

21.10.2016

GrecoEval4Rep(2016)1

VIERTE EVALUIERUNGSRUNDE

Korruptionsprävention bei Abgeordneten,
Richtern und Staatsanwälten

EVALUIERUNGSBERICHT ÖSTERREICH

Angenommen von GRECO in der 73. Vollversammlung
lung
(Straßburg, 17.-21.10.2016)

V
I
E
R
T
E

E
V
A
L
U
I
E
R
U
N
G
S
R
U
N
D
E

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	4
I. EINLEITUNG UND METHODIK	6
II. KONTEXT	8
III. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI ABGEORDNETEN	11
ÜBERBLICK ÜBER DAS PARLAMENTARISCHE SYSTEM	11
TRANSPARENZ DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS	11
VERGÜTUNG UND WIRTSCHAFTLICHE VORTEILE	13
ETHIKGRUNDSÄTZE UND VERHALTENSREGELN	15
INTERESSENSKONFLIKTE	16
VERBOT BZW. BESCHRÄNKUNG BESTIMMTER TÄTIGKEITEN	16
<i>Geschenke und andere Vorteile</i>	16
<i>Unvereinbarkeiten, Nebenbeschäftigungen und wirtschaftliche Interessen</i>	20
<i>Verträge mit Behörden</i>	21
<i>Einschränkungen nach Beendigung des Mandats</i>	21
<i>Kontakte zu Dritten und Lobbying</i>	21
<i>Missbräuchliche Verwendung vertraulicher Informationen</i>	23
<i>Missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel</i>	24
MELDUNG VON VERMÖGEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN UND INTERESSEN/BETEILIGUNGEN	24
AUF SICHT	27
DURCHSETZUNGSMAßNAHMEN UND IMMUNITÄT	30
SCHULUNGEN UND BEWUSSTSEIN	31
IV. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI RICHTERN	33
ÜBERBLICK ÜBER DAS JUSTIZSYSTEM	33
<i>Gerichtskategorien und gerichtliche Instanzen</i>	33
<i>Andere Institutionen</i>	35
<i>Unabhängigkeit der Justiz und Gerichtsorganisation</i>	35
<i>Beratungs- und Entscheidungsgremien</i>	38
EINSTELLUNG, KARRIERE UND DIENSTBEDINGUNGEN	39
<i>Einstellungserfordernisse</i>	39
<i>Ernenungsverfahren und Aufstiegschancen</i>	41
<i>Leistungsbeurteilung von Richtern</i>	42
<i>Versetzung eines Richters; Auflösung des Dienstverhältnisses und Amtsenthebung</i>	43
<i>Besoldung und Nebenleistungen</i>	43
<i>Laienrichter</i>	44
FALLMANAGEMENT UND GERICHTSVERFAHREN	44
<i>Geschäftsverteilung</i>	44
<i>Das Prinzip der Verhandlungseinleitung ohne unnötigen Aufschub</i>	45
<i>Das Prinzip der öffentlichen Verhandlung</i>	45
ETHISCHE PRINZIPIEN UND VERHALTENSKODEX	46
INTERESSENSKONFLIKTE	47
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG GEWISSER TÄTIGKEITEN	48
<i>Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten</i>	48
<i>Ablehnung und routinemäßiger Rücktritt</i>	50
<i>Geschenkannahme</i>	50
<i>Beschränkung nach Beendigung des Dienstverhältnisses</i>	51
<i>Kontakte mit Drittparteien, vertrauliche Informationen</i>	52
OFFENLEGUNG VON VERMÖGEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN UND BETEILIGUNGEN	52
AUF SICHT	52
EXEKUTIONSMAßNAHMEN UND IMMUNITÄT	55
V. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI STAATSANWÄLTEN	57
ÜBERBLICK ÜBER DIE STAATSANWALTSCHAFTEN	57
EINSTELLUNG, KARRIERE UND BESCHÄFTIGUNGSBEDINGUNGEN	58
<i>Einstellungserfordernisse</i>	59

<i>Ernenungsverfahren und Aufstiegschancen</i>	59
<i>Leistungsbeurteilung von Staatsanwälten</i>	60
<i>Versetzung eines Staatsanwalts</i>	60
<i>Auflösung des Dienstverhältnisses und Amtsenthebung</i>	60
<i>Besoldung und Nebenleistungen</i>	60
FALLMANAGEMENT UND RICHTSVERFAHREN.....	60
ETHISCHE PRINZIPIEN UND VERHALTENSKODEX	66
INTERESSENKONFLIKTE.....	66
VERBOT ODER BESCHRÄNKUNG GEWISSER TÄTIGKEIT	67
<i>Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten</i>	67
<i>Geschenkannahme</i>	67
<i>Beschränkungen nach Beendigung des Dienstverhältnisses</i>	67
<i>Kontakte mit Drittparteien, vertrauliche Informationen</i>	68
OFFENLEGUNG VON VERMÖGEN, EINKOMMEN, VERBINDLICHKEITEN UND BETEILIGUNGEN	68
AUFSICHT.....	68
EXEKUTIONSMAßNAHMEN UND IMMUNITÄT	68
VI. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI RICHTERN UND STAATSANWÄLTEN	69
SCHULUNGEN UND BEWUSSTSEINSSTÄRKUNG	69
ANDERE ASPEKTE	70
VII. EMPFEHLUNGEN UND FOLLOW-UP	73

ZUSAMMENFASSUNG

1. Österreich hat während der letzten zehn Jahre eine Reihe ambitionierterer Maßnahmen zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung umgesetzt. Bei Polizei und Staatsanwaltschaft wurden Spezialeinheiten für Korruptions- und Wirtschaftsdelikte eingerichtet, der gesetzliche Rahmen wurde zunehmend gefestigt, und das Thema Korruption wird vermehrt offen diskutiert - eine besonders begrüßenswerte Entwicklung. Jüngste Meinungsumfragen zur Wahrnehmung von Korruption durch die Bürger und ihre damit gemachten Erfahrungen in den wichtigsten öffentlichen Einrichtungen ergeben ein gemischtes Bild. Für über 30 % der Befragten ist das Anbieten eines Geschenks oder Gefallens in der Absicht, etwas von der öffentlichen Verwaltung oder dem öffentlichen Dienst zu erlangen, nach wie vor akzeptabel, das sind deutlich mehr als im EU-Durchschnitt. Politische Institutionen werden als von Integritätsproblemen besonders betroffen wahrgenommen. In Bezug auf die Justiz liegt die Wahrnehmung von Korruption unter dem EU-Durchschnitt.

2. Bei Parlamentariern stehen die Antikorruptionsmaßnahmen noch ganz am Anfang. Es darf daran erinnert werden, dass die Bestechung von Parlamentariern vor dem 1.1.2013 kaum strafbar war. Mit 1.1.2013 wurden in Österreich auch Lobbying-Regeln eingeführt, und mit der Veröffentlichung der Meldungen wurde auch das Meldesystem für Parlamentarier erweitert. Die Öffentlichkeit ist jetzt über die Nebenbeschäftigungen und Beteiligungen sowie über die Höhe der Einkünfte der Parlamentarier informiert. In Bezug auf die offengelegten Daten und die Aufsicht sind diese Regelungen noch weiterzuentwickeln. Darüber hinaus gibt es weder Regeln für das Handhaben von Interessenskonflikten noch einen Verhaltenskodex, die bzw. der zu einer Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung der gewählten Amtsträger beitragen und sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt mit problematischen Situationen befassen würde(n) (noch bevor ein Straftatbestand verwirklicht wird). Österreich benötigt weiters ein Regelwerk für den Umgang mit Geschenken und anderen Zuwendungen, die Parlamentariern in der Praxis zur Unterstützung bzw. Finanzierung ihrer parlamentarischen oder politischen Arbeit gemacht werden dürfen. Ebenso wichtig für Österreich sind geeignete Maßnahmen zur Durchsetzung bestehender und noch einzuführender Präventionsmechanismen.

3. Was die Justiz betrifft, so verfügt Österreich seit 1.1.2014 über eine voll ausgestattete Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese wichtige Reform stellt eine begrüßenswerte Entwicklung dar, wobei Österreich jedoch noch das Prinzip öffentlicher Verhandlungen für diese Gerichte gewährleisten und einen kohärenten Status für Verwaltungsrichter einführen muss, insbesondere Dienstvoraussetzungen und ein Paket mit Rechten und Pflichten, die jenen der Richter an den ordentlichen Gerichten angeglichen sind. Vor diesem Hintergrund, auch in Bezug auf den letzten Punkt, kommt der gegenständliche Bericht zu dem Schluss, dass Verbesserungen wünschenswert wären: die Exekutive sollte beim Auswahl- und Ernennungsverfahren für Richter und Staatsanwälte eine geringere Rolle spielen, Unvereinbarkeiten mit anderen Funktionen müssen gesetzlich festgelegt werden und für alle Richter müssen angemessene Integritätsbeurteilungen und regelmäßige Leistungsbeurteilungen eingeführt werden (welche dann als Grundlage für Entscheidungen über Beförderungen dienen sollten). Richter und Staatsanwälte verfügen jeweils über einen eigenen Verhaltenskodex, wobei dieser jedoch nicht als lebendige und praktische Unterlage, die nützliche Hilfestellung für die tägliche Arbeit gibt, angesehen werden. Weiters wurde in Bezug auf die Richter festgestellt, dass die für die Umsetzung der verschiedenen Pflichten und die Aufsicht darüber zuständigen Personen bzw. Stellen - insbesondere betreffend Amtsgeheimnis, Geschenke, Nebenbeschäftigungen und die Handhabung von Interessenskonflikten - nicht klar definiert sind (für die Staatsanwälte ist das angesichts ihrer hierarchischen Struktur von geringerer Bedeutung). Die Staatsanwälte wurden 2009 in die Justiz eingegliedert, und Österreich hat vor Kurzem einen Weisungsrat eingerichtet, der den Justizminister in Einzelfällen bezüglich Weisungen berät. Dies ist eine wichtige Entwicklung, da die Justiz nicht nur als weisungsungebunden, sondern auch als frei

von politischer Einflussnahme angesehen wird. Abschließend empfiehlt der Bericht die Einführung zusätzlicher Schulungen zu Integritätsmaßnahmen für alle Richter und Staatsanwälte.

I. EINLEITUNG UND METHODIK

4. Österreich ist GRECO 2006 beigetreten. Seit dem Beitritt war Österreich im Rahmen der ersten und zweiten Evaluierungsrunde (im November 2007) sowie im Rahmen der dritten Evaluierungsrunde (2011) von GRECO bereits Gegenstand einer Evaluierung. Die jeweiligen Evaluierungsberichte sowie die anschließenden Compliance-Berichte stehen auf der GRECO-Website zur Verfügung (www.coe.int/greco).

5. Die aktuelle vierte GRECO-Evaluierungsrunde, welche am 1.1.2012 begann, befasst sich mit "Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten". Mit der Wahl dieses Themas schlägt GRECO einen neuen Weg ein und unterstreicht die Multidisziplinarität ihres Mandats. Gleichzeitig steht dieses Thema klar in Zusammenhang mit der früheren Arbeit von GRECO, insbesondere mit der ersten Evaluierungsrunde, die besonderes Augenmerk auf die Unabhängigkeit der Justiz legte, mit der zweiten Evaluierungsrunde, die insbesondere die öffentliche Verwaltung untersuchte, sowie mit der dritten Evaluierungsrunde, die sich auf Korruptionsprävention im Kontext von Parteienfinanzierung konzentrierte.

6. Bei der vierten Evaluierungsrunde werden die gleichen Schwerpunkte in Bezug auf alle geprüften Personen/Funktionen gesetzt:

- Ethikgrundsätze, Verhaltensregeln und Interessenskonflikte;
- Verbot bzw. Beschränkung bestimmter Tätigkeiten;
- Meldung von Vermögen, Einkommen, Verbindlichkeiten und Interessen/Beteiligungen;
- Durchsetzung der geltenden Regeln;
- Bewusstsein.

7. Hinsichtlich der parlamentarischen Versammlungen konzentriert sich die Evaluierung auf die Mitglieder der nationalen Parlamente mit sämtlichen Kammern, unabhängig davon, ob die Abgeordneten bestellt oder gewählt werden. Was die Justiz und weitere Akteure im vorgerichtlichen und gerichtlichen Verfahren betrifft, so konzentriert sich die Evaluierung auf die Staatsanwälte und Richter (sowohl Berufs- als auch Laienrichter unabhängig von der Art des Gerichts), die nationalen Gesetzen und Vorschriften unterliegen.

8. Bei der Erstellung des gegenständlichen Berichts hat sich GRECO auf die von Österreich übermittelten Antworten auf den Evaluierungsfragebogen (GrecoEval4(2016)2) und weitere Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen gestützt. Darüber hinaus hat ein GRECO-Evaluierungsteam (nachstehend als "GET" bezeichnet) vom 4.-8.4.2016 einen Vor-Ort-Besuch in Österreich durchgeführt. Das GET setzte sich zusammen aus Frau Aneta ARNAUDOVSKA, Richterin, Direktorin der Akademie für Richter und Staatsanwälte, stellvertretendes Mitglied des CCJE ("ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien"), Herrn Rashad KURBANOV, Leiter der Abteilung für wissenschaftliche Unterstützung für das Sekretariat der Delegation der Russischen Föderation zur Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) am Institut für Gesetzgebung und vergleichende Rechtswissenschaft (Russische Föderation), Frau Birgit THOSTRUP CHRISTENSEN, Leiterin des Büros für Rechtsdienstleistungen im dänischen Parlament (Folketing) (Dänemark) und Frau Panagiota VATIKALOU, Untersuchungsrichterin in Korruptionssachen, Gericht erster Instanz Chania (Griechenland). Das GET wurde von Herrn Christophe SPECKBACHER vom GRECO-Sekretariat unterstützt.

9. Das GET erörterte das Justizsystem in Gesprächen mit Vertretern des Bundesministeriums für Justiz (samt den zuständigen Abteilungen für allgemeine Verwaltung, materielles Strafrecht und Strafverfahrensrecht, Zivilrecht, Innenrevision, Personalentwick-

lung und Personalmanagement der Gerichte und Staatsanwaltschaften, Großverfahren und berichtspflichtige Strafsachen), des Bundeskanzleramtes (zuständige Abteilungen für allgemeine und besondere Legistik zum öffentlichen Dienst- und Besoldungsrecht), der Zivil- und Strafgerichte (Bezirks- und erstinstanzliche Gerichte, Rechtsmittelgerichte und Höchstgerichte samt den Disziplinargerichten), der erstinstanzlichen und Rechtsmittelgerichte in Handels- sowie Arbeits- und Sozialsachen (Laienrichter und Berufsrichter), der Verwaltungsgerichte sowie des Verwaltungsgerichtshofes, des Verfassungsgerichtshofes, der Staatsanwaltschaft (einer Oberstaatsanwaltschaft, der Generalprokuratur, der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption), dem Rechtsschutzbeauftragten der Justiz sowie dem Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (Innenministerium). Das GET erörterte die Lage der Parlamentarier und die parlamentarischen Mechanismen mit Vertretern der allgemeinen Administration des Parlaments, des Sprechers des Bundesrates und des Nationalrates, den Vorsitzenden des Unvereinbarkeitsausschusses und der Justizausschüsse des Bundes und des Nationalrates und mit hochrangigen Vertretern der im Parlament vertretenen politischen Parteien. Des Weiteren führte das GET Gespräche mit Vertretern der Gewerkschaften und der Berufsverbände der Richter und Staatsanwälte, der Vereinigung der Laienrichter Österreichs, von Bürgerverbänden (Transparency International - Austrian Chapter, der NGO "Meine Abgeordneten"), der Medien (Rundfunk und Presse) und der Universität Wien.

10. Das Hauptziel des gegenständlichen Berichts besteht in der Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen, die von den österreichischen Behörden zur Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten sowie zur Förderung ihrer Integrität nach außen hin und *de facto* gesetzt wurden. Der Bericht umfasst eine kritische Analyse der Lage in Austria und spiegelt die Bemühungen der betroffenen Stellen sowie die erzielten Ergebnisse wider, wobei mögliche Defizite aufgezeigt und Empfehlungen für weitere Verbesserungen abgegeben werden. Im Einklang mit der bisherigen Praxis von GRECO richten sich die Empfehlungen an die österreichischen Behörden, welche in der Folge die jeweils für die entsprechende Maßnahme zuständigen Institutionen/Gremien bestimmen müssen. Österreich muss innerhalb von nur 18 Monaten ab Annahme dieses Berichts über die infolgedessen ergriffenen Maßnahmen Rückmeldung erstatten.

II. KONTEXT

11. Gemäß der Eurobarometer-Sonderumfrage zum Thema Korruption aus dem Jahr 2013¹ ist Österreich eines der Länder, in denen sich die Wahrnehmung der nationalen öffentlichen Einrichtungen seit 2011 am meisten verbessert hat. Nichtsdestotrotz waren 73% der Befragten nach wie vor der Ansicht, dass Korruption in den nationalen öffentlichen Einrichtungen weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 80 %) und für mehr als 30 % ist das Anbieten eines Geschenks oder Gefallens in der Absicht, etwas von der öffentlichen Verwaltung oder dem öffentlichen Dienst zu erlangen, akzeptabel, das sind deutlich mehr als im EU-Durchschnitt. Gleichzeitig lag der Prozentanteil jener, von denen in diesen Situationen eine Zahlung verlangt wurde, erheblich unter dem EU-Durchschnitt. In der vorherigen Ausgabe der Eurobarometer-Umfrage zu Korruption (2011)², die sich mit der besonderen Situation politischer Einrichtungen und der Justizbehörden befasste, waren 27 % der Befragten der Meinung, dass das Zahlen und Annehmen von Bestechungsgeldern und der Missbrauch von Machtpositionen zum persönlichen Vorteil im Justizsystem weit verbreitet sind (EU-Durchschnitt: 32 %), und 64 % waren der Ansicht, dass dies auf Politiker auf nationaler Ebene zutrifft (EU-Durchschnitt: 57 %). Laut der jüngsten Ausgabe (2015) des von Transparency International Österreich veröffentlichten Korruptionswahrnehmungsindex liegt Österreich auf Platz 16 von 167. Im Vergleich zur Situation in den letzten drei bis vier Jahren lässt sich ein leichter Aufwärtstrend feststellen, der jedoch global betrachtet unverändert ist, wenn man weiter zurück in das Jahr 2006 blickt, als Österreich GRECO beitrug und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption unterzeichnete. Eine vom Bundesministerium für Justiz in Auftrag gegebene Studie über Formen und Verbreitung von Korruption in Österreich vom Jänner 2011³ hat aufgezeigt, dass Korruption ein wenig erforschtes Thema ist und in verschiedener Hinsicht eine Grauzone bleibt.

12. Dies gilt besonders für Handlungen, die die Integrität von Parlamentariern beeinträchtigen. Weiters ist zu bedenken, dass die Bestechung von Abgeordneten erst seit Jänner 2013 allgemein strafbar ist und nicht nur im Zusammenhang mit bestimmten Situationen bei der Ausübung ihrer Funktionen (z.B. Stimmabgabe). In den vergangenen zehn Jahren wurden in Österreich ambitioniertere Maßnahmen zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung konsolidiert und umgesetzt und bei Polizei und Staatsanwaltschaft Sondereinheiten zur Verfolgung von Korruptions- und Wirtschaftsdelikten eingerichtet. Das Phänomen und die Formen von Korruption wurden zunehmend zum Gegenstand offener Debatten⁴. In den Medien wurde zum Teil sehr detailliert über Fälle berichtet, in die Politiker verwickelt waren, in einem Land, das von den Österreichern traditionell als geprägt von Nepotismus und Freunderlwirtschaft im Kontext übermäßiger Parteienloyalität und der bestehenden engen Verbindungen zwischen öffentlichen politischen Gremien und der Wirtschaft⁵ und einer übermäßigen Politisierung öffentlicher Einrichtungen⁶ wahrgenommen wird. Bei den Treffen mit Bürgervertretern anlässlich des Besuchs

¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

² http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf

³ Studie unter der Leitung von DDr. Hubert Sickinger, Institut für Konfliktforschung. [Link zur Studie](#), veröffentlicht auf der Website des Landes Steiermark. Die Studie berücksichtigte unter anderem empirische Erhebungen zu den konkreten in Österreich durchgeführten Verfahren sowie eine Reihe bestehender Umfragen zur Wahrnehmung von Korruption durch Personen und Unternehmen und deren diesbezüglichen Erfahrungen: Transparency International, EU-Barometer, Weltbank- und EBRD-Studien, Umfrage zu Geschäftsumfeld und Leistung von Unternehmen (Business Environment and Enterprise Performance Survey/BEEPS).

⁴ Eine ältere Publikation siehe Martin Kreutner (Herausgeber) (Büro für Interne Angelegenheiten): "The Corruption Monster – Ethik, Politik und Korruption", 2006.

⁵ Im Aufsichtsrat verstaatlichter Unternehmen sitzen automatisch Mitglieder der Legislative des Bundes (dies gilt auch auf Landes-/Kommunalebene).

⁶ In Österreich gibt es verschiedene verbreitete Ausdrücke zur Beschreibung dieser Phänomene, z.B. Freunderlwirtschaft. Die oben genannte Studie vom Jänner 2011 verwendet auch den Begriff "Parteibuchwirtschaft" zur Beschreibung von Formen des Klientelismus, wo Klienten sich verpflichten, eine Partei zu unterstützen, wenn sich der Mandatar im Gegenzug dazu bereit erklärt, ihre Interessen bei Entscheidungen zu berücksichtigen. Ein weiteres Konzept, das häufig in öffentlichen Debatten auftaucht, ist der Proporz: Wie im Bericht über Österreich in der gemeinsamen ersten und zweiten Evaluierungsrunde im Jahr 2008 (Rz 49 samt Fußnote)

wurde darauf hingewiesen, dass Politiker nach wie vor zu oft als Personen wahrgenommen werden, die auf ihre Karriere und wirtschaftliche Situation bedacht sind und danach trachten, zu ihrem persönlichen Vorteil Beziehungen und Einfluss aufzubauen, Mandate anzuhäufen (bis zu ca. 20 in einigen extremen Fällen) und, wenn möglich, nach Beendigung ihres Mandats eine attraktive Anstellung in der Wirtschaft anstreben. Die Bürgervertreter äußerten auch ihre Bedenken hinsichtlich der vielen Lücken in den Mechanismen zum Schutz der Integrität von Abgeordneten. Die oben genannte Studie aus 2011 zeigte auch bestimmte Praktiken als zusätzliche Risikofaktoren auf: Finanzierung eines Vereins im Umfeld eines gewählten Amtsträgers, Sponsoring des gewählten Amtsträgers, bestimmte Formen des Lobbying⁷. Aber auch Beziehungen zwischen gewählten Amtsträgern in Gemeinde- und Bundesverwaltungen einerseits und der Wirtschaft andererseits unter Zuhilfenahme von Bestechungsgeldern, Gefallen und anderen Leistungen⁸. Gleichzeitig war das letzte Jahrzehnt durch eine Reihe von Strafverfahren gegen gewählte Amtsträger und Angehörige führender Unternehmen gekennzeichnet. Die Anzahl der Verfahren, die ohne Gerichtsurteil endeten - mit Behauptungen politischer Intervention und einer ineffektiven Strafjustiz - führte zu einer umfassenden allgemeinen parlamentarischen Anfrage zur politischen Korruption in Österreich. Die Arbeiten wurden scheinbar im Oktober 2012 ohne Abschlussbericht und ohne Veröffentlichung von Schlussfolgerungen unterbrochen. Ein inoffizieller Bericht einer der politischen Klubs kam zu dem Schluss, dass die Umfrage zumindest etwas Licht in verschiedene zweifelhafte bzw. korrupte Praktiken seit dem Jahr 2000 gebracht habe, unter anderem im Zusammenhang mit dem Erlass von Gesetzen und Verordnungen, versteckter Politfinanzierung und der fragwürdigen Unterstützung einzelner Politiker⁹. Gleichzeitig verurteilte der Bericht, dass es dem Parlament und seinen Abgeordneten an der nötigen politischen Kultur zur Abschaffung von Amtsmissbrauch in der Regierung mangelte¹⁰.

13. Im Bereich der Justiz stellte die vom Bundesministerium für Justiz in Auftrag gegebene Studie über Formen und Verbreitung von Korruption in Österreich vom Jänner 2011 fest, dass Unterscheidungen getroffen werden müssen. In Bezug auf Richter und Staatsanwälte "mit akademischem Hintergrund" gab es im untersuchten Zeitraum (2002-2009) keine Strafverfahren wegen Bestechung oder anderen Bereicherungstatbeständen; die einzigen Verfahren betrafen drei Richter, denen Amtsmissbrauch vorgeworfen wurde (zwei davon wurden freigesprochen). Hingegen gab es einige Verfahren, die zu einer

im Zuge der Diskussion über die österreichischen Behörden zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung erwähnt "*[handelt es sich dabei] um ein inoffizielles Übereinkommen zwischen politischen Parteien, nach welchem Beamte und Funktionäre in der Verwaltung und im Staatsdienst gemäß der politischen Gewichtung der einzelnen Partei ernannt werden. Traditionell hatte dies einen starken Einfluss auf die politische Zugehörigkeit der Beamten. Obwohl der Einfluss des „Proporz“-Systems nicht mehr so bedeutend ist wie in der Vergangenheit, kann politische Unterstützung noch immer zu einer Beschleunigung der Karriere von Staatsanwälten oder Polizeibeamten (oder - in geringerem Ausmaß - Richtern) beitragen, zum Nachteil eines besser geeigneten, hart arbeitenden Kollegen, welcher nicht „die richtige Parteifarbe“ hat.*

⁷ Traditionsgemäß gibt es enge Verbindungen zwischen den Parteien und bestimmten Strukturkategorien, die die sozialen und wirtschaftlichen Interessen vertreten: Wirtschaftskammern auf Bundes- und Landesebene, Branchenverbände, Landwirtschaftsverbände, Arbeiterverbände. Abgeordnete gehören häufig solchen Organisationen an. Seit den 1990er Jahren hat sich die Anzahl von Unternehmen, die auf Lobbying bzw. Öffentlichkeitsarbeit spezialisiert sind, vervielfacht, wodurch sich die Abgrenzung von Lobbying-Tätigkeit als ziemlich schwierig erweist. Dies wird besonders problematisch, wenn Lobbyisten gewählten Amtsträgern oder Beamten Sach- und andere Leistungen anbieten.

⁸ Die Studie enthält die Ergebnisse einer Unternehmensbefragung (Seite 231), bei der die Befragten die Existenz fragwürdiger aber auch eindeutig korrupter Praktiken bestätigten.

⁹ Die Arbeiten wurden angeblich im Kontext politischer Spannungen in Bezug auf den Gegenstand der Anfrage, die zu berücksichtigenden Informationsquellen, die Beendigung der Arbeit ohne Abschlussbericht usw. eingestellt. Das Parlament entschloss sich, die Protokolle der verschiedenen Sitzungen zu veröffentlichen; siehe https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA_00003_00314/#tab-Uebersicht, und einer der politischen Klubs veröffentlichte auf der Website ihrer Partei einen zusammenfassenden Bericht mit einem Überblick über die Ergebnisse und Schlussfolgerungen:

<https://www.gruene.at/themen/justiz/korruption-hat-680-seiten>

¹⁰ Laut dem oben genannten Bericht eines einzelnen politischen Klubs haben - obwohl es sich um prominente Fälle über angebliches Fehlverhalten hoher Beamter und öffentlicher Unternehmen handelte, die eine umfassende Berichterstattung in den Medien auslösten, alle fünf Untersuchungsausschüsse, die seit 2007 vom Parlament zur Untersuchung dieser Fälle eingerichtet wurden, ihre Arbeit aufgrund übermäßiger Parteidisziplin der regierenden Formierungen vorzeitig abgebrochen.

Verurteilung führten, und zwar gegen Gerichtsvollzieher, Rechtspfleger¹¹, Bezirksanwälte¹² und Kanzleibeamte. Dabei handelte es sich um verschiedene Formen des Amtsmissbrauchs, unter anderem das Geben von Warnhinweisen und die unbefugte Weitergabe von Informationen, die Nichtvornahme von Verfahrenshandlungen, die Manipulation von Gerichtsunterlagen, das Nichtabführen eingetriebener Beträge an die rechtmäßigen Gläubiger. Bei zweien dieser Fälle ging es um den Straftatbestand der Bestechung. Während des Besuchs wurde dem GET mitgeteilt, dass im Bereich der Justiz das Bewusstsein um die Wahrung der Integrität in den letzten Jahren stark gestiegen sei, auch in der öffentlichen Wahrnehmung. Verfahren, an denen prominente Vertreter der Politik und Wirtschaft beteiligt sind, werden oft als nicht ordnungsgemäß geführt wahrgenommen, sei es aufgrund fehlender Mittel, der unbefugten Weitergabe von Informationen, der mangelnden Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft oder des übermäßigen Drucks, der von den Medien bzw. vom Beschuldigten über die Medien ausgeübt wird. Die Besetzung bestimmter Stellen in der Justiz wird als politisch motiviert wahrgenommen (auch bei den Verwaltungsgerichten und dem Obersten Gerichtshof, der obersten Instanz in Zivil- und Strafsachen).

¹¹ Rechtspfleger sind Gerichtsbedienstete, die mit Assistenzfunktionen betraut sind, in der Praxis unter anderem mit einem variierenden Teil der Arbeit, der von den Richtern abhängig von deren eigener Arbeitsbelastung delegiert wird.

¹² Bezirksanwälte sind Beamte, die mit der Strafverfolgung weniger schwerwiegender Straftaten in der untersten Instanz betraut sind.

III. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI ABGEORDNETEN

Überblick über das parlamentarische System

14. Gemäß Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)¹³ ist das Parlament ein Zweikammersystem bestehend aus dem Nationalrat und dem Bundesrat. Die Kammern setzen sich aus 183 bzw. 61 Abgeordneten zusammen. Die Abgeordneten zum Nationalrat werden direkt gewählt (Parteilisten), die Mitglieder des Bundesrates werden von ihrem jeweiligen Landtag gewählt. Gemäß Artikel 56 Abs. 1 B-VG sind die Mitglieder des Nationalrates und die Mitglieder des Bundesrates bei der Ausübung dieses Berufs an keinen Auftrag gebunden. Der Anteil der weiblichen Abgeordneten liegt bei etwas mehr als 30 % in beiden Kammern.

Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens

15. Beide Kammern haben das Recht der Gesetzgebungsinitiative, in der Praxis stammt die große Mehrheit der Gesetzesentwürfe jedoch von der Bundesregierung. Es gibt keine rechtlich verpflichtenden Regeln für die Veröffentlichung von Ministerialentwürfen; Regierungsvorlagen müssen als Beilagen zu den Stenographischen Protokollen veröffentlicht werden. In der Praxis werden die Ministerialentwürfe jedoch ebenfalls veröffentlicht und gehen in die öffentliche Begutachtung. Nachdem sie dem Nationalrat als Regierungsvorlagen vorgelegt worden sind, werden diese Gesetzesentwürfe auf der Website des Österreichischen Parlaments veröffentlicht. Gesetzesanträge von Abgeordneten sind Verhandlungsgegenstände der jeweiligen Kammer. Gemäß den jeweiligen Regeln der Kammern gelten sie als Bestandteile der Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen und werden als solche als Teil der Stenographischen Protokolle veröffentlicht. In der Praxis werden sie unmittelbar nach Vorlage auf der Website des Parlaments veröffentlicht.
16. Die Arbeitsweise der Kammern ist in der jeweiligen Geschäftsordnung und in weiteren rechtsverbindlichen Texten betreffend konkrete Themen, wie z.B. die Arbeitsweise der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, geregelt¹⁴. Die Einholung öffentlicher Stellungnahmen (Begutachtungsverfahren) ist den Berichten zufolge langgeübte und allgemeine Praxis in Österreich, obwohl es keine gesetzlichen Bestimmungen dahingehend gibt, wer zu einer Stellungnahme eingeladen werden muss und innerhalb welchen Zeitrahmens. Üblicherweise beinhaltet die Liste der Adressaten, die zur Abgabe einer Stellungnahme eingeladen werden, ein breites Spektrum an öffentlichen und privaten Institutionen und Interessensvertretungen, darunter auch andere Ministerien, Landesregierungen, der Rechnungshof, die Wirtschaftskammern, die Industriellenvereinigung, die Arbeiterkammer, Gewerkschaften, Religionsgemeinschaften, NGOs etc. Die Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren werden auf der Website des Parlaments veröffentlicht. Oft ergeben sich daraus Verhandlungen und öffentliche Diskussionen, wenn die Medien Kenntnis von den Gesetzesentwürfen erlangen. Informationen über den weiteren Ablauf, beispielsweise in welcher Weise die Begutachtung den Gesetzesentwurf beeinflusst hat, werden jedoch üblicherweise nicht veröffentlicht. Ein Begutachtungsverfahren betreffend Gesetzesanträge von Abgeordneten wird nur in Ausnahmefällen durchgeführt. Am häufigsten kommt es zu einer Begutachtung durch den Verfassungsausschuss des Nationalrates, wenn Initiativanträge zu Verfassungsfragen verhandelt werden. Über die Durchführung eines Begutachtungsverfahrens wird vom Ausschuss per Abstimmung entschieden. Üblicherweise werden Erläuterungen (vorwiegend rechtlicher Natur), Bemerkungen zur Wirkungsorientierung und Gegenüberstellungen (geltendes Recht gegenüber vorgeschlagenen Änderungen) gemeinsam mit dem Begutach-

¹³ Text in englischer und deutscher Sprache:

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

¹⁴ <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/RGES/>

tungsentwurf ausgesandt. Bestimmte Adressaten und die allgemeine Öffentlichkeit werden eingeladen, Stellungnahmen zum Initiativantrag abzugeben. Diese Stellungnahmen werden auf der Website des Parlaments veröffentlicht.

17. Mit der Vorberatung von Gesetzesentwürfen und anderen Verhandlungsgegenständen werden Ausschüsse betraut, die nach dem Grundsatz der proportionalen Vertretung der Parteien gewählt werden. Die Verhandlungen der Ausschüsse sind grundsätzlich nicht öffentlich. Ton- und Bildaufnahmen sind unzulässig. Diese Verhandlungen können als "nicht öffentlich", "geheim" oder "vertraulich" eingestuft werden (die letzten beiden Kategorien hängen von der Vertraulichkeitsstufe der in der Verhandlung behandelten Informationen und Dokumente ab, wobei die Klassifizierung dem System der EU entspricht). Dem GET wurde mitgeteilt, dass die meisten geschlossenen Verhandlungen als "nicht öffentlich" eingestuft werden und dass stets Pressemitteilungen herausgegeben werden, es sei denn es handelt sich um "vertrauliche" Ausschusssitzungen. Diese beinhalten alle behandelten Themen, die Redner (mit einer Zusammenfassung ihrer Beiträge) und Abstimmungen. Nur über die Plenarsitzungen werden detaillierte Stenographische Protokolle angefertigt und anschließend veröffentlicht. Eine namentliche Abstimmung kann auf Antrag einer bestimmten Anzahl von Abgeordneten (im Nationalrat mindestens 20 und im Bundesrat mindestens 5 Abgeordnete) verlangt werden. Die Abstimmungsergebnisse werden in den Stenographischen Protokollen veröffentlicht. Für den Nationalrat bestehen einige konkrete Ausnahmen vom Vertraulichkeitsgrundsatz (z.B. in Bezug auf den Hauptausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Union) bzw. wenn die Öffentlichkeit der Debatten im Ermessen des betroffenen Ausschusses liegt, z.B. bei der Anhörung von Sachverständigen und Auskunftspersonen bei der Vorberatung von bedeutsamen Gesetzesentwürfen und Staatsverträgen (§ 37a Abs. 1 GOG-NR). Für den Bundesrat (§§ 13b Abs.3 und 31 Abs. 1 GO-BR) betrifft die einzige Ausnahme den EU-Ausschuss.
18. Gemäß Bundes-Verfassungsgesetz (Artikel 32 und [A.d.Ü.: vermutlich gemeint:] 37) sind alle Plenarsitzungen beider Kammern öffentlich. Obwohl die Kammern berechtigt sind, Debatten auch unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu führen, würde dies praktisch nie vorkommen. Das Parlament stellt einen Livestream der Plenarsitzungen zur Verfügung, und diese werden üblicherweise vom ORF übertragen. Wortprotokolle der Sitzungen (sogenannte "Stenographische Protokolle") werden auf der Website des Parlaments veröffentlicht und liegen auch in der Parlamentsbibliothek auf. Die „Amtlichen Protokolle“ der Sitzungen beschränken sich auf die in Verhandlung genommenen Gegenstände, die zur Abstimmung gebrachten Anträge, die Ergebnisse der Abstimmungen und die gefassten Beschlüsse.
19. Während des Besuchs erörterte das GET die praktischen Auswirkungen der oben genannten Regeln. Uns wurde erklärt, dass über Gesetzesentwürfe grundsätzlich in drei Lesungen beraten wird. Inhaltliche Änderungen am Entwurf können nur bei der zweiten Lesung im Parlament vorgeschlagen werden, und bei der dritten (und letzten) Lesung können keine neuen, bisher noch nicht erörterten Punkte vorgebracht werden. Zusätzliche Änderungen, die in dieser letzten Phase erörtert werden, sind grundsätzlich technischer Natur, wohingegen kurzfristige Änderungen betreffend Inhalt und Bedeutung eines Textes in der Praxis offenbar nicht vorkommen. Auch die Geschäftsordnung sieht kein abgekürztes Verfahren vor, obwohl das Verfahren in der Praxis mehr oder weniger ausgedehnt werden kann; laut Stellungnahme der Behörden nach dem Besuch kann die erste Lesung in den meisten Fällen entfallen. Das GET hatte Bedenken dahingehend, dass öffentliche Begutachtungen und angemessene Fristen für diese Zwecke nicht eindeutig gewährleistet sind. Für Regierungsvorlagen sind Begutachtungen nur die Praxis und würden es sicherlich verdienen, schriftlich festgelegt zu werden. Wie bereits erwähnt gibt es keinerlei Vorschriften betreffend Gesetzesanträge von Abgeordneten und Begutachtungen werden nur in Ausnahmefällen durchgeführt: es liegt daher zu sehr im Ermessen der

Kammern (und bei den politischen Faktoren), ob ein Gesetzesentwurf veröffentlicht wird und öffentliche Begutachtungen durchgeführt werden oder nicht. Die Bürgervertreter, mit denen das GET zusammentraf, bestätigten, dass Verbesserungen in den oben genannten Bereichen möglich sind, und wiesen darauf hin, dass die in der Praxis angesetzten Fristen im Falle von Begutachtungen eigentlich meistens zu kurz sind, um fundierte und aussagekräftige Begutachtungen vornehmen zu können. Eine Frist von zehn Tagen für Begutachtungen sei die übliche Praxis. Vertreter des Parlaments wiesen darauf hin, dass gemäß den internen Vorschriften normalerweise eine Frist von sechs (6) Wochen für Erörterungen und Begutachtungen vorzusehen sei, bestätigten jedoch, dass diese oft nicht eingehalten werde. Das GET ist der Ansicht, dass für umfassende Änderungen auch eine Frist von sechs (6) Wochen zu kurz sein kann und es daher in Ausnahmefällen unter Umständen nötig ist, eine längere Frist vorzusehen. In Gesprächen mit Medien- und Bürgervertretern sowie Vertretern der Wissenschaft wurde auch zu bedenken gegeben, dass die Logik und der Zweck bestimmter Änderungen manchmal unklar und möglicherweise von versteckten Interessen diktiert sei. In jedem Fall habe es den Anschein, dass Theorie und Praxis der Begutachtungen auseinandergehe. Das GET möchte daran erinnern, dass ein unzureichender Zeitrahmen für die Begutachtung die Beteiligten daran hindert, den eigentlichen Zweck und die Auswirkungen bestimmter Gesetzesänderungen zu verstehen und einen wertvollen Input geben zu können. Es ist in einer Demokratie gleichermaßen wichtig, ein adäquates Maß an gegenseitiger Kontrolle zu gewährleisten, damit das Gesetzgebungsverfahren so transparent wie möglich ist, insbesondere um das Risiko einer übermäßigen Beeinflussung des Verfahrens durch bestimmte Interessen zu beschränken. Vor diesem Hintergrund gibt **GRECO die Empfehlung ab, durch angemessene, vorhersehbare und zuverlässige Vorschriften sicherzustellen, dass sowohl Regierungsvorlagen als auch Gesetzesentwürfe von Abgeordneten mit einem ausreichenden Maß an Transparenz und Begutachtung unter Vorgabe angemessener Fristen behandelt werden, damit letztere wirksam sein kann.**

Vergütung und wirtschaftliche Vorteile

20. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Höhe der aktuellen Bezüge und sonstigen Leistungen für Parlamentarier. Zu Vergleichszwecken wird angemerkt, dass im Jahr 2014 das mittlere Bruttojahreseinkommen für unselbstständig Erwerbstätige in Österreich bei EUR 26.273,- lag.

	Bezug	Sonstige Leistungen
Mitglieder des Nationalrates	EUR 8.583,30 monatlich, 14mal jährlich, das sind EUR 120.166,- jährlich.	<p>Aufwandsersatz bis zu einem derzeitigen Höchstbetrag von EUR 4.367,- monatlich, 14mal jährlich, das sind EUR 61.139,- jährlich, für die Beschäftigung von Mitarbeitern im Rahmen eines Vertragsverhältnisses. Dieser Betrag beinhaltet auch Dienstgeberbeiträge/Steuern. Die Refundierung erfolgt in der Weise, dass die Gehälter direkt an die parlamentarischen Mitarbeiter bezahlt und die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge direkt an das Finanzamt bzw. die Sozialversicherung abgeführt werden.</p> <p>Spesenersatz für Fahrtkosten, Aufenthaltskosten, Bürokosten etc. bis zu EUR 524,- monatlich, 12mal jährlich, das sind EUR 6.288,- jährlich. Für jede weitere halbe Stunde Anfahrtsdauer erhöht sich der Betrag um EUR 262,- monatlich, EUR 3.144,- jährlich. Die individuellen Spesenabrechnungen der Abgeordneten werden aus Gründen des Datenschutzes nicht veröffentlicht.</p> <p>Ein Arbeitsplatz im Parlament wird zur Verfügung gestellt. Daneben können auch Kosten für ein Büro, z.B. im Wahlkreis, abgerechnet werden.</p>
Mitglieder des Bundesrates	50 % des oben genannten Betrags, das sind EUR 60.083,- jährlich.	Wie oben, mit Ausnahme der Regelung für parlamentarische Mitarbeiter.
Sonderregelung für leitende Funktionen	<p>- Nationalratspräsident: 210 % des oben genannten Betrags</p> <p>zweiter und dritter Nationalratspräsident 170 %</p> <p>Obmann eines parlamentarischen Klubs im Nationalrat 170 %</p> <p>Präsident des Bundesrates 100 %</p> <p>Stellvertretender Präsident des Bundesrates 70 %</p> <p>Obmann eines parlamentarischen Klubs im Bundesrat 70 %</p>	Den drei Nationalratspräsidenten und dem Präsidenten des Bundesrates gebührt für die Dauer ihrer Funktion ein Dienstwagen; für die private Nutzung des Dienstwagens ist ein monatlicher Beitrag zu leisten.

21. Es gibt keine besonderen Vergünstigungen, wie z.B. Wohnkostenzuschuss oder Steuervorteile. Die Bezüge eines Abgeordneten des Nationalrates entsprechen dem Gehalt eines hohen leitenden Beamten; die Bezüge eines Mitglieds des Bundesrates entsprechen etwa dem Gehalt eines Akademikers mittlerer Laufbahn im öffentlichen Dienst. Dienstreisen im Auftrag des Präsidenten des National- oder Bundesrates werden zusätzlich nach den für Beamte geltenden Bestimmungen vergütet.
22. Nach dem Ende der Funktionsperiode gebührt jenen Mitgliedern der beiden Kammern, die keinen Anspruch auf Fortsetzung einer Erwerbstätigkeit haben, und auch keine sonstige politische Funktion ausüben, für die Dauer von höchstens drei Monaten eine Bezugsfortzahlung von 75 % des Letztbezugs.
23. Das GET hat festgestellt, dass für den Nationalrat die Beschäftigung von Mitarbeitern einheitlich im Parlamentsmitarbeiterinnen- und Parlamentsmitarbeitergesetz (ParlMG) geregelt ist (im Bundesrat gibt es keine Mitarbeiter). Der Abgeordnete, der einen Mitarbeiter anstellen möchte, stellt einen Antrag (per Formular) auf Anmeldung des Mitarbeiters sowie Bezahlung des Gehalts. Neben administrativen Angaben erklärt der Abgeordnete im Antrag, dass der Bewerber nicht vom Vergütungsanspruch ausgeschlossen ist, z.B. als Verwandter des Abgeordneten oder weil

er bereits in einer Dienststelle einer Gebietskörperschaft oder einer anderen Körperschaft des öffentlichen Rechts oder Unternehmen tätig ist, das dem maßgeblichen Einfluss des Mitgliedes unterliegt oder in einem Dienstverhältnis zu einer politischen Partei oder einem Klub (Fraktion) etc. steht. In einem Anhang zu dem Formular muss der Bewerber eine entsprechende Erklärung abgeben. Das GET begrüßt diese bestehende Regelung.

24. Andererseits bleibt die zusätzliche Unterstützung für Abgeordnete und parlamentarische Klubs in Österreich eine Grauzone, wobei es keine klare Meinung dazu gibt, wie diese aktuell zu behandeln ist. Dem GET wurde vor Ort bestätigt, dass es derzeit keine Regelung zur Handhabung zusätzlicher Unterstützung aus externen Quellen über die aus dem parlamentarischen Budget gewährten Leistungen hinaus gibt. Diese Frage wird nachstehend im Abschnitt über "Geschenke" näher erörtert (siehe Rz...).

Ethikgrundsätze und Verhaltensregeln

25. Bei Amtsantritt leisten die Abgeordneten folgenden Eid: "Ich gelobe unverbrüchliche Treue der Republik Österreich, stete und volle Beobachtung der Verfassungsgesetze und aller anderen Gesetze und gewissenhafte Erfüllung meiner Pflichten." Die Weigerung, den Eid vollumfänglich zu leisten, kann ein Grund für den Mandatsverlust gemäß Artikel 141 B-VG sein. Außerdem sehen die Geschäftsordnungen des Nationalrates und des Bundesrates einen Ordnungsruf vor, wenn Abgeordnete den Anstand oder die Würde des Hauses verletzen, beleidigende Äußerungen gebrauchen oder Anordnungen des Präsidenten nicht Folge leisten oder gegen Geheimhaltungsverpflichtungen aufgrund des InfOG verstoßen (§ 102 GO-NR, § 70 GO-BR). Abgesehen davon gibt es keine besonderen Ethikgrundsätze oder zentralen Werte in Bezug auf die Integrität der Abgeordneten.
26. Die Gespräche vor Ort zeigten, dass die Einführung eines allgemeinen Ethikkodex und Verhaltenskodex für Abgeordnete bereits in Erwägung gezogen wurde. Das Parlament würde ein solches Dokument (bzw. eines für jede Kammer) auf zusätzlichen "Anstoß" wahrscheinlich annehmen. Das GET ist der Ansicht, dass viele in der Praxis auftretende Situationen in einem solchen Dokument berücksichtigt werden können, unter anderem eine Erläuterung, was unter "die Würde des Hauses verletzen" oder "stete und volle Beobachtung der Verfassungsgesetze und aller anderen Gesetze und gewissenhafte Erfüllung [meiner] Pflichten" zu verstehen ist. Besonderes Augenmerk könnte auf die Verbesserung der Wahrnehmung gewählter Amtsträger in Österreich gerichtet werden, z.B. um der Wahrnehmung von Nepotismus und Klientelismus entgegenzuwirken. Die Umsetzung der im gegenständlichen Bericht empfohlenen Verbesserungen wird wahrscheinlich auch neue Fragen aufwerfen und weitere Erläuterungen und konkrete Beispiele zur Veranschaulichung erforderlich machen. In vielen Fällen ist klar festzustellen, dass es bisher nur unzureichende eingehendere Diskussionen gegeben hat und dass Themen wie das richtige Verhalten im Zusammenhang mit dem Anbieten von Geschenken, Bewirtung und sonstigen gelegentlichen Vorteilen, aber auch mit bedeutsameren Vorteilen wie z.B. dem Anbieten einer Stelle während des Mandats, einer Orientierungshilfe bedürfen. Das GET legt Wert darauf festzuhalten, dass ein Verhaltenskodex (oder Ethikkodex) im Idealfall ein praktisches und "lebendiges" Dokument mit Beispielen für konkrete Situationen sein sollte, das entsprechend der Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmenwerks und des Kontextes aktualisiert werden kann. Vergleichbare „best practices“ bestehen häufig auch darauf, dass sichergestellt sein muss, dass ein solcher Text von den Betroffenen "angenommen" und befürwortet wird und dass die Parlamentsleitung in der Lage sein muss, die ordnungsgemäße Umsetzung zu gewährleisten. Da letztendlich ein wichtiger Aspekt eines solchen Kodex die Beziehungen zu Staatsbürgern, Unternehmern, den Medien und anderen öffentlichen Einrichtungen etc. wäre, ist es ebenso wichtig, dass sie wissen, was sie von Parlamentari-

ern erwarten können. Wie bereits zuvor erwähnt, kann dies auch zu einem positiven Image der gewählten Amtsträger beitragen. **GRECO gibt die Empfehlung ab (i) einen Verhaltenskodex (oder Ethikkodex) für Abgeordnete zu erarbeiten und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen; (ii) dafür zu sorgen, dass es einen Mechanismus gibt, um sowohl den Kodex bekannt zu machen als auch um den Abgeordneten Beratung zur Verfügung zu stellen, aber um diese Standards bei Bedarf durchzusetzen.**

Interessenskonflikte

27. Wie bereits in Rz 41 ff. erwähnt, wurden im Jahr 2012 (mit Wirkung ab 2013) ein System regelmäßiger Meldungen eingeführt, womit die Veröffentlichung von Angaben zum Einkommen und verschiedene Nebenbeschäftigungen betreffend Abgeordnete (und andere Kategorien von Amtsträgern) verbunden ist. Abgesehen davon gibt es keine Richtlinie für den Umgang mit punktuellen Interessenskonflikten, die in Bezug auf die Beurteilung einer konkreten Angelegenheit entstehen könnten. Das GET kam auch zu dem Schluss, dass dieses Thema samt den potenziellen Folgen aus dem Meldesystem bis dato nicht erörtert wurde. Beispielsweise gab es keinen klaren Standpunkt hinsichtlich der Frage, ob es für einen Abgeordneten, der persönlich oder über seinen Ehepartner Verbindung zu bestimmten wirtschaftlichen Interessen hat, problematisch wäre, wenn Gesetze oder Novellen zu dem Thema vorgelegt würden. Das GET ist der Ansicht, dass es sich bei der oben genannten Meldepflicht nur um einen der Bestandteile einer „policy“ für den Umgang mit Interessenskonflikten handelt. Dieses muss ergänzt werden, insbesondere mit weiteren Regeln zu den Folgen eines Konflikts zwischen den Interessen des Abgeordneten (oder einer ihm nahestehenden Person) und einem Verhandlungsgegenstand, und zwar im Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit, jedoch auch mit den parlamentarischen Strukturen und Ressourcen. Derartige Regeln würden einen Hinweis darauf geben, wann man von einer Entscheidung oder Initiative Abstand nehmen bzw. das Vorhandensein eines Konflikts melden sollte. **GRECO gibt die Empfehlung ab, i) die für Abgeordnete bestehenden Implikationen des derzeitigen Meldesystems für Einkünfte und Nebenbeschäftigungen klarzustellen, wenn es um Interessenskonflikte geht, die durch diese Meldungen nicht unbedingt aufgedeckt werden, und in diesem Zusammenhang ii) eine Verpflichtung zur Offenlegung auf Ad-hoc-Basis festzulegen, wenn in Bezug auf einen Verhandlungsgegenstand - sei es im Plenum oder in Ausschüssen - ein Konflikt zwischen konkreten persönlichen Interessen einzelner Abgeordneter entstehen könnte oder betreffend andere Arbeiten, die mit ihrem Mandat zusammenhängen.**

Verbot bzw. Beschränkung bestimmter Tätigkeiten

Geschenke und andere Vorteile

28. Es bestehen weder Präventiv- noch Verwaltungsvorschriften in den Geschäftsordnungen der Kammern, die Verbote oder Beschränkungen für Abgeordnete hinsichtlich der Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen enthalten würden bzw. eine konkret zu befolgende Vorgangsweise für das Melden und Genehmigen, Erklären und Retournieren von unerwünschten oder inakzeptablen Vorteilen.
29. Die österreichischen Behörden beziehen sich auf die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) betreffend die Bestechung von Amtsträgern, die für Abgeordnete gelten, da die letzte Novelle, die am 1.1.2013 in Kraft getreten ist, den Begriff "Amtsträger" auch auf Abgeordnete des Parlaments und der Landtage, sowie auf Mitglieder von Stadt- und Gemeinderäten ausgedehnt hat. Wie bereits im Bericht über die dritte Evaluierungsrunde und in den Folgeberichten im Rahmen des Compliance-Verfahrens dargelegt, enthält das Strafgesetzbuch (StGB) Bestimmungen zur Bestechlichkeit im Zusammenhang mit konkreten Handlungen / Unterlassungen

im Zuge der Ausübung von Amtspflichten, unabhängig davon, ob es sich dabei um eine Pflichtverletzung seitens des Amtsträgers (§ 304 StGB) handelt oder nicht (§ 305 StGB), sowie zur Vorteilsannahme zur Beeinflussung (§ 306 StGB), wobei die letztere keine Verbindung zu einer konkreten Handlung oder Unterlassung vorsieht, da sie sich auf eine Form von "Anfütterung" oder "Klimapflege" bezieht. Alle drei Bestimmungen sehen eine Abstufung hinsichtlich der erschwerenden Umstände und höhere Freiheitsstrafen basierend auf dem Wert des Vorteils vor (über 3.000,- Euro, über 50.000,- Euro). Sowohl in § 305 StGB als auch in § 306 StGB (jedoch nicht in § 304 StGB) gibt es rechtfertigende Umstände, die sich nach dem Zusammenhang und dem Wert des Vorteils richten:

§ 304 StGB	§ 305 StGB Abs. 4	§ 306 Abs. 3 StGB
Sämtliche Bestechungshandlungen sind potenziell strafbar.	<p>(4) Keine ungebührlichen Vorteile sind:</p> <p>1. Vorteile, deren Annahme gesetzlich erlaubt ist oder die im Rahmen von Veranstaltungen gewährt werden, an deren Teilnahme ein amtlich oder sachlich gerechtfertigtes Interesse besteht,</p> <p>2. Vorteile für gemeinnützige Zwecke (§ 35 BAO), auf deren Verwendung der Amtsträger oder Schiedsrichter keinen bestimmenden Einfluss ausübt, sowie</p> <p>3. in Ermangelung von Erlaubnisnormen im Sinne der Z 1 orts- oder landesübliche Aufmerksamkeiten geringen Werts, es sei denn, dass die Tat gewerbsmäßig begangen wird.</p>	(3) "Wer lediglich einen geringfügigen Vorteil annimmt oder sich versprechen lässt, ist nach Abs. 1 nicht zu bestrafen, es sei denn, dass die Tat gewerbsmäßig begangen wird."

30. Wenn keine Pflichtverletzung vorliegt, ist die Vorteilsannahme in folgenden Fällen nicht strafbar: a) der Vorteil ist gesetzlich erlaubt; b) der Vorteil wird "im Rahmen von Veranstaltungen gewährt, an deren Teilnahme ein amtlich oder sachlich gerechtfertigtes Interesse besteht"; c) es gibt keine Erlaubnisnorm, aber der Wert ist gering und es ist üblich, es sei denn die Tat wird gewerbsmäßig begangen. Die Annahme geringfügiger Vorteile, die zur Beeinflussung angeboten werden ("Anfüttern", "Klimapflege"), sind nicht strafbar, es sei denn die Tat wird gewerbsmäßig begangen. Die Behörden haben ausgeführt, dass die oben angeführten Strafbestimmungen für Abgeordnete seit 2013 für ein breites Spektrum an Handlungen und Tätigkeiten gelten, die über das bloße Erkaufen einer Stimme hinausgehen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Vorlage von Abänderungsanträgen oder mit Entscheidungen im Rahmen inoffizieller Vorgespräche etc. Siehe auch Rz... unten zu den Durchsetzungsmaßnahmen.
31. Für Parlamentarier bedeutet dies, dass diese strafrechtlichen Bestimmungen in Ermangelung spezieller gesetzlicher Bestimmungen im Sinne des § 305 Abs. 4 Z 1 und Z 3 StGB allgemein anwendbar sind. Ein "geringer Wert" wird von Lehre und Rechtsprechung bis ca. € 100,- angenommen. Gemäß §§ 305 und 306 StGB ist das Fordern eines Vorteils immer ungebührlich - unabhängig vom Wert; die Wertgrenze von EUR 100,- gilt daher nur im Zusammenhang mit der Annahme bzw. Entgegennahme eines solchen Vorteils, und gemäß § 304 StGB (d.h. wenn damit eine Pflichtverletzung verbunden ist) ist jeder Vorteil gesetzeswidrig - unabhängig vom Wert. Das GET möchte daran erinnern, dass - wie im Kontext der dritten Evaluierungsrunde für Österreich erläutert - aufgrund des wertbasierten Ansatzes der österreichischen Strafbestimmungen gewisse Schwierigkeiten beim Erfassen ungebührlicher Vorteile (Gefallen, akademische Titel, Vorzugsbehandlung, Karriereausichten etc.), denen kein eindeutiger Marktwert zugewiesen werden kann, in angemessener Form bzw. mit entsprechenden Sanktionen auftreten können. Obwohl es in Österreich klar geregelt ist, dass jedwede immateriellen Formen von Bestechung, deren Wert nicht bestimmt werden kann, strafbar sind, würde die Bestechungs-

handlung nur das geringer Strafmaß nach sich ziehen und wäre daher im Rahmen der kürzesten Verjährungsfrist strafrechtlich verfolgbar.

32. Das GET hat den Standpunkt der Behörden zur Kenntnis genommen, wonach gemäß den strafrechtlichen Bestimmungen zur Bestechung Vorteile, die nicht mit der Vornahme eines konkreten Amtsgeschäfts verbunden sind und nicht zur Beeinflussung zukünftiger Amtstätigkeit angenommen werden, unabhängig vom Wert erlaubt sind. Das GET ist der Ansicht, dass es sich in der Praxis als schwierig erweisen könnte, auf dieser Basis eine klare Linie zwischen erlaubten und unerlaubten Geschenken zu ziehen. Deshalb kann ein Meldesystem, das das Melden von Geschenken und anderen Vorteilen bzw. das Einholen einer Genehmigung zum Behalten der erlaubten Geschenke (was dem Bekunden einer guten Absicht gleichkommt) vorsieht, eine wertvolle Ergänzung sein. Darüber hinaus kann es vorkommen, dass offizielle Geschenke von bestimmtem Wert normalerweise nicht dem Empfänger selbst, sondern der Institution zugute kommen sollen und daher angegeben werden sollten. Vertreter des Parlaments, die mit zentralen Funktionen betraut sind, bestätigten, dass sie noch nie erlebt hätten, dass ein Abgeordneter eine derartige Situation gemeldet hätte. Bei anderen Gelegenheiten wurde darauf hingewiesen, dass es bisher noch keine Gerichtspraxis gibt, die zusätzliche Hinweise darauf geben könnte, was in der Praxis erlaubt ist und was nicht, und dass eine Orientierungshilfe wünschenswert wäre. Außerdem gibt es, wie bereits oben erwähnt (siehe Rz...) kein Regelwerk für zusätzliche Ressourcen, die den Parlamentariern zur Verfügung gestellt werden, z.B. Sachleistungen (zusätzliche Mitarbeiter, Dienstwagen, Büros) oder für direkte und indirekte finanzielle Unterstützung. Einige dieser Formen von Unterstützung werden in Österreich zum Teil als "Sponsoring" bezeichnet (siehe auch die in Rz 12 erwähnte Studie vom Jänner 2011). Im Laufe der Gespräche wurde unterstrichen, dass derartige Praktiken nicht nur aus der Perspektive der demokratischen Funktionsweise eines Parlaments, sondern auch aus jener der Transparenz der Politfinanzierung und der Wirksamkeit von Regeln in diesem Bereich problematisch sein können. Dem GET wurde mitgeteilt, dass Abgeordnete in Ermangelung von Vorschriften im Parlament grundsätzlich jede Form von externer Unterstützung annehmen können. Es gäbe jedoch keine klare Meinung zur Vereinbarkeit dieser Zulässigkeit mit den Bestimmungen zu Bestechung¹⁵.
33. Zusammenfassend sei festgehalten, dass es das GET begrüßt, wenn Abgeordnete im Hinblick auf Bestechung und andere Korruptionsdelikte nunmehr gleich wie die anderen Kategorien von Amtsträgern behandelt werden. Dies vorausgeschickt verlässt sich Österreich beim Regeln von Geschenken und anderen Vorteilen zu sehr auf die abschreckende Wirkung dieser strafrechtlichen Bestimmungen. Das GET möchte daran erinnern, dass der Zweck von Präventivmaßnahmen darin besteht, potenziell problematische Situationen zu behandeln, und zwar bevor mit dem entsprechenden Verhalten ein Straftatbestand verwirklicht wird. GRECO besteht auch konsequent darauf, dass eine „policy“ zur Wahrung der objektiven Integrität staatlicher Institutionen (wie sie von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden) notwendig ist. Schließlich ist festzuhalten, dass Österreich in den letzten Jahren wichtige Reformen zur Verbesserung der Transparenz und Überwachung der Politfinanzierung¹⁶ durchgeführt hat; sie sollten nicht durch gewisse Praktiken und Regelungslücken im Zusammenhang mit der direkten Unterstützung einzelner Parlamentarier oder Klubs untergraben werden. In beiden Fällen sollten zumindest ähnliche Transparenz- und Überwachungsnormen gelten. **GRECO gibt die Empfehlung ab, innerhalb des Parlaments interne Regeln und Orientierungshilfen betreffend die Annahme, Bewertung und Offenlegung von Geschenken, Bewirtung und anderen Vorteilen, auch externen Unterstützungsquellen, die Parlama-**

¹⁵ Insbesondere der Grundsatz, dass gesetzlich erlaubte Vorteile nicht strafbar sind, d.h. gemäß den Bestimmungen betreffend Bestechung, wenn damit keine Pflichtverletzung verbunden ist.

¹⁶ Dieser Prozess dauert im Rahmen des GRECO-Compliance-Verfahrens in der dritten Evaluierungsrunde nach wie vor an.

riern zur Verfügung gestellt werden, vorzusehen und deren Einhaltung durch die Parlamentarier ordnungsgemäß in Übereinstimmung mit den Regeln über Politfinanzierung zu überwachen.

Unvereinbarkeiten, Nebenbeschäftigungen und wirtschaftliche Interessen

34. Gemäß Bundes-Verfassungsgesetz kann kein Mitglied des Nationalrates, des Bundesrates oder des Europäischen Parlamentes gleichzeitig einem der beiden anderen Vertretungskörper angehören (Artikel 59) oder gleichzeitig eine der folgenden Funktionen ausüben: Bundespräsident (Artikel 61), Präsident des Rechnungshofes (Artikel 122 Abs. 5), Mitglied der Volksanwaltschaft (Artikel 148g Abs. 5), des Obersten Gerichtshofes (Artikel 92 Abs. 2), des Verfassungsgerichtshofes (Artikel 147 Abs. 4 und 5) oder eines Verwaltungsgerichts (Artikel 134 Abs. 5). Die Verfassung sieht gleichzeitig ausdrücklich vor, dass ein Mitglied des National- oder Bundesrates gleichzeitig Mitglied der Bundesregierung oder Staatssekretär sein kann (in der Praxis wird der Abgeordnete jedoch seinen Sitz für die Dauer seiner Funktion in der Regierung niederlegen, wobei er nach Beendigung seines Regierungsmandats berechtigt ist, sein Abgeordnetenmandat wieder aufzunehmen) oder Abgeordneter eines Landtags.
35. Was Nebenbeschäftigungen betrifft, so steht es Parlamentariern in der Regel frei, (weiterhin) einen Beruf auszuüben, wobei hier Meldepflicht besteht (siehe unten "Meldung von Vermögen, Einkommen, Verbindlichkeiten und Interessen/Beteiligungen). Nach § 2 Unv-Transparenz-G ist bestimmten Mitgliedern des Nationalrates (dem Präsidenten und den Obleuten der politischen Klubs) die Ausübung eines Berufs mit Erwerbsabsicht streng untersagt. Diese Verpflichtung, die auch für andere Kategorien hoher Beamter in Österreich gilt, gilt nicht für Mitglieder des Bundesrates¹⁷. Eine weitere Einschränkung gemäß § 6 Abs. 3 Unv-Transparenz-G besagt, dass die Funktion eines Mitgliedes des Aufsichtsrates in einer Unternehmung, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegt, nur ehrenamtlich ausgeübt werden kann.
36. Wie nachstehend unter "Kontakte zu Dritten und Lobbying" erläutert, wurde 2012 ein neuer § 1a in das Unv-Transparenz-G aufgenommen, der in Verbindung mit § 4 Z 1 Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes besagt, dass Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates keinerlei Lobbying-Aufträge annehmen dürfen. Österreich muss dieses Verbot konsequenter durchsetzen, da es derzeit leicht umgangen werden kann.
37. Das GET stellte fest, dass sich das seit mehreren Jahrzehnten bestehende System der Unvereinbarkeiten in Bezug auf Abgeordnete im Laufe der Zeit von einem System mit verschiedenen unerlaubten Nebenbeschäftigungen hin zu einem Meldesystem (2012) weiterentwickelt hat. Das Unv-Transparenz-G definiert jetzt eine begrenzte Anzahl an derartigen (unvereinbaren) Tätigkeiten, wobei das Hauptaugenmerk auf Transparenz liegt, da die Abgeordneten ein breites Spektrum an beruflichen Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten offenlegen müssen. Eine effektive Anwendung der neuen Verpflichtungen ist wichtig, wobei nachstehend Empfehlungen für begleitende Maßnahmen im Zusammenhang mit dem neuen von Österreich gewählten Ansatz abgegeben werden. Das GET hat auch erfahren, dass es derzeit im Zusammenhang mit den begrenzten Beschränkungen von Nebenbeschäftigungen vorkommen kann, dass ein Abgeordneter auf kommunaler, Landes- und Bundesebene 10 bis 20 Funktionen gleichzeitig ausübt sowie zusätzliche Funktionen in Unternehmen und gemeinnützigen Organisationen. Das ist ein Umstand, der besonders zu der Wahrnehmung geführt hat, dass gewählte Amtsträger in erster Linie

¹⁷ "§ 2. (Verfassungsbestimmung - bedarf zur Änderung oder Aufhebung der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder des Nationalrates und einer Zweidrittelmehrheit bei der Abstimmung):

(1) Die Mitglieder der Bundesregierung, die Staatssekretäre, die Mitglieder der Landesregierungen (in Wien der Bürgermeister und die amtsführenden Stadträte), der Präsident des Nationalrates, die Obmänner der Klubs im Nationalrat (im Falle der Bestellung eines geschäftsführenden Obmannes dieser), der Präsident des Rechnungshofes, die Mitglieder der Volksanwaltschaft und die amtsführenden Präsidenten des Landesschulrates (Stadtschulrates für Wien) dürfen während ihrer Amtstätigkeit keinen Beruf mit Erwerbsabsicht ausüben."

persönliche Ambitionen und Ziele verfolgen. Eine große Anzahl öffentlicher Ämter beeinträchtigt unausweichlich auch die Fähigkeit solcher Parlamentarier, sich voll und ganz ihrer Arbeit zu widmen. Vielleicht sollte Österreich die Möglichkeit der Einführung einer Begrenzung der Anzahl an Funktionen, die ein Abgeordneter innehaben kann, in Erwägung ziehen.

Verträge mit Behörden

38. Es gibt keine Einschränkungen oder Verbote hinsichtlich der Möglichkeit für Abgeordnete, direkt oder über eine Unternehmensbeteiligung Verträge mit Behörden abzuschließen. Dieses Thema wird *de facto* davon überschattet, dass es für Interessenskonflikte keine angemessene Regelung gibt. Es ist klar, dass Österreich bei der Untersuchung dieser Angelegenheit (siehe Rz 29 oben) auch in Erwägung ziehen könnte, mögliche Einschränkungen betreffend Abgeordnete einzuführen, die in einer Geschäftsbeziehung mit Behörden stehen bzw. eine solche aufnehmen möchten.

Einschränkungen nach Beendigung des Mandats

39. Es gibt keine Einschränkungen oder Verbote hinsichtlich der Möglichkeit, dass Abgeordnete nach Ablauf ihrer Amtszeit in einer bestimmten Position oder einem bestimmten Sektor tätig werden oder eine sonstige Erwerbstätigkeit oder ehrenamtliche Tätigkeit ausüben. Das GET ist sich dessen bewusst, dass in Österreich eine starke Vorliebe für ein System vorhanden ist, in dem Parlamentarier eine enge Beziehung zur Gesellschaft pflegen, anstatt eines Systems, das von einer Professionalisierung der Politik geprägt ist. Gleichzeitig scheint in Österreich die Wahrnehmung vorzuherrschen, dass jene, die in die Politik gehen, gleichzeitig persönliche Karriereziele verfolgen, z.B. durch Berufschancen in der Wirtschaft. Dies kann ein zusätzliches Risiko für die Integrität von Parlamentariern darstellen, wenn Angebote aus einem Sektor kommen, der Lobbying für bestimmte Reformen betreibt, oder von einem Lobbying-Unternehmen. Österreich sollte gegebenenfalls prüfen, ob sogenannte "Cooling-off"-Fristen eingeführt werden sollten, die einen Abgeordneten vorübergehend daran hindern, nach Ablauf eines Mandats bestimmte Funktionen auszuüben¹⁸. Die Einführung eines Verhaltens- oder Ethikkodex, die bereits oben empfohlen wurde, könnte auch zu einer Begrenzung von Risiken beitragen, indem darin Anleitungen zum Umgang mit Jobangeboten gegeben werden.

Kontakte zu Dritten und Lobbying

40. Es gibt keine Einschränkungen oder Verbote für Abgeordnete hinsichtlich der Art und Weise, wie sie Kontakte zu Dritten pflegen, die versuchen könnten, ihre Entscheidungen zu beeinflussen, wie z.B. Vorschriften zur Unbefangenheit oder Vorschriften in Bezug auf Gespräche mit Lobbyisten, Interessensvertretungen, Gewerkschaften, nicht staatlichen Organisationen etc. außerhalb der Amtsgeschäfte.
41. Die einzigen Vorschriften, die es gibt, betreffen Situationen, in denen Abgeordnete selbst als Lobbyisten tätig sind. Die österreichischen Behörden verweisen auf das Unvereinbarkeits- und Transparenzgesetz (Unv-Transparenz-G) und das Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz (LobbyG). Ersteres wurde im Jahr 2012 novelliert und letzteres im gleichen Jahr eingeführt (mit Wirkung ab 1.1.2013¹⁹), und zwar nach einer Reihe öffentlicher Kontroversen²⁰. Die österreichi-

¹⁸ Zu diesem Thema siehe auch das Positionspapier von Transparency International Österreich, Fußnote 20 unten.

¹⁹ Siehe die Sunday Times-Affäre: Journalisten, die verdeckt arbeiteten, entlarvten drei Abgeordnete des Europäischen Parlaments, die sich bereit erklärt hatten, gegen Bezahlung Gesetzesänderungen einzubringen und Insider-Lobbying zu betreiben; einer davon war Österreicher; siehe z.B. <http://www.ft.com/cms/s/0/c34e40a4-5324-11e0-86e6-00144feab49a.html#axzz44Z8QzzWM>. Siehe auch das Telekom-Verfahren betreffend angebe-

schen Behörden weisen darauf hin, dass es mit diesen Gesetzesänderungen - ein neuer § 1a Unv-Transparenz-G in Verbindung mit § 4 Z 1 LobbyG - Mitgliedern des Nationalrates, des Bundesrates und der Landtage untersagt ist, Lobbying-Aufträge anzunehmen. Sie verweisen auch darauf, dass sich Lobbyisten (Lobbying-Unternehmen, Unternehmen, die die Dienste von Lobbyisten in Anspruch nehmen, Selbstverwaltungskörper und Interessensvertretungen) im Lobbying- und Interessenvertretungsregister des Bundesministeriums für Justiz eintragen lassen müssen, das zum Teil über das Internet²¹ öffentlich zugänglich ist.

42. Das GET stellt fest, dass das LobbyG, da es sich um einen allgemeinen gesetzlichen Rahmen zur Regelung von Lobbying-Tätigkeiten handelt, Lobbyisten eigentlich weitere Verpflichtungen auferlegt, beispielsweise ein Verbot, das es verschiedenen mit Lobbying befassten Organisationen (laut Gesetz) untersagt, Lobbying-Tätigkeiten ohne vorherige Registrierung auszuüben, und die Verpflichtung zur Erfassung und Aktualisierung bestimmter Daten, unter anderem über Verträge mit ihren Kunden - diese Informationen werden nicht öffentlich zugänglich gemacht; b) die Verpflichtung zur Offenlegung der vertretenen Interessen beim Knüpfen von Kontakten zu öffentlichen/gewählten Amtsträgern; c) ein Verbot des Ausübens von ungebührlichem Druck auf die Amtsträger, auf die Einfluss genommen wird; d) eine Verpflichtung für die beteiligten Unternehmen zur Einführung eines Verhaltenskodex.
43. Das bestehende System wurde während des Vor-Ort-Besuchs oft als unzureichend zum Schutz gegen die Gefährdung der Integrität von Abgeordneten dargestellt²². Es wurde behauptet, dass abgesehen von den offiziell benannten (und daher der Registrierungspflicht unterliegenden) bestimmte Kategorien von Unternehmen und Berufen ihre Tätigkeit als "Lobbying" bezeichnen, um so bestimmte fragwürdige oder gesetzeswidrige Praktiken zu verschleiern. Da das Lobbyingregister nur eine Liste mit Unternehmen und Personen veröffentlicht, hat die Öffentlichkeit auch keinen Zugang zur Informationen darüber, wer für wen, wann und wie Lobbying betreibt, was auch während der Gespräche vor Ort bestätigt wurde, da diese Informationen nach dem LobbyG nicht öffentlich werden sollen. Ebenso unterliegen Abgeordnete und andere Personengruppen, die von Lobbyisten angesprochen werden und Kontakte zu Lobbyisten unterhalten, selbst keinerlei Vorschriften, wie z.B. Registrierung/Meldung dieser Kontakte, wann es dazu kommt, mit Informationen über die vom Lobbyisten vertretenen Interessen oder einer Überprüfung, ob der Lobbyist tatsächlich registriert ist usw. Weiters wurde darauf hingewiesen, dass die Kammern in der Praxis keine Aufsicht ausüben, insbesondere dahingehend, ob die Unternehmen und Personen, die Lobbying-Tätigkeiten im Parlament ausüben, tatsächlich registriert sind oder ob die von den Lobbyisten gemeldeten Informationen aktuell und zuverlässig sind. Es bleibt auch unklar, ob die Abgeordneten selbst überprüfen (müssen), ob ein Lobbyist, der auf sie zukommt, ordnungsgemäß registriert ist. Dem GET wurde mitgeteilt, dass es angesichts dessen, dass eine Nichteinhaltung keine negativen Folgen hat (Sanktionen, Ausschluss vom Parlament, Eintrag in eine schwarze Liste etc.), kein tatsächlicher Bedarf an der Durchführung von Überprüfungen besteht. Das GET ist der Meinung, dass diese Lücken geschlossen werden müssen.

liche fragwürdige Zahlungen in Millionenhöhe an einen Lobbyisten mit dem dringenden Verdacht, dass das Geld an Politiker oder ihnen nahestehende Personen zurückgeflossen ist; siehe z.B. <http://www.dw.com/en/former-austrian-chancellor-resigns-amid-corruption-scandal/a-15365554>

²⁰ Der vollständige Text (in deutscher Sprache) des Unv-Transparenz-G ist abrufbar unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=1000756> und das LobbyG unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007924>

²¹ www.lobbyreg.justiz.gv.at

²² Das Austrian Chapter von Transparency International hat sogar eine Stellungnahme zu diesem Thema veröffentlicht <http://www.ti-austria.at/forschung-tools/lobbying-in-oesterreich.html>

44. Außerdem versucht das Unv-Transparenz-G seit 2013, es Abgeordneten zu untersagen, sich selbst an professionellen Lobbying-Aktivitäten zu beteiligen. Da die durch den neuen § 1a des Gesetzes auferlegte Einschränkung vorsieht, dass Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und der Landtage keinen Lobbying-Auftrag annehmen dürfen, wäre es trotzdem noch möglich, dass Abgeordnete bei einem Unternehmen eine Position innehaben, mit der Lobbying-Tätigkeit verbunden ist, unter anderem im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsarbeit, Beratung usw. Das GET ist nicht in der Lage, eine der beiden Auslegungen der genannten Bestimmung zu bestätigen. Es wurde festgehalten, dass § 1a Unv-Transparenz-G *de facto* weiters besagt, dass abgesehen vom Verbot der Übernahme von Lobbying-Aufträgen die Abgeordneten ansonsten politische und wirtschaftliche Interessen vertreten dürfen, sofern die gesetzlichen Meldepflichten erfüllt sind. Wie jedoch bereits oben erwähnt gibt es keine spezifischen Meldepflichten für Abgeordnete in Bezug auf Lobbying. Schließlich ist der Beruf eines Rechtsberaters, Rechtsanwalts und sind ähnliche Funktionen, was Lobbying-Tätigkeit betrifft, nicht vom Gesetz umfasst, weshalb ein Abgeordneter, der einen dieser Berufe ausübt, die Möglichkeit hat, Lobbying zu betreiben. Daher steht fest, dass das Regelwerk betreffend Lobbying und Kontakte zu Dritten wesentlich verbessert werden muss, damit es wirksam sein und den von der Legislative im Jahr 2012 festgelegten Zweck erfüllen kann. **GRECO gibt die Empfehlung ab, den gesetzlichen Rahmen zur Regelung von Lobbying dahingehend zu überprüfen, dass i) die Transparenz dieser Tätigkeiten (auch für die Öffentlichkeit) sowie die Einheitlichkeit der Vorschriften verbessert wird, insbesondere betreffend das Verbot, das Parlamentariern untersagt, selbst als Lobbyisten tätig zu sein, und eine ordnungsgemäße Überwachung dieser Meldepflichten und Einschränkungen zu gewährleisten ii) die Art und Weise der Kontakte von Abgeordneten zu Lobbyisten und anderen Personen, die die parlamentarische Arbeit beeinflussen wollen, zu regeln**

Missbräuchliche Verwendung vertraulicher Informationen

45. Am 1.1.2015 trat das Informationsordnungsgesetz für den Nationalrat und den Bundesrat vom Dezember 2014²³ in Kraft. Die Durchführungsverordnung ist in der Informationsverordnung für den Nationalrat und den Bundesrat enthalten, welche am 24.3.2015 veröffentlicht wurde²⁴. Diese Vorschriften regeln den Umgang mit Informationen, die eines besonderen Schutzes bedürfen, und enthalten die gleichen Vorschriften, die auch in bestimmten Verwaltungen anderer europäischer Länder zu finden sind, unter anderem eine Klassifizierung sensibler Informationen und Dokumente (eingeschränkt, vertraulich, geheim und streng geheim), eine Geheimhaltungspflicht und das Verbot der unbefugten Weitergabe dieser Informationen, ein System und Verfahren zur Klassifizierung / Neuklassifizierung / Freigabe, eine Definition der Personenkreise, die Zugang zu den verschiedenen Informationsklassen haben, Sanktionen (Ordnungsruf, Geldstrafen von EUR 500,- bis EUR 1.000,-, Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren) usw. Die Durchführungsverordnung befasst sich mit Angelegenheiten wie der Auflistung der Zugangsberechtigten, regelt die Kennzeichnung von Dokumenten, sichere Aufbewahrungsorte, Verteilung und Verarbeitung, Vernichtung usw. Darüber hinaus enthalten die Geschäftsordnungen des Nationalrates und des Bundesrates konkrete Bestimmungen, die z.B. für die Arbeit von Untersuchungsausschüssen und von öffentlichen und nicht öffentlichen Ausschusssitzungen gelten (definiert unter Hinweis auf das Maß an Vertraulichkeit von Dokumenten und Informationen, die bei diesen Sitzungen behandelt werden). Das GET hat festgestellt, dass in der Vergangenheit gelegentlich geheime Informationen durchgesickert sind und das Thema in Österreich nach wie vor aktuell ist. Es zeigt sich, dass das oben genannte Gesetz in dieser Hinsicht einige wesentliche Lücken geschlossen hat.

²³ Der Text ist in deutscher Sprache abrufbar unter:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009039>

²⁴ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009120>

Missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel

46. Die Antworten zum Fragebogen weisen darauf hin, dass zu Unrecht verwendete Mittel im Allgemeinen zurückgefordert werden. Besondere Bestimmungen sind auch in § 10 ParlMG enthalten, wonach von einem Mitglied des Nationalrates zu Unrecht in Anspruch genommene Vergütungen von den Bezügen dieses Abgeordneten nach dem Bezügebegrenzungs-BVG einbehalten werden²⁵. Das GET hat den obigen Informationen entnommen, dass diese Regelung nur eine der Kammern im Hinblick auf die zur Finanzierung von Mitarbeitern zugewiesenen Mittel betrifft. Obwohl die Vor-Ort-Gespräche keine besonderen Probleme in Bezug auf die missbräuchliche Verwendung parlamentarischer Ressourcen durch einzelne Abgeordnete ans Licht brachten, sollte Österreich dafür sorgen, dass es angemessene Vorschriften für den Umgang mit den meisten Situationen gibt.

Meldung von Vermögen, Einkommen, Verbindlichkeiten und Interessen/Beteiligungen

47. Mit der Novellierung des Unvereinbarkeits- und Transparenzgesetzes (Unv-Transparenz-G) im Jahr 2012, das am 1.1.2013 in Kraft trat, hat Österreich das für Abgeordnete geltende Meldesystem erweitert und sich für eine höhere Transparenz ausgesprochen. Das Gesetz enthält jetzt die Angabe der Einkommenskategorie und ein breites Spektrum an Berufen, falls eine Vergütung bezogen wird oder sie mit Geschäftsführungsverantwortung verbunden sind, und diese Informationen werden veröffentlicht. Im Sinne eines schnellen Überblicks hat das GET die wichtigsten Regelungen in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst:

	Situation des Abgeordneten	Situation des Ehepartners, der Kinder...
Vermögen (inkl. Liegenschaften) und finanzielle Beteiligungen	Nein ⁽¹⁾	Nein
Verbindlichkeiten	Nein ⁽¹⁾	Nein
Geschenke (inkl. unentgeltlich überlassenes Vermögen, Vermächtnisse)	Nein	Nein
Einkommen	Ja (5 Kategorien); außer Einkommen aus Kapitalanlagen	Nein
Berufliche Tätigkeit im öffentlichen und privaten Sektor, entgeltlich und unentgeltlich	Ja: a) leitende Stellungen bei einigen festgelegten Rechtsträgern; b) jede sonstige unselbstständige oder selbstständige Tätigkeit, auch als gewählter oder bestellter Amtsträger, sowie Situationen, wo der Abgeordnete Vermögensvorteile aus einer Kapitalgesellschaft oder einem sonstigen Rechtsträger erzielt. c) jede leitende ehrenamtliche Funktion	Nein
Angebote für derartige berufliche Tätigkeiten	Nein	Nein
Geschäftliche Verträge mit Behörden	Nein	Nein
Sonstige Interessen oder Beziehungen, die Anlass zu einem Interessenskonflikt geben könnten	Nein	Nein

(1) Andere Kategorien von Amtsträgern (Mitglieder der Bundes- oder Landesregierung, Bürgermeister und Wiener Stadträte) müssen bestimmte Kategorien ihres Vermögens und ihrer Verbindlichkeiten melden, Abgeordnete jedoch nicht.

48. Gemäß § 6 muss ein Abgeordneter die vorstehenden Informationen dem Präsidenten des Nationalrates bzw. des Bundesrates melden. Abgeordnete müssen ihre Meldungen elektronisch über ein eigenes Informationsnetz einmelden. Angaben zu Fa-

²⁵ Der vollständige Text in deutscher Sprache ist abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001474>

milienmitgliedern (Ehepartner, Kinder) gehören nicht dazu. Die Meldungen werden in einem zusammengeführten pdf-Dokument erstellt, laufend aktualisiert und sind online auf der Website des Parlaments unter der Überschrift Mitglieder des Parlaments²⁶ verfügbar. Die Veröffentlichung ist seit 1.1.2013 eine gesetzliche Verpflichtung gemäß § 9 Bezügebegrenzungs-BVG. Die oben erwähnten Daten werden in einer von einem Verein seit 2011 geführten Datenbank erfasst und um weitere Angaben ergänzt²⁷.

49. Die Frist zur Meldung der beruflichen Tätigkeiten beträgt einen Monat ab Eintritt in den jeweiligen Vertretungskörper, wobei dies auch für spätere Änderungen betreffend die Aufnahme oder Beendigung einer Tätigkeit gilt. Die Meldepflicht endet mit Niederlegung des Abgeordnetenmandats.
50. § 6 Abs. 2 Unv-Transparenz-G listet drei Kategorien meldepflichtiger Tätigkeiten getrennt auf. Dabei handelt es sich a) gemäß Z 1 um jede " leitende Stellung" in einer Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Stiftung oder Sparkasse; b) gemäß Z 2 um jede sonstige Tätigkeit im Rahmen eines Dienst- oder Beschäftigungsverhältnisses, aus der Vermögensvorteile erzielt werden, und zwar als Dienstnehmer, aber auch als Selbstständiger oder freier Dienstnehmer; wenn die Tätigkeit in Bezug auf eine Kapitalgesellschaft oder einen Rechtsträger erbracht wird, unter Angabe des Rechtsträgers²⁸; c) gemäß Z 3 um jede sonstige leitende ehrenamtliche Tätigkeit, unter Angabe des Rechtsträgers. Zu den vorstehenden Meldezwecken gibt es einen online veröffentlichten dreiseitigen Leitfaden²⁹ mit einer Reihe von Definitionen. "Leitende Stellungen" sind solche mit Steuerungsfunktionen und einem gesteigerten Ausmaß an übertragener Verantwortung - z.B. Geschäftsführung oder Mitglied eines leitenden Gremiums wie Mitglied des Vorstandes oder Aufsichtsrates einer AG. Unter dem Begriff „Vermögensvorteile“ sind alle Bezüge (Geld- und Sachbezüge), Entschädigungen und Ähnliches zu verstehen, die nicht ausschließlich den konkreten Aufwand des Einzelnen abdecken. Kein Vermögensvorteil sind konkrete Aufwandsentschädigungen gegen Einzelrechnungsnachweis sowie pauschalierte Aufwandsentschädigungen, die den tatsächlichen Aufwand etwa für notwendige Fahrtkosten und sonstige notwendige Spesen nicht übersteigen. Ein weiterer zwölfseitiger Leitfaden, der im Intranet des Parlaments verfügbar ist und nach dem Besuch bereitgestellt wurde, bietet noch genauere Erläuterungen.
51. Die Einkünfte aus den gemeldeten Tätigkeiten müssen jährlich bis zum 30.6. unter Angabe der entsprechenden Einkommenskategorie auf Basis der Summe der durchschnittlichen monatlichen Bruttobezüge (wie oben definiert) des vorhergehenden Kalenderjahres bekannt gegeben werden (§ 6 Abs. 4 und 5 Unv-Transparenz-G).

²⁶ Liste für den Nationalrat: <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/ZUSD/BezBegrBVGPar9-NR.pdf>

Liste für den Bundesrat: <https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/ZUSD/BezBegrBVGPar9-BR.pdf>

²⁷ Die Datenbank ist unter <https://www.meineabgeordneten.at/> verfügbar.

²⁸ Diese sind im Detail in § 6 Abs. 2 für Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates aufgelistet: a) Dienst- oder Beschäftigungsverhältnisse: umfasst sind Dienstverhältnisse sowie freie Dienstverträge oder Werkverträge; b) Tätigkeiten im selbständigen oder freiberuflichen Rahmen; c) Tätigkeiten als in eine politische Funktion gewählter oder bestellter Amtsträger: erfasst sind alle (entlohten) politischen Ämter, die ein Mandatar innehat, mit Ausnahme jener, die aufgrund des Mandates ausgeübt werden. Es sind also politische Funktionen wie z.B. (Vize-)Bürgermeister, Gemeinderat, Stadtrat, Obmann(stellvertreter) eines Gemeindeverbandes, Bundesminister, Bundesparteiobmann, Bezirksparteiobmann gemeint, soweit damit Vermögensvorteile verbunden sind; andernfalls ist eine Meldepflicht nach § 6 Abs. 2 Z 3 zu prüfen; d) Tätigkeiten als leitender Funktionär in einer gesetzlichen oder freiwilligen Interessensvertretung: Hier sind Tätigkeiten mit Steuerungsfunktionen und einem gesteigerten Ausmaß an Verantwortung in gesetzlichen und freiwilligen Interessensvertretungen betroffen z.B. (Vize)Präsidenten der Wirtschaftskammern, Arbeiterkammern, Landwirtschaftskammern, der Ärztekammer, des ÖGB etc.; e) alle übrigen Tätigkeiten mit Vermögensvorteilen, ausgenommen die Verwaltung des eigenen Vermögens, d.h. Einkommen/Vermögensvorteile aus Kapitalvermögen und bloßer Vermietung oder Verpachtung sind nicht erfasst. Liegt dabei jedoch ein Gewerbebetrieb vor, besteht Meldepflicht (z.B. Verwaltung des eigenen Hauses gegen Entgelt, Betrieb einer Frühstückspension). Politische Funktionen, wie z.B. Bezirksparteiobmann, Bundesparteivorsitzender etc., unterliegen der Meldepflicht.

²⁹ Jeder Vertretungskörper hat sein eigenes Dokument veröffentlicht, der Inhalt ist jedoch ident.

<https://www.parlament.gv.at/POOL/SWBRETT/25020/0010/BezBegrBVGPar9Erkl-NR.pdf>

§ 6 Abs. 4 Unv-Transparenz-G legt die Einkommenskategorien folgendermaßen fest: Kategorie 1: von 1 bis 1.000 Euro; Kategorie 2: von 1.001 bis 3.500 Euro; Kategorie 3: von 3.501 bis 7.000 Euro; Kategorie 4: von 7.001 bis 10.000 Euro; Kategorie 5: über 10.000 Euro. Das Meldesystem bezieht sich auf Gesamtbeträge; es gibt keine Aufgliederung nach verschiedenen Einkommensquellen.

52. Das GET begrüßt das seit 2013 bestehende Meldesystem, das verschiedenen Zwecken dient: Vermeiden von Unvereinbarkeiten, Interessenskonflikten und unrechtmäßiger Bereicherung. Angesichts dessen gibt das bestehende System nur ein teilweise Bild der Informationen, die normalerweise für ein solides System zur Vermeidung von Interessenskonflikten benötigt werden, aber auch im Hinblick auf die Überprüfung möglicher (unrechtmäßiger) Bereicherung und Korruptionsrisiken; wie im nachfolgenden Kapitel des gegenständlichen Berichts über die Aufsicht beschrieben sieht § 9 Unv-Transparenz-G vor, dass Abgeordneten das Mandat zu entziehen ist, "wenn sie ihre Stellung in gewinnsüchtiger Absicht missbrauchen" (siehe auch Rz 59). Insbesondere müssen Abgeordnete keine Informationen zu Vermögen, Schulden und Verbindlichkeiten melden, und somit wird die tatsächliche Vermögenslage von Abgeordneten gar nicht im System erfasst, obwohl diese Informationen logischerweise die Meldepflicht in Bezug auf das Einkommen und berufliche Interessen ergänzen würden. Daher weiß man derzeit nicht, ob ein Abgeordneter an einer Kapitalgesellschaft oder einem anderen Rechtsträger finanziell beteiligt ist - selbst wenn es sich um eine erhebliche Summe handelt - und daher ein Interesse an einer bestimmten Branche hat. Diese Informationen gehen nicht unbedingt aus der Angabe der meldepflichtigen Tätigkeiten hervor. Das GET denkt dabei beispielsweise daran, dass etwa das Ausbuchen von Schulden und sonstige Vergünstigungen von Finanz- und anderen Unternehmen zu den Kategorien fragwürdiger Praktiken gehören, die in Österreich im Zusammenhang mit gewählten Amtsträgern beobachtet wurden. Auch die Ehepartner und engen Verwandten werden nicht vom Meldesystem erfasst; in einer Richtlinie zum Umgang mit Interessenskonflikten sollten normalerweise Situationen berücksichtigt werden, in die Personen involviert sind, die in einem Naheverhältnis zu hohen Amtsträgern stehen. Alle diese Punkte bedürfen der Verbesserung.
53. Hinsichtlich der nach § 6 Abs. 2 Z 1, 2 und 3 Unv-Transparenz-G meldepflichtigen Tätigkeiten scheint das Gesetz unnötig komplex zu sein, insbesondere hinsichtlich der Unterscheidung zwischen bestimmten leitenden Geschäftsführungsfunktionen in Z 1 (Tätigkeit in einer Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Stiftung oder Sparkasse) unabhängig davon, ob Vermögensvorteile erzielt werden oder nicht, und jeder sonstigen Tätigkeit, aus der Vermögensvorteile erzielt werden, in Z 2. Das österreichische Recht kennt eine Vielzahl von rechtlichen Strukturen³⁰, und der Begriff "Sparkasse" könnte andere Kategorien von Banken (Privatkundenbanken, Handelsbanken, Investmentbanken etc.) und andere Unternehmen, die Bankdienstleistungen anbieten, ausschließen. Dem GET wurde mitgeteilt, dass die Gesetzgebung sich auf die vorstehenden vier Unternehmenskategorien konzentrierte, weil diese in Österreich am häufigsten vorkommen. Das GET nimmt zur Kenntnis, dass diese Kategorisierung einige Jahrzehnte zurückreicht, als Österreich die parallele Tätigkeit von Abgeordneten in diesen Unternehmenskategorien untersagte. Im aktuellen Kontext könnte es obsolet sein, bestimmte wichtige von Abgeordneten vertretene Interessen offenzulegen, auch wenn damit eine Vergütung verbunden ist.

³⁰ Mit Ausnahme des ersten Rechtsträgers handelt es sich bei allen folgenden um juristische Personen: a) *Gesellschaft bürgerlichen Rechts*; b) *Offene Gesellschaft (OG)*; c) *Kommanditgesellschaft (KG)*; d) *Stille Gesellschaft*; e) *Aktiengesellschaft (AG)*; f) *Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)*; g) *Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft*; h) *Verein*; i) *Societas Europaea - SE*; j) *Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV)*.

54. Ein öffentlich zugänglicher³¹ dreiseitiger Leitfaden, der vom Parlament erstellt wurde, unterstreicht, dass nur "aktive" Tätigkeiten meldepflichtig sind, erläutert dies jedoch nicht näher. Im Sinne der Transparenz wäre es gewiss wünschenswert, den Sachverhalt für nur gelegentlich ausgeübte Tätigkeiten (z.B. als Berater oder bezahlter Redner) näher zu klären und festzulegen, dass gegebenenfalls auch Informationen zu Abgeordneten offengelegt werden, die ihre unternehmerischen oder beruflichen Aufgaben für die Dauer ihres Mandats unterbrochen oder "delegiert" haben. Vor allem da der gegenständliche Bericht für ausgedehntere Meldepflichten plädiert, auch in Bezug auf Vermögen, wäre eine Klarstellung von Vorteil. Somit sind auch in diesem Punkt Verbesserungen notwendig. Der Leitfaden legt auch nicht dar, ob in den Meldungen die Verhältnisse des Meldepflichtigen außerhalb der Grenzen Österreichs zu berücksichtigen sind. Das Unv-Transparenz-G enthält dazu keine Bestimmungen, wobei Mitglieder der Parlamentsdirektion dem GET gegenüber angaben, dass sie davon ausgehen würden, dass sich das Unv-Transparenz-G nicht nur auf die Verhältnisse des Abgeordneten in Österreich beziehe. Nach dem Besuch stellten die österreichischen Behörden einen weiteren zwölfseitigen Leitfaden zur Verfügung, der nur im Intranet abrufbar ist; dieser hält ausdrücklich fest, dass Tätigkeiten im Ausland gleich wie Tätigkeiten im Inland zu behandeln sind.
55. Das Unv-Transparenz-G sieht auch nicht vor, dass sämtliche Einkommensquellen gemeldet werden müssen; nur die Einkünfte aus den in der Meldung genannten Funktionen sind meldepflichtig. Einkünfte aus anderen Quellen oder aus beweglichem oder unbeweglichem Vermögen sind daher nicht umfasst, obwohl solche Informationen aus Sicht der Integritätspolitik relevant sein können. Einige der Vertreter, die das GET vor Ort getroffen hat, bedauerten das Fehlen genauer Zahlen und einer genaueren Angabe der jeweiligen Finanzierungsquellen (die ein genaueres Bild über die tatsächlichen privaten Interessen im Umfeld des Meldepflichtigen liefern würden). Es ist klar, dass die bloße Angabe der Kategorie des durchschnittlichen monatlichen Einkommens keine zufriedenstellende Lösung darstellt. Das GET möchte auch daran erinnern, dass GRECO im Kontext der vierten Runde bereits wiederholt betont hat, dass ein Meldesystem zur Veröffentlichung hinreichend detaillierter Zahlen führen sollte. Darüber hinaus wurde im Laufe der Gespräche gelegentlich darauf hingewiesen, dass bestimmte mittlere Einkommenskategorien nicht ausreichend definiert seien. Es ist auch offensichtlich, dass bei der obersten Stufe (über EUR 10.000,- monatlich) weitere Steigerungen im Laufe der Zeit unsichtbar bleiben, was zu einem Ungleichgewicht zwischen den Meldepflichtigen führt. Insgesamt trägt dieses Kategoriensystem nicht so viel zu den allgemeinen Zielen des Meldesystems bei wie es sollte. Abgesehen davon sollten, wenn Österreich das System ändert, auch weitere Aspekte berücksichtigt werden, wie z.B. die Verhältnisse der ausgeschiedenen Abgeordneten und weitere Punkte, die möglicherweise infolge der im gegenständlichen Bericht empfohlenen Verbesserungen aufgenommen werden könnten. Angesichts der vorstehenden Überlegungen **gibt GRECO die Empfehlung ab, (i) die bestehenden Meldevorschriften zu überprüfen und einheitliche und aussagekräftige Angaben zu Vermögen, Schulden und Verbindlichkeiten sowie genauere Angaben zu den Einkünften aufzunehmen (ii) eine Erweiterung des Meldeumfangs in Erwägung zu ziehen und auch Informationen über Ehepartner und Unterhaltsberechtigten aufzunehmen (wobei es sich versteht, dass diese Informationen nicht unbedingt veröffentlicht werden müssen)**. Die österreichischen Behörden sollten auch dafür sorgen, dass die Leitfäden, d.h. sowohl die online veröffentlichte Kurzversion als auch die umfangreichere Version, die im Intranet des Parlaments verfügbar ist, die grenzüberschreitenden Verhältnisse von Abgeordneten einheitlich regeln.

Aufsicht

³¹ Siehe Fußnote 29.

56. Generell ist der Präsident der jeweiligen Kammer für die allgemeine Disziplin bei der parlamentarischen Arbeit verantwortlich. Die Geschäftsordnungen der Vertretungskörper (§ 102 GO-NR, § 70 GO-BR) sehen daher vor, dass Abgeordnete zur Ordnung gerufen werden können, wenn sie den Anstand oder die Würde des Hauses verletzen, beleidigende Äußerungen gebrauchen oder Anordnungen des Präsidenten nicht Folge leisten oder die Geheimhaltungspflichten aus dem Informationsordnungsgesetz missachten.
57. Hinsichtlich der Aufsicht über die Meldungen gemäß Unv-Transparenz-G idF 2012 sieht das Gesetz die Einrichtung eines Unvereinbarkeitsausschusses in den beiden Vertretungskörpern vor. Wie das GET feststellte, gibt es diese Ausschüsse mindestens seit 1983³². Ähnliche Ausschüsse bestehen in den Landtagen.
58. Zunächst müssen die Ausschüsse alle Meldungen gemäß § 6 Abs. 2 Z 1 und § 6a Unv-Transparenz-G in Bezug auf **Unvereinbarkeiten** prüfen und je nachdem eine weitere Beschäftigung, die mit der Ausübung des Mandates unvereinbar sein könnte, untersagen oder gestatten. Sofern eine Unvereinbarkeit festgestellt wird, prüfen die Ausschüsse den Fall und müssen innerhalb von drei Monaten einen Beschluss fassen, mit dem der Abgeordnete aufgefordert wird, diese Situation zu beenden (§ 7 Unv-Transparenz-G). Nach Verständigung durch die Präsidentin/den Präsidenten muss der Abgeordnete innerhalb von drei Monaten die notwendigen Maßnahmen zur Beendigung der Situation ergreifen, d.h. die betroffene Tätigkeit niederlegen oder als Abgeordneter zurücktreten. Unvereinbarkeitsbeschlüsse werden von den Ausschüssen mit einfacher Mehrheit gefasst, wobei die allgemeine Geschäftsordnung für Ausschusssitzungen sinngemäß gilt. Die Berichte des Ausschusses werden jedoch nicht im Internet veröffentlicht; sie werden ausschließlich ausgedruckt und an die Ausschussmitglieder verteilt. Das GET ist der Ansicht, dass das Unv-Transparenz-G den Ausschüssen - zumindest seit 1983 - eine Kontrollfunktion in potenziellen Fällen **unrechtmäßiger Bereicherung** verleiht. Da § 9 Unv-Transparenz-G Amtsmissbrauch in gewinnsüchtiger Absicht untersagt, sieht § 10 Abs. 2 vor, dass die Ausschüsse für derartige Fälle zuständig sind. Sofern Abgeordnete sich weigern, den Beschlüssen der parlamentarischen (oder Landes-) Ausschüsse in einer Unvereinbarkeitssituation zu entsprechen oder wenn die Ausschüsse zu dem Schluss kommen, dass ein Fall unrechtmäßiger Bereicherung nach § 9 Unv-Transparenz-G vorliegt, können die Ausschüsse beim Verfassungsgerichtshof einen Antrag auf Verlust des Mandates stellen.
59. Diese Ausschüsse setzen sich aus Mitgliedern des jeweiligen Vertretungskörpers zusammen. Im Fall des Nationalrates werden die Mitglieder nach dem Grundsatz der Verhältniswahl am Beginn der Gesetzgebungsperiode gewählt. Im Fall des Bundesrates wird der Ausschuss nur im Fall einer Änderung der Zusammensetzung des Bundesrates infolge von Wahlen in einem Bundesland neu gewählt. Den beiden Ausschüssen stehen - abgesehen von der Betreuung durch die Mitarbeiter der Parlamentsdirektion, die sich in diesem Bereich daher auskennen - keine besonderen Ressourcen zur Verfügung. Diese Mitarbeiter stehen auch jederzeit für Fragen oder Angelegenheiten im Zusammenhang mit Meldepflichten zu Verfügung. Zu Beginn einer Gesetzgebungsperiode bekommen die Abgeordneten von der Parlamentsdirektion umfassende Informationen über die allgemeinen parlamentarischen Mechanismen und die Rechte und Pflichten von Abgeordneten.
60. Das GET stellte fest, dass eine offizielle Vorgehensweise in Bezug auf die oben genannten Angelegenheiten fehlt, obwohl sich die parlamentarischen Unvereinbarkeitsausschüsse bereits seit einigen Jahrzehnten mit Unvereinbarkeitssituationen und Fällen unrechtmäßiger Bereicherung nach dem Unv-Transparenz-G befassen. Während des Vor-Ort-Besuchs hat das GET davon Kenntnis erlangt, dass die weni-

³² Text des ursprünglichen Gesetzes aus 1983
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1983_330_0/1983_330_0.pdf

gen bisherigen Unvereinbarkeitsfälle im Zusammenhang mit Abgeordneten inoffiziell abgehandelt wurden, z.B. über interne Kontakte, ohne größere Diskussionen in den parlamentarischen Ausschüssen. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass die meisten Fälle von Journalisten und anderen aufgezeigt wurden, obwohl dies möglicherweise nicht die offizielle Meinung der österreichischen Behörden widerspiegelt. Hinsichtlich potenzieller Fälle unrechtmäßiger Bereicherung nach §§ 9 und 10 Unv-Transparenz-G wiesen Vertreter des Parlaments darauf hin, dass zumindest zusätzliche Durchführungsbestimmungen erforderlich seien, da ihnen der genaue Zweck eines solchen Mechanismus nicht klar sei. Sie bestätigten, dass die meldepflichtigen Informationen nach dem Stand der Dinge keine Beurteilung der Veränderungen der Finanz- und Vermögenslage von Abgeordneten zulassen. Sie waren jedenfalls der Meinung, dass nicht beabsichtigt sei, dass die Ausschüsse Überprüfungen oder Untersuchungen durchführen sollten, auch wenn Meldungen offensichtlich falsche Angaben zu Nebenbeschäftigungen und die Höhe des Einkommens enthielten. Gespräche mit weiteren Gesprächspartnern in Österreich zeigten, dass es eine eindeutige Wahrnehmung dahingehend gibt, dass das Parlament aufgrund politischer und anderer Faktoren weder bereit noch entsprechend ausgestattet ist, um ein gewisses Maß an Aufsicht zu gewährleisten.

61. Das GET stellte weiters fest, dass die Aufsichtsverantwortung im Unv-Transparenz-G nicht immer einheitlich bzw. klar geregelt ist. Es bleibt beispielsweise unklar, ob alle Unvereinbarkeitssituationen von den Unvereinbarkeitsausschüssen zu beobachten sind. Zum Beispiel sind bei strenger Auslegung des § 6 Abs. 6 bei Tätigkeiten gemäß § 6 Abs. 2 nur leitende Stellungen in vier Kategorien von Unternehmen/Rechtsträgern explizit im Hinblick auf ihre Zulässigkeit zu prüfen. Das Unv-Transparenz-G enthält auch keine Bestimmung dahingehend, ob die Unvereinbarkeitsausschüsse die Angaben zu den Einkünften möglicherweise aufgrund ihrer Verantwortung gemäß §§ 9 und 10 prüfen müssen. Es ist auch noch zu klären, wer - falls überhaupt - für die Überwachung der Einhaltung weiterer Vorschriften, wie z.B. jene des § 1a über das Verbot der Lobbying-Tätigkeit durch Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates (und der Landtage) zuständig ist: die Unvereinbarkeitsausschüsse aufgrund ihrer konkreten Aufgaben oder die Präsidentin/der Präsident/oder die Parlamentsdirektion („bureau of the house“) im Kontext einer allgemeinen Aufsicht.
62. Obwohl die veröffentlichten Informationen sorgfältig elektronisch verwahrt werden, leicht zugänglich sind und sichtlich regelmäßig aktualisiert werden, zeigte sich während des Besuchs, dass es nicht schwierig ist, fragwürdige Meldungen in den beiden vom Parlament veröffentlichten Listen zu finden. Insbesondere, wenn man die Angaben mit anderen Quellen vergleicht oder einfach nur die Einheitlichkeit der gemachten Angaben prüft. Es gibt beispielsweise viele Meldungen, die gar keine Angaben zu den Einkünften enthalten, obwohl bei einigen dieser Meldungen eine oder mehrere bezahlte Tätigkeiten angegeben waren. Die Vor-Ort-Gespräche zeigten, dass es hinsichtlich bestimmter Tätigkeiten bzw. Arten von Leistungen nicht immer klar ist, auch nicht unter den Abgeordneten selbst, ob diese meldepflichtig sind oder nicht. Deshalb ist es wichtig, dass ausführliche und genaue Orientierungshilfen die notwendigen Klarstellungen bieten, auch um unnötige Schwierigkeiten bei der Feststellung der guten oder böswilligen Absicht der Meldenden bei der Anwendung späterer Durchsetzungsmaßnahmen zu vermeiden. Abschließend ist festzuhalten, dass Österreich eine Reihe von Änderungen vornehmen muss, um das Meldesystem aus den oben genannten Gründen zu verbessern. Gemäß der öffentlichen Wahrnehmung (siehe Rz...), ist es für Österreich auch von zentraler Bedeutung, unterschiedene Maßnahmen zur Wiederherstellung des öffentlichen Vertrauens in die politischen Institutionen zu setzen. Vor diesem Hintergrund **gibt GRECO die Empfehlung ab, dass i) die zukünftigen Meldungen zu Einkommen, Vermögen und Interessen/Beteiligungen von einem Organ überwacht werden sollte, das mit dem Mandat, den rechtlichen und sonstigen Mitteln ausgestattet ist**

und über das für eine effektive, transparente und proaktive Ausübung dieser Funktion nötige Maß an Spezialisierung und Unabhängigkeit verfügt und ii) dass dieses Organ in der Lage sein sollte, bei Bedarf weitere Gesetzesänderungen vorzuschlagen und in diesem Bereich Orientierungshilfe zu geben.

Durchsetzungsmaßnahmen und Immunität

63. Insgesamt betrachtet verfügt Österreich angesichts des Entwicklungsstands der Integritätspolitik und der diesbezüglichen Maßnahmen für Abgeordnete über kein umfassendes System zur Durchsetzung der bestehenden integritätsbezogenen Regelungen. Konkrete Sanktionen sind nur für die unbefugte Weitergabe vertraulicher Informationen vorgesehen: wie bereits erwähnt sieht das Informationsordnungsgesetz für den Nationalrat und den Bundesrat vom Dezember 2014 eine Reihe von Maßnahmen vor: Ruf zur Ordnung, Geldstrafen - auch wenn die Höchststrafe nur EUR 1.000,- beträgt - sowie Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren (siehe Rz...). Es gibt keine ähnlichen Maßnahmen, wozu auch das Aussetzen von Bezügen oder der Ausschluss von bestimmten parlamentarischen Funktionen gehören könnte, für den Umgang mit potenziellen Übertretungen anderer einschlägiger Vorschriften. Dies betrifft insbesondere potenzielle im Unv-Transparenz-G festgelegte Pflichtverletzungen, die zum Teil zum Mandatsverlust des Abgeordneten auf Beschluss des Verfassungsgerichtshofes führen können. Obwohl dieses Meldesystem der Kern des Präventivsystems in Österreich ist, wird es in der Praxis nicht verwendet, und die Unvereinbarkeitsausschüsse üben keine wirksame Aufsicht aus. Daher werden die Informationen im Grunde von den meldenden Parlamentariern in eigener Verantwortung übermittelt, wobei es keine Sanktionen für den Fall unrichtiger Meldungen gibt bzw. beispielsweise zu dem Zweck, einen Abgeordneten dazu zu zwingen, alle notwendigen Angaben zu machen. Es ist klar, dass angemessene Sanktionen erforderlich sind, damit im Bedarfsfall gewährleistet ist, dass die Vorschriften des Unv-Transparenz-G und anderer Präventivmechanismen, die infolge des gegenständlichen Berichts einzuführen sind, durchgesetzt werden können. Dies würde auch dazu beitragen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in diese Vorschriften sowie in die parlamentarischen Institutionen zu stärken, vorausgesetzt die Öffentlichkeit hat Gelegenheit, von diesen Durchsetzungsmaßnahmen Kenntnis zu erlangen, statt dass diese inoffiziell im Parlament oder in nicht öffentlichen Ausschüssen erörtert werden. **GRECO gibt die Empfehlung ab, dass Übertretungen der wichtigsten bestehenden und zukünftigen Vorschriften in Bezug auf die Integrität von Parlamentariern, auch betreffend das Meldesystem gemäß Unv-Transparenz-G, adäquate Sanktionen nach sich ziehen sollten und dass die Öffentlichkeit über die verhängten Sanktionen informiert werden sollte.**
64. Im Übrigen verlässt sich Österreich zwecks Ermittlungen und der Verfolgung von Fällen, die von den Medien aufgezeigt werden (unter anderem nach unbefugter Weitergabe von geheimen Informationen oder Tipps) weitestgehend auf allgemeine strafrechtliche Sanktionen, insbesondere auf jene betreffend Bestechung und andere Korruptionsdelikte, und daher auf die Strafjustiz. Dem GET wurde vor Ort auch mitgeteilt, dass das Parlament Gesetzesentwürfe prüft, mit denen die Rechtslage von Abgeordneten und Regierungsmitgliedern an die Situation der Beamten angeglichen werden soll, und zwar in Bezug auf den Verlust des Mandats / Dienstverhältnisses, was im Fall einer unbedingten Freiheitsstrafe von mehr als sechs (6) Monaten (statt derzeit ein Jahr oder mehr) bzw. im Fall einer bedingten Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr gelten würde. Einige politische Fraktionen haben sogar eine niedrigere Grenze befürwortet. Diese Änderungen wurden nach dem Besuch eingeführt und treten mit 1.1.2017 in Kraft.
65. Vor diesem Hintergrund genießen die Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates gemäß Artikel 57 B-VG Immunität. Traditionell wird unterschieden zwischen

a) "beruflicher Immunität": Mitglieder des Nationalrates dürfen wegen der in Ausübung ihres Berufes geschehenen Abstimmungen niemals, wegen der in diesem Beruf gemachten mündlichen oder schriftlichen Äußerungen nur vom Nationalrat verantwortlich gemacht werden; und b) "außerberuflicher Immunität" (Verantwortungsfreiheit): im Fall einer (im Rahmen von Straf- oder sonstigen Verfahren) strafbaren Handlung – sofern sie nicht bei Verübung eines Verbrechens auf frischer Tat betreten werden³³ – dürfen Mitglieder des Nationalrates nur mit Zustimmung des Nationalrates verhaftet werden. Ansonsten dürfen sie ohne Zustimmung des Nationalrates wegen einer strafbaren Handlung nur dann behördlich verfolgt werden, wenn diese offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit des Abgeordneten steht. Die jeweilige Behörde muss jedoch einen Beschluss des Nationalrates über das Bestehen eines solchen Zusammenhangs einholen, wenn der betroffene Abgeordnete oder ein Drittel der Mitglieder des mit diesen Angelegenheiten betrauten Ständigen Ausschusses dies verlangt. Auf Verlangen des letzteren muss weiters jede Verfahrenshandlung unverzüglich beendet oder ausgesetzt werden. Ein Antrag auf Aufhebung der Immunität gilt als genehmigt, wenn das Parlament innerhalb von acht (8) Wochen keinen Beschluss fasst. Die Mitglieder des Bundesrates genießen während der Dauer ihrer Funktion die Immunität von Mitgliedern des Landtages, der sie entsendet hat. Dem GET wurde mitgeteilt, dass das Parlament in den letzten vier Jahren 27 Anfragen zur Aufhebung der Immunität im Zusammenhang mit einem breiten Spektrum an behaupteten Straftaten erhalten hat, z.B. unbefugter Zugriff auf Daten, Anstiftung zur Untreue, Geldwäsche, Fälschung von Beweismitteln, Urheberrechtsverletzungen oder die Verbreitung falscher Informationen im Zusammenhang mit Wahlen. 22 Anträgen wurde stattgegeben.

66. Das GET ruft in Erinnerung, dass in der gemeinsamen ersten und zweiten Evaluierungsrunde Verbesserungen empfohlen wurden, die darauf abzielten, Richtlinien und objektive Kriterien sowie fundierte Entscheidungen über die Aufhebung der Immunität zu gewährleisten. Das Compliance-Verfahren endete, ohne dass Österreich eine Empfehlung zu diesbezüglichen Verbesserungen umgesetzt hatte. Im Laufe des aktuellen Besuchs wurde das GET davon in Kenntnis gesetzt, dass die Immunität in den letzten Jahren tendenziell einfacher aufgehoben wurde und dass die Länder die "außerberufliche Immunität" *de facto* abgeschafft haben. Das GET entnahm den Gesprächen weiters, dass eine ähnliche Änderung im Nationalrat beantragt wurde und die Reform trotz eines breiten Konsenses Ende 2012 nicht rechtzeitig vor dem Ende der vorigen Gesetzgebungsperiode im Jahr 2013 abgeschlossen werden konnte. Es ist wichtig, dass das Immunitätssystem die Durchsetzung der im gegenständlichen Bericht erörterten Integritätsmaßnahmen nicht behindert: diese sehen bestimmte Sanktionen vor, die normalerweise gemäß der Empfehlung in Rz 62 ergänzt würden. Darüber hinaus würde dieses Thema, falls die derzeitige Praxis geändert und die Immunität zwecks Behinderung der Untersuchung von Korruptionsstraftaten missbraucht werden sollte, aufgrund der Bedenken seitens GRECO eine neuerliche Überprüfung rechtfertigen.

Schulungen und Bewusstsein

67. Neue Abgeordnete und - nach jeder Nationalratswahl - generell alle Abgeordneten erhalten von der Parlamentsdirektion Informationen und Unterlagen über die Geschäftsordnung, ihre Rechte und Pflichten usw. Neuen Abgeordneten werden systematisch auch persönliche Einschulungen und Hilfestellung angeboten. Wie bereits erwähnt werden die Meldungen elektronisch über ein eigenes Informationsnetz und eine Datenbank für Parlamentarier erfasst. Die Datenbank enthält die einschlägigen Vorschriften sowie Informationen über bestehende Meldepflichten. Die Datenbank enthält auch die Kontaktdaten der Parlamentsmitarbeiter, die jederzeit Auskunft

³³ Selbst im Fall von *flagrante delicto* muss die jeweilige Behörde unverzüglich den Präsidenten des Nationalrates verständigen, und auf Verlangen des Nationalrates (bzw. des zuständigen Ständigen Ausschusses) ist die Haft auszusetzen bzw. das Verfahren insgesamt einzustellen.

geben können. Im Laufe der Vor-Ort-Gespräche äußerten sich die einzelnen Parlamentarier, mit denen das GET gesprochen hat, zufrieden über die diesbezüglichen Bemühungen der Parlamentsdirektion. Wenn Österreich zusätzliche Mechanismen zur Förderung der Transparenz und weiteren Verringerung der Risiken für die Integrität von Parlamentariern einführt, ist die Erläuterung dieser Änderungen und das Erstellen einer praktischen Anleitung über die konkreten Auswirkungen der Änderungen sicherlich mit einem Mehraufwand verbunden. Rz 27 enthält eine Empfehlung dahingehend, einen Verhaltenskodex mit einem praktischen Leitfaden auszuarbeiten und das Bewusstsein unter den Abgeordneten hinsichtlich der von ihnen erwarteten Standards weiter auszubilden.

IV. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI RICHTERN

Überblick über das Justizsystem

68. Österreich ist ein Bundesstaat und sein Justizsystem basiert in den wesentlichsten Punkten auf der Bundesverfassung³⁴, ist zum größten Teil durch Bundesgesetze geregelt und daher weitgehend für ordentliche Gerichte österreichweit einheitlich normiert. Das gilt vor allem für Stand, Karriere, Rechte und Pflichten von Richtern und Staatsanwälten, die hauptsächlich durch das Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte geregelt sind³⁵; einige relevante Bestimmungen finden sich auch sporadisch in anderen Gesetzen, wie z.B. im Gerichtsorganisationsgesetz³⁶ hinsichtlich freiwilliger Rücktritte von Richtern. Das betrifft derzeit aber nicht Richter an Verwaltungsgerichten. Die Oberlandesgerichte haben ebenfalls wichtige Verantwortlichkeiten für die Bestellung von Richtern und für Disziplinarmaßnahmen, weil Österreich über keinen Rat der Gerichtsbarkeit bzw. kein Selbstverwaltungsorgan für die Justiz verfügt. Österreich hat die Funktion eines Untersuchungsrichters mit der großen Strafjustizreform, welche am 1. Januar 2008 in Kraft trat, abgeschafft. Die Verantwortung für das Ermittlungsverfahren wurde daher zur Gänze den Staatsanwälten übertragen, obwohl weiterhin gewisse Entscheidungen von Richtern getroffen werden müssen (besonders solche, die eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit mit sich ziehen).
69. Nach mehr als zwei Jahrzehnten Diskussion über die Notwendigkeit einer Reform des Justizsystems in administrativer Hinsicht, und besonders auf Grund von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, gestaltete Österreich in den Jahren 2012-2013 eine umfassende Reform, die am 1. Januar 2014 in Kraft trat. Damit wurde die Arbeit von mehr als einhundert Ausschüssen und anderen Prüfinstanzen innerhalb der Verwaltungsbehörden beendet.

Gerichtskategorien und gerichtliche Instanzen

70. Hinsichtlich der "ordentlichen" Gerichte besteht das Justizsystem aus den Gerichten und den Staatsanwaltschaften, die in Kapitel V des vorliegenden Berichts besprochen werden. Das Pyramidensystem von Gerichten erster, zweiter und oberster Instanz und die entsprechenden Staatsanwaltschaften sieht wie folgt aus:

³⁴ Text in englischer und deutscher Sprache:

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

³⁵ Text in deutscher Sprache:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008187&FassungVom=2016-09-09>

³⁶ Text in deutscher Sprache:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000009>

GERICHTSORGANISATION



71. In erster Instanz gibt es 116 Bezirksgerichte und 20 Gerichtshöfe mit Sonderabteilungen für Zivil-, Straf- und Handelssachen. Bezirksgerichte behandeln in der Regel geringfügigere Fälle und die Verhandlungen werden immer von einem Berufsrichter geführt. Ordentliche Gerichte behandeln Fälle mit einem oder mehreren Berufsrichtern, manchmal gemeinsam mit Schöffenrichtern (oder mit 8 Geschworenen). Berufungen werden in zweiter Instanz von den vier Oberlandesgerichten behandelt, und in letzter Instanz, hinsichtlich der richtigen Anwendung des Rechts, vom Obersten Gerichtshof. Diese zweiten und dritten Instanzen sehen keine Teilhabe von Laienrichtern am Entscheidungsprozess vor.
72. In Österreich gibt es auch ein System von Arbeits- und Sozialgerichten, die auf der oben genannten Struktur basieren, aber einige Besonderheiten aufweisen. In erster Instanz werden die Fälle in Gerichten behandelt, die als Arbeits- oder Sozialgerichte aufgebaut sind: Laienrichter aus dem Kreis der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände verhandeln gemeinsam mit einem Berufsrichter³⁷. Wie bei den Handelsgerichten gibt es nur in Wien ein eigenständiges Arbeits- und Sozialgericht mit einer ähnlichen Kombination von Berufsrichtern und Laienrichter (manchmal werden diese in den drei Gerichtskategorien auch „Beisitzer“ genannt). In zweiter und dritter Instanz werden Fälle von den zuständigen Abteilungen der Oberlandesgerichte bzw. dem Obersten Gerichtshof behandelt, aber ohne Teilhabe von Laienrichtern.
73. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit basiert auf der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle aus dem Jahre 2012³⁸, auf einigen Durchführungsgesetzen und -verordnungen des Bundes und der Bundesländer, und den Novellen zum Bundesverfassungsgesetz (Hauptstück VII)³⁹. Die Reform des Jahres 2014 schuf ein neues System von elf Verwaltungsgerichten erster Instanz. Die Verfahren an Verwaltungsgerichten mit Ausnahme des Bundesfinanzgerichts sind durch ein Bundesgesetz geregelt⁴⁰. Es liegt jetzt folgende Struktur vor: a) ein Gericht (Verwaltungsgericht) für jedes der neun Bundesländer: diese Gerichte behandeln Fälle hinsichtlich u.a. Bescheide und Beschlüsse der allgemeinen (Landes-) Verwaltungsbehörden; diese Gerichte sind in ihrer Organisation und in Bezug auf das Dienstrecht der Richter und des Gerichtspersonals durch Bundesgesetze und Gesetze der einzelnen Bundesländer geregelt; b) ein Gerichtshof, dem die Prüfung von Entscheidungen der Bundesbehörden obliegt - das Bundesverwaltungsgericht, das durch ein Bundesgesetz geregelt ist⁴¹;

³⁷ In erster Instanz werden die Fälle von einem Berufsrichter und zwei Laienrichtern behandelt, und in zweiter Instanz von drei Berufsrichtern und zwei Laienrichtern.

³⁸ Verwaltungsgerichtsbarkeit-Novelle 2012

³⁹ Siehe Fußnote 13 für den Text in deutscher Sprache

⁴⁰ [Bundesverwaltungsverfahrensgesetz](#) von 1991

⁴¹ [Bundesverfassungsgerichtsgesetz](#) von 2013

und c) ein Gerichtshof mit Sondergerichtsbarkeit zur Prüfung von Verwaltungsentscheidungen in Steuerangelegenheiten – das Bundesfinanzgericht, das durch ein eigenes Bundesgesetz geregelt ist⁴²; d) Berufungen gegen diese 11 Gerichte können an den Verwaltungsgerichtshof gerichtet werden, der durch ein eigenes Bundesgesetz geregelt ist⁴³; seine Mitglieder sind den Richtern des Obersten Gerichtshofs gleichgestellt und das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz gilt entsprechend. Es handelt sich um ein letztinstanzliches Gericht, das vor der Reform das einzige Verwaltungsgericht im Land war. Es ist nur für die Prüfung wichtiger Rechtsfragen zuständig. In den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten entscheiden Einzelrichter; Bundes- oder Landesgesetze können aber vorsehen, dass Verwaltungsgerichte Urteile in Senaten und unter Beteiligung von Laienrichtern aussprechen. Der Verwaltungsgerichtshof entscheidet in vom Gesetz festzusetzenden Senaten; die Fälle werden immer von Richtersenten verhandelt, die meistens aus fünf Personen bestehen (in gewissen Fällen besteht der Senat aus drei oder neun Mitgliedern). Die Verwaltungsgerichte haben auch jeweils ihre eigenen Geschäftsordnungen.

74. Die höchste Justizinstanz ist der **Verfassungsgerichtshof**. Seine Aufgabe ist es, die Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, also auch die in der Verfassung verankerten Grundrechte. Er wird angerufen, die Verfassungsmäßigkeit von Bundes- und Landesgesetzen, von Wahlangangelegenheiten, die Gesetzmäßigkeit von Verordnungen der Verwaltungsbehörden oder die Verfassungsmäßigkeit von Bescheiden und Entscheidungen der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte zu überprüfen; der Verfassungsgerichtshof teilt daher die Berufungsgerichtsbarkeit in Verwaltungsangelegenheiten mit dem Verwaltungsgerichtshof. Anders als die Richter in anderen Gerichten üben die 14 Richter des Verfassungsgerichtshofs ihr Amt nicht als Berufsrichter, sondern ehrenamtlich aus. Nur herausragende Persönlichkeiten, die bereits eine erfolgreiche einschlägige Karriere in einer anderen Funktion hinter sich haben, können zu Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs ernannt werden. Alle Richter am Verfassungsgerichtshof dürfen ihren vorherigen Beruf weiter ausüben (z.B. als Richter oder Universitätsprofessoren, nicht aber als Beamte, die vorher ihrer Amtsfunktion entbunden werden müssen). Der Verfassungsgerichtshof tagt daher nur in dreiwöchigen „Sitzungen“, normalerweise viermal pro Jahr. Das GET merkte an, dass der Verfassungsgerichtshof, wie in anderen Ländern, eine justizpolitische Institution ist: acht Mitglieder, darunter auch der Präsident und Vizepräsident werden von der Regierung vorgeschlagen, und je drei Mitglieder vom National- und Bundesrat; diese werden dann vom Bundespräsidenten ernannt.

Andere Institutionen

75. Seit 1997 hat Österreich auch die Institution eines Rechtsschutzbeauftragten. Es gibt vier solche Funktionen. Für die Zwecke der vorliegenden Evaluierung ist der wichtigste der Rechtsschutzbeauftragte nach der Strafprozessordnung (§§ 47a, 147 und 195), mit seinen drei Stellvertretern. Die vier Mitglieder werden vom Justizminister für drei Jahre bestellt. Ihr Mandat kann ohne Begrenzung erneuert werden⁴⁴. Der Rechtsschutzbeauftragte genehmigt und überprüft verdeckte Ermittlungen und Überwachungsmaßnahmen. Andere Aufgaben umfassen die Überprüfung von eingestellten Verfahren, und seit 1. Januar 2016 überprüft er auch Verfahren, die durch Ministerweisung eingestellt wurden.

Unabhängigkeit der Justiz und Gerichtsorganisation

⁴² [Bundesfinanzgerichtsgesetz](#) von 2013

⁴³ [Verwaltungsgerichtshofgesetz](#) von 1985

⁴⁴ Der derzeitige Rechtsschutzbeauftragte – der bis zu seiner Pensionierung Generalprokurator war General (siehe Abschnitt V) – wurde im Jahre 2015 zum fünften Mal neu bestellt; [Link zur offiziellen Pressemitteilung](#).

76. Der größte Teil der Richter und Staatsanwälte sind hauptberuflich beschäftigt und bilden eine konsolidierte Personengruppe. Wie bereits erwähnt, setzen die ordentlichen Gerichte und Verwaltungsgerichte auch Laienrichter ein, und Strafverfahren vor Strafgerichten bedienen sich des Geschworenensystems zur Verhandlung schwerwiegender Straftaten. Insgesamt gibt es ca. 1.800 Berufsrichter in Österreich. Etwa 53 % sind Frauen; in den letzten Jahren hat sich die Situation hinsichtlich von Frauen in leitenden Funktionen verbessert. In ordentlichen Gerichten und in Verwaltungsgerichten werden sie von Rechtspflegern unterstützt. Das Gerichtsorganisationsgesetz sieht vor, dass gewisse, genau definierte Aufgaben diesen Rechtspflegern anvertraut werden können. Der zuständige Richter kann sich jedoch jeden Fall selbst vorbehalten, jeden an einen Rechtspfleger delegierten Fall an sich ziehen oder Weisung erteilen, wie die Aufgabe durchgeführt werden soll. Die Verfassung (Artikel 88a) sieht auch ein System von Sprengelrichtern vor, die in jedem Gerichtssprengel unter den Berufsrichtern bestellt werden müssen. Sie sind nicht auf ein bestimmtes Gericht ernannt. Sie können zur Unterstützung bei temporärer Fallüberlastung oder in Situationen eingesetzt werden, die durch Krankenstand von Richtern, etc. entstanden sind. In jedem Oberlandesgerichtssprengel ist ihre Zahl auf 3% der Gesamtzahl der Richter beschränkt. Auf der Ebene der Landesgerichte und an Bezirksgerichten mit mehr als 10 Richterplanstellen können aus der Reihe der Berufsrichter Ersatzrichter ernannt werden, die bei Bedarf in benachbarten Gerichtsbezirken mit einer geringen Zahl von ständigen Richtern aushelfen können; das betrifft in der Regel jüngere Richter. Die Justiz setzt für temporäre justizielle Funktionen keine Rechtsspezialisten ein (Gerichtsanwälte, Notare, Juristen). Wollen solche Personen aber Richter an ordentlichen Gerichten werden, müssen sie zwar nicht die Vorbereitungs- und Praxisphase durchlaufen, wie Richteramtsanwärter, müssen aber wie diese Auswahlverfahren und Prüfungen absolvieren (siehe den Abschnitt über Personaleinstellungen weiter unten).
77. Die Artikel 87 und 88 der Bundesverfassung legen das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit und der Unversetzbarkeit / Unabsetzbarkeit von Richter in ordentlichen Gerichten fest.

Artikel 87. (1) Die Richter sind in Ausübung ihres richterlichen Amtes unabhängig.

(2) In Ausübung seines richterlichen Amtes befindet sich ein Richter bei Besorgung aller ihm nach dem Gesetz und der Geschäftsverteilung zustehenden gerichtlichen Geschäfte, mit Ausschluss der Justizverwaltungssachen, die nicht nach Vorschrift des Gesetzes durch Senate oder Kommissionen zu erledigen sind.

(3) Die Geschäfte sind auf die Richter des ordentlichen Gerichtes für die durch Bundesgesetz bestimmte Zeit im Voraus zu verteilen. Eine nach dieser Geschäftsverteilung einem Richter zufallende Sache darf ihm nur durch Verfügung des durch Bundesgesetz hierzu berufenen Senates und nur im Fall seiner Verhinderung oder dann abgenommen werden, wenn er wegen des Umfangs seiner Aufgaben an deren Erledigung innerhalb einer angemessenen Frist gehindert ist.

Artikel 88. (1) Durch Bundesgesetz wird eine Altersgrenze bestimmt, mit deren Erreichung die Richter in den dauernden Ruhestand treten.

(2) Im Übrigen dürfen Richter nur in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen und Formen und auf Grund eines förmlichen richterlichen Erkenntnisses ihres Amtes entsetzt oder wider ihren Willen an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Diese Bestimmungen finden jedoch auf Übersetzungen und Versetzungen in den Ruhestand keine Anwendung, die durch eine Änderung der Gerichtsorganisation nötig werden. In einem solchen Fall wird durch das Gesetz festgestellt, innerhalb welchen Zeitraumes Richter ohne die sonst vorgeschriebenen Förmlichkeiten übersetzt und in den Ruhestand versetzt werden können.

78. Richter sind daher in Ausübung ihres Amtes unabhängig und können nur unter den gesetzlich vorgesehenen Umständen und nach einer richterlichen Entscheidung versetzt oder pensioniert werden. Fälle dürfen nur nach einer Entscheidung eines Senats weiterverwiesen werden, der festgestellt hat, dass der betreffende Richter den Arbeitsanfall nicht bewältigen kann. Sprengelrichter und Ersatzrichter kommen auf Grund ihres besonderen Status nicht voll in den Genuss des Prinzips der Unversetzbarkeit. Sonst haben sie als Berufsrichter den Status eines pragmatisierten Beamten, wie alle anderen Richter, ein Status, der im

Gesetz über (Bundes-)Gesetz über das Dienstverhältnis der für Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verankert ist. Darin sind auch die allgemeinen Verpflichtungen zu Unparteilichkeit, Integrität, usw. enthalten.

79. Verwaltungsrichtern stehen grundsätzlich dieselben Garantien zu, weil Artikel 134, Abs. 7 der Bundesverfassung die Anwendbarkeit der Hauptbestimmungen der Artikel 87 und 88 auch auf „Mitglieder der Verwaltungsgerichte und des Obersten Verwaltungsgerichtshofs“ ausdehnt. Mitglieder der Bundesverwaltungsgerichte profitieren ebenfalls von diesen allgemeinen Garantien und dem Status, die im oben genannten (Bundes-)Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz enthalten sind. Hingegen wird die Position eines Mitglieds eines der neuen Landesverwaltungsgerichte von der Gesetzgebung des Bundeslandes bestimmt, in dem er beschäftigt ist. Gemäß dem oben genannten Artikel 87 der Verfassung steht es der Gesetzgebung der Bundesländer auch frei, die Bedingungen einer Dienstauflösung festzusetzen.
80. Die Komplexität des für die Verwaltungsgerichte geltenden legislativen Aufbaus, der eine Kombination aus allgemeinen Gesetzen und gerichtsspezifischen Gesetzen aufweist, macht es sogar für österreichische Behörden schwierig, einen systematischen Gesamtüberblick zu geben. Die Situation hinsichtlich gewisser Gerichte, insbesondere des Bundesfinanzgerichts und der Landesverwaltungsgerichte bleibt zum großen Teil undokumentiert. Das GET merkte an, dass zwar der Bund die Zuständigkeit hat, das Funktionieren der Justiz durch Gesetze und Verordnungen zu regeln, die Bundesländerstruktur aber viele Lücken offengelassen hat, die von der Gesetzgebung der Bundesländer geschlossen werden, wenn es sich um die dienstrechtlichen Bedingungen von Richtern handelt. Die Diskussionen vor Ort zeigten, dass die Landesgerichte und ihre Beschäftigten daher in einer fragmentierten Art und Weise organisiert sind, auch was Ernennungen betrifft. Als die Verwaltungsgerichte eingeführt wurden, sind die Positionen durch die Bundesländerregierungen ohne Befassung von Justizgremien, und manchmal in einer öffentlichen Wahrnehmung von Parteipolitik besetzt worden. Das GET wurde informiert, dass selbst wenn jetzt diese Gremien eingerichtet sind, weil das eine der (minimalistischen) von der Bundesverfassung geforderten Voraussetzung ist, es immer noch einige Fälle gibt, in denen die Exekutive eine übermäßige Verfügungsgewalt über Ernennung und Beförderungen beibehalten hat (der Fall von Wien wurde genannt⁴⁵). Daraufhin wurde eine Empfehlung hinsichtlich der Auswahlmethode von Richtern in Österreich ausgesprochen (siehe Punkt).
81. Es scheint auch so, dass die Verwaltungsrichter sich als eigene Berufsgruppe sehen und der Meinung sind, dass der bestehende Berufsverhaltenskodex der Richter für sie nicht gilt. Eine der gewerkschaftlichen Vertretungen der Verwaltungsrichter hat selbst eine Reihe von problematischen Situationen dokumentiert, die dem unvollständigen Reformprozess anhaften⁴⁶. Es scheint, als ob die meisten Bundesländer kein angemessenes Dienstrechtsgesetz für die Richter an den Verwaltungsgerichten erlassen haben (wohl mit Ausnahme von Wien). Infolgedessen sind die Richter, außer in Wien, als Vertragsbedienstete angestellt und ihre Rechte und Pflichten sind die, welche auch für alle anderen Beamten im jeweiligen Bundesland gelten. Das Fehlen eines konsolidierten Dienstrechts verhindert Karrieremöglichkeiten in anderen Bundesländern, und die Besoldung

⁴⁵ In diesem Bundesland muss ein aus Richtern bestehendes Gremium die Kandidaten vorschlagen, doch die Gesetzgebung sieht vor, dass eine zweite Liste von der Regierung vorgelegt wird, und dass die Exekutive die Letztentscheidung hinsichtlich der Ernennungen trifft.

⁴⁶ Dieser Standpunkt wurde in einer Reihe von Kapiteln veröffentlicht:
<https://uvsvereinigung.wordpress.com/2014/12/30/das-erste-jahr-1-verfahrensrecht/> ;
<https://uvsvereinigung.wordpress.com/2014/12/31/das-erste-jahr-2-organisationsrecht/> ;
<https://uvsvereinigung.wordpress.com/2015/01/02/das-erste-jahr-3-dienstrecht/> ;
<https://uvsvereinigung.wordpress.com/2015/01/05/das-erste-jahr-4-standesvertretung-und-dachverband-und-europa/>

kann von Bundesland zu Bundesland um den Faktor 2 variieren. Das behindert Karrierewechsel und eine berufliche Weiterentwicklung über Bundesländergrenzen hinweg, und macht einige Bundesländer unattraktiv für juristische Praktiker. Es bleibt im obigen Kontext unklar, ob die allgemeinen Dienstaufsichts- und Disziplinarmechanismen der Verwaltung auch für Richter gelten: dem GET wurde gesagt, dass die Disziplinarverfahren bisher noch nicht geregelt sind (das heißt, mit Ausnahme der beiden Bundesgerichte). Das könnte eine problematische Situation aus Sicht der Unabhängigkeit der Justiz darstellen. Außerdem untersagen es gemäß der oben beschriebenen Einschätzung von Gewerkschaftsvertretern die lokalen Gesetze angeblich den Gerichten, eigene Geschäftsordnungen einzuführen, um diese Lücken zu füllen. Es wird behauptet, dass es so scheint, als ob die lokalen Exekutivgewalten einer unabhängigen Justiz misstrauen würden. Es wurden auch Zweifel laut, ob jetzt alle Verwaltungsgerichte ihre Beschlüsse veröffentlichen. Ein anderer offensichtlicher Mangel ist das Fehlen eines Verhaltenskodex für Beschäftigte an den Verwaltungsgerichten. Das GET hat erfahren, dass die vier Richtergewerkschaften sich unlängst unter einem Dach zusammengeschlossen haben, um Verbesserungen der geschilderten Situation zu erwirken und einen konsolidierten und einheitlichen Status der Richter in Österreich zu erreichen. Das GET kann diesem Vorschlag nur zustimmen. **GRECO gibt die Empfehlung ab, dass i) angemessene legislative, institutionelle und organisatorische Maßnahmen getroffen werden, dass die Richter an den Bundesverwaltungs- und Landesverwaltungsgerichten einen angemessenen und harmonisierten Schutz genießen und ihnen Regeln auferlegt werden hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit, ihrem Dienstrecht und ihrer Besoldung, von Unparteilichkeit und Verhaltensnormen (einschließlich von Interessenskonflikten, Geschenkkannahme und Pensionsaktivitäten), von Dienstaufsicht und von Disziplinarmaßnahmen; ii) die Bundesländer aufgefordert werden, diese Verbesserungen mitzutragen, indem sie die notwendigen Änderungen durchführen, wenn diese in ihre Kompetenz fallen.**

Beratungs- und Entscheidungsgremien

82. In Österreich wurden noch nicht ein oder mehrere spezielle Gremien gebildet, die verantwortlich sein würden für die verschiedenen Karriereaspekte von Richtern und Staatsanwälten, wie selbstverwaltete Justizräte, wie sie in vielen anderen Ländern existieren. Gemäß Artikel 87, Abs. 2 und 3 der Bundesverfassung werden besondere Fragen von Management und Verwaltung hinsichtlich ordentlicher Gerichte (Geschäftsverteilung, Ernennungen und Beförderungen von Richtern, Zuteilung von Sprengel-, Vertretungs- und Ersatzrichtern, Dienstbeurteilungen von Richtern) von **Personalsenaten** erledigt, die als unabhängige Justizgremien fungieren. Solche Senate befinden sich auf allen höheren Ebenen des Gerichtssystems: Es gibt Personalsenate bei allen 20 Landesgerichten, bei den vier Oberlandesgerichten und am Obersten Gerichtshof. Sie sind zusammengesetzt aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des jeweiligen Gerichts und aus fünf Richtern, die alle fünf Jahre von ihren Amtskollegen aus dem jeweiligen Gerichtsbezirk gewählt werden. Diese Personalsenate sind auch an der Vorauswahl von Kandidaten für zu besetzende Posten beteiligt. Disziplinarangelegenheiten werden von **Disziplinargerichten** entschieden, die sich auf der Ebene des jeweiligen Oberlandesgerichts und am Obersten Gerichtshof befinden und aus (nicht gewählten) Richtern zusammengesetzt sind.
83. Für Verwaltungsrichter sieht Artikel 134 der Verfassung vor, dass eine notwendige Vorauswahl entweder von Personalsenaten oder von der Vollversammlung des Gerichts durchgeführt wird. Jedes Landes- und Bundesgericht ernennt daher einen Senat, bestehend aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten, sowie aus drei zusätzlichen Gerichtsmitgliedern.

Einstellung, Karriere und Dienstbedingungen

84. Bei ordentlichen Gerichten liegt die Ernennung und Beförderung von Richtern (und Staatsanwälten) in der Verantwortung des Bundespräsidenten. Die Aufgabe wird weitgehend an das Justizministerium delegiert, und der Bundespräsident behält sich nur dieses Anrecht hinsichtlich der obersten Positionen vor: Mitglieder der Oberlandesgerichte und des Obersten Gerichtshofs, Präsidenten und Vize-Präsidenten der Landesgerichte. Das ist für das ganze Land in Abschnitt VII des für Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetzes geregelt. Für die Verwaltungsgerichte liegt gemäß Artikel 134 der Verfassung die Verantwortung zur Gänze bei den Landesregierungen (für die Landesgerichte) und bei der Bundesregierung oder beim Bundespräsidenten (für die Bundesgerichte).

Einstellungserfordernisse

85. Hinsichtlich der **Richter an ordentlichen Gerichten** wird diese Angelegenheit durch das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetzes geregelt. Wer das Studium der Rechtswissenschaften abgeschlossen und den Titel eines Magisters erworben hat, ist berechtigt, sich für eine fünfmonatige Gerichtspraxis zu bewerben, wenn er/sie Rechtsanwalt bei Gericht, Richter, Staatsanwalt, Notar oder ein anderes Amt bekleiden will, für welches eine solche Gerichtspraxis eine Vorbedingung ist. Bewerbungen sind an den Präsidenten eines der vier Oberlandesgerichte zu senden. Die Bedingungen für eine solche Bewerbung sind neben dem obengenannten Diplom die österreichische Staatsbürgerschaft und uneingeschränkte Geschäftsfähigkeit. Wer daran interessiert ist, die darauffolgenden Ausbildungsstufen für Richter zu durchlaufen, muss dies in seiner/ihrer Bewerbung anführen. Während dieser Anfangsausbildung⁴⁷, muss der Rechtspraktikant sich mit den verschiedenen Themen befassen, die in erstinstanzlichen Gerichten behandelt werden, und gleichzeitig Übungskurse besuchen; die theoretische Ausbildung und jede Ausbildungsstation mündet in einer Leistungsbeurteilung durch den zum Ausbildungsrichter ernannten Richter.
86. Am Ende des Vorbereitungsdienstes muss sich der Rechtspraktikant einer schriftlichen und mündlichen Prüfung und einem (von Psychologen durchgeführten) psychologischen Eignungstest unterziehen. Auf Grundlage der Resultate und der Leistungsbeurteilung entscheidet der Präsident des Obergerichtes, wer die bestgeeigneten Bewerber sind, und stellt eine Liste für den Justizminister zusammen, der die endgültige Entscheidung über Einstellung der sogenannten „Richteramtsanwärter“ trifft. Aus durchschnittlich 700 Rechtspraktikanten wurden in den letzten Jahren in dieser Phase ca. 250 ausgewählt. Das GET hat Bedenken über die garantierte Unparteilichkeit und Objektivität in dieser Phase des Verfahrens, und es wird in der Folge eine Empfehlung zur Verbesserung der Situation erteilt.
87. Richteramtsanwärter legen einen Diensteid ab, wenn sie in die zweite Phase eintreten, welche ca. vier Jahre dauert. Der Richteramtsanwärter ist vorübergehend Beamter, und er/sie macht ein Praktikum⁴⁸ an verschiedenen Gerichten, bei Staatsanwaltschaften oder bei Rechtsanwälten, etc. (optional können auch Ausbildungszuteilungen bei anderen öffentlichen Institutionen oder Finanzeinrichtungen erfolgen), und sie/er besucht eine Vielzahl von Übungskursen. In jeder Phase erfolgen Leistungsbeurteilungen. Diese Ausbildungszeit wird mit einem schriftlichen Praxistest (über Zivil- und Strafrecht) und mit mündlichen Prüfungen über eine breite Palette von Themen, und unter Berücksichtigung der erfolgten Leistungsbeurteilungen abgeschlossen. Die Prüfungen werden von einem

⁴⁷ Die Dauer beträgt ab 2017 sieben Monate, in der Vergangenheit dauerte sie manchmal auch etwas länger.

⁴⁸ Konzeption schriftlicher Entscheidungsentwürfe, Leitung von Verhandlungen und Vernehmungen unter Anleitung des Ausbildners, etc.

Prüfgremium aus Richtern, Rechtsanwälten und anderen Juristen durchgeführt. Das GET wurde informiert, dass in der Praxis alle Richteramtsanwärter die Prüfung erfolgreich bestehen. Es ist nur ein zusätzlicher Versuch erlaubt, und sollte der Richteramtsanwärter abermals durchfallen, wird das vorübergehende Dienstverhältnis aufgelöst.

88. Nach bestandener Richteramtsprüfung müssen sich die Richteramtsanwärter beim zuständigen Oberlandesgericht bewerben, wo eine freie Stelle ausgeschrieben wurde. Der zuständige Personalsenat prüft die Bewerbungen und erstellt eine Kandidaten-Shortlist in der Reihenfolge der Leistungsbeurteilung und nach folgenden Kriterien: Eignung, Geschlechterparität und Dienstalder. Ernennungen erfolgen durch den Justizminister aufgrund von Vorschlägen der zuständigen Gremien. Die Behörden ließen wissen, dass zur Beurteilung neuer Richter in der Praxis ein standardisiertes Beurteilungsformular verwendet wird, das eine Vielzahl von breitgefassten Kriterien umfasst, wie sie in § 54 des Dienstrechtsgesetzes für Richter und Staatsanwälte definiert sind. Außer der Eignung sind dies: Arbeitsfähigkeit, Ausdauer, Gewissenhaftigkeit, Verlässlichkeit, Entschlusskraft, soziale Fähigkeiten, Kommunikationsfähigkeiten, das sonstige Verhalten im Dienst, insbesondere gegenüber Mitarbeitern und Vorgesetzten, das Verhalten außerhalb des Dienstes, sofern Rückwirkungen auf den Dienst eintreten. Frühere Bewertungen werden herangezogen.
89. Was **Richter an Verwaltungsgerichten** betrifft, werden die Grundvoraussetzungen in Artikel 134 der Bundesverfassung festgelegt. Es gibt keinen besonderen Vorbereitungsdienst und keine Auswahlverfahren. Kandidaten müssen ein Jurastudium absolviert und eine fünfjährige Berufserfahrung in einem juristischen Arbeitsfeld haben. Diese Mindestanforderung wurde auf 10 Jahre für Anwärter auf eine Position beim Bundesverwaltungsgericht erhöht. Weitere Vorbedingungen gibt es nicht, oder nur solche, die von den verschiedenen Gerichten oder Landesregierungen festgelegt werden.
90. Das GET hat Bedenken über das Auswahlverfahren von Richteramtsanwärtern und von Richtern an Verwaltungsgerichten. Das GET vertritt die Meinung, dass das Auswahlverfahren für Richter an ordentlichen Gerichten in der zweiten Phase des Vorbereitungsdienstes und in der Abschnittsphase keine ausreichende Garantie für Objektivität und Unparteilichkeit bietet. Dem GET wurde erzählt, dass die Vorauswahl durch den Präsidenten des Oberlandesgerichts und die darauffolgende Entscheidung des Justizministers über die Ernennung von Richteramtsanwärtern großteils informell abläuft, ohne Einbindung eines Gremiums, obwohl es sich um eine wesentliche Phase des Verfahrens handelt, besonders weil es in dem Verfahren offenbar keine Berufungsmöglichkeit gibt. Wer in dieser ersten und entscheidenden Phase scheitert, kann dann große Schwierigkeiten haben, Richter oder Staatsanwalt zu werden, und diese Situation birgt das Risiko politischer Einflussnahme und Vetternwirtschaft in dieser Phase des Auswahlverfahrens. Was die Richter an Verwaltungsgerichten betrifft, haben die Diskussionen vor Ort gezeigt, dass die Anforderungen zu locker sind und den Gerichten auf Bundes- und Landesebene breiten Entscheidungsspielraum bei der Auswahl geeigneter Anwärter lassen. Im Gegensatz zu den Mitgliedern der ordentlichen Gerichte sind Verwaltungsrichter (noch) nicht Teil eines Karrieresystems und treten ihren Dienst oft ohne vorherige gerichtliche Erfahrung an. Das GET wurde auch darüber informiert, dass es für alle Richter kategorien nicht einmal eine klare Anforderung gibt, dass der Anwärter unbescholten sein muss. Es wurde erklärt, dass es in der Praxis indirekte Wege gibt festzustellen, ob eine Person eine problematische Vorgeschichte hat, doch GRECO würde es vorziehen, dass das im Rahmen eines formellen Screening-Verfahrens systematisch überprüft wird und nicht der Entscheidungsgewalt oder dem guten Willen der Personen überlassen wird, die mit Einstellungen und Ernennungen befasst sind. Es ist klar, dass in Österreich ein Verbesserungsbedarf besteht.

GRECO gibt die Empfehlung ab, die Einstellungsanforderungen zu erhöhen und für Bewerber zu formalisieren, wenn sie Richteramtsanwärter und Richter an Verwaltungsgerichten werden wollen, einschließlich einer ordnungsgemäßen Integritätsüberprüfung und objektiver und messbarer Kriterien zur Berufsqualifikation, die von den befassensten unabhängigen Auswahlsenaten angewendet werden sollen. Die österreichischen Behörden weisen darauf hin, dass die Anforderungen und Einstellungsverfahren für Richteramtsanwärter derzeit mit dem Ziel überprüft werden, weitere Objektivkriterien einzuführen. Es wird auch überlegt, Leumundsüberprüfungen einzuführen.

Ernenntungsverfahren und Aufstiegschancen

91. Als allgemeine Regel gilt, dass alle offenen Planstellen durch Stellenausschreibungen besetzt und diese vom zuständigen Oberlandesgericht ausgeschrieben werden. Für **Richter an ordentlichen Gerichten**, wie bereits oben erwähnt, erfolgt die Ersternennung durch den Justizminister auf Vorschlag von zwei Personalsenaten (*Innensenat* – auf Ebene des betreffenden Gerichts, *Außensenat* – auf Ebene des nächsthöheren Gerichts). Der Vorschlag enthält die doppelte Anzahl von Anwärtern zu den offenen Planstellen. Einstellungen werden in §§ 31 ff Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz geregelt. Die Bewerbungen werden von den Personalsenaten geprüft, die daraufhin eine Anwärterliste erstellen. Betrifft die offene Planstelle das Amt des Präsidenten oder Vizepräsidenten von Landesgerichten, ist das verantwortliche Gremium der Personalsenat am Oberlandesgericht (*Innensenat*) und dann der Personalsenat am Obersten Gerichtshof (*Außensenat*). Daher sind der oberste Personalsenat mit der Auswahl von Leitungsfunktionen in den vier Oberlandesgerichten, und die letzteren mit der Auswahl von Leitungsfunktionen für die 20 erstinstanzlichen Landesgerichte und für die Bezirksgerichte befasst. Der Personalsenat am Obersten Gerichtshof trifft die Auswahl des Präsidenten und Vizepräsident der Oberlandesgerichte. Der Vorschlag (die Vorschläge) des Senats wird (werden) dann an den Justizminister gesandt. Der Justizminister prüft die Vorschläge und schreitet dann zur endgültigen Bestellung. Für Leitungsfunktionen an den verschiedenen Gerichten hat der Bundespräsident das letztliche Ernennungsrecht. Richter am Obersten Gerichtshof werden auf Vorschlag des Justizministers ebenfalls vom Bundespräsidenten ernannt, auf Grundlage eines - nicht bindenden - Vorschlags des Personalsenats des Obersten Gerichtshofs (der auch alle Planstellen ausschreibt); das Justizministerium führt in diesem Zusammenhang Bewerbungsgespräche. Für die Vorsitzposition am Obersten Gerichtshof ist der Vorgang gleich, aber ohne Vorschlagsrecht des Personalsenats, und die Planstelle wird vom Justizminister ausgeschrieben. Sind mehr als eine Planstellen zu besetzen, bestimmt der Senat zweimal so viele Anwärter, als Stellen zu besetzen sind. Das Gesetz sieht keine detaillierten Kriterien oder Anforderungen für die Besetzung einer Planstelle vor, das allgemeine Prinzip ist, dass der Personalsenat die Eignung der Anwärter überprüfen muss.
92. Hinsichtlich der **Richter an Verwaltungsgerichten** gilt ein anderes System, angesichts des Gesamtaufbaus des Verwaltungsjustizsystems, der in Artikel 134 der Bundesverfassung geregelt ist. In den Gerichten auf Bundesländerebene erfolgen die Ernennungen durch die Landesregierungen nach Vorschlag von drei Kandidaten durch den entsprechenden Personalsenat. Diese Senate bestehen aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Gerichts und mindestens fünf weiteren Mitgliedern. Alternativ erfüllt die Vollversammlung des Gerichts die Aufgabe des Personalsenats. Bei der Besetzung von offenen Planstellen für das Amt des Präsidenten und Vizepräsidenten ist der Personalsenat nicht involviert. Bei den Bundesgerichten müssen die Vorschläge von der Regierung kommen, nachdem der betreffende Gerichtssenat einen Dreivorschlag geprüft und vorgeschlagen hat. Bei der Auswahl von leitenden Funktionen ist der Personalsenat nicht involviert, und die

letztliche Ernennung erfolgt durch den Bundespräsidenten. In der Verfassung ist vorgesehen, dass ein Viertel oder mehr der Richter am Verwaltungsgerichtshof von Bundesländerregierungen vorgeschlagen werden müssen.

93. Das GET ist überzeugt, dass mit der Einführung eines auf standardisierten Kriterien basierten periodischen Beurteilungssystems zusätzliche objektive Beurteilungselemente für die Beurteilung der Qualifikation von einzelnen Richtern entstehen würden. Es regt an, Österreich solle diese in der Folge bei Ernennungen für höhere Positionen einsetzen, weil die derzeitigen Umstände den Ernennungsentscheidungsträgern einen zu großen Freiraum bieten. Es wurde weiter unten die Empfehlung ausgesprochen, für Richter eine periodische Leistungsbeurteilung einzuführen. Was Leitungsfunktionen in den Verwaltungsgerichten der Bundesländer und des Bundes betrifft, ist dort keine Vorauswahl von Kandidaten durch einen von der Exekutive unabhängigen Personalsenat vorgesehen. Die Auswahl von Richtern – vor allem der Richter für Verwaltungsgerichte – entfacht regelmäßig öffentliche Kontroversen und Vorwürfe politischer Absprachen⁴⁹. Selbst wenn solche Senate eingerichtet würden, würde das keine Lösung für die Defizite bei der Art und Weise bringen, wie in Österreich Richter bestellt und befördert werden. Die von den Personalsenaten vorgeschlagenen Kandidaten sind für den Justizminister oder den Bundespräsidenten nicht bindend, und wie dem GET berichtet wurde, sind die Mitglieder der Exekutivgewalt nicht verpflichtet, ihre Entscheidungen hinsichtlich eines Alternativkandidaten zu begründen – jedenfalls ist dies bei der Ernennung von Richtern an ein ordentliches Gericht der Fall. Angeblich ist es nicht üblich, dass das Ministerium eine offene Planstelle mit Kandidaten besetzt, die nicht auf der Shortlist aufscheinen, aber es kann geschehen, dass der Minister einem anderen Ernennungsvorschlag folgt. Das GET merkte auch an, dass wenn der zweite Senat des Obersten Gerichtshofs (*Außensenat*) befasst ist, es sogar unterschiedliche Vorschläge geben kann: das ist ein Ansatz, der nicht zufriedenstellend ist. Das GET erinnert daran, dass die Ernennung von Richtern nicht nur durch ein Verfahren frei von jedem politischen Einfluss erfolgen soll, sondern dass das Verfahren auch als solches in der Öffentlichkeit gesehen werden muss. Mehrere Gesprächspartner schlossen sich der Meinung des GET an, dass Verbesserungen in diesem Bereich wünschenswert sind. Auf Grund des Fehlens eines für die Ernennung von Richtern und für alle Angelegenheiten in Bezug auf Stand, Rechte und Pflichten von Richtern zuständigen unabhängigen Justizrats (und auch von Staatsanwälten) besteht Bedarf an wirksamen Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz. **GRECO gibt die Empfehlung ab, Personalsenate stärker mit der Auswahl und Karriereentwicklung von Richtern an ordentlichen Gerichten und an Verwaltungsgerichten, und auch der Präsidenten und Vizepräsidenten zu befassen, und die Vorschläge der Personalsenate für das die Entscheidung fällende Exekutivgremium bindend zu machen.**

Leistungsbeurteilung von Richtern

94. Wie bereits in Punkt 88 erläutert, umfasst die Ernennung neuer Richter und Staatsanwälte ein vom Ausbildungsrichter des Richteramtswärters durchzuführendes Beurteilungsverfahren, basierend auf den persönlichen Qualitäten, Fähigkeiten und Fertigkeiten des Kandidaten während seines Ausbildungszeitraums. Neuernannte Richter müssen sich zwei Jahre nach ihrer Ernennung einer Beurteilung unterziehen (dasselbe gilt bei Richtern, die danach anderswo neue Pflichten übernehmen). Sonst gibt es während der Laufbahn eines Richters oder

⁴⁹ Siehe zum Beispiel:
<http://derstandard.at/1373513711670/Richterbestellungen-Die-Auswahl-passt---die-Optik-nicht>;
<http://www.news.at/a/verwaltungsgerichte-politische-postenbesetzungen-kritik>;
<http://derstandard.at/2000016769975/Wiener-Verwaltungsgericht-Wirbel-um-Richter-Bestellung>;
<https://uvsvereinigung.wordpress.com/2013/07/24/verwaltungsrichtergerichte-vorwurf-der-politischen-bestellungen-schadet-richtern-und-gerichten/>

Staatsanwalts keine regelmäßigen Leistungsbeurteilungen. Das GET hat erfahren, dass nach dem anfänglichen Einstellungszeitraum ein Richter sehr wohl seine gesamte Laufzeit ohne eine weitere Dienstbeurteilung auskommen kann, und dass die Einführung einer systematischen und regelmäßigen Dienstbeurteilung für alle Richter in Österreich noch immer diskutiert wird. Das GET erinnert daran, dass ein solches System durch laufenden und konstruktiven Dialog mit dem Gerichtsmanagement viele Vorteile bieten kann. Es entstehen dadurch auch zusätzliche objektive Erkenntnisse, die bei Entscheidungen über Karriereentwicklungen auf Grundlage einer auf Fairness und Verdienste fußenden Dienstpolitik nützlich sein können. Das ist besonders wichtig in Österreich, weil der Begriff „Eignung“ von Kandidaten, eines der Kernkriterien bei der Besetzung offener Planstellen, nicht genau definiert ist. Der Grundsatz regelmäßiger Leistungsbeurteilungen stellt auch ein Best Practice Beispiel dar, welches auf internationaler Ebene anerkannt ist. **GRECO gibt die Empfehlung ab, die Einführung eines Systems periodischer Leistungsbeurteilung von Richtern, einschließlich der Gerichtspräsidenten, und die Berücksichtigung der Resultate solcher Beurteilungen vor allem für die Karriereentwicklung.**

Versetzung eines Richters; Auflösung des Dienstverhältnisses und Amtsenthebung

95. Wie bereits oben erwähnt, sind Richter vor Versetzungen und gegen das Risiko willkürlicher Überstellungen durch den Grundsatz der Unversetzbarkeit von Richtern geschützt (Artikel 88 der Bundesverfassung), der in gleicher Weise für Richter an ordentlichen Gerichten und an Verwaltungsgerichten gilt. Die einzigen Ausnahmen sind Sprengelrichter und Ersatzrichter, die verschiedenen Gerichten zugeteilt werden können. Richter können auch auf Grund einer gesetzlich vorgesehenen Reorganisation versetzt werden. Ansonsten darf ein Richter nur mit seiner Zustimmung auf eine andere Planstelle, in ein Justizgremium, ins Justizministerium oder in eine Staatsanwaltschaft, etc. dienstzugeteilt werden.
96. Richter (und Staatsanwälte) sind unkündbar, bis sie nach dem für Richter geltenden Gesetz in den Ruhestand treten, üblicherweise mit 65 Jahren. Sonst kann das Dienstverhältnis nur aus den im geltenden Recht vorgesehenen Gründen aufgelöst werden, im allgemeinen durch freiwilligen Rücktritt, als Folge eines Disziplinarerkenntnisses wegen einer schwerwiegenden Verletzung der Disziplinarregeln oder auf Grund einer strafrechtlichen Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten oder einem Jahr (fallabhängig), oder bei Handlungen, die ein Element des Amtsmissbrauchs beinhalten. Weitere Gründe umfassen Situationen der Unvereinbarkeit von Ämtern, oder wenn ein Richter nicht mehr in der Lage ist, die grundlegenden Voraussetzungen des Richteramtes zu erfüllen.
97. Die Richter an den Verwaltungsgerichten der Bundesländer unterliegen den Bestimmungen des örtlichen Beamtendienstrechts und den örtlichen Vertragsbedingungen. Das Bundesland Wien ist eine nennenswerte Ausnahme, weil dort ein Statut für Verwaltungsrichter beschlossen wurde. Eine Empfehlung wurde abgegeben (siehe Punkt 81), um die Situation zu verbessern.

Besoldung und Nebenleistungen

98. Nach dem Besoldungsschema in § 66 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz bewegt sich das monatliche Bruttogehalt eines Richters zwischen 3.700 Euro für einen Jungrichter und 10.300 Euro für einen Richter an den Höchstgerichten. Befristet beschäftigte Richteramtswärter verdienen ca. 2.500 Euro pro Monat. Die obersten Planstellen unterliegen einem speziellen Besoldungsschema, das von 10.300 Euro für den Präsidenten eines Bundesverwaltungsgerichts bis zu 12.500 Euro für den Präsidenten des Obersten Gerichtshofs reicht. Einigen Richtern, die besonderen beruflichen Einschränkungen unterliegen, gebührt eine zusätzliche

Entschädigung. Nach Aussage der Behörden erhalten Richter keine zusätzlichen Nebenleistungen, weder finanzieller Natur noch als Sachleistungen. Die Gehälter der Verwaltungsrichter können in großem Ausmaß schwanken, weil diese Angelegenheit auch durch Landesgesetze geregelt ist. Das GET konnte nicht feststellen, ob alle Richter an Verwaltungsgerichten in Österreich adäquate Gehälter und Nebenleistungen erhalten, was eine zusätzliche Sicherheit darstellt, dass ein Richter zusätzliche Nebenleistungen oder ein Zusatzeinkommen nicht durch fragwürdige oder kriminelle Handlungen sucht. Es wurde eine Empfehlung hinsichtlich einer Harmonisierung des Dienstrechts von Verwaltungsrichtern abgegeben.

Laienrichter

99. Laienrichter sind in vielen ordentlichen Gerichten und in Verwaltungsgerichten tätig. Laienrichter in Handels-, Arbeits- und Sozialangelegenheiten werden von ihren Berufskollegen innerhalb der Handelskammer oder durch die entsprechenden Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressenvertretungen entsendet. Laienrichter in den Verwaltungsgerichten werden von öffentlichen Selbstverwaltungskörperschaften, Berufsverbänden oder den entsprechenden Interessensvertretungen entsendet⁵⁰. Dem GET wurde versichert, dass Laienrichter immer gemeinsam mit Berufsrichtern sitzen, und dass es ein allgemeiner Grundsatz ist, dass sie sich der allgemeinen Unparteilichkeit und der Integritätsverpflichtung der Berufsrichter befleißigen müssen. Es gab unterschiedliche Ansichten, ob sie für diese Anforderungen ausreichend vorbereitet und darüber informiert sind, und das GET gewann den Eindruck, dass sie sich nicht um den Verhaltenskodex kümmern, den die Richter bisher einhalten, weil sie der Meinung sind, dieser gelte nur für Berufsrichter. Weiter unten werden Empfehlungen gegeben, die sich mit dieser besonderen Situation der Laienrichter befassen.

Fallmanagement und Gerichtsverfahren

Geschäftsverteilung

100. Bei den ordentlichen Gerichten werden die Fälle hauptsächlich gemäß der entsprechenden Zuständigkeit der Gerichtsabteilungen für Zivil-, Strafrecht, Arbeits- und Sozialrechtsangelegenheiten zugeteilt. Wenn verschiedene Gerichtsabteilungen dieselbe sachliche Zuständigkeit aufweisen, bzw. innerhalb einer Gerichtsabteilung, werden die Fälle jedes Jahr von einem Personalsenat mittels alphabetischer und zufälliger Zuteilung verteilt, wobei durch eine Computerberechnung sichergestellt wird, dass eine faire Arbeitsverteilung erreicht wird. Die österreichischen Juristen waren sich sicher, dass es dieses System für eine Partei unmöglich macht, einen ihr/ihm genehmen Richter auszuwählen. Wenn ein bestimmter Richter dadurch durch Zufall eine zu hohe Anzahl komplizierter Fälle übernehmen muss, würde er von Sprengelrichtern unterstützt und von anderer Arbeit entlastet werden. Die Behörden ließen wissen, dass es innerhalb der Verwaltungsgerichte besondere Gremien (Kommissionen) gibt, die Regeln zur Zuteilung von Fällen gemäß den gesetzlichen Erfordernissen aufstellen. Diese Regeln werden veröffentlicht. Die Fallzuteilung hängt im Wesentlichen vom dem entsprechenden Rechtsgebiet ab. Ein Überblick über die derzeit gültigen Regelungen ist nicht verfügbar. Das GET erinnert daran, dass Fälle derart zugeteilt werden müssen, das volle Unparteilichkeit garantiert und einer Partei nicht die Möglichkeit gegeben wird, das Verfahren zu beeinflussen und sicherzustellen, dass ein bestimmter Richter oder eine bestimmte Gruppe von Richtern ihren Fall verhandelt.

⁵⁰ Außerdem entscheidet in gewissen Fällen mit Beamten (Entscheidungen über Versetzung oder Pensionierung), das Bundesverwaltungsgericht in Senaten, die auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter als Laienrichter umfassen.

Das Prinzip der Verhandlungseinleitung ohne unnötigen Aufschub

101. In den vergangenen zwei bis drei Jahren hat die Justizverwaltung eine Reihe von statistischen Werkzeugen für alle Ebenen der Justiz und für die verschiedenen vor Gericht verhandelten Angelegenheiten zum Einsatz gebracht. Diese Werkzeuge werden zum Management der Fallanzahl und zur Messung der Verhandlungszeiten eingesetzt. Berichte werden für jedes Gericht und jede seiner Abteilungen erstellt. Im Fall von Bearbeitungsrückständen können durch den Einsatz von Sprengelrichtern oder Ersatzrichtern vorübergehend zusätzliche Ressourcen aktiviert werden. Für Verwaltungsgerichte gibt es eine allgemeine Verpflichtung für alle Gerichte nach dem Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (§ 34) „ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach Einlangen eines Antrags oder einer Beschwerde zu entscheiden“. Wenn notwendig, kann eine Partei beim Verwaltungsgerichtshof beantragen, das zuständige Gericht anzuweisen, innerhalb einer bestimmten Frist zu entscheiden (bis höchstens drei Monate). Das GET begrüßt die Existenz solcher Regelungen für die Verwaltungsgerichte, die bei den ordentlichen Gerichten zur Gänze zu fehlen scheinen, selbst wenn es zu einer Fristsetzung zur Urteilsverkündung nach Abschluss der Hauptverhandlung kommt. Derartige Regelungen gibt es in anderen Ländern sehr wohl. Das GET entnahm den Diskussionen vor Ort, dass in Österreich ehrliche Anstrengungen unternommen werden um sicherzustellen, dass Gerichtsverfahren innerhalb einer angemessenen Zeit durchgeführt werden, und die Justizpraktiker weisen oft mit Nachdruck auf das Augenmerk hin, welches der Bewältigung von Arbeitsüberlastung geschenkt wird. Trotzdem sollte Österreich die genannte Thematik weiterverfolgen.

Das Prinzip der öffentlichen Verhandlung

102. Hinsichtlich der Verwaltungsgerichte ist das Thema öffentliche Verhandlung nach den von den österreichischen Behörden zur Verfügung gestellten Informationen durch entsprechende Gesetze anders geregelt. Bei Verwaltungsgerichten im Allgemeinen sind nach § 24 und 25 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz Verfahren nur dann öffentlich, wenn dies (von einer Partei) beantragt wird oder wenn dies das Gericht für notwendig hält. Weitere Regeln bieten die Möglichkeit, überhaupt keine Verhandlung durchzuführen, z.B. wenn ein solches Verfahren nichts zur weiteren Klärung der Begründetheit des vorliegenden Falles beitragen würde. Das Gericht kann darüber auch aus den sonst üblichen Gründen entscheiden (z.B. Schutz der öffentlichen Moral, nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung). Bei Verfahren wegen administrativer Verstöße und Sanktionen ist das Prinzip einer öffentlichen Verhandlung in § 44, Abs. 1 des genannten Gesetzes garantiert, mit einigen Ausnahmen, die es dem Gericht erlauben, von diesem Grundsatz abzugehen, z.B. wenn in der Beschwerde nur eine unrichtige rechtliche Beurteilung behauptet wird, oder wenn eine 500 Euro nicht übersteigende Geldstrafe verhängt wurde, aber auch wenn sich die Beschwerde gegen einen verfahrensrechtlichen Bescheid richtet und keine Partei die Durchführung einer Verhandlung beantragt hat. Hinsichtlich von Fällen vor dem Verwaltungsgerichtshof lässt die von Österreich zur Verfügung gestellte Information darauf schließen, dass dort die Verhandlungen ebenfalls nicht öffentlich sind, außer dies wird von einer Partei beantragt (§§ 39 und 40 Verwaltungsgerichtshofgesetz). Ohne weiter in Details der übrigen Gesetzgebung zur Regelung der Verhandlungen vor den Verwaltungsgerichten einzugehen, ist das GET über die oben geschilderte Situation beunruhigt. Es wird daran erinnert, dass die Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren ein fundamentaler Grundsatz in einer Demokratie und eine wichtige Garantie für die Transparenz der Justiz ist, was aber auch für Verwaltungsangelegenheiten gilt, unabhängig davon, ob Verwaltungsvergehen betroffen sind. Es ist auch eine wichtige Absicherung gegen das Risiko willkürlicher Entscheidungen und Parteilichkeit eines Richters, und daher eine wesentliche Komponente der Integritätspolitik der Justiz. Es entsteht der Eindruck, dass in Österreich öffentliche Verhandlungen in den meisten Fällen als Ausnahmen

geregelt und angesehen werden. **GRECO gibt die Empfehlung ab, dass die Öffentlichkeit von Verfahren in Verwaltungsangelegenheiten als allgemeine Regel für alle Verwaltungsgerichte eindeutig garantiert wird, und nur in einer begrenzten Anzahl von durch Gesetz definierten Ausnahmen Verhandlungen hinter verschlossenen Türen durchgeführt werden dürfen.**

Ethische Prinzipien und Verhaltenskodex

103. Hinsichtlich der ordentlichen Gerichte, legt das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (§ 57) gewisse grundlegende Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Verhalten von Richtern und auch Staatsanwälten fest. Sie sind dem Land zur Treue verpflichtet, haben sich mit voller Kraft und allem Eifer dem Dienst zu widmen, haben sich laufend fortzubilden, haben ihre Amtsgeschäfte wirkungsvoll zu erledigen, haben, sofern sie nicht weisungsfrei gestellt sind, den dienstlichen Anordnungen ihrer Vorgesetzten Folge zu leisten und dabei die ihnen anvertrauten Interessen des Dienstes wahrzunehmen, haben sich im und außer Dienst so zu verhalten, dass das Vertrauen in die Rechtspflege sowie das Ansehen ihres Berufsstandes nicht gefährdet wird (auch im Ruhestand). Im Jahre 2008 verabschiedete einer der Berufsverbände, die Vereinigung der österreichischen Richter und Richterinnen eine Erklärung, die als „Welser Ethikerklärung“⁵¹ bekannt ist (benannt nach dem Ort, in dem sie verabschiedet wurde) und in der Folge im Jahre 2012 aktualisiert wurde. Die Erklärung ist ungefähr eineinhalb Seiten lang, enthält zehn Überschriften, die folgende Themen behandeln: a) die Wahrung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit; b) die Wahrung der Unabhängigkeit und die Zurückweisung jeder Art von Einflussnahme auf die Entscheidungsfreiheit des Richters; c) Selbstverantwortung und Organisation, unter Einhaltung guter Beziehungen zu den Kollegen; d) engagierte Ausbildungsarbeit; e) eine gute Justizverwaltung; f) Fairness und Unbefangenheit; g) Qualität der Entscheidungsfindung; h) Verständlichkeit der Entscheidungen für die Öffentlichkeit; i) außerdienstliches Verhalten, und die Erkenntnis, dass parteipolitische Tätigkeiten der Glaubwürdigkeit der Institution schaden können, vor allem im Zusammenhang mit ihrer Unabhängigkeit von Lobby- und Interessengruppen; j) Bewusstsein über die sozialen Folgen der Richtertätigkeit.
104. Die österreichischen Behörden verweisen auf den im Jahre 2008 verabschiedeten (und im Jahre 2012 aktualisierten) Verhaltenskodex des Bundeskanzleramts für Beamte⁵². Wie bereits im Einhaltungsverfahren der gemeinsamen ersten und zweiten Evaluierungsrunde erwähnt, soll dieser Kodex - der besonderes Augenmerk auf korruptionsbezogene Angelegenheiten legt - für das ganze Land gelten, also auch für lokale Verwaltungen und für Angehörige der Justiz.
105. Das GET sieht mit Zufriedenheit, dass die Verhaltenskodizes beschlossen wurden. Jedoch lässt die Tatsache, dass für Angehörige der Justiz angeblich zwei unterschiedliche Kodizes gelten, die mehr oder weniger gleichzeitig verabschiedet und aktualisiert wurden, einer von einem Berufsverband und einer von einer Regierungsbehörde, wirft einige Fragen auf, ob alle Standards in gleicher Weise anwendbar sind. Die vor Ort angetroffenen Richter an ordentlichen Gerichten erwähnten ausschließlich die Welser Erklärung als den für Richter anzuwendenden Verhaltenskodex (auch solche, die nicht Mitglieder des Berufsverbandes sind, der sie verabschiedet hat). Das steht offensichtlich im Gegensatz zu der Zielsetzung des Kodex für Beamte des Bundeskanzleramts und den Versicherungen, die die österreichischen Behörden nach dem Besuch wiederholten, dass dieser Kodex auch für Richter und Staatsanwälte gilt. Gleichzeitig wussten Laienrichter, die das GET

⁵¹ <https://richtervereinigung.at/ueber-uns/ethikerklaerung/>

⁵² [Link zum Text in deutscher Sprache](#)

getroffen hat, meistens nichts von der Welser Erklärung und glaubten, diese gelte nur für Berufsrichter: das scheint ein Widerspruch zu dem Grundsatz zu sein, dass sie soweit wie möglich mit Berufsrichtern gleichgestellt sind. Die Verwaltungsrichter betrachten sich als eigene Berufsgruppe; vor allem glauben sie, dass für sie der Verhaltenskodex nicht gilt. Eine besondere Schwachstelle der gegenwärtigen Regelungen ist es, dass die Welser Erklärung nur deklarativen Charakter hat - sie soll keinen durchsetzbaren Normenkatalog darstellen und enthält weder praktikable Leitlinien noch konkrete Beispiele, die bei der täglichen Arbeit des Justizpraktikers behilflich sein könnten. Aus derzeitiger Sicht trägt sie nur unwesentlich zum Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz bei. Außerdem gibt es keine Maßnahmen, um Richter (und besonders auch die jüngeren Richter) in verhaltensbezogenen Angelegenheiten zu unterrichten. Eine der Berufsverbände der Richter prüft derzeit die Möglichkeit, einen Ausschuss außerhalb des Justizsystems zu bilden, um weitere Richtlinien und ein System von beratenden Kontaktpersonen zu entwickeln. Eine solche Initiative verdient offensichtlich Unterstützung.

GRECO gibt die Empfehlung ab, i) sicherzustellen, dass alle relevanten Richter kategorien, aber auch die Laienrichter, an den mit angemessenen Richtlinien ausgestatteten Verhaltenskodex gebunden sind, und ii) dass ein Mechanismus eingerichtet wird, in dem vertrauliche Beratung angeboten und die Umsetzung des Verhaltenskodex in der täglichen Arbeit gefördert wird. Hinsichtlich der Richter an Verwaltungsgerichten wurde bereits früher eine allgemeine Empfehlung ausgegeben, dass ihre Rechte und Pflichten harmonisiert werden sollten und dass in Österreich alle bestehenden Mängel behoben werden, also auch ein besonderer Verhaltenskodex für Verwaltungsrichter eingeführt wird.

Interessenskonflikte

106. Zusätzlich zu den unten beschriebenen Bestimmungen über Ausschließungs- und Befangenheitsgründe und Rücktritt von Richtern an ordentlichen Gerichten, beziehen sich die Behörden auf das Gerichtsorganisationsgesetz (§ 22), das verlangt, dass jeder Richter und richterliche Hilfsbeamte, dem ein Verhältnis bekannt wird, das ihn im gegebenen Falle nach dem Gesetze von der Ausübung richterlicher Geschäfte oder von der Besorgung der Geschäfte in bürgerlichen Rechtssachen ausschließt, dieses dem Vorsteher des Gerichtes oder dem vorgesetzten Beamten der Staatsanwaltschaft unverzüglich anzuzeigen hat. Daraufhin ist eine gerichtliche Entscheidung über das Vorhandensein eines Ausschließungs- oder Befangenheitsgrundes zu erwirken, und der Richter oder die betroffene Person ist von der Rechtssache abzuziehen.
107. Die österreichischen Behörden verwiesen auf die folgenden Bestimmungen hinsichtlich von Verwaltungsrichtern. Das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (§ 6) legt den Grundsatz fest, dass Mitglieder des Verwaltungsgerichtes sich unter Anzeige an den Präsidenten der Ausübung ihres Amtes wegen Befangenheit zu enthalten haben. In einer anderen Gesetzesstelle, im Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (§ 7), wird eine Reihe von Gründen aufgezählt, warum Verwaltungsorgane sich der Ausübung ihres Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen haben: in Sachen, an denen sie selbst direkt oder durch einen Angehörigen beteiligt sind; in Sachen, in denen sie als Bevollmächtigte einer Partei bestellt waren; wenn sonstige wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen; im Berufungsverfahren, wenn sie an der Erlassung des angefochtenen Bescheides mitgewirkt haben. Bei Gefahr im Verzug können sie die Amtshandlung dennoch vornehmen.
108. Das GET bemerkte, dass die für Verwaltungsrichter anzuwendenden Bestimmungen in nützlicher Weise ergänzt werden könnten, vor allem indem genau definiert wird,

wie ein Interessenskonflikt zu verstehen ist, und indem Richtlinien für das Verhalten in so einer Situation erteilt werden. Eine Empfehlung erging früher, dass die auf Verwaltungsrichter anzuwendenden Bestimmungen harmonisiert und verbessert werden sollten, und der obige Kommentar könnte in diesem Kontext berücksichtigt werden.

Verbot oder Beschränkung gewisser Tätigkeiten

Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten

109. Das Thema Unvereinbarkeiten wird in verschiedenen Gesetzesbestimmungen geregelt. Gemäß Bundesverfassung, können Abgeordnete zum National- oder Bundesrat nicht Präsidenten des Obersten Gerichtshofs (Artikel 92), des Verfassungsgerichtshofs (Artikel 147 Abs. 4 und 5), eines Verwaltungsgerichts eines der Bundesländer oder Mitglieder eines der drei Verwaltungsgerichtshöfe werden (Artikel 134 Abs. 5, wo auch die Unvereinbarkeit des Richteramts und eines Regierungsmitglieds in einem dieser Verwaltungsgerichte festgelegt wird). Außerdem können gemäß § 208 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz Mitglieder der Bundesregierung, einer Landesregierung, des Nationalrates, des Bundesrates, eines Landtages oder des Europäischen Parlaments dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht nicht angehören. Einige der obengenannten Verbote gelten auch fünf Jahre nach Beendigung des Mandats, indem sie nicht zu Präsidenten oder Vizepräsidenten dieser Gerichte bestellt werden dürfen. Für Richter an ordentlichen Gerichten scheint es keine Unvereinbarkeiten mit exekutiven oder legislativen Funktionen zu geben⁵³. Solche Fälle fallen unter die weiter unten beschriebenen Bestimmungen über Nebentätigkeiten. Dem GET wurde ein Fall berichtet, indem ein(e) Richter(in) Nationalratsmitglied wurde und seines (ihres) Richteramtes enthoben wurde, aber nach Beendigung des politischen Mandats wieder auf seinen (ihren) Posten zurückkehrte. Das GET ist besorgt über das Fehlen eines einheitlichen Vorgehens hinsichtlich von Unvereinbarkeiten, weil diese Thematik in unterschiedlichen Kategorien von Gerichten und Justizfunktionen unterschiedlich behandelt wird. Manchmal gibt es strenge Unvereinbarkeitsbestimmungen, und in anderen Fällen fehlen diese zur Gänze - vor allem für Richter an ordentlichen Gerichten. Das GET erinnert daran, dass es Richtern freisteht, sich politischen Parteien anzuschließen, während die Welser Erklärung für Richter an ordentlichen Gerichten auch eine Warnbotschaft gegen politische Tätigkeiten enthält. Das GET betont, dass das derzeitige Fehlen eines gesetzlichen Verbots, eine andere Funktion in der Exekutive oder Legislative auszuüben, auch Fragen aufwirft hinsichtlich der Gewaltenteilung und hinsichtlich der notwendigen Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit der Justiz. Diese Angelegenheit ist auch wichtig genug, dass eine eindeutige Ämtertrennung eingeführt und nicht einem Gremium zur ad hoc Entscheidung über Nebentätigkeiten überlassen werden sollte. Obwohl bisher angeblich nur ein solcher Fall eingetreten ist - und der (die) Richter(in) von seinem (ihrem) Amt suspendiert wurde - kann nicht ausgeschlossen werden, dass solche Fälle in Zukunft wieder auftreten könnten. **GRECO gibt die Empfehlung ab, das gleichzeitige Innehaben des Richteramtes und des Amtes eines Mitgliedes einer Bundes- oder Landes-Exekutiv- oder Legislativbehörde gesetzlich zu beschränken.** Die österreichischen Behörden weisen darauf hin, dass die Einführung eines eindeutigen Verbots für Richter an ordentlichen Gerichten im Sinne von § 208 wie

⁵³ Zum Zeitpunkt der Annahme des vorliegenden Berichts wiesen die Behörden darauf hin, dass das für Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetzes solche Unvereinbarkeiten in einem gewissen Ausmaß behandelt. Für Richter an ordentlichen Gerichten, weist § 79 des Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetzes auf §§ 17 bis 19 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes. Diese Bestimmungen sind zusammen mit § 6, Abs. 2 Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz (AIT) zu lesen: laut diesen Bestimmungen dürfen Richter und Staatsanwälte grundsätzlich ihr Amt nicht ausüben, wenn sie Mitglieder einer Bundes- oder Landesregierung, bzw. des National- oder Bundesrats oder eines Landtags sind.

oben gleichzeitig eine exekutive oder legislative Funktion auszuüben – derzeit in Diskussion steht.

110. Hinsichtlich von Nebentätigkeiten unterscheidet das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (§§ 63 und 63a) zwischen zwei Gruppen von Beschränkungen für Richter (an ordentlichen Gerichten und am Bundesverwaltungsgericht). **Nebenbeschäftigungen** sind Tätigkeiten, die keinen Bezug zu den offiziellen Funktionen haben: sie dürfen nur ausgeübt werden, wenn sie der Würde des Richteramtes nicht widerstreiten oder den Richter nicht bei der Erfüllung seiner Dienstplichten behindern und unter der Bedingung, dass der Richter (außer bei akademischer Arbeit) jeden Hinweis auf sein Richteramt unterlässt, oder wenn sie keine Vermutung der Befangenheit in Ausübung des Dienstes hervorrufen. Jedenfalls ist es dem Richter untersagt, dem Vorstand, dem Aufsichtsrat, dem Verwaltungsrat oder einem sonstigen Organ einer auf Gewinn gerichteten juristischen Person anzugehören. Im Falle der Zugehörigkeit des Richters zu einem Organ einer anderen juristischen Person darf ihm für diese Beschäftigung kein Entgelt zufließen. Auch ist die Eintragung von Richtern des Dienststandes in der von einem Gericht zu führenden Sachverständigenliste unzulässig. Noch dürfen sie eine Bestellung als Schiedsrichter im Sinne der Bestimmungen der Zivilprozessordnung, annehmen. Die Aufnahme einer erwerbsmäßigen Nebenbeschäftigung, sowie deren Beendigung sind unverzüglich der Dienstbehörde zu melden. Wesentliche Änderungen sind gleichfalls unverzüglich bekanntzugeben. Die Ausübung einer aus den obengenannten Gründen unzulässigen Nebenbeschäftigung ist von der Dienstbehörde unverzüglich mit schriftlicher Weisung zu untersagen. **Nebentätigkeiten** sind alle dem Richter ohne unmittelbaren Zusammenhang mit seinen dienstlichen Aufgaben für den Bund übertragene Tätigkeiten, auch solche, für die das Richteramt gesetzliche Voraussetzung ist. Dem Richter kann dafür eine zusätzliche Vergütung gebühren. Soweit eine Nebentätigkeit nicht durch die Dienstbehörde des Richters übertragen wird, hat die Dienstbehörde zuzustimmen oder nicht (falls „wahrzunehmende Interessen“ beeinträchtigt würden). Ohne diese Zustimmung ist die Ausübung einer solchen Nebentätigkeit unzulässig. Diese Bestimmungen gelten im Prinzip auch für Mitglieder des Bundesverwaltungsgerichts, weil diese den Richtern am Obersten Gerichtshof gleichgestellt sind.
111. Während der Besuche vor Ort wurde bestätigt, dass es Richtern, abgesehen von den obengenannten Einschränkungen, freisteht, jede entgeltliche oder unentgeltliche Tätigkeit auszuüben (in Abhängigkeit oder nicht von finanziellen Beteiligungen an juristischen Personen) und an politischen oder anderen Organisationen teilzuhaben. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Welser Erklärung über Integritätsstandards für Richter an ordentlichen Gerichten (siehe Punkt 103) zur Vorsicht hinsichtlich parteipolitischer Tätigkeit und Lobbyings aufruft.
112. Das GET bemerkt, dass für die große Mehrheit von Verwaltungsrichtern (jene am Bundesverwaltungsgericht sind eine nennenswerte Ausnahme), Bestimmungen über Nebentätigkeiten völlig fehlen. Die bestehenden Bestimmungen über Nebentätigkeiten sind auch in einer Art und Weise formuliert, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigen könnten, und während der Interviews vor Ort wurde darauf hingewiesen, dass Nebentätigkeiten ein besonderes Problem darstellen, weil Transparenz und Aufsicht fehlen. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass in der Praxis bei einer großen Anzahl öffentlicher Institutionen in Österreich Richter im Einklang mit den genannten Bestimmungen über „Nebenbeschäftigungen“ in verschiedenen Gremien und Kommissionen sitzen. Das verschaffe den betreffenden Richtern angeblich nicht nur ein Zusatzeinkommen, sondern es bestehen zusätzliche Herausforderungen hinsichtlich der richtigen Handhabung von Interessenskonflikten. Der vorliegende Bericht enthält Empfehlungen zur Verbesserung der Bestimmungen für Verwaltungsrichter und die genannten Bedenken würden normalerweise in diesem Kontext berücksichtigt werden. Was die

Wirksamkeit der Bestimmungen über Nebenbeschäftigung betrifft, wird diese Angelegenheit im Anschluss behandelt, und es wird eine Empfehlung ausgegeben, die entsprechende Aufsicht bei Richtern zu verbessern.

Ablehnung und routinemäßiger Rücktritt

113. Die Bestimmungen über die Ablehnung eines Richters durch eine Partei oder über den freiwilligen Rücktritt auf Eigeninitiative des Richters finden sich in verschiedenen Gesetzesstellen, vor allem in der Zivilprozessordnung, in der Jurisdiktionsnorm, im Gerichtsorganisationsgesetz, in der Geschäftsordnung für Gerichte erster und zweiter Instanz, in der Prozessordnung des Arbeits- und Sozialgerichts und in der Strafprozessordnung. Die Gründe dafür umfassen: familiäre und andere Verbindungen mit einer der Parteien, frühere oder gleichzeitige Geschäfte mit einer der Parteien, Beteiligung an einer früheren Entscheidung über den Fall, usw. Das ist eine offene Liste und die Gerichtspraxis bezieht sich auf alle Umstände, die Zweifel über die Unparteilichkeit und Unbefangenheit eines Richters aufkommen lassen könnten. Es besteht der Grundsatz, dass die ablehnende Partei ihre Ablehnung zeitgerecht mündlich oder schriftlich vorbringen muss, aber selbst nach Beendigung des Verfahrens besteht die Möglichkeit einer Nichtigkeitsbeschwerde gegen den Beschluss / das Urteil. Der (die) Richter(in) selbst ist verpflichtet, den Gerichtsvorsteher sofort davon zu informieren, wenn er (sie) der Meinung ist, dass ein Umstand dazu führen könnte, dass seine (ihre) Unparteilichkeit angezweifelt werden kann. Wird die Ablehnung oder der Rücktritt akzeptiert, kommt es als Folge zu einem Ersatz des Richters.
114. Bei Verwaltungsrichtern beziehen sich die österreichischen Behörden auf die oben unter dem Titel Interessenskonflikt genannten Bestimmungen. Wie bereits hingewiesen wurde, erscheinen diese Regelungen nicht geeignet für Ablehnungen oder Rücktritte. Der Begriff Interessenskonflikt, einschließlich des entsprechenden Umstands und der Folgen, sind nicht präzise genug definiert. Das GET hegt Zweifel, dass die im Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz enthaltenen allgemeinen Regelungen auch bei Verfahren vor Gericht anwendbar sind. Es erging früher eine Empfehlung, die Regelungen für Verwaltungsrichter zu harmonisieren und zu verbessern. Die österreichischen Behörden könnten in diesem Kontext die genannten Bedenken ausräumen und angemessene Regelungen einführen, die bei freiwilligem Rücktritt, aber auch bei Ablehnung eines Richters durch eine Partei im Zusammenhang mit Verwaltungsrichtern anwendbar wären.

Geschenkannahme

115. § 59 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz regelt das Thema Annahme von Geschenken und anderen Vorteilen, einschließlich von Ehrengeschenken. Diese Bestimmung bezieht sich ausschließlich auf Richter (betrifft also Staatsanwälte nicht).

Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz

§ 59 Verbot der Geschenkannahme

(1) Der Richterin oder dem Richter ist es verboten, Geschenke oder andere Vorteile, die ihr oder ihm oder ihren oder seinen Angehörigen mit Rücksicht auf ihre oder seine Amtsführung mittelbar oder unmittelbar angeboten werden, anzunehmen. Ebenso ist es ihr oder ihm verboten, sich in Beziehung auf ihre oder seine Amtsführung Geschenke oder andere Vorteile zu verschaffen oder versprechen zu lassen.

(2) Orts- oder landesübliche Aufmerksamkeiten von geringem Wert gelten nicht als Geschenke im Sinne des Abs. 1.

(3) Ehrengeschenke sind Gegenstände, die der Richterin oder dem Richter von Staaten, öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Traditionsinstitutionen für Verdienste oder aus Courtoisie übergeben werden.

(4) Die Richterin oder der Richter darf Ehrengeschenke entgegennehmen. Sie oder er hat die Dienstbehörde umgehend davon in Kenntnis zu setzen. Diese hat das Ehrengeschenk als Bundes-

vermögen zu erfassen. Die eingegangenen Ehrengeschenke sind zu veräußern. Ihr Erlös ist zu vereinnahmen und für Wohlfahrtszwecke zugunsten der Bediensteten oder sonstiger karitativer Zwecke zu verwenden. Die näheren Bestimmungen darüber sind innerhalb jedes Ressorts durch Verordnung zu erlassen.

(5) Ehrengeschenke von geringfügigem oder lediglich symbolischem Wert können der Richterin oder dem Richter zur persönlichen Nutzung überlassen werden.

116. Die obige Bestimmung erlässt ein allgemeines Verbot, mit gewissen Ausnahmen für Aufmerksamkeiten von geringem Wert und Ehrengeschenke, die unter bestimmten Umständen behalten werden können, wovon aber die Dienstbehörde informiert werden muss. Das Justizministerium hat im Mai 2010 zum Thema Geschenkkannahme und Meldung von Einladungen eine Verordnung verfasst und erlassen, mit einer Erinnerung am 21. Juli 2015, die für alle ordentlichen Gerichte in Österreich Gültigkeit hat.
117. Das GET merkte an, dass es keine Informationen darüber gibt, ob - und in welchem Ausmaß - die Gerichte weitere Durchführungsbestimmungen zur Meldung und Genehmigung von Ehrengeschenken erlassen haben, wie unter § 59, Abs. 4 vorgesehen, oder möglicherweise auf Grund der genannten Ministerverordnung. Jedenfalls wird diese Angelegenheit noch immer von der größeren Frage der Festlegung der sogenannten Dienstbehörde überschattet, die einer Klärung bedarf, wie die Diskussionen vor Ort eindeutig gezeigt haben. Eine Empfehlung wurde dazu im folgenden Abschnitt über die Aufsicht abgegeben. Hinsichtlich der Situation von Verwaltungsrichtern wiesen die österreichischen Behörden auf keine weiteren Regelungen hinsichtlich einer Geschenkkannahme für Mitglieder der Verwaltungsgerichte hin. Selbst das GET konnte auf Grund der Gesetzestexte nicht mit Sicherheit feststellen, in welchem Ausmaß die genannte Bestimmung auch für diese Berufsgruppe gilt. Prinzipiell betrifft es auch Mitglieder des Bundesverwaltungsgerichts, weil diese den Richtern am Oberster Gerichtshof gleichgestellt sind. Grundsätzlich sind Richter im Sinne des Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetzes Personen, die in den in Artikel 86, Abs. 1 der Bundesverfassung genannten Einrichtungen tätig sind, aber dort findet sich kein weiterer deutlicher Hinweis. Außerdem, wie bereits oben festgestellt wurde, sehen sich die Verwaltungsrichter als eigene Berufsgruppe. Als Endresultat ist es notwendig, dass in Österreich die Geschenkkannahme auch hinsichtlich der meisten Verwaltungsrichter geregelt werden muss (wobei zu beachten ist, dass die Mitglieder des Bundesverwaltungsgerichts bereits unter §§ 63 und 63a Dienstrechtsgesetz für Richter und Staatsanwälte fallen). Es erging früher eine Empfehlung, die Regelungen für Verwaltungsrichter zu harmonisieren und zu verbessern. Die österreichischen Behörden konnten in diesem Kontext die genannten Bedenken ausräumen.
118. Die meisten Personen, die bei den Besuchen vor Ort angetroffen wurden, waren der Meinung, dass sich in den vergangenen Jahren die Situation in der Praxis sehr verbessert habe, und dass Justizangehörige das Risiko einer Geschenkkannahme ausführlich diskutiert hätten. Einige Gerichtspraktiker berichteten von einer Null-Toleranz in ihren Bereichen hinsichtlich jeglicher Form von Geschenk- und Vorteilsannahme. Dem GET wurde auch das Beispiel der Vorsteherin eines Handelsgerichts genannt, die an eine große Anzahl von Rechtsanwälten geschrieben und diese aufgefordert habe, gewisse Praktiken hinsichtlich Einladungen und Geschenken einzustellen.

Beschränkung nach Beendigung des Dienstverhältnisses

119. Die Berufsausübung eines Richters nach Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst unterliegt gemäß Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz folgenden Beschränkungen: Gemäß § 100, Abs. 6 darf ein Richter für die Dauer von sechs Monaten nicht für einen Rechtsträger tätig sein, der nicht der Kontrolle des

Rechnungshofes, eines Landesrechnungshofes oder einer vergleichbaren internationalen oder ausländischen Kontrolleinrichtung unterliegt, und auf dessen Rechtsposition seine dienstlichen Entscheidungen im Zeitraum von zwölf Monaten vor der Beendigung des Dienstverhältnisses maßgeblichen Einfluss hatten. Das gilt nur, wenn die Ausübung dieser Tätigkeit geeignet ist, das Vertrauen der Allgemeinheit in die Justiz zu beeinträchtigen, und das Gesetz sieht eine Reihe weiterer Ausnahmen vor. Eine Verletzung dieses Verbotes zieht eine Strafzahlung an den Bund in Höhe des dreifachen Monatseinkommens im letzten Beschäftigungszeitraum nach sich. Eine sinngemäße Bestimmung findet sich im § 57 desselben Gesetzes und gilt sowohl für Richter als auch für Staatsanwälte.

120. Das GET begrüßt das Vorhandensein einer Wartefrist. Sechs Monate sind jedoch eine kurze Zeit und schützen wahrscheinlich nur unzulänglich vor der Gefahr von Korruption und Interessenskonflikten, wenn Justizpraktiker schon während ihrer Dienstzeit Beschäftigungsperspektiven angeboten erhalten. Das GET weist auch darauf hin, dass die beiden obengenannten Bestimmungen zwar genau dieselben Beschränkungen nach Beendigung des Dienstverhältnisses festlegen, aber hinsichtlich der Ausnahmen zur ihrer Anwendung stark divergieren. Österreich sollte vielleicht die Übereinstimmung dieser Regelungen überprüfen, um unnötige Fragen zu vermeiden, die die Wirksamkeit dieser Regelungen untergraben würden. Auch ist das genannte Thema ein weiteres Beispiel dafür, dass die Regelungen für Richter an ordentlichen Gerichten sich stark von den Regelungen für Verwaltungsrichter unterscheiden. Die weiter oben abgegebenen Empfehlungen zur Verbesserung der Rechte und Pflichten von Verwaltungsrichtern könnten dazu benutzt werden, soweit erforderlich auch für Verwaltungsrichter Beschränkungen nach Beendigung des Dienstverhältnisses einzuführen.

Kontakte mit Drittparteien, vertrauliche Informationen

121. Richter an ordentlichen Gerichten sind auf die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit vereidigt. Detaillierte Bestimmungen sind in § 58 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz enthalten, wo u.a. auch die Situation definiert ist, dass ein Richter selbst vor Gericht aussagen muss. Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit besteht im Verhältnis außer Dienst und nach Auflösung des Dienstverhältnisses unverändert fort.
122. Jedes Gericht hat einen Public Relations- und Pressesprecher, der normalerweise für Kontakte mit der Öffentlichkeit zuständig ist und „offizielle“ Informationen über die Arbeit des Gerichts weitergibt. Das GET hat erfahren, dass die Qualität der Kontakte und der Informationen an die Öffentlichkeit in Österreich sehr in Diskussion steht, wobei im Vordergrund steht, das Durchsickern von Informationen zu verhindern, die (noch) nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Eine Richtervereinigung ist daher für folgende Maßnahmen eingetreten: Erstellung von Richtlinien über die Beziehungen zwischen Richtern und den Medien im Berufs- und Privatleben, ausreichende Ressourcen für die Medienabteilungen und Mediensprecher (der Justiz), eine aktivere Informationspolitik gegenüber der Öffentlichkeit mittels Pressebriefings, besonders bei großen Fällen, die einen hohen Aufmerksamkeitswert in der Öffentlichkeit haben.

Offenlegung von Vermögen, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen

123. Es gibt keine besonderen Anforderungen, Pflichten und Regelungen hinsichtlich einer regelmäßigen Offenlegung von Vermögen, Beteiligungen und ähnlichen Informationen für Richter und ihre Angehörige, außer der weiter oben besprochenen Meldepflicht von Nebentätigkeiten.

Aufsicht

124. Das Justizministerium hat umfassende politische Verantwortung für das einwandfreie Funktionieren der Justiz, einschließlich der Staatsanwaltschaften. Es ist verantwortlich für die umfassende Handhabung der Personalakte. Das Ministerium kann Revisionen allgemeiner Natur durchführen lassen, kann sich aber nicht mit der besonderen Situation eines Richters oder Staatsanwalts befassen, wie dem GET anlässlich eines Besuchs vor Ort mitgeteilt wurde. Jahresberichte über die Resultate der Revisionen werden erstellt. Diese Revisionstätigkeit ist aber nicht in öffentlichen Berichten enthalten.
125. Die Aufsicht über Gerichte und über einzelne Richter liegt in erster Linie in der Verantwortung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des jeweiligen Gerichts, der verschiedenen Personalsenate, denen Personal-, Disziplinar und andere Angelegenheiten obliegen, als auch der Vollversammlung für gewisse Themen. Zum Beispiel sind hinsichtlich der ordentlichen Gerichte diese leitenden Funktionen eindeutig durch das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz zugeordnet mit sowohl Management- als auch Aufsichtspflichten hinsichtlich Personalführung, Kontrolle der Arbeitsauslastung, Einhaltung der Rechte und Pflichten der Richter, usw. Die Gerichtsvorsteher haben keine eigene Disziplinalgewalt.
126. Auf Ebene der Oberlandesgerichte sind auch Ombudsstellen tätig, die für die Entgegennahme von Beschwerden gegen ein Gericht oder einen Richter zuständig sind, wobei diese Stellen von Richtern bekleidet werden. Wenn z.B. eine Partei mit einer Entscheidung nicht einverstanden ist oder sie nicht versteht, gibt die Ombudsstelle Auskunft. Die Ombudsstelle kann auch wegen angeblicher Fehlhandlungen recherchieren, und der Antragsteller muss über das Ergebnis in Kenntnis gesetzt werden.
127. Formelle Disziplinarmaßnahmen können nach der Beschwerde einer Verfahrenspartei oder auf Antrag der Gerichtsleitung oder des Justizministeriums nach Erhalt einer Beschwerde oder aus Eigeninitiative eingeleitet werden. Solche Fälle werden in Disziplinarsenaten verhandelt. Im Einklang mit § 111 des Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetzes fungiert jedes der vier Oberlandesgerichte (Wien, Graz, Linz und Innsbruck) als Disziplinargericht für die Richter und Staatsanwälte, die innerhalb des Verantwortungsbereichs eines der anderen Oberlandesgerichte tätig sind. Der Oberste Gerichtshof hat Disziplinarverantwortung für die eigenen Richter, für die Präsidenten und Vizepräsidenten der Oberlandesgerichte, für die Mitglieder der Generalprokuratur und für die Oberstaatsanwälte der vier Oberstaatsanwaltschaften (Wien, Graz, Linz und Innsbruck). Diese Gerichte müssen ein „Disziplinargericht“ einrichten, welches fünf Mitglieder umfasst: den Präsidenten, den Vizepräsidenten und drei Richter, die vom Gericht für einen Zeitraum von fünf Jahren bestellt werden. Disziplinarfälle werden in Senaten von drei bis fünf Mitgliedern behandelt (von allen fünf Mitgliedern auf der Ebene des Obersten Gerichtshofs). Jedes Disziplinargericht bestellt eines seiner Mitglieder zum Untersuchungsrichter, der die notwendigen Ermittlungen durchführt. Die Fälle werden von einem Disziplinaranwalt vorgebracht. Diese Funktion wird auf der Ebene der Oberlandesgerichte vom Leitenden Staatsanwalt der Oberstaatsanwaltschaft an diesem Gericht bekleidet, und auf der Ebene des Obersten Gerichtshofs vom Generalprokurator.
128. Die folgenden abweichenden Bestimmungen gelten für Disziplinarverfahren für Richter des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesfinanzgerichts: gemäß § 209 Z 5 des genannten Gesetzes fungiert das Bundesverwaltungsgericht als Disziplinargericht für Richter am Bundesfinanzgericht. Umgekehrt fungiert das Bundesfinanzgericht als Disziplinargericht für Richter am Bundesverwaltungsgericht. Das Disziplinargericht hält Verfahren und fällt Entscheidungen in einem Disziplinarsenat, der von der Vollversammlung aus ihren Mitgliedern gewählt wird. Der Disziplinaranwalt für Richter am Bundesverwaltungsgericht wird vom Präsidenten aus dem Kreis der Richter am Bundesverwaltungsgericht bestellt, der Präsident des

Bundesfinanzgerichts ernennt den Disziplinaranwalt für die Richter am Bundesfinanzgericht aus dem Kreis dieser Richter.

129. Beschwerden gegen Disziplinarsanktionen können von Richtern an ordentlichen Gerichten an den Obersten Gerichtshof bzw. von Richtern am Bundesverwaltungsgericht an den Verwaltungsgerichtshof oder den Verfassungsgerichtshof gerichtet werden.
130. Es gibt eine Anzahl von Gründen, die in Österreich für die Einführung eines Justizrates sprechen, vor allem um eine landesweit möglichst einheitliche Aufnahme- und Ernennungspolitik für höhere Positionen, einheitliche Disziplinarmaßnahmen und ein einheitliches Präzedenzrecht zu etablieren. Das würde den Berufsmitgliedern ermöglichen, eine aktivere Rolle in der Ausbildungspolitik, vor allem in der Weiterbildung zu spielen. Doch die bestehenden Regelungen hinsichtlich der dienstlichen und disziplinären Aufsicht waren während der Diskussionen vor Ort keine Quelle größerer Kontroversen hinsichtlich des Themas richterlicher Unabhängigkeit. Die Aufsicht über die Tagesarbeit scheint im Moment ein besonderer Streitpunkt zu sein, vor allem weil die gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der jeweiligen Verantwortlichkeiten nicht immer deutlich genug sind. Das Dienstrechtsgesetz für Richter und Staatsanwälte nennt verschiedene Pflichten, die der Registrierung, Genehmigung, dem Eingriff oder der Aufsicht durch die sogenannte „Dienstbehörde“⁵⁴ bedürfen. Gesprächsteilnehmer bestätigten, es sollte mehr konkrete Hinweise geben, wann die Dienstbehörde des Gerichts oder des Ministeriums zuständig ist, bzw. der Gerichtspräsident oder der unmittelbar Vorgesetzte (der Vorsitzende des Senats, etc.). Es ist klar, dass sich das Gesetz nicht immer auf dieselbe Person oder dasselbe Gremium bezieht. Aus derzeitiger Sicht sind einige der Mechanismen angeblich unwirksam, weil niemand die Verantwortung für die ordentliche Umsetzung der vorgesehenen Berichts- und Genehmigungsstruktur übernimmt, zum Beispiel hinsichtlich der Handhabung von Nebentätigkeiten, Interessenskonflikten oder Geschenkkannahmen. Österreich muss diese wichtige Materie angehen und sicherstellen, dass die Mechanismen, wenn notwendig, klargestellt werden, auch hinsichtlich der derzeitigen Regelungen für Verwaltungsgerichte, und auch hinsichtlich der jetzt als Ergebnis des vorliegenden Berichts neu eingeführten Regelungen. Daraus müssen in der Praxis alle notwendigen Schlüsse gezogen werden, vor allem durch die Einführung von eindeutigen Berichts- und Akzeptanzroutinen, die Führung von internen Verzeichnissen zur Verwendung durch die Entscheidungsträger, usw. **GRECO gibt die Empfehlung ab, dass die für die Umsetzung und Überwachung der verschiedenen den Richtern auferlegten Pflichten - vor allem die zur Amtsverschwiegenheit, Geschenkkannahme, Nebentätigkeiten und Lösung von Interessenskonflikten zuständigen Personen ordnungsgemäß identifiziert und allen bekanntgemacht werden, und dass von ihnen verlangt wird, richtige Verfahren einzuführen, damit diese Pflichten Wirkung nehmen.** Die österreichischen Behörden könnten bei dieser Gelegenheit auch sicherstellen, dass entsprechende Verantwortlichkeiten für die Aufsicht über die allgemeinen Dienstleistungen der Gerichte und über die Tätigkeiten der verschiedenen Personenkategorien festgelegt werden, welche Dienstleistungen für die Gerichte erbringen und die im Namen des Gerichts private Interessen vertreten und die Veröffentlichung amtlicher Dokumente besorgen. Die Studie vom Januar 2011 über das Ausmaß und die Formen der Korruption in Österreich, welche das Justizministerium in Auftrag gegeben hat, wies auf wichtige Risiken hin, und es bleibt unklar, ob auf Grundlage der im selben Zeitraum vom Ministerium

⁵⁴ § 58 über Amtsverschwiegenheit, § 59 über Geschenkkannahme, §§ 63 und 63a über Nebentätigkeiten, § 64 über die Meldepflicht von Vorfällen, und über Änderungen der persönlichen Situation des Richters, § 70a über Änderungen der von der Dienstbehörde zur Verfügung gestellten Naturalwohnung, § 75b über Karenzurlaub, § 79g über gewisse Gesundheitsprobleme, §§ 123/130/143 hinsichtlich von Informationen über Disziplinarverfahren und hinsichtlich von Strafzahlungen, die an das Bundesbudget zu entrichten sind, § 179 zu Einreichung von Bewerbungsgesuchen.

durchgeführten Prüfung spezielle Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption getroffen wurden.

Exekutionsmaßnahmen und Immunität

131. Gemäß § 101 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz ist über Richter, die ihre Berufs- und Amtspflichten verletzt haben, eine Disziplinarstrafe zu verhängen, wenn die Pflichtverletzung mit Rücksicht auf die Art oder Schwere der Verfehlung, auf die Wiederholung oder auf andere erschwerende Umstände ein Dienstvergehen darstellt. Bei der Bestimmung der Disziplinarstrafe ist im einzelnen Fall auf die Schwere des Dienstvergehens und die daraus entstandenen Nachteile, sowie auf den Grad des Verschuldens und das gesamte bisherige Verhalten des Richters Bedacht zu nehmen. Das Disziplinargericht darf die Abstattung einer Geldstrafe in höchstens 36 Monatsraten bewilligen. Vom Ausspruch über die Verhängung einer Disziplinarstrafe kann abgesehen werden, wenn dies ohne Verletzung dienstlicher Interessen möglich ist und nach den Umständen des Falles und nach der Persönlichkeit des Richters angenommen werden kann, dass ein Schuldspruch allein genügen wird, den Richter von weiteren Verfehlungen abzuhalten. Wird der Richter eines vor Ablauf von drei Jahren ab Rechtskraft dieses Erkenntnisses begangenen weiteren Dienstvergehens für schuldig erkannt, so ist bei der Bemessung der Strafe der früher gefällte Schuldspruch zu berücksichtigen, sofern das Dienstvergehen auf der gleichen schädigenden Neigung beruht.
132. § 104 des genannten Gesetzes sieht folgende Disziplinarmaßnahmen vor: a) einen Verweis, b) eine Geldstrafe in der Höhe von bis zu fünf Monatsbezügen, c) eine Versetzung an einen anderen Dienstort ohne Anspruch auf Übersiedlungsgebühren und d) eine Dienstentlassung. Jede Disziplinarstrafe ist in den Standesausweis einzutragen. Die Behörden weisen darauf hin, dass die Nichterfüllung einer besonderen allgemeinen oder spezifischen Pflicht (darunter auch die Meldepflicht von Geschenken und Nebentätigkeiten) zu Disziplinarsanktionen führen kann.
133. Es gibt keine laufende konsolidierte Statistik über Disziplinarmaßnahmen in Österreich. Das GET ersuchte um eine Typologie von Fällen, und das Bundesministerium für Justiz übermittelte einige Zeit nach den Besuchen vor Ort einen umfassenden Überblick mit Informationen, die anlassbezogen zusammengestellt wurden. Die Statistik betrifft Disziplinarfälle von Richtern an ordentlichen Gerichten im Zeitraum 2013-2015, mit Angabe des zuständigen Disziplinargerichts.

Disziplinarfälle gegen Richter (2013-2015)	
Wien	21
Graz	61
Linz	27
Innsbruck	29
Total	138

Gründe für eine Verfahrenseinleitung (2013-2015) – in Prozent der Fälle				
	Verzögerung von Verfahren und von Aufgaben	Unangebrachtes Verhalten im Verfahren/falsche Entscheidung	Ein Verhalten, welches das Image der Justiz beschädigte (ohne Straftatbestand)	Strafbare Handlungen (§ 302 StGB – Missbrauch der Amtsgewalt)
Wien	0%	71%	24%	19%
Graz	2	66	26	16
Linz	37	56	33	48
Innsbruck	14	86	3	21

Durchschnitt	11%	69%	22%	24%
---------------------	-----	-----	-----	-----

Verurteilungen nach formellen Verfahren: insgesamt 17							
	Nicht schuldig	Schuldig ohne Sanktion	Bezugnahme auf eine andere Handlung	Disziplinarstrafe	Versetzung	Dienstentlassung	Gehaltsreduktion
Vienna	0	0	1	1	0	0	0
Graz	1	0	0	4	0	0	1
Linz	0	2	0	1	0	0	1
Innsbruck	0	0	2	3	0	0	0
Gesamt	1	2	3	9	0	0	2

Eingestellte Fälle ohne formelles Verfahren: insgesamt 121							
	Keine Anklage auf Grund von § 78 GOG	Einstellung wegen eines entsprechenden Antrags gemäß § 190 StGB	Unterbrechung wegen eines entsprechenden Antrags gemäß § 197 StGB	Nichteinleitung eines Verfahrens (§ 123 RStDG)	Einstellung	Einstellung und Verweis auf ein anderes Verfahren	Einstellung in Anwendung von § 143 RStDG
Wien	0	11	0	4	0	0	0
Graz	1	1	1	49	0	0	0
Linz	0	4	0	9	2	0	2
Innsbruck	20	1	0	3	1	0	0
Gesamt	21	17	1	65	3	0	2

134. Richter genießen keine Immunität. Ihre Handlungen können nach allgemeinen Gesetzesbestimmungen Haftungen nach sich ziehen, aber auch ein strafrechtliches Vorgehen, falls sie ein Bestechlichkeitsdelikt begangen haben, oder im allgemeineren Sinn, wenn ihr Verhalten auf einen Missbrauch der Amtsgewalt gemäß § 302 StGB hinausläuft:

§ 302 StGB

(1) Ein Beamter, der mit dem Vorsatz, dadurch einen anderen an seinen Rechten zu schädigen, seine Befugnis, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes als deren Organ in Vollziehung der Gesetze Amtsgeschäfte vorzunehmen, wissentlich missbraucht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.

(2) Wer die Tat bei der Führung eines Amtsgeschäfts mit einer fremden Macht oder einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung begeht, ist mit Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren zu bestrafen. Ebenso ist zu bestrafen, wer durch die Tat einen 50 000 Euro übersteigenden Schaden herbeiführt.

135. Das GET bemerkte, dass manchmal starke Schwankungen in der Anzahl der vor die Disziplinargerichte gebrachten Beschwerden auftreten, was auf gewisse lokale Probleme hinweist. Es gibt deutliche Unterschiede in der Art und Weise, wie diese Beschwerden in der Folge behandelt und abgeschlossen werden. Es bleibt unklar, ob in der Praxis Abmahnungen ausgesprochen werden und diese in der vorliegenden Statistik enthalten sind.

V. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI STAATSANWÄLTEN

Überblick über die Staatsanwaltschaften

136. Im Jahre 2008 hat die Einfügung eines neuen Artikels 90a in die Verfassung die Position der Staatsanwälte als Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit festgeschrieben. Staatsanwaltschaften sind daher Justizbehörden. Ihre Organisation ist im Staatsanwaltschaftsgesetz – in der Folge StAG⁵⁵ - bestimmt, ein Spiegelbild der in Abs. 70 gezeigten Gerichtsorganisation. Es gibt daher Staatsanwaltschaften bei den erstinstanzlichen Gerichten (insgesamt 17), je eine Oberstaatsanwaltschaft auf Ebene der vier Oberlandesgerichte (Wien, Graz, Linz, Innsbruck) und die Generalprokuratur (GP) auf Ebene des Obersten Gerichtshofs. Die 17 Staatsanwaltschaft sind auch für geringfügige Strafsachen zuständig (bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe), die an lokalen Bezirksgerichten verhandelt werden. Die Ermittlungen und andere Verfahrensschritte, sowie die Vertretung der Anklage kann - und ist in der Regel - an sogenannte Bezirksstaatsanwälte delegiert (siehe weiter unten). Wie bei den Gerichten setzen die Staatsanwaltschaften ebenfalls Sprengelstaatsanwälte ein, die als vorübergehende Unterstützung in verschiedenen Bereichen des Gerichtssprengels eingesetzt werden können. Ihre Zahl darf 5 % der

⁵⁵ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000842>

systemisierten Staatsanwaltsplanstellen nicht übersteigen (§ 175 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz).

137. Das StAG (§ 2a) und die StPO (§ 20a) sehen auch seit September 2011 das Bestehen einer zentralen Staatsanwaltschaft vor, die bei der Oberstaatsanwaltschaft Wien eingerichtet wurde, mit bundesweiter Zuständigkeit zur Verfolgung von Wirtschaftsverbrechen und Korruption, vor allem bei Beträgen, die gewisse Schwellenwerte übersteigen. Zur Zeit des Besuchs vor Ort zählte die Belegschaft 31 Staatsanwälte und 11 Berater mit spezifischem Wissen. Das Gericht, das sich mit solchen Fällen in erster Instanz befasst, ist das Wiener Landesgericht, wo Sonderabteilungen geschaffen wurden, als Spiegelbild des Grades der Spezialisierung bei der zentralen Staatsanwaltschaft.
138. Im Gegensatz zu den Gerichten sind die Staatsanwaltschaften nicht unabhängig, sondern nach dem Prinzip einer hierarchischen Ermächtigungs- und Kontrollstruktur aufgebaut, mit dem Bundesminister für Justiz an der Spitze (siehe weiter unten, Abs. 149 ff für weitere Einzelheiten).
139. Das GET vertritt die Meinung, dass Österreich noch nicht alle Konsequenzen gezogen hat, als die Staatsanwaltschaften im Jahre 2008 ein integraler Bestandteil der Justiz wurden. Als solche sollten die Staatsanwälte von einem Status profitieren, der so weit wie möglich an den der Richter angenähert sein sollte. Wie in Punkt 143 erwähnt, behält die Exekutivgewalt die Ermessensentscheidung über Auswahl und Bestellung der Staatsanwälte, einschließlich der obersten Funktionen; sie ist gesetzlich weder hinsichtlich der Reihung noch hinsichtlich der Liste der erfolgreichen Bewerber an die Vorschläge der Personalkommissionen gebunden. Es gibt kein periodisches Beurteilungssystem, das u.a. objektive Kriterien für eine Karriereentwicklung vorsieht. Wie im Falle der Richter müssen Unvereinbarkeiten eindeutig ausgesprochen werden, vor allem hinsichtlich von politischen Mandaten - was aber derzeit nicht der Fall ist (siehe Punkt 109 und 163 ff.). **GRECO gibt die Empfehlung ab, die Stellung der Staatsanwälte weiter an die Stellung der Richter anzupassen, wie dies schon in früheren Berichten empfohlen wurde, besonders hinsichtlich von Ernennungen und Karrierewechsel, einschließlich der obersten Funktionen (die Rolle der Exekutivgewalt sollten auf die formelle Ernennung beschränkt werden und nicht an der Auswahl des Kandidaten beteiligt sein), sowie auch hinsichtlich periodischer Leistungsbeurteilungen für alle Staatsanwälte, und der Unvereinbarkeit ihrer Funktion mit einem politischen Amt in Exekutive oder Legislative.** Das GET merkte an, dass alle Kommissionsmitglieder unabhängig sind und in ihrer individuellen Kapazität handeln. Trotzdem sollte Österreich, um die Zielsetzung der Unvoreingenommenheit (im Auge der Öffentlichkeit) bei Entscheidungen der Personalkommissionen im Justizministerium, welches für die obersten Positionen zuständig ist, zu wahren, auch den automatischen Vorsitz in der Kommission einem Berufsstaatsanwalt übertragen, statt einem Mitarbeiter des Ministeriums, wie es derzeit im Falle dieser Kommission im Besonderen der Fall ist.

Einstellung, Karriere und Beschäftigungsbedingungen

140. Die Anzahl der Staatsanwälte hat sich im letzten Jahrzehnt laufend erhöht, von ca. 210 im Jahre 2010 auf ca. 300 im Jahre 2016. Wie im Falle der Richter, ist eine Mehrheit der Staatsanwälte - ca. 51 % - Frauen; in den letzten Jahren hat sich auch die Situation hinsichtlich des Anteils von Frauen in leitenden Funktionen verbessert. Die sogenannten Bezirksanwälte, die die Anklage auf der Ebene der Bezirksgerichte vertreten und unter der Leitung und Aufsicht der Staatsanwälte tätig sind, sind in einer eigenständigen Berufsgruppe organisierte Beamte. Sie benötigen keine universitäre Ausbildung, erhalten aber besondere Schulungen, die

in einer Verordnung aus dem Jahre 2011⁵⁶ geregelt sind. Bei strafrechtlichen Verfahren bleiben sie unter Leitung und Aufsicht der örtlich zuständigen Staatsanwaltschaften (§ 4 StAG).

141. Die Dienstbedingungen von Staatsanwälten sind im Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz, das im vorherigen Abschnitt über Richter präsentiert wurde, und im Beamten-Dienstrechtsgesetz⁵⁷ geregelt.

Einstellungserfordernisse

142. Wie im Abschnitt über Richter erwähnt, bilden Staatsanwälte und Richter eine einzige Berufsgruppe, deren Amt durch das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz geregelt ist. Während ihrer Karriere können sie von einem Beruf in den anderen wechseln. In der Praxis bestehen solche Karrierebrücken hauptsächlich bei Strafrichtern, weil Staatsanwälte wenig Kontakt mit Richtern haben, die andere Materien verhandeln. Die Einstellungserfordernisse sind für beide Berufe gleich, und eine Person, die nach dem Abschluss des Studiums an einer juristischen Fakultät Staatsanwalt werden will, muss auch die für das Richteramt notwendigen Prüfungen ablegen. Danach muss der erfolgreiche Kandidat mindestens ein Jahr lang Erfahrungen als Richter erwerben, bevor er sich für eine freie Planstelle im staatsanwaltlichen Dienst bewerben kann, es gibt aber Ausnahmen von dieser notwendigen Berufserfahrung (§ 174 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz).

Ernennungsverfahren und Aufstiegschancen

143. Für Staatsanwälte gibt es 11 Dienstkategorien, vom untersten Rang (Sprenkelstaatsanwalt) bis zur höchsten Ebene (Generalprokurator). Gemäß Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz Staatsanwälte (§ 177) sind alle Planstellen von Staatsanwälten vor ihrer Besetzung auszuschreiben, und zwar auf verschiedenen Websites und in öffentlichen Medien. Die Bewerbungen werden von der zuständigen Personalkommission geprüft. Im Bundesministerium für Justiz besteht eine solche (vor fünf Jahren eingesetzte) Kommission mit Verantwortung für Auswahl und Vorschlag für den Posten des Leiters einer der vier Oberstaatsanwaltschaften und des Leiters der Generalprokuratur (der Generalprokurator). Auch in der Generalprokuratur und in den vier Oberstaatsanwaltschaften besteht jeweils eine Kommission (als ständige Einrichtung), die für die Auswahlverfahren hinsichtlich der anderen Funktionen zuständig sind. Allen Kommissionen müssen Personen angehören, die die Eignungsbedingungen für den Staatsanwalt erfüllen. Sie bestehen aus sechs Mitgliedern, fallabhängig aus Angehörigen des Justizministeriums und aus Oberstaatsanwälten (die den Vorsitz der jeweiligen Kommissionen innehaben), einem von der Gewerkschaft entsandten Staatsanwalt, einem Angestellten der Personalabteilung des Ministeriums, und aus zwei Mitgliedern der Landesvertretungen der Staatsanwaltschaften. Die Kommissionsmitglieder handeln in eigener Kapazität und sind unabhängig. Nach Durchsicht der Bewerbungen (ein Bewerbungsgespräch ist optional), schlägt die Kommission dem Justizminister die drei besten Kandidaten für die offene Planstelle vor (bzw. die doppelte Anzahl von Namen, als Planstellen zu besetzen sind). Die Vorschläge erscheinen auf der Website des Ministeriums, und daraufhin erscheinen der (die) Name(n) des (der) vom Ministerium ausgewählten und in der Folge vom Ministerium oder dem Präsidenten für die höchsten Positionen ernannten Kandidaten. Wie bereits im Abschnitt über die Richter erwähnt, ist die Exekutive nach dem Gesetz nicht verpflichtet, den Vorschlägen der Kommission sowohl hinsichtlich der Reihung als auch der Liste der erfolgreichen Bewerber zu folgen.

⁵⁶ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007518>

⁵⁷ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>

144. Es gibt keine Beförderungssystem als solches. Ein Staatsanwalt, der an einer höheren Position interessiert ist, muss sich für eine offene Planstelle bewerben und dem obengenannten Verfahren Folge leisten.

Leistungsbeurteilung von Staatsanwälten

145. Wie die Richter sind auch Staatsanwälte nicht einer periodischen Leistungsbeurteilung unterworfen. Dem GET wurde allerdings versichert, dass auf Grund der Arbeitsweise der Staatsanwälte, mit enger Interaktion zwischen Kollegen und mit den Vorgesetzten, die Leistung sowohl qualitativ als auch quantitativ einer ständigen Beurteilung unterliegt.

Versetzung eines Staatsanwalts

146. Im Gegensatz zu den Richtern, die vom Prinzip der Unversetzbarkeit profitieren, können Staatsanwälte auf einen anderen Posten oder in ein anderes Amt versetzt werden, zum Beispiel im Interesse der Dienststelle, im Falle von Organisationsänderungen, wenn eine Planstelle besetzt werden muss, aber es keinen geeigneten Kandidaten gibt, wenn eine Disziplinarmaßnahme ausgesprochen wurde, usw. Die Angelegenheit ist in den allgemeinen Regelungen des Staatsdienstes geregelt, in § 38 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979. Mit seiner Zustimmung kann ein Staatsanwalt auch ins Justizministerium, in eine andere Staatsanwaltschaft oder in ein anderes Justizgremium entsandt werden, um im Einklang mit den weiteren Bestimmungen des genannten Gesetzes und von § 206 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz Verwaltungsaufgaben zu erledigen.

Auflösung des Dienstverhältnisses und Amtsenthebung

147. Wie die Richter sind Staatsanwälte unkündbar, bis sie in den Ruhestand treten. Sonst kann das Dienstverhältnis aus den in den genannten Gesetzen vorgesehenen Gründen aufgelöst werden, normalerweise in Folge eines freiwilligen Rücktritts, aus Gesundheitsgründen (Frühpensionierung), als Folge einer Disziplinarentscheidung wegen schwerwiegender Verletzung von Disziplinarregeln oder auf Grund einer strafrechtlichen Verurteilung, falls die verhängte Strafsanktion (fallabhängig) sechs Monate oder ein Jahr Freiheitsstrafe überschreitet oder wenn es sich um eine Straftat handelt, die ein Element von Missbrauch der Amtsgewalt beinhaltet.

Besoldung und Nebenleistungen

148. Staatsanwälte, weil sie wie Richter behandelt werden, die sich der Staatsanwaltschaft angeschlossen haben, erhalten weiter dasselbe Einkommen und profitieren von derselben dienstaltergesteuerten Einkommensprogression. Das Besoldungsschema ist an die Funktionsverteilung und die Verantwortlichkeiten der Staatsanwaltschaften angepasst, und in der Praxis verdienen jüngere Staatsanwälte geringfügig mehr als jüngere Richter. Der Leiter der Generalprokuratur hat Anspruch auf ein besonderes (fixes) Monatseinkommen in Höhe von 11.250 Euro. Im Gegensatz zu den Richtern erhalten Staatsanwälte gemäß Beamten-Dienstrechtsgesetz einige Nebenleistungen (vor allem etwa Kleidung und Gerätschaften).

Fallmanagement und Gerichtsverfahren

149. Im Gegensatz zu den Gerichten sind die Staatsanwaltschaften hierarchisch und als einheitliche Institutionen organisiert. Entscheidungen über einen Fall werden im Kollektiv mit dem Management getroffen. In diesem Kontext sind Staatsanwälte auswechselbar. Austria vertritt das Prinzip der obligatorischen Strafverfolgung. Die

Umstände, unter denen ein Staatsanwalt die Rechtsfolgen einer Handlung unbeachtet lassen kann, sind im Gesetz angeführt und betrifft Bagatellfälle, die die Kosten einer öffentlichen Verhandlung nicht wert sind, oder wenn dem Opfer nur geringfügiger Schaden zugefügt wurde, usw. Gemäß § 2 Staatsanwaltschaftsgesetz kann der Leiter einer Staatsanwaltschaft, einer Oberstaatsanwaltschaft oder der Generalprokuratur in Einzelfällen aus wichtigen Gründen Aufgaben aller untergeordneten Staatsanwälte selbst übernehmen, oder sie einem anderen, als dem zuständigen Staatsanwalt übertragen.

150. Hinsichtlich von Garantien gegen ungerechtfertigte Verzögerungen gilt der Grundsatz, dass die Dauer eines Ermittlungsverfahrens bis zur Einbringung der Anklage oder Beendigung des Ermittlungsverfahrens oder bis zur Einstellung der Ermittlungen drei Jahre nicht übersteigen darf (§ 108a der Strafprozessordnung). Kann das Ermittlungsverfahren nicht vor Ablauf dieser Frist beendet werden, hat die Staatsanwaltschaft das Gericht samt einer Stellungnahme über die Gründe zu befassen. Das Gericht prüft dann, ob ein Grund für eine Einstellung des Verfahrens besteht, und kann dann die Höchstdauer des Ermittlungsverfahrens um zwei Jahre verlängern. Das Gericht prüft auch, ob eine der Staatsanwaltschaft anzulastende Verletzung des Beschleunigungsgebots (§ 9) im Hinblick auf die Faktoren des Falles vorliegt (Verhalten des Beschuldigten, Komplexität des Falles, Anzahl der Beteiligten am Verfahren). Weitere Handlungsmöglichkeiten stehen dem (der) Tatverdächtigen gemäß § 108 StPO zu. Er/sie kann das Gericht über die Staatsanwaltschaft ersuchen, die Ermittlung einzustellen, wenn: a) auf Grund der Anzeige oder der vorliegenden Ermittlungsergebnisse feststeht, dass die dem Ermittlungsverfahren zu Grunde liegende Tat nicht mit gerichtlicher Strafe bedroht ist; b) die weitere Verfolgung des Beschuldigten sonst aus rechtlichen Gründen unzulässig ist; c) der bestehende Tatverdacht nach Dringlichkeit und Gewicht, sowie im Hinblick auf die bisherige Dauer und den Umfang des Ermittlungsverfahrens dessen Fortsetzung nicht rechtfertigt und von einer weiteren Klärung des Sachverhalts eine Intensivierung des Verdachts nicht zu erwarten ist. Ein Antrag auf Einstellung darf frühestens drei Monate ab Beginn des Strafverfahrens eingebracht werden; wird dem Beschuldigten jedoch ein Verbrechen zur Last gelegt, das mit drei oder mehr Jahren zu bestrafen ist, müssen sechs Monate ab Beginn des Strafverfahrens vergangen sein. Stellt die Staatsanwaltschaft das Verfahren nicht ein, hat sie einen Antrag an das Gericht zu richten, welches darüber entscheidet.
151. Gemäß § 2 Abs. 1 Staatsanwaltschaftsgesetz sind die Staatsanwaltschaften den Oberstaatsanwaltschaften und diese, sowie die Generalprokuratur dem Bundesminister für Justiz unmittelbar untergeordnet und weisungsgebunden. Daher kommt der Generalprokuratur in Österreich nicht die Rolle eines Generalstaatsanwalts zu, wie in anderen Ländern, weil sie nicht Teil der Kontrollhierarchie ist und das Gesetz nicht vorsieht, dass der Generalprokurator oder die Generalprokuratur⁵⁸ eine Kontrollfunktion über die Oberstaatsanwaltschaften oder die Staatsanwaltschaften ausübt; der Generalprokurator hat im Unterschied zu solchen Institutionen auch keine Aufsichts- oder Delegationsgewalt (wie die Oberstaatsanwaltschaften hinsichtlich der Staatsanwaltschaften). Die Rolle des Generalprokurators ist auf die eines Rechtsvertreters des Staates als Hüter der Gesetze, u.a. durch die Einbringung von Nichtigkeitsbeschwerden zur Wahrung der

⁵⁸ Sie besteht aus drei Referaten mit Referatsleitern, die Erste Generalanwälte genannt werden, und zwölf Stellvertreter des Leiters der Generalprokuratur, die Generalanwälte genannt werden.

Gesetze gegen Gerichtsbeschlüsse⁵⁹, durch Stellungnahmen (sogenannte "Croquis") über von der Staatsanwaltschaft behandelte Fälle und in einem gewissen Maße durch die Sicherstellung, dass die Rechtsfälle richtig zugeordnet werden: der GP kann daher einen Fall von einer Staatsanwaltschaft einer anderen übertragen, wenn ein Risiko auf Voreingenommenheit besteht oder wenn ein Zuständigkeitskonflikt vorliegt (§ 28 der Strafprozessordnung). Die Generalprokuratur nimmt an Verhandlungen des Obersten Gerichtshofs teil, muss aber auf keinen Fall den Standpunkt der Staatsanwaltschaft annehmen. Außerdem hat der Generalprokurator keine Zuständigkeit zur Entgegennahme von Beschwerden hinsichtlich einer der staatsanwaltschaftlichen Behörden; eine solche Beschwerde ist an den zuständigen Oberstaatsanwalt oder an das Bundesministerium für Justiz zu richten.

152. Das StAG (§§ 8 bis 31) beschreibt in allen Einzelheiten die Informationskanäle und Weisungsmodalitäten in einzelnen Fällen, die der hierarchischen Organisation der Staatsanwaltschaften anhaften. Insbesondere müssen die untergeordneten Staatsanwaltschaften die Oberstaatsanwaltschaften von allen Strafsachen informieren, die auf Grund der Thematik (darunter auch grundsätzliche Fragen) oder der Stellung des Tatverdächtigen aus Sicht der Öffentlichkeit besondere öffentliche Aufmerksamkeit nach sich ziehen könnten, und dabei auch die beabsichtigte Vorgehensweise darzustellen, wenn eine solche bereits festgelegt wurde. Diese Berichtspflicht verhindert nicht das Setzen präventiver Handlungen, die aus der Dringlichkeit einer Situation entstehen. Die zuständige Oberstaatsanwaltschaft prüft den Fall und leitet die Informationen - zusammen mit der eigenen Stellungnahme - an das Bundesministerium für Justiz weiter, wenn mehr als nur örtliches Interesse auf dem Spiel steht, und wenn die Vorgehensweise bereits vorgeschlagen werden kann. Weisungen über die Verfahrensweise während des Verfahrens von der Oberstaatsanwaltschaft an die untergeordneten Staatsanwaltschaften, sowie solche vom Bundesminister für Justiz an die Oberstaatsanwaltschaften müssen schriftlich ergehen und Erläuterungen enthalten. Auch persönliche Diskussionen zwischen den Oberstaatsanwaltschaften und den ihnen unterstellten Staatsanwaltschaften, und zwischen den Oberstaatsanwaltschaften und dem Justizministerium können ebenfalls organisiert werden; diese müssen danach protokollarisch dokumentiert werden. Mündlicher Kontakt bei dringenden Fällen (wo Zwangs- oder Schutzmaßnahmen unternommen werden müssen) müssen anschließend vom Aussteller schriftlich bestätigt werden. Das Gesetz sieht drei Kategorien von Situationen vor, in denen der Justizminister eine Weisung erteilen muss: wenn der Bericht Unzulänglichkeiten, Ungereimtheiten oder eine mögliche Fehlinterpretation der Gesetze in der Art und Weise aufweist, wie die staatsanwaltliche Behörde den Fall behandelt.
153. Innerhalb der Staatsanwaltschaften, wenn ein Staatsanwalt eine Weisung für rechtswidrig hält, kann er seine Bedenken dort deponieren, wo die Weisung ausgegeben wurde, kann verlangen, dass die Weisung schriftlich erteilt oder schriftlich wiederholt wird (widrigenfalls sie als zurückgezogen gilt), und schließlich kann er verlangen, von der Behandlung der Sache entbunden zu werden, wenn die jeweiligen Standpunkte weiter divergieren (§ 30 StAG). Weisungen zur Beendigung oder Fortsetzung/Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens sind vertraulich, bis von

⁵⁹ Wie auf der Website www.Generalprokuratur.gov.at erklärt wird, ist der Hauptzweck dieses Rechtsbehelfs -, der nur vom Generalprokurator erhoben werden kann und - unbeschadet des Eintritts der Rechtskraft - unbefristet ist, gemäß § 23 der Strafprozessordnung die Wahrung der Rechtseinheit und Rechtsrichtigkeit (mit dem Ziel, künftige Rechtsverletzungen gleicher Art hintanzuhalten). Gleichzeitig dient er aber auch der Herstellung der Einzelfallgerechtigkeit zu Gunsten eines ungerecht Verurteilten, eines auf andere Art vom Strafgericht gesetzwidrig benachteiligten Beschuldigten oder eines Verfahrensbeteiligten in vergleichbarer Lage, (auf Grund dieser Beschwerde kann ein gesetzwidriger Freispruch oder eine auf andere Weise zum Vorteil einer solchen Person unterlaufene Gesetzwidrigkeit zwar festgestellt, aber nicht beseitigt werden). Unter einem gesetzwidrigen strafgerichtlichen Vorgang kann auch eine gesetzwidrige Unterlassung des Gerichtes, unter Umständen sogar eine bloße Verzögerung verstanden werden. Selbst eine gesetzwidrige, aber ohne maßgeblichen Einfluss auf die Sachentscheidung gebliebene Begründung kann zum Gegenstand einer Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung der Gesetze gemacht werden.

der Staatsanwaltschaft eine formelle Entscheidung über die Beendigung des Ermittlungsverfahrens getroffen wurde, oder gegebenenfalls nach der gerichtlichen Entscheidung. Das StAG sieht jedoch vor, dass nach dieser Phase die bloße Mitteilung darüber, von welcher Stelle und in welche Richtung eine Weisung zur Sachbehandlung erteilt worden ist, die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit nicht verletzt.

154. Die derzeitigen Regelungen sind das Resultat einer im Jahre 2014 eingeleiteten und im Jahre 2015 beendeten Überprüfung der Rechtsvorschriften. Die Novelle trat am 1. Januar 2016 in Kraft. Sie wurde von einer Reihe von Faktoren ausgelöst. Erstens gab es in den vergangenen Jahren eine laufende Diskussion über die mögliche Schaffung einer unabhängigen Staatsanwaltschaft und über die Notwendigkeit, das Erscheinungsbild der Unvoreingenommenheit besser zu garantieren. Es konnte im Jahre 2015 kein Konsens gefunden werden, die Verantwortung für das öffentliche Strafprozesswesen von der Regierung einer unabhängigen, von einem Generalstaatsanwalt geleiteten Generalstaatsanwaltschaft zu übertragen; stattdessen begnügte man sich mit einigen technischen Verbesserungen. Außerdem löste die Bestellung des derzeitigen Bundesministers für Justiz öffentliche Kontroversen wegen seiner früheren Funktionen als Rechtsberater in hochkarätigen strafrechtlichen Fällen aus, die noch immer andauerten, als er in die Regierung kam⁶⁰. Es gab auch den Wunsch, den Informationsfluss von unten nach oben, und die Weisungen von oben zu vereinfachen und zu standardisieren, besonders um unnötige Verzögerungen bei Strafprozessen zu vermindern. Schließlich und endlich gab die Reform im Jahre 2014⁶¹ einem Beirat des Bundesministers für Justiz eine gesetzliche Basis, dem sogenannten "Weisenrat" der im Januar 2016 in „Weisungsrat“ umbenannt wurde. Die Organisation, Verantwortungen und die Befassungsmodalitäten dieses Gremiums sind in §§ 29b und 29c StAG in der derzeitigen Fassung detailliert:

§ 29b StAG (Auszug)

Beirat für den ministeriellen Weisungsbereich („Weisungsrat“)

(1) Bei der Generalprokuratur besteht ein Beirat für den ministeriellen Weisungsbereich („Weisungsrat“). Diesem gehören der Generalprokurator als Vorsitzender und zwei weitere Mitglieder an. Im Fall ihrer Verhinderung werden der Generalprokurator durch seine Ersten Stellvertreter in der Rangfolge (§ 182 Abs. 3 RStDG), die beiden weiteren Mitglieder durch Ersatzmitglieder vertreten.

(2) Die beiden weiteren Mitglieder und zwei Ersatzmitglieder werden auf Basis einer Vorauswahl durch den Rechtsschutzbeauftragten der Justiz (§ 47a StPO) nach Anhörung der Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts und des Obersten Gerichtshofs über Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten für die Dauer von sieben Jahren bestellt. Wiederbestellungen sind nicht zulässig. Der Vorschlag hat zumindest doppelt so viele Namen zu enthalten, wie Personen als Mitglieder zu bestellen sind. Bei vorzeitigem Ausscheiden eines Mitglieds oder Ersatzmitglieds ist ein Nachfolger für den Rest der Funktionsperiode zu bestellen.(...)

§ 29c StAG - Aufgaben des Weisungsrats

(1) Der Bundesminister für Justiz hat dem Weisungsrat (§ 29b) zu seiner Beratung in folgenden Fällen den Bericht der Staatsanwaltschaft über ihr beabsichtigtes Vorgehen nach § 8 Abs. 1, die Stellungnahme der Oberstaatsanwaltschaft sowie einen begründeten Erledigungsentwurf vorzulegen:

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 Bundesverwaltungsgerichts und des Obersten Gerichtshofs sowie der Generalprokuratur;
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.

(2) Wird dem Weisungsrat vom Bundesminister für Justiz ein Erledigungsvorschlag gemäß Abs. 1

⁶⁰ Siehe <http://derstandard.at/1392686815703/Causa-Alijew-Brandstetter-holt-die-Vergangenheit-ein>

⁶¹ Damals wurde er anhand allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen zur Schaffung von Beiräten in Bundesministerien installiert.

vorgelegt, so hat der Vorsitzende ehestmöglich eine Sitzung des Weisungsrats anzuberaumen; auf Verlangen sind ihm einzelne Aktenbestandteile oder der gesamte Ermittlungsakt zu übersenden.

(3) Der Weisungsrat erstattet unter Beachtung des Beschleunigungsgebotes (§ 9 StPO) ehestmöglich eine schriftliche Äußerung zum Erledigungsentwurf des Bundesministers für Justiz. Trägt der Bundesminister für Justiz der Äußerung des Weisungsrats im Ergebnis nicht Rechnung, so ist die Äußerung samt der Begründung, weshalb ihr nicht Rechnung getragen wurde, jedenfalls im Bericht an den Nationalrat und den Bundesrat gemäß § 29a, Abs. 3 StAG zu veröffentlichen.

(4) Wird der Weisungsrat gemäß Abs. 1 befasst und in weiterer Folge eine Weisung auf Einstellung des Ermittlungsverfahrens erteilt, so hat die Staatsanwaltschaft den Rechtsschutzbeauftragten im Sinne des § 194, Abs. 3 StPO mit den Wirkungen des § 195, Abs. 2a zu verständigen.

(5) In Angelegenheiten der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit der Justizbehörden und in anderen keinen Aufschub duldenden Fällen, insbesondere in Haftsachen und der Frage der Erklärung eines Rechtsmittelverzichts und der Ausführung von Rechtsmitteln genügt es, den Weisungsrat im Nachhinein zu befragen.

155. Der Weisungsrat ist bei der Generalprokuratur eingerichtet, und besteht aus dem Generalprokurator selbst als Vorsitzenden und zwei anderen Mitgliedern, die für eine nicht erneuerbare siebenjährige Amtszeit bestellt werden. Diese und ihre Stellvertreter werden vom österreichischen Bundespräsidenten auf Vorschlag der Regierung ernannt (mit einer Stellungnahme der Vorsitzenden der drei Höchstgerichte), und zwar nach einer Vorauswahl durch den Rechtsschutzbeauftragten der Justiz: dieser zieht doppelt so viele Kandidaten in die engere Wahl, als Mitglieder und Ersatzmitglieder ernannt werden sollen. Wie im Überblick über das Justizsystem im vorherigen Abschnitt (siehe Punkt 75) bereits erklärt, ist der Rechtsschutzbeauftragte eine vom Bundesminister für Justiz ernannte Person.

156. Sobald das Bundesministerium für Justiz einen von der Oberstaatsanwaltschaft aus den oben genannten Gründen übermittelten Einzelfall geprüft hat, muss es eine Stellungnahme des Weisungsrates einholen, wenn die Absicht besteht, eine Weisung über das Vorgehen in einem Einzelfall oder in strafrechtlichen Fällen gegen „die obersten Organe der Vollziehung“ (Art. 19 der Bundesverfassung), gegen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes, des Obersten Gerichtshofs und der Generalprokuratur zu erteilen. Nach Ermessen des Ministers kann der Weisungsrat auch 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“ befasst werden. Das StAG spezifiziert folgendes: wird der Weisungsrat gemäß Abs. 1 befasst und in weiterer Folge eine Weisung auf Einstellung des Ermittlungsverfahrens erteilt, so hat die Staatsanwaltschaft den Rechtsschutzbeauftragten im Sinne des § 194 Abs. 3 der Strafprozessordnung (StPO) mit den Wirkungen des § 195 Abs. 2a zu verständigen. Er kann darauf bei Gericht einen Antrag auf Wiederaufnahme des Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft stellen.

157. In einer parlamentarischen Dokumentation wurde behauptet, dass die Anzahl der Weisungen aus dem Justizministerium in den letzten Jahren zurückgegangen ist⁶²:

Ministerweisung auf Grund von § 29a, Abs. 1 StAG (Stand vom 16. Juni 2016)								
	2013		2014		2015		2016	
Gesamtzahl und Zahl der Weisungen, die ein besonderes öffentliches Interesse auslösten	43	13	38	9	24	8	6	3

⁶² Quelle: Anhang zum Nationalratsdokument 8962/AB vom 18/07/2016

158. Es wurde eine Statistik über den Ausgang der Fälle bereitgestellt, bei denen der Weisungsrat und sein Vorgänger, der Weisenrat involviert waren. Demnach sind seit Dienstantritt des derzeitigen Justizministers am 16. Dezember 2013 und bis zum 11. April 2016, 66 Ministerweisungen erteilt worden. Auf Grund von Empfehlungen des Weisungsrates verzichtete das Justizministerium in fünf Fällen auf eine Weisungserteilung, und änderte die Weisungen in drei Fällen. In zwei Fällen, über die das Justizministerium den Weisungsrat aus anderen Gründen über die beabsichtigte Vorgehensweise informiert hatte, (ohne auf eine Weisung hinzuweisen), folgte das Ministerium daraufhin der Empfehlung des Beirats, eine Weisung zu erteilen (diese beiden Fälle sind in der Gesamtsumme von 66 Weisungen enthalten).
159. Das GET wurde darüber informiert, dass die obigen Regelungen das Ergebnis eines Kompromisses darstellen. Einige Berufsverbände von Justizangehörigen hätten das Modell einer vom Minister völlig unabhängigen Staatsanwaltschaft bevorzugt, bei welcher der Generalprokurator über Gesamtbefugnisse verfügt. Es wurde eingeworfen, dass dafür eine Verfassungsänderung notwendig sein würde, weil die Regierung normalerweise für staatsanwaltliches Handeln verantwortlich sei, und dass es für eine solche Reform keinen politischen Konsens gäbe. Derzeit herrschen über den tatsächlichen Wert der Schaffung eines Weisungsrates divergierende Ansichten vor. Obwohl anerkannt wird, dass damit einige zusätzliche Absicherungen gegen politische Einflussnahme eingeführt wurden, und die Wahrnehmung der Unabhängigkeit staatsanwaltlichen Handelns verbessert werden konnte, gibt es noch immer Raum für Verbesserungen. Der Weisungsrat wird noch immer von Staatsanwälten geleitet und seine Arbeit wird noch immer von Staatsanwälten vorbereitet, die noch immer der Ministergewalt unterstehen, und das Funktionieren des Weisungsrates beruht weitestgehend auf Regelungen, die der Öffentlichkeit nicht bekannt sind. Das GET hat besondere Bedenken hinsichtlich der Tatsache, dass alle Mitglieder des Weisungsrates von der Exekutivgewalt ausgewählt werden, und in diesem Zusammenhang erwies sich die Ernennung von Ratsmitgliedern Ende des Jahres 2015 als besonders schwierig, weil die Zahl der Bewerber nicht ausreichend war: der Bundespräsident - der die Ratsmitglieder aus einer Liste auswählt, die doppelt so viele von der Regierung vorgeschlagene Kandidaten wie zu besetzende Planstellen aufweisen sollte - hatte keine Wahl, als die vorgeschlagenen Personen zu bestellen. Die Tatsache, dass der Generalprokurator, der dem Weisungsrat vorsitzt, sich selbst in einer fragwürdigen Position befinden könnte, wenn er über Fälle entscheiden soll, die er in früheren staatsanwaltlichen Verfahren selbst behandelt hat, wurde ebenfalls beanstandet. Das GET hatte auch Bedenken wegen der Tatsache, dass der Justizminister weiterhin die Möglichkeit hat, Strafverfahren in korruptionsbezogenen Fällen beenden zu lassen, selbst wenn der Weisungsrat sich dagegen ausspricht. Andererseits betonten die Behörden in Österreich, dass der Justizminister den Nationalrat über alle solche Fälle informieren muss, und dass der Rechtsschutzbeauftragte jedenfalls die Fortsetzung des Verfahrens in solchen Fällen anordnen kann. Das GET würdigt es, dass Österreich Schritte unternimmt, die Wahrnehmung der Unvoreingenommenheit der Justiz sicherzustellen. In Zukunft könnten weitere Verbesserungen in Aussicht genommen werden, wenn Information über einen längeren Zeitraum über den tatsächlichen Beitrag des Weisungsrates bekannt werden, indem man z.B. die Auffassung des Weisungsrates für den Minister bindend macht.
160. Das GET zeigt sich auch besorgt über den potenziellen Missbrauch der in § 108 der Strafprozessordnung vorgesehenen Regelungen. Das GET unterstützt den Wunsch Österreichs nach raschen Strafverfahren, aber so wie der genannte Mechanismus ausgelegt ist, kann er ein mächtiges Instrument in den Händen von verdächtigen Wirtschaftskriminellen sein, wenn sie beginnen, alle Verfahrensmöglichkeiten einzusetzen, um die Ermittlungen und staatsanwaltlichen Handlungen zu blockieren, wenn sie versuchen, einzelne Staatsanwälte zu diskreditieren, etc. Alleine schon die Tatsache, dass ein Antrag auf Einstellung des Verfahrens schon

drei oder sechs Monate nach dem Beginn des strafrechtlichen Verfahrens eingebracht werden kann, ist eindeutig inkompatibel mit komplexen Ermittlungen, die finanzielle Abfragen oder Ermittlungen und auch Rechtshilfe aus dem Ausland erfordern; nach internationalen Erfahrungen ist es nicht ungewöhnlich, dass zweckdienliche Informationen von den ersuchten Ländern erst nach einem Jahr eintreffen. Praktiker, mit denen während des Besuchs gesprochen wurde, bestätigten einige der genannten Bedenken des GET, als sie die Schwierigkeiten bei der Behandlung hochkarätiger Fälle beschrieben. Österreich sollte vielleicht eine Studie über die praktische Anwendung des genannten § 108 durchführen lassen und die dortige Formulierung derart anpassen, dass dieses Verfahren nicht in korruptions-bezogenen Fällen und anderen komplexen Deliktformen missbräuchlich verwendet werden kann.

Ethische Prinzipien und Verhaltenskodex

161. Wie im Abschnitt über die Richter erwähnt, legt §57 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz gewisse grundlegende Verpflichtungen hinsichtlich des Verhaltens von Richtern und Staatsanwälten fest, also Treue zur Republik, berufliches Engagement, Fortbildung, Effizienz am Arbeitsplatz, berufliches und privates Verhalten, welches das Image der Justiz und den Ruf des Berufstandes nicht in Gefahr bringt. Die Vereinigung österreichischer Staatsanwältinnen und Staatsanwälte verabschiedete kurz nach der Welser Erklärung der Richter einen Berufskodex⁶³, der neun Artikel umfasst und ähnlich formuliert ist, wie die Welser Erklärung (siehe Punkt 103). Dieser Text ist von deklatorischer Art und wurde wahrscheinlich von der Berufsvereinigung für ihre Mitglieder, und wohl nicht für alle österreichischen Staatsanwälte verabschiedet⁶⁴. Staatsanwälte haben während des Besuchs, ebenso wie die Richter, darauf hingewiesen, dass der spezielle Verhaltenskodex gegen Korruption des Bundeskanzleramts für sie ebenfalls nicht gilt. Das ist eine Überraschung, angesichts der österreichweiten Berichterstattung an den gesamten öffentlichen Sektor und der Tatsache, dass sie sonst hinsichtlich einer Anzahl von Pflichten dem allgemeinen Beamten-Dienstrecht unterworfen sind; nach dem Besuch wiederholten die Behörden, dass der genannte Kodex des Bundeskanzleramts nicht für alle Richter und Staatsanwälte Gültigkeit habe. Gleichzeitig muss erwähnt werden, dass das GET vom Vorhandensein dieses Berufskodex erst während der Diskussionen vor Ort Kenntnis erlangte, was Fragen über den Bekanntheitsgrad und die Wirksamkeit dieses Textes aufwirft. Wie im Fall der Welser Erklärung ist es klar, dass dieser Kodex mit zusätzlichen konkreten Informationen und Beispielen ergänzt werden müsste, um eine bessere Hilfe für Staatsanwälte in ihrer täglichen Arbeit zu leisten.

GRECO gibt folgende Empfehlungen ab i) dass alle Staatsanwälte an einen Verhaltenskodex gebunden werden, begleitet oder ergänzt mit entsprechenden Anleitungen und ii) dass ein System eingerichtet wird, das vertrauliche Beratung und Unterstützung bei der Umsetzung des Kodex im täglichen Berufsleben bietet.

Interessenskonflikte

162. Die österreichischen Behörden vertreten die Meinung, dass der genannte § 57 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz den gesetzlichen Rahmen für die Behandlung von Interessenskonflikten darstellt, und zwar zusammen mit den unten angeführten Bestimmungen von §§ 56 und 37 Beamten-Dienstrechtsgesetz hinsichtlich der Ausübung von Nebenbeschäftigungen. Es gibt keine Definition oder Typologie der Interessenskonflikte.

⁶³ Deutscher Text unter <http://www.staatsanwaelte.at/node/201>

⁶⁴ Die Behörden haben darauf hingewiesen, dass es nur eine Berufsvereinigung für Staatsanwälte gibt, die mehr als 90% der Staatsanwälte österreichweit umfasst.

Verbot oder Beschränkung gewisser Tätigkeit

Unvereinbarkeiten und Nebentätigkeiten

163. Hinsichtlich von Nebentätigkeiten sind Staatsanwälten grundsätzlich ähnlichen Regelungen wie die Richter unterworfen, und wie schon in Punkt 109 erwähnt, sind Unvereinbarkeiten mit einer legislativen oder exekutiven Funktion nicht eindeutig definiert (es wird aber derzeit darüber diskutiert, wie man diese Lücke füllen könnte). Das Beamten-Dienstrechtsgesetz (§§ 56 und 37), genauso wie das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (die relevanten Bestimmungen betreffen nur Richter) unterscheiden zwischen **Nebenbeschäftigungen**, die keinen Bezug zu den offiziellen Funktionen haben, und **Nebentätigkeiten**, die mit dem Berufsstand eines Staatsanwaltes verbunden sind. Es darf ein Staatsanwalt keine Nebenbeschäftigung ausüben, die mit der Würde des Amtes unvereinbar ist, oder den Staatsanwalt daran hindert, all seine Zeit, seine Energie, seine Fähigkeiten und Bemühungen dem Staatsdienst zur Verfügung stellen, oder die den Verdacht der Parteilichkeit aufkommen lassen könnten. Sie müssen die „Dienstbehörde“ davon unterrichten, wann die Nebenbeschäftigung beginnt und endet, um welche Art von Beschäftigung und um welches Ausmaß es sich handelt. Der Begriff Dienstbehörde bezeichnet den Leiter ihrer Staatsanwaltschaft. Auch muss ein Staatsanwalt jede Funktion im Vorstand, im Aufsichtsrat, im Verwaltungsrat oder in einem sonstigen Organ einer auf Gewinn gerichteten privatrechtlichen juristischen Person melden. Ein Hierarchieverbot muss schriftlich erteilt werden. Der Minister könnte durch Erlass Nebenbeschäftigungen definieren, die auf keinen Fall ausgeübt werden dürfen, doch die Behörden haben bestätigt, dass bisher kein solcher Erlass für Richter und Staatsanwälte beschlossen wurde. Der Bund kann den Staatsanwälten zusätzliche Aufgaben zuweisen, auch in Gremien von privatrechtlichen juristischen Personen, die ganz oder zum Teil im Staatsbesitz sind. Solche Tätigkeiten müssen vom Leiter der Staatsanwaltschaft genehmigt werden und dürfen dann ausgeübt werden, wenn deshalb die Arbeitszeit angepasst wurde.
164. Staatsanwälte können auch Gutachten über Angelegenheiten erstellen, die mit ihren dienstlichen Aufgaben im Zusammenhang stehen, dafür bedarf es allerdings einer Genehmigung; die Genehmigung ist zu verweigern, wenn dienstliche Interessen gefährdet wären.

Geschenkannahme

165. Die Regelungen für Geschenkannahme für Staatsanwälte sind dieselben, wie die für Richter, außer dass diese nicht in § 59 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz beschrieben sind (diese Bestimmung gilt ausschließlich für Richter), sondern in § 59 Beamten-Dienstrechtsgesetz. Es besteht also ein generelles Verbot der Geschenkannahme, außer von geringfügigen Aufmerksamkeiten, und Ehrengeschenke gehen im Prinzip ins Staatseigentum über. Staatsanwälte, die diese Pflicht verletzen, können mit disziplinarischen oder strafrechtlichen Sanktionen bestraft werden, auch für Bestechlichkeit. Wie bereits in Bezug auf Richter erwähnt, hat sich die Situation in jüngsten Jahren angeblich erheblich verbessert und es scheint in der Praxis eine niedrigere Toleranz bei der Annahme von Geschenken und Vorteilen vorzuherrschen.

Beschränkungen nach Beendigung des Dienstverhältnisses

166. Tätigkeiten nach Beendigung des Dienstverhältnisses als Staatsanwalt unterliegen Beschränkungen im Einklang mit den Bestimmungen des Beamten-

Dienstrechtsgesetzes (§ 20). Die Regelungen sind denen ähnlich, die nach dem Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz vorgesehen sind, die eigentlich sowohl Richter als auch Staatsanwälte betreffen. Staatsanwälte dürfen für einen Zeitraum von sechs Monaten nach Dienstbeendigung keine Funktionen bei bestimmten juristischen Personen aufnehmen. Wie das GET aufgezeigt hat, ist eine Sechsmonatsfrist zu kurz und bietet keine Sicherheit gegen Korruption in der Form von Jobangeboten. Das GET hat auch Bedenken wegen der Vielzahl der für Staatsanwälte geltenden Regeln und der unnötigen Probleme, die das in der Praxis schaffen könnte. Österreich sollte diese Angelegenheit prüfen.

Kontakte mit Drittparteien, vertrauliche Informationen

167. Im Einklang mit § 46 Beamten-Dienstrechtsgesetz sind Staatsanwälte - wie alle Beamten - auf die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit über Fakten vereidigt, von denen sie in ihrer offiziellen Funktion Kenntnis erlangten. Die Verschwiegenheitspflicht bleibt auch nach Beendigung ihrer Funktion weiter bestehen. Der Text dieses Paragraphen ist stark an den nur für Richter geltenden § 58 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz für Richter und Staatsanwälte angelehnt.

Offenlegung von Vermögen, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen

168. Staatsanwälte unterliegen keinem System von Offenlegung von Vermögen, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen; sie sind nur verpflichtet, etwaige Nebenbeschäftigungen zu melden.

Aufsicht

169. Auf Grund der hierarchischen Organisation der Staatsanwaltschaften gibt es eine direkte, pyramidenförmige Aufsicht über untergeordnete Staatsanwaltschaften und einzelne Staatsanwälte. An der Spitze erfolgt die Aufsicht sowohl durch das Bundesministerium für Justiz, als auch durch die Generalprokuratur (siehe die detaillierte Information in §§ 136 ff).

170. Wie bereits im Abschnitt über Richter erwähnt, bestimmt § 111 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz die zuständigen Behörden für Disziplinarmaßnahmen: jedes der vier Oberlandesgerichte (Wien, Graz, Linz und Innsbruck) fungiert auch als Disziplinargericht für Staatsanwälte aus dem Verantwortungsbereich eines der anderen Landesgerichte, der Oberste Gerichtshof ist verantwortlich für die Mitglieder der Generalprokuratur und die Oberstaatsanwälte der vier Oberstaats-anwaltschaften (Wien, Graz, Linz und Innsbruck). Die Disziplinarsenate bestehen aus Richtern des Oberlandesgerichts. Außerdem muss aus den Richtern der Oberlandesgerichte ein Untersuchungskommissär ernannt werden. Das GET verweist auf die allgemeine Beschreibung im Abschnitt über Richter.

171. Das GET entnahm den Diskussionen vor Ort, dass sich Oberstaatsanwälte sehr wohl ihrer Verantwortlichkeiten bewusst sind.

Exekutionsmaßnahmen und Immunität

172. So wie die Richter genießen auch Staatsanwälte in Österreich keinen Immunitätsschutz. Ihr Handeln unterliegt der Haftung nach den allgemeinen Gesetzesbestimmungen, und auch z.B. dem Strafgesetz, wenn sie ein Bestechlichkeitsdelikt oder einen Missbrauch ihrer Amtsgewalt begehen. § 104 Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz sieht folgende Disziplinarmaßnahmen vor: a) Verweis; b) Geldstrafe in der Höhe von bis zu fünf Monatsbezügen; c) Versetzung an einen anderen Dienstort ohne Anspruch auf Übersiedlungsgebühren;

d) Dienstentlassung. Jede Disziplinarstrafe ist in den Standesausweis einzutragen. Wie im Abschnitt über die Richter ausgeführt, kann die Nichterfüllung einer besonderen allgemeinen oder spezifischen Pflicht (darunter auch die Meldepflicht von Geschenken und Nebentätigkeiten) zu Disziplinarsanktionen führen. Die folgenden Daten über die Anzahl und das Ergebnis von Beschwerden und Verfahren gegen Staatsanwälte (im Zeitraum 2013-2015) wurde nach dem Besuch zur Verfügung gestellt:

Disziplinarfälle gegen Staatsanwälte (2013-2015)	
Wien	2
Graz	13
Linz	Keine Daten (N/A)
Innsbruck	3
Gesamt	18

Gründe für eine Verfahrenseinleitung (2013-2015) – in Prozent der Fälle				
	Verzögerung von Verfahren und von Aufgaben	Unangebrachtes Verhalten im Verfahren/falsche Entscheidung	Ein Verhalten, welches das Image der Justiz beschädigte (ohne Straftatbestand)	Strafbare Handlungen (§ 302 StGB – Missbrauch der Amtsgewalt)
Wien	100%	0%	0%	0%
Graz	15	54	23	23
Linz	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
Innsbruck	33	0	67	67
Durchschnitt	28%	39%	28%	28%

Verurteilungen nach formellen Verfahren: insgesamt 4							
	Nicht schuldig	Schuldig ohne Sanktion	Bezugnahme auf eine andere Handlung	Disziplinarstrafe	Versetzung	Dienstentlassung	Gehaltsreduktion
Wien	0	0	1	0	0	0	0
Graz	0	0	1	1	0	0	1
Linz	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
Innsbruck	0	0	0	0	0	0	0
Gesamt	0	0	2	1	0	0	1

Eingestellte Fälle ohne formelles Verfahren: insgesamt 11							
	Keine Anklage auf Grund von § 78 GOG	Einstellung wegen eines entsprechenden Antrags gemäß § 190 StGB	Unterbrechung wegen eines entsprechenden Antrags gemäß § 197 StGB	Nichteinleitung eines Verfahrens (§ 123 RStDG)	Einstellung	Einstellung und Verweis auf ein anderes Verfahren	Einstellung in Anwendung von § 143 RStDG
Vienna	0	0	0	0	0	0	0
Graz	0	0	0	7	1	0	0
Linz	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)	(N/A)
Innsbruck	0	0	0	0	3	0	0
Total	0	0	0	7	4	0	0

VI. KORRUPTIONSPRÄVENTION BEI RICHTERN UND STAATSANWÄLTEN

Schulungen und Bewusstseinsstärkung

173. Während der ersten Ausbildungsphase von Richtern an ordentlichen Gerichten und Staatsanwälten besuchen diese Kurse und verbringen wesentliche Zeiten mit Praxistraining, wie im Abschnitt über die Einstellung von Richtern angeführt wurde. Während der ersten Ausbildungsphase sind Ethik und das von Richtern und Staatsanwälten erwartete professionelle Verhalten Teil der Kurse. Regeln über das professionelle Verhalten sind auch Gegenstand bei der Richteramtprüfung und es gibt ein zusätzliches Angebot für junge Richter, das viertägige Seminar „Start ins

Richteramt“; das Seminar soll „letzte Lücken“ in der Ausbildung schließen. Im Seminar werden u.a. auch persönliche Anforderungen und Grundhaltungen beleuchtet. Die berufsbegleitenden Schulungen für Richter und Staatsanwälte sind freiwillig, aber Weiterbildung und der Erwerb zusätzlicher Fähigkeiten gehören zu ihren Pflichten. Die österreichische Vereinigung der Richterinnen und Richter organisierte Ende 2012 ein zweitägiges Seminar, um die Neufassung der Welser Erklärung zu präsentieren und das Bewusstsein für ihren neuen Inhalt zu stärken. Ein (dreitägiges) Modul im 4. Curriculum für Jugendrichter und Staatsanwälte im Jahre 2014 befasste sich mit dem Thema „Berufsprofil – Selbstverständnis“ und stand unter dem Motto „Aspekte richterlicher Unabhängigkeit“. Eine weitere Gelegenheit, sich mit den Aspekten des Selbstverständnisses vertraut zu machen, war das dreitägige Seminar „Zukunft Justiz - ein Seminar für Vor-, Nach- und Querdenker“ (2014).

174. Wie bereits oben erwähnt, gibt es für Verwaltungsrichter kein spezielles Trainings-Curriculum; sie werden auf Grund ihrer Erfahrung in verwaltungstechnischen und juristischen Angelegenheiten rekrutiert. Die meisten von ihnen absolvierten die „Dienstprüfung“ für den allgemeinen Verwaltungsdienst. Daher sind diese Richter mit Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vertraut. Außerdem werden diese Themen üblicherweise in den regelmäßigen Kursen über Prozessführung und beim Deeskalationstraining für Richter behandelt. Anfang 2016 war eine Vortragsreihe über öffentliches Dienstrecht in Arbeit; sie sollte Strategien zur Bekämpfung von Korruption beinhalten.
175. Im Prinzip können sich Richter und Staatsanwälte an den Gerichtspräsidenten oder an ihre Vorgesetzten wenden, um Anleitung und Beratung zu erhalten.
176. Das GET vertritt die Meinung, dass die Schulungsbemühungen weitestgehend unzureichend sind, mit Ausnahme der Erstausbildungsphase für Jungrichter. Die punktuellen Veranstaltungen, die gelegentlich von verschiedenen Veranstaltern organisiert werden, können kein berufsbegleitendes Weiterbildungsprogramm ersetzen, das für Richter an ordentlichen Gerichten, für Staatsanwälte und für Verwaltungsrichter offen sein sollte. Hinsichtlich letzterer gibt es keine deutliche Ansicht, ob das Bundeskanzleramt, das normalerweise ein regelmäßiges Ausbildungsprogramm fortgeschrittener und berufsbegleitender Bildungsmöglichkeiten für Beamte organisiert, auch für die Schulung von (Verwaltungs-)Richtern zuständig ist. Jedenfalls enthält dieses Programm keine Elemente über Integritätsnormen für Fachpersonal, wie das GET herausgefunden hat. Das ist eine große Lücke angesichts des Rekrutierungshintergrunds dieser Richter. Österreich muss in dieser Hinsicht entschlossener handeln, weil Weiterbildung eine Verpflichtung für Richter und Staatsanwälte darstellt (mindestens für solche an ordentlichen Gerichten). Wie ebenfalls bereits im Zusammenhang mit Laienrichtern erwähnt wurde (siehe Punkt 105), zeigten die Diskussionen vor Ort, dass Laienrichter nicht notwendigerweise mit den anzuwendenden Integritätsnormen vertraut sind, und es sicherlich förderlich für ihre Bewusstseinsstärkung wäre, wenn auch sie an zusätzlichen Schulungen zur Bewusstseinsstärkung teilnehmen könnten. **GRECO gibt die Empfehlung ab, jährliche Programme zur berufsbegleitenden Weiterbildung für Richter und Staatsanwälte einzurichten, an welchen auch Verwaltungs- und Laienrichter teilnehmen können. Diese Programme würden auf Integrität fokussierte Elemente hinsichtlich der Rechte und Pflichten dieser Berufsgruppe enthalten.**

Andere Aspekte

177. Österreich ist derzeit dabei, ein Informationsfreiheitsgesetz zu verabschieden, welches in Zukunft der Öffentlichkeit mehr Zugang zu Amtsgeheimnissen geben wird. Das kommt gerade rechtzeitig, anlässlich der von GRECO im Bericht über die erste und zweite Evaluierungsrunde geäußerten Bedenken und angesichts der

Tatsache, dass am Ende des Erfüllungszeitraums Österreich noch immer keine Schritte zur Umsetzung der Empfehlung unternommen hatte, Informationen bei öffentlichen Behörden öffentlich zugänglich zu machen.

178. Es gab häufig große Zuversicht bei den Justizpraktikern, dass die österreichische Justiz gut funktioniert, besonders auf Grund von internationalen Umfragen über das Ausmaß der Zufriedenheit mit der Justiz in der Bevölkerung. Diese Ansicht wird jedoch nicht unbedingt von allen Gruppen von Justizfachleuten und nicht der Regierung angehörenden Gesprächsteilnehmern geteilt, die vor Ort angetroffen wurden. Das GET fand heraus, dass ein abgestimmteres Vorgehen hinsichtlich von Informationen bei verschiedenen Behörden und Justizstellen dazu beitragen würde, ein genaueres und verlässliches Bild von möglichen Problemgebieten zu zeichnen, die eine größere Gefahr für die Integrität von Richtern und Staatsanwälten darstellen. Neben der Verbesserung der Transparenz der österreichischen Justizfunktionen würde damit eine verlässliche Basis für Strategie-Diskussionen über die Justiz und über die Fortschritte und die Beendigung der Reform der Verwaltungsjustiz geschaffen. Das GET erfuhr, dass viele Akteure damit beschäftigt sind, statistische Daten zusammenzutragen und Bewertungen zu produzieren (das Justizministerium, die Gerichte und die Staatsanwaltschaften, die Berufsvereinigungen, usw.), es aber keinen konsolidierten Überblick gibt. Hinsichtlich der Aufsicht über Gericht und Staatsanwaltschaft im Allgemeinen, scheint es, dass die Tätigkeit des Bundesministeriums für Justiz nicht systematisch in offiziellen Dokumenten aufscheint (zum Beispiel hinsichtlich der durchgeführten Generalprüfung, deren Schlussfolgerungen und der Folgemaßnahmen). Es gibt keine zusammenfassenden laufenden Statistiken über einzelne Aufsichts- und Disziplinarfälle, noch werden solche veröffentlicht. Die einzigen verfügbaren Informationen sind die (wenigen) Disziplinaentscheidungen, die in Österreichs Online Justizportal aufscheinen; diese geben zwar nur eine Teilübersicht, zeigen aber die möglichen Integritätsprobleme der Justiz. Wie das GET erfuhr, wäre es in Zukunft für das Justizministerium ein Leichtes, systematisch Daten zusammenzuführen, und möglicherweise gleich eine Analyse mitzuliefern. Das GET entnahm den bereitgestellten Statistiken, dass es starke Unterschiede zwischen den verschiedenen Oberlandesgerichtssprengeln in Österreich gibt; das lässt vermuten, dass die internen Kontrollmaßnahmen in der Praxis äußerst unterschiedlich gehandhabt werden, und gewisse Fälle scheinen nicht weiterverfolgt zu werden, weil keine entsprechenden Rechtsgrundlagen angewandt wurden.
179. Die Situation bei den Staatsanwaltschaften ist ein anderes Beispiel eines Bereichs, der weiterer Überlegungen bedarf. Das GET hörte immer wieder, dass Strafverfahren in Wirtschaftssachen und Wirtschaftskriminalität ungewöhnlich langwierig sind und bis zu acht Jahre oder mehr dauern können; es scheint aber, dass das nicht unbedingt in den offiziellen Berichten dokumentiert wird⁶⁵. Gleichzeitig wurde berichtet, dass trotz gewisser Anstrengungen, die in letzter Zeit zur Verbesserung der Situation unternommen wurden, der Beruf des Staatsanwalts an Attraktivität verloren hat und dass sich gewisse Staatsanwaltschaften erheblichen Besetzungsschwierigkeiten gegenübersehen. Darunter befindet sich auch die Oberstaatsanwaltschaft Wien – wo im Prinzip die meisten Großfälle verhandelt werden, angesichts der Bedeutung von Wien als wirtschaftliches, geschäftliches und politisches Zentrum des Landes. Diese Staatsanwaltschaft ist angeblich mit übermäßiger Personalfuktuation konfrontiert. Es wurde darauf hingewiesen, dass viele Staatsanwälte Regionen oder Justizpositionen mit weniger Herausforderungen präferieren. Nach GET Ansicht besteht die Gefahr, dass überlastete und demotivierte Justizpraktiker die komplexen Fälle links liegen lassen,

⁶⁵ Eine Statistik aus dem Jahre 2015 über die Dauer von Strafverfahren für den Zeitraum 2010-2015 (ähnliche Berichte liegen z.B. auf für Zivilfälle vor) wurde dem GET zur Verfügung gestellt. Sie enthält keinerlei Unterscheidungen oder Vergleiche verschiedener Deliktskategorien. Das Dokument trägt den Titel: "Verfahrensdauer Strafrecht 2015 – Zeitreihen 2010-2015"; Bundesministerium für Justiz.

und sich auf solche konzentrieren, die rasch erledigt werden können, um die statistischen Zielsetzungen zu erfüllen. Wie GRECO bereits erwähnt hat, könnte das schädlich für die Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption sein, weil diese Fälle üblicherweise hochvertrauliche und komplexe Verhandlungen mit sich ziehen. Der österreichische Rechnungshof hat in den letzten Jahren Berichte veröffentlicht, die sich mit gewissen Aspekten des Funktionierens der Justiz oder eines Teils davon beschäftigen. Diese Berichte enthielten Erkenntnisse, die über das Management öffentlicher Gelder hinausgehen⁶⁶. Für das GET besteht kein Zweifel, dass Österreich sehr vom Vorhandensein einer systematischeren Analyse des Funktionierens der Justiz profitieren würde. Auf diese Weise stünden objektive Elemente zur Überprüfung zur Verfügung, ob Gerichte und Staatsanwaltschaft über die notwendigen Personalressourcen und andere Mittel verfügen, um Disziplinarfälle zu behandeln und es könnte festgestellt werden, ob Fälle im Zusammenhang mit schwerwiegenden Straftaten, wie z.B. Korruption ordentlich und wirksam behandelt werden.

⁶⁶ *Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs* (Positionen 2016/2) und *Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren* (Band 2014/5)

VII. EMPFEHLUNGEN UND FOLLOW-UP

180. Angesichts der Ergebnisse des vorliegenden Berichts gibt GRECO folgende Empfehlungen für Österreich ab:

Hinsichtlich von Abgeordneten

- i. durch angemessene, vorhersehbare und zuverlässige Vorschriften sicherzustellen, dass sowohl Regierungsvorlagen als auch Gesetzesentwürfe von Abgeordneten mit einem ausreichenden Maß an Transparenz und Begutachtung unter Vorgabe angemessener Fristen behandelt werden, damit letztere wirksam sein kann (Punkt 19);**
- ii. (i) einen Verhaltenskodex (oder Ethikkodex) für Abgeordnete zu erarbeiten und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen; (ii) dafür zu sorgen, dass es einen Mechanismus gibt, um sowohl den Kodex bekannt zu machen als auch um den Abgeordneten Beratung zur Verfügung zu stellen, aber um diese Standards bei Bedarf durchzusetzen (Punkt 26);**
- iii. i) die für Abgeordnete bestehenden Implikationen des derzeitigen Meldesystems für Einkünfte und Nebenbeschäftigungen klarzustellen, wenn es um Interessenskonflikte geht, die durch diese Meldungen nicht unbedingt aufgedeckt werden, und in diesem Zusammenhang ii) eine Verpflichtung zur Offenlegung auf Ad-hoc-Basis festzulegen, wenn in Bezug auf einen Verhandlungsgegenstand - sei es im Plenum oder in Ausschüssen - ein Konflikt zwischen konkreten persönlichen Interessen einzelner Abgeordneter entstehen könnte oder betreffend andere Arbeiten, die mit ihrem Mandat zusammenhängen (Punkt 27);**
- iv. innerhalb des Parlaments interne Regeln und Orientierungshilfen betreffend die Annahme, Bewertung und Offenlegung von Geschenken, Bewirtung und anderen Vorteilen, auch externen Unterstützungsquellen, die Parlamentariern zur Verfügung gestellt werden, vorzusehen und deren Einhaltung durch die Parlamentarier ordnungsgemäß in Übereinstimmung mit den Regeln über Politfinanzierung zu überwachen (Punkt 33);**
- v. den gesetzlichen Rahmen zur Regelung von Lobbying dahingehend zu überprüfen, dass i) die Transparenz dieser Tätigkeiten (auch für die Öffentlichkeit) sowie die Einheitlichkeit der Vorschriften verbessert wird, insbesondere betreffend das Verbot, das Parlamentariern untersagt, selbst als Lobbyisten tätig zu sein, und eine ordnungsgemäße Überwachung dieser Meldepflichten und Einschränkungen zu gewährleisten ii) die Art und Weise der Kontakte von Abgeordneten zu Lobbyisten und anderen Personen, die die parlamentarische Arbeit beeinflussen wollen, zu regeln (Punkt 44);**
- vi. (i) die bestehenden Meldevorschriften zu überprüfen und einheitliche und aussagekräftige Angaben zu Vermögen, Schulden und Verbindlichkeiten sowie genauere Angaben zu den Einkünften aufzunehmen (ii) eine Erweiterung des Meldeumfangs in Erwägung zu ziehen und auch Informationen über Ehepartner und Unterhaltsberechtigte aufzunehmen (wobei es sich versteht, dass diese Informationen nicht unbedingt veröffentlicht werden müssen) (Punkt 55);**
- vii. dass i) die zukünftigen Meldungen zu Einkommen, Vermögen und Interessen/Beteiligungen von einem Organ überwacht werden sollte, das mit dem Mandat, den rechtlichen und sonstigen Mitteln ausgestattet ist und über**

das für eine effektive, transparente und proaktive Ausübung dieser Funktion nötige Maß an Spezialisierung und Unabhängigkeit verfügt und ii) dass dieses Organ in der Lage sein sollte, bei Bedarf weitere Gesetzesänderungen vorzuschlagen und in diesem Bereich Orientierungshilfe zu geben (Punkt 62);

- viii. dass Übertretungen der wichtigsten bestehenden und zukünftigen Vorschriften in Bezug auf die Integrität von Parlamentariern, auch betreffend das Meldesystem gemäß Unv-Transparenz-G, adäquate Sanktionen nach sich ziehen sollten und dass die Öffentlichkeit über die verhängten Sanktionen informiert werden sollte (Punkt 63);**

Hinsichtlich von Richtern

- ix. dass i) angemessene legislative, institutionelle und organisatorische Maßnahmen getroffen werden, dass die Richter an den Bundesverwaltungs- und Landesverwaltungsgerichten einen angemessenen und harmonisierten Schutz genießen und ihren Regeln auferlegt werden hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit, ihrem Dienstrecht und ihrer Besoldung, von Unparteilichkeit und Verhaltensnormen (einschließlich von Interessenskonflikten, Geschenkkannahme und Pensionsaktivitäten), von Dienstaufsicht und von Disziplinarmaßnahmen; ii) die Bundesländer aufgefordert werden, diese Verbesserungen mitzutragen, indem sie die notwendigen Änderungen durchführen, wenn diese in ihre Kompetenz fallen (Punkt 81);**
- x. die Einstellungsanforderungen zu erhöhen und für Bewerber zu formalisieren, wenn sie Richteramtswürter und Richter an Verwaltungsgerichten werden sollen, einschließlich einer ordnungsgemäßen Integritätsüberprüfung und objektiver und messbarer Kriterien zur Berufsqualifikation, die von den befassten unabhängigen Auswahlsonaten angewendet werden sollen (Punkt 90);**
- xi. Personalsenate stärker mit der Auswahl und Karriereentwicklung von Richtern an ordentlichen Gerichten und an Verwaltungsgerichten, und auch der Präsidenten und Vizepräsidenten zu befassen, und die Vorschläge der Personalsenate für das die Entscheidung fällende Exekutivgremium bindend zu machen (Punkt 93);**
- xii. die Einführung eines Systems periodischer Leistungsbeurteilung von Richtern, einschließlich der Gerichtspräsidenten, und die Berücksichtigung der Resultate solcher Beurteilungen vor allem für die Karriereentwicklung (Punkt 94);**
- xiii. dass die Öffentlichkeit von Verfahren in Verwaltungsangelegenheiten als allgemeine Regel für alle Verwaltungsgerichte eindeutig garantiert wird, und nur in einer begrenzten Anzahl von durch Gesetz definierten Ausnahmen Verhandlungen hinter verschlossenen Türen durchgeführt werden dürfen (Punkt 102);**
- xiv. i) sicherzustellen, dass alle relevanten Richter kategorien, aber auch die Laienrichter, an den mit angemessenen Richtlinien ausgestatteten Verhaltenskodex gebunden sind, und ii) dass ein Mechanismus eingerichtet wird, in dem vertrauliche Beratung angeboten wird und der die Umsetzung des Verhaltenskodex in der täglichen Arbeit fördert (Punkt 105);**

- xv. **das gleichzeitige Innehaben des Richteramtes und des Amtes eines Mitgliedes einer Bundes- oder Landes-Exekutiv- oder Legislativbehörde gesetzlich zu beschränken** (Punkt 109);
- xvi. **dass die für die Umsetzung und Überwachung der verschiedenen den Richtern auferlegten Pflichten - vor allem die zur Amtsverschwiegenheit, Geschenkannahme, Nebentätigkeiten und Lösung von Interessenskonflikten zuständigen Personen ordnungsgemäß identifiziert und allen bekanntgemacht werden, und dass von ihnen verlangt wird, die richtigen Verfahren einzuführen, damit diese Pflichten Wirkung nehmen** (Punkt 130);

Hinsichtlich von Staatsanwälten

- xvii. **die Stellung der Staatsanwälte weiter an die Stellung der Richter anzupassen, wie dies schon in früheren Berichten empfohlen wurde, besonders hinsichtlich von Ernennungen und Karrierewechsel, einschließlich der obersten Funktionen (die Rolle der Exekutivgewalt sollte auf die formelle Ernennung beschränkt werden und nicht an der Auswahl des Kandidaten beteiligt sein), sowie auch hinsichtlich periodischer Leistungsbeurteilungen für alle Staatsanwälte, und der Unvereinbarkeit ihrer Funktion mit einem politischen Amt in Exekutive oder Legislative** (Punkt 139);
- xviii. **i) dass alle Staatsanwälte an einen Verhaltenskodex gebunden werden, begleitet oder ergänzt mit entsprechenden Anleitungen und ii) dass ein System eingerichtet wird, das vertrauliche Beratung und Unterstützung bei der Umsetzung des Kodex im täglichen Berufsleben bietet** (Punkt 161);

Hinsichtlich von Richtern und Staatsanwälten

- xix. **jährliche Programme zur berufsbegleitenden Weiterbildung für Richter und Staatsanwälte einzurichten, an welchen auch Verwaltungs- und Laienrichter teilnehmen können. Diese Programme würden auf Integrität fokussierte Elemente hinsichtlich der Rechte und Pflichten dieser Berufsgruppe enthalten** (Punkt 176).
181. Gemäß Regel 30.2 der Geschäftsordnung, fordert GRECO die österreichischen Behörden auf, einen Bericht über die Maßnahmen vorzulegen, die unternommen wurden, um die oben angeführten Empfehlungen bis zum 30. April 2018 umzusetzen. Diese Maßnahmen werden von GRECO durch ein spezifisches Einhaltungsverfahren geprüft.
182. GRECO fordert die österreichischen Behörden auf, umgehend einer Veröffentlichung dieses Berichts zuzustimmen, den Bericht in die Landessprache übersetzen zu lassen und die Übersetzung öffentlich zugänglich zu machen.