

Reformgruppe zur Verbesserung der Verfahrensabläufe im
Bereich der Vorlage und Prüfung von Vorhabensberichten und
Dienstbesprechungen

ENDBERICHT

I. VORGABEN

Auf **Initiative** des Herrn Vizekanzlers und Bundesministers für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, **Univ.-Prof. DDr. Clemens Jabloner**, erging am 29. August 2019 folgende **Einladung** an die von ihm bestimmten Personen¹ zur Teilnahme an der **Reformgruppe zur Verbesserung der Verfahrensabläufe im Bereich der Vorlage und Prüfung von Vorhabensberichten und Dienstbesprechungen**:

A. Mitglieder:

1. Vorsitzender: GP Prof. Dr. Franz Plöchl, Generalprokurator/Vorsitzender des Weisungsrates
2. Assistent des Vorsitzenden: OStA Mag. Thomas Grünewald, BMVRDJ, Abt. IV 5
3. StA Mag. Roland Koch, Kabinett des HVK/HBM
4. SC Mag. Christian Pilnacek, BMVRDJ, Leiter der Sektion IV
5. LStA Mag. Gerhard Nograth, BMVRDJ, Leiter der Abt. III 5
6. LStA Dr. Robert Jirovsky, BMVRDJ, Leiter der Abt. IV 5
7. LStA Mag. Michaela Obenaus, BMVRDJ, Leiterin der Abt. IV 6
8. LOStA Mag. Johann Fuchs, Leiter der OStA Wien
9. LOStA Mag. Reinhard Kloibhofer, Leiter der OStA Graz
10. LOStA Dr. Fritz Hintersteininger, Leiter der OStA Linz
11. LOStA Dr. Brigitte Loderbauer, Leiterin der OStA Innsbruck
12. LStA HR Mag. Ilse-Maria Vrabl-Sanda, Leiterin der WKStA
13. LStA HR Dr. Maria Luise Nittel, Leiterin der StA Wien
14. OStA Dr. Bernhard Weratschnig, Gruppenleiter in der WKStA
15. StA Mag. Katharina Tauschmann, StA Leoben
16. StA Mag. Michaela Breier, StA Wels
17. StA Mag. Hannes Wandl, StA Innsbruck
18. StA Mag. Cornelia Koller, Präsidentin der Vereinigung
Österreichischer Staatsanwältinnen und Staatsanwälte - StAV
19. Univ.-Prof. Dr. Susanne Reindl-Krauskopf, Hon.-Prof., Universität Wien/Weisungsrat

¹ LStA Mag. Carmen Prior (Leiterin der Abt. IV 3 im BMVRDJ) ließ sich von ihrer Teilnahme entbinden.

B. Zeitrahmen:

*Erste Sitzung am 24. September 2019 nach Eröffnung durch HVK/HBM,
Abschluss der Arbeiten bis Ende November 2019.*

C. Themenkreis – mögliche Themen im Detail:

1. *Umfang, Art und Stil der sonstigen **mündlichen und schriftlichen Kommunikation zwischen den Instanzen**;*
2. *Ablauf und Inhalt von **Dienstbesprechungen**, Festlegung der Art der **Protokollierung** des Ablaufs und des Ergebnisses;*
3. *Umgang mit **Weisungen/Maßgaben** (zB Überlegung, ob Einwände gegen Weisungen nach §§ 29, 29a StAG den vorgesetzten Stellen schriftlich bekannt zu geben sind, um ein Ventil gegen Verärgerung, etc. zu schaffen; wann handelt es sich um eine „Weisung zur Sachbehandlung?“);*
4. *Überlegung, ob **Weisungen der OStA in den Weisungsbericht** aufzunehmen sind;*
5. *Etablierung eines **wirksamen Beschwerdesystems** anstelle der Dienstaufsichtsbeschwerde nach § 37 StAG;*
6. ***Informationsberichte** der StA in Eigeninitiative und eventuell **in periodischen Abständen** zum Verfahrensfortschritt;*
7. *Verpflichtung zur **Evaluation abgeschlossener Verfahren** im Hinblick auf **Qualitätssicherung** und **Risikomanagement** (Beispiele hierfür wären zB BVT, Eurofighter; könnten allenfalls auch Reaktion auf U-Ausschuss-Berichte darstellen?).*

D. Ziel:

1. *Analyse des **status-quo**;*
2. *Definition von **problematischen/unklaren Bereichen**, **Wünschen** aus der Praxis;*
3. ***Lösungsvorschläge** – praktischer oder legislatischer Art (in technischer Hinsicht).*

Eckpunkte für die Überlegungen der Reformgruppe finden sich auch in der **Weisung des Herrn Vizekanzlers und Bundesministers vom 13. Juni 2019** betreffend die **Durchführung von mündlichen Erörterungen und die Abfassung von Niederschriften gemäß §§ 29 Abs. 2, 29a Abs. 2 StAG**, GZ BMVRDJ-S22/0002-IV 5/2019.

II. SITZUNGEN

Die Reformgruppe tagte in insgesamt **drei Sitzungen** am 24. September 2019, 17. Oktober 2019 und 5. November 2019 und erstattete dem Herrn Bundesminister auf dessen Ersuchen am

6. November 2019 einen **Zwischenbericht** zur Berücksichtigung der Ergebnisse in dem am 11. November 2019 veröffentlichten Wahrnehmungsbericht des Herrn Bundesministers.

III. ERGEBNISSE

1. Weisungen und „Maßgaben“ - Berichtswesen

Die Reformgruppe hält einleitend fest, dass die Thematik einer allfälligen Verlagerung des in der Verfassung verankerten Weisungsrechts des Justizministers ebenso wenig im Aufgabenbereich der Reformgruppe liegt wie jene einer allfälligen Verlängerung der Verfahrensdauer aufgrund bestehender Berichtspflichten.

Nach der Konzeption des Staatsanwaltschaftsgesetzes (StAG) ist die Oberstaatsanwaltschaft die primäre - und in Bezug auf die Sachverhaltsfeststellungen auch faktisch letzte - Prüfinstanz für Vorhaben der Staatsanwaltschaften ihres Sprengels (§ 29 StAG).

Dem Bundesministerium für Justiz kommt mit Blick auf die strengen Vorgaben in § 29a StAG (Prüfung grundsätzlich ohne Akt, Schwerpunkt der Prüfung auf Rechtsfragen, Eingriffe in Beweiswürdigungsfragen nur, wenn ein Nichtigkeitsgrund erfüllt wäre) gleichsam die Funktion eines „Aufsichtsrates“ zu.

Die Reformgruppe bekennt sich zu mehr Klarheit von „Weisungen zur Sachbehandlung“ und bei deren Formulierung. Dies soll auch jedem Anschein von „versteckten“ Weisungen vorbeugen. Dazu soll ein künftiger **Erllass mit folgenden Schwerpunkten** dienen:

- a. **Nachschärfung** des Begriffsverständnisses der „**Weisung zur Sachbehandlung**“ nach den §§ 29 Abs. 1 und 29a Abs. 1 StAG (im Unterschied zur Weisung nach dem Beamten-Dienstrechtsgesetz - BDG) als **Auftrag zu einer Änderung**
 - des **Ergebnisses** (Einstellung bzw. § 35c StAG – Diversion – Anklage; aber auch Fortsetzen der Ermittlungen anstelle einer Enderledigung und vice versa) oder
 - der **wesentlichen Begründung** einer staatsanwaltschaftlichen Erledigung

mit folgenden **Konsequenzen**:

- **verbindliche** Beachtlichkeit sowie
- Aufnahme in den **Ermittlungsakt**

und bei Weisungen des BM(VRD)J zusätzlich:

- Vorlage an den **Weisungsrat** gemäß § 29c Abs. 1 Z 1 StAG und
- Aufnahme in den **Weisungsbericht** an den Nationalrat und den Bundesrat gemäß § 29a Abs. 3 StAG.

- b. **Verzicht auf** das in der Praxis gebräuchliche, aber einer gesetzlichen Grundlage entbehrende Instrument der „**Maßgabe**“. Diese änderte an der grundsätzlichen Genehmigung des Vorhabens nichts, sondern verlangte verbindlich nicht nur die Korrektur offensichtlicher Schreib-, Rechen- und sonstiger „berichtigungsfähiger Gebrechen“, sondern auch inhaltliche Änderungen der vorgeschlagenen Erledigung (z.B.

bei der Akzentuierung der Begründung einer Anklage oder Einstellung durch Streichungen oder Hinzufügungen), was mitunter zu Nachfragen und Missverständnissen führte.

- c. Erforderlichenfalls sollen nach den Vorstellungen der Reformgruppe im Erlass folgende **Reaktionen zur Qualitätsverbesserung** normiert werden können, die **unverbindlich** und daher **nicht in den Ermittlungsakt** aufzunehmen sind:
 - „**Anmerkungen**“ bzw. „**Hinweise**“ oder
 - „**Anregungen**“ („*Ergänzend möge bedacht/überlegt werden, ...*“, „*Es wird zur Erwägung gestellt, ...*“), deren Befolgung der Staatsanwaltschaft jedoch freisteht.
- d. **Aufträge zur Berichtigung von Rechtschreib- bzw. Rechenfehlern oder Auslassungen** (iSd § 270 Strafprozessordnung - StPO) sind zwar **verbindlich**, stellen aber **keine Weisung zur Sachbehandlung** dar und sind daher ebenfalls **nicht** in den Ermittlungsakt aufzunehmen.
- e. Befindet die Oberinstanz einen **Vorhabensbericht** als Grundlage für ihre Prüfung für **mangelhaft**, d.h. liegen Unvollständigkeiten nach §§ 8 Abs. 1a, 8a Abs. 1 StAG vor, so wird der Bericht **ohne beweiswürdige Erwägungen der Oberinstanz** an die erste Instanz mit einem **Auftrag zur ergänzenden Berichterstattung** zurückgestellt.
- f. Hält eine Oberinstanz hingegen die **Beischafterung neuer Beweismittel** oder die **Einleitung von Ermittlungen** für notwendig, so handelt es sich um den Fall einer **Weisung zur Sachbehandlung nach §§ 29 Abs. 1, 29a Abs. 1 StAG**.
- g. Bei zwischenzeitig eingelangten ergänzenden Eingaben (von Parteien), die nur an eine Oberinstanz ergangen sind, ist der Akt – und zwar ohne Weisung, jedoch mit dem **Ersuchen um ergänzende Beurteilung der Eingabe** – zurückzustellen.
- h. Beabsichtigt eine Oberinstanz im Zuge der Genehmigung eines Einstellungsvorhabens **Änderungen der zu veröffentlichenden Einstellungsbegründung**, so hat sie ebenfalls eine **Weisung zur Sachbehandlung** zu erteilen, in der sie die gesamte Einstellungsbegründung der Vorinstanz durch einen neuen Wortlaut ersetzen kann. Wird die Anordnung einer Veröffentlichung der Einstellungsbegründung erst nach der bereits erfolgten Einstellung erteilt, so kommt ein Auftrag zur inhaltlichen Änderung nicht mehr in Betracht (siehe Punkt III.5.).
- i. Eine Weisung soll aus ermittlungstaktischen Gründen **vorläufig von der Akteneinsicht ausgenommen** werden können.
- j. **Einstellungsweisungen der Oberstaatsanwaltschaft aus Beweisgründen** sollen nach Ansicht der überwiegenden Mehrheit der Reformgruppe wie bisher **ohne Einschränkungen möglich** sein. Um die Akzeptanz dieser Weisungen zu erhöhen, soll

eine nachvollziehbare Auseinandersetzung mit den Argumenten der ersten Instanz erfolgen.

- k. Überlegungen, auch die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaften in den **Weisungsbericht an den Nationalrat und den Bundesrat** (§ 29a Abs. 3 StAG) aufzunehmen, werden von der Reformgruppe **abgelehnt**, weil die Oberstaatsanwaltschaften Organe der Gerichtsbarkeit sind und eine parlamentarische Verantwortlichkeit nur im Fall des externen Weisungsrechts des Justizministers besteht.

Zur weiteren **Informationsberichterstattung zum Verfahrensfortschritt** verweist die Reformgruppe auf die ohnehin schon vorhandenen Regelungen im aktuellen **Berichtspflichtenerlass 2016 idF 2017**. Die Gruppenleiter sind vermehrt zu sensibilisieren, in welchen Fällen und zu welchen Zeitpunkten ein (weiterer) Informationsbericht erstattet werden sollte.

Die Frequenz der Berichterstattung und das Regime der Kalendrierung ist zwar sprengelweise unterschiedlich, aber gut eingespielt und wird im Wesentlichen komplikationsfrei gehandhabt. Daher besteht in diesem Bereich **kein Bedarf nach einer Änderung bzw. Vereinheitlichung des Berichtswesens**.

Eine nachhaltige Verbesserung und Beschleunigung der Fachaufsicht erfordert nach Ansicht der Reformgruppe allerdings auch entsprechende **personelle Ressourcen** im Bereich der Oberinstanzen sowie die Schaffung von Anreizen, um erfahrene (Ober-)Staatsanwältinnen und (Ober-)Staatsanwälte für eine (befristete) Tätigkeit in den Oberinstanzen zu gewinnen.

2. Dienstbesprechungen

Eine Änderung des § 29 StAG wird von der Reformgruppe nicht gewünscht. Die **Möglichkeit von Dienstbesprechungen** nach den §§ 29 Abs. 2 und 29a Abs. 2 StAG soll **beibehalten** werden und ist auch nicht auf die Erörterung einer beabsichtigten Enderledigung zu beschränken.

Die **Struktur der Dienstbesprechung** und damit auch deren **Protokollierung** soll jedoch dem schriftlichen Berichtswesen folgen und **im Erlassweg geregelt** werden:

- a. Die Staatsanwaltschaft (Behördenleitung) trägt ihren Standpunkt vor,
- b. danach nimmt die Oberstaatsanwaltschaft (Behördenleitung) dazu Stellung und legt ihrerseits ihr Vorhaben dar;
- c. zuletzt äußert sich das BM(VRD)J (Sektionsleitung) zum Vorhaben der Oberstaatsanwaltschaft; dies ist als **Ergebnis der Sitzung** festzuhalten.

Die (interne) **Diskussion** wird in **Resümeeform** dokumentiert, und zwar durch die **erste Instanz**. Das **Protokoll** (d.i. die „**Niederschrift**“) kann im Bedarfsfall auch von einem eigens dazu beigezogenen Staatsanwalt geführt werden und ist umgehend fertigzustellen. Bei Bedarf bleibt dem Schriftführer eine **passagenweise wörtliche Protokollierung** unbenommen; die Verwendung eines Aufnahmegerätes wird abgelehnt. Die Niederschrift ist von allen Teilnehmern zu **unterfertigen**; sollte ein Teilnehmer die **Unterschrift verweigern**, so ist dies mit dessen Gründen festzuhalten.

Die **Niederschrift** wird **nicht zum Akt**, sondern – und zwar auch bei einer Weisungserteilung – nur zum **Tagebuch** genommen. In den **Akt** kommt gegebenenfalls nur die **gesonderte Ausfertigung der Weisung zur Sachbehandlung**. Diese Vorgangsweise ist wegen der gemäß § 29c Abs. 1 Z 1 StAG verpflichtenden Vorlage des Erledigungsvorschlages des BM(VRD)J an den Weisungsrat zur Erstattung einer Äußerung zum Weisungsvorhaben geboten.

Wenn die Oberstaatsanwaltschaft (mit Genehmigung durch das BMVRDJ) in der Dienstbesprechung eine Weisung erteilt, so wird auch diese Weisung – gegebenenfalls nach der gemäß § 29c Abs. 1 Z 2 oder Z 3 StAG gebotenen Vorlage des Genehmigungsvorschlages des BM(VRD)J an den Weisungsrat – separat ausgefertigt.

3. § 37 StAG - Beschwerdewesen

Beschwerdefälle treten nach den Erfahrungen der Mitglieder der Reformgruppe meist **im Zusammenhang mit dem Absehen von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gemäß § 35c StAG** auf.

De lege ferenda sollte nach Ansicht der Reformgruppe § 35c StAG so weit wie möglich in die Bestimmung über die Einstellung des Ermittlungsverfahrens (§ 190 StPO) aufgenommen werden. Dies gewährleistet den gerichtlichen Rechtsschutz, insbesondere auch im Zusammenhang mit Fragen der Verjährung, weil damit ein Fortführungsantrag möglich wird. Ein **Bedarf, die Regelungen der Aufsichtsbeschwerde zu adaptieren, besteht dann nicht** mehr.

Nach dieser anzustrebenden Gesetzesänderung soll § 35c StAG nur noch für jene Fälle gelten, in denen die Staatsanwaltschaft nicht einmal Erkundigungen durchgeführt hat und keinerlei Aktivität zur Verbreiterung der Beurteilungsgrundlage erforderlich war. Für diesen restlichen, schmalen Anwendungsbereich des § 35c StAG genügt nach Meinung der Reformgruppe das bisherige Aufsichtsbeschwerderegime des § 37 StAG.

4. Evaluierung

Nicht nur zur Qualitätssicherung und für die Belange des Risikomanagements, sondern auch zur Befriedigung eines allfälligen Erklärungsbedarfs gegenüber der Öffentlichkeit (z.B. in Untersuchungsausschüssen) sollen interne Experten in bereits abgeschlossenen Großverfahren allfällige **strukturelle Mängel der Verfahrensabläufe** (Kommunikation) **aufdecken** und **Vorschläge zur Verbesserung der praktischen Arbeit** erstatten.

Dafür müssen die erforderlichen **Zahlen, Daten und Fakten** (Auswertung aus der Verfahrensautomation Justiz) sowie entsprechende **Personalkapazitäten** bereitgestellt werden.

5. § 35a StAG-Veröffentlichung

Die Reformgruppe sieht einen steigenden Bedarf nach Veröffentlichungen von Einstellungsbegründungen, weil diese wesentlich dazu beitragen können, die **Akzeptanz** staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen zu erhöhen.

Da die Oberinstanzen auf den Text der Veröffentlichung jedoch nur so lange mittels Weisung Einfluss nehmen können, als die Einstellung noch nicht erfolgt ist (siehe Punkt III.1.h.), sind die Staatsanwaltschaften dahingehend zu sensibilisieren, die primär an die Beschuldigten gerichtete

Einstellungsbegründung stets so zu formulieren, dass man diese bei Bedarf – nach entsprechender (automationsunterstützter) Anonymisierung – **jederzeit veröffentlichen** kann.

Ergibt sich für die Oberinstanz - etwa aufgrund der seit der Einstellung verstrichenen Zeit oder veränderten Umstände - der Bedarf nach einer nachträglichen Klarstellung, aus welchem Grund die Veröffentlichung nunmehr geboten war, so kann die Oberstaatsanwaltschaft der Einstellungsbegründung eine entsprechende **Anmerkung** anschließen.

6. Medienarbeit

Im Zuge einer – derzeit laufenden – **Überarbeitung des Medienerlasses** sollte nach Ansicht der Reformgruppe auch bundeseinheitlich vorgesehen werden, dass **die Staatsanwaltschaften das bloße Einlangen einer Anzeige gegenüber den Medien künftig nicht mehr bestätigen**.

Mediale Auskünfte sollen vielmehr erst erteilt werden, wenn intern entschieden ist, wie mit der eingelangten Anzeige weiter umgegangen wird (z.B. Einleitung eines Ermittlungsverfahrens oder Absehen von der Einleitung). Weiters ist immer die Verständigung des Betroffenen von dem gegenständlichen Verfahrensschritt abzuwarten, bevor dieser gegenüber den Medien bestätigt wird.

Nach Ansicht der Reformgruppe sollen grundsätzlich zuerst die Mediensprecher der betroffenen Staatsanwaltschaften, nicht jene der Oberinstanz, einschließlich des BM(VRD)J, tätig werden. Demgemäß ist es der Reformgruppe auch ein Anliegen, dass die entsprechenden Schulungen für die Mediensprecher, aber auch für die Leiterinnen und Leiter der Staatsanwaltschaften und Oberstaatsanwaltschaften ausgebaut werden.

Wien, 11. Dezember 2019

Der Vorsitzende:

Prof. Dr. Franz Plöchl, e.h.