

10 Jahre StPO-Reform - die Sicht der Staatsanwaltschaft

1. Kein Einblick ohne Rückblick: Wie wars vorher?

Die Grundstruktur des strafprozessualen Vorverfahrens bis zum Inkrafttreten der Reform im Jahr 2008 geht zurück auf die Strafprozessordnung des Jahres 1873.

Auch wenn uns die nunmehr gut 10-jährige Geltung des „neuen“ Vorverfahrens als bereits langewährend erscheinen mag, als eine Zeitspanne, die auch Anlass zu dieser Veranstaltung gibt, kann eine Auseinandersetzung mit dieser Reform die davorliegenden über 100 Jahre des „alten“ Vorverfahrens nicht gänzlich ausblenden, auch um anhand des Objekts der Reform vielleicht besser nachvollziehen zu können, warum es nun seit gut 10 Jahren ist wie es ist.

Ich möchte daher kurz die Grundsätze dieses bis dahin geltenden Vorverfahrens (den Begriff „Ermittlungsverfahren“ gab es ja noch nicht) skizzieren, und daraus auch die Spannungsfelder, die sich für die Rechtsanwender ergaben:

Seine Konzeption kann als „gerichtlich beherrschtes Ermittlungsverfahren“ zusammengefasst werden, mit der Voruntersuchung durch den unparteiischen und unabhängigen Untersuchungsrichter samt der Verantwortlichkeit des Staatsanwaltes für die Erhebung der Anklage. Nach zeitgenössischer Ansicht konnte „*der leitende Grundsatz*“ für die „*Thätigkeit der Polizei (...) demnach kein anderer sein, als der, sofort nach erlangter Kenntniß von einer strafbaren Handlung, Alles zu thun, was sich nicht aufschieben lässt, bis der (Staatsanwalt) Untersuchungsrichter es thun könnte, ... dagegen alles zu unterlassen, was von diesem noch rechtzeitig gethan werden kann*“ (S. Mayer, Commentar § 24 Anm 4, zitiert nach *Fuchs/Zerbes* in *Fuchs/Ratz*, WK StPO altes Vorverfahren § 24 Rz 2 [Stand 1.11.2006, rdb.at]).

Dieser Konzeption war es geschuldet, dass ein Katalog der Befugnisse und Rechte für die selbständige Tätigkeit der Kriminalpolizei entbehrlich erschien, da sie ohnehin nur vorbereitende Arbeit für die dann einsetzenden Akte des Untersuchungsrichters leistete; (erst) diese Akte waren dann strikten Regeln unterworfen (*Fuchs/Zerbes* in *Fuchs/Ratz*, WK StPO altes Vorverfahren § 24 Rz 4 [Stand 1.11.2006, rdb.at]).

In der Praxis jedoch zeigten sich jedoch genau umgekehrte Schwerpunkte: Die Polizei führte den Großteil der Ermittlungen alleine und lieferte (erst) die Ergebnisse der abgeschlossenen Ermittlungen (oftmals „pfannenfertig“). Selbst im Rahmen der Voruntersuchung ergingen oft nur sehr allgemeine Ermittlungersuchen an die Sicherheitsbehörden.

Dies war schlicht auf den Umstand zurückzuführen, dass ein (allein) persönlich und unmittelbar ermittelnder Untersuchungsrichter (§ 93 Abs 1 StPO alt) von Anbeginn die dazu erforderlichen Sach- und Personalmittel nicht hatte. Das trotzdem darauf abstellende System der StPO 1873 ist auf die damals im Mittelpunkt stehende Abkehr vom absolutistischen Polizeistaat zurückzuführen, auf das Misstrauen gegen die regierungsabhängige Polizei zu Gunsten des – eben erst eingeführten - unabhängigen Richters (aaO Rz 9f).

Aus dieser Divergenz zwischen gesetzlichem Ideal und praktischer (Un-)Durchführbarkeit erwuchs zwangsläufig ein Spannungsverhältnis zwischen Gesetz und Praxis, das rechtsstaatlich nicht wünschenswert sein kann: Es entstand ein rechtsfreier Raum (aaO Rz 102). Elementare Dinge wie etwa die Frage, wer wann unter welchen Voraussetzungen bei der Kriminalpolizei Einsicht in die Akten dort geführter Ermittlungen nehmen kann, wer Parteistellung innehat, wer nach welchem Regime Beweisanträge stellen darf etc. waren schlichtweg nicht geregelt. Hierzu erfolgte erst im Jahr 2002 eine Klarstellung durch den VwGH, der die sinngemäße Geltung der Verwaltungsverfahrensgesetze aussprach (VwGH 17.9.2002, 2000/01/0235).

Ein unbefriedigender und der Bedeutung der Strafjustiz in keiner Weise angemessener Zustand, der der Abhilfe harrte.

2. Bedenken/Befürchtungen gegen die Reform

Während also grundsätzlicher Reformbedarf einleuchtete, standen einer Neugestaltung, insbesondere einer gänzlichen Abschaffung der Voruntersuchung, gleichzeitig auch wesentliche Befürchtungen entgegen:

So konnte die Richtervereinigung dem Entfall der gerichtlichen Voruntersuchung nur bei Abschaffung des ministeriellen Weisungsrechtes nähertreten (RZ 2003, 17f).

Der Begutachtungssenat des OGH trat einer völligen Beseitigung der gerichtlichen Voruntersuchungen „insbesondere im Hinblick auf die weiter bestehende Struktur der Anklagebehörden“ entgegen (Begutachtungssenat, 5. September 2001).

Der Verein der Staatsanwälte argumentierte ähnlich *Burgstaller*, für den die Voruntersuchung in Teilbereichen, etwa wegen politischer Delikte, überhaupt unverzichtbar war, und in anderen Verfahren der Einsatz eines Untersuchungsrichters zumindest möglich sein soll. Der Verein verband dies mit der Forderung nach verfassungsrechtlicher Verankerung der Staatsanwaltschaft (jeweils zitiert nach *Lambauer in Fuchs/Ratz*, WK StPO altes Vorverfahren Vor § 91 [Stand 1.5.2003]).

3. Was brachte die Reform?

Die mit 1. Jänner 2008 in Kraft getretene Reform beseitigte die zuvor genannten rechtsfreien Räume: Neben der Einführung des Begriffes „Ermittlungsverfahren“ (§ 91) für das Vorverfahren wurde klargestellt, wer „Kriminalpolizei“ ist (§ 18) und auf welchen rechtlichen Grundlagen sie auszuüben ist (§§ 98ff, 109ff). Weiters wies der Gesetzgeber die Leitungsbefugnis in diesem Ermittlungsverfahren klar zu: Derjenige, der die Anklage im Hauptverfahren vertreten muss, leitet auch das Verfahren, das zu dieser Anklage führt (oder eben zur Einstellung): der Staatsanwalt.

Diese Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren – in erster Linie gegenüber der Kriminalpolizei - ist rechtsstaatlich erwünscht:

Einerseits liegt eine konzentrierte Verantwortlichkeit in einer Hand vor. Dies begünstigt eine zügige und zielgerichtete Verfahrensführung eher denn ein System, in dem einer möchte (der Staatsanwalt) und der andere tut (der Untersuchungsrichter).

Andererseits kann eine strafrechtliche Verfolgung weder gegen den erklärten Willen der Staatsanwaltschaft stattfinden (§ 101 Abs 1 StPO), noch - ab bestimmter Dauer (Reglement des Berichtswesens in § 100 StPO) – ohne sie.

Diese dominierende Stellung der Staatsanwaltschaft ist dabei - samt Analogieverbot aus § 5 Abs 1 StPO – einerseits an ein umfassendes Regelwerk zu Art und Eingriffsintensität der Ermittlungstätigkeit gebunden. Insbesondere sind dabei eingriffsintensive Ermittlungsmaßnahmen mit dem Erfordernis richterlicher Bewilligung verbunden.

Andererseits implementierte der Gesetzgeber neben der Beschwerdemöglichkeit gegen gerichtliche Entscheidungen auch den Einspruch wegen Rechtsverletzung (§ 106, wenngleich durch VfGH mittlerweile auf Maßnahmen der Staatsanwaltschaft eingeschränkt) und den Antrag auf Einstellung (§ 108) als neue Rechtsschutzinstrumente.

Außerdem flankierte er die unmittelbar prozessualen Regeln durch eine Bestimmung im StAG (§ 29), wonach Weisungen der Oberstaatsanwaltschaften schriftlich zu erfolgen haben und eine Ausfertigung derselben dem Ermittlungsakt anzuschließen sind.

Die Bedenken zur Reform (siehe oben), die vorrangig auf die Struktur der Staatsanwaltschaften (Weisungsgebundenheit) abstellten, verlieren dadurch wesentlich an Gewicht, da allfällige Auswirkungen dieser Hierarchie – im Gegensatz zur alten Regelung - klar im Akt ersichtlich sind, und zwar im für die Parteien zugänglichen Ermittlungs- bzw Hauptverfahrensakt. Was geschah etwa früher, wenn ein Staatsanwalt in einer Nicht-Haftsache keine Voruntersuchung beantragte (beantragen durfte)?

Aus Sicht der Staatsanwaltschaft hat sich diese neue Struktur im Vorverfahren bewährt, da sie – siehe oben - eine zielgerichtete und zügige Verfahrensführung begünstigt: Alle Maßnahmen, auch die grundrechtseingreifenden, erfolgen grundsätzlich auf Anordnung der Staatsanwaltschaft (Ausnahme: Tatreko, kontradiktorische Vernehmung; Verhängung/Fortsetzung U-Haft). Eine Anordnung der Festnahme etwa ist eine Anordnung der Staatsanwaltschaft, die der richterlichen Bewilligung bedarf. Diese erfolgt in Beschlussform mit der Möglichkeit, sich die Begründung der Staatsanwaltschaft zu eigen zu machen. Es handelt sich eben nicht mehr um eine begründet zu beschließende Anordnung des Gerichtes auf Antrag der Staatsanwaltschaft (Paradigmenwechsel).

Dem Haft- und Rechtsschutzrichter steht dabei neben seiner Eigenzuständigkeit (Verhängung/Fortsetzung U-Haft, Tatreko u.dgl.) ein breites gesetzliches Feld an Möglichkeiten zur Verfügung, seiner Rechtsschutzfunktion nachzukommen: Neben der Abweisung der Bewilligungsanträge der Staatsanwaltschaft besteht die Möglichkeit, eine Bewilligung mit Maßgaben zu erteilen sowie die Verpflichtung, Bewilligungen angemessen zu befristen, womit einem unangemessenen Aufschub bewilligter Grundrechtseingriffe vorgebeugt wird. Schließlich gewährt das Pouvoir, eigene

Beweisaufnahme/Ermittlung nicht nur im Fall eigenzuständiger Ermittlungsmaßnahmen, sondern auch im Verfahren über Anträge auf Bewilligung von Grundrechtseingriffen anzustellen oder anzuordnen (§ 105 Abs 2 StPO), eine seiner Kontrollfunktion angemessene Stellung des Einzelrichters im Ermittlungsverfahren.

4. Wie wird sie gelebt?

Die bei der Staatsanwaltschaft konzentrierte Verantwortlichkeit für das Ermittlungsverfahren und dessen Leitung bringt es mit sich, dass nahezu die gesamte Kommunikation mit ihr stattfindet und nicht mehr wie zu Zeiten des Untersuchungsrichters mit dem Gericht. Dies betrifft zunächst den Kontakt mit der Polizei, die im Rahmen des Berichtswesens Information heranträgt oder Anordnungen erhält. Aber auch Betroffene, seien es Beschuldigte oder Opfer, wenden sich mit Fragen und Anliegen an die Staatsanwaltschaft, naturgemäß auch deren Vertreter. Der das Ermittlungsverfahren führende Staatsanwalt und seine Kanzlei ist somit zentrale Anlaufstelle in diesem Verfahrensabschnitt. Insbesondere im telefonischen Kontakt mit – im Regelfall unbekanntenen – Parteien stellt dies eine besondere Herausforderung des überwiegend betroffenen Kanzleipersonals dar, das den Spagat zwischen angemessener Hilfestellung und Wahrung der Nichtöffentlichkeit des Ermittlungsverfahrens (§ 12 Abs 1) zu bewältigen hat.

Auch der Kontakt mit Parteienvertretern läuft primär auf Kanzleiebene ab, zumal dort die Akteneinsicht durchgeführt und Kopieraufträge erteilt werden. Die räumliche Situation in den jeweiligen Staatsanwaltschaften bringt dabei oftmals eine beengte und störende Atmosphäre mit sich, die der Arbeit des Anwalts oder Konzipienten in keiner Weise angemessen ist: Sie müssen sich viel zu oft auf einem freien oder dafür extra freigemachten Tisch(erl) mit einem vielleicht durchaus komplexen und umfangreichen Akt ausbreiten und auseinandersetzen, während unmittelbar neben ihnen Telefonate geführt, Auskünfte erteilt, Akten gesucht, Weisungen erteilt oder vielleicht auch nur – betrieblich notwendige – Gespräche geführt werden. Werden solche Akteneinsichten von Parteien selbst durchgeführt, besteht zudem die Gefahr, diese bekommen dabei – gewollt oder nicht – teilweise höchstpersönliche und private, jedenfalls aber nicht öffentliche Informationen mit.

Abseits von solchen rein praktischen Unzulänglichkeiten ist aber auch festzuhalten, dass die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft, umso mehr seit der Konzentration der Verfahrensführung bei ihr, untrennbar mit notwendigen, teils massiven Eingriffen in höchstpersönliche Lebensbereiche der Verfahrensbeteiligten verbunden ist. Dies birgt neben der Motivation für bloß verbale Entgleisungen von Betroffenen letztlich auch Gefahren für die persönliche Sicherheit der einschreitenden Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte oder deren Team. Die – so vorhanden – Einlasskontrolle alleine kann solchen Gefahren nur unzureichend begegnen, kann sich eine Person doch nach Passieren dieser Kontrolle in der überwiegenden Zahl der Gerichtsgebäude frei bewegen und ungehindert bis zum Büro des Entscheidungsorgans gelangen.

Die Vereinigung österreichischer Staatsanwältinnen und Staatsanwälte erwägt daher, zur Steigerung der Effizienz, des Datenschutzes und der Sicherheit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine grundsätzliche Trennung der Räumlichkeiten in parteiöffentliche und nicht parteiöffentliche Bereiche vorzuschlagen:

Ziel ist dabei, die Anliegen von Parteien und deren Vertreter in so wenig Räumlichkeiten wie möglich konzentriert zu behandeln. Neben einer Steigerung der Effizienz in den Arbeitsräumen der Mitarbeiter könnten dadurch Möglichkeiten vorrangig für Akteneinsichten, aber auch Besprechungen und Vernehmungen geschaffen werden, die beiderseits als angemessen und zielführend empfunden werden. Ziel ist es dabei nicht, Parteienverkehr zu unterbinden, sondern modern und für alle Beteiligten möglichst effizient zu gestalten. Eine Besprechung mit einem Staatsanwalt etwa könnte störungsfrei und fokussiert in einem eigens dafür eingerichteten Raum stattfinden.

Eine solche Struktur brächte darüber hinaus einerseits einen Zugewinn an Sicherheit, zumal sensible Bereiche von vorneherein von Außenstehenden nicht ohne Weiteres betreten werden könnten. Andererseits wäre auch der Schutz sensibler Daten (und das sind fast alle bei den Staatsanwaltschaften verarbeiteten) besser gewährleistet.

5. Aus der anschließenden Diskussion (zu grundsätzlichen Themen):

Zum – im Vortrag nicht verwendeten - Schlagwort „parteienberuhigte Zonen“ ist festzuhalten, dass es der Standesvertretung darum geht, aus Gründen der Effizienz

und Sicherheit der Mitarbeiter langfristig eine Trennung in einen öffentlichen und einen nichtöffentlichen („Backoffice“-)Bereich zu schaffen: Im öffentlichen Bereich ist ein besser strukturierter Umgang mit Parteien möglich, im nichtöffentlichen Bereich können Staatsanwälte und Kanzleimitarbeiter konzentriert ihre Aufgaben erledigen. Der direkte Umgang zwischen Staatsanwalt und Parteienvertreter soll dadurch nicht unterbunden, sondern fokussiert werden.

Ob eine aus dem Auditorium vorgebrachte Tendenz der Staatsanwaltschaften, in Wirtschaftsverfahren mehr Beweismaterial sicherzustellen als früher, zutrifft und - falls ja – auf die neue Prozessordnung zurückzuführen ist, entzieht sich schon mangels parater statistischer Zahlen meiner Beurteilung. Tendenziell wird aber bei der Frage, welche Unterlagen sicherzustellen sind, bei Papier eher denn bei Datenträgern prima vista beurteilt werden können, ob der Gegenstand im Verfahren als Beweismittel dienen kann/soll oder nicht. Der Trend zu elektronischer Speicherung wesentlicher Dokumente in den vergangenen Jahrzehnten kann sich daher negativ auf die Möglichkeit auswirken, Unterlagen auf den ersten Blick von einer Sicherstellung auszuscheiden.

Ausgehend von der dargestellten Änderung des § 29 StAG wird die Frage an mich gerichtet, ob dies schon die ganze Problematik der Weisungsgebundenheit beseitige, oder ob die staatsanwaltschaftliche Landesvertretung doch Anstrengungen in Richtung einer Änderung des Weisungsrechtes unternehme.

Dazu ist festzuhalten: § 29 StAG löst nicht alle Probleme, trägt aber zu einer Transparenz bei, die denkbaren unsachlichen Einflüssen entgegenwirkt.

Aus Sicht der Landesvertretung bedarf es der Weisungskompetenz, um politische Verantwortung wahrzunehmen. Ein Minister kann seiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament nur dann effizient nachkommen, wenn er Weisungen auf Informationserteilung oder zur Sachbehandlung erteilen kann. Die Staatsanwaltschaft möchte kein Staat im Staat sein, der außerhalb dieser Regel des demokratischen Rechtsstaates steht. Zur Frage, wie die Weisungsspitze konkret ausgestaltet sein soll, beteiligte sich auch die staatsanwaltschaftliche Landesvertretung an der breit geführten Diskussion in der Amtszeit von HBM Dr. Wolfgang Brandstetter. Wir unterbreiteten verschiedene Modelle: Neben einer Einbindung der Generalprokuratur schlugen wir etwa ein Modell vor, in dem ein Generalstaatsanwalt (ohne an dieser Bezeichnung zu kleben) die Weisungsspitze darstellt, der (aber nur der) dem Minister

gegenüber berichtspflichtig und weisungsunterworfen ist. Umgesetzt wurde Derartiges bekanntlich nicht, doch konnte durch die nachfolgende Einrichtung des Weisungsrates die – auch aus unserer Sicht bestehende - Anscheinsproblematik derzeit entschärft werden.

Quelle: JSt 2019, 327

© Copyright Verlag Österreich