

# Arbeitsgruppe zur Schaffung einer unabhängigen und weisungsfreien Bundesstaatsanwaltschaft

Endbericht

September 2022



# A. Einleitung

Das Weisungsrecht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Justiz gegenüber den (Ober-)Staatsanwaltschaften ist seit Jahrzehnten Gegenstand von Diskussionen sowohl in der (verfassungs-, verwaltungs- und strafrechtlichen) Rechtswissenschaft als auch – meist aus Anlass konkreter Strafverfahren – in der allgemeinen (Medien-)Öffentlichkeit. Justizpolitisch wird in diesem Zusammenhang immer wieder gefordert, das Weisungsrecht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Justiz hinsichtlich der Arbeit der Staatsanwaltschaften auf das unumgänglich notwendige Maß zu beschränken oder das Weisungsrecht von ihr:ihm weg in Richtung einer unabhängigen Weisungsspitze zu verlagern.

Im Rahmen einer zuletzt auf politischer Ebene grundsätzlich befürworteten Schaffung einer von der Exekutive unabhängigen Weisungsspitze können tiefgehende – Verfassungsänderungen bedingende – Bestimmungen im Zusammenhang mit der Stellung der Staatsanwaltschaften im nationalen Rechtssystem neu gedacht und konzipiert werden.

So sieht der Vortrag an den Ministerrat 49/10 vom 24. Februar 2021 vor, dass eine unabhängige und weisungsfreie Bundesstaatsanwaltschaft geschaffen werden soll, die frei von politischer Beeinflussung ihre wichtige Funktion ausübt. Frau Bundesministerin für Justiz Dr.<sup>in</sup> Alma Zadić, LL.M. hat vor diesem Hintergrund eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von LStA Dr. Christian Manquet (mit der Leitung der Sektion IV/Strafrecht betraut) eingerichtet, welche sich aus hochrangigen Expertinnen und Experten aus der Praxis und Wissenschaft zusammensetzt.

Die Arbeitsgruppe hat sich am 27. Mai 2021 in ihrer Auftaktsitzung konstituiert und die Themen, die sich aus dem Ministerratsvortrag ergeben, in insgesamt zwölf Sitzungen beraten. Sie ist regelmäßig – nahezu monatlich – zusammengetreten und hat im Sinne des Ministerratsvortrages in transparenter Form am 10. November 2021 den ersten und am 2. Juni 2022 den zweiten Zwischenbericht über die vorläufigen Ergebnisse der Arbeitsgruppe sowohl der Ressortleitung als auch der Bundesministerin für EU und Verfassung Mag.<sup>a</sup> Karoline Edtstadler und allen im Nationalrat vertretenen Parteien vorgelegt.

Die Arbeitsgruppe hat sich aufgrund der Sensibilität und der großen Tragweite eines Systemwechsels im Weisungsrecht insbesondere auch rechtsvergleichend mit Modellen in anderen EU-Mitgliedstaaten beschäftigt und sich praktische Einblicke in die Organisation und Entscheidungsabläufe der Europäischen Staatsanwaltschaft verschafft.

In ihrer Sitzung am 26. April 2022 hat die Arbeitsgruppe zu diesem Zweck ihren Beratungen Mag. Michael Schmid, MSc, Nationales Mitglied für Österreich bei Eurojust, sowie OStA<sup>in</sup> Mag.<sup>a</sup> Ingrid Maschl-Clausen, Europäische Staatsanwältin für Österreich, beigezogen.

Anschließend hat die Arbeitsgruppe in der Sitzung am 26. April 2022 mehrere Vertreter:innen des Beirats der Frau Bundesministerin für Justiz Dr.<sup>in</sup> Alma Zadić, LL.M., den sie für ihre persönliche Beratung eingerichtet hat, zu Überlegungen des Beirats angehört und sich mit dessen Argumenten auseinandergesetzt.

Frau Bundesministerin Dr.<sup>in</sup> Alma Zadić, LL.M. hat bereits in der Auftaktsitzung der Arbeitsgruppe am 27. Mai 2021 betont, dass der Beratungsprozess der Arbeitsgruppe frei von politischen Einflüssen erfolgen solle. Die Arbeitsgruppe hat vor diesem Hintergrund ergebnisoffen über die Möglichkeiten zur Schaffung einer unabhängigen und weisungsfreien Weisungsspitze beraten, wobei sie in ihrer Gesamtbeurteilung weitere – auch externe – fachliche Argumente sorgfältig abgewogen hat.

Die in diesem Bericht formulierten Empfehlungen können einen wesentlichen Grundstein für die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften von der Exekutive bilden. In diesem Zusammenhang hat auch die Europäische Kommission in ihrem am 13. Juli 2022 veröffentlichten Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 unter Bezugnahme auf die Zwischenberichte dieser Arbeitsgruppe die Empfehlung ausgesprochen, dass die Reform zur Schaffung einer unabhängigen Bundesstaatsanwaltschaft unter Berücksichtigung der europäischen Standards zwecks Unabhängigkeit und Autonomie der Staatsanwaltschaften fortgesetzt werden sollte.

Im vorliegenden Bericht werden zunächst der durch den erwähnten Ministerratsvortrag formulierte Auftrag an die Arbeitsgruppe und anschließend der derzeit gültige Rechtsrahmen, die bisherigen Vorarbeiten, Überlegungen hinsichtlich des Weisungsrechts sowie wesentliche europäische und internationale Aspekte, Erfordernisse und Modelle und schließlich die Empfehlungen der Arbeitsgruppe dargestellt. Da der Bericht die wesentlichen Standpunkte der Arbeitsgruppe möglichst transparent darstellen soll, werden die Mitglieder der Arbeitsgruppe – soweit sie abweichende Meinungen vertreten – namentlich erwähnt.

Übersicht über die Mitglieder der Arbeitsgruppe samt ihren jeweiligen Funktionen:

▪ Vorsitzender der Arbeitsgruppe

Dr. Christian Manquet	mit der Leitung der Sektion Strafrecht (IV) betraut
-----------------------	-----------------------------------------------------

▪ Vertreter:innen der ordentlichen Gerichtsbarkeit

Hon.-Prof. <sup>in</sup> Dr. <sup>in</sup> Elisabeth Lovrek (fallweise vertreten durch Dr. Gottfried Musger)	Präsidentin des Obersten Gerichtshofs
Prof. Dr. Franz Plöchl (fallweise vertreten durch Mag. Alexander Bauer)	Generalprokurator; Vorsitzender des Weisungsrats

Mag. Johann Fuchs, LL.M.	Leiter der Oberstaatsanwaltschaft Wien
Dr. Friedrich Hintersteininger	Leiter der Oberstaatsanwaltschaft Linz
Mag. Reinhard Kloibhofer (fallweise vertreten durch Mag. <sup>a</sup> Brigitte Steger)	Leiter der Oberstaatsanwaltschaft Graz
Dr. <sup>in</sup> Brigitte Loderbauer HR Mag. Richard Freyschlag	Leiterin der Oberstaatsanwaltschaft Innsbruck (bis 31.3.2022) Leiter der Oberstaatsanwaltschaft Innsbruck (seit 1.4.2022)
HR <sup>in</sup> Dr. <sup>in</sup> Maria-Luise Nittel (fallweise vertreten durch Mag. Bernd Ziska)	Leiterin der Staatsanwaltschaft Wien
HR <sup>in</sup> Mag. <sup>a</sup> Ilse-Maria Vrabl-Sanda	Leiterin der Zentralen Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption

- Vertreter:innen der Standesvertretungen der Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte und Richter:innen sowie der Rechtsanwältinnen bzw. Rechtsanwälte

Mag. <sup>a</sup> Cornelia Koller (fallweise vertreten durch Mag. Christian Pawle)	Präsidentin der Vereinigung der österreichischen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (StAV)
Dr. Martin Ulrich	Vorsitzender der Bundesvertretung Richter:innen und Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte in der GÖD
Mag. <sup>a</sup> Sabine Matejka (fallweise vertreten durch Mag. Harald Wagner, MBA)	Präsidentin der Vereinigung der österreichischen Richter:innen
Dr. Rupert Wolff (fallweise vertreten durch Dr. Bernhard Fink)	Präsident des Österreichischen Rechtsanwaltskammertags

- Vertreter:innen des Bundesministeriums für Justiz

Dr. Alexander Pirker, MBA (fallweise vertreten durch Mag. Oliver Kleiß, MAS)	Sektionschef der Präsidialsektion (III)
MMag. <sup>a</sup> Barbara Göth-Flemmich	Sektionschefin der Sektion Einzelstrafsachen (V)
Mag. <sup>a</sup> Carmen Prior	Leiterin der Abteilung für Strafverfahrensrecht (IV 3)
Dr. Robert Jirovsky (fallweise vertreten durch Mag. Thomas Grünewald, LL.M.)	Leiter der Abteilung für Großverfahren und berichtspflichtige Strafsachen (V 2)

▪ Vertreter des Bundeskanzleramtes

Dr. Albert Posch, LL.M.	Sektionschef der Sektion Verfassungsdienst (V)
Mag. Christoph Lanner (fallweise vertreten durch Assoz.Prof. Dr. Christoph Hofstätter)	Leiter der Abteilung Verfassungslegislative und Verwaltungsverfahren im Verfassungsdienst (V/1)

▪ Vertreter des Bundesministeriums für Inneres

Mag. Dr. Mathias Vogl (fallweise vertreten durch Mag. Walter Grosinger)	Sektionschef der Sektion Recht (III)
-------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------

▪ Vertreter des Bundesministeriums für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport

Mag. Christian Kemperle (fallweise vertreten durch Mag. Gerhard Weinreich)	Sektionschef der Sektion Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation (III)
----------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------

▪ Expert:innen der straf- und verfassungsrechtlichen Wissenschaft und Praxis

Univ.-Prof. <sup>in</sup> Hon.-Prof. <sup>in</sup> Dr. <sup>in</sup> Susanne Reindl-Krauskopf	Universität Wien, Institutsvorstand des Instituts für Strafrecht und Kriminologie; Mitglied im Weisungsrat
Univ.-Prof. Dr. Ewald Wiederin	Universität Wien, Institutsvorstand des Instituts für Staats- und Verwaltungsrecht
Univ.-Prof. DDr. Peter Lewisch (fallweise vertreten durch Mag. Jonas Divjak)	Universität Wien, Institut für Strafrecht und Kriminologie; darüber hinaus praktizierender Rechtsanwalt
Univ.-Prof. Dr. Franz Merli	Universität Wien, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht
Univ.-Prof. Dr. Kurt Schmoller	Universität Salzburg, Fachbereichsleiter Strafrecht und Strafverfahrensrecht

Die Arbeitsgruppe wurde unterstützend und redaktionell von Mag. Kenan Ibili, LL.M., Richter des Landesgerichts und Referent in der Abteilung Strafverfahrensrecht der Sektion Strafrecht, betreut.

## B. Aufgabenstellung

Nach dem Vortrag an den Ministerrat 49/10 vom 24. Februar 2021 sollen Ermittlungsverfahren unabhängig und ohne öffentlichen oder politischen Druck geführt werden können. Um eine weitere Stärkung des Vertrauens in den Rechtsstaat zu erreichen, soll eine **unabhängige und weisungsfreie Bundesstaatsanwaltschaft** geschaffen werden, die frei von politischer Beeinflussung ihre Funktion ausüben soll. Da es sich um eine grundlegende Reform handelt, sollen in die Erarbeitung eines Gesetzesvorschlags der Bundesministerin für Justiz die relevanten Stakeholder:innen einschließlich der Bundesministerin für EU und Verfassung und alle im Parlament vertretenen Parteien eingebunden werden, wobei dabei insbesondere folgende Eckpunkte zu klären sind.

- **Der Ernennungsmodus der neuen Weisungsspitze:**  
Die Ernennung sollte jedenfalls durch die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten erfolgen. Zu klären ist, welches Ernennungsverfahren die Unabhängigkeit und Legitimation der Weisungsspitze bestmöglich gewährleistet und welche fachlichen und persönlichen Qualifikationen notwendig sind, um sich für das Amt zu qualifizieren. Darüber hinaus ist der Modus einer **vorzeitigen Abberufung** zu klären.
- **Die Bestelldauer:**  
Die Bundesstaatsanwaltschaft soll möglichst unabhängig und nicht „auf Zuruf“ arbeiten. Daher ist abzuklären, auf welche Dauer das Organ bestellt werden soll, um die Unabhängigkeit bestmöglich zu gewährleisten.
- Die **rechtliche Verantwortlichkeit** und **parlamentarische Kontrolle** der Weisungsspitze ist auch weiterhin sicherzustellen. Die konkrete Ausgestaltung ist zu definieren.
- **Organisationsstruktur:**  
Es ist zu klären, ob die Bundesstaatsanwaltschaft als unabhängige Dienststelle des Bundesministeriums für Justiz oder als eigenes oberstes Organ einzurichten ist. Zudem muss das **Verhältnis der bestehenden Strukturen zum neuen System** geklärt werden (Generalprokuratur, etc.), um Doppelstrukturen zu vermeiden.

# C. Die Staatsanwaltschaft

Bislang haben zur Entschärfung der politischen Diskussion um das Weisungsrecht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Justiz gegenüber den (Ober-) Staatsanwaltschaften eine Reihe von **formellen** (Präzisierung des Berichts- und Weisungswesens sowie Maßnahmen zur Sicherung der Transparenz erteilter Weisungen) und **institutionellen Reformschritten** (zuletzt die Einrichtung eines „Weisungsrates“ nach § 29b StAG sowie die Spaltung der seit 2010 für die Strafrechtslegistik und die Einzelstrafsachen zuständig gewesenen Sektion im BMJ mit Wirksamkeit vom 1. September 2020 in zwei getrennte Sektionen) einen Beitrag geleistet.<sup>1</sup>

In diesem Berichtsteil werden zunächst die rechtlichen Grundlagen zum Weisungsrecht und das Berichtswesen in seinen Grundzügen skizziert (**Punkt C.I.**). Anschließend wird auf zwei wesentliche Arbeitskreise eingegangen, die die geltende Rechtslage im Weisungsrecht maßgeblich geprägt haben (**Punkt C.II.**). Sodann wird das Weisungsrecht kurz vor dem Hintergrund des EU- und internationalen Rechts dargestellt (**Punkt C.III.**).

## I. Rechtlicher Rahmen – Status quo

Mit dem am 1. Jänner 2008 in Kraft getretenen Bundesverfassungsgesetz, mit dem das B-VG geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wurde,<sup>2</sup> fanden Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte in der **Bundesverfassung** ausdrückliche Erwähnung.

Nach **Art. 90a B-VG** sind Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit und nehmen in Verfahren wegen mit gerichtlicher Strafe bedrohter Handlungen die Ermittlungs- und Anklagefunktionen wahr. Begründend verwies der Verfassungsausschuss des Nationalrats auf die steigende Bedeutung der Staatsanwaltschaften als „Organe der Gerichtsbarkeit“, weil ihnen aufgrund der Abschaffung der gerichtlichen Voruntersuchung mit der gleichfalls am 1. Jänner 2008 in Kraft getretenen Strafprozessreform mit der Leitung des Ermittlungsverfahrens Aufgaben übertragen wurden, die bis dahin von (Untersuchungs-)Richter:innen wahrgenommen worden waren.<sup>3</sup> Art. 90a letzter Satz B-VG delegierte die Frage der Weisungsbindung an den einfachen Gesetzgeber.<sup>4</sup> Im Zuge der Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform, die am 1. Jänner 2014 in Kraft getreten ist,<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. *Fellner/Nogratnig*, RStDG, GOG und StAG II<sup>5.01</sup> § 1 StAG (Stand 1.2.2022, rdb.at), Rn. 6.

<sup>2</sup> BGBl. I Nr. 2/2008.

<sup>3</sup> AB 370 BlgNR XXIII. GP.

<sup>4</sup> § 2 Abs. 1 StAG.

<sup>5</sup> BGBl. I Nr. 51/2012.

wurde in Art. 90a B-VG die Wendung „Organe der Gerichtsbarkeit“ dahingehend präzisiert, dass Staatsanwältinnen und Staatsanwälte „Organe der *ordentlichen* Gerichtsbarkeit“ sind.

Im Übrigen blieb Art. 90a B-VG seither unverändert und bildet die zentrale verfassungsrechtliche Bestimmung über die Rechtsstellung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Der Verfassungsgerichtshof wies jedoch bald klarstellend darauf hin, dass Staatsanwältinnen und Staatsanwälte trotz der organisatorischen Zuordnung zur Staatsfunktion Gerichtsbarkeit keine Richter:innen bzw. dass Staatsanwaltschaften keine Gerichte sind.<sup>6</sup> Die **Staatsanwaltschaften** sind vielmehr **monokratisch organisierte Behörden** und mit den Gerichten Organe der Vollziehung.<sup>7</sup>

Die näheren Regelungen über die Bindung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte an die Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe werden durch einfaches Bundesgesetz getroffen. Die einfachgesetzlichen Regelungen zum: zur Bundesminister:in für Justiz als Weisungsspitze, zum Berichtswesen, zur Erteilung von Weisungen zur Sachbehandlung in konkreten Strafverfahren sowie zur Berichterstattung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Justiz an den Nationalrat sind im **Staatsanwaltschaftsgesetz** normiert.

Der:Die Bundesminister:in für Justiz kann einer Oberstaatsanwaltschaft nur unter bestimmten gesetzlich festgelegten Voraussetzungen eine Weisung erteilen; diese ist jeweils schriftlich auszufertigen und zu begründen (§ 29a StAG). Die Weisungen sind Bestandteil des betreffenden (Ermittlungs-)Aktes; im Rahmen des Antrags auf Bewilligung einer Zwangsmaßnahme ist der vollständige Akt an das Gericht zu übermitteln (§ 34c Abs. 1 StAG).

Darüber hinaus bestehen ein behördeninternes Remonstrationsrecht, die Möglichkeit der Entbindung einer Staatsanwältin bzw. eines Staatsanwalts von der weiteren Behandlung der Strafsache (§ 30 StAG) sowie (nachträgliche) Offenlegungsmöglichkeiten (§ 31 StAG).

Über allfällige Weisungen ist dem Nationalrat und Bundesrat jährlich zu berichten (§ 29a Abs. 3 StAG). Dieser „Weisungsbericht“ wird im Justizausschuss des Parlaments behandelt und ist daher auf der Homepage des Parlaments veröffentlicht für die Öffentlichkeit allgemein zugänglich; zusätzlich wird er auf der Homepage des Bundesministeriums für Justiz veröffentlicht.

Der Weisungsbindung der Staatsanwaltschaften korrespondiert die Berichtspflicht der Staatsanwaltschaft gegenüber der jeweils übergeordneten Einheit (§§ 8 ff. StAG). Die Staatsanwaltschaften haben gemäß § 8 Abs. 1 StAG über Strafsachen, an denen wegen der Bedeutung der aufzuklärenden Straftat oder der Funktion des Verdächtigen im öffentlichen

---

<sup>6</sup> VfSlg. 19.350/2011; VfSlg. 19.952/2015; vgl. dahingehend auch den Bericht der Venedig-Kommission des Europarates vom 18. Dezember 2010, CDL-AD(2010)040-e, S. 7.

<sup>7</sup> *Fellner/Nogratnig*, RStDG, GOG und StAG II<sup>5.01</sup> § 1 StAG (Stand 1.2.2022, rdb.at), Rn. 1.



Leben ein besonderes öffentliches Interesse besteht, oder in denen noch nicht hinreichend geklärte Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu beurteilen sind, von sich aus der jeweils übergeordneten Oberstaatsanwaltschaft zu berichten.

Diese Berichte sind gemäß § 8 Abs. 3 StAG grundsätzlich nur vor einem Absehen von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens, vor der Beendigung des Ermittlungsverfahrens, vor dem Einbringen oder dem Rücktritt von einer Anklage oder vor der Entscheidung über einen Rechtsmittelverzicht bzw. über die Ausführung eines Rechtsmittels im Hauptverfahren zu erstatten, es sei denn, dass das Vorgehen zuvor von der Beurteilung einer noch nicht hinreichend geklärten Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung abhängt.

Im Übrigen haben die Staatsanwaltschaften in berichtspflichtigen Strafsachen über bedeutende Verfahrensschritte jedenfalls zu informieren, nachdem diese angeordnet wurden (§ 8a Abs. 3 letzter Satz StAG).<sup>8</sup>

Darüber hinaus können die Oberstaatsanwaltschaften in Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Weisungsbefugnisse, insbesondere auch zur Förderung einer einheitlichen Rechtsanwendung, schriftlich anordnen, dass ihnen über bestimmte Gruppen von Strafsachen Bericht erstattet werde; sie können auch in Einzelfällen Berichte anfordern (§ 8 Abs. 2 StAG). Gleiches gilt für den:die Bundesminister:in für Justiz, der:die auch zur Berichterstattung gegenüber gesetzgebenden Körperschaften, ihren Organen und internationalen Organisationen gemäß § 8 Abs. 2 StAG vorgehen und in diesen Fällen von den Oberstaatsanwaltschaften auch Berichte über die Sachbehandlung in einzelnen Verfahren anfordern kann (§ 8 Abs. 3 StAG).

In der Weisungskette besteht zudem ein **Beirat für den ministeriellen Weisungsbereich** (sog. „Weisungsrat“). Seine Mitglieder unterliegen der Amtsverschwiegenheit, sind in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden (§ 29b Abs. 6 StAG). Die Bestellungs- und Abberufungsgründe sowie die Beschlussfähigkeit des Weisungsrates sind gesetzlich festgelegt (§ 29b Abs. 1 bis 5 StAG). Aufgabe des Weisungsrates (§ 29c Abs. 1 StAG) ist die Beratung der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Justiz in jenen Fällen,

1. in denen eine Weisung zur Sachbehandlung in einem bestimmten Verfahren erteilt werden soll;
2. in denen es sich um Strafsachen gegen oberste Organe der Vollziehung (Art. 19 B-VG: Bundespräsident:in, Bundesminister:in, Staatssekretär:in und Mitglieder der Landesregierungen), Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs, des

---

<sup>8</sup> Darunter fallen insbesondere Zwangsmaßnahmen (Untersuchungshaft und andere Zwangsmittel iSd § 105 Abs. 1 StPO) und sonstige Grundrechtseingriffe vergleichbarer Intensität (vgl. den Erlass vom 12. Juni 2021 über die Neuregelung der staatsanwaltschaftlichen Berichtspflichten [Berichtspflichtenerlass 2021], eJABI Nr. 18/2021).

Verwaltungsgerichtshofs, des Obersten Gerichtshofs sowie der Generalprokuratur handelt;

3. in denen es der:die Bundesminister:in 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.

In all diesen Fällen legt das Bundesministerium für Justiz dem Weisungsrat den Bericht der Staatsanwaltschaft über ihr beabsichtigtes Vorgehen nach § 8 Abs. 1 StAG, die Stellungnahme der Oberstaatsanwaltschaft sowie einen begründeten Erledigungsentwurf vor. Der:Die Generalprokurator:in beraumt sodann ehestmöglich eine (nichtöffentliche) Sitzung des Weisungsrates an, dem – neben ihm:ihr selbst als Vorsitzendem bzw. Vorsitzender – noch zwei weitere Mitglieder angehören. Der Weisungsrat kann sowohl einzelne Aktenbestandteile als auch den gesamten Ermittlungsakt anfordern (§ 29c Abs. 2 letzter Satz StAG) und erstattet eine schriftliche Äußerung zum Erledigungsentwurf des Bundesministeriums für Justiz.

Der:die Bundesminister:in für Justiz hat dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich über die von ihm bzw. ihr erteilten Weisungen zu berichten, nachdem das der Weisung zugrunde liegende Verfahren beendet wurde (§ 29a Abs. 3 StAG). Darin sind jene Äußerungen des Weisungsrats aufzunehmen, denen der:die Bundesminister:in für Justiz im Ergebnis nicht Rechnung getragen hat; die abweichende Vorgangsweise ist zu begründen. Davon unabhängig kann der Weisungsrat seine Äußerungen auch veröffentlichen (§ 29b Abs. 6 StAG).

Wird der Weisungsrat befasst und in weiterer Folge eine Weisung auf Einstellung des Ermittlungsverfahrens erteilt, so hat die Staatsanwaltschaft die:den Rechtsschutzbeauftragte:n zu verständigen (§ 29c Abs. 4 StAG iVm § 194 Abs. 3 StPO), der:dem das Recht auf Einbringung eines Antrages auf Fortführung des Ermittlungsverfahrens zukommt (§ 29c Abs. 4 StAG iVm § 195 Abs. 2a StPO).

## II. Bisherige Expertengremien

Konkrete Überlegungen zur Verlagerung der Weisungsspitze weg von dem:der Bundesminister:in für Justiz wurden im Österreich-Konvent 2004 und im 2014 vom damaligen Bundesminister für Justiz Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Brandstetter eingesetzten Beratungsgremium zur Reform der Berichtspflichten und des Weisungsrechts eingebracht und diskutiert, jedoch nicht weiterverfolgt: Im Österreich-Konvent 2004 fand die Forderung nach der Einrichtung einer weisungsfreien Weisungsspitze weder im Ausschuss noch im Präsidium einen Konsens. Vielmehr schloss sich die Mehrheit der Mitglieder nach Anhörung von Verfassungsrechtsexpertinnen und -experten der Auffassung an, dass eine (auch nur teilweise)

Übertragung der Weisungsspitze an ein von der Bundesministerin bzw. vom Bundesminister für Justiz verschiedenes Organ oder Gremium nur mit einem tiefgreifenden Eingriff in das verfassungsrechtliche Gefüge möglich wäre und insbesondere im Hinblick auf die Letztverantwortlichkeit verfassungspolitisch nicht zu empfehlen und zu wünschen wäre.<sup>9</sup>

Das im Jahr 2014 eingesetzte Beratungsgremium teilte die schon im Österreich-Konvent geäußerten Bedenken und empfahl stattdessen die Einrichtung eines Beirats für den ministeriellen Weisungsbereich, der dem:der Bundesminister:in für Justiz beratend zur Seite steht. Auf Grund der Empfehlungen des Beratungsgremiums wurde das Weisungsrecht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Justiz überarbeitet (BGBl. I Nr. 96/2015).

Da es zu diesem Zeitpunkt unrealistisch war, eine parlamentarische Mehrheit für eine Verfassungsänderung zu erzielen, sollte die Einrichtung des Weisungsrates (ursprünglich als „Weisenrat“ bezeichnet) insbesondere dem im Expertengremium georteten „*Anschein einer politischen Beeinflussung*“ entgegenwirken, ohne die Verfassungslage tiefgreifend ändern zu müssen. Ziel war es daher, dass in jenen Fällen, in denen der:die Bundesminister:in für Justiz beabsichtigt, eine Weisung zu erteilen, eine (weitere) fachliche Prüfung außerhalb des Bundesministeriums für Justiz vorzunehmen ist. Auch wenn die Äußerung des Weisungsrates für den:die Bundesminister:in für Justiz letztlich nicht bindend ist (worin Kritiker:innen mitunter weiterhin zumindest die Gefahr der politisch motivierten Unsachlichkeit erblicken), ist dieser bzw. diese – wie oben dargestellt – verpflichtet, eine Abweichung von einer solchen zu begründen und diese Begründung zu veröffentlichen.

---

<sup>9</sup> Den Beratungen im Österreich-Konvent lag folgender Vorschlag für einen neuen Artikel 94a B-VG zugrunde:

**Art. 94a.** (1) Die öffentliche Anklage wird von den bei den staatsanwaltschaftlichen Behörden ernannten und ständig tätigen Staatsanwälten wahrgenommen. Sie sind Organe der Rechtspflege.

(2) Die staatsanwaltschaftlichen Behörden unterstehen dem Bundesstaatsanwalt. Dieser ist unabhängig und weisungsfrei.

(3) Der Bundesstaatsanwalt wird aufgrund eines Vorschlags des Hauptausschusses vom Nationalrat in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gewählt. Seine Amtsdauer beträgt sechs Jahre. Eine einmalige Wiederwahl ist zulässig.

(4) Dem Vorschlag des Hauptausschusses des Nationalrats hat eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen. Der Hauptausschuss hat eine öffentliche Anhörung durchzuführen, an der Vertreter der Richter und Staatsanwälte zu beteiligen sind. Näheres wird in der Geschäftsordnung des Nationalrats bestimmt.

(5) Dem Nationalrat und dem Bundesrat stehen gegenüber dem Bundesstaatsanwalt die Befugnisse nach Art. 52 mit Ausnahme der Befugnis, in Entschließungen Wünschen über die Ausübung der Vollziehung Ausdruck zu geben, und Art. 53 zu.

(6) Der Bundesstaatsanwalt ist hinsichtlich der Verantwortlichkeit den Mitgliedern der Bundesregierung gleichgestellt.

### III. Europäische und internationale Aspekte

Die Frage der Unabhängigkeit von Staatsanwaltschaften hat auch einen europarechtlichen Aspekt.

Auf der **Ebene des Europarats** ist zunächst auf die die „Empfehlung Rec(2000)19 vom 6. Oktober 2000 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafjustiz“ zu verweisen, die eine gewisse **Favorisierung unabhängiger und unparteilicher Staatsanwaltschaften** erkennen lässt. **Ausdrücklich empfohlen** wird die Schaffung unabhängiger Staatsanwaltschaften für Mitgliedstaaten, die solche nicht haben, aktuell jedoch **nicht**.<sup>10</sup> Dies bestätigt auch die Venedig-Kommission des Europarates in ihrem Bericht vom 18. Dezember 2010, in dem festgehalten ist, dass die Empfehlung eine Vielzahl von Modellen zulasse und sich aus dieser grundlegende Leitlinien für jene Mitgliedstaaten ergeben würden, in denen die Staatsanwaltschaft Weisungen der Exekutive in Einzelfällen unterliegt.

Die Venedig-Kommission des Europarates formulierte allerdings auch eigene Empfehlungen und favorisierte etwa, dass eine **Rechenschaftspflicht** des „Generalstaatsanwalts“ gegenüber dem Parlament über die Frage der Strafverfolgung oder Nichtverfolgung **in einzelnen Fällen ausgeschlossen** werden sollte. Die Entscheidung über Strafverfolgung oder Nichtverfolgung sollte allein bei der Staatsanwaltschaft und **nicht bei der Exekutive oder Legislative** liegen. Gleichzeitig erkannte sie an, dass die Festlegung der Strafverfolgungspolitik eine Frage sei, bei der die Legislative und das Ministerium oder die Regierung eine entscheidende Rolle spielen.<sup>11</sup>

Im Sinne der Entschließung Res 1685(2009) vom 30. September 2009 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates betreffend „*mutmaßlichen politisch motivierten Missbrauch des Strafrechtssystems in Mitgliedstaaten des Europarates*“ sollten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ihre Aufgaben ohne politische Einmischung erfüllen und sie vor **Weisungen zu einzelnen Fällen** geschützt werden.<sup>12</sup> Darin wurde etwa **Deutschland** aufgefordert, die Möglichkeit für den:die Justizminister:in zu beseitigen, „*Strafverfolgern in einzelnen Fällen Weisungen zu erteilen*“.<sup>13</sup>

Auf **EU-Ebene** hat sich der Gerichtshof der Europäischen Union (in der Folge: EuGH) mehrfach mit jenen Staatsanwaltschaften in Europa auseinandergesetzt, die – wenn auch nur potentiell

---

<sup>10</sup> Vgl. Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System, Punkt 11 ff. (“Relationship between public prosecutors and the executive and legislative powers”).

<sup>11</sup> Bericht der Venedig-Kommission des Europarates vom 3. Jänner 2011, CDI-AD(2010)040e, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, S. 16, Punkt 87.

<sup>12</sup> vgl. dazu BT-Drs. 17/3577, S. 25, Punkt 3.2.

<sup>13</sup> Vgl. ebenda S. 29 unter Punkt 5.4.3.

– einer Weisung der Exekutive (der Justizministerin bzw. des Justizministers) unterliegen. Der EuGH sprach im Kontext des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl<sup>14</sup> (in der Folge: RB-EHB) aus, dass eine Staatsanwaltschaft eines Mitgliedstaates **nicht** als **unabhängige Justizbehörde im Sinne des Rahmenbeschlusses** zu verstehen ist, wenn sie der (potentiellen) **Gefahr** ausgesetzt ist, unmittelbar oder mittelbar Anordnungen oder **Einzelweisungen** der Exekutive, etwa **einer Justizministerin bzw. eines Justizministers, unterworfen** zu werden.<sup>15</sup>

In einem kurz darauf ergangenen Urteil stellte der EuGH zur potentiellen Gefahr einer Einflussnahme durch den:die Justizminister:in jedoch klar, dass **bloß allgemeine Weisungen der Justizministerin bzw. des Justizministers zur Strafrechtspolitik**, um die Kohärenz dieser Politik im gesamten Staatsgebiet sicherzustellen, zulässig sind, solange sichergestellt ist, dass die Unabhängigkeit der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (verfassungs-)gesetzlich garantiert ist und sie ihre Aufgaben objektiv sowie frei von Einzelweisungen erfüllen können.<sup>16</sup> Der Einfluss der Exekutive darf nach der Rechtsprechung des EuGH in keinem Fall die Wirkung haben, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ihrem **Ermessen zu beeinträchtigen**. Der EuGH unterscheidet bei der Prüfung somit zwischen einer **allgemeinen Richtlinienkompetenz**<sup>17</sup> und einer **Weisung in einer konkreten Strafsache**.

Diese Rechtsprechung hat der EuGH allerdings im Hinblick auf andere Rechtsakte der EU nicht in dieser Form aufrechterhalten. Im Zusammenhang mit der Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen<sup>18</sup> hat er vielmehr ausgesprochen, dass eine Staatsanwaltschaft **auch dann als Justizbehörde anzusehen ist, wenn sie Einzelweisungen durch die Exekutive unterliegt**, weil die Zielsetzung dieser Richtlinie die Erlangung von (teils

---

<sup>14</sup> Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 190 vom 18.07.2002, S. 1, in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 geänderten Fassung, ABl. Nr. L 81 vom 27.03.2009, S. 24.

<sup>15</sup> EuGH (Große Kammer) vom 27. Mai 2019, verbundene Rs *OG und PI*, C-508/18 und C-82/19 PPU, Rn. 80 f.; vgl. betreffend Österreich EuGH vom 9. Oktober 2019, *NJ (Parquet de Vienne)*, C-489/19 PPU. Da in Österreich sowohl der nationale als auch der europäische Haftbefehl von einer bzw. einem Haft- und Rechtsschutzrichter:in bewilligt werden müssen, erachtete der EuGH das österreichische System aufgrund der gerichtlichen – insb. auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung umfassenden – Prüfung auf zwei Ebenen und des damit verbundenen Rechtsschutzes für ausreichend, auch wenn über die Ausstellung des Europäischen Haftbefehls selbst die Staatsanwaltschaft entscheidet.

<sup>16</sup> EuGH vom 12. Dezember 2019, verbundene Rs. *JR und YC*, C-566/19 und C-626/19, Rn. 54.

<sup>17</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Bericht der Venedig-Kommission des Europarates vom 3. Jänner 2011, CDI-AD(2010)040e, Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service, S. 7, Punkt 30, wonach allgemeine Weisungen der Exekutive, z.B. bestimmte Straftaten strenger oder schneller zu verfolgen, weniger problematisch erscheinen; vgl. auch ähnlich die Entschließung Res 1685(2009) vom 30. September 2009 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates betreffend mutmaßlichen politisch motivierten Missbrauch des Strafrechtssystems in Mitgliedstaaten des Europarates, in der speziell das Weisungsrecht der Exekutive in Einzelfällen kritisiert wird.

<sup>18</sup> Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, ABl. Nr. L 130 vom 01.05.2014, S. 1.

grundrechtsinvasiven) Beweisen sei, allerdings nicht die Freiheit von Personen beeinträchtigt werde.<sup>19</sup> Der EuGH beurteilt insofern den notwendigen **Grad der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft** eines Mitgliedstaats stets **mit Blick auf den jeweils einschlägigen unionsrechtlichen Rechtsakt**.

Neben der Prüfung des Weisungsverhältnisses zwischen einer Staatsanwaltschaft und der Exekutive (Justizminister:in) hat sich der EuGH auch mit der **internen hierarchischen Struktur von Staatsanwaltschaften** auseinandergesetzt und vertreten, dass eine „gerichtsgleiche“ Unabhängigkeit bei Staatsanwaltschaften nicht erforderlich ist: Das **Erfordernis der Unabhängigkeit verbiete nicht interne Weisungen** von einer:inem Vorgesetzten, **wenn diese Person selbst der Staatsanwaltschaft zugehörig ist**.<sup>20</sup> Der EuGH hat insofern die monokratische (hierarchische) Struktur von Staatsanwaltschaften und das „behördeninterne“ Weisungsrecht anerkannt.<sup>21</sup> Kern der Judikatur zum RB-EHB ist es, dass eine Justizbehörde unabhängig von der Exekutive sein muss, also keine von der Justizministerin bzw. vom Justizminister transportierte Weisung der Entscheidung der Staatsanwaltschaft anhaften darf.

Die Frage der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften stellt sich auch im Kontext anderer Rechtsakte, so etwa im Rahmen der Richtlinie 2016/680/EU<sup>22</sup> (Datenschutzrichtlinie Polizei und Justiz; im Folgenden: DSRL-PJ). Nach der DSRL-PJ können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass sich die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde (in Österreich: Datenschutzbehörde [DSB]) *„nicht auf die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten erstreckt, die durch andere unabhängige Justizbehörden im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit, beispielsweise Staatsanwaltschaften, erfolgt“*.<sup>23</sup> Diese Bereichsausnahme trifft nach herrschender Lehre und der bisherigen (nationalen) Rechtsprechung auf die österreichische Staatsanwaltschaft allerdings nicht zu, mag sie auch eine justizielle Tätigkeit ausüben.<sup>24</sup> Mit Verweis auf das Weisungsrecht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Justiz wird vertreten, dass die Staatsanwaltschaft das Kriterium der Unabhängigkeit iSd DSRL-PJ (*„[...] andere unabhängige Justizbehörden [...]“*) nicht erfüllt und daher – anders als bei Gerichten im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit – die genannte Ausnahme nicht anwendbar ist. Insofern folgt aus

---

<sup>19</sup> EuGH vom 8. Dezember 2020, *Staatsanwaltschaft Wien (Ordres de virement falsifiés)*, C-584/19, Rn. 72 ff., wo der EuGH an die Unabhängigkeit im Ergebnis keine erhöhten Anforderungen stellte. Das Verfahren betraf die Frage der Unabhängigkeit im deutschen System, in dem ebenfalls ein ministerielles Weisungsrecht verankert ist.

<sup>20</sup> EuGH vom 12. Dezember 2019, verbundene Rs. *JR und YC*, C-566/19 PPU und C-626/19 PPU, Rn. 56.

<sup>21</sup> EuGH vom 12. Dezember 2019, verbundene Rs. *JR und YC*, C-566/19 PPU und C-626/19 PPU, Rn. 56.

<sup>22</sup> Richtlinie 2016/680/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. Nr. L 119 vom 04.05.2016, S. 89.

<sup>23</sup> Vgl. Art. 45 Abs. 2 DSRL-PJ sowie Erwägungsgrund 80.

<sup>24</sup> Vgl. etwa BVwG vom 12. April 2019, W101 2187447-1/7E, sowie BVwG vom 3. Juli 2019, W2562210459-1/7E, in der das BVwG die Revision an den VwGH gemäß Art. 133 Abs. 4 B-VG mangels höchstgerichtlicher Rechtsprechung zur Frage, ob die Staatsanwaltschaft von der Zuständigkeit der Datenschutzbehörde umfasst ist, zugelassen hat.

dem im geltenden Recht verankerten Weisungsrecht der Exekutive die Konsequenz, dass innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit unterschiedliche datenschutzrechtliche Aufsichtsregime greifen und Staatsanwaltschaften im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit – anders als Gerichte im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit – der Aufsicht der DSB unterliegen.

Betreffend Österreich hat sich zuletzt die Europäische Kommission in ihrem **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022** vom 13. Juli 2022 mit Blick auf die dargestellten Empfehlungen dafür ausgesprochen, dass die Reform zur Schaffung einer unabhängigen Bundesstaatsanwaltschaft unter Berücksichtigung der europäischen Standards zwecks Unabhängigkeit und Autonomie der Staatsanwaltschaften fortgesetzt werden sollte.

Auf europäischer Ebene ist in diesem Zusammenhang schließlich das Modell der Europäischen Staatsanwaltschaft (im Folgenden: EUSTa) hervorzuheben, die ihre Grundlage auf der Verordnung 2017/1939/EU (EUSTa-VO) findet und seit 1. Juni 2021 als eine **Einrichtung der Union**<sup>25</sup> **unabhängig** und „im gesetzlich festgelegten Interesse der Union insgesamt“ handelt. **Weisungen von Personen außerhalb der EUSTa**, wie von Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union sind **nicht zulässig**, die Genannten haben vielmehr die Unabhängigkeit der EUSTa zu achten.<sup>26</sup> Die Unabhängigkeit dieser europäischen Justizbehörde wird nicht nur durch die mangelnde Einflussmöglichkeit von außen garantiert, sondern innerhalb der behördeninternen Hierarchie auch dadurch, dass die **Europäische Generalstaatsanwältin bzw. der Europäische Generalstaatsanwalt** (im Folgenden: EGenStA) **als Leiterin der Justizbehörde keine Weisungsbefugnis in Einzelstrafsachen** – weder an die **ständigen Kammern** noch an die (aufsichtsführenden) **Europäischen Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte** (im Folgenden: EStA)<sup>27</sup> bzw. an die (delegierten) Europäischen Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte (im Folgenden: DESTa)<sup>28</sup> – hat. Die **15 ständigen Kammern**, die die **Ermittlungen überwachen und leiten**, treffen – **von der Behördenleitung unabhängig – Mehrheitsentscheidungen**, wobei die:der Vorsitzende bei Stimmgleichheit ein Dirimierungsrecht hat. Je eine ständige Kammer besteht aus **drei EStA bzw. der:dem EGenStA** (für die Entscheidungsfähigkeit der Kammer wird die Anwesenheit von mindestens zwei EStA benötigt) und einer:einem EStA des fallführenden Mitgliedstaates, deren:dessen Anwesenheit für die Entscheidungsfähigkeit der Kammer zwingend ist. In bestimmten Fällen können die ständigen Kammern die DESTa, die die Ermittlungen jeweils nach ihrem nationalen Recht führen, vor der Entscheidung über eine Weisung im Rahmen einer virtuellen Sitzung hinzuziehen, um etwaige Vorfragen zu klären.

---

<sup>25</sup> Art. 3 Abs. 1 EUSTa-VO.

<sup>26</sup> Art. 6 Abs. 1 EUSTa-VO.

<sup>27</sup> Art. 12 EUSTa-VO; derzeit 22 EStA für je einen Mitgliedstaat, die auf zentraler Ebene in Luxemburg tätig sind.

<sup>28</sup> Art. 13 EUSTa-VO; derzeit insgesamt 140 DESTa auf dezentraler Ebene. Für Österreich sind zwei DESTa tätig, die basierend auf dem nationalen Recht Ermittlungen führen.

Darüber hinaus ist die Weisungskompetenz der ständigen Kammer neben diesen Garantien auch inhaltlich insofern begrenzt, als sie **keine Weisung zur Einstellung** eines Verfahrens erteilen kann, **wenn** die:der DEStA einen **Anklageentwurf** im Berichtsweg vorgelegt hat.

Schließlich entfaltet selbst eine **Beschlussfassung des Kollegiums** dieser Justizbehörde – bestehend aus der:dem EGenStA und je einer bzw. einem EStA eines MS – **keine Bindungswirkung gegenüber den ständigen Kammern**, sodass die ständigen Kammern unabhängig voneinander entscheiden und – mangels einer Richtlinienkompetenz, die etwa die Kohärenz der Anklagepraxis zum Ziel hätte – auch unterschiedliche Entscheidungen zu ein und derselben Rechtsfrage treffen können. Eine solche Entscheidungsdivergenz zwischen den Kammern wurde bislang allerdings nicht beobachtet.



# D. Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Der nachstehende Abschnitt des Berichts widmet sich den Ergebnissen der Beratungen der Arbeitsgruppe. Die Gliederung dieses Abschnitts baut auf den vorgelegten Zwischenberichten auf und gibt Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe zu den einzelnen behandelten Themen wieder. Soweit dabei kein Konsens erzielt werden konnte, erachtete es die Arbeitsgruppe als zweckmäßig, abweichende Meinungen („*dissenting opinions*“) eigens auszuweisen, um die unterschiedlichen Positionen sowie allenfalls die ins Treffen geführten Argumente zu dokumentieren.

Die Beratungen der Arbeitsgruppe waren vom Bestreben getragen, sich auf den Arbeitsauftrag zu fokussieren und Eckpfeiler zu definieren, um eine Grundlage für die politische Willensbildung zu schaffen. Bei manchen behandelten Themen hat sich in den Beratungen herausgestellt, dass sie mit solchen zusammenhängen, die nicht vom Arbeitsauftrag unmittelbar umfasst sind und daher nicht vertieft werden können. Soweit in diesem Bericht daher solche Einzelaspekte kurz adressiert werden, dient dies als Ausgangspunkt für zukünftige weiterführende Diskussionen, die bei einer solcherart grundlegenden Reform, die auch zahlreiche Begleitregelungen erfordern würde, unumgänglich sind. In diesen Fällen hat die Arbeitsgruppe punktuell versucht, zumindest vorläufige Positionen zu formulieren oder einige aus ihrer Sicht wesentliche Hinweise zu liefern, auch wenn diese in weiterer Folge einer näheren Beurteilung bedürfen. Die Überlegungen zu diesen Aspekten sollen zu einer sachgerechten Gesamtlösung beitragen.

## 1. Allgemeines

### 1.1. Vorbemerkung

Die Arbeitsgruppe begrüßte die im Ministerratsvortrag skizzierte Zielrichtung der Schaffung einer unabhängigen staatsanwaltschaftlichen Weisungsspitze und erkannte an, dass der Umstand, dass ein Regierungsmitglied und damit eine regelmäßig intensiv in das parteipolitische Geschehen eingebundene Person die „staatsanwaltschaftliche Weisungsspitze“ bildet, in der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion immer wieder zum Anschein beiträgt, es könne eventuell aus sachfremden, allenfalls parteipolitischen, Motiven (sei es durch Erteilung einer nicht gebotenen, sei es durch Unterlassung einer gebotenen Weisung) Einfluss auf die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften genommen werden. Dabei betonte die Arbeitsgruppe, dass diese **Anscheinsproblematik der Justiz und der Politik gleichermaßen schadet** und **dauerhaft beseitigt** werden sollte. Die Arbeitsgruppe erzielte

Einigkeit darüber, dass die Möglichkeit einer (justiz-)externen inhaltlichen Einflussnahme in einer Einzelstrafsache, die konkrete Strafverfahren betrifft, hintangehalten werden muss. Sie stellte fest, dass die Unabhängigkeit der Behördenspitze und der Behörde insgesamt gegenüber dem (vermuteten) politischen Einfluss der Regierung und des Parlaments garantiert werden muss und betonte die „inhaltliche Unabhängigkeit“ in Bezug auf jene Erledigungsinhalte, die der ordentlichen Gerichtsbarkeit im Sinne einer „justiziellen Tätigkeit“ zuzuordnen sind. Sie formulierte daher das Ziel, das **Weisungsrecht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Justiz auszulagern**, weil es – trotz Einrichtung des unabhängigen Weisungsrats, dessen Empfehlungen jedoch nicht bindend sind – zum Anschein einer politischen Einflussnahme beiträgt. Zur Lösung dieser Frage wären bestehende Kontexte bzw. Funktionen wie die der Generalprokuratur, der Sektion Einzelstrafsachen des Bundesministeriums für Justiz (Sektion für Einzelstrafsachen) und des Weisungsrats im erforderlichen Ausmaß neu zu definieren bzw. neu zu gruppieren, wobei auf verfassungsrechtlicher Ebene insbesondere Art. 90a B-VG ergänzt werden muss. Die Arbeitsgruppe erachtete es ferner als wichtig, dass die Klammer zwischen dem Berufsstand der Richter:innen und Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte nicht aufgehoben wird, um die Durchlässigkeit der Berufe zu gewährleisten.

## 1.2. Bezeichnung der obersten Weisungsspitze

In den Zwischenberichten der Arbeitsgruppe wurde zwecks einheitlicher Darstellung der Beratungsergebnisse auf den im Ministerratsvortrag genannten Begriff „Bundesstaatsanwaltschaft“ zurückgegriffen, die Frage der konkreten Bezeichnung jedoch noch vorbehalten.

Die Arbeitsgruppe sprach sich aus systematischen Gründen einhellig gegen die Verwendung des Begriffs „Bundesstaatsanwaltschaft“ aus, weil in Österreich alle Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Bundesorgane sind und die oberste Instanz in Zivil- und Strafrechtssachen der Oberste Gerichtshof (Art. 92 B-VG) ist und sich daher nicht – wie z.B. in Deutschland – der Begriff eines „Bundesgerichtshofs“ etabliert hat, an den nach dem deutschen Vorbild angeknüpft werden könnte.

Nach der **mehrheitlichen Meinung** der Mitglieder der Arbeitsgruppe sollte die oberste Weisungsbehörde – auch mit Blick auf internationale Vorbilder – die Bezeichnung „**Generalstaatsanwaltschaft**“ tragen. Der:Die Leiter:in dieser obersten Weisungsbehörde soll der „Generalstaatsanwalt“ bzw. die „Generalstaatsanwältin“ sein. Die Mitarbeiter:innen der obersten Weisungsbehörde sollen – wie im bestehenden System bei der Generalprokuratur – die Bezeichnung „Generalanwältinnen“ bzw. „Generalanwälte“ tragen und die unmittelbaren Stellvertreter:innen der Leitung „Erste Generalanwältinnen“ bzw. „Erste Generalanwälte“.

### Dissenting opinion:

Nach *Schmoller* bringt die Bezeichnung der obersten Weisungsbehörde als „Oberste Staatsanwaltschaft“ die Zugehörigkeit zur ordentlichen Gerichtsbarkeit am besten zum Ausdruck und stellt ein Pendant zum „Obersten Gerichtshof“ dar. Der:Die Leiter:in der obersten Weisungsbehörde wäre der „Oberste Staatsanwalt“ bzw. die „Oberste Staatsanwältin“. Die Mitarbeiter:innen dieser obersten Weisungsbehörde könnten als „Generalstaatsanwältinnen“ bzw. „Generalstaatsanwälte“ bezeichnet werden.

Nach *Ulrich, Fuchs* und *Fink* sollte bei der Bezeichnung der obersten Weisungsbehörde der Begriff „Generalprokurator“ beibehalten werden: Wenngleich grundsätzlich alle Begriffe vorstellbar seien, aber kein Begriff für sich einen absoluten Vorrang genieße, solle man bewährte Begriffe beibehalten, die der Öffentlichkeit in gewisser Weise bereits bekannt seien.

### **1.3. Verfassungsrechtliche Umsetzung und parlamentarische Kontrolle**

Aus verfassungsrechtlicher Sicht bedarf die Schaffung einer unabhängigen und weisungsfreien Generalstaatsanwaltschaft entsprechend den in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen aufgrund der vorgeschlagenen Durchbrechung der Weisungshierarchie zur:zum Bundesminister:in für Justiz jedenfalls einer **Verfassungsänderung**. Nach Ansicht der Mitglieder der Arbeitsgruppe wäre es aus systematischen Gründen am zweckmäßigsten, diesbezüglich den geltenden **Art. 90a B-VG zu modifizieren**, der die Stellung der Staatsanwaltschaften als Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit festlegt. Die **Bestellung und Abberufung** der Mitglieder der Generalstaatsanwaltschaft sowie die Organisation bzw. die Entscheidungsfindung in der Generalstaatsanwaltschaft (monokratisch / in Senaten) sollten ebenfalls verfassungsrechtlich geregelt werden.

Die Beratungen der Arbeitsgruppe waren von dem Bestreben getragen, bei der Suche nach einem Modell einer unabhängigen Weisungsspitze auch eine hinreichende **parlamentarische Kontrolle** der Tätigkeiten der Staatsanwaltschaft sicherzustellen. In diesem Zusammenhang bestand Einigkeit in der Arbeitsgruppe dahingehend, dass die parlamentarische Kontrolle **im Bereich der Justizverwaltungsangelegenheiten der Staatsanwaltschaften uneingeschränkt** aufrecht bleiben soll. Gleichmaßen konsensual festgehalten wurde, dass **laufende Strafverfahren** – zum Ausschluss (auch des Anscheins) einer Einflussnahme durch die Politik und einer potentiellen Gefährdung von Strafverfahren – **von der parlamentarischen Kontrolle grundsätzlich ausgenommen** sein sollen; diese Verfahren sollen lediglich einer **rechtlichen Kontrolle durch die Gerichte** unterliegen. Strafverfahren sollen jedoch **ab ihrem rechtskräftigen Abschluss im Nachhinein auch Gegenstand parlamentarischer Anfragen** sein können. Betreffend **die Adressatin bzw. den Adressaten parlamentarischer Anfragen** im oben genannten Umfang kommen nach Einschätzung der Mitglieder der Arbeitsgruppe

zwei Optionen in Frage: Entweder würden parlamentarische Anfragen **über den:die Bundesminister:in für Justiz „mediatisiert“** beantwortet (nachdem die Interpellation stets eine gewisse Ingerenz voraussetzt, müsste dem:der Bundesminister:in für Justiz in diesem Fall nach dem Vorbild des Art. 20 Abs. 2 B-VG auch für die weisungsfreien Tätigkeiten der Generalstaatsanwaltschaft ein entsprechendes Auskunfts- bzw. Unterrichtsrecht über den Gang der Geschäfte eingeräumt werden, was beispielsweise der aktuellen Konstellation im Hinblick auf die Datenschutzbehörde entspricht); als gleichwertige Alternative käme in Betracht, dass parlamentarische Anfragen **direkt an die Generalstaatsanwältin bzw. den Generalstaatsanwalt** gerichtet werden können und von ihr:ihm unmittelbar zu beantworten sind. Diskutiert wurde zudem für beide Fälle, dass den zuständigen Ausschüssen des Nationalrates und des Bundesrates – in Anlehnung an Art. 52 Abs. 1a B-VG – die Befugnis eingeräumt werden könnte, die **Anwesenheit der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwalts in den Sitzungen der Ausschüsse** zu verlangen und diese:n zu allen Gegenständen der Geschäftsführung zu befragen.

Im Hinblick auf **Untersuchungsausschüsse** wurde in der Arbeitsgruppe darauf hingewiesen, dass Gegenstand eines Untersuchungsausschusses gemäß Art. 53 Abs. 2 B-VG stets ein „abgeschlossener“ Vorgang im Bereich der Vollziehung des Bundes sein muss. In diesem Zusammenhang könnte nach Einschätzung der Mitglieder der Arbeitsgruppe im Zuge einer allfälligen legislativen Umsetzung klargestellt werden, dass ein „abgeschlossener“ Vorgang im Bereich der staatsanwaltlichen Tätigkeit stets ein rechtskräftig erledigtes Strafverfahren voraussetze.

**Überwiegende Ablehnung** erfuhr der – in Anlehnung an Art. 52a B-VG (ständige Unterausschüsse zur Überprüfung von Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie von nachrichtendienstlichen Maßnahmen zur Sicherung der militärischen Landesverteidigung) oder die begleitende strukturelle Kontrolle nach dem Vorbild der im SNG verankerten unabhängigen Kontrollkommission Verfassungsschutz aufgeworfene – Vorschlag der **Einrichtung eines ständigen Unterausschusses** zur Überprüfung der Tätigkeit der Staatsanwaltschaften.

## **2. Bestellung und Abberufung der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes und ihrer:seiner Stellvertreter:innen**

### **2.1. Bestellungsmodus**

Hinsichtlich der Personalauswahl befürworteten die Mitglieder der Arbeitsgruppe mehrheitlich eine **Gleichschaltung mit dem System der Erstattung von Besetzungsvorschlägen im**

**richterlichen Bereich durch Personalsenate.** Dies betrachtete die Arbeitsgruppe als Konsequenz der Stellung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte als Organe der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Eine Abkehr von den bisher im staatsanwaltschaftlichen Bereich verankerten Personalkommissionen (§§ 177 ff. RStDG) wurde damit begründet, dass bei diesem Modell ein Entsendungsrecht von Mitgliedern durch das Bundesministerium für Justiz besteht und an der Erstellung eines Vorschlags keine Mitglieder mitwirken sollten, die im Bundesministerium für Justiz tätig sind, weil dadurch – auch wenn die Mitglieder in Ausübung dieses Amtes gesetzlich selbstständig und unabhängig sind – wiederum der Eindruck einer politischen Einflussnahme entstehen könnte. Die Arbeitsgruppe präferierte daher – auch aus Gründen des justiziellen Selbstverständnisses – die Etablierung von Personalsenaten angelehnt an die Bestimmungen im richterlichen Bereich (§§ 25 ff. RStDG).<sup>29</sup>

Ähnlich wie bei Gerichten sollten sich diese Personalsenate aus Mitgliedern kraft Amtes (Leiter:innen einer Behörde bzw. deren Erste Stellvertreter:innen) und gewählten Mitgliedern (Wahlmitgliedern) zusammensetzen. Anders als nach der geltenden Rechtslage bezüglich Personalkommissionen (§ 186 Abs. 4 RStDG) soll die Anzahl der Mitglieder – wie bei Gerichten – ungerade sein, um die Problematik einer Stimmgleichheit und des daraus resultierenden Dirimierungsrechts der:des Vorsitzenden zu beseitigen. Zudem sollen wie im gerichtlichen Modell Innen- und Außensenate jeweils eigene Ernennungsvorschläge erstatten können.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe hielten es für konsequent, diesen Ansatz nicht nur bei der Generalstaatsanwaltschaft, sondern auch bei sämtlichen Staatsanwaltschaften weiterzuverfolgen; sie stellten zugleich fest, dass die Frage der Ausgestaltung in diesem Bereich noch vertiefend zu diskutieren sei, allerdings – mit Blick auf den Auftrag an die Arbeitsgruppe – nicht unmittelbar in der Arbeitsgruppe selbst.

Die Überlegungen der Arbeitsgruppe konzentrierten sich aus diesem Grund auf die Zusammensetzung des Personalsenats im Bereich der Generalstaatsanwaltschaft. Vor dem Hintergrund der Forderung der Vollversammlung des Obersten Gerichtshofs aus dem Jahr 2019<sup>30</sup> und dem aus Anlass öffentlicher Diskussionen erneut in den Mittelpunkt gerückten Appell, für die Planstellen der Präsidentin bzw. des Präsidenten des OGH sowie deren:dessen Vizepräsidenten bzw. Vizepräsidentinnen Besetzungsvorschläge eines Personalsenats vorzusehen, erfolgten ähnliche Erwägungen für die Spitzenpositionen der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes und deren:dessen Erste Stellvertreter:innen. Die Arbeitsgruppe erachtete dabei die Überlegungen zur Novellierung

---

<sup>29</sup> Dabei wurde ins Treffen geführt, dass Personalsenate in der ordentlichen Gerichtsbarkeit aus mehreren Mitgliedern bestehende Kollegialorgane sind, die wiederum aufgrund ihrer Ernennung durch die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten demokratisch legitimiert sind. Darüber hinaus sind die Mitglieder aufgrund der alle vier Jahre durchzuführenden Personalsenatswahl innerhalb der Justiz in hohem Maß legitimiert.

<sup>30</sup> Vgl. Mitteilung des OGH im Jänner 2022 (<https://www.ogh.gov.at/news/mitteilung-des-obersten-gerichtshofs/>).

des § 32 RStDG im Rahmen des Ministerialentwurfs zur Dienstrechts-Novelle 2022, die in den Absätzen 4a und 4b einen eigenen Personalsenat für die genannten Spitzenpositionen beim OGH vorgesehen hat<sup>31</sup>, mit spezifischen Änderungen auf die Generalstaatsanwaltschaft übertragbar.

Dem Personalsenat für die Leitung der Generalstaatsanwaltschaft sollen **fünf gewählte Mitglieder des Außensenats** der Generalstaatsanwaltschaft angehören, die das gesamte Bundesgebiet repräsentieren. Die Beteiligung von **drei gewählten Mitgliedern des Innensenats** der Generalstaatsanwaltschaft soll die bestmögliche Beurteilung der erforderlichen fachlichen Kompetenzen gewährleisten. Den **Vorsitz** soll als neuntes Mitglied eine Person führen, die die für eine erfolgreiche Leitung der Generalstaatsanwaltschaft erforderlichen Management- und Führungsfähigkeiten am besten beurteilen kann. Für die Vorsitzführung des Senats wurde daher die:der dienstälteste Leitende Oberstaatsanwältin bzw. Leitende Oberstaatsanwalt ebenso als geeignet angesehen wie der:die Präsident:in des OGH.

Durch Regelungen zur Einberufung von Ersatzmitgliedern soll gewährleistet sein, dass der Personalsenat seine Beschlüsse in Vollsitzungen fassen kann (vgl. § 48 Abs. 1 RStDG). Die für die Geschäftsführung und Beschlussfassung des Personalsenats notwendigen Vorkehrungen, insbesondere Verhinderung der:des Vorsitzenden und Regelungen über die Stellvertretung, Beschlussfassung mit absoluter Mehrheit und Regelungen über die Entscheidung von Ausschlussgründen innerhalb des Personalsenats, sollen sich aus dem RStDG ergeben.

Der **Besetzungsvorschlag** soll mindestens drei geeignete Kandidatinnen bzw. Kandidaten umfassen und **durch den Personalsenat an das Bundesministerium für Justiz** weitergeleitet werden. In diesem Zusammenhang wurde die Frage erörtert, ob der Besetzungsvorschlag

---

<sup>31</sup> § 32 Abs. 4a und 4b RStDG idF 193/ME XXVII. GP lauten:

„(4a) Für die Planstellen der Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten sowie der Präsidentin oder des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs hat ein eigener Personalsenat, in dem die Präsidentin oder der Präsident des Oberlandesgerichts mit der längsten Dienstzeit auf dieser Planstelle, bei gleich langer Dauer dieser Dienstzeit mit der längeren Dienstzeit als Richterin oder Richter und Staatsanwältin oder Staatsanwalt den Vorsitz führt und dem die Wahlmitglieder des Personalsenats und des Außensenats beim Obersten Gerichtshof angehören, die Bewerberinnen und Bewerber anzuhören, einen Besetzungsvorschlag zu erstatten und diesen an das Bundesministerium für Justiz weiterzuleiten.

(4b) Für den gemäß Abs. 4a gebildeten Personalsenat gelten die §§ 47 Abs. 1 und 3 bis 5, 48 Abs. 1 und 49 mit folgenden Maßgaben:

1. Bei Verhinderung der oder des Vorsitzenden hat die Präsidentin oder der Präsident des Oberlandesgerichts mit der nächstlängsten Dienstzeit auf dieser Planstelle, bei gleich langer Dauer dieser Dienstzeit mit der längeren Dienstzeit als Richterin oder Richter und Staatsanwältin oder Staatsanwalt den Vorsitz zu führen.
2. Die Sitzungen des Personalsenats sind von der oder dem Vorsitzenden unter Bezeichnung des Gegenstands einzuberufen. Einer Tagesordnung bedarf es nicht.
3. Über einen allfälligen Ausschluss gemäß § 49 Abs. 4 entscheidet die oder der Vorsitzende auch dann, wenn sie oder er selbst allein oder mit anderen Mitgliedern des Personalsenats von dem Ausschlussgrund betroffen ist.“

gegenüber dem wiederum **vorschlagsberechtigten Exekutivorgan** (Bundesregierung bzw. Bundesminister:in für Justiz) dahingehend bindend sein sollte, dass das vorschlagsberechtigte Exekutivorgan verpflichtet sein sollte, zumindest eine:n der vorgeschlagene:n Bewerber:innen in seinem **Ernennungsvorschlag an die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten** zu berücksichtigen. Aus standespolitischer Sicht wurde geäußert, dass dies wünschenswert wäre. Die Arbeitsgruppe erachtete eine Regelung, wie sie in § 33a RStDG vorgesehen ist, für den Bereich der Generalstaatsanwaltschaft für zweckmäßig.

Danach muss der:die Bundesminister:in für Justiz, wenn er:sie beabsichtigt, keinem der Besetzungsvorschläge der Personalsenate zu folgen, dies unter Darlegung der dafür wesentlichen Erwägungen den Personalsenaten schriftlich mitteilen. Diese können wiederum binnen einer Frist mit einer schriftlichen Stellungnahme diesen Erwägungen entgegenen. Der:Die Bundesminister:in für Justiz hat bei Vorlage seines:ihrer Ernennungsvorschlags an die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten sowohl seine:ihre eigenen Erwägungen als auch die Entgegnungen des Personalsenats mitzuteilen. Der:Die Bundespräsident:in kann schließlich die vorgeschlagene Person ernennen oder auch die Ernennung nicht vornehmen.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe gewährleistet dieses 3-Stufen-Modell – wie schon bei justiziellen (richterlichen und staatsanwaltschaftlichen) (Spitzen-)Positionen – bestmöglich auch den **demokratischen Legitimationszusammenhang**.

Seitens des **Bundeskanzleramtes** wurde darauf hingewiesen, dass nach der Bundesverfassung auch andere Bestellungsmodi in Betracht kommen, die mit einer entsprechend starken demokratischen Legitimation verbunden wären (wie etwa eine Mitwirkung des Hauptausschusses des Nationalrates an der Bestellung). Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sprachen sich diesbezüglich mehrheitlich jedoch gegen eine Bestellungs- oder Einflussmöglichkeit des Nationalrates aus, weil ein politischer Einfluss gerade zu vermeiden sei. Es wurde vor der Gefahr der – womöglich verstärkt zu erwartenden – Verpolitisierung des Bestellungsprozesses durch die Mitwirkung von Mitgliedern aller im Nationalrat vertretenen Parteien gewarnt.

#### Dissenting opinion:

Zum Modell von Personalsenatsvorschlägen aus der Justiz äußerten *Lewis* (und *Fink*) Bedenken, weil er darin eine Verengung auf Angehörige der Justiz ortet und in diesem Kontext eine Personalauswahl aus dem Stand heraus nicht für zielführend hält. Er präferiert grundsätzlich eine Stärkung der Durchlässigkeit der juristischen Berufe und die Öffnung von klassischen Rollenbildern in der Justiz, damit solche Positionen für Quereinsteiger:innen zugänglich sind.

## 2.2. Bestellungsvoraussetzungen

Nach Ansicht der Mitglieder der Arbeitsgruppe sollten nur solche Personen als Mitglieder der Generalstaatsanwaltschaft bestellt werden dürfen, die die **Ernennungsvoraussetzungen für das Richteramt** erfüllen (vgl. § 26 RStDG). Für die Generalstaatsanwältin bzw. den Generalstaatsanwalt sowie deren:dessen Erste Stellvertreter:innen soll zudem eine langjährige – **zumindest zehnjährige** – herausragende **Expertise im Strafrecht** erforderlich sein. Eine **praktische Tätigkeit als Staatsanwältin bzw. Staatsanwalt** sollte nicht Ernennungserfordernis, allerdings bei der Beurteilung der Qualifikation von **Vorteil** sein.

Da Universitätsprofessorinnen bzw. -professoren der rechtswissenschaftlichen Fakultät einer inländischen Universität schon nach geltender Rechtslage zu Richterinnen bzw. Richtern ernannt werden können (vgl. § 26 Abs. 2 RStDG), sprachen sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe für die Möglichkeit der Ernennung von profilierten Personen im Bereich von universitärer Lehre und Wissenschaft aus.

### Dissenting opinion:

*Lewisch* und *Fink* befürworteten – wie unter Punkt D.2.1. erwähnt – eine Durchlässigkeit der juristischen Berufe und ein Abgehen von klassischen Rollenbildern mit dem Argument, dass eine „berufsständische Bestellung“ nicht wünschenswert sei. Dagegen wurde eingewendet, dass die – auch im aktuellen Regierungsübereinkommen festgelegte – Öffnung des klassischen Rollenmodells von Richterinnen bzw. Richtern und Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälten sowie die Durchlässigkeit der juristischen Berufe sämtliche Bereiche in der Justiz betrifft und mit dem vorliegenden Arbeitsauftrag nicht unmittelbar im Zusammenhang steht. Eine spezifische Öffnung für die Generalstaatsanwaltschaft wurde mehrheitlich abgelehnt.

## 2.3. Unvereinbarkeit / „Cooling-off-Phase“

Nach Ansicht der Mitglieder der Arbeitsgruppe soll für die Tätigkeit der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes sowie auch der anderen Mitglieder der Generalstaatsanwaltschaft eine Unvereinbarkeitsvorschrift im Sinne einer „**Cooling-off-Phase**“ geschaffen werden. Die Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe sprach sich im Ergebnis dafür aus, dass nach dem **Vorbild des Art. 92 Abs. 2 B-VG**, der Unvereinbarkeitsvorschriften für Richter:innen des OGH sowie Regelungen für die (Vize-)Präsidentin bzw. den (Vize-)Präsidenten des OGH enthält, eine verfassungsgesetzliche Grundlage geschaffen werden sollte, die sinngemäß dazu **Unvereinbarkeiten für sämtliche Mitglieder der Generalstaatsanwaltschaft** festlegt.



Darüber hinaus hielten die Mitglieder der Arbeitsgruppe es für erforderlich, dass die Mitglieder der Generalstaatsanwaltschaft **keine Nebentätigkeiten** ausüben und keinen **Nebenbeschäftigungen** nachgehen sollten. Für den Bereich der Wissenschaft und Lehre, insbesondere einer universitären Lehrtätigkeit oder einer Publikationstätigkeit, sollte nach der Meinung der Mitglieder der Arbeitsgruppe jedoch kein Verbot einer Nebenbeschäftigung bestehen.

Dissenting opinion:

Nach Ansicht von *Fink* sollte die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt während ihrer:seiner Tätigkeit keiner Beschäftigung nachgehen, selbst nicht einer bezahlten universitären Lehrtätigkeit. Die übrigen Mitglieder der Arbeitsgruppe sahen darin allerdings ein allzu weitgehendes Verbot.

## 2.4. **Amtszeit und Endigungsgründe**

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe diskutierten sowohl eine unbegrenzte als auch eine begrenzte Amtsdauer, bei letztgenannter zusätzlich die Möglichkeit der Wiederbestellung. In diesem Zusammenhang wurde einerseits etwa vorgebracht, dass in Anlehnung an das Modell der Europäischen Staatsanwaltschaft eine (nicht verlängerbare) Amtszeit von sieben Jahren, die jedoch jedenfalls mit Vollendung des 65. Lebensjahres enden soll, zielführend sein könnte. Andererseits wurde argumentiert, dass die Frage der Funktionsdauer der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes – wenn man davon ausgehe, dass es sich dabei um ein Organ der ordentlichen Gerichtsbarkeit handle – nicht zwingend anders zu lösen sei als bei sonstigen höchsten Repräsentantinnen bzw. Repräsentanten der ordentlichen Gerichtsbarkeit, etwa der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des OGH oder eines OLG. Darüber hinaus wurde von einigen Mitgliedern der Arbeitsgruppe ins Treffen geführt, dass eine begrenzte Amtsdauer insofern nachteilig sei, als die Attraktivität der Position für Personen, die bereits (unbefristete) Leitungspositionen innehätten (z.B. LOStA) und grundsätzlich für diese höchste Funktion in Frage kommen könnten, bei einer Befristung nicht gegeben sei. Zudem wurde auch das Argument vorgebracht, dass der Generalstaatsanwältin bzw. dem Generalstaatsanwalt Entscheidungen aus sachfremden Motiven unterstellt werden könnten, wie etwa Gefälligkeitsentscheidungen in Ansehung an die Wiederbestellung oder zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung dieser Anschein – auch von dritter Seite – erweckt werden könnte. Die Gefahr eines solchen Anscheins sei nach Ansicht der Mitglieder der Arbeitsgruppe im Fall einer unbefristeten Amtszeit leicht vermeidbar, weil die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt dann nicht mit einer derartigen Situation konfrontiert wäre und Entscheidungen nicht vor einem solchen Hintergrund angezweifelt werden könnten, was im Interesse der Rechtspflege und des Ansehens des Amtes liegt.

Die Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe trat nach Abwägung der unterschiedlichen Argumente aus diesem Grund für eine **unbefristete Amtszeit** der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes ein, die – wie bei sonstigen höchsten Leitungspositionen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit – **mit Vollendung des 65. Lebensjahres** jedenfalls enden soll.

Um eine politische Einflussnahme auf die oberste Weisungsspitze möglichst auszuschalten, sollten den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zufolge auch die Möglichkeit der Abberufung der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes aus dem Amt bzw. der vorzeitigen Endigung des Amtes streng geregelt werden. Als Beispiele für mögliche **Abberufungs- bzw. Endigungsgründe** wurden in diesem Zusammenhang vorgeschlagen:

- **Abberufung durch ein Gericht (OGH);**
- **disziplinarrechtliche oder dienstrechtliche** (dauernde Dienstverhinderung) **Gründe;**
- **strafrechtliche Gründe;**
- nachträglich eingetretene **Unvereinbarkeit** mit dem Amt, die klar und abschließend zu definieren ist, um Zweifelsfälle zu vermeiden;
- **Verzicht;**
- **Tod.**

Die Feststellung der vorzeitigen Beendigung muss nach Auffassung der Arbeitsgruppe jedenfalls in den Händen der Justiz liegen. Für die Generalstaatsanwältin bzw. den Generalstaatsanwalt kommt dabei der OGH als zuständiges Gericht (Disziplinargericht oder Dienstgericht) in Betracht. Ausdrücklich abgelehnt wurde von der Mehrheit der Arbeitsgruppe eine vorzeitige Abberufung der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes durch den Nationalrat oder durch ein der Minister:innenanklage nachgebildetes Instrument, weil ansonsten eine (vermutete) politische Einflussnahme nicht ausgeschlossen werden könne. In Sinne einer rechtlichen Kontrolle erachteten die Mitglieder der Arbeitsgruppe das Disziplinarrecht nach dem RStDG für ausreichend (siehe dazu Punkt 4.3. Dienstaufsicht). Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sprachen sich mehrheitlich auch für eine Nachschärfung des Disziplinarrechts aus, erachteten es jedoch als zweckmäßig, diese Frage im Zuge der weiteren Diskussion gesondert vertiefend zu diskutieren, zumal dies den Stand der Richter:innen gleichermaßen betreffen würde.

*Dissenting opinion:*

*Lewisch* sprach sich für eine befristete Amtszeit der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes aus.

## 3. Angelegenheiten der Generalstaatsanwaltschaft

### 3.1. Organisation

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe befürworteten mehrheitlich den **Ausbau der Generalprokuratur zur Generalstaatsanwaltschaft**, um mit möglichst wenig strukturellen Eingriffen die bei der Generalprokuratur bestehende fachliche Kompetenz bestmöglich weiter zu nutzen. Die Generalstaatsanwaltschaft soll sich dadurch als höchste Staatsanwaltschaft der Republik auszeichnen und im Wesentlichen folgende zwei Kernfunktionen erfüllen:

Zum einen sollen von ihr jene Angelegenheiten erledigt werden, die die **(Fach-)Aufsicht<sup>32</sup> in Einzelstrafsachen** und in diesem Zusammenhang die oberste Weisungsspitze gegenüber den (Ober-)Staatsanwaltschaften betreffen. Zum anderen sollen künftig auch jene Angelegenheiten der Generalstaatsanwaltschaft obliegen, die bisher von der **Generalprokuratur** wahrgenommen werden, insbesondere ihre Funktion als **„Rechtswahlerin“** und die Möglichkeit der Erhebung von Nichtigkeitsbeschwerden zur Wahrung des Gesetzes nach § 23 StPO – dies jedoch losgelöst von den Weisungssagenden. Zu diesem Zweck sollen **organisatorisch zwei Abteilungen innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft** gebildet werden, die diese Funktionen strukturell und inhaltlich voneinander abgegrenzt wahrnehmen.

Die Generalstaatsanwaltschaft soll **grundsätzlich als monokratische Behörde mit Sitz in Wien<sup>33</sup>** organisiert sein. Der Sitz in Wien wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe mit Blick auf die (weiterhin) erforderliche Mitwirkung an den Strafverfahren des OGH (vgl. insb. § 22 StPO) für notwendig erachtet, weil eine organisatorische Verlagerung impraktikabel wäre.

Die Generalstaatsanwaltschaft soll einerseits die **fachliche Spitze bei der Vertretung der Interessen des Staates in der Rechtspflege** sein. In **Einzelstrafsachen** soll der Leitungsebene der Generalstaatsanwaltschaft andererseits über inhaltliche Fragen **keine Weisungskompetenz** zukommen, vielmehr sollen diese Fragen von **unabhängigen Senaten** bestehend aus Generalanwältinnen und Generalanwälten entschieden werden. Die für die

---

<sup>32</sup> Weder das StAG (die DV-StAG) noch das GOG kennen den Begriff „Fachaufsicht“. Das GOG spricht von „Aufsicht“ (insbesondere § 63, § 74, § 75, § 76, § 78) oder von „Dienstaufsicht“ (insbesondere § 25, § 31, § 42, § 73, § 74, § 75, § 78a), § 36 StAG unter der Überschrift „Dienstaufsicht“ ganz allgemein von der „Aufsicht“ durch die OStA, von der „Dienstaufsicht“ durch das BMJ. Eine „Dienstaufsichtsbeschwerde“ ist dem GOG unbekannt, § 78 GOG verwendet wie auch § 37 StAG vielmehr ganz allgemein den Begriff „Aufsichtsbeschwerden“. Dessen ungeachtet hat sich in der Praxis ein Verständnis entwickelt, wonach „Fachaufsicht“ insbesondere den Inhalt einer Tätigkeit, „Dienstaufsicht“ mehr deren äußere Form und deren Unterlassung (Untätigkeit) zum Gegenstand habe. Den Begriffen „Fachaufsicht“ und „Dienstaufsicht“ in diesem Bericht liegt das dargestellte Verständnis zugrunde.

<sup>33</sup> Siehe dazu unten die dissenting opinion des ÖRAK.

Tätigkeit der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte notwendige Kontrolle und die Weisungshierarchie soll einer (ausschließlich) fachlich hochstehende Prüfung unterliegen.

Aus **verfassungsrechtlicher Sicht** wurde bei den Beratungen ins Treffen geführt, dass eine derart kollegiale Entscheidungsfindung in einem Organ nicht ausgeschlossen ist und diesbezüglich (verfassungs-)rechtliche Vorbilder bestehen (z.B. die Volksanwaltschaft).

### a) **Angelegenheiten in Einzelstrafsachen**

In **Weisungsangelegenheiten** soll die **Entscheidungsfindung innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft** – nach dem Vorbild der Europäischen Staatsanwaltschaft<sup>34</sup> – in **Senaten aus jeweils drei Generalanwältinnen bzw. Generalanwälten** erfolgen, wodurch sich auch die Einräumung eines Dirimierungsrechts der:des Vorsitzenden erübrigt. Alle Senate sollen aus einem:einer Vorsitzenden, einem:einer Berichterstatter:in und einem weiteren Mitglied bestehen, wobei allen Mitgliedern das **gleiche Stimmgewicht** zukommen soll.

Dieses von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe mehrheitlich favorisierte Modell verfolgt das Ziel, dass – im Falle mehrerer Senate – die **jeweiligen Senate mit höchster fachlicher Kompetenz und ohne jegliche Einflussmöglichkeit in Bezug auf die Zusammensetzung** handeln. Die Senate sollen nur nach einer im Vorhinein festgelegten **Geschäftsverteilung** aus bei der Generalstaatsanwaltschaft ernannten Generalanwältinnen und Generalanwälten zusammengesetzt sein. Die Akten sollen durch ein **Zufallssystem** zugeteilt werden. Die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt (und ihre:seine Ersten Stellvertreter:innen) sollen den Vorsitz in den Senaten in Einzelstrafsachen führen.

Die Mitwirkung der Leitungsebene der Generalstaatsanwaltschaft in einem Senat in Einzelstrafsachen soll – ähnlich wie bei der Europäischen Staatsanwaltschaft – gewährleisten, dass die Expertise der Leitungsebene in die jeweilige Entscheidung der Behörde einfließt. Umgekehrt soll allgemein gesetzlich sichergestellt werden, dass **sämtliche Mitglieder**, die in einer Einzelstrafsache inhaltlich mitgewirkt haben, bei jenen Aufgaben, die in Zusammenhang mit den bisherigen Aufgaben der Generalprokuratur stehen, ausgeschlossen sind (z.B. bei der Entscheidung über die Einbringung der Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes nach § 23 StPO), wodurch der organisatorischen Trennung zwischen den Angelegenheiten in Einzelstrafsachen und jenen der Generalprokuratur effektiv Rechnung getragen werden soll.

Die Arbeitsgruppe näherte sich dieser Empfehlung nach Diskussion einer (weiterhin) monokratischen Organisationsstruktur für die Weisungsspitze, die jedoch letztlich gegenüber

---

<sup>34</sup> Vgl. dazu näher oben Punkt C.II.

der Entscheidungsfindung in Senaten nicht weiterverfolgt wurde, wobei die Arbeitsgruppe auch Überlegungen verwarf, bei denen die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt (und deren:dessen Erste Stellvertreter:innen) keine Mitglieder in den Senaten sind, sondern in den Einzelstrafsachen nur für die organisatorischen Rahmenbedingungen verantwortlich sind.

Die Aufgabe eines solcherart **unabhängigen Senats** innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft soll in der Genehmigung von Berichten oder der Erteilung von Weisungen in Einzelstrafsachen bestehen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe befürworteten die hier dargestellte Senatslösung nicht nur mit Blick auf die Europäische Staatsanwaltschaft, sondern insbesondere auch mit dem Argument, dass wichtige Entscheidungen, mit denen die Generalstaatsanwaltschaft konfrontiert ist, auf eine breitere Basis gestellt werden sollen, so wie auch bei Gerichten durch Senatsentscheidungen eine gewisse Plausibilität geschaffen werde; diese würden in der Öffentlichkeit die Akzeptanz erhöhen, weil die Entscheidung als besonders qualifiziert wahrgenommen werde und Entscheidungen von Kollegialorganen eine höhere Richtigkeitsgewähr aufweisen würden. Eine inhaltliche Entscheidung eines einzelnen Organs, wie der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes, sei zu vermeiden, so wie auch die Europäische Generalstaatsanwältin bzw. der Europäische Generalstaatsanwalt keine inhaltlichen Entscheidungen in der Sache treffe. Ausnahmen von Ex-Ante-Senatsentscheidungen könnten in Dringlichkeitsfällen vorzusehen sein (vgl. dazu Punkt 3.2.c.).

## **b) Angelegenheiten der Generalprokuratur**

Folgende Angelegenheiten, die nach der geltenden Rechtslage zu den Aufgaben der Generalprokuratur gehören, sollen hingegen auch weiterhin in der **monokratischen Struktur unter Leitung der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes** ausgeübt werden:

- Mitwirkung an den Strafverfahren des Obersten Gerichtshofs (§ 22 StPO):
  - Rechtsmittelverfahren gegen schöffengerichtliche und geschworenengerichtliche Urteile
  - Verfahren zur Erneuerung des Strafverfahrens (§ 363a StPO)
  - Verfahren über die Grundrechtsbeschwerde
  - Verfahren über die außerordentliche Wiederaufnahme (§ 362 StPO)
  - Verfahren über sprengelübergreifende Zuständigkeitsfragen der Strafgerichte (§ 38, § 39 StPO)
- Entscheidung über die Erhebung von Nichtigkeitsbeschwerden zur Wahrung des Gesetzes (§ 23 StPO)
- Bestimmung der Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften im Ermittlungsverfahren bei sprengelübergreifenden Zuständigkeitsfragen (§ 25 Abs. 4, § 28, § 28a StPO)

- Mitwirkung im Disziplinarverfahren gegen Richter:innen, Notarinnen bzw. Notare, Rechtsanwältinnen bzw. Rechtsanwälte, Rechtsanwaltsanwärtinnen bzw. -anwälter und Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs sowie im Amtsenthebungsverfahren gegen ein Mitglied oder Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofs
- Begutachtung von Gesetzesentwürfen
- Vertretung in internationalen Gremien und Organisationen.

Die dargestellten Aufgaben sollen – wie nach geltender Rechtslage – durch ein internes Revisionsystem bzw. ein Mehraugenprinzip (Generalanwältin bzw. Generalanwalt, Erste Generalanwältin bzw. Erster Generalanwalt sowie Generalprokurator:in) erledigt werden. Dieses in der Praxis bewährte System in der Entscheidungsfindung der Generalprokurator soll bei der Generalstaatsanwaltschaft für diese Aufgaben beibehalten werden, ohne dass eigene (unabhängige) Senate für diese Bereiche zu bilden wären. Seitens der Mitglieder der Arbeitsgruppe wurde dafür ins Treffen geführt, dass die Entscheidungen mehrere Ebenen durchlaufen und bei jener Funktion, die dem – über die bloße Durchsetzung eines Strafanspruchs weit hinausgehenden – staatlichen Anliegen einer gesetzeskonformen Strafrechtspflege dient, die Durchbrechung der für Staatsanwaltschaften charakteristischen monokratischen Struktur nicht erforderlich ist.

Durch die Schaffung von gesetzlichen Regelungen zur Ausgeschlossenheit bei Vorbefasstheit soll die – auch im Österreich-Konvent geäußerte – Befürchtung einer Verpolitisierung der Generalprokurator nicht nur hintangehalten werden, sondern sollen durch diese Maßnahme ihre dargestellten Aufgaben und ihre wichtige **Funktion als „Rechtswahrerin“ weiterhin gewährleistet** werden. Demnach soll die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt eine sog. „Wahrungsbeschwerde“ nach § 23 StPO auch in jenen Einzelstrafsachen erheben können, in denen die Abteilung für Weisungsangelegenheiten der Generalstaatsanwaltschaft befasst war. Dadurch kann die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt ihre:seine fachliche Expertise einbringen und allenfalls auch zwecks Kohärenz der Anklagepraxis der Staatsanwaltschaften Rechtsfragen vor dem OGH klären lassen, sodass sich die Senate – ohne divergierende Entscheidungen in einer Rechtsfrage treffen zu müssen – auf höchstgerichtliche Entscheidungen stützen könnten. Diesbezüglich verorteten die Mitglieder der Arbeitsgruppe – wie oben ausgeführt – keine Befangenheitsprobleme, weil im Falle der Mitwirkung der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes in den (unabhängigen) Senatsentscheidungen die gesetzlichen Regelungen zur Ausgeschlossenheit greifen würden und in diesen Fällen in der Regel der:die Erste Stellvertreter:in, der:die in der Einzelstrafsache vorher nicht befasst war, die Generalstaatsanwältin bzw. den Generalstaatsanwalt in dieser Angelegenheit vertreten. Dadurch würden sowohl organisatorisch als auch inhaltlich eigenständige – voneinander losgelöste – Prüfungen innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft gewährleistet werden.

Der Ausbau der Generalprokuratur zur Generalstaatsanwaltschaft wurde in den Beratungen auch mit dem Argument gestützt, dass bereits jetzt in Fällen, in denen die Sektion Einzelstrafsachen im Bundesministerium für Justiz strukturell befangen sei, die Fachaufsicht durch eine:n funktionell zugeteilte:n (Erste) Generalanwältin bzw. (Ersten) Generalanwalt wahrgenommen werde. Darüber hinaus wurde ins Treffen geführt, dass der:die Generalprokurator:in den Vorsitz im Weisungsrat führt und insofern bereits nach der geltenden Rechtslage zwei Funktionen wahrnehme, ohne dass diese Tätigkeit der Funktion der Generalprokuratur geschadet habe.

### c) Auflösung des Weisungsrates

Kein Mitglied der Arbeitsgruppe sprach sich für ein Weiterbestehen eines externen Beratungsgremiums wie des Weisungsrates bei Einführung einer – strukturell von politischen Einflüssen – unabhängigen Weisungsspitze aus. Nach Ansicht der Mitglieder der Arbeitsgruppe werden bei der Generalstaatsanwaltschaft ohnehin unabhängige Senatsentscheidungen getroffen, sodass die Einschaltung eines weiteren Beratungsgremiums erst recht wieder den Eindruck erwecken könnte, dass dies zur Vermeidung politischer Einflussnahme erforderlich sei. Die Autorität der Senatsentscheidungen der Generalstaatsanwaltschaft könnte in der Außenwahrnehmung dadurch Schaden tragen, zudem seien durch die Einschaltung eines weiteren Gremiums auch Verfahrensverzögerungen möglich. Durch die Schaffung eines neuen (politisch) unabhängigen und transparent agierenden Weisungsgebers erscheine gerade jenes Gremium, das geschaffen wurde, um vermeintlich vorhandene Defizite in der Unabhängigkeit und Transparenz auszugleichen, also des Weisungsrates, daher nicht mehr erforderlich.

#### Dissenting opinion:

Die ÖRAK befürwortete ein **Kollegialorgan an der Spitze der Generalstaatsanwaltschaft** (Generalstaatsanwältin bzw. Generalstaatsanwalt und zwei Vertreter:innen). *Lewisch* sprach sich für eine **Doppelspitze bei der Generalstaatsanwaltschaft** aus. Beiden Vorschlägen lag der Gedanke zugrunde, dass durch die Generalstaatsanwältin bzw. den Generalstaatsanwalt keine zu mächtige Institution bzw. Person geschaffen werden solle. Dagegen wurde eingewendet, dass der Leitungsebene der Generalstaatsanwaltschaft in Einzelstrafsachen in inhaltlicher Hinsicht ohnehin keine Weisungskompetenz zukomme, sondern unabhängige Senate entscheiden würden.

*Vrabl-Sanda* befürwortete zwar eine **kollegialbehördliche Entscheidungsfindung** in Einzelstrafsachen, sprach sich bei der **Zusammensetzung** allerdings – in Anlehnung an die Überlegungen des Beirats der Frau Bundesministerin für Justiz – dafür aus, dass der:die

Generalprokurator:in, die Leiter:innen der vier Oberstaatsanwaltschaften und der:die Leiter:in der WKStA<sup>35</sup> gemeinsam in Weisungsangelegenheiten entscheiden sollen. Aus ihrer Sicht hätten Generalanwältinnen und Generalanwälte eine andere Funktion und das von ihr favorisierte Modell reflektiere die Vielfältigkeit und die Spezialisierung in den Ermittlungsverfahren besser. Die Ansicht von *Vrabl-Sanda* fand in den Beratungen keine Unterstützung<sup>36</sup>; von einzelnen Mitgliedern wurde darüber hinaus ins Treffen geführt, dass die Leiter:innen der Oberstaatsanwaltschaften mit Blick auf den bestehenden Arbeitsanfall keine Kapazitäten für zusätzliche Tätigkeiten in einem Kollegialorgan aufbringen könnten.

*Lewisch* sprach sich grundsätzlich gegen eine Ausweitung der Generalprokuratorur zur Generalstaatsanwaltschaft aus, weil die Generalprokuratorur die objektivierte Rechtskontrolle ausübe und die Generalstaatsanwaltschaft die oberste Anklagebehörde sei, was wiederum der Funktion der Generalprokuratorur widerspreche. Eine inhaltliche Vorbefasstheit sei geradezu vorprogrammiert, wobei er es – wenn auch weiterhin kritisch – im Sinne des Vorschlages der Arbeitsgruppe auch für vorstellbar hielt, dass die beiden Funktionen unter einem Dach sein könnten, solange die beiden Funktionen getrennt voneinander behandelt würden.

Die ÖRAK sprach sich zudem gegen einen ständigen Sitz der Generalstaatsanwaltschaft in Wien aus und befürwortete einen Rotationssitz. Dieser Vorschlag fand in der Arbeitsgruppe allerdings keine Unterstützung, ebenso wenig der mit Mehraufwand verbundene Vorschlag von *Klobhofer*, bloß die Angelegenheiten in Einzelstrafsachen – zur Vermeidung einer „Wien-Lastigkeit“ – einem Rotationssitz zu unterwerfen.

### 3.2. Fachaufsicht (Weisungs- und Berichtswesen in Strafsachen)

Eng mit dem Weisungswesen verknüpft sind die **Berichtspflichten der jeweiligen (Ober-)Staatsanwaltschaften** im Rahmen der Fachaufsicht, weil sie gewährleisten, dass die Generalstaatsanwaltschaft Kenntnis von Strafverfahren erlangt, in denen im Rahmen der Fachaufsicht eine Entscheidung durch ihre unabhängigen Senate getroffen werden kann. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe diskutierten anknüpfend an den geltenden Rechtsrahmen der Berichtspflichten der (Ober-)Staatsanwaltschaft an die jeweils übergeordnete Behördenebene (vgl. näher dazu Punkt C.I.) die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit bestimmter Berichtspflichten.

Seitens der Sektion Strafrecht im Bundesministerium für Justiz wurde in den Beratungen auf die auf fachlicher Ebene vorbereitete Aufhebung bestimmter Berichtspflichten (insb. die

---

<sup>35</sup> Vgl. zur Frage der Stellung der WKStA näher Punkt 3.2.b.

<sup>36</sup> Eingeschränkt unterstützend nur *Klobhofer*, jedoch (nur) im Falle einer massiven Einschränkung des Anfalls bei der Generalstaatsanwaltschaft im Rahmen der Fachaufsicht.



Aufhebung der sog. Informationsberichte nach § 8 Abs. 3 letzter Satz StAG und der sog. Wahrnehmungsberichte nach § 2a Abs. 4 und § 10 Abs. 4 StAG) hingewiesen. Dadurch soll es zu einer – zum Teil im Erlassweg schon veranlassten (Berichtspflichtenerlass 2021; vgl. dazu auch Rechtsstaatlichkeitsbericht 2022) – weiteren Reduktion der Berichtspflichten kommen.

Die Frage der Berichtspflichten erachtete die Arbeitsgruppe als eine wesentliche – weiter zu vertiefende – Frage, um die Auslastung der Generalstaatsanwaltschaft beurteilen zu können. Betont wurde in den Beratungen, dass die **Berichtspflicht** der (Ober-)Staatsanwaltschaften an die Generalstaatsanwaltschaft weiterhin einer klaren und präzisen **gesetzlichen Grundlage** bedarf. Eine Festlegung der Berichtspflichten durch die Generalstaatsanwaltschaft aus eigenem stieß innerhalb der Arbeitsgruppe aus rechtsstaatlichen Erwägungen auf Ablehnung.

#### Dissenting opinion:

*Vrabl-Sanda* sprach sich dafür aus, dass die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt selbst bestimmen solle, welche Fälle an sie:ihn herangetragen werden.

#### a) **Berichtswesen**

Bei – auch historischer – Betrachtung des Berichtswesens stellte die Arbeitsgruppe in den Beratungen fest, dass das Wesen der Berichtspflichten im Laufe der Zeit unterschiedliche Ausprägungen hatte und eine **weitere Reduktion** im Zuge der Etablierung der Generalstaatsanwaltschaft **anzustreben** sei. Mangels Auftrags an die Arbeitsgruppe wurden keine detaillierten Vorschläge in diesem Zusammenhang unterbreitet, welche Berichte inwiefern reduziert werden könnten, jedoch bestand in den Beratungen die grundsätzliche Tendenz dahingehend, dass Verbesserungspotential bei der Berichtspflicht nach § 8 Abs. 1 und § 8a Abs. 2 StAG (sog. **Vorhabensberichte**) bestehen könnte. Während die Aufrechterhaltung der Berichtspflicht über Strafsachen, in denen **noch nicht hinreichend geklärte Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung** zu beurteilen sind, weiterhin als erforderlich erachtet wurde, war kein einheitliches Stimmungsbild zur Berichtspflicht über Strafsachen in sog. **clamorösen Strafsachen** erkennbar, an denen wegen der **Bedeutung der aufzuklärenden Straftat** oder der **Funktion der:des Verdächtigen im öffentlichen Leben** ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Dazu wurde vertreten, dass es problematisch sei, dass eine Person von öffentlichem Interesse bzw. ein:e Funktionsträger:in eine Berichtspflicht bis hin zur Weisungsspitze auslöse und dadurch der Eindruck einer „Zwei-Klassen-Justiz“ entstehen könnte. Dem wurde entgegengehalten, dass nach dem Wortlaut und nach den Gesetzesmaterialien die Bestimmung das Ziel verfolgt, nicht allein auf den Anfall eines Strafverfahrens gegen eine Person des öffentlichen Lebens abzustellen und damit eine

Kategorisierung von Personen vorzunehmen, sondern dass es auf deren (öffentliche) Tätigkeit bzw. Funktion ankommt, womit ein sachlicher Anknüpfungspunkt sehr wohl bestehe.<sup>37</sup>

Umgekehrt bestand in den Beratungen der Mitglieder der Arbeitsgruppe Einigkeit darüber, dass der Generalstaatsanwaltschaft und den Oberstaatsanwaltschaften zur Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Weisungsbefugnisse, insbesondere auch zur Förderung einer einheitlichen Rechtsanwendung, (weiterhin) die gesetzliche Befugnis einzuräumen sei, über bestimmte Gruppen von Strafsachen (sog. Gruppenberichtspflichten) oder in Einzelfällen Berichte anzufordern (§ 8a Abs. 3 iVm § 8 Abs. 2 StAG). Dabei wurde – ausgehend von der geltenden Rechtslage – bei Informationen in gruppenberichtspflichtigen Strafsachen die weitere Prüfung der Verschlankung dieser Berichtspflichten befürwortet.<sup>38</sup> Darüber hinaus wurde die Bedeutung betont, dass der Generalstaatsanwaltschaft auch (weiterhin) die Möglichkeit zukommen soll, Berichte in Einzelfällen zu verlangen, weil dies ihrer Stellung als oberste Behörde und ihrer Verantwortung gerecht werde.

Neben den rechtlichen Aspekten beschäftigte sich die Arbeitsgruppe mit statistischen Daten, insbesondere im Zusammenhang mit den sog. „Vorhabensberichten“, um die Belastung für die Generalstaatsanwaltschaft abschätzen zu können. Dabei zeigte sich bei solchen **Berichten der Oberstaatsanwaltschaften an das Bundesministerium für Justiz** in den Jahren 2014 bis 2021 folgendes Bild: Während die Oberstaatsanwaltschaften **Linz** und **Innsbruck** **jährlich** meist bei **deutlich unter 90 Berichten** lagen (zuletzt im Jahr 2021: 31 [OStA Linz] und 25 [OStA Innsbruck]), erstatte die Oberstaatsanwaltschaft **Graz** fast immer **unter 150 Berichte** (zuletzt im Jahr 2021: 107). Die **meisten Berichte** fielen bei der – u.a. für die beiden größten Staatsanwaltschaften, die Staatsanwaltschaft Wien und die WKStA, zuständigen – Oberstaatsanwaltschaft **Wien** an, die in den letzten sieben Jahren nur ein Mal unter 400 Berichten lag (2017), den Spitzenwert im Jahr 2015 (545) hatte und ansonsten um die **400 Berichte jährlich** erstattete (zuletzt im Jahr 2021: 406). Im **Jahr 2021** wurden von allen vier Oberstaatsanwaltschaften **insgesamt 569 Berichte an das Bundesministerium für Justiz** erstattet, davon 357 an die Abt. V 2 (Großverfahren und berichtspflichtige Strafsachen) und 148 an die Abt. V 3 (Einzelstrafsachen, Extremismusedelikte und Gnadensachen). Die

---

<sup>37</sup> Die in § 8 Abs. 1 StAG genannten Fälle (sohin in Bezug auf die Begriffe „besonderes öffentliches Interesse“, „die Bedeutung der aufzuklärenden Straftat“ und „Funktion des Verdächtigen im öffentlichen Leben“ sind auch gesetzliche Kriterien in der StPO (vgl. § 20b Abs. 3, § 100 Abs. 2 Z 1 letzter Satz, § 101 Abs. 2 StPO).

<sup>38</sup> Seitens der Sektion V des Bundesministeriums für Justiz wurde darauf hingewiesen, dass im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten und im Dialog mit den Oberstaatsanwaltschaften sowie in weitgehender Umsetzung des Forderungskatalogs der StAV zuletzt durch den Berichtspflichtenerlass 2021, GZ 2021-0.282.931, eJABl Nr. 18/2021, insbesondere Informations- und Gruppenberichtspflichten reduziert wurden. Dieser Erlass halte ausdrücklich fest, dass in Ausübung der Aufsichts- und Weisungsbefugnisse im Einzelfall zu erteilende Berichtsaufträge auf das unbedingt notwendige Ausmaß zu beschränken sind (z.B. Ergänzungsaufträge).

Gesamtzahl an Berichten – einschließlich Vorhabensberichte und sonstiger Berichte – war nach erster Einschätzung naturgemäß höher.

Das Bundesministerium für Justiz legte dem Weisungsrat im Jahr **2021 insgesamt 173 Fälle** vor (2020 [184], 2019 [292], 2018 [172], 2017 [199]). Der überwiegende Teil der Vorlagen an den Weisungsrat erfolgte aus dem Grund des § 29c Abs. 1 Z 3 StAG<sup>39</sup>, weitaus weniger Fälle aus dem Grund der Z 1<sup>40</sup> leg. cit. (Höchstzahl 2019 [33] und zuletzt im Jahr 2021 [11]) und kaum Fälle aus dem Grund der Z 2<sup>41</sup> leg. cit. (Höchstzahl 2019 [26] und zuletzt im Jahr 2021 [5]), wobei zum Teil mehrere Vorlagegründe mitunter gleichzeitig vorgelegt sind.

Diese soweit kurzfristig verfügbar mit Zahlen untermauerte Belastung in der Weisungskette soll – unabhängig von allfälligen weiteren Reduktionen im Berichtswesen – einen ersten Hinweis für die Prognose der Arbeitsbelastung bei der Generalstaatsanwaltschaft geben. Bei einer ersten groben Gesamtbetrachtung schien es für die Mitglieder der Arbeitsgruppe als Ziel nicht unplausibel, **ein bis zwei Senate für Weisungsangelegenheiten bei der Generalstaatsanwaltschaft** zu bilden, v.a. rechtsvergleichend mit Blick auf andere europäische Mitgliedstaaten, in denen in Weisungsangelegenheiten etwa drei bis fünf Generalstaatsanwältinnen bzw. -staatsanwälte tätig sind (z.B. Niederlande), wiewohl sich ein direkter Vergleich nicht ziehen lässt.

## **b) Instanzenzug**

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe diskutierten darüber, ob der Berichtszug bereits auf Ebene der Oberstaatsanwaltschaften enden solle oder die Berichtspflicht bis zur Generalstaatsanwaltschaft als oberste Weisungsbehörde reichen soll und sprachen sich nach Abwägung der Argumente für einen **dreigliedrigen Instanzenzug** aus: Staatsanwaltschaft – Oberstaatsanwaltschaft – Generalstaatsanwaltschaft. Im Vordergrund dieser Überlegung stand die Gewährleistung einer bundesweit einheitlichen Rechtsauslegung sowie die Qualitätssicherung, wohingegen ein Enden des Instanzenzuges bei den vier Oberstaatsanwaltschaften zu uneinheitlichen Ergebnissen führen könnte. Nur dort, wo der

---

<sup>39</sup> „[...] 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.“

<sup>40</sup> „[...] wenn eine Weisung zur Sachbehandlung in [einem bestimmten Verfahren (§ 29a Abs. 1)] erteilt werden soll [...]“

<sup>41</sup> „[...] bei Strafsachen gegen oberste Organe der Vollziehung (Art. 19 B-VG), Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs, des Verwaltungsgerichtshofs und des Obersten Gerichtshofs sowie der Generalprokuratur [...]“

Instanzenzug bereits nach der geltenden Rechts- und Erlasslage bei den Oberstaatsanwaltschaften endet, erschien eine Verkürzung vertretbar.

Zum Teil wurde in den Beratungen die Ansicht vertreten, dass etwa Vorhabensberichte im Zusammenhang mit Strafsachen, in denen noch nicht hinreichend geklärte Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu beurteilen sind, von der Staatsanwaltschaft zur Beschleunigung direkt der Generalstaatsanwaltschaft (unter Ausschaltung der jeweiligen Oberstaatsanwaltschaft) vorgelegt werden könnten. Dagegen wurde jedoch eingewendet, dass damit das System ohne Mehrwert verkompliziert werde, die Oberstaatsanwaltschaften gleichfalls ein Interesse an der Lösung hätten und solche Berichte ohnehin rasch erledigt würden. Darüber hinaus wurde ins Treffen geführt, dass dieser Umstand nichts an der Arbeitsbelastung einer Staatsanwältin bzw. eines Staatsanwalts ändere.

Im Zusammenhang mit dem Instanzenzug wurde darüber hinaus die **Stellung der WKStA** erörtert, insbesondere ob diese allenfalls zu einer Oberstaatsanwaltschaft ausgebaut werden soll. Hierzu stellten die Mitglieder der Arbeitsgruppe fest, dass die WKStA im Rahmen ihrer Sonderzuständigkeit etwa 50 % der Großverfahren führe und für sie vor dem Hintergrund ihres Kompetenzbereichs häufiger Berichtspflichten bestehen. Die Arbeitsgruppe hielt es – auf Vorschlag der Leiterin der WKStA – für zweckmäßig, im Zuge der weiteren Diskussion auch die Stellung der WKStA gesondert vertiefend zu diskutieren, zumal diese Frage nicht unmittelbar vom Arbeitsauftrag umfasst sei.

#### Dissenting opinion:

*Vrabl-Sanda* befürwortete grundsätzlich – wiederum in Anlehnung an die Überlegungen des Beirats der Frau Bundesministerin für Justiz – einen zweigliedrigen Instanzenzug: Staatsanwaltschaft – Oberstaatsanwaltschaft (wobei über die Stellung der WKStA als OStA zu diskutieren sei). Nur in Ausnahmefällen, die besonders komplex seien oder bei denen bestimmte Anhaltspunkte vorliegen würden, dass Handlungsbedarf bestehe, sollten Fälle an die Generalstaatsanwaltschaft herangetragen werden. Darüber hinaus soll der:die Leiter:in einer Oberstaatsanwaltschaft (bzw. WKStA) alle Fälle an die Generalstaatsanwaltschaft herantragen können, um Unterstützung der Fachaufsicht anzufordern. Durch die Ausgestaltung eines zweigliedrigen Instanzenzuges sei ein Beschleunigungseffekt zu erwarten. Auch *Klobhofer* befürwortete prinzipiell einen zweigliedrigen Instanzenzug und sah die Notwendigkeit eines dreigliedrigen Instanzenzuges insbesondere für Fälle von noch nicht hinreichend geklärten oder bislang uneinheitlich beantworteten Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung. Als Ausgleich befürwortete er etwa den Ausbau der (staatsanwaltschaftsinternen) Revision (z.B. bei sensiblen Grundrechtseingriffen, vor allem im Journaldienst) und des gerichtlichen Rechtsschutzes (z.B. Senatsentscheidungen bei

besonders sensiblen Grundrechtseingriffen, Beschwerdemöglichkeit gegen Entscheidungen gemäß § 196 StPO etc.).

*Fink* sprach sich für einen zweigliedrigen Instanzenzug aus, wobei er einen solchen von der Staatsanwaltschaft zur Generalstaatsanwaltschaft befürwortete und unter einem in Frage stellte, ob in diesem Zusammenhang die Oberstaatsanwaltschaften noch erforderlich seien.

*Lewisch* gab allgemein zu bedenken, dass eine teilweise Weisungsfreistellung der (Ober-)Staatsanwaltschaften (auch der WKStA) gegenüber der Generalstaatsanwaltschaft nicht förderlich sei, sondern eher abträglich wäre.

### c) Weisungen der Senate der Generalstaatsanwaltschaft in Einzelstrafsachen

In der Arbeitsgruppe bestand mehrheitlich Konsens darüber, dass die Aufgabe eines unabhängigen Senats innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft darin bestehen soll, Berichte in Einzelstrafsachen zu genehmigen oder Weisungen zu erteilen. Darüber hinaus bestand mehrheitlich Einigkeit darüber, dass es einer präzisen gesetzlichen Grundlage bedürfe, was in den Senaten entschieden werden solle, damit nicht etwa die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt als Einzelorgan festlegen könne, welche Entscheidungen ihr bzw. ihm zukommen.

Überlegungen, ob die **Senatszuständigkeit** nur für **bestimmte einzelne Konstellationen** empfehlenswert und dabei etwa an die **Zuständigkeiten des Weisungsrates** anzuknüpfen wäre, fanden eine **breite Ablehnung** in den Beratungen der Arbeitsgruppe. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Aufgaben vielmehr – durch Veränderung der Berichtspflicht – auf einen schmaleren Bereich eingeschränkt werden sollen, damit ein Senat (bzw. allenfalls mehrere Senate) die zugewiesenen Aufgaben erledigen könne(n). Mit Blick auf das oben dargestellte Zahlenmaterial hinsichtlich der Vorlagen an den Weisungsrat wurde ins Treffen geführt, dass dem Weisungsrat ein begründeter Erledigungsentwurf vorzulegen sei. Dagegen müsse ein Senat der Generalstaatsanwaltschaft qualitativ hochwertig arbeiten und die an ihn erstatteten Berichte inhaltlich prüfen bzw. Erledigungen vorbereiten. Je nach Ausgestaltung der Berichtspflichten bedeute dies entsprechend viel Arbeitsanfall in einem einzelnen Senat.

In diesem Zusammenhang bestand in der Arbeitsgruppe Konsens darüber, dass eine Senatsentscheidung nur dort Sinn mache, wo über ein konkretes Vorhaben zu entscheiden sei. Erhalte die Generalstaatsanwaltschaft **bloß Informationen** (in vorhabensberichtspflichtigen, gruppenberichtspflichtigen Angelegenheiten oder in Angelegenheiten der Dienstaufsicht), sei eine **Entscheidung eines Senats nicht notwendig**, weil diese in der Regel bloß statistischen oder informativen Charakter hätten, allerdings keine Entscheidungspflicht der Senate auslöse.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe zeigten sich einig darüber, dass immer dann, wenn eine **Weisung in einer Einzelstrafsache** erteilt werden könnte, ein **Senat** inhaltlich damit befasst werden müsse. Dies gelte auch für jene Fälle, in denen zunächst die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt (Informations-)Berichte abverlange und sich danach Bedarf an Erteilung einer Weisung ergebe. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe hoben hervor, dass keine Weisung in Einzelstrafsachen unter Ausschließung der unabhängigen Senate erteilt werden dürfe und jeder Eingriff in ein Verfahren von den unabhängigen Senaten selbstständig beurteilt werden müsse. In diesem Zusammenhang erörterten die Mitglieder der Arbeitsgruppe die aufgeworfene Frage, ob die Entscheidung, keine Weisung zu erteilen, wenn etwa **Berichte genehmigt** werden, in die **Zuständigkeit der unabhängigen Senate** fallen. Dazu wurde festgehalten, dass auch dies eine inhaltliche Beurteilung darstelle und daher in die Zuständigkeit der Senate falle und die Behördenleitung nicht selektiv einschreiten dürfe.

Anknüpfend an diese Diskussion wurde die **inhaltliche Frage** behandelt, ob die Generalstaatsanwaltschaft auch als Tatsacheninstanz tätig sein soll oder nur in den engen Grenzen analog zu den Nichtigkeitsgründen des § 281 Abs. 1 Z 5 und 5a StPO. Während ein Teil der Mitglieder der Arbeitsgruppe sich dafür aussprach, dass die Generalstaatsanwaltschaft – entsprechend der Praxis des Bundesministeriums für Justiz – Tatsachenfragen bzw. Beweiswürdigungen nur aufgreifen dürfen soll, wenn sie Ergänzungen im Hinblick auf die rechtliche Beurteilung bedarf, wurde mehrheitlich vertreten, dass eine Überprüfung der Tatsachenebene nicht nur am Maßstab erfolgen solle, ob Willkür vorliege, sondern der Generalstaatsanwaltschaft eine gesamtheitliche Beurteilung zukommen müsse.

Schließlich bestand Konsens darüber, dass eine Regelung für **dringende Angelegenheiten** notwendig ist, damit jederzeit festgestellt werden kann, in welchen Fällen eine rasche Entscheidung eines Senats vorliegen muss und in welchen eine Fachaufsicht ex post ausreichend ist (vgl. etwa Regelung des § 29c Abs. 5 StAG zur Befassung des Weisungsrats).

#### **d) Generelle Weisungen**

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe lehnten die Möglichkeit der Erteilung genereller Weisungen sowohl durch die Generalstaatsanwaltschaft als durch den:die Bundesminister:in für Justiz grundsätzlich ab.

Hinsichtlich der Generalstaatsanwaltschaft wurde die Ablehnung überwiegend damit begründet, dass – wenn auch zunächst einzelne Mitglieder der Arbeitsgruppe eine allgemeine Richtlinienkompetenz für wünschenswert hielten – diese Möglichkeit ohnehin ein nicht allzu großes praktisches Bedürfnis darstelle und aus verfassungsrechtlicher Sicht bei der Eröffnung

einer generellen Weisungsbefugnis auch Aspekte der parlamentarischen Kontrolle zu klären seien.

Eine generelle Weisungsbefugnis der Exekutive stieß in den Beratungen der Arbeitsgruppe auf allgemeine Ablehnung. **Weisungen zur Ermittlungs- und Anklagepraxis durch die:den Bundesminister:in für Justiz solle es nicht (mehr) geben**, weil dadurch wieder eine Politnähe entstehe und die Frage aufkomme, wie sich generelle Weisungen der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Justiz zu jenen Weisungen der Generalstaatsanwaltschaft in Einzelstrafsachen verhalten würden. Es wurde vor allem vor der Gefahr gewarnt, dass sonst der Anschein entstehen könnte, dass eine generelle Weisung von der:dem Bundesminister:in für Justiz nur erlassen werde, um auf diese Weise einen bestimmten Einzelfall zu beeinflussen.

Sowohl für das Bundesministerium für Justiz als auch für die Generalanwaltschaft wurde zur Frage genereller Weisungen festgehalten, dass verfassungsrechtlich keine Schranken bestehen, unverbindliche „Äußerungen“ zu erlassen;<sup>42</sup> im Fall ihrer Verbindlichkeit bedürfe es hingegen jedenfalls einer parlamentarischen Kontrolle.

## 4. Angelegenheiten des Bundesministeriums für Justiz

Konsens bestand in der Arbeitsgruppe darüber, dass die Generalstaatsanwaltschaft in das Justizressort organisatorisch eingebettet sein soll und sämtliche Angelegenheiten des Bundesministeriums für Justiz, in denen es auch für den Bereich der Gerichte zuständig ist, beizubehalten sind. Dies betrifft die Angelegenheit für **Budget, Personal und Dienstaufsicht**.

### 4.1. Budget

Hinsichtlich der **budgetären Angelegenheiten** wurde festgehalten, dass der:die Bundesminister:in für Justiz weiterhin haushaltsleitendes Organ iSd § 6 BHG 2013 bleiben sollte, weil Budgetverhandlungen ein politisches Gewicht erfordern würden (Verhandlungen mit dem:der Finanzminister:in als Regierungskollegen bzw. Regierungskollegin), das einer Generalstaatsanwältin bzw. einem Generalstaatsanwalt als unpolitischem Organ ohne budgettechnische Expertise in der Regel fehlen werde. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe strichen dabei hervor, dass im Budgetvollzug eine weitgehende Unabhängigkeit anzustreben sei; hier seien ähnliche Regelungen wie beim Obersten Gerichtshof anzudenken. Es bestand bei den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zudem Einigkeit darüber, die Verfügungsmacht der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes zu erhöhen. Hierzu wurde erwogen,

---

<sup>42</sup> Vgl. näher dazu Punkt D.4.4. hinsichtlich der sonstigen Angelegenheiten des Bundesministeriums für Justiz.

dass die Budgetzuteilung wie bei den Gerichten erfolgen könne oder wie im derzeitigen System, wonach die Gerichte das Budget der Oberstaatsanwaltschaften mitverwalten.

Überwiegend wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe aus budgetärer Sicht auch als wesentlich hervorgehoben, dass die Generalstaatsanwaltschaft mit ausreichend Personal ausgestattet werden müsse und die derzeit für die Fachaufsicht im Bundesministerium für Justiz bestehenden Personalkapazitäten deutlich aufzustocken wären. Dabei sei auch sicherzustellen, dass die staatsanwaltschaftlichen Planstellen, die der Tätigkeit in dritter Instanz und auf höchstgerichtlicher Ebene entsprechen, gebührend entlohnt werden.

## 4.2. Personal

In **Personalangelegenheiten** bestand Einigkeit darüber, dass insbesondere folgende Aufgaben von der Präsidialsektion des Bundesministeriums für Justiz weiterhin zu besorgen sein sollen:

- Aufbereitung von Besetzungsvorschlägen, Begleitung von Ernennungsvorgängen (Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte, Beamtinnen bzw. Beamte) durch den:die Bundesminister:in für Justiz bzw. durch die Bundespräsidentin bzw. den Bundespräsidenten;
- Sprengelübergreifende Zuteilungen und Versetzungen;
- Planstellenbewirtschaftung (Planstellensystemisierung, Erteilung von Ausschreibungsermächtigungen, Durchführung von Ausschreibungen für Leitungsfunktionen, Dienstbehörde für die Leiter:innen der nachgeordneten Dienstbehörden);
- rechtlich-praktische Unterstützung der nachgeordneten Dienstbehörden in den von ihnen zu besorgenden Personalangelegenheiten.

Hinsichtlich des Besetzungsvorganges bei der Generalstaatsanwaltschaft und des Abgehens von Personalkommissionen kann auf die Ausführungen unter Punkt D.2. (Bestellung und Abberufung der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes und ihrer:seiner Stellvertreter:innen) verwiesen werden. Darüber hinaus wurde zur Bestellung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten einhellig die Auffassung vertreten, dass die Bestellung nicht anders geregelt werden solle als jene von Richterinnen und Richtern, sodass die Bestellungskompetenz weiterhin beim Bundesministerium für Justiz zu verbleiben hätte.



### 4.3. Dienstaufsicht

Während die Fachaufsicht in Einzelstrafsachen von der Generalstaatsanwaltschaft wahrgenommen werden soll, bestand Konsens darüber, dass die **Dienstaufsicht** wie gegenüber Gerichten ausgestaltet sein und im Bundesministerium für Justiz verbleiben soll.

Ein wesentlicher Teil der Beratungen diente in diesem Zusammenhang zunächst der richtigen Differenzierung der beiden Formen der Aufsicht.<sup>43</sup> Dabei wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe hervorgehoben, dass die Abgrenzung zwischen Fachaufsicht in Einzelstrafsachen und Dienstaufsicht strikt erfolgen muss, damit nicht im Wege der Dienstaufsicht eine „versteckte Fachaufsicht“ erfolge. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass die Beurteilung, ob ein Fall der Fach- oder Dienstaufsicht vorliegt, erst nach Ermittlung des Sachverhalts erfolgen könne und eine solche (vorgeschaltete) Ursachenermittlung auch bei Richterinnen und Richtern zulässig ist. Erst danach lasse sich eine Aussage treffen, ob Maßnahmen der Dienstaufsicht oder solche der Fachaufsicht gefragt sind. Jener Bereich, der bei Richterinnen und Richtern unter dem Schutz der Unabhängigkeit stehe, sei dadurch gekennzeichnet, dass Mängel nicht durch Weisungen der Vorgesetzten behoben, sondern nur durch eine Entscheidung der Instanz korrigiert oder eine solche des Disziplinargerichts sanktioniert werden können. Umgelegt auf Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sei dies exakt jener Bereich, den das StAG mit „Sachbehandlung“ bezeichne. Künftig sollen solche Mängel durch die unabhängigen Senate der Generalstaatsanwaltschaft in Form von „Weisungen zur Sachbehandlung“ beseitigt werden. Alles darüber Hinausgehende sei eine Sache der Dienstaufsicht und solle weiterhin beim Bundesministerium für Justiz verbleiben.

Das Bundesministerium für Justiz soll im Rahmen der von ihm wahrgenommenen „Aufsicht“ weiterhin etwa auch statistische Auswertungen über den Geschäftsgang durchführen, die Generalstaatsanwaltschaft (bzw. die Oberstaatsanwaltschaften) auf Auffälligkeiten hinweisen (insbesondere zu Rückständen und auffälligen Erledigungszahlen) bzw. diverse Auswertungen zur Verfügung stellen und Beschwerden betreffend nicht behandelte Anzeigen oder Fehlverhalten aller Art behandeln. Die Präsidialsektion im Bundesministerium für Justiz soll weiters in **Disziplinarverfahren** dafür zuständig sein, die Wahrnehmung der Dienstgeberinteressen durch die Disziplinaranwältin bzw. den Disziplinaranwalt zu steuern (siehe zu deren:dessen konkreten Rolle sogleich unten).

Im Zusammenhang mit der konkreten Kompetenzverteilung der Dienstaufsicht bestand innerhalb der Arbeitsgruppe Konsens darüber, dass die **Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt** – wie auch im richterlichen Bereich schon etwa die Präsidentin bzw. der

---

<sup>43</sup> Vgl. zur Differenzierung Punkt D.3.1. bzw. Fußnote 32.

Präsident des Obersten Gerichtshofs bzw. des Oberlandesgerichts – **der Dienstaufsicht des Bundesministeriums für Justiz unterstehen soll**. Die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt soll **wiederum die Dienstaufsicht über das eigene Personal** ausüben. Zur Frage, ob dazu nur das eigene Personal innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft oder auch jenes der Oberstaatsanwaltschaften (und damit mittelbar der Staatsanwaltschaften) gehöre, wurden unterschiedliche Argumente vorgebracht. Im Rahmen der Diskussionen wurde schließlich Einigkeit darüber erzielt, dass die **Dienstbehördeneigenschaft der Oberstaatsanwaltschaften aufrecht** bleiben sollte, womit eine Dienstaufsichtskompetenz der Oberstaatsanwaltschaften für ihren jeweils eigenen Wirkungsbereich präferiert wurde.

Als Konsequenz davon soll das Bundesministerium für Justiz in Ausübung der Dienstaufsicht die Möglichkeit haben, eine **Disziplinaranzeige gegen die Generalstaatsanwältin bzw. den Generalstaatsanwalt** zu erstatten (vgl. dazu Amtszeit und Endigungsgründe, Punkt D.2.4.). In den Beratungen der Arbeitsgruppe wurde dazu erwogen, dass eine solche Anzeigekompetenz nicht schade, weil ohnehin ein Disziplinargericht über die Anzeige der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Justiz entscheide und dies auch im Bereich der Gerichte möglich sei: Generell gelte, was im Bereich der Gerichte funktioniere, solle mit systemisch bedingten Abweichungen auch im Bereich der Staatsanwaltschaften gelten. Begründend wurde zudem ausgeführt, dass ein solches Modell sicherstellen würde, dass der:die Bundesminister:in für Justiz gegenüber den (Ober-)Staatsanwaltschaften keine Durchgriffsmöglichkeit habe. Weiters werde durch ein solches Modell die **Rückbindung der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwaltes an das Parlament** gewährleistet.

Im Zusammenhang mit Disziplinarverfahren sahen die Mitglieder der Arbeitsgruppe insbesondere einen legislativen Änderungsbedarf in § 118 RStDG. Hingewiesen wurde weiters darauf, dass in der weiteren Diskussion die Rolle der Disziplinaranwältin bzw. des Disziplinaranwaltes, die:der vor allem die Dienstgeberinteressen vertritt, näher beleuchtet werden sollte, wobei als Lösungsansätze der Verzicht auf diese Rolle oder die Übertragung auf eine Untersuchungskommissarin bzw. einen Untersuchungskommissär oder eine:n Richter:in genannt wurden. Da eine Änderung der Rolle der Disziplinaranwältin bzw. des Disziplinaranwaltes für alle Richter:innen und Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte gelten würde, wäre dies mit einer gesamtheitlichen Überarbeitung des richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Disziplinarrechts verbunden.

#### **4.4. Sonstige Angelegenheiten**

Konsens bestand in den Beratungen der Arbeitsgruppe dahingehend, dass all jene Angelegenheiten im Bundesministerium für Justiz, die nicht die Fachaufsicht in Einzelstrafsachen betreffen, nicht der Generalstaatsanwaltschaft zu übertragen sind. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben einhellig die Ansicht vertreten, dass auch nach Schaffung

der Generalstaatsanwaltschaft jene Angelegenheiten, die **nicht zum Kernbereich der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit** gehören, wegen der damit verbundenen **justizpolitischen Entscheidungen vom Bundesministerium für Justiz wahrzunehmen** sein sollen.

Dabei handelt es sich insbesondere um die Wahrnehmung der Aufgaben der Zentralstelle im Bereich der internationalen strafrechtlichen Kooperation und um Angelegenheiten, die der Koordinierung und Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Justiz, mit nationalen Behörden, NGOs, inter- und supranationalen Einrichtungen bedürfen, darunter auch die Wahrnehmung von Service-/Informationsfunktionen für die Staatsanwaltschaften, die Ausarbeitung von bilateralen Verträgen im Bereich der strafrechtlichen Zusammenarbeit unter Federführung des BMEIA, Angelegenheiten des StEG und damit verbundener Ersatzansprüche, NS-Verbrechen, Angelegenheiten des Versöhnungs- und Rehabilitierungsbeirats sowie Gnadensachen und Amnestien. **Im Umfang dieser Aufgaben** wurde die **Bedeutung von Berichtspflichten an das Bundesministerium für Justiz** betont.

Es wurde ins Treffen geführt, dass das Ausmaß der **erforderlichen Berichterstattung** etwa durch sonstige Kontrollrechte und Überwachungsmöglichkeiten, allen voran des **Parlaments** und **supra-/internationaler Organisationen/Einrichtungen**, der **Volksanwaltschaft** und des **Rechnungshofs** bestimmt werde. Zum Teil setze die umfassende Wahrnehmung eine entsprechende Information über die staatsanwaltschaftliche Arbeit voraus (z.B. Fragebögen [inter]nationaler Einrichtungen, Beiträge für Stellungnahmen zu Menschenrechtsbeschwerden, Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH, Vertretung österreichischer Positionen in internationalen Gremien, Beantwortung parlamentarischer Anfragen, Konsultationen und Aktenlieferungen an Untersuchungsausschüsse, Rückkoppelung der staatsanwaltschaftlichen Praxis für Legislativvorhaben).

Darüber hinaus wurde festgehalten, dass der **Servicecharakter** des Bundesministeriums für Justiz laufend stärker betont werde. Die aus dem Berichtswesen, der Aufsicht und gemeinsamen Arbeiten mit anderen Fachabteilungen und externen Organisationen (z.B. BM.I, DSN, Gewaltschutzzentren, Einrichtungen der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit) gewonnene Erkenntnisse sollen weiterhin – abgestimmt auf den Bedarf der Staatsanwaltschaften – weiterentwickelt werden, z.B. im Rahmen von Projekten. Die Ergebnisse (z.B. **Leitfäden, Arbeitsbehelfe, Best Practices, Handbücher**, institutionalisierte Vernetzungstreffen, Kontakt-/Anlaufstellen) sollen seitens des Bundesministeriums für Justiz weiterhin den Staatsanwaltschaften **im Interesse einer Effizienzsteigerung, Qualitätssicherung und Verfahrensbeschleunigung** zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus bestand bei den Mitgliedern der Arbeitsgruppe Einigkeit darüber, dass das Bundesministerium für Justiz weiterhin auch etwa sog. „Einführungserlässe“ zu bestimmten legislativen Neuregelungen herausgeben soll, solange damit kein bindender Charakter verknüpft sei. Hierzu wurde festgehalten, dass zwar Informationen, die das Bundesministerium für Justiz dem:der Rechtsanwender:in bei der Einführung neuer Gesetze mitgebe, nicht bindend sein könnten, aber einzuräumen sei, dass der Begriff des „Einführungserlasses“ missverständlich aufgefasst werden könnte. Seitens der Praxis wurde betont, dass eine solche Informationsquelle über neue Gesetze zu begrüßen sei.

## 5. Medienarbeit

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe erachteten die Medienarbeit der Justiz als verbesserungswürdig und für die Außenwahrnehmung der Arbeit der Justiz maßgeblich. Diese besteht nicht nur darin, Auskünfte an Medien zu konkreten Einzelfällen zu geben, sondern die Medien auch allgemein über Struktur, Rahmenbedingungen, Aufgaben, Aktivitäten, Leistungen und Herausforderungen zu informieren sowie juristische Hintergründe zu erklären, um das Verständnis der Justizarbeit in der breiten Öffentlichkeit weiter zu schärfen.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe vertraten die Meinung, dass die Medienarbeit von den jeweiligen Staatsanwaltschaften dezentral wahrgenommen werden solle. Eine Koordination, Unterstützung und ausnahmsweise auch eine Übernahme der Medieninformation solle der Generalstaatsanwaltschaft obliegen. Das Einschreiten einer übergeordneten Medienstelle wurde insbesondere in jenen Fällen befürwortet, in denen eine Einzelperson einer Behörde angegriffen werde. Da die Generalstaatsanwältin bzw. der Generalstaatsanwalt auch ein Repräsentationsorgan sei, wurde seitens der Mitglieder der Arbeitsgruppe befürwortet, dass sie:er zu übergeordneten Themen bzw. zu solchen Problemen Stellung nehmen solle, die für den gesamten Apparat relevant seien. Durch die Verlagerung der Weisungsspitze an die Generalstaatsanwaltschaft soll eine Zuständigkeit des Bundesministeriums für Justiz ausgeschlossen werden, weil dies wieder den Eindruck einer Nähe zur Politik vermitteln würde.

Die (übergreifende) Medienarbeit der Generalstaatsanwaltschaft solle aber nicht ausschließen, dass die einzelnen (Ober-)Staatsanwaltschaften und das Bundesministerium für Justiz **eigene Medienarbeit** leisten, soweit ihre Angelegenheiten betroffen sind.

