



universität
wien

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Exposé

zum Dissertationsvorhaben mit dem Arbeitstitel

Die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft am Beispiel der Verfolgung von politischer Korruption

Verfasserin

Mag.^a iur. Julia Maria Innerhofer

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr.ⁱⁿ iur.)

Betreuer

Univ.-Prof. Dr. Frank Höpfel

Institut für Strafrecht und Kriminologie

Wien, Juli 2020

Studienkennzahl: A 783 101

Studienrichtung: Rechtswissenschaften

Dissertationsgebiet: Strafrecht und Kriminologie

Inhaltsverzeichnis

I.	EINFÜHRUNG IN DAS THEMA.....	1
II.	AUFBAU UND FORSCHUNGSFRAGEN	2
1.	POLITISCHE KORRUPTION.....	4
2.	MATERIELLES KORRUPTIONSSTRAFRECHT	4
3.	DIE STRAFPROZESSUALE VERFOLGUNG VON POLITISCHER KORRUPTION DE LEGE LATA	6
4.	DIE UNABHÄNGIGKEIT DER STAATSANWALTSCHAFT IN ÖSTERREICH.....	7
5.	RECHTSVERGLEICH ZUR UNABHÄNGIGKEIT UND WEISUNGSBINDUNG DER STAATSANWALTSCHAFT	8
III.	AKTUELLER FORSCHUNGSSTAND	10
IV.	FORSCHUNGSMETHODEN.....	10
V.	VORLÄUFIGE GLIEDERUNG	11
VI.	VORLÄUFIGER ZEITPLAN.....	11
VII.	LITERATURAUSZUG	12

I. Einführung in das Thema

„Wir benötigen ein neues Verhältnis von Politik und Recht und ein gänzlich neues Verhältnis zur Wahrheit.“ – Gregor Gysi

Das Thema der politischen Korruption ist in den österreichischen Medien seit Jahren präsent. Das vorangegangene Jahr 2019 sowie die ersten Monate des heurigen Jahres 2020 stellten hierbei keine Ausnahmen dar – im Gegenteil. Ob Ibiza-Skandal, BUWOG-Prozess oder Eurofighter-Beschaffung, alle Causen betreffen Verdachtsfälle der politischen Korruption und sind Gegenstand von aktueller politischer und juristischer Untersuchung.

Aufgrund der angeblichen Aussagen von Bundeskanzler *Sebastian Kurz* zu Beginn des Jahres 2020 stand auch die Unabhängigkeit der Justiz sowie die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) wieder im Fokus der Öffentlichkeit. So soll *Kurz* im Rahmen eines Hintergrundgespräches die Vermutung aufgestellt haben, dass ein Netzwerk roter Verbindungsleute die WKStA unterwandert habe und somit die Unabhängigkeit der Staatsanwälte angezweifelt haben.¹ Gerade in heiklen Verfahren, wie jenen, die sich mit politischer Korruption beschäftigen, ist eine unabhängige Justiz, worunter nicht nur die Gerichte, sondern im Sinne der jahrelangen Forderungen der Vereinigung österreichischer Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, gestützt auf Art 90a B-VG, auch die Staatsanwaltschaften fallen sollten, ein wesentlicher Faktor. Dem EU-Justizbarometer des Jahres 2020 der Europäischen Kommission lässt sich entnehmen, dass Österreich betreffend die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz auf dem sehr guten zweiten Rang liegt.² Hierfür wurde die österreichische Bevölkerung zu ihrem Eindruck befragt, jedoch wird hierbei explizit nur auf die Unabhängigkeit der Richter und der Gerichte, nicht aber auf die Rolle der Staatsanwälte und des Justizministers eingegangen. Gerade die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft ist jedoch von besonderer Bedeutung, weil davon auszugehen ist, dass nur ein Bruchteil aller Verfahren vor einem unbestritten unabhängigen Gericht landet und der Rest schon von der Staatsanwaltschaft erledigt wird.³ Außerdem verlangt

¹ FALTER, 12.02.2020, 07/20, 12f.

² Den ersten Rang belegt Dänemark, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 2020 EU Justice Scoreboard [Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - EU-Justizbarometer 2020], COM(2020) 306 final vom 10.07.2020, 46.

³ So landen nach Aussage von *Walter Geyer*, ehemaliger Leiter der Korruptionsstaatsanwaltschaft, nur rund 25% der Verfahren vor einem unabhängigen Gericht, DIE ZEIT, online abrufbar unter: <https://www.zeit.de/2020/08/walter-geyer-ueberparteilichkeit-korruption-justiz-wksta> (09.07.2020).

Art 36 UNCAC⁴ explizit unabhängige Behörden zur Korruptionsverfolgung – mit ein Grund, die gegenwärtige Situation eingehend zu beleuchten.

Die zwei Fragenkreise, politische Korruption und Unabhängigkeit der Justiz, konkret der Staatsanwaltschaft, sollen deshalb im Rahmen der Dissertation verbunden werden. Ein Fokus der Arbeit soll auf der strafprozessualen Verfolgung der politischen Korruption liegen. Die Zuständigkeit für das Ermittlungsverfahren liegt bei der WKStA. Diese soll geschichtlich und organisatorisch betrachtet werden. Besonders das Weisungsrecht des Justizministers – zusammen mit dem Weisungsrat – und seine Vereinbarkeit mit der verfassungsrechtlichen Stellung der Staatsanwaltschaft spielt dabei eine Rolle. Das Problem der Weisungsbindung eines Organs der Gerichtsbarkeit⁵ wird im Zusammenhang mit politischer Korruption besonders interessant.

Das Regierungsprogramm 2020-2024 der Regierung Kurz II enthält unter der Überschrift „Unabhängige Justiz und Korruptionsbekämpfung“ zwar Passagen wie „*Die Staatsanwaltschaft muss unabhängig von Beeinflussungen arbeiten können*“, „*Bei besonders öffentlich verhandelten Verfahren Mehraugenprinzip*“ und „*Anlassbezogene strukturierte und unabhängige Mitwirkung der Ermittlungseinheiten bei der Korruptionsbekämpfung*“,⁶ jedoch soll das derzeitige Modell der Weisungsbindung der Staatsanwaltschaft an den Justizminister dem Grunde nach beibehalten werden.⁷ In der Dissertation soll daher vor allem der Frage nachgegangen werden, welche Ausgestaltung de lege ferenda empfehlenswert wäre.

II. Aufbau und Forschungsfragen

Aufbau

Die Dissertation soll in fünf Kapitel mit weiteren Unterabschnitten gegliedert sein. Um eine Grundlage für die weitere Arbeit zu schaffen, muss, nach einer Einführung in das Thema (1. Kapitel), im ersten inhaltlichen Kapitel (2. Kapitel) versucht werden, eine Definition für den Begriff der politischen Korruption zu finden und sie von anderen Arten der Korruption abzugrenzen. Auch die Relevanz der politischen Korruption in einem österreichischen und internationalen Kontext soll hier vorangestellt werden.

In einem nächsten Schritt (3. Kapitel) wird das materielle politische Korruptionsstrafrecht behandelt. Hierbei sind zunächst die internationalen Vorgaben zur Bekämpfung politischer Korruption aufzustellen und zu analysieren. Vor allem soll dabei auf die Umsetzung durch den

⁴ Siehe genauer unter 3. Die strafprozessuale Verfolgung von politischer Korruption de lege lata.

⁵ Die Staatsanwaltschaft wird zumindest in Art 90a des B-VG als Organ der ordentlichen Gerichtsbarkeit bezeichnet und auch in § 3 Abs 2 StAG als Organ der Rechtspflege benannt. Zu der faktischen Einordnung gibt es verschiedenste Meinungen, auf die im Rahmen der Dissertation kurz eingegangen werden soll.

⁶ *Bundeskanzleramt*, Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, 25f.

⁷ Die Presse, online abrufbar unter: <https://www.diepresse.com/5750957/zadic-rassismus-muss-niemand-aushalten> (09.07.2020).

österreichischen Gesetzgeber eingegangen werden. Ein eventueller Änderungsbedarf des materiellen Rechts soll hier ebenfalls besprochen werden.

Das folgende Kapitel (4. Kapitel) stellt schließlich das Herzstück der Dissertation dar. Überbegriffsmäßig geht es in diesem Abschnitt um die prozessuale Seite der Verfolgung von politischer Korruption, wobei verschiedene Punkte darunterfallen. Zuerst wird, anschließend an die Aufbereitung der internationalen Vorgaben, die gesetzliche Ausgestaltung der Verfolgung durch die Staatsanwaltschaft *de lege lata* veranschaulicht. Um das Organ der Staatsanwaltschaft zu verstehen, soll ein historischer Aufriss vorangestellt werden. Anschließend soll das oft aufgeworfene Thema der Unabhängigkeit sowie der Weisungsbindung der Staatsanwaltschaft an den Justizminister von verschiedenen Seiten beleuchtet werden. Es soll auf mögliche Probleme, speziell, aber nicht nur, bezüglich der Korruptionsverfolgung eingegangen werden. Sei es die schwierige verfassungsrechtliche Einordnung der Staatsanwaltschaft, internationale Vorgaben oder die Anscheinsproblematik⁸. Im Zusammenhang mit der kritischen Untersuchung von Alternativvorschlägen soll bezüglich der Weisungsbindung auch ein Rechtsvergleich mit anderen Ländern wie Deutschland und Italien aufgestellt werden. Weiters soll überlegt werden, ob Modelle überstaatlicher Organisationen wie die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) der Europäischen Union (EU)⁹ oder die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH)¹⁰ für einen Vergleich herangezogen werden können, und wenn ja, ob deren Ausgestaltung als Vorbild angesehen werden kann.

Im letzten Kapitel (5. Kapitel) sollen die Ergebnisse schließlich zusammengefasst werden und allenfalls ein Vorschlag *de lege ferenda* zur Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft generell, und speziell bei der Verfolgung von politischer Korruption erörtert werden.

⁸ Die Bevölkerung könnte den Eindruck haben, dass die Politik – in Gestalt des BMJ – Einfluss auf die Justiz habe.
⁹ engl. European Public Prosecutor's Office (EPPO); eingerichtet durch die Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABl 2017 L 283/1, in Kraft seit 20.11.2017; die EUSTa soll ihre Tätigkeit Ende 2020 aufnehmen.

¹⁰ engl. Office of the Prosecutor (OTP) of the International Criminal Court (ICC); eingerichtet durch das Rom-Statut des IStGH vom 17.07.1998 UN Doc. A/CONF. 183/9 (fortan IStGH-Statut), in Kraft seit 01.07.2002.

Forschungsfragen

Im Folgenden wird, dem vorangegangenen Aufbau entsprechend, das Wesentliche der einzelnen geplanten Forschungsfragen festgehalten:

1. Politische Korruption

Was ist politische Korruption und welche Relevanz hat sie?

Um sich mit der Thematik der politischen Korruption und ihrer Verfolgung durch die unabhängige Justiz beschäftigen zu können, muss man zunächst versuchen, dem untersuchten Begriff eine Definition zu geben. Hierfür muss zuerst auf den allgemeineren Begriff der Korruption eingegangen werden, bevor der speziellere Fall der politischen Korruption beschrieben werden kann.

Der Begriff der Korruption entstammt dem lateinischen „*corruptio*“, was man mit Verderbtheit oder Bestechung übersetzen kann. Mangels Legaldefinition im StGB, in sonstigen österreichischen Gesetzen oder in internationalen Konventionen, muss für den genaueren Bedeutungsgehalt jedoch auf verschiedene Theorien der Wissenschaft zurückgegriffen werden. Hierbei muss in weiterer Folge auch zwischen den verschiedenen Formen der Korruption differenziert werden. Dabei ist sowohl eine Einteilung nach Art der Korruption, als auch eine nach Ausmaß der Korruption zu treffen. Außerdem soll eine Abgrenzung zu legalem Verhalten gezogen werden.

In einem weiteren Schritt sollen die Relevanz und die Problematik der politischen Korruption erläutert werden. Dabei soll, neben Literatur, auch auf Sicherheitsberichte und Umfragen zurückgegriffen werden, die entsprechend hinterfragt werden. Im Corruption Perception Index (CPI) des Jahres 2019 von Transparency International rangiert Österreich bezüglich der Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor beispielsweise auf dem 12. Rang von 180 möglichen.¹¹ Dänemark steht an erster Stelle und wird somit laut CPI am wenigsten mit Korruption in Verbindung gebracht. Im Rahmen der Dissertation gilt es daher, die Platzierung, den Unterschied zu Österreich und den Index ganz generell zu beleuchten.

2. Materielles Korruptionsstrafrecht

Welche internationalen und unionsrechtlichen Vorgaben zur Strafbarkeit von politischer Korruption bestehen? Wurden sie in Österreich erfolgreich umgesetzt? Welche nationalen Straftatbestände erfassen politische Korruption? Gibt es eventuellen Änderungsbedarf?

Im nächsten Kapitel soll auf das materielle Korruptionsstrafrecht eingegangen werden, um zu wissen, welche Delikte bei der Verfolgung von politischer Korruption eine Rolle spielen

¹¹ Transparency International, Corruption Perception Index 2019, 2020, 2.

können. Hierbei muss zuerst ein kurzer Überblick über die internationalen Vorgaben gegeben werden, bevor schließlich das innerstaatliche Recht dargestellt wird. Weiters soll eine etwaiger Änderungsbedarf bei der Strafbarkeit von politischer Korruption untersucht werden.

Die zwei bedeutendsten internationalen Konventionen im Kampf gegen Korruption sind das „Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption“ (United Nations Convention Against Corruption - UNCAC)¹² einerseits, und das „Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats“ (ER-Übereinkommen)¹³ andererseits. Während die UNCAC besonders wegen ihrer universellen Tragweite relevant ist, zeichnet sich das ER-Übereinkommen durch den eigenen Evaluierungsmechanismus der „Staatengruppe des Europarats gegen Korruption“ (Group of States against Corruption - GRECO) aus. GRECO überwacht die Umsetzung des Übereinkommens¹⁴ und berichtet in Evaluierungs- und Umsetzungsberichten darüber.

In weiterer Folge sollen die österreichischen Straftatbestände, welche die Kriminalisierung von politischer Korruption zum Inhalt haben, aufgelistet werden. Dabei interessieren vor allem die eigentlichen Korruptionsdelikte der §§ 304 – 308 StGB. Das Nebenstrafrecht bleibt außer Betracht. Bezüglich der österreichischen Straftatbestände ist auch die sogenannte „Ibiza-Lücke“ zu untersuchen. Im Anlassfall sollen sich zwei österreichische Politiker für die zukünftige Vergabe von Aufträgen Vorteile versprochen haben lassen.¹⁵ Die Betroffenen hatten zwar eine Stellung als Amtsträger¹⁶ inne und waren somit grundsätzlich taugliche Tatsubjekte eines Korruptionsdelikts,¹⁷ jedoch fehlte zu dem Zeitpunkt die Zuständigkeit für die geforderte Amtstätigkeit. Professor *Andreas Scheil* war der Meinung, dass dies für die Strafbarkeit irrelevant sei,¹⁸ doch die WKStA begründete damit den Verzicht eines Ermittlungsverfahrens in diesem Punkt.¹⁹ Justizministerin *Alma Zadic* gab in einer Pressekonferenz am 17.05.2020 bekannt, dass die Lücke geschlossen werden soll. Künftig soll es mit Strafe bedroht sein, wenn ein Kandidat oder eine Kandidatin für ein politisches Amt in Aussicht steht und sich für eine Gegenleistung

¹² UN General Assembly, United Nations Convention Against Corruption, 31 October 2003, A/58/422, in Kraft seit 14.12.2005, in Österreich seit 10.02.2006 in Kraft; BGBl III 2006/47 idF BGBl III 2018/95; fortan UNCAC.

¹³ Criminal Law Convention on Corruption, 27 January 1999, CETS No. 173, 38 ILM 505, in Kraft seit 01.07.2007, in Österreich seit 01.01.2014 in Kraft; BGBl III 2014/1 idF BGBl 2020/12; fortan ER-Übereinkommen.

¹⁴ Art 24 ER-Übereinkommen.

¹⁵ FALTER, online abrufbar unter: <https://www.falter.at/zeitung/20190517/die-geheimen-strache-videos-worum-es-geht-strache-videos> (10.04.2020).

¹⁶ Als Organ der Bundesgesetzgebung, respektive als Organ der Landes- und Gemeindeverwaltung.

¹⁷ Vgl. § 306 StGB.

¹⁸ Frankfurter Allgemeine, online abrufbar unter: <https://einspruch.faz.net/einspruch-magazin/2019-05-29/nicht-nur-unmoralisch-sondern-auch-strafbar/252067.html/> (09.07.2020).

¹⁹ Die Presse, online abrufbar unter: <https://www.diepresse.com/5681444/straches-ibiza-sager-noch-keine-korruption> (09.07.2020).

nach erfolgter Ernennung im Amt erkenntlich zeigt.²⁰ Diese Lücke wird – mitsamt der geplanten Novelle – im Rahmen der Dissertation zu behandeln sein.

3. Die strafprozessuale Verfolgung von politischer Korruption de lege lata

Welche internationalen und unionsrechtlichen Vorgaben zur prozessualen Verfolgung von politischer Korruption bestehen? Wie wird politische Korruption in Österreich de lege lata prozessual verfolgt? Wie kam es zum Status quo?

Auch in diesem Teil interessieren vor allem die oben erwähnten²¹ Übereinkommen. Besonders Art 36 UNCAC²² sticht dabei hervor. Dieser fordert bezüglich des Gesetzesvollzugs spezialisierte Behörden, denen die nötige Unabhängigkeit gewährt werden muss. Daher ist zu hinterfragen, ob die Ausgestaltung de lege lata dieser Bestimmung entspricht. Gleichzeitig verknüpft Art 36 UNCAC die beiden Thematiken der geplanten Dissertation, politische Korruption und Weisungsbindung, auf augenscheinliche Weise und stellt somit ein wichtiges Bindeglied dar.

Die Verfolgung von (politischer) Korruption obliegt in Österreich, ab einem Vorteil von über 3.000 €, der spezialisierten WKStA.²³ Dabei ist die Staatsanwaltschaft jedoch nicht völlig eigenständig tätig. Sie unterliegt bei ihrer Tätigkeit zunächst der Kontrolle der Oberstaatsanwaltschaft (OStA), wobei dies als weitgehend unbedenklich eingestuft wird.²⁴ Die OStA ist wiederum an die Weisungen des Bundesministers für Justiz (BMJ) gebunden.²⁵ Der BMJ wird hierbei in gewissen Fällen,²⁶ seit der StAG-Reform 2016,²⁷ vom Weisungsrat beraten. Das System wird schließlich um Berichtspflichten²⁸ und Aufsichtsrechte²⁹ ergänzt.

In diesem Unterkapitel soll, nach einer historischen Zusammenfassung, der Status quo beschrieben werden. Außerdem soll dadurch eine Grundlage für die Analyse, ob das ministerielle

²⁰ <https://www.justiz.gv.at/home/ministerium/aktuelles/massnahmen-zur-korruptionsbekaempfung~8f4.de.html> (09.07.2020).

²¹ Siehe 2.: Materielles Korruptionsstrafrecht.

²² „Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies or persons specialized in combating corruption through law enforcement. Such body or bodies or persons shall be granted the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of the legal system of the State Party, to be able to carry out their functions effectively and without any undue influence. Such persons or staff of such body or bodies should have the appropriate training and resources to carry out their tasks”.

²³ § 20a Abs 1 Z 5 StPO.

²⁴ Bierlein, Der Weisungsrat – „Weichensteller“ oder „Hemmschuh“? in FS Höpfel (2018) 213 (213).

²⁵ § 2 Abs 1 StAG.

²⁶ Für die Auflistung siehe § 29c Abs 1 StAG.

²⁷ BGBl I 2015/96.

²⁸ §§ 8-10a StAG.

²⁹ § 36f StAG.

Weisungsrecht mit Art 36 UNCAC vereinbar ist, geschaffen werden. Auf die Weisungsbindung, und die damit im Zusammenhang stehenden Fragen, soll im nächsten Teil der Arbeit umfassend eingegangen werden.

4. Die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft in Österreich

Stellt die ministerielle Weisungsbindung der Staatsanwaltschaft generell, aber speziell bei der Verfolgung von politischen Korruptionsdelikten, ein Problem dar? Welche Vorschläge gibt es und welche Vor- und Nachteile haben diese? Wie sollte die Weisungsbindung de lege ferenda aussehen?

Die Kritik an der ministeriellen Weisungsbindung der Staatsanwaltschaft ist nicht neu. Schon im Jahr 1969 hat sich der damalige Justizminister *Hans Klecatsky* für ein Ende des Weisungsrechts ausgesprochen.³⁰ Einige Jahrzehnte später, im Jahr 2007, wurde von der damaligen Justizministerin *Maria Berger* angedacht, die Weisungsbindung zumindest in Korruptionsverfahren abzuschaffen.³¹ Keine der beiden Forderungen konnte schließlich umgesetzt werden, und so wird noch heute über die damit im Zusammenhang stehenden Fragen diskutiert.

In diesem Abschnitt sollen etwaige Probleme und Lösungen aufgezeigt werden. Schon bei der verfassungsrechtlichen Einordnung der Staatsanwaltschaft spielt das ministerielle Weisungsrecht eine Rolle. Die Weisungsbindung spricht eher dafür, die Staatsanwaltschaft als ein Organ der Verwaltung zu sehen,³² doch in der Verfassung selbst wird sie als Organ der Gerichtsbarkeit betitelt.³³ Die Verbindung von Gerichtsbarkeit und Verwaltung würde hingegen wieder ein Problem der Gewaltentrennung nach Art 94 B-VG aufwerfen. Wegen dieses Widerspruchs gibt es verschiedene Ansichten, auf die in der Arbeit kurz einzugehen ist. Neben der verfassungsrechtlichen Komponente ist außerdem die Kompatibilität mit Art 36 UNCAC fraglich. Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte sich schon mit der Unabhängigkeit der österreichischen Staatsanwaltschaft zu beschäftigen.³⁴ Vor allem bezüglich der politischen Kor-

³⁰ *Klecatsky*, Die Problematik der Weisungsgebundenheit der Staatsanwälte, in *BMJ* (Hrsg), Gesamtreform der Justiz: Plan einer Neugestaltung der Organisation der Gerichtsbarkeit und ihrer Stellung im Verfassungsgefüge, 137.; *Klecatsky* war, nach eigener Aussage in einem Interview, jedoch auch der Meinung, dass Staatsanwälte ohnehin nicht an Weisungen gebunden seien, weil sie keine Verwaltungsbeamten sind, vgl. DIE ZEIT, online abrufbar unter: <https://www.zeit.de/2012/19/A-Klecatsky> (09.07.2020).

³¹ FALTER, online abrufbar unter: <https://www.falter.at/zeitung/20070724/ich-schaffe-das-weisungsrecht-ab> (09.07.2020).

³² Art 20 B-VG.

³³ Art 90a B-VG.

³⁴ Hierbei ging es um die Frage, ob die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft insoweit gegeben ist, als sie dadurch berechtigt ist, Europäische Haftbefehle auszustellen. Der EuGH bejahte dies mit dem Verweis auf die erforderliche Bewilligung durch einen unabhängigen Richter, vgl. EuGH 09.10.2019, C-489/19 PPU.

ruptionsdelikte ist noch die Anscheinsproblematik zu nennen. Es kommt zwar nicht oft zu tatsächlichen Weisungen,³⁵ doch die mögliche Einflussnahme könnte die Arbeit der Staatsanwaltschaft schon im Vorhinein beeinflussen und das Bild der Justiz in der Gesellschaft verschlechtern. Den Kritiken sind wiederum die politische Verantwortlichkeit des BMJ sowie die fehlenden Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Staatsanwaltschaft im derzeitigen System entgegenzuhalten. Generell ist bei der Frage der Unabhängigkeit außerdem die Personalhoheit und der Bestellvorgang anzusprechen.

Es gibt verschiedengestaltige Reformvorschläge. So wird unter anderem überlegt die Weisungsspitze bei der Generalprokurator anzusiedeln³⁶ oder einen „Obersten Staatsanwalt“ einzuführen.³⁷ Auch die Verschiebung des Weisungsrats zur Generalprokurator mit gleichzeitiger Weisungsfreistellung derselben scheint denkbar.³⁸ Eine weitere Möglichkeit wäre es, nur bestimmte Bereiche, wie Korruptionsverfahren, weisungsfrei zu stellen, wie dies schon früher gefordert wurde.³⁹ Im Rahmen der Dissertation sollen die verschiedenen Modelle vorgestellt, analysiert und bewertet werden.

5. Rechtsvergleich zur Unabhängigkeit und Weisungsbindung der Staatsanwaltschaft

Wie ist eine etwaige Weisungsbindung in anderen Ländern ausgestaltet (z.B.: D/I)? Ist die Staatsanwaltschaft dort weisungsgebunden oder weisungsfrei? Können die Modelle der EUSTa und der Anklagebehörde des IStGH als Vorbild dienen?

Das rechtsvergleichende Kapitel soll Gemeinsamkeiten und Unterschiede des österreichischen Systems zu den Systemen anderer Länder und Institutionen aufzeigen. In weiterer Folge soll dadurch auch überlegt werden, ob manche Modelle als Vorbild gesehen werden können. Im Rahmen der Untersuchung ist auch auf kulturelle und politische Hintergründe einzugehen.

Für den Ländervergleich interessieren Ausprägungen in beide Richtungen, weshalb vor allem Deutschland und Italien relevant sein können. Während Deutschland bisweilen mit einem

³⁵ 54 Weisungen (über alle Delikte hinweg) in den Jahren 2012-2017, vgl. Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, Weisungsbericht 2018, 2018, 1; Das Argument der geringen Anwendung könne man nach *Dette* aber auch dahingehend umwandeln, als die mangelnde Verwendung eher eine Abschaffung der Regelung naheläge, vgl. *Dette*, Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft? ZRP 2014, 94.

³⁶ *Höpfel/Riklin*, Die externe Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und ihre rechtlich-politischen Hintergründe, dargestellt am Beispiel Österreichs und der Schweiz, in FS Rolinski (2002) 179 (198); Vereinigung österreichischer Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, Reform der staatsanwaltschaftlichen Weisungsspitze, Erläuterungen zum Positionspapier, 2014, 2ff.

³⁷ *Schmoller*, Wie soll das staatsanwaltschaftliche Weisungsrecht in Zukunft gestaltet werden? ÖJZ 2011, 71 (81); Der „Oberste Staatsanwalt“ wird ansonsten auch oft als Bundes- oder Generalstaatsanwalt bezeichnet.

³⁸ Vereinigung österreichischer Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, Reform der staatsanwaltschaftlichen Weisungsspitze, Erläuterungen zum Positionspapier, 2014, 7ff.

³⁹ FALTER, online abrufbar unter: <https://www.falter.at/zeitung/20070724/ich-schaffe-das-weisungsrecht-ab> (09.07.2020); 92/ME 23. GP Art II § 1 Abs 1 letzter Satz.

ähnlichen System an dem ministeriellen Weisungsrecht festhält,⁴⁰ was auch dort für Kontroversen sorgt, ist die Staatsanwaltschaft in Italien weisungsfrei gestellt.⁴¹ Generell zeigt sich innerhalb der EU eine Tendenz zum Verbot von Negativweisungen,⁴² und Österreich ist – neben Polen – inzwischen der einzige EU-Mitgliedsstaat mit exklusivem Weisungsrecht des BMJ.⁴³

In weiterer Folge soll überlegt werden, ob die Modelle der EUSStA oder der Anklagebehörde des IStGH⁴⁴ für einen Vergleich herangezogen werden können, und bejahendenfalls, ob sie auch als Vorbild gesehen werden können. Die EUSStA, die unter anderem eine Zuständigkeit für die Verfolgung von Korruptionsdelikten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU hat,⁴⁵ ist als weisungsfreie Behörde eingerichtet und agiert daher völlig unabhängig von Mitgliedstaaten oder anderen EU-Organen.⁴⁶ Die Anklagebehörde ist ebenfalls weisungsunabhängig,⁴⁷ jedoch als Staatsanwaltschaft des IStGH gerade nicht für Korruptionsdelikte zuständig,⁴⁸ weshalb sich die Frage der Vergleichbarkeit hier besonders stellt.

⁴⁰ §§ 146, 147 GVG (d. Gerichtsverfassungsgesetz).

⁴¹ Art 107, 108 CI (Costituzione italiana/italienische Verfassung).

⁴² *Strasser*, Eigenständigkeit der Staatsanwaltschaft – aus europäischer Sicht, RZ 2001, 130.

⁴³ COM(2020) 306 final 58f.

⁴⁴ Fortan „Anklagebehörde“ genannt.

⁴⁵ Art 22ff. VO (EU) 2017/1939, ABI 2017 L 283/1 (29).

⁴⁶ Art 6. VO (EU) 2017/1939, ABI 2017 L 283/1 (20).

⁴⁷ Art 42 Abs 1 IStGH-Statut.

⁴⁸ Die Zuständigkeit beschränkt sich auf: Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Aggression, vgl. Art 5 IStGH-Statut.

III. Aktueller Forschungsstand

Die Untersuchung der Korruptionsdelikte erfolgte bereits in einigen Arbeiten, weshalb dies im Rahmen der Dissertation nur einen kurzen Teil darstellen soll, um nachvollziehen zu können, um welche Delikte es geht. Bezüglich der Weisungsbindung der Staatsanwaltschaft gibt es einige Beiträge, die sich punktuell mit einzelnen Reformvorschlägen auseinandersetzen bzw. die Meinungen der jeweiligen Autoren widerspiegeln.⁴⁹ Soweit ersichtlich, existiert bisher jedoch keine umfassende wissenschaftliche Arbeit, die sich – auch stark rechtsvergleichend mit ua. D, I, EUStA und Anklagebehörde – mit der Weisungsbindung der Staatsanwaltschaft auseinandersetzt. Dies wird außerdem vor dem Hintergrund gesehen, dass im Rahmen der Dissertation auf Art 36 UNCAC und die damit im Zusammenhang stehende Verknüpfung von (politischer) Korruption und Weisungsbindung der Staatsanwaltschaft einzugehen sein wird, und dieser Aspekt bisher weitgehend unbesprochen blieb. Die geplante Arbeit soll daher diese Lücke schließen und die Thematiken verbinden.

IV. Forschungsmethoden

Zur Ausarbeitung der Dissertation erfolgt zunächst eine Sammlung von Quellen durch Recherche in Bibliotheken und juristischen Datenbanken. Als Literaturquellen kommen vorrangig Monographien, Kommentare, Lehrbücher sowie Beiträge in Fachzeitschriften und Festschriften in Betracht. Ebenso sollen Rechtsquellen, Materialien sowie Entscheidungen herangezogen werden. Nach Sichtung aller Quellen werden diese anhand gängiger juristischer Methoden systematisiert, analysiert und ausgelegt. Im prozessualen Teil soll die Arbeit rechtsvergleichende Elemente beinhalten und allenfalls darauf aufbauend ein Vorschlag *de lege ferenda* erarbeitet werden.

Die Arbeit betrifft in einem Kapitel das materielle Strafrecht, wobei sich der Hauptteil der Arbeit auf das Strafprozessrecht konzentriert. Weiters hat die Dissertation aufgrund ihrer Thematik einen verfassungsrechtlichen Bezug. Auch europa- und völkerrechtliche Rahmenbedingungen spielen eine Rolle.

⁴⁹ Vgl. hierfür auch die Fußnoten im Exposé sowie den Literaturauszug unter VII.

V. Vorläufige Gliederung⁵⁰

- 1. Kapitel: Einleitung**
 - I. Einführung in das Thema
 - II. Aufbau der Arbeit
- 2. Kapitel: Politische Korruption**
 - I. Begriffsdefinition
 - II. Relevanz
- 3. Kapitel: Materielles Korruptionsstrafrecht**
 - I. Internationale Vorgaben
 - II. Politische Korruptionsdelikte in Österreich
 - A. Delikte de lege lata
 - B. Änderungsbedarf bei politischer Korruption?
- 4. Kapitel: Strafprozessrecht und Unabhängigkeit**
 - I. Internationale Vorgaben
 - II. Verfolgung von politischer Korruption de lege lata
 - A. Historische Entwicklung
 - B. Ausgestaltung de lege lata
 - III. Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft
 - A. Probleme der Weisungsbindung
 - B. Sonstige Probleme
 - C. Reformvorschläge
 - IV. Rechtsvergleich zur Unabhängigkeit und Weisungsbindung
 - A. Deutschland
 - B. Italien
 - C. Sonstige Länder
 - D. Europäische Staatsanwaltschaft
 - E. Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs
- 5. Kapitel: Conclusio**

VI. Vorläufiger Zeitplan⁵¹

WiSe 2019/20	Themenfindung, VO zur rechtswissenschaftlichen Methodenlehre, Seminar im Dissertationsfach
SoSe 2020	Erstellung des Exposés, Seminar im Dissertationsfach zur Vorstellung und Diskussion des Dissertationsvorhabens, Seminar im Dissertationsfach, Erstellung des 1. und 2. Kapitels
WiSe 2020/21	Seminar im Dissertationsfach, Erstellung des 3. Kapitels
SoSe 2021	Erstellung des 4. Kapitels
WiSe 2021/22	Erstellung des 4. Kapitels
SoSe 2022	Erstellung des 4. Kapitels
WiSe 2022/23	Erstellung des 5. Kapitels, Überarbeitung der Dissertation
SoSe 2023	Einreichung der Dissertation und Defensio

⁵⁰ Es handelt sich nur um eine vorläufige Grobgliederung, die später weiter unterteilt wird; Änderungen sind ebenso nicht ausgeschlossen.

⁵¹ Laufend Besprechung mit dem Betreuer, mindestens jedoch vierteljährlich.

VII. Literatúrauszug⁵²

- *Bannenber*, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle (2002).
- *Berka*, Verfassungsrecht⁷ (2018).
- *Bierlein*, Der Weisungsrat – „Weichensteller“ oder „Hemmschuh“? in FS Höpfel (2018) 213.
- *BMJ*, Weisungsbericht 2018 (2018).
- *Brezinsky*, Der Staatsanwalt zwischen Weisungsgebundenheit und Eigenverantwortung, MHR 2014, 94.
- *Carsten/Rautenberg*, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland³ (2015).
- *Csúri*, Grenzüberschreitende Ermittlungen. Bemerkungen zur Europäischen Ermittlungsanordnung und zur Europäischen Staatsanwaltschaft, in FS Höpfel (2018), 681.
- *Fuchs/Ratz* (Hrsg), Wiener Kommentar zur StPO.
- *Höpfel*, Staatsanwalt und Unschuldsvermutung (1988).
- *Höpfel/Riklin*, Die externe Aufsicht über die Staatsanwaltschaft und ihre rechtlich-politischen Hintergründe, dargestellt am Beispiel Österreichs und der Schweiz, in FS Rolinski (2002) 179.
- *Höpfel/Ratz* (Hrsg), Wiener Kommentar zum StGB.
- *Magnus*, Europäische Staatsanwaltschaft – Vorzüge und Schwächen des aktuellen EU-Verordnungsvorschlags, ZRP 2016, 181.
- *Marek/Jerabek*, Korruption und Amtsmissbrauch¹² (2019).
- *Miklau*, Die Gewaltenteilung im Strafprozess – Anmerkungen nach der Reform des Ermittlungsverfahrens, in FS Höpfel (2018) 259.
- *Muhm/Caselli* (Hrsg), Il ruolo del Pubblico Ministero – Espirienze in Europa (2005).
- *Pilgermair* (Hrsg), Staatsanwaltschaft im 21. Jahrhundert (2001).
- *Rautenberg*, Deutscher Widerstand gegen weisungsunabhängige Staatsanwaltschaft, ZRP 2016, 38.
- *Schick*, Art 90a B-VG: Eine verfassungsrechtliche Hybridisierung der Staatsanwaltschaft? in Walter-GS (2013) 719.
- *Schmoller*, Wie soll das staatsanwaltschaftliche Weisungsrecht in Zukunft gestaltet werden? JSt 2011, 79.
- *Sickinger*, Formen und Verbreitung von Korruption in Österreich – Studie im Auftrag des BMJ (2011).
- *Storr*, Der Staatsanwalt als Organ der Gerichtsbarkeit – Art 90a B-VG als eine institutionelle Verfassungsgarantie, ZÖR 2010, 269.
- *Storr*, Von der hierarchischen Ordnung und der Kontrolle der Staatsanwälte, RZ 2010, 268.
- *Strasser*, Eigenständigkeit der Staatsanwaltschaft aus europäischer Sicht, RZ 2011, 130.
- *Velten*, Wie soll das staatsanwaltschaftliche Weisungsrecht künftig gestaltet werden? JSt 2011, 82.
- *Vereinigung österreichischer Staatsanwältinnen und Staatsanwälte*, Reform der staatsanwaltschaftlichen Weisungsspitze – Erläuterungen zum Positionspapier (2014).
- *Vervaele*, Criminal Investigations and Prosecutions by a European Public Prosecutor’s Office in the EU: Di Meliora, in FS Höpfel (2018), 667.
- *Wiederin*, Staatsanwaltschaft und Bundesverfassung, in ÖJK (Hrsg), Strafverfolgung auf dem Prüfstand (2011) 33.
- *Wiederin*, Brauchen wir einen unabhängigen Bundesstaatsanwalt oder einen Rat der Gerichtsbarkeit? JRP 2012, 430.
- *Wiederin*, Der Staatsanwalt im Spannungsfeld zwischen Legalitätsprinzip und Kontrolle, RZ 2012, 28.

⁵² Hierbei handelt es sich nur um einen Auszug der relevanten Literatur für die Dissertation. Neben weiterer Literatur werden auch Materialien, Entscheidungen und sonstige Quellen einbezogen.