

An das
Präsidium des Nationalrates
Dr.-Karl-Renner-Ring 3
1017 Wien

Bezug:
I. 127/ME XXVIII. GP
II. 126/ME XXVIII. GP

Wien, 10.08.2026

Betreff: Stellungnahme zu den Entwürfen betreffend die Einführung einer Bundesstaatsanwaltschaft

I. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert werden sollen – 127/ME XXVIII. GP

II. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Bundesstaatsanwaltschaft beschlossen und das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz, das Staatsanwaltschaftsgesetz, die Strafprozessordnung 1975 und das Sicherheitspolizeigesetz geändert werden sollen (Bundesgesetz zur Einführung einer Bundesstaatsanwaltschaft, BuStAG) – 126/ME XXVIII. GP

Unter Bezugnahme auf die zur Begutachtung vorliegenden, eingangs bezeichneten Entwürfe von Bundesgesetzen erstattet Transparency International Austria folgende

S T E L L U N G N A H M E :

- I. Zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert werden sollen – 127/ME XXVIII. GP:

Transparency International Austria begrüßt das Ziel des Reformvorhabens, eine unabhängige staatsanwaltschaftliche Weisungsspitze zu schaffen und das Vertrauen in den Rechtsstaat zu stärken. Dabei muss nicht nur tatsächliche parteipolitische Einflussnahme ausgeschlossen, sondern bereits jeder begründete Anschein einer solchen Einflussnahme vermieden werden.

Die Einbindung des Nationalrates in das Ernennungsverfahren ist demokratiepolitisch grundsätzlich vertretbar. Sie darf jedoch nicht dazu führen, dass die fachlich begründete Auswahlentscheidung einer unabhängigen Kommission zum Gegenstand parteipolitischer Verhandlungen wird oder die Bestellung ohne sachliche Gründe verzögert werden kann.

1. Ernennungsverfahren und Entscheidung des Nationalrates

Der Entwurf räumt dem Nationalrat die Letztentscheidung über den Vorschlag der Auswahlkommission ein, ohne die zulässigen Ablehnungsgründe gesetzlich näher zu bestimmen oder eine ausdrückliche Begründungspflicht vorzusehen. Damit verfügt der Nationalrat faktisch über ein inhaltlich unbeschränktes Vetorecht gegenüber den vorgeschlagenen Kandidat:innen.

Der Gesetzgeber möge den Nationalrat grundsätzlich an den Vorschlag der Auswahlkommission binden und das Ernennungsverfahren wie folgt nachschärfen:

- Abschließend geregelte Ablehnungsgründe

Eine Ablehnung sollte ausschließlich aus gesetzlich ausdrücklich und abschließend festgelegten Gründen zulässig sein, insbesondere bei wesentlichen Verstößen gegen das gesetzlich vorgesehene Auswahlverfahren oder bei Fehlen einer schlüssigen, nachvollziehbaren und an den gesetzlichen Eignungskriterien orientierten Begründung der Reihung. Eine politische Zweckmäßigkeitsprüfung oder eine eigenständige Auswahlentscheidung des Nationalrates sollte ausdrücklich ausgeschlossen werden.

- Umfassende und öffentliche Begründungspflicht

Jede Ablehnung sollte verpflichtend, umfassend und öffentlich begründet werden. Aus der Begründung sollte eindeutig hervorgehen, auf welchen gesetzlichen Ablehnungsgrund sich die Entscheidung stützt und aufgrund welcher konkreten Umstände dieser als erfüllt angesehen wird.

- Qualifiziertes Quorum

Eine Ablehnung sollte nur mit qualifizierter Mehrheit zulässig sein. Dadurch könnte verhindert werden, dass die Bestellung der Mitglieder der Bundesstaatsanwaltschaft allein von der jeweiligen Regierungsmehrheit abhängt. Zugleich würde das Erfordernis eines breiteren parlamentarischen Konsens die überparteiliche Legitimation des Ernennungsverfahrens stärken.

- Entscheidungsfrist mit Genehmigungsfiktion:

Trifft der Nationalrat innerhalb von sechs Monaten ab vollständiger Übermittlung des Vorschlags keine Entscheidung, sollte der Vorschlag als angenommen gelten. Dadurch

könnte verhindert werden, dass die Bestellung durch parlamentarische Untätigkeit oder politische Verzögerung auf unbestimmte Zeit blockiert wird.

2. Besetzung der Auswahlkommission

Die Auswahlkommission muss als tatsächlich unabhängige Expert:innenkommission ausgestaltet und nach objektiven, transparenten und nachvollziehbaren Kriterien besetzt werden. Die Möglichkeit parteipolitischer Einflussnahme auf ihre Zusammensetzung ist so weit wie möglich auszuschließen.

Diese Anforderungen werden durch den vorliegenden Entwurf aus Sicht von Transparency International Austria bereits weitgehend erfüllt. Positiv hervorzuheben ist, dass die Besetzung an objektiv definierte Funktionen und Rollen anknüpft und die konkrete personelle Zusammensetzung daher teilweise durch dienstrechtliche oder institutionelle Faktoren bestimmt wird.

Zur weiteren Stärkung der parteipolitischen Unabhängigkeit sollte jedoch eine Erweiterung der Auswahlkommission von zehn auf zwölf Mitglieder erwogen werden. Die beiden zusätzlichen Mitglieder sollten einerseits nach Kriterien bestimmt werden, die eine parteipolitische Einflussnahme weitestgehend ausschließen, und andererseits der Justiz zuzuordnen sein, um eine Mehrheit der justizinternen Mitglieder in der Auswahlkommission zu gewährleisten. Als eines dieser beiden zusätzlichen justizinternen Mitglieder sollte der/die Leiter:in der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft in der Auswahlkommission vorgesehen werden.

Ziel muss es sein, die Unabhängigkeit, fachliche Qualität und Nachvollziehbarkeit der Kommissionsbesetzung bestmöglich abzusichern und bereits den Anschein einer parteipolitisch gesteuerten Vorauswahl zu vermeiden.

3. Funktionsperiode und Staffelung der Amtszeiten

Die im Entwurf vorgesehene sechsjährige Funktionsperiode ohne Möglichkeit der Wiederbestellung erscheint für die Leitung einer staatsanwaltschaftlichen Höchstbehörde zu kurz. Die Wahrnehmung der obersten Fachaufsicht, der Aufbau der neuen Behörde und die Entwicklung einer einheitlichen Entscheidungs- und Qualitätspraxis erfordern langfristige Erfahrung, institutionelles Wissen und personelle Kontinuität.

Da die sechsjährige Funktionsperiode die fünfjährige Gesetzgebungsperiode des Nationalrates nur geringfügig überschreitet, wird eine hinreichende zeitliche Entkoppelung von wechselnden parlamentarischen Mehrheiten nicht gewährleistet. Eine hinreichende

zeitliche Entkoppelung der Bestellung von wechselnden parlamentarischen Mehrheiten wird dadurch nicht sichergestellt. Der Ausschluss einer Wiederbestellung ist zwar grundsätzlich geeignet, Abhängigkeiten im Hinblick auf eine neuerliche Bestellung zu vermeiden, setzt jedoch eine entsprechend lange einmalige Funktionsperiode voraus.

Es sollte daher eine einmalige Funktionsperiode von zehn Jahren ohne Möglichkeit der Wiederbestellung vorgesehen werden. Eine solche Funktionsperiode würde zwei reguläre Gesetzgebungsperioden umfassen, die institutionelle Kontinuität stärken und eine größere Distanz zu politischen Wahlzyklen schaffen.

Darüber hinaus ist eine Staffelung der Funktionsperioden erforderlich. Der gleichzeitige Ablauf aller drei Amtszeiten hätte zur Folge, dass die gesamte Leitung regelmäßig zu einem einzigen Zeitpunkt neu bestellt werden müsste. Dies gefährdet den Erhalt institutionellen Wissens, erschwert die gleichzeitige Gewinnung von drei entsprechend hochqualifizierten Bewerber:innen und ermöglicht einer einzigen parlamentarischen Mehrheit die vollständige Neubesetzung der Weisungsspitze.

Für die erstmalige Bestellung sollten daher unterschiedliche Funktionsperioden von sechs, acht und zehn Jahren vorgesehen werden. Sämtliche Folgebestellungen sollten jeweils für zehn Jahre erfolgen, sodass regelmäßig nur ein Mitglied neu bestellt wird, während die beiden übrigen Mitglieder die Kontinuität der Behördenführung und den erforderlichen Wissenstransfer gewährleisten.

Der Gesetzgeber möge daher eine einmalige Funktionsperiode von zehn Jahren ohne Wiederbestellung und für die erstmalige Besetzung gestaffelte Funktionsperioden von sechs, acht und zehn Jahren vorsehen.

4. Parlamentarische Anfragen und Auskunftsrechte zu Ermittlungsverfahren

Seit der Reform der Strafprozessordnung 2008 und der damit verbundenen Zuordnung der Staatsanwaltschaften zur Gerichtsbarkeit in Art 90a B-VG ist umstritten, ob und in welchem Umfang ihre Tätigkeit dem parlamentarischen Interpellationsrecht unterliegt.

In der Lehre wurde vertreten, dass sich das Interpellationsrecht aufgrund der Berichtspflichten, der Weisungsmöglichkeit und der Aufsichtsspitze des Bundesministeriums für Justiz grundsätzlich – wenn auch mit Einschränkungen – auf die Ermittlungs- und Anklagetätigkeit der Staatsanwaltschaften bezieht, und zwar soweit die ministerielle Ingerenz reicht. Nicht erfasst waren nach dieser Auffassung insbesondere die interne Willensbildung der Staatsanwaltschaften sowie die Begründung konkreter

Entscheidungen über die Einleitung oder Nichteinleitung von Ermittlungsverfahren und die Vornahme oder Unterlassung einzelner Ermittlungsmaßnahmen.

Der vorliegende Ministerialentwurf sieht nunmehr ausdrücklich vor, dass sich das parlamentarische Interpellationsrecht auch auf die Bundesstaatsanwaltschaft erstreckt. Nach dem vorgeschlagenen Art. 52a Abs. 1 B-VG sollen der Nationalrat und der Bundesrat befugt sein, die Geschäftsführung der Bundesstaatsanwaltschaft zu überprüfen, diese über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen.

In den Erläuterungen wird ausdrücklich festgehalten, dass dieses Kontrollrecht auch die Tätigkeit sämtlicher nachgeordneter staatsanwaltschaftlicher Behörden umfasst und daher auch Auskünfte über deren Tätigkeit verlangt werden können und beantwortet werden müssen. Gleichzeitig sollen die Kontrollrechte – wie bisher nach Art. 52 Abs. 1 B-VG – auch anhängige Verfahren erfassen.

Der Entwurf sieht zwar vor, dass im Einzelfall Geheimhaltung gemäß Art. 52 Abs. 3a B-VG geboten sein kann. Dies soll insbesondere dem Schutz unbeeinflusster laufender Ermittlungen, einzelner Ermittlungsmaßnahmen, der internen Willensbildung der Bundesstaatsanwaltschaft sowie berechtigter Interessen von Verfahrensbeteiligten dienen. Ob im konkreten Fall schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen vorliegen, soll jedoch von der Bundesstaatsanwaltschaft im Wege einer Interessenabwägung beurteilt werden (vgl. Erläuterungen zu 127/ME XXVIII. GP, 3).

Daneben soll der zuständige Ausschuss des Nationalrates gemäß dem vorgeschlagenen Art. 94c Abs. 6 B-VG befugt sein, einmal in jedem Halbjahr die Anwesenheit der beziehungsweise des Vorsitzenden der Bundesstaatsanwaltschaft in einer Sitzung zu verlangen und diese Person zu allen Gegenständen der Vollziehung zu befragen. Zur Gewährleistung der parlamentarischen Kontrollrechte und zur Umsetzung der rechtlichen Verantwortlichkeit der einzelnen Mitglieder soll darüber hinaus das individuelle Abstimmungsverhalten bei kollegialen Beschlüssen gegenüber dem Nationalrat und dem Bundesrat nicht der Geheimhaltung unterliegen. Auch diese Regelungen erhöhen die Gefahr, dass Mitglieder der Bundesstaatsanwaltschaft in politisch sensiblen Verfahren einem unmittelbaren oder mittelbaren Rechtfertigungs- und Erwartungsdruck ausgesetzt werden.

Der aktuelle Entwurf könnte damit bereits bestehende Unklarheiten zur Reichweite der parlamentarischen Kontrolle über die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften weiter

verschärfen. Während das Interpellationsrecht bisher als nachprüfende Kontrolle jener staatsanwaltschaftlichen Handlungen verstanden wurde, die der Ingerenz des Bundesministers beziehungsweise der Bundesministerin für Justiz unterlagen, wird nunmehr ausdrücklich betont, dass sich die Kontrollrechte des Parlaments auch auf laufende Verfahren und auf die Tätigkeit aller nachgeordneten staatsanwaltschaftlichen Behörden beziehen sollen.

Darin liegt ein nicht aufgelöstes Spannungsverhältnis zu der gleichzeitig vertretenen Auffassung, dass sich mit dem Entwurf an der bisherigen Rechtslage nichts ändern solle. Unklar bleibt insbesondere, ob künftig auch konkrete Ermittlungsentscheidungen, die Gründe für die Einleitung oder Nichteinleitung eines Ermittlungsverfahrens, einzelne Ermittlungsmaßnahmen sowie interne Beratungs-, Bewertungs- und Willensbildungsprozesse Gegenstand parlamentarischer Anfragen sein können.

Eine begleitende parlamentarische Kontrolle laufender Ermittlungsverfahren bestand bisher jedenfalls nicht. Eine solche Kontrolle könnte zu einer faktischen Einflussnahme auf die operative Ermittlungsführung führen oder zumindest den Anschein politischer Einflussnahme begründen. Die rechtliche Kontrolle konkreter Ermittlungsmaßnahmen obliegt demgegenüber den ordentlichen Gerichten im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Rechtsschutzmechanismen.

Der Verweis auf die sinngemäße Anwendung des Art. 52 Abs. 3a B-VG beseitigt diese Unklarheiten nicht. Der Schutz laufender Ermittlungen ist dort nicht ausdrücklich als eigenständiger Geheimhaltungsgrund geregelt. Nach den Erläuterungen soll vielmehr im jeweiligen Einzelfall abgewogen werden, ob das parlamentarische Informationsinteresse hinter dem Schutz des Ermittlungsverfahrens, einzelner Ermittlungsmaßnahmen, der internen Willensbildung und berechtigter Interessen von Verfahrensbeteiligten zurückzutreten hat.

Der Gesetzgeber möge daher ausdrücklich klarstellen, ob mit der vorgeschlagenen Regelung eine Erweiterung der bisherigen parlamentarischen Kontrollrechte beabsichtigt ist.

Darüber hinaus möge näher bestimmt werden, ob und in welchem Umfang parlamentarische Auskunftsrechte auch die Gründe für die Einleitung oder Nichteinleitung eines Ermittlungsverfahrens, die Vornahme oder Unterlassung einzelner Ermittlungsmaßnahmen sowie interne Beratungs-, Bewertungs- und

Willensbildungsprozesse der Bundesstaatsanwaltschaft und der nachgeordneten Staatsanwaltschaften erfassen.

Der Schutz laufender Ermittlungsverfahren, einzelner Ermittlungsmaßnahmen sowie der unabhängigen internen Willensbildung der staatsanwaltschaftlichen Behörden sollte ausdrücklich und mit hinreichender Bestimmtheit geregelt werden. Die bloß sinnngemäße Anwendung der allgemeinen Geheimhaltungstatbestände des Art. 52 Abs. 3a B-VG erscheint hierfür nicht ausreichend.

Schließlich sollten klare Kriterien für die im Einzelfall vorzunehmende Interessenabwägung vorgesehen werden. Insbesondere sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen das parlamentarische Informationsinteresse hinter dem Schutz des Ermittlungszwecks, den Rechten der Beschuldigten und sonstigen Verfahrensbeteiligten sowie der unabhängigen Entscheidungsfindung der staatsanwaltschaftlichen Behörden zurückzutreten hat.

5. Abberufung und Absetzbarkeit

Die gesetzlichen Regelungen zur Abberufung beziehungsweise Absetzbarkeit der Mitglieder der Bundesstaatsanwaltschaft sind für deren persönliche und institutionelle Unabhängigkeit von zentraler Bedeutung. Die Voraussetzungen und das Verfahren einer vorzeitigen Beendigung der Funktion müssen daher gesetzlich klar, eng und abschließend geregelt sein. Eine Abberufung darf nicht aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen erfolgen oder als mittelbares Druckmittel gegenüber einzelnen Mitgliedern eingesetzt werden können. Sie sollte nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können und einer verpflichtenden schriftlichen Begründung bedürfen.

II. Zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Bundesstaatsanwaltschaft beschlossen und weitere Gesetze geändert werden sollen (BuStAG) – 126/ME XXVIII. GP:

1. Vorgesehene Eingliederung der Generalprokuratur in die Bundesstaatsanwaltschaft

Die vorgesehene Eingliederung der Generalprokuratur in die neu zu schaffende Bundesstaatsanwaltschaft begegnet grundlegenden funktionellen, organisatorischen und systematischen Bedenken.

Die Generalprokuratur ist die höchste Staatsanwaltschaft der Republik Österreich. Sie schreitet jedoch nicht als Anklagebehörde ein, sondern ist insbesondere als unabhängige Beraterin des Obersten Gerichtshofs in Strafsachen konzipiert und steht bewusst außerhalb der staatsanwaltschaftlichen Weisungskette. Zu ihren Aufgaben im Dienst der Rechtspflege

zählen insbesondere die Beteiligung an Nichtigkeitsverfahren vor dem Obersten Gerichtshof und die Erhebung von Nichtigkeitsbeschwerden zur Wahrung des Gesetzes. Ihre Stellungnahmen erfolgen objektiv und unabhängig davon, von welcher Verfahrenspartei ein Rechtsmittel erhoben wurde beziehungsweise zu wessen Gunsten eine Entscheidung getroffen wurde.

Die geplante Bundesstaatsanwaltschaft soll demgegenüber als unabhängige Weisungsspitze der Staatsanwaltschaften fungieren. Ihre Aufgaben unterscheiden sich damit ihrem Zweck und ihrer Funktion nach grundlegend von jenen der Generalprokuratur.

Zwischen den Funktionen und Aufgaben der beiden Behörden besteht ein strukturelles Spannungsverhältnis. Während die Bundesstaatsanwaltschaft auf die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften einwirken und diese beaufsichtigen soll, hat die Generalprokuratur als rechtwahrende Instanz eine unabhängige, weisungsfreie und neutrale Position zwischen den Staatsanwaltschaften auf der einen Seite und den Gerichten auf der anderen Seite einzunehmen.

Die Konzentration dieser wesensverschiedenen Aufgaben innerhalb einer Behörde hätte zur Folge, dass die Bundesstaatsanwaltschaft, die zunächst mit der Erteilung von Weisungen in einem Strafverfahren befasst war, in demselben Verfahren – etwa im Rechtsmittelverfahren vor dem Obersten Gerichtshof – als Beraterin des Obersten Gerichtshofs auftreten könnte. Es ist schwer vorstellbar, dass ein und dieselbe Behörde in den unterschiedlichen Verfahrensstadien voneinander unabhängige oder gegebenenfalls abweichende Standpunkte einnimmt.

Die Eingliederung ist auch aus Gründen der Qualitätssicherung abzulehnen. Die Aufgaben der Generalprokuratur erfordern langjährige und kontinuierliche Erfahrung auf Leitungsebene. Nach bewährter Praxis werden sämtliche Erledigungen nach § 23 StPO sowie alle begründeten Stellungnahmen nach § 22 StPO zusätzlich von der Leitung der Generalprokuratur geprüft. Die Eingliederung in eine vor allem mit Fachaufsichts- und Weisungsaufgaben betraute Behörde steht mit dieser eigenständigen und unabhängigen Kontroll- und Qualitätssicherungsfunktion in Konflikt.

Die Eingliederung der Generalprokuratur in die Bundesstaatsanwaltschaft würde daher nicht nur zu einer erheblichen Macht- und Befugniskonzentration innerhalb einer Behörde führen, sondern insbesondere die rechtwahrenden und Rechtssicherheit schaffenden Aufgaben der Generalprokuratur aushöhlen. Sie würde berechtigte Zweifel an der

notwendigen Distanz zwischen Weisungsaufsicht und rechtwahrender Instanz begründen und damit gerade jene Anscheinsbefangenheitsproblematik schaffen, die durch die Reform vermieden werden soll.

Der Gesetzesentwurf nennt als Ziele insbesondere die Entpolitisierung der Weisungsspitze, die Stärkung des Vertrauens in den Rechtsstaat und die Vermeidung von Interessenkonflikten. Eben diesen Zielen würde eine Eingliederung der Generalprokurator in die Bundesstaatsanwaltschaft entgegenstehen.

Die Generalprokurator möge daher als eigenständige Institution in ihrer bestehenden Organisationsform erhalten bleiben. Die Bundesstaatsanwaltschaft sollte ohne Eingliederung der Generalprokurator als neue unabhängige Weisungsspitze umgesetzt werden.

III. Zusammenfassung der wesentlichen Forderungen

Der Gesetzgeber möge folgende Änderungen und Klarstellungen vorsehen:

1. Unabhängiges und verbindliches Auswahlverfahren

- 1.1 Den Nationalrat grundsätzlich an den Vorschlag der Auswahlkommission binden und eine Ablehnung ausschließlich aus gesetzlich ausdrücklich und abschließend festgelegten sowie sachlich nachvollziehbaren Gründen zulassen.
- 1.2 Für jede Ablehnung des Vorschlags eine umfassende öffentliche Begründung sowie das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit im Nationalrat vorsehen.
- 1.3 Für die Entscheidung des Nationalrates eine Frist von sechs Monaten festlegen und an deren fruchtlosen Ablauf die Genehmigung des Vorschlags der Auswahlkommission knüpfen.
- 1.4 Die Auswahlkommission als tatsächlich unabhängige Expert:innenkommission ausgestalten und ihre fachliche sowie parteipolitische Unabhängigkeit durch zwei zusätzliche justizinterne Mitglieder stärken. Als eines dieser beiden zusätzlichen Mitglieder sollte der/die Leiter der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft vorgesehen werden.

2. Gestaffelte Funktionsperioden und Amtszeit:

Für die erstmalige Bestellung gestaffelte Funktionsperioden von sechs, acht und zehn Jahren vorsehen.

Für sämtliche Folgebestellungen eine einmalige Funktionsperiode von zehn Jahren ohne Möglichkeit der Wiederbestellung festlegen.

3. Klare Begrenzung der parlamentarischen Kontroll- und Auskunftsrechte

Die Reichweite parlamentarischer Anfragen und Auskunftsrechte gesetzlich eindeutig begrenzen und den Schutz laufender Ermittlungen, einzelner Ermittlungsmaßnahmen sowie der internen Willensbildung ausdrücklich normieren.

4. Gesetzliche Kriterien für die Interessenabwägung

Klare gesetzliche Kriterien für die Abwägung zwischen dem parlamentarischen Informationsinteresse einerseits und dem Schutz des Ermittlungszwecks, der Rechte der Verfahrensbeteiligten sowie der unabhängigen staatsanwaltschaftlichen Entscheidungsfindung andererseits vorsehen.

5. Institutionelle Eigenständigkeit der Generalprokuratur

Die Generalprokuratur als eigenständige Institution erhalten und von ihrer organisatorischen Eingliederung in die Bundesstaatsanwaltschaft absehen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Transparency International Austria