



ZVR 997932547

Institut für Angewandte Politische Ökonomie

IAPÖ
Blindengasse 42
1080 Wien

An das

- Österreichische Parlament
mittels E-Mail: <https://www.parlament.gv.at/beteiligen/stellung-nehmen/ministerialentwuerfe/index.html>
- BMJ - III 6 (Organisationsentwicklung sowie Personalplanung und -controlling)
mittels E-Mail: team.pr@bm julia.wieltschnig-puttinger@bmj.gv.at

Betreff:	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 (Bundesgesetz zur Einführung einer Bundesstaatsanwaltschaft, BuStAG); Versendung zur allgemeinen Begutachtung und Verfahren im Rahmen der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus
Bezug:	Geschäftszahl: 2026-0.549.789

Bezugnehmend auf das Schreiben BMJ - III 6 vom 30.06.2026, wird in der Folge die Stellungnahme vom IAPÖ zum Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Bundesstaatsanwaltschaft beschlossen und das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz, das Staatsanwaltschaftsgesetz, die Strafprozessordnung 1975 und das Sicherheitspolizeigesetz geändert werden (Bundesgesetz zur Einführung einer Bundesstaatsanwaltschaft, BuStAG), übermittelt.

Vorab wird festgehalten, dass die vorliegende Stellungnahme im Zusammenwirken von Juristen, Publizisten, Politikern und anderen von IAPÖ erstellt wurde.

BEGUTACHTUNG

Wissenschaftliche Begutachtungsstellungnahme des Instituts für angewandte politische Ökonomie (IAPÖ) zum Ministerialentwurf eines Bundesgesetzes über die Bundesstaatsanwaltschaft (BSA)

1. Einleitung

Das Institut für angewandte politische Ökonomie (IAPÖ) bedankt sich für die Möglichkeit, zum Ministerialentwurf eines Bundesgesetzes über die Bundesstaatsanwaltschaft (BSA) Stellung zu nehmen.

Die IAPÖ begrüßt ausdrücklich das Bestreben des Gesetzgebers, die Unabhängigkeit der Strafrechtspflege weiter zu stärken, politische Einflussmöglichkeiten auf staatsanwaltschaftliche Entscheidungen zu minimieren und das Vertrauen der Bevölkerung in den österreichischen Rechtsstaat nachhaltig zu fördern. Diese Zielsetzungen entsprechen wesentlichen Grundsätzen eines demokratischen und rechtsstaatlichen Gemeinwesens und werden von der IAPÖ uneingeschränkt unterstützt.

Nach eingehender Analyse des Ministerialentwurfs gelangt die IAPÖ jedoch zu dem Ergebnis, dass die Errichtung einer neuen Bundesstaatsanwaltschaft nicht die sachgerechteste Lösung zur Erreichung dieser Ziele darstellt. Nach Auffassung der IAPÖ liegt der Reformbedarf nicht in erster Linie in der Schaffung einer zusätzlichen obersten Behörde, sondern in einer konsequenten Weiterentwicklung der bestehenden Justizorganisation sowie in der Verbesserung der rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen einzelner Strafverfahren.

Die IAPÖ vertritt daher einen anderen Reformansatz.

Während der Ministerialentwurf seinen Schwerpunkt auf eine Neuorganisation der obersten staatsanwaltschaftlichen Leitung legt, konzentriert sich das Reformmodell der IAPÖ auf die objektive Organisation des einzelnen Strafverfahrens.

Das Vertrauen der Bevölkerung entsteht nach Auffassung der IAPÖ nicht durch die Existenz einer neuen Behörde. Es entsteht vielmehr durch die nachvollziehbare Gewissheit, dass jedes Strafverfahren unabhängig, objektiv, transparent und ausschließlich nach Recht und Gesetz geführt wird. Aus diesem Grund schlägt die IAPÖ vor, den Schwerpunkt der Reform von einer Behördenreform auf eine Verfahrensreform zu verlagern.

Im Mittelpunkt stehen dabei insbesondere:

- die Stärkung der bestehenden Staatsanwaltschaften und Oberstaatsanwaltschaften,
- die Einführung eines gesetzlich objektivierten Zuteilungsverfahrens (Losverfahren) innerhalb eines zuvor qualifizierten Personenkreises für gesetzlich definierte Verfahren besonderer Bedeutung,

- die Wiedereinführung unabhängiger Untersuchungsrichter,
- transparente und dokumentierte Geschäftsverteilungs- und Zuständigkeitsregelungen,
- der Ausbau der Digitalisierung,
- die personelle Stärkung der Justiz,
- regelmäßige wissenschaftliche Evaluierungen der Strafrechtspflege.

Die IAPÖ ist überzeugt, dass diese Maßnahmen die angestrebten Ziele des Ministerialentwurfs mindestens ebenso wirksam und zugleich wirtschaftlicher erreichen können als die Errichtung einer neuen Bundesbehörde.

Diese Begutachtung verfolgt daher zwei Ziele.

Einerseits soll untersucht werden, ob die Errichtung einer Bundesstaatsanwaltschaft überhaupt erforderlich ist.

Andererseits soll ein eigenständiges Reformmodell vorgestellt werden, das auf den bestehenden Institutionen der österreichischen Justiz aufbaut und deren rechtsstaatliche Qualität nachhaltig stärkt.

Die nachfolgenden Ausführungen verstehen sich als wissenschaftlicher Beitrag zur Weiterentwicklung der österreichischen Strafrechtspflege. Sie verbinden rechtspolitische Überlegungen mit organisatorischen, rechtsstaatlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten und verfolgen das Ziel, den Gesetzgeber bei der Auswahl der zweckmäßigsten und nachhaltigsten Reformlösung zu unterstützen.

2. Grundsatzposition der IAPÖ

2.1 Ausgangspunkt

Die IAPÖ teilt die Einschätzung des Bundesministeriums für Justiz, dass die österreichische Strafrechtspflege vor der Herausforderung steht, ihre institutionelle Unabhängigkeit weiter zu stärken und das Vertrauen der Bevölkerung in die Objektivität staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen nachhaltig zu sichern. Eine moderne Justiz muss nicht nur unabhängig sein, sondern ihre Unabhängigkeit auch für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar sichtbar machen.

Insoweit besteht zwischen dem Gesetzgeber und der IAPÖ kein grundsätzlicher Meinungsunterschied.

Der Unterschied liegt ausschließlich in der Wahl des Reformweges. Während der Ministerialentwurf die Errichtung einer neuen Bundesstaatsanwaltschaft als zentrales Instrument der Reform vorsieht, vertritt die IAPÖ die Auffassung, dass die angestrebten Ziele wirksamer durch eine Weiterentwicklung der bestehenden Justizorganisation erreicht werden können.

Die IAPÖ lehnt daher nicht die Reformziele, sondern den gewählten organisatorischen Lösungsansatz ab.

2.2 Die zentrale Reformfrage

Nach Auffassung der IAPÖ muss jeder grundlegenden Organisationsreform zunächst eine einfache, aber entscheidende Frage vorangestellt werden:

Ist die Errichtung einer neuen Behörde überhaupt erforderlich?

Erst wenn diese Frage nach einer umfassenden rechtlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Prüfung eindeutig zu bejahen ist, erscheint die Schaffung einer zusätzlichen Institution gerechtfertigt. Die IAPÖ vermisst im vorliegenden Ministerialentwurf eine nachvollziehbare Auseinandersetzung mit dieser Grundfrage. Insbesondere fehlt eine systematische Untersuchung, ob die angestrebten Ziele nicht ebenso wirksam durch Reformen innerhalb der bestehenden Justizorganisation erreicht werden können.

Nach Auffassung der IAPÖ hätte diese Prüfung dem eigentlichen Gesetzesentwurf vorangehen müssen.

2.3 Die eigentliche Ursache des Reformbedarfs

Der Ministerialentwurf geht davon aus, dass eine neue Bundesstaatsanwaltschaft geeignet ist, die Unabhängigkeit der Strafverfolgung nachhaltig zu stärken.

Die IAPÖ stellt diese Annahme nicht grundsätzlich in Frage.

Sie vertritt jedoch die Auffassung, dass damit nicht die eigentliche Ursache möglicher Vertrauensdefizite erfasst wird. Das Vertrauen der Bevölkerung wird nicht dadurch beeinträchtigt, dass eine bestimmte Behörde besteht oder nicht besteht.

Vertrauensdefizite entstehen vielmehr dann, wenn Zweifel daran bestehen,

- weshalb ein bestimmter Staatsanwalt mit einem Verfahren betraut wurde,
- weshalb gerade ein bestimmter Richter zuständig wurde,
- nach welchen Kriterien Geschäftsverteilungen erfolgen,
- ob Ermittlungen vollständig und objektiv geführt werden,
- ob belastende und entlastende Umstände mit gleicher Sorgfalt erhoben werden,
- ob organisatorische Entscheidungen transparent und nachvollziehbar getroffen werden.

Diese Fragen betreffen nicht in erster Linie die oberste Behördenorganisation. Sie betreffen das konkrete Strafverfahren. Gerade dort sieht die IAPÖ den eigentlichen Reformbedarf.

2.4 Behördenreform oder Verfahrensreform

Nach Auffassung der IAPÖ konzentriert sich der Ministerialentwurf überwiegend auf die organisatorische Leitung der Staatsanwaltschaften. Demgegenüber verfolgt die IAPÖ einen verfahrensorientierten Reformansatz. Nicht die organisatorische Spitze einer Behörde entscheidet letztlich über das Vertrauen in den Rechtsstaat. Entscheidend ist vielmehr, dass jedes einzelne Strafverfahren nach objektiven, transparenten und gesetzlich nachvollziehbaren Regeln geführt wird.

Die IAPÖ schlägt deshalb vor, den Schwerpunkt der Reform auf die rechtsstaatliche Qualität des Ermittlungsverfahrens zu verlagern.

Hierzu gehören insbesondere:

- objektive Auswahl sämtlicher Entscheidungsträger,
- transparente Geschäftsverteilung,
- richterliche Kontrolle besonders sensibler Verfahren,
- vollständige Dokumentation wesentlicher organisatorischer Entscheidungen,
- wissenschaftliche Qualitätskontrolle.

2.5 Leitgedanke der IAPÖ

Die Begutachtung steht unter folgendem Leitsatz:

„Staatliche Strukturen sollen nur dann erweitert werden, wenn die Verbesserung bestehender Institutionen das angestrebte Ziel nicht ebenso wirksam, rechtsstaatlich gleichwertig und wirtschaftlicher erreichen kann.“

Dieser Leitsatz bildet den Ausgangspunkt sämtlicher nachfolgenden Überlegungen. Die IAPÖ geht davon aus, dass die österreichische Justiz bereits heute über leistungsfähige Institutionen verfügt.

Hierzu zählen insbesondere:

- die Staatsanwaltschaften,
- die Oberstaatsanwaltschaften,
- die ordentlichen Gerichte,
- die Generalprokuratur im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben,
- die richterlichen Kontrollmechanismen nach der Strafprozessordnung.

Nach Auffassung der IAPÖ sollte zunächst geprüft werden, ob diese bestehenden Institutionen durch gezielte gesetzliche Änderungen weiterentwickelt werden können.

Erst wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft sind und sich als unzureichend erweisen, kommt die Errichtung einer neuen Bundesbehörde in Betracht.

2.6 Die Grundposition der IAPÖ

Die IAPÖ gelangt daher bereits auf Grundlage der grundsätzlichen Analyse zu folgendem Ergebnis:

Die Ziele des Ministerialentwurfs werden ausdrücklich unterstützt.

Die Errichtung einer Bundesstaatsanwaltschaft wird hingegen als organisatorisch nicht erforderlich angesehen.

Die IAPÖ empfiehlt stattdessen eine umfassende Reform der bestehenden Justizorganisation mit folgenden Schwerpunkten:

- Stärkung der bestehenden Staatsanwaltschaften und Oberstaatsanwaltschaften,
- Einführung eines gesetzlich objektivierten Zuteilungsverfahrens (Losverfahren) für Richter, Staatsanwälte und Untersuchungsrichter in gesetzlich definierten Verfahren besonderer Bedeutung,
- Wiedereinführung unabhängiger Untersuchungsrichter,
- Ausbau transparenter Geschäftsverteilungs- und Dokumentationsregelungen,
- Verstärkung der personellen und technischen Ausstattung der Justiz,
- regelmäßige unabhängige wissenschaftliche Evaluierung der Strafrechtspflege.

Nach Auffassung der IAPÖ kann dieser Reformansatz die Ziele des Gesetzgebers wirksamer, nachhaltiger und wirtschaftlicher erreichen als die Errichtung einer zusätzlichen Bundesbehörde.

2.7 Vertrauen in den Rechtsstaat setzt Vertrauen in die Auswahl der Entscheidungsträger voraus

Nach Auffassung der IAPÖ wird die öffentliche Diskussion über die Einführung einer Bundesstaatsanwaltschaft von einer grundlegenden Fragestellung überlagert, die im Ministerialentwurf nicht behandelt wird. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit der Justiz hängt nicht allein von der organisatorischen Stellung einer Behörde ab. Es hängt vielmehr entscheidend davon ab, ob Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Mitglieder der Höchstgerichte ausschließlich nach objektiven fachlichen Kriterien ausgewählt werden.

Gerade in Verfahren von besonderem öffentlichen Interesse wird seit Jahren wiederholt der Eindruck geäußert, dass Spitzenfunktionen innerhalb der Justiz zumindest teilweise nach parteipolitischen Präferenzen oder persönlichen Netzwerken vergeben werden.

Unabhängig davon, ob dieser Eindruck im Einzelfall berechtigt ist, beeinträchtigt bereits der bloße Anschein parteipolitischer Einflussnahme das Vertrauen der Bevölkerung in die Objektivität der Justiz. Nach Auffassung der IAPÖ kann dieses Vertrauensdefizit nicht durch die Errichtung einer neuen Bundesbehörde beseitigt werden.

Die eigentliche Ursache liegt vielmehr in einem Auswahlverfahren, das zwar hohe fachliche Anforderungen vorsieht, die endgültige Entscheidung jedoch nicht vollständig von subjektiven oder politischen Einflussmöglichkeiten trennt.

Die IAPÖ schlägt daher ein zweistufiges gesetzliches Auswahlmodell vor.

Erste Stufe – Objektive Qualifikation

Zunächst ist in einem transparenten Auswahlverfahren festzustellen, welche Bewerberinnen und Bewerber sämtliche fachlichen, persönlichen und charakterlichen Voraussetzungen für die jeweilige Funktion erfüllen. Nur Personen, deren fachliche Eignung zweifelsfrei festgestellt wurde und die als gleichwertig geeignet beurteilt werden, dürfen in die Endauswahl aufgenommen werden.

Zweite Stufe – Gesetzlich objektiviertes Losverfahren

Besteht zwischen mehreren gleich qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern keine sachlich nachvollziehbare Möglichkeit einer weiteren objektiven Differenzierung, soll die endgültige Auswahl nicht durch politische Entscheidungsträger oder informelle Einflussnahmen erfolgen, sondern durch ein gesetzlich geregeltes Losverfahren.

Dieses Losverfahren ist unter notarieller Aufsicht sowie unter vollständiger Dokumentation und öffentlicher Nachvollziehbarkeit durchzuführen.

Das Los ersetzt dabei **nicht** die Leistungsentscheidung.

Die Leistungsentscheidung erfolgt bereits in der ersten Stufe durch die Feststellung der fachlichen Gleichwertigkeit. Das Los entscheidet ausschließlich zwischen Bewerberinnen und Bewerbern, deren Eignung bereits objektiv festgestellt wurde.

Nach Auffassung der IAPÖ verbindet dieses Modell zwei wesentliche rechtsstaatliche Ziele:

- Sicherung höchster fachlicher Qualität;
- vollständige Ausschaltung parteipolitischer oder persönlicher Einflussmöglichkeiten bei der endgültigen Auswahl.

Das Modell ist auf die Besetzung von Richterstellen, staatsanwaltschaftlichen Leitungsfunktionen, Funktionen in Höchstgerichten sowie vergleichbaren rechtsstaatlich besonders sensiblen Positionen anzuwenden.

Die IAPÖ ist überzeugt, dass ein derartiges Auswahlverfahren das Vertrauen der Bevölkerung in die Unabhängigkeit der österreichischen Justiz nachhaltiger stärken würde als die Errichtung einer zusätzlichen Behördenebene.

IAPÖ würde sogar noch einen Schritt weitergehen.

Dieses Auswahlmodell sollte **nicht nur Richter und Staatsanwälte**, sondern generell **alle Spitzenfunktionen der unabhängigen Staatsgewalt** erfassen, etwa Mitglieder der Höchstgerichte, Präsidentinnen und Präsidenten von Gerichten sowie – soweit verfassungsrechtlich umsetzbar – weitere unabhängige Kontrollorgane. Dadurch würde sich ein durchgängiges rechtsstaatliches Prinzip etablieren: **Zuerst objektive Qualifikation, dann – bei gleicher Eignung – eine vollständig objektivierte Letztentscheidung.**

3. Leitgedanke der IAPÖ: Reform vor Neubau

3.1 Grundsatz

Die IAPÖ stellt ihrer Begutachtung folgenden Leitsatz voran:

„Staatliche Strukturen sollen nur dann erweitert werden, wenn die Verbesserung bestehender Institutionen das angestrebte Ziel nicht ebenso wirksam, rechtsstaatlich gleichwertig und wirtschaftlicher erreichen kann.“

Dieser Leitsatz ist kein neuer Rechtsgrundsatz, sondern der rechtspolitische Leitgedanke der IAPÖ für eine moderne und effiziente Justizorganisation. Er beruht auf der Überzeugung, dass organisatorische Reformen stets an den Ursachen eines Problems und nicht an dessen äußeren Erscheinungsformen ansetzen sollen.

Neue Behörden dürfen daher niemals Selbstzweck sein. Sie bedürfen einer besonderen sachlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Rechtfertigung.

3.2 Reformen müssen an der Ursache ansetzen

Nach Auffassung der IAPÖ besteht die Gefahr, dass Organisationsreformen den Eindruck vermitteln, strukturelle Probleme bereits durch die Schaffung neuer Institutionen lösen zu können. Tatsächlich verändert eine neue Behörde zunächst lediglich die Aufbauorganisation. Ob dadurch auch die Qualität einzelner Strafverfahren verbessert wird, hängt jedoch von anderen Faktoren ab.

Entscheidend sind insbesondere:

- die Auswahl der Entscheidungsträger,
- die Organisation der Geschäftsverteilung,
- die Objektivität der Ermittlungsführung,
- die richterliche Kontrolle wesentlicher Eingriffe,
- die Transparenz organisatorischer Entscheidungen,
- die personelle und technische Ausstattung der Justiz.

Diese Faktoren bestimmen nach Auffassung der IAPÖ die tatsächliche Qualität rechtsstaatlicher Strafverfahren. Sie werden durch die bloße Errichtung einer Bundesstaatsanwaltschaft nicht automatisch verbessert.

3.3 Vorrang der Modernisierung bestehender Institutionen

Österreich verfügt über eine historisch gewachsene und leistungsfähige Justizorganisation.

Die bestehenden Staatsanwaltschaften, Oberstaatsanwaltschaften und Gerichte verfügen über hohe fachliche Kompetenz und langjährige Erfahrung.

Nach Auffassung der IAPÖ sollte diese bestehende Organisationsstruktur den Ausgangspunkt jeder Reform bilden.

Vor der Schaffung zusätzlicher Behörden ist daher zu prüfen,

- welche organisatorischen Verbesserungen innerhalb der bestehenden Struktur möglich sind,
- welche gesetzlichen Änderungen hierfür erforderlich wären,
- welche Auswirkungen diese Maßnahmen auf Qualität, Effizienz und Rechtsstaatlichkeit hätten.

Erst wenn sich zeigt, dass diese Reformen die angestrebten Ziele nicht erreichen können, erscheint die Errichtung einer neuen Behörde gerechtfertigt.

3.4 Wirtschaftlichkeit und verantwortungsvoller Mitteleinsatz

Der Ausbau staatlicher Organisationen ist stets mit zusätzlichen finanziellen Belastungen verbunden.

Neue Behörden verursachen regelmäßig:

- zusätzliche Leitungsfunktionen,
- neue Planstellen,
- erhöhten Verwaltungsaufwand,
- Infrastruktur- und IT-Kosten,
- laufende Betriebs- und Personalkosten.

Die IAPÖ vertritt die Auffassung, dass öffentliche Mittel dort eingesetzt werden sollen, wo sie den größten Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger entfalten.

Im Bereich der Strafrechtspflege bedeutet dies insbesondere Investitionen in:

- zusätzliche Richterinnen und Richter,
- zusätzliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte,

- qualifiziertes Kanzlei- und Fachpersonal,
- Digitalisierung der Justiz,
- Fortbildung,
- moderne Ermittlungsunterstützung,
- wissenschaftliche Qualitätssicherung.

Nach Auffassung der IAPÖ stärken diese Maßnahmen die Qualität der Strafverfahren unmittelbarer als die Errichtung einer zusätzlichen Verwaltungsebene.

3.5 Verfahrensqualität vor Behördenstruktur

Die IAPÖ ist überzeugt, dass das Vertrauen der Bevölkerung nicht in erster Linie durch Organisationsdiagramme entsteht. Es entsteht im konkreten Strafverfahren.

Ein Bürger wird den Rechtsstaat danach beurteilen,

- ob sein Verfahren objektiv geführt wurde,
- ob die zuständigen Entscheidungsträger unabhängig ausgewählt wurden,
- ob Ermittlungen vollständig durchgeführt wurden,
- ob richterliche Kontrolle wirksam ausgeübt wurde,
- ob Entscheidungen nachvollziehbar begründet wurden.

Diese Fragen betreffen unmittelbar die Qualität des Verfahrens. Sie bilden daher den Schwerpunkt des Reformmodells der IAPÖ.

3.6 Schlussfolgerung

Der Leitgedanke „**Reform vor Neubau**“ bildet den Ausgangspunkt der gesamten Begutachtung. Die IAPÖ gelangt zu der Auffassung, dass der Gesetzgeber zunächst alle Möglichkeiten zur Modernisierung der bestehenden Justizorganisation ausschöpfen sollte. Erst wenn nachgewiesen werden kann, dass diese Maßnahmen die angestrebten Reformziele nicht ausreichend erreichen, sollte die Errichtung einer neuen Bundesstaatsanwaltschaft in Erwägung gezogen werden.

Die IAPÖ sieht einen solchen Nachweis im vorliegenden Ministerialentwurf derzeit nicht erbracht. Aus diesem Grund empfiehlt sie, den Schwerpunkt der Reform auf die Weiterentwicklung der bestehenden Justizorganisation und auf die Verbesserung der rechtsstaatlichen Qualität jedes einzelnen Strafverfahrens zu legen.

4. Erforderlichkeit der Errichtung einer Bundesstaatsanwaltschaft

4.1 Prüfungsmaßstab

Nach Auffassung der IAPÖ ist vor jeder grundlegenden Organisationsreform zunächst die Frage zu beantworten, ob die beabsichtigte Maßnahme überhaupt erforderlich ist.

Der Gesetzgeber verfügt zwar über einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Organisation staatlicher Einrichtungen. Dieser Gestaltungsspielraum entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung, organisatorische Änderungen sachlich zu begründen und ihre Notwendigkeit nachvollziehbar darzulegen.

Je tiefgreifender eine Organisationsreform in bestehende Strukturen eingreift und je größer ihre finanziellen sowie organisatorischen Auswirkungen sind, desto höher sind die Anforderungen an ihre Begründung.

Die IAPÖ misst dieser Erforderlichkeit-Prüfung daher zentrale Bedeutung bei.

4.2 Die Ziele rechtfertigen nicht automatisch das gewählte Mittel

Die IAPÖ stellt ausdrücklich nicht in Abrede, dass die Ziele des Ministerialentwurfs berechtigt sind.

Hierzu zählen insbesondere:

- die weitere Stärkung der Unabhängigkeit staatsanwaltschaftlicher Entscheidungen,
- die Reduzierung politischer Einflussmöglichkeiten,
- die Erhöhung des Vertrauens der Bevölkerung in den Rechtsstaat,
- die Sicherstellung einer österreichweit einheitlichen Rechtsanwendung.

Aus der Richtigkeit dieser Ziele folgt jedoch nicht automatisch, dass deren Umsetzung ausschließlich durch die Errichtung einer neuen Bundesstaatsanwaltschaft erfolgen kann. Gerade hierin sieht die IAPÖ den entscheidenden Unterschied zwischen den Reformansätzen.

4.3 Fehlende Prüfung bestehender Alternativen

Nach Auffassung der IAPÖ hätte dem Ministerialentwurf eine umfassende Analyse der bestehenden Justizorganisation vorausgehen müssen.

Dabei wären insbesondere folgende Alternativen zu untersuchen gewesen:

- organisatorische Stärkung der Staatsanwaltschaften,
- Ausbau der Oberstaatsanwaltschaften,

- Optimierung der bestehenden Geschäftsverteilung,
- Einführung objektiver Auswahl- und Zuteilungsverfahren,
- Wiedereinführung unabhängiger Untersuchungsrichter,
- Verstärkung der richterlichen Kontrolle,
- Verbesserung der personellen Ausstattung,
- Ausbau der Digitalisierung und Verfahrenssteuerung.

Die IAPÖ vermisst eine nachvollziehbare Darlegung, weshalb diese Maßnahmen die angestrebten Reformziele nicht ebenso wirksam erreichen könnten.

4.4 Neue Behörde oder Verbesserung bestehender Institutionen

Die Errichtung einer Bundesstaatsanwaltschaft verändert in erster Linie die organisatorische Spitze der Strafverfolgung.

Die tägliche Arbeit der Staatsanwaltschaften, Gerichte und Ermittlungsbehörden bleibt hingegen weitgehend unverändert.

Nach Auffassung der IAPÖ entsteht dadurch die Gefahr, dass erhebliche organisatorische Veränderungen vorgenommen werden, ohne gleichzeitig die eigentlichen Ursachen möglicher Vertrauensdefizite zu beseitigen.

Diese Ursachen liegen insbesondere in der Wahrnehmung der Bevölkerung hinsichtlich

- der Auswahl der zuständigen Entscheidungsträger,
- der Transparenz organisatorischer Entscheidungen,
- der Nachvollziehbarkeit der Geschäftsverteilung,
- der Vollständigkeit und Objektivität von Ermittlungen.

Diese Fragen werden durch die Errichtung einer neuen Behörde nicht unmittelbar gelöst.

4.5 Verhältnismäßigkeit der Organisationsreform

Die IAPÖ vertritt die Auffassung, dass tiefgreifende Änderungen der Justizorganisation stets auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit zu betrachten sind.

Je größer der organisatorische und finanzielle Aufwand einer Reform ist, desto deutlicher muss der zusätzliche Nutzen erkennbar sein.

Der Ministerialentwurf legt überzeugend dar, welche Ziele verfolgt werden.

Nach Auffassung der IAPÖ bleibt jedoch offen, weshalb diese Ziele nicht mit geringeren organisatorischen Eingriffen erreicht werden können.

Die Erforderlichkeit einer zusätzlichen obersten Bundesbehörde wird daher aus Sicht der IAPÖ nicht hinreichend nachgewiesen.

4.6 Das Reformmodell der IAPÖ als Alternative

Die IAPÖ schlägt vor, zunächst die bestehenden Institutionen gezielt weiterzuentwickeln.

Kernpunkte dieses Reformmodells sind:

- Stärkung der Staatsanwaltschaften und Oberstaatsanwaltschaften,
- Einführung eines gesetzlich objektivierten Zuteilungsverfahrens (Losverfahren) für Richter, Staatsanwälte und Untersuchungsrichter in gesetzlich definierten Verfahren besonderer Bedeutung,
- Wiedereinführung unabhängiger Untersuchungsrichter,
- transparente Geschäftsverteilung und revisionssichere Dokumentation,
- personelle Verstärkung der Justiz,
- Ausbau digitaler Verfahrensunterstützung,
- regelmäßige unabhängige wissenschaftliche Evaluierung.

Nach Auffassung der IAPÖ würden diese Maßnahmen unmittelbar die Qualität der Strafverfahren verbessern und damit das Vertrauen in den Rechtsstaat nachhaltiger stärken als die Errichtung einer zusätzlichen Behördenebene.

4.7 Zwischenergebnis

Die IAPÖ gelangt daher zu dem Ergebnis, dass die Reformziele des Ministerialentwurfs ausdrücklich zu unterstützen sind.

Die Erforderlichkeit der Errichtung einer Bundesstaatsanwaltschaft als neuer oberster Behörde wird jedoch nicht als hinreichend nachgewiesen angesehen.

Vor der Schaffung einer neuen Institution sollte nach Auffassung der IAPÖ zunächst das erhebliche Reformpotenzial innerhalb der bestehenden Justizorganisation ausgeschöpft werden.

Erst wenn sich diese Möglichkeiten als unzureichend erweisen, wäre die Errichtung einer neuen Behörde näher zu prüfen.

Die IAPÖ empfiehlt daher, den Schwerpunkt der Reform von einer Organisationsreform auf eine rechtsstaatliche Modernisierung der bestehenden Justiz- und Verfahrensstrukturen zu verlagern.

5. Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit der Reform

5.1 Allgemeine Vorbemerkung

Die Organisation der staatlichen Verwaltung und der Justiz ist nicht nur an den Grundsätzen des Rechtsstaates auszurichten. Sie hat sich ebenso an den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu orientieren.

Dies gilt insbesondere dann, wenn neue Behörden geschaffen, zusätzliche Organisationseinheiten errichtet oder bestehende Verwaltungsstrukturen wesentlich erweitert werden.

Nach Auffassung der IAPÖ muss daher jede Organisationsreform nicht nur rechtsstaatlich überzeugen, sondern auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nachvollziehbar begründet sein.

Die Frage lautet daher nicht allein:

„Ist eine Bundesstaatsanwaltschaft denkbar?“

Sondern vielmehr:

„Ist sie gegenüber einer Reform der bestehenden Justizorganisation die wirtschaftlich und organisatorisch zweckmäßigste Lösung?“

5.2 Die wirtschaftliche Verantwortung des Gesetzgebers

Jede neue Bundesbehörde verursacht dauerhaft zusätzliche öffentliche Ausgaben.

Hierzu zählen insbesondere:

- Leitungsfunktionen,
- Verwaltungsdirektion,
- zusätzliche Richter- und Staatsanwaltsplanstellen innerhalb der neuen Behörde,
- administratives Personal,
- Kanzlei- und Assistenzpersonal,
- IT-Infrastruktur,
- Büroräumlichkeiten,
- Sicherheits- und Organisationsmaßnahmen,
- laufende Sachkosten,
- Fortbildungs- und Verwaltungskosten.

Diese Aufwendungen bestehen unabhängig davon, ob sich die Qualität der Strafverfahren tatsächlich verbessert.

Nach Auffassung der IAPÖ sollte deshalb jeder organisatorischen Erweiterung eine nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsprüfung vorausgehen.

5.3 Fehlende Kosten-Nutzen-Darstellung

Der Ministerialentwurf beschreibt ausführlich die organisatorischen Vorteile einer Bundesstaatsanwaltschaft.

Nach Auffassung der IAPÖ fehlt jedoch eine umfassende Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen.

Insbesondere bleibt offen,

- welche konkreten jährlichen Mehrkosten entstehen,
- welche Einsparungen den zusätzlichen Kosten gegenüberstehen,
- welche messbaren Verbesserungen für die Strafrechtspflege zu erwarten sind,
- anhand welcher Kriterien der Erfolg der Reform künftig überprüft werden soll.

Eine moderne Organisationsreform sollte nach Auffassung der IAPÖ bereits im Gesetzgebungsverfahren nachvollziehbare Evaluierungsmaßstäbe enthalten.

5.4 Alternative Verwendung der öffentlichen Mittel

Die IAPÖ vertritt die Auffassung, dass dieselben finanziellen Mittel innerhalb der bestehenden Justizorganisation einen höheren unmittelbaren Nutzen entfalten könnten.

Hierzu zählen insbesondere:

- zusätzliche Richterinnen und Richter zur Verkürzung von Verfahrensdauern,
- zusätzliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zur Entlastung der Ermittlungsarbeit,
- qualifiziertes Kanzlei- und Fachpersonal,
- moderne digitale Aktenführung,
- elektronische Dokumentations- und Qualitätssicherungssysteme,
- spezialisierte Fortbildungsprogramme,
- wissenschaftliche Evaluierungen der Strafrechtspflege,
- die Einführung eines gesetzlich objektivierten Zuteilungsverfahrens (Losverfahren),
- die Wiedereinführung unabhängiger Untersuchungsrichter.

Nach Auffassung der IAPÖ wirken diese Investitionen unmittelbar auf die Qualität einzelner Verfahren und damit unmittelbar auf das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat.

5.5 Nachhaltigkeit der Reform

Eine Reform ist nach Auffassung der IAPÖ dann nachhaltig, wenn sie nicht nur neue Organisationsstrukturen schafft, sondern dauerhaft die Qualität staatlichen Handelns verbessert.

Neue Behörden können organisatorische Vorteile bringen.

Sie ersetzen jedoch nicht

- ausreichendes Personal,
- moderne technische Ausstattung,
- klare gesetzliche Zuständigkeitsregelungen,
- objektive Auswahlmechanismen,
- transparente Entscheidungsabläufe.

Gerade diese Faktoren bestimmen nach Auffassung der IAPÖ die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Strafrechtspflege.

5.6 Wirtschaftlichkeit als Element des Vertrauens

Die Bevölkerung erwartet zu Recht, dass öffentliche Mittel verantwortungsvoll eingesetzt werden.

Eine Reform der Strafrechtspflege soll deshalb nicht nur rechtsstaatlich überzeugen, sondern auch wirtschaftlich nachvollziehbar sein.

Je höher der organisatorische Aufwand einer Reform ist, desto deutlicher muss ihr zusätzlicher Nutzen erkennbar sein.

Die IAPÖ vermisst im Ministerialentwurf eine nachvollziehbare Darstellung, weshalb die Errichtung einer neuen Bundesstaatsanwaltschaft gegenüber einer Modernisierung der bestehenden Organisation den größeren rechtsstaatlichen Mehrwert erwarten lässt.

5.7 Schlussfolgerung

Nach Auffassung der IAPÖ sollte die Reform der Strafrechtspflege dem Grundsatz folgen:

„Investitionen sollen dort erfolgen, wo sie den größten unmittelbaren Nutzen für die rechtsstaatliche Qualität des einzelnen Strafverfahrens entfalten.“

Die IAPÖ empfiehlt daher, vorhandene finanzielle Mittel vorrangig für die personelle, technische und organisatorische Stärkung der bestehenden Justiz einzusetzen.

Erst wenn nachgewiesen werden kann, dass diese Maßnahmen die angestrebten Ziele nicht ausreichend erreichen, sollte die Errichtung einer zusätzlichen Bundesbehörde in Betracht gezogen werden.

Aus Sicht der IAPÖ ist dieser Nachweis im vorliegenden Ministerialentwurf derzeit nicht erbracht.

5.8 Kritische Würdigung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA)

5.8.1 Allgemeine Bewertung

Die IAPÖ begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) die mit der Einführung einer Bundesstaatsanwaltschaft verfolgten Ziele sowie die finanziellen Auswirkungen transparent darstellt.

Die WFA nennt insbesondere folgende Zielsetzungen:

- Entpolitisierung der Weisungsspitze,
- Stärkung des Vertrauens in den Rechtsstaat,
- Vermeidung von Interessenkonflikten,
- Transparenz des Ernennungsverfahrens sowie
- Neuregelung der staatsanwaltschaftlichen Berichtspflichten.

Diese Zielsetzungen werden von der IAPÖ ausdrücklich unterstützt.

Die IAPÖ gelangt jedoch zu dem Ergebnis, dass die WFA zwar die Ziele des Vorhabens nachvollziehbar beschreibt, die Wahl des organisatorischen Mittels – nämlich die Errichtung einer Bundesstaatsanwaltschaft – jedoch nicht ausreichend begründet.

5.8.2 Fehlende Alternativen-Prüfung

Ein wesentlicher Bestandteil jeder wirkungsorientierten Folgenabschätzung ist die Prüfung realistischer Alternativen.

Die WFA beschränkt sich im Wesentlichen auf zwei Szenarien:

- Beibehaltung der geltenden Rechtslage ("Nullszenario"), oder
- Errichtung einer Bundesstaatsanwaltschaft.

Nach Auffassung der IAPÖ fehlt jedoch eine systematische Untersuchung weiterer Reformoptionen.

Insbesondere werden folgende Alternativen nicht bewertet:

- Stärkung der bestehenden Oberstaatsanwaltschaften;

- Einführung eines gesetzlich objektivierten Zuteilungsverfahrens (Losverfahren);
- Wiedereinführung unabhängiger Untersuchungsrichter;
- Digitalisierung der Verfahrenssteuerung;
- personelle Verstärkung der Staatsanwaltschaften;
- Ausbau richterlicher Kontrolle.

Gerade diese Alternativen bilden den Kern des Reformmodells der IAPÖ und hätten daher im Rahmen der WFA vergleichend untersucht werden müssen.

5.8.3 Finanzielle Auswirkungen

Die WFA geht von einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf des Bundes von insgesamt rund **11,3 Millionen Euro** in den ersten fünf Jahren aus.

Ab dem Jahr 2028 werden jährliche Nettoaufwendungen von rund **3,5 bis 3,7 Millionen Euro** prognostiziert.

Darüber hinaus sieht die WFA unter anderem vor:

- zusätzliche Personalkosten,
- neue Büroräumlichkeiten,
- Adaptierungskosten,
- IT-Infrastruktur,
- Sicherheitsmaßnahmen,
- laufende Miet- und Betriebskosten.

Nach Auffassung der IAPÖ handelt es sich dabei um erhebliche zusätzliche Verwaltungsaufwendungen.

5.8.4 Personeller Mehraufwand

Die WFA geht davon aus, dass die Bundesstaatsanwaltschaft mit rund **43 Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ)** arbeiten wird.

Zusätzlich wird ein personeller Mehrbedarf von rund **13 neuen Vollzeitäquivalenten** ausgewiesen.

Die IAPÖ stellt hierzu fest:

Diese zusätzlichen Personalressourcen könnten ebenso innerhalb der bestehenden Justizorganisation eingesetzt werden. Nach Auffassung der IAPÖ wäre der unmittelbare rechtsstaatliche Nutzen größer, wenn diese Ressourcen den Staatsanwaltschaften, Oberstaatsanwaltschaften und Gerichten unmittelbar zur Verfügung gestellt würden.

5.8.5 Fehlende Wirkungsanalyse

Die WFA beschreibt zahlreiche organisatorische Maßnahmen.

Nicht dargestellt wird jedoch,

- um wie viel Ermittlungsverfahren künftig schneller abgeschlossen werden,
- wie viele zusätzliche Verfahren objektiver geführt werden,
- welche messbare Verbesserung des Vertrauens der Bevölkerung zu erwarten ist,
- welche qualitativen Verbesserungen gegenüber einer Reform der bestehenden Organisation tatsächlich eintreten.

Die Erfolgskriterien beschränken sich weitgehend auf die Errichtung der Bundesstaatsanwaltschaft und die gesetzliche Umsetzung einzelner Maßnahmen. Messbare Qualitätsindikatoren für die Strafrechtspflege selbst werden hingegen kaum entwickelt.

Nach Auffassung der IAPÖ stellt dies eine wesentliche Schwäche der Wirkungsanalyse dar.

5.8.6 Bewertung der IAPÖ

Die IAPÖ gelangt daher zu folgendem Ergebnis:

Die WFA beschreibt nachvollziehbar die politischen Ziele des Reformvorhabens sowie die organisatorischen und finanziellen Auswirkungen der Errichtung einer Bundesstaatsanwaltschaft.

Sie beantwortet jedoch nicht die entscheidende Frage,

ob dieselben Ziele durch eine Reform der bestehenden Justizorganisation mit geringerem organisatorischen Aufwand und geringerem Mitteleinsatz erreicht werden könnten.

Nach Auffassung der IAPÖ wäre eine vergleichende Wirkungsanalyse zwischen

- dem Regierungsmodell (Bundesstaatsanwaltschaft) und
- dem IAPÖ-Reformmodell

erforderlich gewesen.

Erst eine solche Gegenüberstellung würde eine belastbare Beurteilung der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit der vorgeschlagenen Organisationsreform ermöglichen.

Reinhard Fellner e.h.
Generalsekretär
IAPÖ