.

Nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern auch die Bediensteten der Justiz selbst sollen und müssen darauf vertrauen können, dass Entscheidungen auf Fakten und (der objektiven Anwendung von) Gesetzen basieren, nicht auf sachfremden Interessen oder parteipolitischen Überlegungen. Nur so kann das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Organe der österreichischen Justiz aufrechterhalten werden.

8.5.3.1. Internationale und nationale Prüfungen von Korruptionsprävention, Compliance und Integrität

International wie auch national rückt das Thema Korruptionsprävention, Compliance und Integrität des öffentlichen Dienstes verstärkt in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Verschieden internationale, regionale und nationale Institutionen und Gremien, darunter die Vereinten Nationen²⁸⁰, die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) sowie

²⁷⁹ So exemplarisch die Definition von *Rosinus/Landsberg* in *Ruhmannseder/Lehner/Beukelmann*, *Compliance* aktuell, 1001 Rz 4 (Stand 01. Mai 2022, rdb.at); auch eine Intranetschaltung der Justiz weist darauf hin, dass Compliance nichts Neues sei, sondern jede staatliche Organisation bereits über wesentliche Bausteine in compliance-relevanten Bereichen verfügt.

²⁸⁰ Etwa UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC).

die *Venice-Commission* des Europarats, die OECD²⁸¹, die Europäische Union²⁸² sowie auch der (nationale) Rechnungshof prüfen diesen Themenkomplex in regelmäßigen Zyklen. Auch die nationale Antikorruptionsstrategie (NAKS) und der nationale Antikorruptionsplan 2023 – 2025 (NAP) tragen dazu bei. Zuletzt widmete sich auch die Kommission zur strukturellen Stärkung der österreichischen Justiz diesem Thema.

8.5.3.2. *Compliance Management System der Justiz*

Vor diesem Hintergrund hat das Justizressort in Entsprechung seines gesetzlichen Auftrags ein ressortweites Compliance Management System (CMS) implementiert.

Es fußt auf internationalen Standards für CMS, zuletzt der ISO 37301:2021.²⁸³ Dieser Standard bietet Richtlinien zur Einrichtung, Entwicklung, Implementierung, Bewertung, Aufrechterhaltung und Verbesserung eines effektiven und reaktionsschnellen CMS innerhalb von Organisationen.

Durch die Ressortleitung wurden eine klare Compliance-Politik und -ziele festgelegt. Ein systematischer Ansatz wird angewendet, um Compliance-Risiken zu identifizieren, zu bewerten und zu priorisieren. Um diese Risiken zu verhindern und zu reduzieren, werden entsprechende Maßnahmen ergriffen und Verfahren implementiert, die regelmäßig überprüft und aktualisiert werden. Alle Mitarbeitenden des Justizressorts werden über die Auswirkungen eines wirksamen Compliance- und Integritätsmanagement informiert. Es werden Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt, um das Bewusstsein zu schärfen und das Verständnis für Compliance zu fördern. Parallel sind kontinuierliche Überwachungsprozesse und periodische Audits notwendig, um die Wirksamkeit des CMS zu bewerten.

²⁸¹ Etwa OECD *Anti-Bribery Convention*, OECD-Index zur Integrität im öffentlichen Leben.

²⁸² Rechtsstaatlichkeitszyklus (*Rule of Law Report*) der Europäischen Kommission.

²⁸³ ISO 37301: *Guidelines for Effective Compliance Management Systems*, [tuv-rheinland-iso-37301-en.pdf](#) [abgefragt 30. Juni 2024].

8.5.3.3. Verantwortungsübernahme auf verschiedenen Ebenen

Das CMS des Justizressorts ist ein strukturiertes System, das Verantwortungsübernahme auf Ebene der Organisations-, der Führungs- und der Selbstverantwortung impliziert. In Bezug auf die Organisationsverantwortung trägt das Ressort als Ganzes die Verantwortung für die Implementierung und Aufrechterhaltung des CMS. Die gesamte Organisation ist dafür verantwortlich, Transparenz zu fördern und das Vertrauen in die Justiz zu erhalten, zu stärken oder zu verbessern.

Die Ressortleitung ist dafür zuständig, Risiken zu identifizieren und zu minimieren. Unter diesem Gesichtspunkt ist letztlich auch der Auftrag an die ggStl § 8 BMG-Kommission zu sehen. Es ist wichtig, die Risiken aufzuzeigen, denen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Zusammenhang mit ihrer Arbeit durch sachfremde (politische) Einflussnahme ausgesetzt sind, und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen dagegen zu empfehlen. Diese Maßnahmen sollten von der Ressortleitung aufgegriffen werden, um angesprochene Risiken hintanzuhalten oder zu minimieren.

Führungsverantwortung ist ein zentraler Aspekt eines wirksamen CMS. Mitarbeitende orientieren sich, bewusst oder unbewusst, an ihren Führungskräften.²⁸⁴ Diese haben die Aufgabe, die Inhalte und Vorgaben des CMS vorzuleben und damit die Einhaltung der Regeln im Sinne einer Vorbildfunktion zu verkörpern. Das spiegelt das klassische Prinzip nach Konfuzius wider: „*Handle stets so, wie du es von anderen erwarten würdest.*“

Wenn die Führungsebene, deren Aufgabe es ist, das CMS zu überwachen und sicherzustellen, nicht ordnungsgemäß funktioniert, wird dessen Wirksamkeit untergraben. Dies kann Gemeinschaften und Organisationen wie die Justiz erheblich von innen schwächen. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass Führungskräfte ihre Verantwortung ernst nehmen und ein hohes Maß an Integrität und Compliance demonstrieren.

Trotz der von der Kommission vorgefundenen Missstände und Schwachstellen ist die Justiz in Summe ein – im internationalen Vergleich gesehen – angemessen robustes System. Dass erkanntes (und aufgezeigtes) Fehlverhalten von obersten Leitungsorganen allerdings keine oder nur geringfügige dienst-, disziplinar- und strafrechtliche Konsequenzen nach sich zieht, demotiviert die Mitarbeitenden der Justiz und untergräbt deren Verbundenheit (*commitment*) zum Dienstgeber. *“Justice must not only*

²⁸⁴ Vgl. *social identity theory, social comparison theory, social conformity theory, etc.*

be done, but it must also be seen to be done“ gilt nicht nur im Außenverhältnis der Justiz, sondern wird auch innerhalb der Justiz von den Mitarbeitenden aller Ebenen zu Recht (ab)verlangt. Dies gilt umso mehr in einem monokratisch ausgerichteten System.

Um die ethische Integrität im Justizressort weiter zu stärken, sollten folgende Maßnahmen in Betracht gezogen werden:

- Regelmäßige Schulungen und Workshops zu ethischen Grundsätzen und Compliance sollten insb für die Führungskräfte verpflichtend sein. Dies fördert das Bewusstsein für die Bedeutung von Integrität und regelkonformem Verhalten.
- Die Justizbehörden sollten transparent über ihre Compliance-Maßnahmen und Integritätsrichtlinien nach innen und außen kommunizieren. Dies schafft Vertrauen bei den Bürgerinnen und Bürgern und stärkt die Glaubwürdigkeit der Justiz.

8.6. Organisationskultur

8.6.1. Selbstverständnis und/als geschlossenes System

Wie andere Organisationen, denen bestimmte Aufgaben exklusiv zugewiesen sind, handeln Staatsanwaltschaften in einem geschlossenen System mit klaren Rahmenbedingungen in Bezug auf Prozesse und Führung. Sie sind im Interesse der Gesamtsteuerung und zur schnellen Durchsetzung von Organisationszielen in klassisch-hierarchischer Weise organisiert, mit der Folge, dass Macht in Form von Information, Überblick und Einfluss von unten nach oben zunimmt.²⁸⁵ Dies kann dazu führen, dass einzelne Personen, insbesondere an der Spitze der Hierarchie, dazu neigen, sich als Haupt- oder Alleinverantwortliche in einem geschlossenen System zu verorten, denen bei der Bearbeitung und Erfüllung ihrer Aufgaben eine gewisse Autonomie zugestanden werden muss; die Betroffenen nehmen dabei oft für sich in Anspruch, selbst entscheiden zu können, wie die Ziele der Organisation am besten erreicht werden können. Dies kann auch die Möglichkeit der Überschreitung von Grenzen einschließen, die dazu gedacht sind, Gefährdungen der Aufgaben und Ziele der Institution – im Fall der Staatsanwaltschaften die unparteiische und objektive Aufklärung und Verfolgung von Straftaten – von vornherein auszuschließen. Selbst wenn *in concreto* bspw keine Dienstgeheimnisse verraten werden oder kein sachfremder Einfluss auf Verfahren ge-

²⁸⁵ Doppler/Lauterburg, Change Management, (2009) 157 f.

nommen wird, kann dies jedenfalls den bösen Schein befördern, dass Geheimhaltungsregeln verletzt oder Einflussmöglichkeiten aus sachwidrigen Gründen wahrgenommen werden.

Hinzu kommt, dass in klassisch-hierarchischen Strukturen Information, Überblick und Einfluss zum eigenen Machterhalt und zur Durchsetzung auch verdeckter Ziele und geheimer Interessen eingesetzt werden können. Ferner schützen Mächtige ihre Macht unter anderem dadurch, dass sie sich mit anderen Machträgern zur Verteidigung gemeinsamer Privilegien oder zur Erreichung gemeinsamer Ziele verbünden.²⁸⁶

8.6.1.1. Erhebungen der Untersuchungskommission

Nach den Feststellungen der Kommission haben sich die bezeichneten Gefahren im Untersuchungszeitraum in mehreren Fällen realisiert und entsprechende Folgen manifestiert, an denen jeweils ehemalige oder noch aktive hochrangige Verantwortliche der österreichischen Justiz sowie Personen des öffentlichen Lebens, auch aus dem politischen Bereich beteiligt waren. Als typische Erscheinungsformen solcher tatsächlicher oder möglicher Einflussnahmen hat die Kommission die im folgenden behandelten Phänomene identifiziert.

8.6.2. Rollenverschränkung / funktionelle Inkompatibilitäten

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind zwar Organe der Gerichtsbarkeit (Art 90a B-VG), unterliegen bei ihrer Tätigkeit im Unterschied zu Richterinnen und Richtern (Art 87, 88 B-VG) aber der uneingeschränkten Dienst- und Fachaufsicht ihrer Vorgesetzten und sind insbesondere an deren Weisungen gebunden (Art 90a letzter Satz B-VG iVm §§ 29 ff StAG); oberste Hierarchieebene ist das Bundesministerium für Justiz mit dem Bundesminister an der Spitze.²⁸⁷

In der Organisation des Justizsystems hat das Justizministerium als oberstes Verwaltungsorgan nicht nur eine hierarchisch herausgehobene Stellung, sondern ist wegen der Bündelung von Informationsrechten, Aufsichtsbefugnissen und Steuerungskompetenzen auch ein funktionales Machtzentrum an der Schnittstelle von politischer Leitung und unpolitisch handelnder Exekutive im engeren Sinn.

Eine solche Konstellation, mit der Eingliederung der StA in ein hierarchisches System und dem ihr gegenüber bestehenden externen Weisungsrecht, birgt die potentielle Gefahr einer sachfremden Beeinflussung staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit, also etwa die Möglichkeit, aus politischen Gründen Ermittlungen gegen bestimmte Personen zu

²⁸⁶ Doppler/Lauterburg, Change Management (2009) 159 f.

²⁸⁷ Zu Überlegungen für die Abschaffung einer politischen Weisungsspitze siehe unten.

blockieren bzw voranzutreiben.²⁸⁸ Dazu kommt, dass bereits durch die Existenz eines Weisungsrechts durch politische Mandatsträger ein Anschein der Missbrauchsmöglichkeit entsteht und das Vertrauen in die Objektivität der Staatsanwaltschaft beeinträchtigt wird.²⁸⁹ So ist etwa auch die endgültige Entscheidung der Zuerkennung oder Verweigerung des Kronzeugenstatus einer Person in clamorösen bzw politisch sensiblen Fällen über die Instanzen berichtspflichtig und unterliegt somit letztendlich dem politischen Organ „Bundesminister für Justiz“. Faktisch begibt sich damit ein potenzieller Kronzeuge nicht nur in politische Hände, sondern ist nur schwer ausschließbar, dass auch das politische Organ „Bundesminister für Justiz“ nicht auch (partei-)politische Überlegungen in die Sachentscheidung einfließen lässt.

Diese Gefahr ist umso größer, wenn innerhalb des hierarchischen Systems und dort insbesondere an der Spitze der Weisungspyramide politische Einflussnahmen aufgrund strukturell-organisatorischer Gegebenheiten erleichtert werden, und interne „checks and balances“ fehlen. Eine solche organisatorische Weichenstellung war zweifellos die Zusammenlegung der für Strafsachen zuständigen Sektionen für Einzelstrafsachen und für Legistik im BMJ im Jahr 2010.²⁹⁰ Der Leiter der neuen Sektion IV, auch „Supersektion Strafrecht“ genannt, wurde nach einer Ausschreibung im September 2010 bestellt und hatte diese Stelle bis zur erneuten Teilung der Sektion zum 01. September 2020 inne. In der Folge prägte der neue Sektionschef unter anderem durch zahlreiche Medienauftritte sowohl zu rechtspolitischen Fragen als auch in Bezug auf medienträchtige strafrechtliche Ermittlungsverfahren und die Teilnahme an Veranstaltungen zunehmend das Bild der Justiz in der Öffentlichkeit. Bereits vor seiner Bestellung zum Generalsekretär des BMJ im Februar 2018²⁹¹ war der Sektionschef begehrter Ansprechpartner sowohl von hochrangigen Angehörigen anderer Ressorts als auch von politischen Mandatsträgern und parteipolitischen Repräsentanten.

Nach Auffassung der Kommission haben die mit der hervorgehobenen Rolle eines Sektionschefs für strafrechtliche Gesetzgebungsangelegenheiten verbundenen Kontakte zu politischen Mandatsträgern die Möglichkeit für Interventionen in bestimmten Einzelstrafsachen jedenfalls begünstigt. Dabei sind nach Erkenntnissen der Kommission auch in der Amtsführung des Sektionschefs zunehmend Grenzen in der Weise verschoben worden, dass der jeweils aktuelle Stand laufender Ermittlungsverfahren

²⁸⁸ Vgl zur deutschen Staatsanwaltschaft EuGH C – 508/18, *Parquet de Lübeck*.

²⁸⁹ *Reuter*, Verfall von Ethik und Moral und die Weisungsgebundenheit von Staatsanwälten, ZRP 2011, 104 (107); *Rautenberg*, Deutscher Widerstand gegen weisungsunabhängige Staatsanwaltschaft, ZRP 2016, S 38.

²⁹⁰ Vgl dazu näher Zeitleiste in Kapitel 5.

²⁹¹ Diese Funktion endete mit Beendigung der türkis-blauen Bundesregierung im Mai 2019 (vgl oben).

unter Verletzung von Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsregeln an Personen aus dem politischen oder journalistischen Bereich kommuniziert wurde.

Die ohnehin mit seiner Schlüsselposition im Bundesministerium für Justiz verbundene Informationsfülle hat der Sektionschef nach übereinstimmenden Angaben zahlreicher Auskunftspersonen dadurch weiter verstärkt, dass er insbesondere in medienträchtigen Fällen permanent unterrichtet werden wollte oder eine Berichterstattung veranlasste, wenn er durch Medienberichte auf Ermittlungsverfahren aufmerksam wurde, in denen bisher noch nicht berichtet worden war. Der Kommission wurde ferner mitgeteilt, dass sich der Sektionschef immer wieder mit Beschuldigten, deren Verfahrensbevollmächtigten²⁹² oder Personen aus dem politischen Umfeld von Beschuldigten getroffen hat.

Derartige Gespräche sind in aller Regel nicht auf einer formalisierten und dem Verfahrensrecht entsprechenden Grundlage geführt worden und folglich auch nicht veraktet oder sonst dokumentiert worden. Es liegt auf der Hand, dass damit beträchtliche Risiken in Bezug auf die Objektivität des staatsanwaltschaftlichen Handelns sowie für Datenschutz und Informationssicherheit verbunden sind. Der Kommission liegen glaubwürdige Hinweise auf Fälle vor, in denen bei solchen Gesprächen oder in anderer Weise vertrauliche Informationen aus laufenden Ermittlungsverfahren durch den Sektionschef weitergegeben wurden oder jedenfalls ein entsprechender Anschein gesetzt wurde.

8.6.2.1. Erhebungen der Untersuchungskommission

- Seit Herbst 2011 führte die Staatsanwaltschaft Wien ein Ermittlungsverfahren gegen zwei hochrangige Repräsentanten der damaligen Bundesregierung wegen des Verdachts der Untreue. Den Politikern wurde vorgeworfen, als ehemaliger Verkehrsminister bzw als dessen Kabinettschef in den Jahren 2007 und 2008 staatliche Unternehmen dazu veranlasst zu haben, zu Lasten ihrer Haushalte in bestimmten Medien Inserate zu schalten. Die Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren im Herbst 2013 ein.²⁹³ Wie der Kommission bekannt wurde, fand im Frühjahr 2012 durch den damaligen Sektionschef der Sektion IV ein Gespräch mit dem Justizsprecher der Partei statt, der die beiden Beschuldigten angehörten.²⁹⁴ Dabei

²⁹² Auskunftspersonen berichteten von einem Ondit unter Wiener Rechtsanwälten: „*Rechtsmittel in Ermittlungsverfahren macht man nicht mittels Beschwerde an Gericht, sondern als E-Mail an [folgt Name des Sektionschefs]*“.

²⁹³ Chronologie der Inseratenaffäre, Kleine Zeitung, 21. Juni 2016, https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/4099786/Ruecblick_Chronologie-der-Inseratenaffaere [abgefragt 30. Juni 2024].

²⁹⁴ Der betreffende Justizsprecher war im Zivilberuf Rechtsanwalt, hatte laut Erhebungsstand der Kommission jedoch kein Vertretungsmandat der beiden Beschuldigten. In jedem Fall wären jedoch selbst

sollen in einer freundschaftlichen Atmosphäre durch den Sektionschef der Stand der strafrechtlichen Ermittlungen sowie die tatsächlichen und rechtlichen Schlüsselfragen bei der Klärung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit dargelegt worden sein. Ebenfalls ausführlich offengelegt wurden offenbar staatsanwaltschaftliche Interna wie die teils unterschiedlichen Auffassungen von Staatsanwaltschaft und Oberstaatsanwaltschaft samt der daraus resultierenden Weisung sowie Anlass und Inhalt des Auftrags an einen Sachverständigen zur Erstellung eines für die Beurteilung der Strafbarkeit relevanten Gutachtens. Ebenso wurden offenbar entsprechende Nachfragen des Justizsprachers uneingeschränkt beantwortet und mögliche Konsequenzen der Ermittlungen wie Reaktionen von Politikern der damaligen anderen Regierungspartei oder der Fall der Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses besprochen.

- Der Kommission liegen glaubhafte Erhebungsergebnisse vor, dass insb Staatsanwaltschaften aus dem OStA-Sprengel Wien bereits ab Beginn des Erhebungszeitraums Informationen in clamorösen Einzelstrafsachen direkt an damalige Kabinettschefs zu berichten hatten. Auch soll es vorgekommen sein, dass Kabinettschefs Beamte mit Sachkenntnissen zu clamorösen Einzelstrafsachen aufgefordert haben „zur Beruhigung der Lage“ und/oder aus „Gründen der Koalitionsrason“ direkt mit Beschuldigten oder deren Rechtsvertretern Kontakt aufzunehmen.
- Am 04. Februar 2020 wurde bekannt, dass der ehemalige Generalsekretär und Sektionschef IV des Bundesministeriums für Justiz zwei prominente und einer politischen Partei angehörende bzw nahestehende Beschuldigte eines laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens²⁹⁵ – über welches er in seiner Funktion die Fachaufsicht ausübte – am 28. Jänner 2020 zu einem Treffen in seinem Büro im Bundesministerium für Justiz empfangen und darüber erst nachträglich einen Amtsvermerk erstellt hat.²⁹⁶ Auch wenn der Sektionschef – seiner Darstellung entsprechend – dem Gesprächswunsch lediglich aus Höflichkeit und zur Deeskalation nachgekommen war, ist sein Verhalten dennoch geeignet, das Ver-

einem mandatierten Rechtsvertreter auf diesem Wege justizinterne Informationen materiell und formell nicht zugänglich (zu machen).

²⁹⁵ CASAG-Verfahren.

²⁹⁶ Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. sowie Protokoll der Befragung des Ch. Pilnacek im Untersuchungsausschuss betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP 38.

trauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung seiner dienstlichen Aufgaben und die Unparteilichkeit seiner Amtsführung in Frage zu stellen.²⁹⁷ Der Kommission ist von einer Reihe von Auskunftspersonen mitgeteilt worden, das Treffen sei sehr schnell bekannt geworden und sei allgemein als absolut unangemessen und grenzüberschreitend bewertet worden.

- Als weiteres Beispiel für die problematische Doppelfunktion des Sektionschefs und dessen unangemessenes Agieren wurden von Auskunftspersonen Vorgänge im Zusammenhang mit dem sog Tierschützerprozess genannt, in dem Tierschutzaktivisten vor dem Landesgericht Wiener Neustadt angeklagt waren, eine kriminelle Organisation nach § 278a StGB gebildet zu haben, die für mehr als 200 Straftaten verantwortlich gewesen sei. Der Prozess endete am 02. Mai 2011 mit einem Freispruch für die Angeklagten. Obwohl auf Rechtsmittel nicht verzichtet worden war und die Staatsanwaltschaft später teilweise Berufung gegen das freisprechende Urteil einlegte, empfing der auch für Weisungen in Einzelstrafsachen zuständige Sektionschef noch am Tag des Freispruchs den Hauptangeklagten und einige der im Prozess tätigen Verteidiger im Hinblick auf mögliche legislative Änderungen des § 278a StGB und der Regelung über die Kostenerstattung für Angeklagte im Falle des Freispruchs.²⁹⁸ Vertreter der zuständigen Staatsanwaltschaft, die die Einlegung einer aus ihrer Sicht erfolgversprechenden Berufung erwogen, seien darüber in hohem Maße verunsichert gewesen.
- Im Zusammenhang mit einer Reorganisationsmaßnahme und der daraus folgenden Neuausschreibung von Abteilungsleiterstellen im Bundesministerium für Justiz im Jahr 2015 wurde ein bei der Neuausschreibung nicht zum Zuge gekommener vormaliger Abteilungsleiter aus seiner bisherigen Position abberufen und mit einer Referatsleitung betraut. Der gegen den Bescheid erhobenen Beschwerde gab das Bundesverwaltungsgericht am 02. August 2018 statt, indem es feststellte, dass die Degradierung rechtswidrig war und der Bescheid aufzuheben sei. Im Endergebnis gelangte das BVwG zur Ansicht, dass sowohl die Abberufung als auch die Zuteilung des neuen Arbeitsplatzes seitens des damaligen Bundesministers in erheblich unsachlicher und somit in willkürlicher Weise erfolgte.²⁹⁹

²⁹⁷ Vgl § 43 BDG.

²⁹⁸ Tierschützer-Prozess: Freispruch für „Mafia“-Paragraf, Der Standard, 05. Juni 2011, <https://www.der-standard.at/story/1304553703840/tierschuuetzer-prozess-freispruch-fuer-mafia-paraagraf> [abgerufen 4. Juli 2024].

²⁹⁹ BVwG 02. August 2018, W129 2159261-1/28E.

Am 16. August 2018 hielt der damalige Generalsekretär und Leiter der Sektion IV des BMVRDJ – und damit als gegenüber den Staatsanwaltschaften weisungsbefugtes Organ – ein von ihm zuvor zu diesem Zweck angebahntes Treffen mit dem inzwischen aus dem Amt geschiedenen Bundesminister für Justiz ab, um diesen vom Inhalt des noch nicht veröffentlichten Erkenntnisses des BVwG vom 02. August 2018 sowie von der deshalb als realistisch erkannten Möglichkeit einer Strafanzeige wegen Amtsmissbrauchs gegen ihn als ehemaligen Bundesminister vorab zu informieren.

Auf eine wegen dieses Sachverhaltes erstattete Disziplinaranzeige des BMJ leitete die zuständige Bundesdisziplinarbehörde im Sommer 2021 ein Disziplinarverfahren ein

8.6.2.2. Empfehlungen

Die Bundesministerin für Justiz hat im Jahr 2020 die Strukturen der ministeriellen Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Strafrechts neu organisiert. Die bisherige Sektion wurde durch je eine Sektion für den Bereich „*Straflegistik*“ (Sektion IV) sowie für den Bereich „*Einzelstrafsachen*“ (Sektion V) ersetzt. Mit dieser „*inneren Gewaltenteilung*“ sollte die Unabhängigkeit der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsarbeit gesichert und die Anscheinsproblematik etwaiger Unvereinbarkeiten vermieden werden.³⁰⁰ Sie hat ferner nach Bekanntwerden des Treffens des Sektionschefs der Sektion IV mit zwei Beschuldigten eines Ermittlungsverfahrens die Weisung erteilt, dass persönliche Gespräche mit Beschuldigten oder Verdächtigen über laufende Ermittlungsverfahren und/oder Hauptverfahren zu unterlassen sind. Damit solle jeglicher Anschein einer bevorzugten Behandlung, unsachlichen Beeinflussung und möglicher Befangenheit von vornherein vermieden werden.³⁰¹ Darüber hinaus hat die Ministerin der Präsidialsektion des BMJ den Auftrag erteilt, eine allgemeine Dienstanweisung zu erlassen, dass zukünftig private oder dienstliche Bekanntschaftsverhältnisse zu einem Beschuldigten von vornherein transparent im Akt ersichtlich sind.³⁰²

Damit sind auch nach Auffassung der Kommission wichtige Schritte in Richtung einer Stärkung der Unabhängigkeit der Ermittlungsarbeit der StA und zur Vermeidung von

³⁰⁰ BMJ Pressemitteilung 26. Mai 2020, Strafrecht: Neuorganisation im Bundesministerium der Justiz, <https://www.bmj.gv.at/ministerium/aktuelle-meldungen/Strafrecht-Neuorganisation-im-Bundesministerium-f%C3%BCr-Justiz.html#:~:text=Mai%202020%20Strafrecht%3A%20Neuorganisation%20im%20Bundesministerium%20f%C3%BCr%20Justiz&text=Das%20Justizministerium%20erh%C3%A4lt%20eine%20innere%20Bereich%20Strafrecht%20neu%20organisieren> [abgefragt 30. Juni 2024].

³⁰¹ Rüge für Pilnacek nach Treffen mit Casinos-Beschuldigten, orf.at, 04. Februar 2020, <https://orf.at/stories/3153143/> [abgefragt 29. Juni 2024].

³⁰² Stenographisches Protokoll 4. Sitzung vom 05. Juni 2020 des Untersuchungsausschusses mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss), 1040 der Beilagen XXVII. GP, 12.

tatsächlichen sachfremden Einflussnahmen oder des Entstehens des Anscheins solcher Einflussnahmen getan. Die Kommission empfiehlt, diese Maßnahmen jedenfalls beizubehalten und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig an die einschlägigen Weisungen zu Kontakten mit Beschuldigten oder Verdächtigen sowie zur Anzeige von privaten oder dienstlichen Bekanntschaftsverhältnissen zu erinnern.

Darüber hinaus empfiehlt die Kommission in Bezug auf ministerielle Zuständigkeiten in strafrechtlichen Einzelverfahren eine sorgfältige Dokumentation und Veraktung sämtlicher einschlägiger Kommunikation, inklusive jener der politiknahen Mitarbeiter der Ressortspitze mit der für Einzelstrafsachen zuständigen Sektion. Personelle Verschränkungen beider Bereiche, insbesondere der unmittelbare Einsatz von Mitgliedern des Kabinetts in der genannten Sektion, sind möglichst zu vermeiden.³⁰³

8.6.3. Entscheidungen der Peer-Group / Umgang mit der (Anscheins-) Befangenheit

Art 18 Abs 1 B-VG normiert für die Hoheitsverwaltung die Bindung der Vollziehung an das Gesetz (Legalitätsprinzip). Die Bestimmung ist der zentrale Ausdruck des rechtsstaatlichen Grundprinzips. Obwohl Abs 1 nur die „*Verwaltung*“ ausdrücklich an das Gesetz bindet, ergibt sich aus dem B-VG auch die Gesetzesgebundenheit der Organe der Gerichtsbarkeit,³⁰⁴ zu denen nach Art 90a B-VG auch die Staatsanwälte gehören. Die Gerichtsbarkeit ist nur deshalb nicht ausdrücklich erwähnt, weil die Gesetzesgebundenheit der Gerichtsbarkeit zur Zeit der Schaffung des B-VG längst selbstverständlich war.³⁰⁵ Überdies ergibt sich die Gesetzesgebundenheit der Gerichtsbarkeit inhaltlich aus Art 89 B-VG.

Verwaltung und Gerichtsbarkeit sind nicht nur an das Gesetz in dem Sinn gebunden, dass ihr Handeln diesem nicht widersprechen darf („*Vorrang des Gesetzes*“), sondern sie dürfen überhaupt nur auf Grund eines Gesetzes handeln („*Vorbehalt des Gesetzes*“).

Nach der Bestimmung des § 3 Abs 2 StPO, auf die bereits mehrfach verwiesen wurde, haben Staatsanwälte (sowie auch Richter und kriminalpolizeiliche Organe) „*ihr Amt unparteilich und unvoreingenommen auszuüben und jeden Anschein der Befangenheit zu vermeiden*“. Im Fall einer möglichen Befangenheit hat sich „*jedes Organ der Kriminalpolizei und der Staatsanwaltschaft [...] der Ausübung seines Amtes zu enthalten*“.

³⁰³ Vgl allgemein zum Reformbedarf in Bezug auf Generalsekretariate und ministerielle Kabinette den unveröffentlichten Bericht der Unabhängigen Kommission zur strukturellen Stärkung der Justiz (Strukomm) vom Mai 2023, 84ff.

³⁰⁴ VfGH G 70/89 VfSlg 12.185.

³⁰⁵ *Muzak*, B-VG⁶ (2020) Art 18 Rz 2.

und seine Vertretung zu veranlassen“. Nähere Determinierungen finden sich in § 47 Abs 1 StPO.

Das Selbstverständnis des staatsanwaltlichen Handelns in einer in sich geschlossenen Organisation kann Risiken für die Objektivität und Integrität mit sich bringen. Diese Risiken beschränken sich nicht nur auf die Ebene des Ministeriums. Sie können auch innerhalb der gesamten staatsanwaltschaftlichen Organisation oder in spezifischen Gruppen innerhalb dieser Organisation auftreten.

Die Möglichkeiten einer sachfremden Einflussnahme auf den gesetzmäßigen Gang von Ermittlungsverfahren sind naturgemäß besonders ausgeprägt, wenn hochrangige Entscheidungsträger innerhalb der staatsanwaltschaftlichen Hierarchie an einer solchen Einflussnahme beteiligt sind. Neben dem Aspekt der gegenseitigen Unterstützung zur Stützung der eigenen Machtposition spielt das Phänomen einer unbedingten Loyalität zu anderen Angehörigen derselben Gruppe eine zentrale Rolle, denen man durch einen jeweils herausgehobenen Status an Information und Steuerungsaufgaben sowie durch alltägliche Kontakte beruflich und persönlich verbunden ist. In Folge dieses „*Ingroup-Favorism*“ entsteht die Neigung, die eigene Gruppe zu begünstigen und zu bevorzugen.³⁰⁶ Sie wird dann zur Gefahr, wenn sie in ihrer handlungsleitenden Kraft auch extern vorgegebene Grundwerte und Regeln der Organisation Staatsanwaltschaft zu überwinden vermag, wenn Zusammengehörigkeit über die Legalität gestellt wird, also gegen interne Regeln und gegebenenfalls auch Gesetze verstoßen wird.³⁰⁷

Kehrseite der Loyalität nach innen ist im Übrigen die Abgrenzung nach außen.³⁰⁸ Wenn sich solche Gruppen bedroht fühlen, schließen sie die Reihen, denken insular und defensiv und rücken das „*Wir gegen die*“ in den Mittelpunkt, das bis zur Feindschaft gegen die vermeintlich „*Illoyalen*“ und zum Brandmarken als Verräter gehen kann. Das zeigen auch die Chats zwischen dem ehemaligen Sektionschef und einem Leitenden Oberstaatsanwalt einerseits: „... *auf meine Loyalität als Freund kannst du immer bauen, auch wenn es eng werden sollte.*“ Andererseits: „*Ja, wir müssen jetzt scharf eingreifen, die Truppe ist das Letzte*“ über Ermittler der WKStA.³⁰⁹

Eine in diesem Sinne verstandene, weitgehend bedingungslose Loyalität schafft Räume für Verhaltensweisen innerhalb der Gruppe wie die unberechtigte Weitergabe

³⁰⁶ Hank, Die Loyalitätsfalle, (2021) 19.

³⁰⁷ aaO S 57

³⁰⁸ aaO S 28.

³⁰⁹ Stenographisches Protokoll 14. Sitzung vom 03. Mai 2022 des Untersuchungsausschusses betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP, 21.

von Informationen oder die tatsächliche oder versuchte interessengeleitete Einflussnahme aus sachfremden Motiven auf den Gang und das Ergebnis von staatsanwalt-schaftlichen Ermittlungsverfahren. Dies gilt auch jenseits originär politisch motivierter Einflussnahmen für sonstige unsachliche Einflussnahmen wie aus persönlicher Ver-bundenheit oder aus einer Abrede zur gegenseitigen Unterstützung; allerdings kön-nen auf diesem Wege auch tatsächliche politisch motivierte Interventionen befördert werden, obwohl sie einem Teil der Beteiligten nicht bewusst sind. Im geltenden Recht existiert eine Reihe von gesetzlichen Rahmenbedingungen, die auch für Angehörige von Staatsanwaltschaften gelten und dem Schutz vor sachwidriger Einflussnahme die-nen. Dazu zählen neben der Grundpflicht zur unparteilichen und unvoreingenomme-nen Amtsausübung (§ 3 Abs 2 StPO), der allgemeinen Strafvorschrift des Amtsmiss-brauchs (§ 302 StGB), der Verletzung des Amtsgeheimnisses (§ 310 StGB) nebst den Verschwiegenheitsgeboten und datenschutzrechtlichen Verpflichtungen (§ 58 Abs 1 RDStG, § 46 Abs 1 BDG, § 5 Abs 1 Verschluss-sachenVO, § 40 Abs 2 DSG) insbeson-dere die Regelungen über Ausgeschlossenheit und Befangenheit in staatsanwalt-schaftlichen Ermittlungsverfahren (§ 47 StPO).

Nach § 47 Abs 1 Z 3 StPO hat sich jedes Organ der StA der Ausübung seines Amtes zu enthalten und seine Vertretung zu veranlassen, wenn Gründe vorliegen, die geeig-net sind, seine volle Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit in Zweifel zu zie-hen. Über die Befangenheit hat der Leiter der Behörde, der das Organ angehört, im Fall der Befangenheit dieser Behörde der Leiter der übergeordneten Behörde im Dienstaufsichtsweg zu entscheiden und das Erforderliche zu veranlassen (§ 47 Abs 3 StPO).

Ebenso wie der inhaltsgleiche § 43 StPO umfasst die Norm alle Fälle der Hemmung einer unparteiischen Entscheidungsfindung durch unsachliche Motive.³¹⁰

Bestimmungen über die Ausschließung wegen Befangenheit stellen auf den äußeren Anschein ab. Entscheidend ist daher nicht die subjektive Ansicht des Betroffenen, son-derm die Frage, ob die äußeren Umstände geeignet sind, beim verständig würdigenden objektiven Beurteiler naheliegende Zweifel an der unvoreingenommenen und unpar-teilichen Dienstverrichtung zu wecken.³¹¹ Dabei werden in erster Linie persönliche Be-ziehungen zu einer Prozesspartei, deren Vertreter oder einer Beweisperson beacht-

³¹⁰ RIS-Justiz RS0096914; *Lässig* in *Fuchs/Ratz* WK StPO § 43 Rz 9 (Stand 01. September 2012, rdb.at).

³¹¹ RIS-Justiz RS0097086 (T5); *Lässig* in *Fuchs/Ratz*, WK-StPO § 43 Rz 10ff (Stand 01. September 2012, rdb.at); *Birklbauer*, Die Befangenheit von Richtern im Spannungsfeld zwischen Vertrauen in die Justiz und Verfahrensökonomie: Überlegungen zum BUWOG-Prozess, *Journal für Strafrecht* 5, 212-216 (2018).

lich, wobei der Dauer und der Intensität des Naheverhältnisses maßgebliche Bedeutung zukommt.³¹² Ein solches Naheverhältnis und die daraus resultierende tatsächliche oder scheinbare Befangenheit ergibt sich zwar noch nicht aus der bloßen Zugehörigkeit zum gleichen Berufsstand³¹³ oder dem bloßen dienstlichen Begegnungsverhältnis³¹⁴, kann sich jedoch aus zusätzlichen Umständen wie der Motivationslage der Dankbarkeit, rein kollegialen Kontakt merkbar überschreitenden persönlichen Beziehungen, einem Kontroll- und Aufsichtsverhältnis zwischen Beteiligten oder auch aus andauernden beruflichen Kontakten mit einem Angehörigen von Beschuldigten ergeben.³¹⁵

Die Befangenheits- und Ausschließungsregeln dienen dem Ziel, die Neutralität und Distanz der zu Entscheidungen in justizförmigen Verfahren berufenen Personen zu sichern; im Fall der Staatsanwaltschaft soll das Vertrauen in die Integrität der Führung und Entscheidung sowie in die Objektivität und Sachlichkeit staatsanwaltschaftlicher Verfahren geschützt werden. Im Hinblick auf die Bedeutung dieser Schutzgüter liegt es gerade bei staatsanwaltschaftlichen Führungskräften nahe, das Vorliegen von Befangenheitsgründen sorgfältig zu prüfen und im Zweifelsfall die einschlägigen Sachverhalte zur Entscheidung den jeweiligen Dienstvorgesetzten anzutragen. Darüber hinaus wird in derartigen Fällen besonderes Augenmerk auf die Frage einer strukturellen Befangenheit zu legen sein. Von einer solchen strukturellen Befangenheit ist auszugehen, wenn das in einem justizförmigen Verfahren zu einer Entscheidung (im Fall der StA zB über die Durchführung oder Einstellung von Ermittlungen) berufene Organ aufgrund der Organisationsstruktur der Organisationseinheit, der es angehört oder seiner Zuständigkeiten strukturell bevorzugt oder benachteiligt werden kann und dadurch seine Unparteilichkeit beeinträchtigt wird.

8.6.3.1. Erhebungen der Untersuchungskommission

Die Kommission ist bei ihren Erhebungen auf Fälle gestoßen, bei denen signifikante Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass den vorgegebenen Regeln im Zuge von Ermittlungsverfahren gegen hochrangige Justizangehörige nicht entsprochen wurden. Sechs dieser Fälle werden im Folgenden exemplarisch dargestellt:

³¹² OGH 13 Ns 22/00.

³¹³ OGH 13 Ns 21/86.

³¹⁴ OGH 15 Ns 19/01.

³¹⁵ OGH 13 Ns 13/92; 12 Ns 38/12b; 11 Ns 80/07i; 504 Präs 50/23x.

1. Es wurde bereits dargestellt, dass Ch. Pilnacek vertrauliche Gespräche mit Beschuldigten und deren Verteidigern geführt hat, etwa mit zwei CASAG-Aufsichtsratsmitgliedern³¹⁶ oder mit einem Parteigänger zweier Beschuldigter in der Causa „Inseratenaffäre“. ³¹⁷ Eine Grundlage für derartige Gespräche sehen die einschlägigen Gesetze nicht vor.³¹⁸
2. Ebenso wurde – etwa in der Causa Chalet N – festgestellt, dass sich Verteidiger mit Eingaben direkt an die OStA wandten, obwohl das Ermittlungsverfahren nicht von der OStA an sich gezogen worden war.

■ Mehrere glaubwürdige Hinweise nach dem HSchG führten dazu, dass die Kommission sich einem Nebenstrang des Telekom-Falls³¹⁹ widmete. Die Einstellung eines Ermittlungsverfahrens gegen Ch. Pilnacek [REDACTED]

[REDACTED]

Zwei [REDACTED] des Bundesministeriums für Justiz (BMJ), von denen eine eine enge Beziehung zu [REDACTED]

[REDACTED]

Schon im November 2011 [REDACTED]

[REDACTED]

³¹⁶ Casinos-Causa: Pilnacek nach Treffen mit Beschuldigten unter Beschuss, Kurier, 04. Februar 2020, <https://kurier.at/politik/inland/casinos-causa-zadic-ruegt-generalsekretaer-pilnacek/400744794> [abgefragt 30. Juni 2024].

³¹⁷ Bereits oben ausführlich dargestellt.

³¹⁸ Die Untersuchungskommission sieht insb die Heranziehung allgemeiner „Pflichten“ des BDG dafür als verfehlt an.

³¹⁹ Aktenbestand der Justiz.

³²⁰ Aktenbestand der Justiz.

³²¹ Aktenbestand der Justiz.

[REDACTED]

³²³

In diesen Akt gelangten zwei Aktenvermerke aus der Causa [REDACTED]

[REDACTED] legte das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) erneut³²⁶ Bericht [REDACTED]

[REDACTED]

³²⁸

[REDACTED]

³²² Aktenbestand der Justiz.
³²³ Aktenbestand der Justiz.
³²⁴ Aktenbestand der Justiz.
³²⁵ Aktenbestand der Justiz.
³²⁶ Aktenbestand der Justiz.
³²⁷ Aktenbestand der Justiz.
³²⁸ Aktenbestand der Justiz.

[REDACTED]

[REDACTED] im „Schwarzen Kameel“ [REDACTED]
[REDACTED] 331
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] 332

Im April 2012 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

³²⁹ Aktenbestand der Justiz.
³³⁰ Aktenbestand der Justiz.
³³¹ Aktenbestand der Justiz.
³³² Aktenbestand der Justiz.
³³³ Aktenbestand der Justiz.
³³⁴ Aktenbestand der Justiz.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] 335

Am selben Tag berichtete [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Ebenso ergaben die [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

³³⁵ Aktenbestand der Justiz.

³³⁶ Aktenbestand der Justiz.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] 337

Der Vorhabensbericht [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Das Verfahren führte am 18. Dezember 2012 zu einer parlamentarischen Anfrage,³³⁹ die am 18. Februar 2013 von FBM B. Karl beantwortet wurde.³⁴⁰

Der Fall zeigt eindrücklich, wie in einem geschlossenen System trotz polizeilich ermittelter, nicht unbedeutender Verdachtsmomente gegen einen hochrangigen Justizrepräsentanten nicht weiter ermittelt, sondern das Verfahren möglichst „geräuschlos“ eingestellt wird.

Am 17. April 2019 verfasste die WKStA eine Sachverhaltsmitteilung im Zusammenhang mit der Bearbeitung des Eurofighter-Verfahrenskomplexes gemäß § 78 Abs 1 iVm § 47 Abs 3 StPO in Bezug auf mehrere Vorkommnisse in der am 01. April 2019 stattgefundenen Dienstbesprechung samt den darauffolgenden Handlungen. Die Sachverhaltsmitteilung beinhaltet [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

³³⁷ Aktenbestand der Justiz.
³³⁸ Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Justiz vom 18. Februar 2013, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIV/AB/13162/imfname_289625.pdf [abgefragt 30. Juni 2024].
³³⁹ Schriftliche Anfrage betreffend Ermittlungen gegen Spitzenbeamte im Justizministerium 13375/J XXIV. GP https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIV/I/13375/imfname_280824.pdf [abgefragt 30. Juni 2024].
³⁴⁰ Anfragebeantwortung der Bundesministerin für Justiz vom 18. Februar 2013, [imfname_289625.pdf \(parlament.gv.at\)](https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIV/AB/13162/imfname_289625.pdf) [abgefragt 05. Juli 2025].

Aus dieser Sachverhaltsmitteilung [REDACTED]

[REDACTED]

Am Freitag, 26. April 2019 [REDACTED]

[REDACTED]

Ebenso am 26. April [REDACTED]

[REDACTED]

³⁴¹ Die Befassung der Generalprokuratur nach § 28 StPO ist lediglich im Sprengel Wien gelebte und von dem angezeigten LOStA Wien in einem Kommentar vertretene Praxis. Im Übrigen ist ein (gesetzlicher) Grund dafür, die OStA Wien mit der Vorlage nach § 28 StPO an die Generalprokuratur zu beauftragen und nicht selbst unmittelbar vorzulegen, ist nicht ersichtlich; vgl dazu *Leitner in Schmölzer/Mühlbacher* (Hrsg), StPO Kommentar, Band 1 Ermittlungsverfahren² (2021) § 28 StPO. Nach Auffassung der Kommission werden damit Bestrebungen des Gesetzgebers, die unabhängige Aufklärung einer Straftat gewährleisten zu können, konterkariert.

[REDACTED]

Nach den der Kommission vorliegenden Erkenntnissen wurde die Erledigung der Angelegenheit im BMVRDJ nicht als Verschlussache behandelt, obwohl diese bereits von der WKStA als Verschlussache beim Bundesminister eingebracht worden war.³⁴²

Trotz der klaren, auf die umgehende Befassung der Generalprokuratur beschränkten Weisung des BMVRDJ [REDACTED]

Am 02. Mai 2019, [REDACTED]

Am Montag, 06. Mai 2019 [REDACTED]

Am Dienstag, 07. Mai 2019 [REDACTED]

³⁴² [REDACTED] (vgl dazu insb § 8 Abs 2 der Verordnung des Bundesministeriums für Justiz über die Einstufung als und die Behandlung von Verschlussachen (Verschlussachenverordnung) StF: BGBl. II Nr. 3/2015.

³⁴³ [REDACTED]

³⁴⁴ [REDACTED]

³⁴⁵ Offenbar wurde ungeachtet der Tatsache, dass er selbst Angezeigter war, auch der Sektionschef und Generalsekretär [REDACTED] informiert, [REDACTED]

[REDACTED]

Aus einem Chat des Sektionschefs und Generalsekretär an den LOStA Wien [REDACTED]

[REDACTED]

Am Donnerstag, 09. Mai 2019 [REDACTED]

[REDACTED]

Am 14. Mai 2019 [REDACTED]

[REDACTED]

Am 15. Mai 2019 [REDACTED] die StA Linz

[REDACTED]

Am 16. Mai 2019 [REDACTED]

[REDACTED]

³⁴⁶ [REDACTED]

³⁴⁷ Aktenbestand der Justiz.

[REDACTED]

Am 20. Mai 2019

[REDACTED]

Die mit der Führung des auf die Strafanzeige eingeleiteten Ermittlungsverfahrens beauftragte

[REDACTED]

348

[REDACTED]

³⁴⁸ Aktenbestand der Justiz.

[REDACTED]

Nach Auffassung der Kommission bestehen in mehrfacher Hinsicht erhebliche Zweifel an der Tragfähigkeit der bezeichneten Begründungen. Das gilt schon im Hinblick darauf, dass auch Betroffene mit einem berechtigten Interesse am Ausgang des Ermittlungsverfahrens jedenfalls von der hier auch in Rede stehenden Einsichtnahme in staatsanwaltschaftlich interne Abläufe, wie Berichten an die übergeordneten Behörden, dadurch ausgeschlossen sind, dass das staatsanwaltschaftliche Tagebuch von der Akteneinsicht – unabhängig ob im Stadium als Anzeigter oder Beschuldigter – ohnehin ausgenommen ist (§ 35 StAG). Auch die von der Fachaufsicht angeführte, stark formaljuristische ergänzende Begründung lässt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den strafprozessualen Verfahrensrechten von angezeigten Personen vor Beginn des Ermittlungsverfahrens³⁴⁹ sowie dem Vorrang strafprozessualer Gesichtspunkte gegenüber dem Beamtendienstrecht vermissen.³⁵⁰

Am 27. Mai 2019 [REDACTED]

[REDACTED]

³⁴⁹ Der auf die formelle Vorgesetztenstellung abhebenden Begründung stehen die Bestimmungen der auch für die oberste Beamtenebene geltenden österreichischen Strafprozessordnung sowie der Ver schlusssachenverordnung entgegen: Vor Beginn des Ermittlungsverfahrens (§ 1 Abs 2 StPO) kommen dem Angezeigten *de lege lata* keine Verfahrensrechte (zB Akteneinsichtsrecht) als Prozesspartei zu. § 48 Abs 2 StPO erstreckt die Beschuldigtenrechte ausdrücklich nur auf den Verdächtigen, somit eine Person gegen die aufgrund eines Anfangsverdachts ermittelt wird. [...] Die generelle Nichtanwendbarkeit von § 77 Abs 1 StPO (Akteneinsicht im Falle begründeten rechtlichen Interesses) in derartigen Konstellationen vor Beginn eines Ermittlungsverfahrens folgt iZm § 1 Abs 2 StPO schon aus dem Wortlaut der Bestimmung, die Einsicht in die Ergebnisse (nur) eines Ermittlungs- oder Hauptverfahrens betrifft (*Fellner/Nogratnig*, RStDG, GOG und StAG II 5.03 § 35c StAG Rz 6).

³⁵⁰ Dass auch bei der Prüfung eines Anfangsverdachts strafprozessuale Zwecke nicht durch allgemeine dienstrechtliche Befugnisse des Angezeigten ausgehebelt werden dürfen, sollte keinem Zweifel unterliegen. Die Einsicht in den staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakt richtet sich gem § 35 Abs 4 StAG ausschließlich nach Bestimmungen der StPO.

[REDACTED]

Der Weisungsrat [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Zusammengefasst ergibt sich für die Kommission, dass die Angezeigten [REDACTED] seit Einbringung der Sachverhaltsmitteilung am 17. April 2019 bis zur Erledigung [REDACTED] nahezu vollständig und teilweise vorab über die interne staatsanwaltschaftliche Vorgehensweise informiert waren [REDACTED]. Ferner [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

5. Im sogenannten Eurofighter-Verfahren wurde dem (damals) fallbearbeitenden Staatsanwalt der StA Wien nach einer Entscheidung des OLG Wien³⁵¹ mit Weisung vom 12. Dezember 2018 aufgetragen, diverse (sicherheitsrelevante) Unterlagen, die vom BMLV übermittelt worden waren, aus dem Ermittlungsakt zu entnehmen und an das BMLV zurückzustellen. Nachdem ein damaliger Abgeordneter zum Nationalrat Kenntnis von der Existenz dieser Weisung erhalten hatte, brachte er eine Parlamentarische Anfrage an den Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz betreffend „*Weisung des Generalsekretärs*“ ein und setzte einen ORF-Journalisten von der Weisung und der Anfrage in Kenntnis. Der Sektionschef der Sektion IV und Generalsekretär leitete auf Anfrage am 21. Dezember 2018 per E-Mail die interne Weisung (in Volltext) sowie den Beschluss des OLG Wien vom 28. August 2018 und einen Informationsbericht der StA Wien an den ORF-Redakteur weiter.³⁵²

³⁵¹ Beschluss des OLG Wien vom 28. August 2018 zu 20 Bs 54/18i, mit der auf Beschwerde von Beschuldigten des Eurofighter-Verfahrens ua festgestellt wurde, dass die Beschwerdeführer durch die Verweigerung der Akteneinsicht in für das Ermittlungsverfahren für relevant erachtete Aktenteile in ihrem subjektiven Recht auf Akteneinsicht verletzt wurden. Zwar stelle die nationale Sicherheit keinen tauglichen Grund dar, Aktenbestandteile von der Akteneinsicht auszunehmen; möglich sei aber, Aktenbestandteile wegen der Gefährdung der nationalen Sicherheit aus dem Akt zu entnehmen.

³⁵² In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

Im Zuge einer Zeugeneinvernahme eines Abgeordneten im Februar 2019 in einem anderweitigen Ermittlungsverfahren vor der StA Eisenstadt legte dieser das E-Mail des Sektionschefs und Generalsekretärs an den ORF-Journalisten vom 21. Dezember 2018 vor. Die StA Eisenstadt nahm dies zum Anlass für eine strafrechtliche Prüfung eines sich daraus gegen den Sektionschef und Generalsekretär ergebenden Tatverdachts der Verletzung des Amtsheimnisses (§ 310 StGB).³⁵³

Nachdem der Leiter der StA Eisenstadt den Leiter der OStA Wien³⁵⁴ darüber unterrichtet hatte, legte dieser der StA Eisenstadt ein am 28. Februar 2019 gefertigtes Gedächtnisprotokoll vor, wonach ihn am 21. Dezember 2018 kurz vor 12:00 Uhr ein ORF-Redakteur angerufen habe, der ein Interview zur „Weisung des HGS“ gewollt habe. Im Rahmen des Gesprächs habe sich herausgestellt, dass der Redakteur den Inhalt der Weisung bereits sehr detailliert gekannt habe; ein Interview habe er abgelehnt.

Am 04. März 2019 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Mit Schreiben vom 11. März 2019 [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED] § 35c StAG [REDACTED].

Aufgrund einer Anzeige des damaligen Abgeordneten zum Nationalrat prüfte nach einer Delegation durch die Generalprokuratur die StA Linz die Einleitung

³⁵³ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.
³⁵⁴ Bis August 2018 Leiter der StA Eisenstadt.

eines Ermittlungsverfahrens gegen den Sektionschef und Generalsekretär sowie gegen den LOStA Wien ua im Hinblick auf die Behauptung, der ORF-Journalist habe inzwischen angegeben, zum Zeitpunkt seiner Anfrage an im Dezember 2018 keine Kenntnis vom Inhalt der Weisung gehabt und auch zu keinem Zeitpunkt mit dem LOStA Wien über die Weisung gesprochen zu haben. [REDACTED]

[REDACTED]

Nach dem Bekanntwerden von Chat-Nachrichten zwischen dem Sektionschef und Generalsekretär und dem LOStA Wien erstattete ein weiterer Abgeordneter zum Nationalrat gegen beide Personen eine Strafanzeige wegen des Verdachts, der LOStA Wien habe die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen den Sektionschef und Generalsekretär wegen Geheimnisverrats ua durch unsachliche Einflüsse auf die Anfangsverdachtsprüfung und die Verletzung strafprozessualer Vorschriften verhindert und selbst Geheimnisverrat begangen, indem er den Sektionschef und Generalsekretär am 26. Februar 2019 über eine gegen diesen gerichtete Strafanzeige eines Abgeordneten zum Nationalrat informierte und ihm auch ein Aktenteil eines einschlägigen als Verschlussache geführten Aktes der OStA Wien übermittelt habe. Der Sektionschef und Generalsekretär habe den LOStA Wien dazu bestimmt bzw es unterlassen diesen wegen Amtsmissbrauch anzuzeigen.

In den bezeichneten Chats informierte der LOSTa Wien am 26. Februar 2019 den Sektionschef und Generalsekretär, dass eine Anzeige gegen ihn eingebracht sei, („Lieber Christian, zu Deiner ganz persönlichen Vorausinformation: Jetzt hat der Pilz Dich angezeigt wegen Deinem ganz offensichtlich im Rahmen der Medienarbeit versandten E-Mail zur Eurofighterweisung an den ORF vom 21.12. 15:02 Uhr. Frag mich nicht, wie er zu dem Mail kommt. Der hält uns wohl alle für blöd.“) dass er keinen Anfangsverdacht gegen ihn hege (PIL: „Ja, aber das ist doch auf einer ganz anderen Ebene, ich werde des Amtsmissbrauchs geziehen, setze mich mit sachlicher Information zur Wehr und jetzt wird das noch geprüft und nicht sofort nach § 35c StAG vorgegangen???“ LOSTa: „ME ist's ja eh ein 35c StAG, daher von vornherein auch kein 297 stgb, aber auch das müssen wir gscheit zu Papier bringen.“³⁵⁵ und teilte ihm am 28. August 2019 mit, dass aufgrund seines Gedächtnisprotokolls der „§ 35c StAG auch aktentechnisch klar“ sei.

[REDACTED]

[REDACTED]

356

³⁵⁵ Vgl Chat Thread Florian Klenk, X @florianklenk, vom 24. August 2023, <https://x.com/florianklenk/status/1694794400243515790?s=12>, [abgefragt 02. Juli 2024].

³⁵⁶ Das dürfte allerdings die *ratio legis* des § 28 Abs 1 StPO verkennen, der einschränkende Voraussetzungen für die Abnahme lediglich in Bezug auf „zuständige“ Staatsanwaltschaften regelt; es unterliegt

Soweit dem

[REDACTED]

[REDACTED]

6. Die WKStA führte seit 2013 ein Ermittlungsverfahren gegen Spitzenbeamte des Bundesministeriums für Inneres. Ihnen lag zur Last, als Kuratoriumsmitglieder des vom Innenministerium verwalteten Wiener Stadterweiterungsfonds durch die zweckwidrige Verwendung von Mitteln des Fonds den Straftatbestand der Untreue verwirklicht zu haben. Nach dem Einlangen eines Vorhabensberichtes der WKStA samt Anklageentwurf bei der OStA Wien erklärte sich deren Leiterin aufgrund der guten Bekanntschaft zu einem der Beschuldigten [REDACTED] [REDACTED] für befangen und wies die Sachbearbeiterin der OStA an, dass aus diesem Grund an ihren Stellvertreter zu berichten sei. Nach der Durchführung von Dienstbesprechungen und ergänzender Beschuldigtenvernehmungen erhob die WKStA schließlich Anklage wegen des Verdachts der Untreue. Das Landesgericht für Strafsachen Wien als Schöffengericht sprach die Angeklagten schließlich im Juli 2020 frei.

Aufgrund einer anonymen Anzeige (einer „*Gruppe von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten aus dem Bezirk der Oberstaatsanwaltschaft Wien*“) wurde ua gegen die frühere Leiterin der OStA Wien der Vorwurf erhoben, sie habe trotz ihrer Anscheinsbefangenheit und nach Übernahme der Verfahrensbearbeitung durch

keinem Zweifel, dass die OStA im Rahmen der Fachaufsicht eine nachgeordnete Staatsanwaltschaft zur Abtretung des Verfahrens an die zuständige Staatsanwaltschaft auffordern kann.

ihre Stellvertreter behördenintern signalisiert, dass sie keine Anklageerhebung wolle.³⁵⁷ Die auf die anonyme Anzeige hin mit den Ermittlungen beauftragte StA Innsbruck stellte das Verfahren gemäß § 190 Z 1 StPO mit der Begründung ein, dass sich keine Anhaltspunkte für die Richtigkeit der in der Strafanzeige erhobenen Vorwürfe ergeben hätten. Im Rahmen der Presseberichterstattung zu dieser Angelegenheit wird unter Hinweis auf justizinterne Dokumente behauptet, die Behördenleiterin habe sich zwar für befangen erklärt und keine verbindliche Anweisung zur Verfahrenserledigung gegeben, zugleich aber habe sie sich „aus fachlichen Gründen skeptisch zu den Grundlagen der Anklage gezeigt.“ Die Behördenleiterin selbst habe zwar „praktisch“ ausgeschlossen, dass sie ihre persönliche Einschätzung mitgeteilt habe. Sie könne aber „nicht ausschließen“, dass sie behördenintern „auf die rechtliche Komplexität“ der Causa hingewiesen habe. Für den Nachfolger als Leiter der OStA habe das keine Einflussnahme dargestellt. Dass das Verfahren „auch im kollegialen Kreis angesprochen worden sein könnte, sei aus dienstaufsichtsbehördlicher Sicht vollkommen unbedenklich“. Auf Presseanfrage habe die Behördenleiterin erklärt, keine „konkrete Erinnerung an eine angebliche Skepsis, die bereits Jahre zurückliegen soll“, zu haben. Es sei aber „möglich“, dass Rechtsfragen „im Kollegenkreis der OStA Wien abstrakt erörtert wurden, wobei solche rechtlichen Diskussionen stets ergebnisoffen geführt wurden“.³⁵⁸

Nach Auffassung der Kommission zeigt sich gerade auch im zuletzt geschilderten Fall ein bedenkliches Grundverständnis des Umgangs mit Anscheinsbefangenheit durch führende Repräsentanten der StA. Selbst wenn man die geschilderten Angaben der Behördenleiterin der OStA und ihres Nachfolgers als wahr unterstellt, ist eine solche Einstellung mit dem Anspruch an größtmögliche Objektivität und Sachlichkeit bei der Führung und Entscheidung staatsanwaltschaftlicher Verfahren nicht vereinbar. Auch das „Ansprechen“ eines Verfahrens im Kollegenkreis durch eine persönlich befangene Vorgesetzte und die unter ihrer Beteiligung und offenbar im zeitlichen Zusammenhang mit dem inkriminierten Verfahren stattfindende „abstrakte Erörterung von Rechtsfragen“ kann ohne weiteres einen Druck auf zuständige Sachbearbeiter erzeugen, sich der zur Kenntnis genommenen Rechtsauffassung des oder der Vorgesetzten anzuschließen. Dies gilt umso mehr, wenn es sich wie im vorliegenden Fall um ein Verfahren mit deutlichen politischen Implikationen handelt, für dessen Stand sich

³⁵⁷ Parlamentarische Anfrage zur Causa Stadterweiterungsfonds und „System Pilnacek“ vom 07. Mai 2020, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/I/1906/fnameorig_796035.html [abgefragt 30. Juni 2024].

³⁵⁸ Wie eine Anklage der WKStA gegen Spitzenbeamte jahrelang verzögert wurde, Der Standard, 04. Februar 2024, <https://www.derstandard.at/story/3000000205827/wie-eine-anklage-der-wksta-gegen-spitzenbeamte-jahrelang-verzoegert-wurde> [abgefragt 30. Juni 2024].

selbst der Bundeskanzler interessiert und sich beim Justizminister erkundigt, „*wie es ausschaut*“.³⁵⁹

Aber auch im Übrigen zeigen die geschilderten Fälle exemplarisch die entstehenden Unzuverlässigkeiten bei einem unsensiblen Umgang mit Fragen der Anscheinsbefangenheit innerhalb der Justiz, wenn gegen einen der Beteiligten strafrechtliche Ermittlungsverfahren geprüft oder geführt werden müssen bzw. müssten und ein ihm nahestehender weiterer Justizangehöriger kraft seiner dienstlichen Stellung Funktionsträger in diesem Verfahren ist. Dies gilt insbesondere im Falle der Beteiligung hochrangiger Justizangehöriger, die in einem engen ständigen Informations- und Kommunikationsaustausch stehen, häufig gemeinsam mit sensiblen und clamorösen Fällen befasst sind und über Einzelfälle hinaus auch in übergreifenden Fragen der Justizpolitik und -verwaltung engen Kontakt pflegen; das Problem verschärft sich noch, wenn zwischen den Beteiligten ein Über-/Unterordnungsverhältnis besteht. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass gerade in solchen Konstellationen die Gefahr deutlich erhöht ist, dass es zu Regelverletzungen und Grenzüberschreitungen in Bezug auf die Weitergabe von Informationen oder verfahrenlenkende Entscheidungen kommt; das Unrechtsbewusstsein der Beteiligten wird umso geringer ausgeprägt sein, je weniger sie von der sachlichen Berechtigung des von dritter Seite erhobenen strafrechtlichen Vorwurfs überzeugt sind.

In den vorliegenden Fällen zeigen sich entsprechende Phänomene insbesondere in der bekannt gewordenen internen Kommunikation zwischen dem ehemaligen Sektionschef und Generalsekretär und dem LOStA Wien durch die dort dokumentierten Freundschaftsbeteuerungen, der Entwicklung gemeinsamer Strategien, oder der gemeinsamen Entrüstung über als ungerecht betrachtete Anschuldigungen. Die sofortige Bewertung der Anzeige, die Erklärung, auf das Absehen von strafrechtlichen Ermittlungen gem § 35c StAG hinzuwirken und die umgehende Kommunikation dieser Umstände an den Angezeigten weisen deutlich darauf hin, dass gerade im Hinblick auf die Nahebeziehung und Verbundenheit der Chatpartner eine rechtsstaatlich gebotene, objektive Verfahrensweise bei der Prüfung der strafrechtlichen Relevanz des Verhaltens des Sektionschefs und Generalsekretärs nicht stattgefunden hat.³⁶⁰

³⁵⁹ Stenographisches Protokoll 38. Sitzung vom 10. März 2021 des Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkisch-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP, 15 f.

³⁶⁰ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse.

Die Dimension des Problems der Anscheinsbefangenheit sollte auch nicht unter Verweis darauf bagatellisiert werden, dass beim Anlegen strengerer Maßstäbe die Führung von Strafverfahren gegen hochrangige und gut vernetzte Justizbedienstete praktisch nicht durchführbar wäre.³⁶¹ Dabei handelt es sich zum einen um ein zirkuläres Argument, bei dem Ursache und Wirkung vertauscht werden; zum anderen darf nicht verkannt werden, dass die Rechtsvorschriften über die Ausschließung wegen Befangenheit die Unparteilichkeit und Objektivität der Entscheidungen von Justizorganen aus der Sicht eines verständigen Beobachters von außen sichern sollen. Eine strikte Handhabung der einschlägigen Regelungen schützt daher auch das Vertrauen in das Handeln der Justizorgane.

In Bezug auf Befangenheiten auf unterer Ebene ergaben die von der Kommission mit Auskunftspersonen geführten Interviews ein differenziertes Bild: Eine Selbstmeldung einer Befangenheit gilt als „Abputzen“, und es wurde auch moniert, dass sich einige viel zu schnell „für befangen erklären“, dies auch vor dem Hintergrund, dass der Maßstab für eine Befangenheit von Richtern und von Staatsanwälten unterschiedlich zu gewichten sei. Andererseits wird die Ansicht vertreten, dass in der Justiz insgesamt eine zu geringe Sensibilität in Bezug auf den Anschein der Befangenheit bestehe und dass Befangenheiten nicht immer „auf dem Radar“ seien; generell werde mit Befangenheiten in der Justiz „schlampig“ umgegangen. Allerdings steige das Problembewusstsein.

8.6.3.2. Empfehlungen

Ein Großteil der Fälle, in denen der Verdacht geäußert wird, dass aufgrund von politischen oder sonstigen Nahebeziehungen auf staatsanwaltschaftliche Ermittlungen unsachlicher Einfluss genommen wurde oder wird, könnte durch eine konsequente Handhabung der Befangenheitsregeln von vornherein vermieden werden. Dazu wäre eine erneute und fortlaufende Sensibilisierung der Angehörigen der Staatsanwaltschaften auf allen Ebenen sowie der mit Einzelstrafsachen befassten Bearbeiter im Bundesministerium für Justiz wichtig, dass zu den Dienstpflichten von Staatsanwälten oder Ministerialbeamten gehört, mögliche Befangenheitsgründe dem jeweiligen Dienstvorgesetzten mitzuteilen und um Prüfung der Ablösung zu bitten; dies sollte auch bereits in Bezug auf Zweifelsfälle gelten. Dabei sollte hinreichend verdeutlicht werden, dass Befangenheit keinen persönlichen Vorwurf gegen den jeweiligen Justizangehörigen begründet, sondern nur aus der objektiven Sicht eines vernünftigen Dritten – aber eben nicht aus der Sicht des betroffenen Angehörigen der StA selbst – zu

³⁶¹ Siehe oben berichteten Beispielfall 5.

beurteilen ist. Ferner sollte verdeutlicht werden, dass auch eine noch so hohe Stellung eines Angezeigten oder Beschuldigten es unter keinen Umständen rechtfertigt, dass er im Rahmen der Berichts- und Weisungskette Kenntnis von gegen ihn geführten Ermittlungen erhält, weil bei der Prüfung eines Anfangsverdachts strafprozessuale Zwecke nicht durch allgemeine dienstrechtliche Befugnisse des Angezeigten ausgehebelt werden dürfen.

Auf die Beachtung der Befangenheitsregeln sollte regelmäßig sowohl in den Staatsanwaltschaften als auch im BMJ sowie bei geeigneten überbehördlichen Dienstbesprechungen und Fortbildungsveranstaltungen nachhaltig hingewiesen werden.

Denkbar wäre auch, – gegebenenfalls unter Einbindung der Standesvertretung – eine schriftliche Handreichung mit Beispielsfällen zu erarbeiten, die in den Staatsanwaltschaften zur Verfügung steht.

Ein wichtiger Schritt in dieselbe Richtung war der von der Justizministerin erteilte Auftrag für eine allgemeine ministerielle Dienstanweisung des Inhalts, dass künftig private oder dienstliche Naheverhältnisse zu einem Beschuldigten von vornherein von jedem Bearbeiter transparent im Akt ersichtlich zu machen sind. An die Beachtung der Weisung sollte regelmäßig erinnert werden.

Seit 01. Juli 2023 besteht die Möglichkeit, allgemeine Misstände wie etwa eine offensichtlich bestehende, aber nicht angezeigte Befangenheit im Rahmen des seit 25. Februar 2023 in Kraft befindlichen HSchG³⁶² auch ohne Offenbarung der eigenen Identität zu melden. Dies kann insbesondere in solchen Fällen eine Meldung erleichtern, in denen Mitarbeiter Erkenntnisse zu Befangenheiten von Dienstvorgesetzten oder anderen in der dienstlichen Hierarchie höherstehenden Personen haben, diese aber aus Furcht vor Repressionen nicht auf dem Dienstweg melden möchten. Auch auf das Bestehen und die Möglichkeiten des HSchG sollte regelmäßig hingewiesen werden.

Dennoch bleibt das strukturelle Problem, auf welchem Wege außerhalb des Hinweisgebersystems eine gegen Vorgesetzte der Dienst- und Fachaufsicht beabsichtigte Strafanzeige eingebracht werden kann, ohne zu riskieren, dass diese im Rahmen der Berichts- und Weisungskette trotz ihrer persönlichen Betroffenheit dennoch Kenntnis vom Verfahren und den dort unternommenen Schritten erhalten.³⁶³ Derartige Fälle und die Sicherstellung einer objektiven und unparteilichen Bearbeitung werden erfahrungsgemäß auch von der Öffentlichkeit kritisch beobachtet. Zu überlegen ist, ob für

³⁶² BGBl I 2023/6.

³⁶³ Siehe oben berichtete Beispielsfälle 1 und 2.

derartige Fälle eine besondere gesetzliche Regelung geschaffen werden sollte, mit der sowohl für die Einbringung der Anzeige als auch für die Führung des Verfahrens eine spezielle Zuständigkeit außerhalb des derzeitigen Systems geschaffen werden sollte.

Werden bestehende Naheverhältnisse der an der Führung von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren beteiligten Justizangehörigen zu angezeigten Personen nicht offengelegt, besteht ein erhöhtes Risiko sachfremder Einflussnahmen auf die Verfahren. Eine darüber zwischen den Beteiligten geführte Kommunikation wird in der Regel nicht über dienstlich bereitgestellte Kommunikationskanäle erfolgen, so dass die für die Sicherstellung einer die Vertraulichkeit wahrenenden und dennoch dienstlich nachvollziehbaren verfahrensbezogenen Kommunikation empfohlenen Maßnahmen³⁶⁴ auch hier präventiv wirken können.

8.6.4. Nahebeziehungen / Seilschaften und Politische Anbiederung

Wesentlicher Anlass für die Einsetzung der Kommission waren Hinweise, wonach dem Verhalten verschiedener hochrangiger Funktionsträger der Justiz als handlungsleitende Motive für sachfremde Einflussnahmen auf staatsanwaltschaftliche Vorgänge die Nähe zu einer politischen Partei oder zu deren Repräsentanten, jedenfalls aber die unangemessene Ausnutzung persönlicher Verbindungen für eigennützige Ziele (und sei es auch nur das der eigenen Machtabsicherung) zugrunde liegen könnten. Solche Verhaltensweisen können als Korruption (iW.S.) gewertet werden. Auch wenn der Begriff „Korruption“ ein breites Spektrum von Handlungen zwischen ethisch fragwürdigem Verhalten und der Begehung von Straftaten wie Geheimnisverrat oder Bestechlichkeit umfasst, herrscht weitgehende Einigkeit hinsichtlich der prägenden Merkmale: Danach ist kennzeichnend, dass ein Funktionsträger seine Position und Macht zum privaten Nutzen missbraucht, um persönliche Vorteile für sich oder die Familie und Freunde zu erlangen.³⁶⁵ Wahrgenommene Korruption im öffentlichen Sektor lässt Vertrauen in die Integrität öffentlicher Institutionen und deren Gemeinwohlorientierung erodieren. Im Bereich der Justiz tritt in solchen Fällen die besondere Diskrepanz zwischen dem erhobenen Anspruch der Durchsetzung von Recht und Gesetz auf der einen und der Missachtung dieses Anspruchs durch justizielle Hoheitsträger auf der anderen Seite hinzu.

³⁶⁴ Siehe unten Kapitel 8.6.3.

³⁶⁵ *Engels*, Kleine Geschichte der Korruption, Aus Politik und Zeitgeschichte, (Heft 19-20), 2021, 4 (5 f.); Transparency International, Was ist Korruption?, www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption [abgefragt 30. Juni 2024]; *Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner*, Korruption – Begriff, Bekämpfung und Forschungslücken, FÖV Discussion Papers², 16 mwN.

Allerdings sind Motive von Entscheidungen und unmittelbare Tauschbeziehungen zwischen Handlungen der in entsprechende Vorgänge involvierten Personen oft schwer nachweisbar.³⁶⁶ Auch im Hinblick darauf ist eine differenzierte Betrachtung der begünstigenden Naheverhältnisse, der zugrundeliegenden Motive sowie der Erscheinungsformen missbräuchlicher und grenzüberschreitender Praktiken notwendig, um effiziente Strategien und Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption zu entwickeln.

8.6.4.1. Erhebungen der Untersuchungskommission

Nach den Erhebungen der Kommission ist eine klassische Grundkonstellation für die Weitergabe vertraulicher Informationen in Ermittlungsverfahren mit politischer Konnotation die persönliche Nähe zu politischen Repräsentanten oder der Politik nahestehenden Personen. Eine solche Nähe kann sich dabei bspw. aus der eigenen Zugehörigkeit zu einer politischen Partei³⁶⁷ oder – gerade bei Justizangehörigen der oberen Führungsebene – aus dem häufigen dienstlichen Kontakt mit politischen Repräsentanten ergeben.³⁶⁸ Eine weitere Intensivierung hin zu einem zunehmend vertrauten Verhältnis kann sich durch zusätzliche Kontakte in Form von gemeinsam wahrgenommenen Einladungen zu gesellschaftlichen Anlässen ergeben, so dass die Grenzen zwischen dienstlichen und privaten Beziehungen bis hin zu persönlichen Freundschaften³⁶⁹ fließend werden, sich also dienstliche Kontakte in den privaten Bereich hinein ausweiten.

Der Kommission gegenüber wurde von verschiedenen Auskunftspersonen von regelmäßigen und engen Treffen des ehemaligen Sektionschefs der Sektion IV und Generalsekretärs in verschiedenen Wiener Lokalen mit hochrangigen Politikern verschiedener politischer Parteien berichtet; für seine ausgeprägte Nähe zu einer bestimmten politischen Partei sprechen insbesondere auch die im Zuge der Datenauswertung aufgefundenen Chats sowie die Tatsache, dass der Kommission Anhaltspunkte dafür vor-

³⁶⁶ Oberle, Politik, ein schmutziges Geschäft?, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (Heft 19-20), 2021, 10 (11).

³⁶⁷ Auskunftspersonen haben gegenüber der Kommission die Aussage des ehemaligen Sektionschefs und Generalsekretärs des BMJ wiedergegeben, wonach auf ein Regierungsmitglied politischer Druck im Hinblick darauf ausgeübt worden sei, dass Ermittlungsverfahren und damit verbundene Durchsuchungsmaßnahmen im Zusammenhang mit verdeckten Parteispenden nicht gestoppt worden seien.

³⁶⁸ Etwa in der Doppelfunktion eines Sektionschefs für Legistik und für Einzelstrafsachen, siehe oben Kapitel 8.6.2.

³⁶⁹ Das Büro des Präsidenten des Nationalrats habe bereits 2021 erklärt, der ehemalige Sektionschef der Sektion IV und Generalsekretär sei seit langer Zeit ein persönlicher Freund des Präsidenten, vgl. Fall Pilnacek: Ein Putsch gegen Kurz & Co, *Profil*, 02. April 2021, <https://www.profil.at/oesterreich/fall-pilnacek-ein-putsch-gegen-kurz-co/401339403> [abgefragt 30. Juni 2024].

liegen, dass er vor und nach seiner Suspendierung, teilweise auch in laufende Verfahren der Justiz betreffenden Angelegenheiten, beratend tätig geworden sein könnte.³⁷⁰ Auch wurde ihm von politischen Repräsentanten ausdrücklich parteipolitische Unterstützung zugesichert.³⁷¹

Die Kommission ist bei ihren Erhebungen auf eine Reihe von Fällen gestoßen, bei denen zu vermuten ist, dass gerade die bezeichneten Naheverhältnisse Anlass für die Weitergabe dienstbezogener Inhalte waren. Im Rahmen von persönlichen Gesprächen oder auf alternativen Kommunikationskanälen außerhalb der dienstlich bereitgestellten Infrastruktur wurden sowohl zwischen Justizangehörigen als auch zwischen Justizangehörigen und außenstehenden Dritten Informationen ausgetauscht.

Dabei liegt in vielen Fällen der Verdacht nahe, dass diese Form der Kommunikation gewählt wurde, um zu verbergen, dass dienstbezogene Inhalte unerlaubt übermittelt wurden oder Gegenstand der Kommunikation waren. Der in den meisten Fällen an der Kommunikation beteiligte ehemalige Sektionschef und Generalsekretär des BMJ war nach der Trennung der von ihm geleiteten Sektion ab dem 01. September 2020 nicht mehr für Einzelstrafsachen zuständig; im Februar 2021 wurde er vom Dienst suspendiert. Beispielhaft können die folgenden Fälle genannt werden:

- Laut Chatverlauf zwischen einem ehemaligen Generalsekretär und Sektionschef des BMJ und einem ehemaligen Bundesminister für Justiz, der im Zuge der Datensichtung für den sogenannten „Ibiza-Untersuchungsausschuss“ vorgefunden wurde, erkundigte sich der ehemalige Generalsekretär darin am 14. August 2018 beim ehemaligen Justizminister, ob dieser vielleicht Zeit für ein Treffen habe, da er etwas Dringendes mit ihm besprechen müsse, was am Telefon nicht gehe. Die Genannten vereinbarten dann für Donnerstag, den 16. August 2018, ein Treffen. Danach schrieb der Minister an den Generalsekretär am 17. August 2018, um 07:32 Uhr: *„Lieber General! Danke nochmals für die wertvolle Info! Bei näherem Hinsehen: Gegen derart einseitige, geradezu üble Machwerke, die rechtsstaatliche Grundsätze mit Füßen treten, muss man sich mit allen Mitteln wehren. Das darf man denen nicht durchgehen lassen! Wir geben (richtig „heben“) im VfGH laufend*

³⁷⁰ Im Zuge der Auswertung des Datenfundus wurde ua ein Fragenkatalog aufgefunden, der als Grundlage für eine parlamentarische Anfrage einer Regierungspartei zu Ermittlungsmaßnahmen gegen den Bundesminister für Finanzen diente. Vgl dazu Weitere heikle Funde auf Pilnaceks Handy, orf.at, 02. April 2021, <https://orf.at/stories/3207723/> [abgefragt 29. Juni 2024]; siehe auch oben Rn 6

³⁷¹ „Du hast jedenfalls die volle Unterstützung der Regierung und innerhalb der grossem [sic!] Regierungspartei die Unterstützung von Schwarz und türkis.“ Stenographisches Protokoll 14. Sitzung vom 03. Mai 2022 des Untersuchungsausschusses betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP, 17.

Entscheidungen von Verwaltungsbehörden wegen Willkürlichkeit auf (sonst geht's gar nicht), ohne dass jemand auf die Idee einer Anzeige kommt. Vielleicht kommt daher auch ein etwas lockerer Umgang mit dem Begriff der Willkür im schmal-spurigen Justizbereich.“ Nach den Einlassungen der Beteiligten im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses bezog sich der Nachrichtenaustausch auf die Information über den Inhalt einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 02. August 2018, zu deren Kenntnis der Bundesminister zum fraglichen Zeitpunkt nicht befugt war.³⁷²

- Im Jahr 2019 schrieb ein ehemaliger Justizminister an einen Beschuldigten, der Gegenstand eines laufenden Ermittlungsverfahrens war: *„Hatte ein sehr gutes Gespräch mit dem Generalsekretär, der das Email schon gelesen hat. Wir waren uns einig, dass aus rechtsstaatlichen Gründen alles vermieden werden muss, was den Schaden für das Unternehmen weiter vergrößert, und er wird darauf achten.“* (23. Jänner 2019); *„Hatte Kontakt mit [es folgt der Name des Generalsekretärs], habe ihm gegenüber kräftige Schadensersatzklage angekündigt“* und auf die Frage des Beschuldigten *„Gibts ein hd risiko?“* antwortete er: *„Das kannst Du nicht ausschließen. Aber Gott sei Dank haben die im Ministerium grundvernünftige Ansichten, was beruhigend ist ...“* (11. Februar 2019); *„Treffen am Montag den Generalsekretär. Den will ich natürlich schon über die jüngsten und eher kalmierenden Entwicklungen informieren, wenn das ok ist ...“* (12. April 2019).³⁷³
- Am 11. Februar 2021 durchsuchte die WKStA die Wohnung des damaligen Bundesministers für Finanzen wegen des Verdachts der Bestechung in der Causa Casinos. Rund zwei Wochen später, am 24. Februar 2021, sendete der Kabinettschef des damaligen Finanzministers über den Messenger-Dienst Signal die Sicherstellungsanordnung an den damaligen Sektionschef der Sektion V des BMJ, welche Ermittler an diesem Tag im Finanzministerium übergeben hatten. Der Sektionschef reagierte am späten Abend desselben Tages und schrieb – ebenfalls über den Messenger-Dienst Signal – an den Kabinettschef: *„Das ist ein Putsch!! Lauter Mutmaßungen, es muss Beschwerde gegen HD eingelegt werden.“* *„wer vorbereitet*

³⁷² "Geradezu üble Machwerke": Warum das Justizressort Pilnacek anzeigte, Der Standard, 22. April 2022, ["Geradezu üble Machwerke": Warum das Justizressort Pilnacek anzeigte - Lobbying & Korruption - derStandard.at › Inland](https://www.derstandard.at/story/2000124524659/geradezu-ueble-machwerke-warum-das-justizressort-pilnacek-anzeigte-lobbying-amp-korruption), (abgefragt am 30. Juni 2024)

³⁷³ Ex-Minister Brandstetter an Investor Tojner: „Wenn die heute kommen: ganz ruhig bleiben“, Der Standard, 27. Februar.2021, <https://www.derstandard.at/story/2000124524659/ex-minister-brandstetter-an-investor-tojner-wenn-die-heute-kommen> [abgefragt 02. Juli 2024].

*Gernot auf seine Vernehmung?*³⁷⁴ Die Vernehmung des damaligen Finanzministers fand zwei Tage später, am 26. Februar 2021, statt.

- Ein weiteres Vorkommnis mit dem äußeren Anschein eines parteipolitischen Zusammenhangs fand ebenfalls im Februar 2021 statt. Am 16. Februar 2021 stellte eine ÖVP-Abgeordnete dem BMJ im Wege einer parlamentarischen Anfrage 25 Fragen „*betreffend der Vorgehensweise*“ der WKStA gegen den damaligen Finanzminister. Auf dem Mobiltelefon des damaligen Sektionschefs der Sektion V des BMJ fand sich später ein Word-Dokument mit dem Dateinamen „*Parlamentarische Anfrage betreffen HD Blu_mel.docx*“.³⁷⁵ Offenbar handelte es sich um den Entwurf der späteren Anfrage. Autors des Dokuments soll ein Mitarbeiter des ÖVP-Parlamentsclubs gewesen sein.
- Erhebungsergebnisse der Kommission haben ferner nahegelegt, dass der Sektionschef IV ausgewählte Beschuldigte informell „*gebrieft*“ hat, in laufenden staatsanwaltlichen Ermittlungen Aufsichtsbeschwerden zu ergreifen.

Fälle von Verhaltensweisen, die die gesetzlichen Grenzen im Zusammenhang mit staatsanwaltschaftlichem Vorgehen überschreiten, sind der Kommission auch als Resultat einer tatsächlich bestehenden oder gefühlten Loyalitätsverpflichtung gegenüber eng verbundenen Kollegen begegnet. Auskunftspersonen haben gegenüber der Kommission in Bezug auf Teile der staatsanwaltschaftlichen Hierarchie von einer „*pseudo-amikalen Struktur ... mit häufiger Du-Form*“ gesprochen, die Gleichwertigkeit vorgebe, in Wahrheit aber Verantwortung verschleierte. Durch sehr viele private Relationen entstehe eine Art „*Unterfutter*“, das professionelle Beziehungen und Hierarchien erschwere und zu „*undurchsichtigen Verklumpungen*“ führe. Beispielhaft können die folgenden Fälle genannt werden:

- Im Dezember 2020 soll der Leiter einer OStA zwei Seiten eines von ihm zu revidierenden Akts, aus denen hervorging, dass mehrere Oberstaatsanwältinnen und Oberstaatsanwälte einer StA eine Strafanzeige gegen eine Journalistin wegen eines von ihr verfassten Artikels erstattet hatten, an den damaligen Sektionschef des BMJ übermittelt haben. Im Zeitraum vom 01. September 2020 bis zum 25. Februar 2021 soll derselbe Leiter einer OStA mit seinem Mobiltelefon Akten- teile, unter anderem aus Verschlussakten einer StA, sowie am 25. Februar 2021

³⁷⁴ Pilnacek nach Blümel-Ermittlungen an dessen Kabinettschef: „Das ist ein Putsch!“, Der Standard, 01. April 2021, <https://www.derstandard.at/story/2000125526368/pilnacek-nach-bluemel-ermittlungen-an-dessen-kabinettschef-das-ist-ein> [abgefragt 30. Juni 2024].

³⁷⁵ Stenographisches Protokoll 95. Sitzung des Nationalrates vom 09. April 2021, XXVII. GP, 25 ff.

einen in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ergangenen Beschluss des Oberlandesgerichts Wien vom 19. Februar 2021 über den Messenger-Dienst Signal an den damaligen Sektionschef des BMJ übermittelt haben.³⁷⁶

- Eine Struktur dieser Art ist als Folge der Auswertung von Chats nach der Sicherstellung eines Mobiltelefons des Leiters der OStA Wienzutage getreten, wonach eine Vertrauensperson bei der WKStA ihm über einen längeren Zeitraum immer wieder über den Messenger-Dienst WhatsApp Interna schickte, Aktenteile fotografierte und den „Flurfunk“ der WKStA weitergab; über Monate hinweg sollen dabei über 390 Chat-Nachrichten ausgetauscht worden sein. Der außerhalb der staatsanwaltschaftlichen Hierarchie geführte Austausch weist eine privat-freundschaftliche Diktion auf und enthält explizite Loyalitätsbekundungen („*Ich hoffe, dass du weißt, dass du dich zumindest auf meine Loyalität immer verlassen kannst*“).³⁷⁷

Auch wenn in den genannten Fällen strafbare Handlungen der Beteiligten nicht mit der für eine Verurteilung notwendigen Sicherheit nachgewiesen werden konnten oder entsprechende Ermittlungsverfahren aufgrund des Todes eines Beschuldigten eingestellt wurden, ist es nach Auffassung der Kommission jedenfalls in einigen der geschilderten Fälle sehr wahrscheinlich, dass sachfremde Motive wie politische oder persönliche Nahebeziehungen zwischen den beteiligten Kommunikationspartnern eine Rolle gespielt haben. Auffällig ist dabei insbesondere, dass derartige Naheverhältnisse in diesen und anderen Fällen regelmäßig nicht offengelegt wurden und die Art und Weise der in Bezug auf Ermittlungsverfahren geführten Kommunikation zwischen Justizangehörigen und mit außenstehenden Dritten nicht dokumentiert wurde und damit nicht nachvollziehbar gewesen wäre, wenn nicht Teile dieser Kommunikation ungeplant öffentlich geworden wären. Vielmehr deuten sowohl die Art der verwendeten Kommunikationskanäle als auch die Verwendung selbstlöschender Einstellungen darauf hin, dass versuchte oder stattgefundene Einflussnahmen verheimlicht werden sollten.

Nach den Feststellungen der Kommission liegen grenzüberschreitenden Einflussnahmen oder Interventionsversuchen sehr unterschiedliche Motive zugrunde. Unverkennbar eigennützig geprägt sind diejenigen Fälle, in denen etwa im Zusammenhang mit

³⁷⁶ Die Applikation "Signal" auf dem sichergestellten Mobiltelefon des ehemaligen Sektionschefs war so eingestellt, dass Nachrichten in dem Chat zwischen ihm und dem Leiter einer Oberstaatsanwaltschaft nach zwölf Stunden automatisch gelöscht werden. (Profil, 02. April 2021, <https://www.profil.at/oesterreich/fall-pilnacek-ein-putsch-gegen-kurz-co/401339403>).

³⁷⁷ WKStA-Staatsanwältin gab Interna an Oberstaatsanwaltschafts-Leiter weiter, Kurier, 11. Februar 2022, <https://kurier.at/politik/inland/wksta-staatsanwaeltin-soll-interna-an-oberstaatsanwaltschafts-leiter-geleakt-haben/401903134> [abgefragt 30. Juni 2024].

Postenbesetzungen für hochrangige Ämter in der Justiz in eigener Sache oder für Familienangehörige interveniert wurde und das Motiv bereits aus der Äußerung selbst klar hervorgeht.³⁷⁸ Jedenfalls in einem Fall deuten die Erhebungen der Kommission darauf hin, dass eigene politische Ambitionen ein Antrieb für die mit den Dienstpflichten nicht vereinbare Gefälligkeiten wie Beratungen oder die Weitergabe vertraulicher dienstlicher Informationen gewesen sein könnten.³⁷⁹

In anderen Fällen ist die Motivlage diffuser. Nach Einschätzung der Kommission steht häufig eine Mischung aus personen- oder gruppenbezogenem weitreichendem Loyalitätsdenken³⁸⁰ und der Erwartung von im Bedarfsfall verfügbaren Gegenleistungen im Hintergrund. In manchen Fällen hat sich gezeigt, dass die jeweiligen Kommunikationspartner auch durch gemeinsame allgemein- oder rechtspolitische Grundüberzeugungen verbunden sind. So war etwa das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs, mit welchem dieser Ende des Jahres 2020 den Straftatbestand der „*Mitwirkung am Selbstmord*“ als gegen das Recht auf Selbstbestimmung verstoßend erkannt hatte,³⁸¹ Chatthema zwischen einem ehemaligen Bundesminister für Justiz und dem ehemaligen Sektionschef der Sektion IV und Generalsekretär (SC: „*Nein, einen vom VfGH fehlgeleiteten Rechtsstaat kann man nicht mehr dienen ..*“; ehem BM: „*Ich hab die Richter nicht ausgesucht, aber das waren demokratisch legitimierte Organe. [...] Mehr hat die Demokratie leider nicht zu bieten.*“).³⁸² Verbindend haben offenbar auch gemeinsame Feindbilder in Bezug auf bestimmte staatsanwaltschaftliche Institutionen oder dort beschäftigte Personen gewirkt.³⁸³

So geht aus dem Datenfundus hervor, dass die Einsetzung einer Kommission nach § 8 BMG zu den Themen Effizienz der Strafverfolgung und Ansehen der Strafverfolgungsbehörden sowie der Justiz im Allgemeinen angedacht war. In diesem Kontext ist auch die Gründung des Vereins „*SOS Rechtsstaat*“ zu sehen: Dieser bezweckt, „*sich für mehr Gerechtigkeit im Justizsystem und für die Stärkung der Rechte von Beschuldig-*

³⁷⁸ Siehe unten Kapitel 8.6.5. Fallbeispiele 1 und 4.

³⁷⁹ In Zusammenschau der Erhebungsergebnisse ist naheliegend, dass sich der ehemalige Sektionschef der Sektion IV und Generalsekretär Hoffnungen auf die Berufung als Bundesminister für Justiz gemacht hatte und sich darüber beklagt hatte, dass sich diese Hoffnungen nicht erfüllt hätten.

³⁸⁰ Vgl oben zum Phänomen des *Ingroup-Favorism* Kapitel 8.6.3.

³⁸¹ VfGH 11. November 2020, G 139/2019.

³⁸² Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP, 217; vgl auch Nach Pilnacek-Chats: VfGH-Präsident bittet Wolfgang Brandstetter zu Gespräch, Der Standard, 03. Juni 2021, <https://www.derstandard.at/story/2000127129252/opposition-sieht-nach-pilnacek-chats-gruenegefordert> [abgefragt 29. Juni 2024].

³⁸³ Vgl die Äußerungen über die WKStA in Chats des Sektionschefs und ehemaligen Generalsekretärs mit einem ehemaligen Justizminister bzw einem Anwalt, Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP, 676 f.

ten einzusetzen, Vorverurteilungen in den Medien aufzuzeigen und diesen entgegenzuwirken und ganz allgemein die Würdigung der Menschenrechte in Justizverfahren sicherzustellen“.³⁸⁴

Von den Beteiligten selbst werden als Motive für regelwidrige Informationsweitergabe oder Gespräche mit Beschuldigten während laufender Verfahren häufig unverfängliche, jedenfalls nicht eigennützige Motive angegeben. So ist die Rede von einem „Treueband“ oder davon, dass man einen Termin „aus Höflichkeit“ nicht verweigert habe.³⁸⁵

Das Spektrum der aus den beschriebenen Nahebeziehungen resultierenden Praktiken ist nach den Feststellungen der Kommission sehr weit und reicht von der Schaffung „passender“ Strukturen über die bloße Duldung als rechtswidrig erkannter Praktiken bis hin zu aktivem Tätigwerden.

Von verschiedenen Auskunftspersonen wurde auf die Bedeutung bestehender informeller Strukturen und Netzwerke hingewiesen.³⁸⁶ Allerdings sind nach Auffassung der Kommission Geflechte persönlicher Vertrauensbeziehungen keineswegs per se mit korrupten Strukturen gleichzusetzen. Für die Ausübung politischer oder sonst sachfremder Einflüsse sind soziale Netzwerke jedoch dann besonders geeignet, wenn in ihnen besondere Normen gelten, denen höherer Rang beigemessen wird als der Einhaltung allgemeiner Normen, also ein konkurrierendes System von Regeln hinter den formalen Regelungen.³⁸⁷ Derartige Netzwerke bewirken einen pauschalen und unsymmetrischen Vorteilsaustausch. Der jeweilige Amtsträger erhält zwar nicht zwingend einen unmittelbaren und auf Gegenseitigkeit beruhenden Vorteil, was im Übrigen auch das Verbergen der Tat erschwert.³⁸⁸ Dennoch verspricht die Zugehörigkeit zum Netzwerk insgesamt und auf längere Sicht Vorteile.

Derartige Fälle lagen nach Feststellung der Kommission im Erhebungszeitraum unter anderem im Zusammenhang mit staatsanwaltschaftlichen Verfahren nach Strafanzeigen gegen Justizangehörige vor, in denen andere – ihnen eng verbundene – Justizangehörige dienstliche Funktionen wahrnahmen.³⁸⁹ Ähnlich gelagert ist die Weitergabe

³⁸⁴ Datenfundus.

³⁸⁵ Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend mutmaßliche Käuflichkeit der türkis-blauen Bundesregierung (Ibiza-Untersuchungsausschuss) 1040 der Beilagen XXVII. GP, 661.

³⁸⁶ Zitat einer Auskunftsperson: „Es braucht keine unmittelbare Intervention. Das System weiß, wie man in heiklen Verfahren das gewünschte Ergebnis bekommt“.

³⁸⁷ Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner, Korruption – Begriff, Bekämpfung und Forschungslücken, FÖV Discussion Papers², 29 f.

³⁸⁸ Ebd 29 mwN.

³⁸⁹ Siehe oben geschilderten Fälle.

von dienstlich erlangten, vertraulichen Informationen an einen politische Repräsentanten.³⁹⁰ Gemeinsam ist den bezeichneten Fällen jeweils, dass von den beteiligten Amtsträgern verbindliche Normen wie die Vorschriften über Befangenheiten,³⁹¹ zu Amtsgeheimnissen,³⁹² Verschlussachen,³⁹³ datenschutzrechtlichen Normen³⁹⁴ oder Nutzungsrichtlinien für die Informationstechnologie³⁹⁵ im Verhältnis zu den Bindungen und jedenfalls gefühlten Verpflichtungen gegenüber Dritten als nachrangig betrachtet wurden. Es lässt sich vermuten, dass die jeweiligen Regelverstöße dabei offenbar nicht auf eine unmittelbare Gegenleistung im Austauschverhältnis zielten, sondern der Stärkung bereits vorhandener Bindungen bzw langfristig auch der eigenen Machtsicherung dienten.³⁹⁶ Die Netzwerkabhängigkeit des jeweils geschilderten Vorgehens wird im Übrigen auch dadurch deutlich, dass die Kommunikationspartner der

³⁹⁰ Siehe oben geschilderte geschilderten Fälle 1 und 4.

³⁹¹ Wie oben ausführlich dargestellt.

³⁹² Nach § 58 Abs 1 RStDG ist die Richterin oder der Richter sowie die Staatsanwältin oder der Staatsanwalt über alle ihr oder ihm ausschließlich aus ihrer oder seiner amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen, deren Geheimhaltung im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, der umfassenden Landesverteidigung, der auswärtigen Beziehungen, im wirtschaftlichen Interesse einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, zur Vorbereitung einer Entscheidung oder im überwiegenden Interesse der Parteien geboten ist, gegenüber jedermann, dem sie oder er über solche Tatsachen nicht eine dienstliche Mitteilung zu machen hat, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Einer inhaltsgleichen Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit unterliegen Beamtinnen und Beamte, § 46 Abs 1 BDG. Die Verschwiegenheitspflicht gilt dabei auch gegenüber Personen, die nicht dienstlich in die wahrgenommene Aufgabe eingebunden sind, selbst wenn sie selbst einer solchen Verpflichtung unterliegen.

³⁹³ Im Falle von als Verschlussachen eingestuften Ermittlungsakten darf der Zugriff auf diese nur so vielen Personen zukommen, wie zur Bearbeitung unbedingt erforderlich ist und ist jede Zugriffsberechtigung auf einen solchen Akt aktenkundig zu machen (§ 5 Abs 1 Verschlussachenverordnung).

³⁹⁴ Dem spezifischen Schutz personenbezogener Daten, die unter anderem zum Zweck der Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten durch zuständige Behörden verarbeitet werden, dienen die Vorschriften des 3. Hauptstücks des Datenschutzgesetzes. Nach § 40 Abs 2 DSG ist die Übermittlung von personenbezogenen Daten grundsätzlich nur im Rahmen der bereichsspezifischen Zweckbestimmung oder einer anderen ausdrücklichen gesetzlichen Regelung zulässig.

³⁹⁵ Für jeden Anwender von Informations- und Kommunikationstechnologie der österreichischen Justiz gilt die IKT-Benutzungsrichtlinie. Danach steht zur Kommunikation im Zusammenhang mit Justizverfahren primär der elektronische Rechtsverkehr unter Nutzung der dafür vorgesehenen Applikation zur Verfügung. Sollte eine Übermittlung solcher Daten per E-Mail im Einzelfall unumgänglich sein, sind bestimmte Vorgaben sowie der Datenschutz-Erlass zu berücksichtigen (IKT-Benutzungsrichtlinie VIII d.). Insbesondere ist die Übermittlung dienstlicher Daten nur über die dienstliche E-Mail-Adresse zulässig (VIII d. (8) der Richtlinie).

Bei der Verwendung von dienstlichen Mobiltelefonen und privaten Smartphones ist die Nutzung von Apps, welche nicht den Vorgaben der österreichischen Datenschutzbestimmungen (insbesondere DSGVO und DSG) entsprechen und dienstliche Daten verarbeiten (bspw dienstliche Dokumente, Adressdaten usw.), untersagt. Dies gilt insbesondere für Instant-Messaging-Dienste (WhatsApp, Signal usw.), welche keine nach aktuellen technischen Standards verschlüsselte, sichere Kommunikation gewährleisten oder dienstliche Daten ohne Einschränkungsmöglichkeit durch die IKT-Anwender verarbeiten (IX j. der Richtlinie). Auch soweit die Nutzung von Instant-Messaging-Diensten im Einzelfall zulässig ist, sollen über diese keine personenbezogenen Daten von Verfahrensbeteiligten oder anderen Personen übermittelt werden und ist die Versendung von Akten oder Aktenbestandteilen nicht zulässig (VIII h. d. Richtlinie).

³⁹⁶ Letzteres dürfte auch für den oben geschilderten Fall 2 sowie für die von Auskunftspersonen geschilderten häufigen Kontakte des Sektionschefs IV und Generalsekretärs mit bestimmten Journalisten gelten, vgl dazu etwa die Weitergabe nicht öffentlicher Informationen über ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren an eine Journalistin, Kronen-Zeitung vom 03. November 2021, <https://www.krone.at/2546678> [abgefragt 03. Juli 2024].

bezeichneten Regelverletzungen in anderen Fällen das mutmaßliche „Leaken“ staatsanwaltschaftsinterner Informationen durch Justizangehörige für so gravierend hielten, dass sie Observationen gegen die von ihnen verdächtigten Personen erwogen (LOStA: „Wir müssen irgendwie unsere undichte Stelle finden ...“; SC: „so arg; das kann man sich nicht gefallen lassen ... ich stelle mir Observation vor...“).³⁹⁷

Eine besondere Kategorie netzwerkabhängiger Einflussnahmen bilden Fälle der Steuerung von Personalentscheidungen aus sachfremden, meist politischen Motiven, die sogenannte Ämterpatronage. Dabei handelt es sich naturgemäß um eine Intervention, die zunächst der Bestätigung und Stärkung eines Netzwerks dient, primär den unterstützten Bewerber begünstigt, mittel- und langfristig jedoch mittelbare Vorteile in Form einer Gewogenheit der unterstützten Person im Interesse des Netzwerks verspricht.³⁹⁸ Wer seiner Parteinähe den privilegierten Zugang zu einem öffentlichen Amt verdankt, wird unter Umständen dazu neigen, sich auch bei von ihm zu treffenden Entscheidungen von parteipolitischer Opportunität leiten zu lassen.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass von sachfremden Erwägungen getragene Stellenbesetzungen im öffentlichen Dienst dem Grundsatz der Bestenauslese eklatant widersprechen und speziell auf der Führungsebene von Staatsanwaltschaften die Gefahr der sachwidrigen Lenkung von Ermittlungen erhöhen. Dasselbe gilt, wenn Stellenausschreibungen ohne objektiven Grund so zugeschnitten werden, dass damit eine Wunschbesetzung durch eine bestimmte Person erleichtert wird. Die Kommission ist auf Sachverhalte gestoßen, bei denen deutliche Anhaltspunkte für eine gezielte Beeinflussung bei der Stellenbesetzung vorlagen.³⁹⁹ Daneben wurde auch über Fälle berichtet, bei denen durch die damalige Ressortspitze mit dem Ziel interveniert wurde, bestimmte Personen aus ihrer damaligen Funktion zu entfernen oder sie an einer Bewerbung für eine bestimmte Position zu hindern; auch in diesen Fällen liegen Anhaltspunkte für sachfremde Gründe vor.

³⁹⁷ Vgl Bericht des Untersuchungsausschusses betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP, 368.

³⁹⁸ Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner, Korruption – Begriff, Bekämpfung und Forschungslücken, FÖV Discussion Papers², 28 f.

³⁹⁹ Von sachkundigen Auskunftspersonen wurde zudem übereinstimmend berichtet, dass es im Jahr 2016 massive Interventionsversuche von hochrangigen Repräsentanten einer politischen Partei gegeben habe, um eine bestimmte Person für das Amt des Generalprokurators auszuwählen.

8.6.4.2. Empfehlungen

Die Kommission möchte zur Vermeidung von Missverständnissen zunächst betonen, dass politische Überzeugungen selbstverständlich innerhalb des demokratischen Bogens (auch) für alle Justizangehörigen möglich sein müssen. Sie dürfen jedoch niemals die Gesetzesbindung des dienstlichen Handelns überlagern oder dieses Handeln gar prägen. Bereits der bloße Anschein einer solchen politischen Nähe ist zu vermeiden.

- Neben den spezifischen Vorschlägen für legislative Reformen in der Strafprozessordnung sowie im Staatsanwaltsgesetz sowie für Verbesserungen in den Bereichen des Personalwesens,⁴⁰⁰ der innerstaatsanwaltschaftlichen Organisation und der Compliance empfiehlt die Kommission ergänzend den Themenbereich der Korruption und ihrer vielfältigen Erscheinungsformen im öffentlichen Sektor unter besonderer Berücksichtigung der Justiz zu einem bedeutsamen Gegenstand von Fortbildungen in allen Laufbahnen zu machen, dabei die Bedeutung der Einhaltung der gesetzlichen und untergesetzlichen Regeln für die Funktionsfähigkeit der Justiz und des Vertrauens der Öffentlichkeit in ihre Objektivität und Unparteilichkeit zu betonen und demgegenüber die Problematik gruppenbezogener Abhängigkeiten wie falsch verstandener Loyalität zu verdeutlichen, die günstige Bedingungen für politisch motivierte oder sonst sachfremde Einflussnahmen begünstigen.
- Im Mangel an Transparenz sieht die Kommission eine ganz erhebliche Gefahrenquelle für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Objektivität staatsanwaltschaftlichen Handelns. Intransparenz fördert Korruption. Für die Öffentlichkeit nicht einsehbare Prozesse sind ein Anreiz für deren Missbrauch. Auch Entscheidungen in staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren müssen für alle Verfahrensbeteiligten transparent und nachvollziehbar gestaltet werden, um den Verdacht sachfremder Einflüsse auf das Ermittlungsverfahren nicht aufkommen zu lassen. Dem widerspricht die geschilderte Übermittlung von dienstbezogenen Nachrichten oder Dateien über Messenger-Dienste fundamental. So werden auf diese Weise die infrastrukturellen Hürden und Sicherungen umgangen, die von der Dienstbehörde zur Wahrung des grundsätzlich nichtöffentlichen Charakters dienstlicher Inhalte – insbesondere etwa des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens - vorgesehen sind. Wenn Justizangehörige außerhalb der

⁴⁰⁰ Vgl dazu auch den unveröffentlichten Bericht der Unabhängigen Kommission zur strukturellen Stärkung der Justiz (StruKomm) vom Mai 2023, 41 ff.

technisch und organisatorisch gegen Fremdzugriffe abgesicherten Kommunikationswege miteinander Informationen austauschen, besteht immer die Gefahr, dass Außenstehende unbefugt von den Inhalten dieser Kommunikation Kenntnis erlangen. Zudem werden damit auch diejenigen Sicherungen umgangen, die innerhalb des Kommunikationsnetzes der Justiz vorgehalten sind, und die es unter gewissen Voraussetzungen erlauben, dokumentierte Kommunikation nachträglich einzusehen. Darüber hinaus kann die Nutzung von Messengerdiensten für dienstliche Zwecke dazu führen, dass die Beteiligten sich über daten- und persönlichkeitschutzrechtliche Schranken (strenge Zweckbindung bei der Übermittlung personenbezogener Daten) hinwegsetzen. Schließlich trägt eine solche Praxis allgemein zu einer Kultur des Misstrauens und der gegenseitigen Verdächtigungen maßgeblich bei. Die Kommission schlägt vor, die Nutzung von Messengerdiensten oder anderer elektronischer Kommunikationsapplikationen, soweit sie nicht ausdrücklich dienstlich bereitgestellt sind, für die Kommunikation über dienstliche oder dienstbezogene Inhalte zu verbieten (sofern nicht schon verfügt) und die Einhaltung derartiger Regularien auch zu überprüfen und im Anlassfall zu sanktionieren.

Derzeit ist die Nutzung entsprechender Dienste auf Mobiltelefonen zT erlaubt, soweit dem keine dienstlichen Interessen entgegenstehen, kein sicherheitstechnisches Risiko eröffnet wird und der Justiz keine Kosten entstehen; die Nutzung von Instant-Messaging-Diensten, welche nicht den Vorgaben der DGSVO entsprechen, ist untersagt; personenbezogene Daten von Verfahrensbeteiligten oder anderen Personen sowie Akten und Aktenbestandteile dürfen nicht über Instant-Messengerdienste übermittelt werden. Dies genügt jedoch nicht, die bezeichneten Gefährdungen durch die Nutzung derartiger alternativer Kommunikationswege auszuschließen; es bedarf daher einer generellen Untersagung der Verwendung für die Übertragung dienstlicher Nachrichten und Dokumente. Die Erstreckung des Verbots auf dienstbezogene Inhalte erscheint der Kommission deshalb notwendig, weil bei der Übermittlung von dienstlichen Erkenntnissen jeder Art eine trennscharfe Grenzziehung zu vorwiegend privaten Zwecken dienender Kommunikation nicht möglich ist.

8.6.5. Systemische Mängel bei Stellenbesetzung gefährden das Vertrauen in die Justiz

Auf allen Ebenen der staatsanwaltschaftlichen Hierarchie treffen Berufsträgerinnen und Berufsträger verfahrensleitende Entscheidungen. Je höher Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in dieser Hierarchie angesiedelt sind, desto größer ist ihr Einfluss auf

den Gang des Verfahrens. Es besteht kein Zweifel, dass von sachfremden Erwägungen getragene Personalauswahlentscheidungen nicht nur das Ziel gefährden, die jeweiligen Posten mit den am besten geeigneten Personen zu besetzen. Solche Entscheidungen sind vor allem auch ein bedeutendes Einfallstor für unzulässige Einflussnahmen auf staatsanwaltschaftliches Handeln. Das Vertrauen in die Integrität staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit wird bereits durch den Verdacht gefährdet, dass bestimmte Personalentscheidungen mit dem Ziel erfolgt sein könnten, solche Einflussnahmen zu ermöglichen oder jedenfalls zu erleichtern.

Die Kommission ist im Laufe ihrer Erhebungen auf mehrere Sachverhalte gestoßen, die den Anschein einer von sachfremden Kriterien getroffenen Personalentscheidung begründen:

(1) Im Jahr 2014 war die Leitung der Oberstaatsanwaltschaft Wien als der größten OStA Österreichs zu besetzen. Neben den Leiterinnen zweier großer Staatsanwaltschaften und des Stellvertreters des bisherigen Behördenleiters hatte sich – kurz vor Ende der Bewerbungsfrist – auch eine Hofrätin des Obersten Gerichtshofs beworben. Die zuständige Personalkommission reihte eine der staatsanwaltschaftlichen Behördenleiterinnen an die erste Stelle. Nach einem vom Bundesminister für Justiz angesetzten Hearing wurde auf seinen Vorschlag hin die nachgereichte Hofrätin auf die ausgeschriebene Stelle berufen.

Diese bewarb sich zwei Jahre später um die Leitung der Generalprokuratur der Republik Österreich, kam jedoch nicht zum Zuge. Im Jahr 2022 wurde eine von ihr am 09. Oktober 2016 über den Messenger-Dienst Signal verfasste Nachricht bekannt, die sie im Hinblick auf ihre erfolglose Bewerbung für die Generalprokuratur mit folgendem Inhalt an den damaligen Bundesminister für Justiz geschickt hatte: „... *Danke Dir für die peinliche Vorführung in der Perskomm. DANKE für das Einhalten unserer Gespräche und dass ich Dir aus einer ausweglosen Situation helfen dürfte. SPRICH [Name im Originaltext] und [Name im Originaltext] verhindert werden mussten. Deine Leute sind alle versorgt. Neben der unfassbaren Demütigung und dem Verlust meiner höchstgerichtlichen Laufbahn habe ich schwere Gehaltseinbußen hinzunehmen. Du hast mich am Tulbingerkogel noch zur Bewerbung aufgefordert. Hast nicht einmal den Weg zum Telefon gefunden, mich vor der Schmach zu bewahren. Herzlichen Dank* ...“⁴⁰¹

⁴⁰¹ Stenographisches Protokoll 15. Sitzung vom 04. Mai 2022 des Untersuchungsausschusses betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP, 7ff; BMI-Chats 1: Schwarze Netzwerke in der Justiz

In einer weiteren bekannt gewordenen Chat-Nachricht schrieb die Bewerberin am 06. Oktober 2016 an die damalige Landeshauptmann-Stellvertreterin von Niederösterreich: „Die von Herren BM [Name im Originaltext] *eingesetzte Personalkommission für den Generalprokurator hat heute wie folgt gereiht: ... Bin von einer erfolgreichen Höchstrichterin in zwei Jahren zu einer weitaus schlechter verdienenden Lachnummer der Justiz avanciert. Fühle mich nicht gut. Vielleicht können wir einmal ein Gespräch führen.*“⁴⁰²

(2) Mit Wirkung vom 01. Dezember 2015 erfolgte im BMJ eine Zusammenlegung der Präsidialsektion und der Sektion III, dabei wurde die Leitung der (vormaligen „*Abteilung Pr 1 alt*“ und nunmehrigen) „*Abteilung III/1 neu*“ ausgeschrieben. Die zuständige Personalkommission beim BMJ hat in ihrem Gutachten und Besetzungsvorschlag vom 30. Oktober 2015 von allen Bewerbern stimmeneinhellig den vormaligen Abteilungsleiter als bestgeeignet für diese Funktion beurteilt und an die erste Stelle des Besetzungsvorschlags gereiht. Auch der zuständige Sektionschef und unmittelbare Fachvorgesetzte bescheinigte dem Bewerber hervorragende Eignung. Gleichwohl beauftragte der damalige Bundesminister für Justiz für die Besetzung der Stelle der Leitung der neuen Abteilung anders als bei den zeitgleich ausgeschrieben neun weiteren Planstellen für den 27. November 2015 ein Hearing an. Noch am selben Tag erteilte der Bundesminister die Weisung, den vormaligen Abteilungsleiter von der Abteilungsleitung abzurufen und ihm einen Referentenarbeitsplatz zuzuweisen; ein förmlicher Bescheid dieses Inhalts vom 04. April 2017 wurde ihm erst nach einer Säumnisbeschwerde am 05. April 2017 zugestellt. Bei der Besetzungsentscheidung über die Leitung der neuen Abteilung kam der vormalige Abteilungsleiter nicht zum Zug.⁴⁰³

Gegen obgenannten Bescheid erhob der vormalige Abteilungsleiter Beschwerde, welcher von Seiten des Bundesverwaltungsgerichtes stattgegeben und der angefochtene Bescheid wegen Rechtswidrigkeit seines Inhalts aufgehoben wurde. Im Erkenntnis wurde unter anderem festgehalten, dass die Art und Weise der Durchführung eines der Postenbesetzung vorausgehenden Hearings durch den damaligen Bundesminister für Justiz erhebliche Zweifel an der Sachlichkeit aufkommen lasse und zur Annahme führe, dass die Auswahlentscheidung – soweit gegen den vormaligen Amtsinhaber getroffen – willkürlich erfolgt sei. Die außerordentliche Revision des BMJ gegen die

ZackZack.at, 19. Jänner 2022, <https://zackzack.at/2022/01/19/bmi-chats-1-schwarze-netzwerke-in-der-justiz/> [abgefragt 29. Juni 2024].

⁴⁰² Stenographisches Protokoll 15. Sitzung v. 04. Mai 2022 des Untersuchungsausschusses betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP, 11.

⁴⁰³ BVwG 02. August 2018, W129 2159261-1/28E.

Entscheidung des BVwG wurde vom Verwaltungsgerichtshof im Wesentlichen zurückgewiesen.

(3) Von mehreren Auskunftspersonen wurde der Kommission übereinstimmend davon berichtet, dass einem Staatsanwalt der StA Wien wegen seiner staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit berufliche Nachteile angedroht worden seien, die sich später auch realisiert hätten. Dem Staatsanwalt sei im Hinblick auf eine von ihm veranlasste Hausdurchsuchung beim mit bedeutenden Personen verbundenen Beschuldigten eines Ermittlungsverfahrens sinngemäß angedroht worden, dass er diese Aktion noch bereuen werde. Einige Zeit später, nach einem Wechsel in der Ressortleitung des Bundesministeriums für Justiz, seien immer wieder Dienstaufsichtsbeschwerden gegen ihn eingegangen, die zT über das Kabinett des BM übermittelt worden seien. In einem Bewerbungsverfahren im Jahr 2015 für eine staatsanwaltschaftliche Beförderungsstelle sei er gereiht gewesen; dennoch habe man ihm unter Berufung auf den damaligen Vorgang der Hausdurchsuchung und die Haltung des Ressortchefs bei einem persönlichen Gespräch im Juli 2015 bedeutet, dass seine Bewerbung aussichtslos sei. Er habe sie daraufhin zurückgezogen.

(4) Vom verstorbenen ehemaligen Sektionschef und Generalsekretär im BMJ ist folgende Chat-Nachricht vom 08. Jänner 2021 an den steirischen Landeshauptmann öffentlich bekannt geworden, in der er sich für das berufliche Fortkommen seiner Ehefrau einsetzt:⁴⁰⁴

„Lieber Herr LH, Prosit 2021 und viel Erfolg im Vorsitz der LH-Konferenz; möchte nur informieren, dass Präsident des OLG Graz ausgeschrieben ist; wäre Gelegenheit, das an unsere Familie begangene Foul auszugleichen. Bitte um Deine Unterstützung; [Name im Originaltext] wäre eine Wohltat für die Gerichtsbarkeit in der Grünen Mark; herzliche Grüße ...“.

Ferner schrieb er an den Sohn des Landeshauptmanns:⁴⁰⁵ *„Lieber [Name im Originaltext] ich hoffe, es geht Dir gut; mein Telefon ist abgestürzt; kannst Du mir bitte die Nummer Deines Vaters geben? OLG Graz ist ausgeschrieben und ich muss Werbung für [Name im Originaltext] machen.“*

⁴⁰⁴ Aus den Pilnacek-Chats: „Uns fehlt Trump“, Profil, 02. Juni 2021, <https://www.profil.at/oesterreich/aus-den-pilnacek-chats-uns-fehlt-trump/401399703> [abgefragt 29. Juni 2024].

⁴⁰⁵ Stenographisches Protokoll 14. Sitzung vom 03. Mai 2022 des Untersuchungsausschusses betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP, 61.

8.6.5.1. Empfehlungen der Kommission

Die Qualität der Arbeit der Staatsanwaltschaft hängt von der fachlichen Qualifikation und persönlichen Eignung der Berufsträger ab. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte müssen ihre Aufgaben objektiv und unparteilich wahrnehmen. Sie müssen entschlossen handeln, frei von rechtswidriger Einflussnahme und Furcht vor Nachteilen. Sie müssen allen Versuchen von sachfremder Beeinflussung widerstehen und entgegen treten. Für leitende Funktionen ist Führungskompetenz erforderlich. Das Prinzip der Bestenauslese muss auf allen Ebenen einschließlich der Spitzenämter gewahrt werden. Ein dienstrechtliches System für die Einstellung, Auswahl, Beurteilung und Beförderung muss sicherstellen, dass diese Anforderungen erfüllt werden. Mit klareren rechtlichen und organisatorischen Standards für die Vorbereitung und Durchführung von Entscheidungen über Postenbesetzungen könnte noch deutlicher als derzeit von vornherein jeder Verdacht vermieden werden, dass maßgebliches oder alleiniges Kriterium der Ernennung die politische Übereinstimmung mit der jeweiligen Ressortleitung ist.

8.7. Strukturelle Mechanismen und politisches Selbstverständnis

Die Kommission konnte in mehreren Fällen Versuche sachfremder politischer Einflussnahmen auf kriminalpolizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungen feststellen. Im Vordergrund steht allerdings das Selbstverständnis der Politik, dass es möglich sein müsse, Einfluss auszuüben, was durch den engen politischen Konnex von Ch. Pilnacek auch befördert wurde. In der Audioaufnahme hat er eine solche „falsche“ Erwartungshaltung auch zum Ausdruck gebracht; er hat sich damit verteidigt, dass es bei der Erwartungshaltung geblieben sei.

Nach dem Eindruck, den die Kommission aus den Ermittlungen gewonnen hat, ist eine solche Standfestigkeit durchaus festzustellen, allerdings nicht durchgehend; hier scheint eine gewisse Idealisierung Platz gegriffen zu haben. Nicht von der Hand zu weisen sind auch Versuche der Einflussnahme auf die kriminalpolizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungstätigkeit im Weg von (parallelen) Untersuchungsausschüssen; die Koordination funktioniert suboptimal.

8.7.1. Politisches Selbstverständnis und Einflussnahmen

Die nach dem Auftauchen der Audioaufnahme vom 28. Juli 2023 eingesetzte Untersuchungskommission nach § 8 BMG ist ua beauftragt zu untersuchen, ob in unsachlicher Weise durch eine politische Partei oder eine dieser nahestehenden natürlichen oder juristischen Person Einfluss genommen oder dies versucht wurde und ob Auffälligkeiten im Verfahrensablauf eine versuchte oder tatsächliche unsachliche Einflussnahme nahelegen.

Aus der Audioaufnahme geht hervor, dass an Ch. Pilnacek herangetragene Erwartungshaltungen von Politikern bestanden, strafrechtliche Ermittlungen einzustellen, Hausdurchsuchungen zu verhindern und Verfahrensabläufe bei der Staatsanwaltschaft durch Interventionen zu beeinflussen. Laut seiner Darstellung bei dem aufgenommenen Gespräch ist Ch. Pilnacek solchem Ansinnen mit den vielzitierten Worten *"Kann ich nicht, mach ich nicht", "Ich kann es nicht, ich mache es nicht, ich kann es nicht, ich will es nicht"* bzw. *„Ich kann nichts tun. Ich mache auch nichts, das wäre alles rechtswidrig. Ich mache das nicht. Das kann ich nicht leisten“* entgegengetreten.

8.7.1.1. Erhebungen der Untersuchungskommission

Das Bestehen einer solchen Erwartungshaltung ist von zahlreichen Auskunftspersonen bestätigt worden, von einer sogar sehr drastisch dahin, dass sich hohe Politiker als nicht an Regeln gebunden erachten, weil sie in der Lage seien, die bestehenden Regeln zu ändern. Dieses Selbstverständnis wird durch Äußerungen wie *„Das Recht hat der Politik zu folgen“*,⁴⁰⁶ Handlungen *„nach Gutsherrenart“*⁴⁰⁷ und Befragungen von Staatsanwälten während laufender Ermittlungen in Untersuchungsausschüssen⁴⁰⁸ bestätigt.

„Allein schon die schlichte Möglichkeit einer Weisung seitens des Bundesministers für Justiz gibt (...) Anlass zu wüsten Verdächtigungen.“⁴⁰⁹ Ergänzt sei: Sie führt zu Erwartungshaltungen. Wie eine dem „System“ durchaus nicht unkritisch gegenüberstehende Auskunftsperson betonte, sehen „Dinge oft eigenartig aus“, lassen sich aber bei näherem Hinsehen erklären, ohne dass Verschwörungen vermutet werden müssten.

Im Wissen, dass im schnelllebigen 21. Jahrhundert nicht das öffentliche Hauptverfahren im Blickpunkt der medialen Berichterstattung steht, sondern die Anzeige, besteht eine Tendenz, politische Prozesse im Wege von Anzeigeerstattungen zu *„kriminalisieren“* und Staatsanwälte (sowie Richter) gleichsam zu Schiedsrichtern in politischen Auseinandersetzungen zu befördern.⁴¹⁰ Vor allem die Anzeigen werden *„medial begleitet“*; in der Folge wird weiter versucht, die Öffentlichkeit auch an den Ermittlungen

⁴⁰⁶ Abg Herbert Kickl in der 117. Sitzung des Nationalrats in der XXVII. GP: *„Denn ich glaube immer noch, dass der Grundsatz gilt, dass das Recht der Politik zu folgen hat und nicht die Politik dem Recht.“*

⁴⁰⁷ Wenn das Recht der Politik folgen soll, Die Presse, 18. Juni 2024: *„Wenn das Recht der Politik folgen soll. L'état, c'est moi, Rechtsstaat nach Gutsherrenart: Leonore Gewessler's Verhalten ...“*
<https://www.diepresse.com/18575941/wenn-das-recht-der-politik-folgen-soll> [abgefragt 3. Juli 2024].

⁴⁰⁸ Anstatt vieler weiterer Nachweise soll auf *Bierlein/Lendl*, Staatsanwaltschaft in der öffentlichen Wahrnehmung, JRP 2022, 28 (32) hingewiesen werden, die sich wiederum auf das Interview mit dem Leitenden Staatsanwalt *W. Swoboda* Wenn „Schweinereien“ straflos bleiben müssen, Die Presse 14. Dezember 2009 beziehen: <https://www.diepresse.com/528054/wenn-schweinereien-strafllos-bleiben-muessen> [abgefragt 30. Juni 2024].

⁴⁰⁹ *Bierlein*, Wer bewacht den Staatsanwalt? RZ 2002, 49; zu entsprechenden Wahrnehmungen in Deutschland *Storr*, RZ 2010, 268 (270).

⁴¹⁰ *Zögernitz*, Entwicklung und Zukunft der Verfahrensordnung, in *Pilgermair* (Hrsg), Parlamentarischer Untersuchungsausschuss (2023) 279 (296).

selbst teilhaben zu lassen („*Wieso ermittelt die StA so langsam?*“ „*Wieso ist das Verfahren nicht schon längst eingestellt?*“). Das mediale Interesse setzt (auch) Staatsanwaltschaften unter Druck, mit der Gefahr, dass vorschnelle Einschätzungen abgegeben werden, die in der Folge schwer revidierbar sind.

Zahlreiche Gespräche mit Auskunftspersonen haben bestätigt, dass direkte politische Einflussnahmen nur vereinzelt stattfinden. Im Vordergrund steht die Erwartungshaltung, dass „*die Dinge schon so funktionieren wie gewünscht*“, ohne dass interveniert werden müsste. Dieses Verständnis wurde durch die Zusammenlegung der für Strafrechtslegistik und Einzelstrafsachen zuständigen Sektionen im Bundesministerium für Justiz⁴¹¹ weiter befördert: Ein für die Strafrechtslegistik zuständiger Sektionschef muss im Zusammenhang mit Gesetzesvorhaben zwingend Gesprächskontakt „*mit der Politik*“ (vor allem dem Parlament) halten. Die dadurch entstehende Nahebeziehung kann den Eindruck vermitteln, dass derselbe, auch für Einzelstrafsachen zuständige Sektionschef als Organ der Weisungsspitze auf laufende Ermittlungen der StA Einfluss nehmen kann, nicht unbedingt formell durch Weisungen, sehr wohl aber informell durch die gegebene Autorität, die bspw in Gesprächen mit dem zuständigen Staatsanwalt, aber auch in Dienstbesprechungen des BMJ mit OStA und StA ausgenutzt werden kann.

Dazu kommt, dass die (politische) Stellung eines Generalsekretärs ein verstärktes Zusammenwirken mit Politik und hoher Beamtenschaft erforderte und Erwartungshaltungen weiter begünstigte. Eine treibende Kraft für bestimmte Verhaltensweisen von Ch. Pilnacek dürfte in der Gegenrichtung die Erwartung gewesen sein, vielleicht Justizminister werden zu können – in diesem Sinn sind auch Chats wie „*Wer vorbereitet Gernot ...*“ deutbar. Sie bestätigen die enge (in Einzelstrafsachen nicht förderliche) Nahebeziehung zu hohen Politikern.

Diese Nahebeziehung hat sich beispielhaft darin bestätigt, dass sich im Datenfundus nachvollziehen lässt, wie die öffentliche Befragung der Sektionschefin der Sektion V in der 18. Sitzung vom 24. Mai 2022 im Korruptions-Untersuchungsausschuss zwischen dem suspendierten Sektionsschef Ch. Pilnacek und einem Mitarbeiter des Bundeskanzleramts in den Tagen davor offenbar akkordiert und das Befragungsziel festgelegt worden war: „*Aufzeigen der politischen Einflussnahme durch Zadic (Weisung*

⁴¹¹ FBMJ M. Berger bestellte 2007 nicht Ch. Pilnacek, sondern W. Bogensberger zum Leiter der Strafle legislativsektion. Unter Bergers Nachfolgerin C. Bandion-Ortner wurden die beiden Strafrechtssektionen zusammgelegt, mit dem Nebeneffekt, die Leitung – für Ch. Pilnacek – neu ausschreiben zu können: Der gar nicht so heimliche Justizminister, Die Presse, 27. Februar 2018, <https://www.die-presse.com/5377920/der-gar-nicht-so-heimliche-justizminister> [abgefragt 19. Juni 2024].

Anklage Fuchs, Weisung Suspendierung Fuchs, Weisung der Nicht-Einstellung Vorwurf Pilnacek); Hinterfragen des Weisungsweges und der Involvierung des Kabinetts.“

So fügte er dem vorbereiteten Fragenkatalog die Anmerkung hinzu, dass man das „*angebliche System Pilnacek*“ thematisieren möge, indem zB politische Einflussnahme durch ihn hinterfragt werde. Diesem Wunsch wurde bei der Befragung ganz augenscheinlich Rechnung getragen, indem „*aus Sicht [der ÖVP] vielleicht auch gleich die wichtigste Frage*“⁴¹² gestellt wurde, nämlich nach dem „*System Pilnacek*“. Die anschließenden Fragestellungen des Abgeordneten der ÖVP zur Zuständigkeit der StA Innsbruck für das gegen Ch. Pilnacek und J.F. geführte Strafverfahren und zur Dienstzuweisung eines Staatsanwalts der StA Wien gingen aus dem im Datenfundus befindlichen Fragenkatalog ebenso hervor, wie die der Auskunftsperson vorzulegenden Dokumente.

Der Fragenkatalog zum 3. Themenbereich hatte den „*Tatplan WKStA*“ im Fokus. Hier sollte die Erheblichkeit der Wahrnehmungen innerhalb der WKStA durch die Auskunftsperson L. P. aufgezeigt werden. Das Betriebsklima wurde im Untersuchungsausschuss anhand einer User-Mail zu „*abschätzigen Äußerungen über Vorgesetzte*“ thematisiert. Die von Ch. Pilnacek angeregte Frage „*Sind Sie der Meinung, dass diese Mails vorzulegen sind?*“⁴¹³ wurde berücksichtigt.

Ein weiteres Beispiel aus dem ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss untermauert diese Nahebeziehung. Ch. Pilnacek war für den 03. Mai 2022 als Auskunftsperson geladen. Auch dafür findet sich im Datenfundus eine mit 28. April 2022 datierte, von einem Mitarbeiter des Bundeskanzleramts vorbereitete Befragungsstrategie (vor allem betreffend die WKStA).

In Bezug auf strukturelle Mechanismen innerhalb der Weisungsspitze fielen der Kommission speziell zwei Phänomene auf, die in dem Bericht bereits ausführlich beschrieben wurden: Zum einen die Scheu vor transparenten Weisungen, die mit einer spezifischen „*Einvernehmlichkeitskultur*“ einhergeht, und zum anderen „*Beruhigungsgespräche*“ auf hoher Ebene mit Beschuldigten und deren Verteidigern.

⁴¹² Protokoll der Befragung der B. Göth-Flemmich im Untersuchungsausschuss betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP, 9.

⁴¹³ Protokoll der Befragung der B. Göth-Flemmich im Untersuchungsausschuss betreffend Klärung von Korruptionsvorwürfen gegen ÖVP-Regierungsmitglieder (ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss), 1996 der Beilagen XXVII. GP, 42.

Wie auch die Weisungsberichte an den Nationalrat bestätigen, sind explizite Weisungen des BMJ selten; die Existenz des Weisungsrates hat dieses Phänomen noch verstärkt. Nach den Erhebungen der Kommission besteht durchaus der Eindruck, dass gerade in clamorösen Causen Justizminister Scheu davor haben, direkt in ein laufendes Verfahren bei der Staatsanwaltschaft einzugreifen. Im Sinne einer weit verbreiteten Einvernehmlichkeitskultur dien(t)en Dienstbesprechungen und direkte Gesprächskontakte zwischen BMJ und OStA dazu, abgestimmte Ergebnisse zu erzielen, ohne dass es notwendig ist (war), Weisungen zu erteilen. Befördert wird dieses Phänomen durch zahlreiche persönliche Naheverhältnisse. In einem Kleinstaat sind solche engen persönliche Beziehungen schwer zu vermeiden; umso mehr ist Obacht darauf zu geben, dass sie nicht zu „*Freunderlwirtschaft*“ ausarten.

Mit der Rechtfertigung auf diese Weise zur Beruhigung beizutragen und Dienstaufsichtsbeschwerden zu verhindern, hat Ch. Pilnacek – wie bereits ausgeführt – vertrauliche Gespräche mit Beschuldigten und deren Verteidigern geführt, etwa mit zwei CASAG-Aufsichtsratsmitgliedern⁴¹⁴ und mit einem politischen Parteigänger von zwei prominenten Beschuldigten der „*Inseratenaffäre*“.

Wie die Erhebungen der Kommission nahelegen, übernahm es in der letztgenannten Causa offensichtlich die damalige Justizministerin (trotz des Umstands, dass es sich bei dem Akt um einen „*Verschlussakt*“ handelte), die beiden Beschuldigten persönlich davon zu informieren, dass es eine Ermittlungsweisung wegen des Verdachts der Untreue geben werde. Hintergrund war nach den Erhebungsergebnissen der Kommission weder Geld noch Wichtigtuerei, sondern die politische Absicherung, dass die damalige Koalition nicht „*fliegt*“.

Die offene Tür im BMJ war unter Beschuldigten und ihren Verteidigern bekannt – offen stand sie jedoch nicht für alle in gleicher Weise, sondern für diejenigen, die einander gut kannten. Für die beschriebenen Gespräche mit Beschuldigten und ihren Vertretern fehlt es an jeglicher gesetzlichen Grundlage (s auch Kapitel 8.6.2.); sie sind auch nicht mit dem Versuch, „*Schaden von der Justiz abzuwenden*“, zu rechtfertigen. Ebenso wenig können sie mit dem Argument, dass es letztlich um das große Ganze und insbesondere um das Vertrauen einzelner in die Justiz gehe, „*schöngeredet werden*“. Ebenso gehen nach Ansicht der Kommission entschuldigende auf das BDG gestützte Begründungen fehl.

⁴¹⁴ Casinos-Causa: Pilnacek nach Treffen mit Beschuldigten unter Beschuss, Kurier, 04. Februar 2020, <https://kurier.at/politik/inland/casinos-causa-zadic-ruegt-generalsekretaer-pilnacek/400744794> [abgefragt 26. Juni 2024].

8.7.1.2. Empfehlungen

Wie bereits in Kapitel 8.6.4. dargestellt, dürfen politische Überzeugungen nicht die Gesetzesbindung des dienstlichen Handelns überlagern oder dieses Handeln gar prägen. Bereits der bloße Anschein einer solchen politischen Nähe ist zu vermeiden. Angesichts der Bedeutung des für die Funktionsfähigkeit der Justiz erforderlichen Vertrauens der Öffentlichkeit in ihre Objektivität und Unparteilichkeit sollte dieser Themenbereich zum Gegenstand von Fortbildungen gemacht werden, um die Problematik gruppenbezogener Abhängigkeiten wie falsch verstandener Loyalität zu verdeutlichen.

8.7.2. Untersuchungsausschüsse

Ein wesentliches Element der politischen Kontrolle ist das parlamentarische Untersuchungsrecht (Art 53 B-VG),⁴¹⁵ das bereits in der Stammfassung des B-VG enthalten war und ab 01. Jänner 2015 neu geordnet wurde.⁴¹⁶ Die Grundlage der Reform bildete eine politische Vereinbarung von fünf Parlamentsparteien vom 10. Juli 2014, auf deren Grundlage Gesetzesentwürfe ausgearbeitet wurden.⁴¹⁷ Während in den Verhandlungen regelmäßig betont wurde, die Regelungen für Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestags⁴¹⁸ als Vorbild zu nehmen, stellt sich das in Österreich erzielte Ergebnis als eigenständige Lösung dar. Wie in Deutschland treten auch in Österreich besondere Probleme auf, wenn parallel zu strafrechtlichen Ermittlungen ein Untersuchungsausschuss eingesetzt wird.⁴¹⁹ Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext die wiederkehrend auftretenden „Leaks“, indem bewusst und zielgerichtet vertrauliche und dem Geheimnisschutz unterliegende Informationen aus der Sphäre des Untersuchungsausschusses an Außenstehende, insbesondere Journalistinnen und Journalisten, mit dem Ziel weitergegeben werden, diese Informationen (aus politischen Motiven) in die Öffentlichkeit zu tragen.⁴²⁰ Dies betrifft auch Leaks aus Ermittlungsakten, die der Parlamentarische Untersuchungsausschuss von Staatsanwaltschaften oder Gerichten erhalten hat.

⁴¹⁵ Kahl in Korinek/Holoubek/Bezemek/Fuchs/Martin/Zellenberg (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (18. Lfg) Art 53 B-VG Rz 3 f.

⁴¹⁶ BGBl I 2014/101.

⁴¹⁷ Konrath/Neugebauer/Posnik, Das neue Untersuchungsausschussverfahren im Nationalrat, JRP 2015, 216.

⁴¹⁸ PUAG, dBGBI I 2001, 1142.

⁴¹⁹ Ausführlich mit weiteren Nachweisen – anstatt vieler – Stainer-Hämmerle, Der parlamentarische Untersuchungsausschuss aus politikwissenschaftlicher Sicht, in Pilgermair (Hrsg), Parlamentarischer Untersuchungsausschuss (2023) 309 (320ff).

⁴²⁰ Schwerdtfeger in NK-PUAG (2024) § 15 Rz 56.

Mit der Untersuchungsausschussreform 2014 wurde der „Gegenstand der Untersuchung“ verfassungsrechtlich ausdrücklich umschrieben. Gegenstand einer Untersuchung kann seither ein „bestimmter abgeschlossener Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes“ sein. Explizit von einer Überprüfung ausgeschlossen ist „die Rechtsprechung“ (Art 53 Abs 2 B-VG).

Ausgenommen ist nicht – wie früher – die Gerichtsbarkeit als solche, sondern (nur) ihr rechtsprechender Bereich. Dem Begriff „Rechtsprechung“ liegt ein funktionelles Begriffsverständnis zugrunde. Ob auch staatsanwaltschaftliches Handeln als „Rechtsprechung“ zu qualifizieren ist, wird in den Gesetzesmaterialien⁴²¹ erstaunlicherweise offengelassen.⁴²² Da die Bundesministerin für Justiz ungeachtet des Art 90a B-VG den Staatsanwaltschaften übergeordnet ist, ist jedenfalls ihr Verhalten der Kontrolle der Untersuchungsausschüsse unterworfen. Auch wenn Staatsanwälte keine Richter und Staatsanwaltschaften keine Gerichte sind,⁴²³ sind die von den Staatsanwälten in Ausübung ihres Amtes gesetzten Handlungen seit der Schaffung des Art 90a B-VG im Jahr 2008 – mit Ausnahme der Justizverwaltung – als Akte der Gerichtsbarkeit zu qualifizieren. Sie sind nicht bei den Verwaltungsgerichten und den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts anfechtbar; ein Rechtszug geht an das ordentliche (Straf-)Gericht.

Diese „neue“ Qualifikation der Staatsanwälte wirft Diskussionen über ihre Zuordnung zur „Rechtsprechung“ iSd Art 53 Abs 2 B-VG auf. Angesichts der Funktionen läge es eher nahe, Staatsanwaltschaften – vor allem aufgrund ihrer ermittelnden Tätigkeit und dem Treffen von Entscheidungen – dem Ausnahmetatbestand des Art 53 Abs 2 zuzuordnen.⁴²⁴ Die Praxis der Untersuchungsausschüsse zeigt ein eindeutig gegenteiliges Bild: Staatsanwaltschaftliches Handeln wird faktisch untersucht, Staatsanwälte werden zu ihrem Handeln in Untersuchungsausschüssen befragt, insb auch dann, wenn Politiker von deren Ermittlungen betroffen sind und Staatsanwälte unter Wahrheitspflicht über laufende Ermittlungsverfahren Auskunft geben müssen.⁴²⁵ Das daraus hervorleuchtende Verständnis geht dahin, keinen „unkontrollierbaren“ Raum zuzulassen – Unabhängigkeit im Sinne einer möglichen Unbeeinflussbarkeit erscheint suspekt. Dabei steht das Befragen einzelner Staatsanwälte noch dazu in einem strikten Gegensatz

⁴²¹ AB 439 BlgNR 25. GP 3.

⁴²² Muzak, B-VG⁶ (2020) Art 53 Rz 2.

⁴²³ VfGH G 47/2015 VfSlg 19952.

⁴²⁴ Siehe auch Lienbacher, Ist staatsanwaltliches Handeln ein zulässiger Kontrollgegenstand parlamentarischer Untersuchungsausschüsse? in Jahrbuch Öffentliches Recht 2010, 65 (72); für parlamentarische Überprüfbarkeit der Tätigkeit von Staatsanwaltschaften Ratz, Zum Grundrecht auf den gesetzlichen Richter im österreichischen Strafverfahren, ÖJZ 2018, 351 (353 FN 36).

⁴²⁵ Beispielhaft ist auf die Befragung von Staatsanwalt H.P. Kronawetter am 08. September 2009 im Untersuchungsausschuss zur Untersuchung von Abhör- und Beeinflussungsmaßnahmen im Bereich des Parlaments, 71/GO XXIV. GP, zu nennen.

zur monokratischen Organisation der StA, aufgrund derer höchstens der jeweilige Leiter befragt werden dürfte, nicht aber der einzelne dem Leiter untergeordnete Staatsanwalt.

8.7.2.1. Erhebungen der Untersuchungskommission

Es wundert nicht, dass die Parallelität von strafrechtlichen Ermittlungen und politischer Kontrolle in Untersuchungsausschüssen aus mehrerlei Gründen auf wenig Gegenliebe bei den Staatsanwaltschaften stößt. Dies wurde bei den Erhebungen der Untersuchungskommission bestätigt. Aktenanforderungen erfordern mit der damit verbundenen Prüfung, welche Unterlagen vorgelegt werden dürfen bzw müssen, einen beträchtlichen Zeitaufwand, sodass betroffene Staatsanwälte berechtigterweise darüber klagen, kaum mehr zur eigentlichen Routinearbeit zu kommen. Berichtsaufträge sind – quantitativ betrachtet – in ihrer Mehrheit durch Untersuchungsausschüsse veranlasst.

Dazu kommt, dass die Abhaltung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses während noch laufender strafrechtlicher Ermittlungen deren Erfolg – in welche Richtung auch immer – massiv beeinträchtigen kann. Durch die Veröffentlichung von Akteninhalten und die öffentliche Befragung von Beschuldigten und Zeugen werden oft weitere beabsichtigte Ermittlungs- und/oder Zwangsmaßnahmen zwecklos, wenn auch aufwändige Konsultationsverfahren das Problem abmildern. Verdächtige oder Beschuldigte werden durch die Veröffentlichung gewarnt und haben Gelegenheit, allenfalls begangene Taten zu verschleiern.

8.7.2.2. Empfehlungen

So sehr eine parlamentarische Kontrolle als Information der Öffentlichkeit von Bedeutung ist, muss sie doch gegenüber anderen staatlichen Aufgaben – wie einer effizienten Strafverfolgung – abgewogen werden. Parlamentarische Kontrolle ist als Ex-post-Kontrolle vorgesehen,⁴²⁶ wie auch Art 53 Abs 2 B-VG augenscheinlich zeigt („*ein bestimmter abgeschlossener Vorgang*“).

Das Verhältnis zwischen strafrechtlichen Ermittlungen und parallelen Untersuchungsausschüssen wurde – auch in Bezug auf mögliche Änderungen der Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse – bereits eingehend untersucht, vor allem auch im Zusammenhang mit der Kriminalisierung der Politik, die eine nachhaltige Schädigung

⁴²⁶ Storr, RZ 2010, 268 (276); Innerhofer, Die parlamentarische Kontrolle der Staatsanwaltschaft, Juridikum 2023, 542 (549).

der Demokratie nach sich ziehen kann.⁴²⁷ So wurde vorgeschlagen, dass während laufender Ermittlungsverfahren davon betroffene Personen nicht als Auskunftsperson in einen Untersuchungsausschuss geladen werden dürfen. In Bezug auf die Praxis der Untersuchungsausschüsse wurde angeregt, dass – entsprechend dem eindeutigen Willen des Gesetzgebers – eine klare Trennung zwischen Justiz und Untersuchungsausschuss eingehalten wird. Um das in der Bevölkerung mittlerweile weitgehend verloren gegangene Vertrauen in Parlamente, Regierungen und politische Parteien wiederherzustellen, wird es unumgänglich sein, die Praxis der Kriminalisierung, der Tribunalisierung⁴²⁸ und des Herabmachens von Auskunftspersonen, Funktionsträgern und politischen Konkurrenten in Hinkunft zu unterlassen⁴²⁹ – Untersuchungsausschüsse können nicht als Sternstunden der Demokratie angesehen werden.

Die Vorladung und Befragung ermittelnder Staatsanwälte steht in Widerspruch zu ihrer Rechtsprechungsaufgabe; aufgrund der monokratischen Organisation der Staatsanwaltschaften dürfte überdies nur die Leiterin oder der Leiter befragt werden.

Auch wenn detailliertere Überlegungen anzustellen sind, wie das Prinzip der zeitnahen Ex-post-Kontrolle durch das Parlament aufrecht bleiben kann, sollte auch Bedacht genommen werden, ob innerhalb der – nach dem aktuellen Gesetzesstand – dreijährigen Frist des § 108a Abs1 StPO⁴³⁰ keine parlamentarischen Ermittlungen parallel zu strafrechtlichen Ermittlungen geführt werden dürfen.

8.7.3. Wahrnehmung von außen

Die regelmäßigen Umfragen zum Vertrauen in die österreichische Justiz und das österreichische Rechtssystem differenzieren nicht zwischen Gerichten und der Staatsanwaltschaft. Die Vertrauensindexwerte der Justiz lagen in den Jahren 2020 bis 2023 relativ stabil bei knapp 70 % Vertrauen (bzw bei knapp unter 30 % „*eher nicht vertrauen*“).⁴³¹ Eine APA-OGM-Veröffentlichung vom September 2023⁴³² weist für die „Justiz“ beim „*Vertrauenssaldo*“ (Saldo aus „*Habe Vertrauen zu*“ und „*Habe kein Vertrauen zu*“ in Prozent) ein Plus von 6 % von 2022 auf 2023 aus. Generell ist dazu zu bemerken, dass das Vertrauen in Institutionen umso höher ist, je mehr sie aus Sicht der

⁴²⁷ Zögernitz, Entwicklung und Zukunft der Verfahrensordnung, in *Pilgermair* (Hrsg), Parlamentarischer Untersuchungsausschuss (2023) 279 (301).

⁴²⁸ Ausführlich etwa *Huemer*, Aus der Sicht von Auskunftspersonen und einer Vertrauensperson, in *Pilgermair* (Hrsg), Parlamentarischer Untersuchungsausschuss (2023) 255 (257ff).

⁴²⁹ Zögernitz, Entwicklung und Zukunft der Verfahrensordnung, in *Pilgermair* (Hrsg), Parlamentarischer Untersuchungsausschuss (2023) 279 (302ff).

⁴³⁰ Im Entwurf eines Strafprozessänderungsgesetz 2024 ist in § 108 Abs1 StPO eine zweijährige Frist vorgesehen.

⁴³¹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/377456/umfrage/umfrage-in-oesterreich-zum-vertrauen-in-justiz-und-rechtssystem/> [abgefragt 19. Juni 2024].

⁴³² <https://www.ogm.at/2023/09/29/ogm-apa-vertrauensindex-insti-9/> [abgefragt 19. Juni 2024].

breiten Öffentlichkeit nicht direkt mit Parteien, Politikern bzw Politikerinnen und politischen Konflikten verbunden werden.⁴³³

8.7.3.1. Erhebungen der Untersuchungskommission

Zahlreiche Interviews mit Auskunftspersonen bestätigten den Eindruck, dass die Staatsanwaltschaften in Österreich als „*politisch interessant*“ taxiert werden. Das dürfte stark mit dem Weisungsrecht der jeweiligen Ressortleitung zusammenhängen, selbst wenn es faktisch kaum als politisches Instrument, sondern als Rechtsinstrument im Rahmen der Fachaufsicht eingesetzt wird. Mögliche politische Einflussnahmen werden in Österreich resignativ zur Kenntnis genommen („*ist halt so*“); es zahlt sich für den einzelnen nicht aus, dagegen anzukämpfen, weil er sich gegen ein gewachsenes „*System*“ stellen müsste. Ausgehend von den Erhebungsergebnissen der Kommission ist auch feststellbar, dass innerhalb der Weisungshierarchie oft antizipierend gedacht wird: *Mit welcher Vorgangsweise bereite ich mir selbst potenziell die geringsten Probleme?* Es ist nicht auszuschließen, dass bei solchen Gedanken auch politische Implikationen mitschwingen können – selbst wenn es sich dabei um Vorstellungen handelt, die sich realiter gar nicht verwirklichen.

8.7.3.2. Empfehlungen

Es ist unumgänglich, eine erkennbare Vertrauensbasis dahingehend zu schaffen, dass sich die Fachaufsicht nicht politisch, sondern allein von rechtlich vorgegebenen Kriterien – als Mittel der Gewährleistung von Qualität und Einheitlichkeit – leiten lässt.

Weiters muss – bereits in der Ausbildung, aber auch weiter im Lauf des Berufslebens – die Fähigkeit zur Selbstkritik gestärkt werden. Bspw kann Supervision oder periodische Reflexion in Peer-Gruppen dazu beitragen, sich nicht von antizipierten Erwartungshaltungen leiten zu lassen.

8.7.4. Sachfremde politische Einflussnahme

§ 3 StPO steht unter dem Titel „*Objektivität und Wahrheitserforschung*“. Die Bestimmung verpflichtet Kriminalpolizei, Staatsanwaltschaft und Gericht die Wahrheit zu erforschen und alle Tatsachen aufzuklären, die für die Beurteilung der Tat und des Beschuldigten von Bedeutung sind (Abs 1). Nach Abs 2 haben alle Richter, Staatsanwälte

⁴³³ Wie bereits erwähnt: Laut dem aktuellen Justizbarometer haben 82 Prozent der Österreicherinnen und Österreicher ein „sehr gutes“ oder „ziemlich gutes“ Bild von der Unabhängigkeit der heimischen Justiz. Mit diesem Wert liegt Österreich weiterhin vor Ländern wie Schweden (79 Prozent) oder Deutschland (72 Prozent) und am dritten Platz unmittelbar nach den Spitzenreitern Dänemark (83%) und Finnland (83%) <https://www.ogm.at/2023/09/29/ogm-apa-vertrauensindex-insti-9/> [abgefragt 19. Juni 2024].

und kriminalpolizeilichen Organe ihr Amt unparteilich und unvoreingenommen auszuüben und jeden Anschein der Befangenheit zu vermeiden. Sie haben die zur Belastung und die zur Verteidigung des Beschuldigten dienenden Umstände mit der gleichen Sorgfalt zu ermitteln.

Sowohl die Einbeziehung mehrerer Behörden in die strafrechtlichen Ermittlungen als auch das Weisungs- und Berichtssystem in der StA bis zur Weisungsspitze in Form der Bundesministerin für Justiz schaffen Einflussmöglichkeiten auf die Abwicklung der Ermittlungen, die das Gebot einer objektiven Vorgangsweise beeinträchtigen könnten.

In Gestalt der Weisungsspitze der staatsanwaltschaftlichen Behörden gilt das Objektivitätsgebot auch für den Bundesminister für Justiz, wenn er in staatsanwaltschaftlichen Angelegenheiten tätig wird.⁴³⁴ Für ein politisch bestelltes Organ ist es besonders schwierig, nach außen hin eine unbeeinflussbare Objektivität zu vermitteln, die allein dem Recht und Sachargumenten verpflichtet ist. Der Objektivität eines politisch bestellten Organs wie auch ein Bundesminister für Justiz wird daher von der Bevölkerung von vornherein nur ein begrenztes Vertrauen entgegengebracht. Die Problematik wird dadurch verschärft, dass für politisch bestellte Organe keine ausdrücklichen Regeln über eine Ausschließung oder Befangenheit im Einzelfall existieren, die bei Richtern, Staatsanwälten und kriminalpolizeilichen Organen die Objektivität sicherstellen sollen. Somit befindet sich ein Justizminister als Weisungsspitze der StA von vornherein in dem Dilemma, dass das Gesetz von ihm nicht nur tatsächlich Objektivität, sondern auch jede Vermeidung eines Anscheins von Parteilichkeit und Unvoreingenommenheit erwartet, er diesen Anspruch (insb den Anspruch, jeden Zweifel an der Objektivität zu vermeiden) aber als politisch bestelltes Organ nur schwer einlösen kann.⁴³⁵

Sachfremde politische Einflussnahmen auf nationaler Ebene

Wie erwähnt haben auch zahlreiche Gespräche mit Auskunftspersonen bestätigt, dass direkte politische Einflussnahmen kaum stattfinden. Im Vordergrund steht die vom Selbstverständnis der Politik geprägte Erwartungshaltung, dass „*die Dinge schon so funktionieren wie gewünscht*“, ohne dass interveniert werden müsste. Eine größere Rolle spielen nach dem Eindruck, den die Kommission aus den Erhebungen gewonnen hat, Zusammengehörigkeitsgefühle, Einander-Unterstützen in Peergroups und auch in Regierungskoalitionen. Wie schon dargestellt (Kapitel 8.5.1.2.), hat es die damalige Justizministerin in der zwei prominente Beschuldigte betreffenden Causa „*Inseraten-*

⁴³⁴ Schmoller in Fuchs/Ratz, WK StPO (2016) § 3 StPO Rz 12.

⁴³⁵ Schmoller in Fuchs/Ratz, WK StPO (2016) § 3 StPO Rz 26.

affäre“ (trotz des Umstands, dass es sich bei dem Akt offenbar um einen „*Verschlussakt*“ handelte) übernommen, die beiden Beschuldigten persönlich davon zu informieren, dass es eine Ermittlungsweisung wegen des Verdachts der Untreue geben werde.

Sachfremde politische Einflussnahmen auf internationaler Ebene

Die Kommission hat sich auch mit der „*Causa Golovатов*“ auseinandergesetzt.

In Litauen war am 18. Oktober 2021 ein Europäischer Haftbefehl gegen den russischen Staatsangehörigen Michail Golovатов ausgestellt worden. Er war Oberst des sowjetischen Geheimdienstes KGB gewesen und galt als einer der hauptverantwortlichen Akteure bei der blutigen Niederschlagung von Protestaktionen in Vilnius durch sowjetische Truppen am 13. Januar 1991. An diesem „*Blutsonntag*“ starben 14 Zivilisten und mehr als 1000 wurden verletzt, als sie im Unabhängigkeitskampf die Besetzung des Fernsehturms durch die KGB-Sondereinheit ALFA verhindern wollten.

Golovатов war in Besitz eines durch Finnland im November 2009 (also vor Erlassung des Europäischen Haftbefehls) ausgestellten Schengen-Visums. Aufgrund der aufrechten Ausschreibung im Schengener Informationssystem wurde er am Donnerstag, 14. Juli 2011 um 16:45 Uhr bei der Einreise nach Österreich am Flughafen Wien-Schwechat festgenommen. Die litauischen Behörden wurden durch Kontaktaufnahme der SIRENE-Büros (*Supplementary Information Request at the National Entries*) verständigt.

Aufgrund der von Österreich gemäß Art 32 des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl abgegebenen Erklärung, wonach die Regeln über den Europäischen Haftbefehl nicht bei Vorwürfen angewendet werden, die auf die Zeit vor 2002 zurückgehen, war in Bezug auf die mögliche Auslieferung von Golovатов nach Litauen das ARHG (Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz, BGBl 1979/529) anzuwenden, das eine inhaltliche Prüfung der Vorwürfe, die Festnahme für höchstens 48 Stunden und die Verhängung der Auslieferungshaft aufgrund richterlicher Anordnung verlangte.

Entgegen den bestehenden Vorschriften wurde Golovатов nicht umgehend in die Justizanstalt überstellt. Die StA Korneuburg wurde am Donnerstag, 14. Juli 2011 [REDACTED] [REDACTED] von der Festnahme informiert; [REDACTED] [REDACTED]. Wie aus einer Anfragebeantwortung der damaligen Bundesministerin für Justiz und auch aus zahlreichen Medienberichten hervorgeht, bestand im BMJ die Ansicht, dass der in dem [REDACTED]

[REDACTED]

Der Fall führte zu beträchtlichen diplomatischen Verwicklungen mit Litauen und wurde auch innerhalb der damaligen Regierungsparteien – allerdings aus politischen Gründen – kritisiert.⁴³⁸

Ein Angriffspunkt gegen Österreich war die Vorgangsweise des Botschafters der Russischen Föderation in Österreich [REDACTED]

[REDACTED] In der Öffentlichkeit wurde darüber spekuliert, dass „Wien von Moskau unter Druck gesetzt“ worden sei.

[REDACTED]

Die „Lösung“ erfolgte anders, und dafür ertete Österreich Kritik:

Den litauischen Behörden wurden äußerst kurze Fristen vorgegeben. Immerhin hätte die Anhaltung durch die Sicherheitsbehörde bis zu 48 Stunden betragen können.⁴³⁹ Kritiker wie die damalige Justizkommissarin Viviane Reding verwiesen darauf, dass Österreich zwar rechtlich korrekt gehandelt habe, aber die politische Dimension außer

⁴³⁸ Erhard Busek in einem Interview im Kurier vom 01. August 2011: "Formal kann man mit dem Gesetz alles erklären. Es ist aber immer eine Frage des politischen Willens. Man wollte Herrn Golovатов offenbar rasch anbringen."

⁴³⁹ Anstatt vieler M. Berger, Die Europäisierung der österreichischen Justiz, in Pilgermair (Hrsg), Wandel in der Justiz (2013) 1 (11).

Acht gelassen worden sei: Jedes EU-Mitglied sei verpflichtet, „*seinen Partnern ernsthaft zu helfen*“.⁴⁴⁰ Auch wenn die Setzung einer knapp bemessenen Frist und die Nichtausschöpfung der 48-Stunden-Frist für weitere Kontakte und Rückfragen im Einklang mit dem österreichischen Auslieferungsrecht gestanden sei, habe Österreich nicht dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten entsprochen, indem es vorhandene Spielräume nicht im Sinne einer loyalen Kooperation mit Litauen ausgenutzt habe.⁴⁴¹

[REDACTED]

In dem aufgrund einer Anzeige [REDACTED]

[REDACTED]

Die Ermittlungen wurden [REDACTED] eingestellt.

8.7.5. Die Rolle des Ministerbüros (Kabinett)

Die Aufgaben von Ministerbüros sind der breiten Öffentlichkeit wenig bekannt, obwohl sie seit Jahrzehnten Teil des politischen Alltags sind. Sie dienen im Wesentlichen als „*Scharnier*“ zwischen dem Minister als Ressortspitze und der Verwaltung. Das Kabinett gibt den politischen Willen des Ministers an Sektionen, Abteilungen und Referate weiter und bereitet im Gegenzug die Expertise aus der Verwaltung so auf, dass der Politiker sie für Interviews, Besprechungen und Entscheidungen nutzen kann.

⁴⁴⁰ Litauen: Was die Justizministerin wusste, Kurier, 05. Dezember 2011, <https://kurier.at/politik/litauen-was-die-justizministerin-wusste/716.569> [abgefragt 29. Juni 2024].

⁴⁴¹ Siehe auch die Äußerung der damaligen litauischen Staatspräsidentin *Dalia Grybauskaitė*, die von einem "ungewöhnlichen Unwillen" der österreichischen Staatsanwaltschaft sprach.

⁴⁴² Aktenbestand der Justiz.

Aufnahmekriterien für das Ministerbüro und der personelle Umfang sind gesetzlich jedoch nicht festgelegt. Gewöhnlich sucht ein Minister sein Kabinett selbst aus. Rekrutiert wird typischerweise aus einem Kreis von Personen, zu denen der Ressortchef eine Beziehung hat und denen er politisch vertrauen kann. Mitunter kommen Mitarbeiter des Ministerbüros aus der Partei des Ministers oder einer ihrer Vorfeldorganisationen. Verlässt der Minister sein Ressort, müssen in der Regel auch diese Angehörigen des Ministerbüros „gehen“.

Anfragen an einen Minister oder Ersuchen um ein bestimmtes Vorgehen werden typischerweise vom Ministerbüro vorerledigt. Beispielhaft kann für das Justizministerium angeführt werden, dass – auch in nicht berichtspflichtigen Einzelstrafsachen – Rechtsschutzgesuche an den Minister (oder direkt an das Kabinett) gestellt werden, die für die Bearbeitung eine weitere Informationsbeschaffung im Ministerium erfordern. So werden Informationsbedürfnisse im BMJ für nicht berichtspflichtige Einzelstrafsachen oft durch so genannte Rechtsschutzgesuche von im politischen Leben stehenden Personen oder durch direkte Interventionen im Kabinett ausgelöst.

8.7.5.1. Erhebungen der Untersuchungskommission

Nach den Ergebnissen der Erhebungen der Kommission wandten sich Kabinettschefs und Mitarbeitende des Kabinetts dann, wenn Rechtsschutzgesuche von im politischen Leben stehenden Personen gestellt wurden, häufig mit dem Ersuchen um „*allfällige weitere Veranlassungen*“ oder um Erhebung des Verfahrensstands an den Sektionschef und Generalsekretär Ch. Pilnacek. So konnte beispielhaft ermittelt werden, dass sich ein namhaftes Mitglied einer politischen Partei beim Kabinettschef des BMI wegen des Standes eines Strafverfahrens gegen einen Verwandten erkundigte. Dieser wandte sich an den Kabinettschef des BMJ, der wiederum den für Einzelstrafsachen zuständigen Sektionschef um die Prüfung des Falles (in einem Privatanklagedelikt!) ersuchte. Auf Anweisung des Sektionschefs führten Mitarbeitende der zuständigen Fachabteilung eine Recherche in der Verfahrensautomation Justiz (VJ) durch und informierten ihn über die Ergebnisse. Solche Anfragen von Kabinetten wurden ordnungsgemäß dokumentiert. Reichten die Informationen aus der VJ nicht aus, wurde die zuständige Staatsanwaltschaft um einen Bericht zum Inhalt und Stand des Verfahrens gebeten.

Im Laufe der Zeit änderte sich diese Praxis insofern, als manche Kabinettschefs Interesse an Fällen zeigten, wenn „*die richtigen Namen*“ beteiligt waren; sie holten dann entsprechende Informationen bei Sektionschef und Generalsekretär Ch. Pilnacek ein, der von sich aus Informationen bei der OStA oder den StA beschaffte, um sie dem

Kabinettschef zu übermitteln. Vereinzelt haben Kabinettschefs auch strikt auf die Einhaltung der Grenze zwischen der politischen Ebene und der Strafverfahrenssektion gepocht.

In „*besonders*“ clamorösen Fällen informiert die Strafrechtssektion proaktiv das Kabinett der Justizministerin, damit es weiß, dass das Verfahren entsprechend den vorgesehenen Fachaufsichtsmechanismen im Fokus der Fachaufsicht liegt. Mitunter wird auch vom Kabinett des Justizministers nachgefragt, ob ein Vorhabensbericht vorliegt.

8.7.5.2. Empfehlungen

Die auch vom Rechnungshof konstatierte Vergrößerung des Umfangs und der Bedeutung der Kabinette von Bundesministern (bzw. das Nichtsinken der Zahlen nach Schaffung der Generalsekretariate)⁴⁴³ hat seinen Grund nicht nur in der Veränderung der Aufgaben und Kommunikationsstrukturen, sondern auch in einem gewissen Misstrauen gegenüber der Beamtenschaft der Ministerien.⁴⁴⁴ Wie schon mehrfach vorgeschlagen ist die Verstärkung des Bewusstseins (und auch des Wissens) erforderlich, dass sich die die Fachaufsicht ausübende Justizministerin mit dem ihr unterstehenden (Büro- und Beamten-)Apparat nicht politisch, sondern allein von rechtlich vorgegebenen Kriterien – als Mittel der Gewährleistung von Qualität und Einheitlichkeit – leiten lässt.

⁴⁴³ Siehe Bericht des Rechnungshofes 2021/12, Generalsekretariate in den Bundesministerien 85.

⁴⁴⁴ Siehe zuletzt etwa Vertrauen oder kontrollieren? Wie Parteien auf Beamte blicken, Die Presse, 21. Juni 2024, <https://www.diepresse.com/18588421/vertrauen-oder-kontrollieren-wie-parteien-auf-beamte-blicken> [abgefragt 29. Juni 2024].

9. Bundes- bzw Generalstaatsanwaltschaft

9.1. Ausgangssituation⁴⁴⁵

Die bisherigen Ausführungen haben bereits deutlich aufgezeigt, dass das bestehende staatsanwaltschaftliche System in Österreich – so effizient und resilient es in der täglichen Routine und damit in weit mehr als 90 Prozent der Verfahren auch arbeiten mag – insbesondere in clamorösen und berichtsunterworfenen Causen sowie in Fällen mit Innenverdachtslagen eine nicht unproblematische Latenz zu struktureller Hypertrophie und allfälliger Tendenz zu systemischer Autoimmunisierung entwickelt sowie (zumindest unilaterale) politische Attraktivität entfaltet und ebensolche Affinität aufweist.

Auch ist die Trennung der Staatsgewalten in Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit – ein selbstverständliches, unbestrittenes und unverzichtbares Prinzip jeder demokratischen Rechtsordnung⁴⁴⁶ – nicht in jenem Maße umgesetzt, wie es internationalen Vorgaben und Standards entsprechen würde.⁴⁴⁷

Richterinnen und Richter als Organe der Gerichtsbarkeit sind „*in Ausübung ihres richterlichen Amtes unabhängig*“ (Art 87 Abs 1 B-VG). Das trifft allerdings nicht, wie gezeigt, auf die monokratisch organisierten Staatsanwaltschaften in Österreich zu. Obgleich sie nahezu ausschließlich Aufgaben der Strafverfolgung im Rahmen und als Voraussetzung der Rechtsprechung ausüben, wurden sie bis 2008 von der Lehre als Verwaltungsbehörden eingestuft. Das hatte und hat zur Folge, dass sie dem Bundesminister oder der Bundesministerin für Justiz weisungsgebunden (vgl § 2 Abs 1 StAG) und berichtspflichtig (vgl §§ 8, 8a StAG) sind. Ebenso unterliegen sie indirekt über den Bundesminister oder die Bundesministerin der parlamentarischen Kontrolle (Art 52 B-VG), haben parlamentarischen Untersuchungsausschüssen sämtliche – auch nicht öffentliche – Akten (und damit persönliche Daten) zur Verfügung zu stellen und *in persona* über ihre amtlichen Handlungen und Unterlassungen – selbst in Verfahren Politiker und Politikerinnen betreffend – Auskunft zu geben.

⁴⁴⁵ Dieses Kapitel referenziert im inhaltlichen Vorschlag sehr stark auf das Modell einer Bundes- bzw Generalstaatsanwaltschaft, wie sie von einer unabhängigen Expertinnen- & Expertengruppe („*pro bono* Beirat der FBMJ“) erarbeitet worden ist. Mitglieder dieser Expertinnen- & Expertengruppe sind (alphabetisch): HBP aD Univ.-Prof. Dr. Heinz Fischer, em. o. Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk, LStA iR Mag. Walter Geyer, PräsDOGH iR Dr. Irmgard Griss, HVK & HBMJ aD em. Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner, Dean Emerit. Mag. Martin Kreutner, MSc, Em. o. Univ.-Prof. DDr. Heinz Mayer, GP iR Dr. Werner Pleischl, EuGH-Ri iR DDr. Elisabeth Steiner.

⁴⁴⁶ wie bereits in Kapitel 6.1. ausgeführt.

⁴⁴⁷ Das Diktum mangelnder, kausaler EU-Aufnahmefähigkeit Österreichs im Jahre 2024 ist zwar schon vielfach zitiert, deswegen jedoch nicht weniger relevant.

Art 90a B-VG idF BGBl I 2008/2 definiert die Staatsanwälte nunmehr als „Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit“, die „in Verfahren wegen mit gerichtlicher Strafe bedrohter Handlungen ... Ermittlungs- und Anklagefunktionen wahr[nehmen]“.⁴⁴⁸

Diese neue staatsrechtliche Einordnung hat an der praktischen Stellung der Staatsanwaltschaften im Verfassungsgefüge allerdings – wie bereits gezeigt⁴⁴⁹ – nichts Wesentliches geändert, zumal der letzte Satz des Art 90a B-VG – durchaus in gewissem Widerspruch zum ersten – wieder eine bundesgesetzlich zu regelnde Weisungsgebundenheit an andere Organe vorsieht.

Auch seitdem unternommene Versuche, die Stellung der Staatsanwaltschaften durch Reduktion der Berichtspflichten zu stärken, haben angesichts der Möglichkeit, in jedem Einzelfall zu jeder Zeit Berichte abzufordern, zwar eingeschränkte praktische Auswirkungen gezeigt,⁴⁵⁰ bieten systemisch jedoch immer noch mögliche Einfallspforten für nicht immer sachgemäße Interventionen und prolongieren eine derzeit gegebene, in Summe mehr als hypertrophe Entscheidungspyramide („30-Augen-Prinzip“)⁴⁵¹ in den staatsanwaltschaftlichen Instanzen.

Ungeachtet dieser Entwicklung und der mittlerweile erhöhten Transparenz von Weisungen, ist die jahrzehntelange Diskussion über die Abhängigkeit der Staatsanwälte, die damit verbundene „Anscheinsproblematik“, die politische Attraktivität, Angreifbarkeit und allfällig versuchte Instrumentalisierung, die ungenügende Gewaltentrennung und die Aushöhlung der unabhängigen Gerichte – nur mehr rund 25 Prozent aller Strafanzeigen werden von Richtern und Richterinnen aufgrund von Strafanträgen und Anklageschriften entschieden – keineswegs verstummt. Sie wird auch international – siehe etwa die jeweiligen EU-Rechtsstaatlichkeitsberichte 2021, 2022, 2023 – wiederholt moniert.⁴⁵²

Weit zu wenig Beachtung fand und findet die nach jahrelangem Diskussions- und Verhandlungsprozess erst vor wenigen Jahren erfolgreich eingerichtete Europäische Staatsanwaltschaft (EPPO),⁴⁵³ welche am 01. Juni 2021 ihre Arbeit erfolgreich aufge-

⁴⁴⁸ Letztlich greift auch diese taxative Aufzählung („... Ermittlungs- und Anklagefunktionen ...“) zu kurz, als etwa das Absehen von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens nach § 35c StAG bereits eine staatsanwaltschaftliche Tätigkeit mit potenziellen Rechtsfolgen darstellt.

⁴⁴⁹ Siehe Kapitel 7.2.

⁴⁵⁰ Siehe etwa die dahingehenden (positiven) Änderungen im Berichtspflichtenerlass sowie die deutliche Reduktion der Berichte etwa im OStA Sprengel Wien (ca um 1/3 über die letzten fünf Jahre, wie durch den LOSTA W gegenüber der Kommission dargelegt).

⁴⁵¹ Selbstredend trifft dies fast ausschließlich wieder auf die Fälle des §§ 8, 8a StAG zu.

⁴⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0800> [abgefragt 27. Juni 2024].

⁴⁵³ <https://www.eppo.europa.eu/en> [abgefragt 27. Juni 2024].

nommen hat und die für Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union zuständig ist. Auf diese haben sich 22 europäische Länder – mit durchaus unterschiedlichen nationalen Rechts- und staatsanwaltschaftlichen Systemen – geeinigt. Auch Österreich (ua in der derzeitigen Regierungskonstellation) hat die Europäische Staatsanwaltschaft begrüßt, ihre Strukturen mitbestimmt und ihrer Verfahrensordnung zugestimmt. Die Europäische Staatsanwaltschaft kann damit in Summe zu Recht als erfolgreiches europäisches Referenzmodell angesehen werden.

Zu ihren Grundsätzen zählen absolute Unabhängigkeit durch Weisungsfreiheit von extern und strikte Trennung von Vollziehung und Gesetzgebung ohne eine – auch „nur“ nachträgliche – „parlamentarische Kontrolle“ in Einzelstrafsachen. Kein Mitgliedsstaat würde wohl einer Rapport-Pflicht der EPPO an das Europäische Parlament und/oder nationalstaatliche Parlamente zustimmen. Der „schlanke“ Behördenaufbau sieht jedoch sehr wohl eine interne Kontrolle durch die Zentralstelle vor, wobei diese, vergleichbar mit Gerichtssenaten, in den Verfahren in Kammern entscheidet.

Eine neue Qualität hat die in Österreich seit Jahrzehnten geführte Diskussion über die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaften an ein Organ der Exekutive dadurch gewonnen, dass sich nun auch mehrheitlich politische Parteien sowie hochrangige Politikerinnen und Politiker mit dem Ziel, „die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften zu stärken“, für die Schaffung einer „unabhängigen und weisungsfreien Bundesstaatsanwaltschaft“ ausgesprochen haben.⁴⁵⁴

9.2. Erwägungen

Die Überlegungen zielen auf eine Neugestaltung der staatsanwaltschaftlichen Struktur bei relativ geringen Eingriffen in den bestehenden Aufbau der Staatsanwaltschaften ab. Entsprechend dem durch die EPPO definierten und von Österreich unterstützten europäischen Standard sieht sie eine klare Trennung von anderen Staatsgewalten und den Ausschluss politischer Einflussnahme in Verfahren vor.

Diese wichtigen Grundsätze lassen sich angemessen leicht in das österreichische Gefüge der Staatsanwaltschaften übertragen, ohne notwendigerweise eine völlig neue Behörde zu gründen oder eine bestehende grundlegend zu verändern. Infolge „schlanken Aufbaus“ sollte die Entscheidungsfindung innerhalb der Staatsanwaltschaften in

⁴⁵⁴ Siehe dazu etwa den Vortrag 49/10 an den Ministerrat vom 24.02.2021 (GZ: BKA 2021-0.042.298 sowie BMJ 2021-0.140.183).

Verbindung mit einer Reduktion der Fälle, die nicht im Bereich der Staatsanwaltschaften und Oberstaatsanwaltschaften verbleiben, erheblich beschleunigt und der mitunter berechtigten Kritik wegen überlanger Verfahrensdauer begegnet werden können.

9.2.1. „Bundesstaatsanwaltschaft“⁴⁵⁵

An der Spitze der Staatsanwaltschaften sollte eine Bundesstaatsanwaltschaft (BStA) stehen, die sich aus den Leitenden Oberstaatsanwälten (LOStA), der Leiterin der WKStA und der Generalprokuratorin zusammensetzt. Letztere(r) sollte als *prima inter pares* Sprecherin und Vertreterin der BStA nach außen sein, ihr käme der Vorsitz sowie – bei Stimmengleichheit – das Dirimierungsrecht zu.

Ganz wesentlich spricht dabei für ein Kollegialorgan, dass jedes System gegen Missbrauch möglichst resistent sein muss. Nicht zuletzt die Ereignisse der mittleren und jüngeren Vergangenheit um einflussreiche Justizfunktionäre, die letztlich auch zur Einsetzung der Untersuchungskommission geführt haben, zeigen mit erschreckender Deutlichkeit, wie schwierig es ist, Menschen umfassend zu beurteilen, wie wenig hohe fachliche Kompetenz *ipso facto* ausreichende moralische Qualität und politische Äquidistanz garantiert und wie schwierig auch eine effiziente Reaktion ist, wenn sich solche Mängel erst im Laufe der Zeit herausstellen. Die Fehlbesetzung einer Person eines mehrköpfigen Gremiums kann *in eventu* leichter verkraftet werden – dieselbe an der Spitze einer monokratischen Struktur könnte den Rechtsstaat gefährden.⁴⁵⁶

Entscheidungen in Gremien bedeuten nicht nur Qualitätssicherung durch Mehraugenprinzip, sie entsprechen auch dem Grundprinzip der Justiz, dass bedeutende Entscheidungen nicht von einzelnen Funktionsträgern, sondern von mehreren im Kollegium getroffen werden. Solche Entscheidungen sind zudem unsachlichen, bspw parteipolitisch motivierten Unterstellungen nicht im selben Maße zugänglich wie jene von Einzelpersonen.

9.2.1.1. Mögliche Struktur

Derzeit erfolgt die Kontrolle der Staatsanwälte innerhalb der Behörde(n) durch die Fachaufsicht der Leitung und gegebenenfalls das Vier-Augen-Prinzip der Revision. In einer prozentuell geringen Zahl von Fällen, die aber in der Regel von hohem öffentlichen Interesse sind und meist umfangreiche Verfahren betreffen, entscheidet der Bundesminister oder die Bundesministerin im Wege der ministeriellen Fachaufsicht sowie

⁴⁵⁵ Den Etikettendiskurs „Bundesstaatsanwaltschaft“ versus „Generalstaatsanwaltschaft“ erachtet die Kommission als wenig zentral.

⁴⁵⁶ Fragwürdige Vorgänge und Verdachtslagen dazu sind selbst aus der jüngsten europäischen Geschichte bekannt.

der Oberstaatsanwaltschaften, allenfalls nach Befassung des „Weisungsrates“ (§§ 8, 8a iVm §§ 29, 29a, 29b, 29c StAG). Durch diese bis zu vier Ebenen – eine sachkundige, erfahrene Auskunftsperson aus dem Berufsstand hat es, wie bereits erwähnt, treffend das „30-Augen-Prinzip“ genannt – verlängert sich die Verfahrensdauer teilweise gravierend.

Fallen der Bundesminister oder die Bundesministerin und damit auch der Weisungsrat weg, bleiben entsprechend dem Rechtsmittelsystem bei Gerichten in Strafsachen zwei staatsanwaltschaftliche Behörden. Als zweite und letzte Ebene sollen – wie bisher – die Oberstaatsanwaltschaft oder das neue Kollegialorgan Bundesstaatsanwaltschaft, dieses allenfalls in Senaten, entscheiden. Das sachlich zuständige Mitglied (LOStA oder Leiter bzw Leiterin WKStA) sollte dabei – vergleichbar mit Senatsentscheidungen der Gerichte – als Berichterstatter fungieren.⁴⁵⁷

Damit wäre sinngemäß das zweitinstanzliche Prinzip und das der Senatsentscheidung der Gerichte in Strafverfahren auch im Bereich der Staatsanwaltschaften verwirklicht. Durch die Stärkung der – weil letzten – zweiten Instanz, würde in einem sich innerorganisatorisch sowohl die generelle (etwa dienstrechtliche) Attraktivität als auch die regionale Diversität nicht unwesentlich erhöhen.

Welche Einzelstrafsachen in der BStA entschieden werden und welche im Bereich der OStA bzw der StA verbleiben, sollte nicht der Gesetzgeber, sondern die BStA im Rahmen einer Geschäftsordnung selbst regeln. Das würde einerseits eine weitere Beschleunigung von Verfahren durch drastische Reduktion der Fälle einer Einbindung der Ober- bzw Bundesstaatsanwaltschaft bedeuten, andererseits ermöglichen, rasch auf aktuelle Probleme und Bedürfnisse zu reagieren. Bei dieser Regelung sollte jedenfalls auf die zur Zeit auf die Stellung des Verdächtigen in der Öffentlichkeit abstellende und insofern mit dem Gleichheitsgrundsatz in Widerspruch stehenden Regelungen (§§ 8, 8a StAG, § 101 Abs 2 StPO) verzichtet werden.⁴⁵⁸

⁴⁵⁷ Dagegen wird manchmal eingewendet, dass der für das Ermittlungsverfahren zuständige LOStA bei einer Senatsentscheidung nicht mitstimmen könne, weil er mit der Sache bereits befasst gewesen und mit Blick auf die Fachaufsicht jedenfalls für sie verantwortlich sei. Dieser Einwand trifft auf Gerichtsverfahren zu, denn über ein Rechtsmittel kann kein Richter (mit-)entscheiden, der die bekämpfte Entscheidung gefällt hat. Bei den Staatsanwaltschaften geht es aber nicht um Rechtsmittel gegen getroffene Entscheidungen, sondern um die Kontrolle und Genehmigung von Entwürfen, sei es durch Revision, Behördenleitung oder übergeordnete Instanz. Im Übrigen hätte dieser LOStA – zumindest für seine Behörde – im derzeitigen System als Einzelperson entschieden.

⁴⁵⁸ Das Berichtswesen muss dem Gleichheitsgrundsatz entsprechen und nicht zuletzt zur Beschleunigung der Verfahren deutlich reduziert werden. Wie grundsätzlich bereits derzeit vorgesehen, sollte das Ermittlungsverfahren von den Staatsanwaltschaften völlig selbstständig geführt werden (iW auch ohne „Informationsberichte“). Eine Einschaltung der OStA hätte nur zu erfolgen, wenn konkreter Anlass für dienst- oder fachaufsichtsbehördliche Maßnahmen besteht und die Sache nicht ohnedies durch Einsicht in den (vielfach elektronisch zur Verfügung stehenden) Akt geklärt werden kann. Strafanträge und Anklagen

Der durch die neue Behörde erforderliche Mehraufwand hält sich in überschaubaren Grenzen. In personeller Hinsicht sollte mit den gleichzeitig freiwerdenden, hoch qualifizierten Mitarbeitern des Bundesministeriums für Justiz iW das Auslangen gefunden werden können.

9.2.1.2. Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der BStA wäre durch Entfall des letzten Satzes des Art 90a B-VG sowie durch eine explizite Verfassungsbestimmung abzusichern.

Auch Staatsanwältinnen und Staatsanwälte haben ihre Entscheidungen zu begründen, sich im Sinne klarer, verfassungsrechtlich vorgegebener Gewaltenteilung aber nicht vor politischen Gremien in Einzelstrafsachen zu rechtfertigen. Kontrolliert wird die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft ohnedies umfänglich auf zweifache Weise, intern durch die als Folge der monokratischen Behördenstruktur dort verbleibenden Aufsichts- und Weisungsmöglichkeiten, extern durch das Erfordernis gerichtlicher Bewilligungen von Zwangsmitteln sowie durch gerichtliche Rechtsmittel und Rechtsbehelfe gegen staatsanwaltschaftliches Vorgehen, wobei die richterliche Kontrolle künftig verbessert und erweitert werden sollte.⁴⁵⁹

Ähnlich wie die Europäische Staatsanwaltschaft könnte auch die BStA jährlich einen öffentlichen Bericht über ihre Tätigkeit erstatten. Dies könnte die Möglichkeit eröffnen, den Sprecher bzw die Sprecherin der BStA zu einem allgemeinen, allerdings nicht Einzelstrafsachen betreffenden, Gespräch mit dem Bundesminister oder der Bundesministerin für Justiz und Vertretern der gesetzgebenden Körperschaft einzuladen.

9.2.1.3. Personalkommissionen

Um ihre Unabhängigkeit zu festigen, sollten der Generalprokurator oder die Generalprokuratorin sowie die weiteren Mitglieder der BStA vom Bundespräsidenten aufgrund von Vorschlägen qualifizierter Personalkommissionen ernannt werden. Durch die Einbindung leitender Richterpersönlichkeiten mit hohem öffentlichen Ansehen könnte von vornherein der Unterstellung unsachlicher, insbesondere parteipolitischer Absprachen und Einflussnahmen begegnet werden.

werden vom Gericht geprüft, auch in solchen Fällen ist eine Berichterstattung nicht grundsätzlich erforderlich. Bei den übrigen Enderledigungen sollte die Berichtspflicht auf ungeklärte Rechtsfragen (von räumlich begrenzter [LOStA] oder bundesweiter [BStA] Bedeutung) abstellen, um so auf ein einheitliches Vorgehen der Anklagebehörden hinzuwirken. Den Staatsanwaltschaften sollte es allerdings stets möglich sein, die Unterstützung der Oberbehörde in Anspruch zu nehmen.

⁴⁵⁹ Was derzeit ohnedies bereits konkret in Diskussion steht.

9.2.1.4. Funktionsperiode

Jede Ernennung von Mitgliedern der Bundesstaatsanwaltschaft sollte jeweils für eine befristete Funktionsperiode ohne Möglichkeit einer Wiederbestellung erfolgen. Diese Periode könnte, etwa in Anlehnung an die Regelung des Präsidenten des Rechnungshofes, zwölf Jahre betragen. Eine Abberufung sollte nur durch ein Höchstgericht aufgrund eines begründeten Antrags einer 2/3-Mehrheit der Abgeordneten zum Nationalrat oder der sonstigen Mitglieder der BStA möglich sein. Auch sind Vertretungen (etwa bei schwerwiegender Verhinderung) vorab klar und explizit zu regeln sowie eindeutige sogenannte „Cooling down“- oder „Revolving door“- Mechanismen sowie Konkurrenzklauseln vorzusehen.⁴⁶⁰

9.3. Zusammenfassung

Die seit langem von mannigfacher, seit geraumer Zeit nun auch von politischer Seite erhobene Forderung, die Bundesministerin oder den Bundesminister für Justiz vom Weisungsrecht über die Staatsanwaltschaften zu entlasten, eröffnet nach jahrzehntelanger Diskussion die historische Chance, auch in Österreich durch Einrichtung einer weisungsfreien Bundes- bzw Generalstaatsanwaltschaft die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit zu stärken und „*verfassungsrechtliche Graubereiche*“ zu bereinigen.

Diese Chance, auf modernen europäischen Standard aufzuschließen, sollte nicht vergeben werden. Um das sicherzustellen, müsste allerdings bestimmten Mindestanforderungen entsprochen werden:

1. Staatsanwaltschaften sind Teil der Gerichtsbarkeit und als solche durch Verfassungsbestimmung – wie die Gerichte und vergleichbar der Europäischen Staatsanwaltschaft – unabhängig von politischem Sacheinfluss zu stellen.
2. Mit der Kontrolle in Strafsachen sind höchstens zwei Instanzen (StA; StA und OStA oder StA und BStA) befasst, wobei die festzulegenden Berichtspflichten gegenüber dem aktuellen Stand (§§ 8 und 8a StAG) zu reduzieren sind.
3. An der obersten Spitze der Staatsanwaltschaften steht – wie bei den Höchstgerichten – ein Gremium, dessen Mitglieder in einem ähnlichen Verfahren wie Höchstrichter bestellt werden.
4. Die externe Kontrolle der Staatsanwaltschaften erfolgt ausschließlich durch die Gerichte.

⁴⁶⁰ Vgl Art 92 Abs 2 B-VG.

10. Auflistung der Empfehlungen

10.1. Strategische Empfehlungen

- Stärkung der Unabhängigkeit der und damit des Vertrauens in die Staatsanwaltschaften durch Änderung der aktuell bei einem Organ der Exekutive liegenden Weisungsspitze hin zu einer unabhängigen Bundes- bzw Generalstaatsanwaltschaft (nach dem institutionellen Vorbild der Europäischen Staatsanwaltschaft EPPO);
- Beschränkung des staatsanwaltschaftlichen Instanzenzuges auf zwei Instanzen bei gleichzeitiger Stärkung der gerichtlichen Kontrolle und Reduktion des Berichtswesens;
- Schaffung klarer und eindeutiger Rechtsgrundlagen für alle Anteile des staatsanwaltschaftlichen Verfahrens im Instanzenzug;
- Abschaffung der „Zwei-Klassen-Justiz“, insbesondere durch Beschränkung der Anwendbarkeit des § 8 StAG auf „... nicht hinreichend geklärte Rechtsfragen“ sowie Streichung des Passus „ ... und der Person des Täters ...“ in § 101 StPO;
- Stärkere Absicherung des Prinzips der Bestenauslese bei der Einstellung, Auswahl, Beurteilung und Beförderung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten auf allen Ebenen sowie klare(re) Trennung der Bereiche Fach- und Dienstaufsicht in Theorie und Praxis;
- Schaffung klarer und transparenter Mechanismen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Falle von (deliktischen sowie Compliance-) Verdachtslagen bei Innentätern und -täterinnen sowie (der Wahrnehmung) von (Anscheins)Befangenheiten (im Generellen und Speziellen);
- Außerstreitstellung sowie Stärkung der WKStA bei gleichzeitiger Herauslösung des „Bundes-Nadelöhrs“ Oberstaatsanwaltschaft Wien als Instanz (bei gleichzeitiger Sicherstellung einer angemessenen institutionellen Alternative als Fach- und Dienstaufsicht);
- Aufsetzen und Implementierung eines (begleitenden) *multi-stakeholder* Prozesses zur Schaffung und Sicherstellung einer transparenten Verantwortungskultur, einer modernen Führungskultur (mit verstärkter Betonung von Belohnung vor Bestrafung), insbesondere einer breiten kritischen und reflektierenden, gesamtinstitutionellen Fehlerkultur, sowie verstärkter Dienstgeberfürsorge, speziell in exponierten Bereichen;

- Schaffung von Strukturen und Regularien zur verstärkten, professionellen selbständigen Medienarbeit auf staatsanwaltschaftlicher Fachebene, begleitet von einer Kommunikationsoffensive der Justiz, um insbesondere das Verständnis für die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit in der Öffentlichkeit zu verbessern;
- Einladung an alle Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (sowie deren Vertretung und Vereinigung) zur Verabschiedung einer Öffentlichen Erklärung betreffend (nötiger) Distanz zu Politik und Äquidistanz zu einzelnen politischen Parteien sowie zu – *mutatis mutandis* – Medien im Generellen und Speziellen.

10.2. Detailempfehlungen

- Die Kommission empfiehlt, die institutionelle Wirksamkeit des Weisungsrates einer Evaluierung zu unterziehen.
- Da die Nachvollziehbarkeit von staatsanwaltlichen Entscheidungen für das ihr von der Gesellschaft entgegengebrachte Vertrauen ausschlaggebend ist, empfiehlt die Kommission, dass im staatsanwaltlichen Bereich auch BDG-Weisungen, explizit und transparent im Tagebuch der Staatsanwaltschaften dokumentiert werden; das Bewusstsein für die Dokumentation von BDG-Weisungen geschärft wird; der Umgang mit Dienstbesprechungen iZm der Abwicklung von großen Causen überdacht wird; dem Setting der Dienstbesprechung besonderes Augenmerk geschenkt wird.
- Nach § 35c StAG bestehen keine Opfer- und Beschuldigtenrechte und kein Recht auf Akteneinsicht. Gegen ein Vorgehen nach § 35c StAG gibt es auch keinen Fortführungsantrag nach § 195 StPO. Aufgrund der rechtsstaatlichen Defizite ist eine Reform bzw Abschaffung des § 35c StAG dringend geboten.
- Die Unklarheit, welche Rechtsgrundlagen in Teilen des Strafverfahrens gelten, widerspricht rechtsstaatlichen Standards. Es erscheint dringend geboten, die Rechtsgrundlagen für den Abschnitt des Strafverfahrens im BMJ gesetzlich klar zu regeln und festzulegen. Dies könnte entweder durch explizite Verweise auf die Regelungen der StPO oder durch eine eigenständige Regelung des Verfahrens im BMJ erfolgen. Für einen Verweis auf die StPO spricht, dass auch das BMJ innerhalb des Strafverfahrens tätig wird und daher für die Einheitlichkeit des Verfahrens eine einheitliche gemeinsame Rechtsgrundlage sinnvoll wäre. Eine eigenständige,

an die Bestimmungen der StPO angelehnte Regelung könnte damit begründet werden, dass das BMJ als Verwaltungsbehörde ein Verwaltungsverfahren führt, das allerdings mit einem gerichtlichen Strafverfahren zusammentrifft.

- Der Einsatz von ausreichenden und qualifizierten Ressourcen ist Voraussetzung für eine effiziente und funktionierende Strafrechtspflege. Es ist daher von den Verantwortlichen dafür zu sorgen, dass eine ausreichende Zahl an kompetenten und motivierten Personen an den richtigen Stellen eingesetzt werden. Insbesondere in Großverfahren wird dringend empfohlen, diese in die Hände von Teams bestehend aus mehreren Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie Expertinnen und Experten zu legen. Diese Möglichkeit sollte nicht nur der WKStA vorbehalten bleiben. Es sollte weiters darauf geachtet werden, dass in der Weisungsabteilung des BMJ Personen mit entsprechender beruflicher Erfahrung eingesetzt werden. Es sollten auch Anreize gesetzt werden, dass diese längerfristig im BMJ bleiben. Damit könnte eine Verbesserung der Qualität der Fachaufsicht und eine verbesserte Akzeptanz durch die untergeordneten Instanzen erreicht werden.
- Das Justizministerium sollte nach Auffassung der Kommission auch in der Kommunikations- und Medienarbeit eine strikte Trennung von justizpolitischen und allgemein ressortspezifischen Angelegenheiten vs jener der „*ordentlichen Gerichtsbarkeit*“ beachten. Für erstere sollte eine kompetente und entsprechend ausgestattete Stelle (inkl designierter Sprecher und Sprecherinnen) zuständig sein, die als zentrale Anlauf- und Kommunikationsstelle des Ressorts agiert. Mediale Äußerungen anderer Ministeriumsangehöriger sind insb auf spezielle thematische Bereiche sowie im Rahmen des Medienerlasses bzw von Einzelgenehmigungen zu beschränken. Nur so ist gewährleistet, dass die Justiz auf der obersten Ebene mit einer Stimme spricht und als homogene Institution wahrgenommen wird; zugleich wird damit die politische und fachliche Gesamtverantwortung der jeweiligen Ministerin oder des jeweiligen Ministers für die Institution Justiz nach innen und außen unterstrichen. Im Regelfall sollte sich das Ministerium der rechtlichen Beurteilung und des Vorgehens von Vorgängen im Rahmen der „*ordentlichen Gerichtsbarkeit*“ enthalten, und diese – sofern sinnvoll und notwendig – den zuständigen (bestenfalls: vorgesetzten) dortigen Behörden und Gerichten überlassen. Lediglich wenn die Gesamtinstitution Justiz entsprechend schwerwiegenden medialen oder politischen Angriffen ausgesetzt ist, ist im Sinne der Gesamtverantwortung „*Bundesminister für Justiz*“ das Ressort und seine Leitung zu entsprechenden Klar- und Richtigstellungen angehalten.

- So vorgegeben das System der Verantwortungsverteilung sein mag, ist es doch notwendig, die Verantwortlichkeiten zum einen klar zu definieren und zum anderen auch wahrzunehmen. Rechtsprechende Organe – und dazu zählt auch die Staatsanwaltschaft – haben Entscheidungen zu treffen, für die Entscheidungsträger auch Verantwortung zu übernehmen haben. Eine Straffung der Berichts- und Weisungshierarchie wird zu einer Verbesserung der gegenwärtigen Situation beitragen. Es gilt, Grundlagen für einen konstruktiven Umgang mit Fehlern zu schaffen. Eine positive Fehlerkultur ist Teil eines erfolgreichen Qualitätsmanagements; entsprechende Schulungen der Führungskräfte und ein offener Umgang mit Fehlern, begleitet von unterstützenden statt sanktionierenden Maßnahmen, sollten an den jeweiligen Dienstbehörden implementiert werden. Die Erstellung von Arbeitsbehelfen und Leitfäden, wie dies in der öffentlichen Verwaltung auch schon praktiziert wird, macht das Bemühen um eine lösungsorientierte Fehlerkultur für die Mitarbeitenden sichtbar und nimmt gleichermaßen die Führungskräfte in die Pflicht.
- Zum Zweck einer wünschenswerten Transparenz von Interventionen in einem Ermittlungsverfahren sollten alle Kontakte zwischen den im Verfahren tätig werdenen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten mit anderen Verfahrensbeteiligten oder mit Außenstehenden, die in einem Verfahren intervenieren (und sei es nur, um Auskunft über den Verfahrensstand zu erfragen), in einem Amtsvermerk mit Angabe von Zeit, Dauer und stichwortartiger Darstellung des Gesprächsinhalts festgehalten werden. Gleiches soll natürlich auch für Kontakte zwischen staatsanwaltschaftlichen Dienststellen sowie zwischen diesen und dem Bundesministerium der Justiz in Ermittlungsverfahren, insbesondere im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht gelten.
- Eine eingehendere Dokumentation von Dienstbesprechungen über die weitere Vorgangsweise empfiehlt sich aus Gründen interner Transparenz der Entscheidungsprozesse und zur Nachvollziehbarkeit der oft mehrjährigen Entwicklungen in größeren Ermittlungsverfahren.
- Es wird seitens der Kommission dringend empfohlen, ein strukturiertes betriebliches Suchtpräventions- und Hilfeprogramm zu etablieren.
- Die Kommission empfiehlt, die Teilung der Sektion IV für Strafrecht und der Sektion V für Einzelstrafsachen jedenfalls beizubehalten und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig an die einschlägigen Weisungen zu Kontakten mit Beschuldigten oder Verdächtigen sowie zur Anzeige von privaten oder dienstlichen

Bekanntschftsverhältnissen zu erinnern. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission in Bezug auf ministerielle Zuständigkeiten in strafrechtlichen Einzelverfahren eine sorgfältige Dokumentation und Veraktung sämtlicher einschlägiger Kommunikation, inklusive jener der politiknahen Mitarbeiter der Ressortspitze mit der für Einzelstrafsachen zuständigen Sektion. Personelle Verschränkungen beider Bereiche, insbesondere der unmittelbare Einsatz von Mitgliedern des Kabinetts in der genannten Sektion, sind möglichst zu vermeiden.

- Die Kommission empfiehlt einen konsequenteren Umgang mit (Anscheins-)Befangenheiten. Dazu wäre eine erneute und fortlaufende Sensibilisierung der Angehörigen der Staatsanwaltschaften auf allen Ebenen sowie der mit Einzelstrafsachen befassten Bearbeiter im Bundesministerium für Justiz wichtig. Dabei sollte hinreichend verdeutlicht werden, dass Befangenheit keinen persönlichen Vorwurf gegen den jeweiligen Justizangehörigen begründet.
- Das Prinzip der Bestenauslese muss auf allen Ebenen einschließlich der Spitzenämter gewahrt werden. Ein dienstrechtliches System für die Einstellung, Auswahl, Beurteilung und Beförderung muss sicherstellen, dass diese Anforderungen erfüllt werden. Mit klareren rechtlichen und organisatorischen Standards für die Vorbereitung und Durchführung von Entscheidungen über Postenbesetzungen könnte noch deutlicher als derzeit von vornherein jeder Verdacht vermieden werden, dass maßgebliches oder alleiniges Kriterium der Ernennung die politische Übereinstimmung mit der jeweiligen Ressortleitung ist.
- Die Vorladung und Befragung ermittelnder Staatsanwälte in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen steht in Widerspruch zu ihrer Rechtsprechungsaufgabe; aufgrund der monokratischen Organisation der Staatsanwaltschaften dürfte überdies nur die Leiterin oder der Leiter befragt werden. Auch wenn detailliertere Überlegungen anzustellen sind, wie das Prinzip der zeitnahen Ex-post-Kontrolle durch das Parlament aufrecht bleiben kann, sollte auch Bedacht genommen werden, ob innerhalb der – nach dem aktuellen Gesetzesstand – dreijährigen Frist des § 108a Abs1 StPO keine parlamentarischen Ermittlungen parallel zu strafrechtlichen Ermittlungen geführt werden dürfen.
- Es ist unumgänglich, eine erkennbare Vertrauensbasis zu dahingehend zu schaffen, dass sich die Fachaufsicht nicht politisch, sondern allein von rechtlich vorgegebenen Kriterien – als Mittel der Gewährleistung von Qualität und Einheitlichkeit – leiten lässt. Weiters muss – bereits in der Ausbildung, aber auch weiter im Lauf

des Berufslebens – die Fähigkeit zur Selbstkritik gestärkt werden. Bspw kann Supervision oder periodische Reflexion in Peer-Gruppen dazu beitragen, sich nicht von antizipierten Erwartungshaltungen leiten zu lassen.

- Geeigneterweise beginnt die Bewusstseinsbildung einer Fehlerkultur bereits im Stadium der Ausbildung zur Richterin bzw zum Staatsanwalt. Gezielt Schwerpunkte zu setzen, die den Blick und das Bewusstsein für mögliche Schwächen und Fehler im gerichtlichen bzw staatsanwaltschaftlichen Systems schärfen und damit zu deren Behebung und dessen ständigen Verbesserung beitragen, trägt aus Sicht der Kommission wesentlich dazu bei, in der jungen Richter-/StA-Generation die Aufmerksamkeit, das Problembewusstsein und eine Reflexion in diese Richtung zu schärfen. Nur wer die Stärken und Schwächen, die Chancen und Risiken eines Systems ausreichend und umfassend kennt, kann systemische Risiken, etwa im Fall einer Ausreizung oder Ausnutzung, aufzeigen und diesen im Rahmen der Selbstverantwortlichkeit entgegenwirken. Dazu benötigt es nicht nur den möglichen praktischen Einblick. Vielmehr sollte im Rahmen der Ausbildung anhand von bundesweit einheitlichen Vorgaben und Verantwortlichkeiten auch ein vermehrter Fokus auf Darstellung des (inner-)staatsanwaltschaftlichen (und auch innergerichtlichen) Systems gelegt werden. Darüber hinaus ist aus Sicht der Kommission eine Verknüpfung mit Vorträgen durch interne und externe Expertinnen und Experten sowie die Herausarbeitung von solchen Risiken und Schwächen wesentlich, um Verständnis zu fördern, Bewusstsein zu schärfen und die Eigenverantwortlichkeit zu stärken. Derzeit werden etwa dienstrechtliche und disziplinare Kontrollmechanismen sowohl in der Ausbildung als auch der Fortbildung nur unterrepräsentiert behandelt, sodass auch hier eine wesentliche Komponente in der Aus- und Fortbildung nachzuholen ist.

11. Kommissionsmitglieder & Danksagung

Die Kommission bestand aus folgenden Mitgliedern⁴⁶¹:

Univ.-Prof. Dr. Robert **KERT**, Wirtschaftsuniversität Wien

Martin **KREUTNER**, First Dean (Emeritus) IACA (Vorsitz)

Peter **KÜSPERT**, Präsident iR Bayrischer VfGH und Präs iR OLG München

Univ.-Prof. Dr. Matthias **NEUMAYR**, Vizepräsident iR OGH (stellvertretender Vorsitz)

Mag.^a Angelika **PRECHTL-MARTE**, Präsidentin LG Feldkirch (stellvertretender Vorsitz)

LStAⁱⁿ MMag.^a Ruth **STRAGANZ-SCHRÖFL**, BMJ, AL Innenrevision & Compliance

(OStAⁱⁿ Mag.^a Michaela **BREIER**, Oberstaatsanwaltschaft Linz)⁴⁶²

Die Kommission spricht aus Überzeugung all jenen Personen und Institutionen ihren herzlichen Dank aus, die die Arbeit der Kommission in vielerlei Weise unterstützt und oft erst möglich gemacht haben. Viele dieser Personen wollen oder müssen hier ungenannt bleiben – wir gehen davon aus, dieser ehrliche Dank erreicht sie dennoch.

Wir danken insbesondere allen Auskunftspersonen, die in sehr großer Mehrzahl hochkompetent und authentisch, fachlich fundiert und klar, sowie manchmal auch in tiefer Betroffenheit sich diesen Gesprächen freiwillig gestellt und sie oft auch aktiv gesucht haben.

Als Bürgerinnen und Bürger dieses Landes danken wir auch allen in der österreichischen Justiz Beschäftigten für ihren täglichen Einsatz und ihr Engagement um diese so wichtige Säule einer funktionierenden, freien und fairen Demokratie. In Zeiten zunehmender Polarisierung, zunehmender Litigation-PR und zunehmender persönlicher Angriffe auf Funktionsträger der Justiz und anderer öffentlichen Institutionen gebührt Ihnen allen, und manchen ganz im Speziellen, unser ehrlicher Respekt und unsere große Hochachtung.

⁴⁶¹ In alphabetischer Reihenfolge.

⁴⁶² Die Arbeit der Kommission wurde ab 01. März 2024 mit den sechs erstangeführten Kommissionsmitgliedern fortgeführt, nachdem die Kommission, einvernehmlich und ausschließlich, (Anscheins-)Befangenheitsgründe aktiv wahrgenommen hatte. *Verba docent, exempla trahunt*. Es bleibt hier damit unmissverständlich festzuhalten, dass diese personelle Verkürzung ausschließlich zur Vermeidung von Befangenheiten und damit auch zum Schutz des/der Kommissionsmitglieder sowie aus Eigeninitiative der Kommission erfolgt ist. Insofern sind für den ggStl Bericht auch ausschließlich diese sechs erstangeführten Kommissionsmitglieder verantwortlich.

Keinesfalls zuletzt gebührt unser Dank auch der Ressortleitung des Bundesministeriums für Justiz, Dr.ⁱⁿ Alma Zadić, LL.M., und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ressorts und aller Dienststellen – dafür, dass sie diese Untersuchung und diesen Bericht möglich gemacht und die inhaltliche Unabhängigkeit dieser Kommission auch ihrerseits gelebt haben.

12. Abkürzungsverzeichnis⁴⁶³

aA	.....	anderer Ansicht
aaO	.....	am angegebenen Ort
Abg	.....	Abgeordneter
Abs	.....	Absatz
aD	.....	außer Dienst
Abg	.....	Abgeordnete(r)
AL	.....	Abteilungsleiter/-in
allf	.....	allfällig
Anm	.....	Anmerkung
ARHG	.....	Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz
Art	.....	Artikel
AZR	.....	Allgemeine Zitierregeln
BAK	.....	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung
B-BSG	.....	Bundes-Bedienstetenschutzgesetz
BDG	.....	Beamtendienstrechtsgesetz 1979
BDB	.....	Bundesdisziplinarbehörde
betr	.....	betreffend
BGBI	.....	Bundesgesetzblatt
BMEIA	.....	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMG	.....	Bundesministeriengesetz
BMI	.....	Bundesministerium für Inneres
BMJ	.....	Bundesministerium für Justiz
BMLV	.....	Bundesministerium für Landesverteidigung
BMVRDJ	.....	Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz
Bsp	.....	Beispiel
bspw	.....	beispielsweise
BStA	.....	Bundesstaatsanwaltschaft
B-VG	.....	Bundes-Verfassungsgesetz
BVwG	.....	Bundesverwaltungsgericht
bzw	.....	beziehungsweise
ca	.....	circa
CMS	.....	<i>Compliance Management System</i>
DV-StAG	.....	Durchführungsverordnung zum Staatsanwaltschaftsgesetz
d	.....	deutsch
DB	.....	Dienstbesprechung
do	.....	dortig
dzt	.....	derzeit
ebd	.....	ebenda, ebendort

⁴⁶³ Soweit nicht anders angegeben ist, handelt es sich um Begrifflichkeiten mit Bezug zu Österreich, zB StPO = österreichische Strafprozessordnung.

EGMR	.....	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ELAK	.....	Elektronischer Akt der Bundesverwaltung
EMRK	.....	Europäische Menschenrechtskonvention
E(O)StA	.....	Erster (Ober)Staatsanwalt / Erste (Ober)Staatsanwältin
et al	.....	und andere
EU	.....	Europäische Union
FAO	.....	Festnahmeanordnung
FBM(J)	.....	Frau Bundesministerin (für Justiz)
f(f)	.....	folgende (fortfolgende, mehrere Seiten)
Fn	.....	Fußnote
FS	.....	Festschrift
GB	.....	Gigabyte
ggstl	.....	gegenständlich
GenProk	.....	Generalprokuratur
Geo	.....	Geschäftsordnung für die Gerichte I. und II. Instanz
GL	.....	Gruppenleitung, -leiter/-in
GOG	.....	Gerichtsorganisationsgesetz
GP	.....	Gesetzgebungsperiode
GRC	.....	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRECO	.....	Staatengruppe gegen Korruption des Europarates
grds	.....	grundsätzlich
GS	.....	Generalsekretär
GStA	.....	Generalstaatsanwaltschaft
GZ	.....	Geschäftszahl
HD	.....	Hausdurchsuchung
HBM(J)	.....	Herr Bundesminister (für Justiz)
hM	.....	herrschende Meinung
ho	.....	hierortig
HR	.....	Haft- und Rechtsschutz
Hrsg	.....	Herausgeber/-in
HSchG	.....	HinweisgeberInnenschutzgesetz
idF	.....	in der Fassung
idgF	.....	in der geltenden Fassung
idR	.....	in der Regel
ie	.....	<i>id est</i> , das heißt, das ist
insb	.....	insbesondere
IR	.....	Interne Revision (auch: Innenrevision)
iRd	.....	im Rahmen des/der
iSd	.....	im Sinne des/der
ISO	.....	<i>International Organization for Standardization</i>
iVm	.....	in Verbindung mit
iW	.....	im Wesentlichen
iwS	.....	im weiteren Sinne
iZm	.....	in Zusammenhang mit
JGG	.....	Jugendgerichtsgesetz
KBM	.....	Kabinetts der Bundesministerin / des Bundesministers

LG	.....	Landesgericht
LGS	.....	Landesgericht für Strafsachen
lfd	.....	laufend(e)
LG	.....	Landesgericht
lit	.....	litera (Buchstabe, Unterpunkt)
L(O)StA	.....	Leitender (Ober)Staatsanwalt
MB	.....	Megabyte
mE	.....	meines Erachtens
MedienG	.....	Mediengesetz
MEL	.....	Meinl European Land
Mio	.....	Millionen
mwN	.....	mit weiteren Nachweisen
NAKS	.....	Nationale Antikorruptionsstrategie
NAP	.....	Nationaler (Antikorruptions-) Aktionsplan
Nr	.....	Nummer
NR	.....	Nationalrat
NZZ	.....	Neue Züricher Zeitung
oa	.....	oben angeführt
OGH	.....	Oberster Gerichtshof
ORF	.....	Österreichischer Rundfunk
OLG	.....	Oberlandesgericht
OSINT	.....	öffentlich zugängliche Informationsquellen (<i>open source intelligence</i>)
OStA	.....	Oberstaatsanwalt(schaft), Oberstaatsanwältin
PIL	.....	Sektionschef Mag. Christian Pilnacek
Pkt	.....	Punkt
PR	.....	<i>Public Relations</i> , (zweckgeb.) Öffentlichkeitsarbeit
PräsdNR	.....	Präsident/Präsidentin des Nationalrates
Ri	.....	Richter/-in
RiAA	.....	Richteramtsanwärter/-in
Rsp	.....	Rechtsprechung
RStDG	.....	Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz
Rz	.....	Randziffer
S	.....	Seite
SC	.....	Sektionschef/Sektionschefin
so	.....	siehe oben
sog	.....	sogenannte
Soko	.....	Sonderkommission (meist (kriminal)polizeilich)
StA	.....	Staatsanwalt(schaft), Staatsanwältin
StAG	.....	Staatsanwaltschaftsgesetz
StGB	.....	Strafgesetzbuch
StGG	.....	Staatsgrundgesetz
StPO	.....	Strafprozessordnung
SZ	.....	Süddeutsche Zeitung
TB	.....	Tagebuch

TByte	.....	Terabyte
tw	.....	teilweise
u	.....	und
ua	.....	unter anderem
UNCAC	.....	United Nations Convention against Corruption
u/o	.....	und/oder
UK	.....	Untersuchungskommission
UT	.....	Unbekannte Täter
UsA	.....	Untersuchungsausschuss (parlamentarischer)
uU	.....	unter Umständen
uvam	.....	und vieles andere mehr
va	.....	vor allem
VfGH	.....	Verfassungsgerichtshof
vgl	.....	vergleiche
VO	.....	Verordnung
vs	.....	versus
VwGH	.....	Verwaltungsgerichtshof
W	.....	Wien
WKStA	.....	Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption
WR	.....	Weisungsrat
Z	.....	Ziffer
zB	.....	zum Beispiel
ZMR	.....	Zentrales Melderegister
zT	.....	zum Teil
zZ	.....	zur Zeit

