

STELLUNGNAHME

**zum Antrag (127/ME) betreffend den Entwurf eines
Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz
und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert
werden soll**

28. August 2026

ZUSAMMENFASSUNG

Amnesty International Österreich beurteilt den Gesetzesentwurf ausschließlich im Rahmen des menschenrechtlichen Mandates. Die Entkoppelung der Staatsanwaltschaft von dem*der Bundesminister*in für Justiz durch den vorliegenden Gesetzesantrag (127/ME) ist positiv, da diese Maßnahme einerseits internationalen Standards entspricht, wie beispielsweise des Europarats,¹ und andererseits geeignet erscheint, das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu stärken und sohin auch die Achtung und den Schutz der Menschenrechte zu wahren.²

Obwohl der Gesetzeszweck eine langjährige internationale Reformforderung aufgreift,³ würden gezielte Anpassungen den Gesetzesentwurf stärker an die international festgemachten Standards heranführen.

Im Rahmen dieser Stellungnahme möchte Amnesty International Österreich zu zwei Aspekten eine menschenrechtliche Anmerkung machen, nämlich zum Ernennungsprozess und der Amtsdauer der Bundesstaatsanwaltschaft.

Einbindung des Nationalrats

Während die Einbindung des Nationalrats bei der Ernennung der Bundesstaatsanwaltschaft rechtsvergleichend nicht unüblich ist oder per se gegen zwingendes Völkerrecht verstößt, verlangen internationale Richtlinien ausreichende Sicherheitsvorkehrungen, um möglicher politischer Willkür formelle Schranken zu geben. Solche Einschränkungen finden sich im Gesetzestext nicht wieder.

Amtsdauer

Die zweite Anmerkung betrifft die Amtsdauer der einzelnen Bundesstaatsanwält*innen. Eine sechsjährige Funktionsperiode erscheint nicht geeignet die notwendige Stabilität im Amt zu gewähren und die wahrgenommene Unabhängigkeit ist durch die sich in der Dauer Großteils überschneidenden Legislaturperioden mit dem Nationalrat und dessen Einbindung in die Ernennung der Bundesstaatsanwaltschaft, beeinträchtigt.

Daher unterstreicht Amnesty International Österreich die grundlegenden Bemühungen zur Schaffung einer Bundesstaatsanwaltschaft und der Angleichung an internationale Standards. Allerdings erachtet es eine Notwendigkeit zur Adaptierung des Antrags (127/ME), um eine vollständige als auch wahrgenommene Unabhängigkeit der Bundesstaatsanwaltschaft zu gewährleisten.

¹ European Commission for Democracy Through Law of The Council of Europe (Venice Commission), *The Updated Rule of Law Checklist*, 16.12.2025, Z. 113-114

² European Commission for Democracy Through Law of The Council of Europe (Venice Commission), *The Updated Rule of Law Checklist*, 16.12.2025, Z. 22

³ Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Österreich*, 13.07.2022, S.3

Menschenrechtliche Relevanz der Bundesstaatsanwaltschaft

Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte verstärken sich gegenseitig, womit die Förderung der Rechtsstaatlichkeit für den Schutz aller Menschenrechte unerlässlich ist.⁴ Damit bekommen Rechtsveränderungen, die zu einer Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen beitragen, auch aus menschenrechtlicher Perspektive besondere Bedeutung.

Die Bedeutung dieser Reform wird auch auf europäischer Ebene hervorgehoben. Im Rechtsstaatlichkeitsbericht 2026 betont die Europäische Kommission die Wichtigkeit der Reform zur Schaffung einer unabhängigen Bundesstaatsanwaltschaft, insbesondere zur Vermeidung jeglichen Anscheins politischer Einflussnahme auf staatsanwaltschaftliche Entscheidungen.⁵

Ogleich der Verwendung der Weisungsmöglichkeit des*der Justizminister*in an die Staatsanwaltschaft⁶ ist deren Unterordnung unter die Exekutive ein Missbrauchspotential, dass ohne formelle Schutzvorkehrungen gegen Eingriffe, der öffentlichen Wahrnehmung der Rechtsstaatlichkeit ebenso schädlich ist wie ein tatsächlicher Eingriff.⁷

Die menschenrechtliche Relevanz unabhängiger Staatsanwaltschaften wird auch durch internationale Standards hervorgehoben. Rechtsstaatlichkeit kann nicht gewährleistet und Menschenrechte können nicht wirksam geschützt werden, wenn Staatsanwaltschaften nicht unabhängig, integer und unparteiisch handeln.⁸

Das Recht auf ein faires Verfahren

Die menschenrechtliche Bedeutung ergibt sich weiters aus dem Recht auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 6 EMRK, wenngleich festzuhalten ist, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte festgestellt hat, dass die Staatsanwaltschaft nicht denselben Verpflichtungen zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, wie ein Gericht gemäß Artikel 6 EMRK, unterliegt.⁹ Nichtsdestotrotz beginnt das Recht auf ein faires Verfahren und die Garantien, die sich aus Artikel 6 EMRK ableiten, nicht erst im Hauptverfahren, sondern erlangen bereits im Ermittlungsverfahren Bedeutung. Besonders wenn ein Mangel während des Ermittlungsverfahrens zu einer ernstlichen Beeinträchtigung der Fairness des späteren Verfahrens führt, ist Artikel 6 EMRK verletzt.¹⁰ Da die Staatsanwaltschaft gemäß § 20 Abs 1 StPO die Leitung des Ermittlungsverfahrens innehat, kommt ihr eine wesentliche Rolle für die Gewährleistung der Verfahrensgarantien aus Artikel 6 EMRK zu.¹¹

⁴ United Nations, *New Vision of the Secretary-General for the Rule of Law*, 31.07.2023, S. 4

⁵ Europäische Kommission, *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2026 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Österreich*, 17.07.2026, S. 5-7

⁶ Im Jahr 2025 wurden insgesamt 34 Weisungen an Staatsanwaltschaften erteilt.

⁷ Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service CDL-AD(2010)040*, 03.01.2011, Z. 27

⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *The Status and Role of Prosecutors*, 2014, S. iii

⁹ EGMR, 31.01.2023, Thierry / France, Z.30

¹⁰ EGMR, 24.11.1993, Imbrioscia / Switzerland, Z. 36

¹¹ Strafprozeßordnung 1975 (StPO), StF: BGBl. Nr. 631/1975, § 20 (1)

Ebenso ist es auch Rechtsprechung des EGMR, dass Mitglieder einer Staatsanwaltschaft durch die tatsächliche Abhängigkeit in Form der Leitung, Kontrolle und Weisungsbefugnis eines*einer Justizminister*in das Kriterium der Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive nicht erfüllen.¹² Darüber hinaus hat der EGMR aber betont, dass in einer demokratischen Gesellschaft sowohl die Gerichte als auch die Ermittlungsbehörden frei von politischem Druck bleiben müssen.¹³

Amnesty International Österreich leitet aus der zitierten Rechtsprechung ab, dass die Errichtung der Bundesstaatsanwaltschaft und die damit verbundene Entkoppelung der Weisungsmöglichkeiten des Bundesministeriums für Justiz als Stärkung der staatsanwaltschaftlichen Unabhängigkeit und damit auch der Fairness der Strafrechtspflege gewertet werden kann.

¹² EGMR, 23.02.2011, Moulin / France, Z. 56-57

¹³ EGMR, 12.02.2008, Guja / Moldova, Z. 86

MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG

Der vorliegende Antrag (127/ME) betreffend das Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz und das Verfassungsgerichtshofgesetz geändert werden soll, stellt eine zwingende Begleitmaßnahme zur Errichtung der Bundesstaatsanwaltschaft dar. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung schafft die rechtlichen Grundlagen, um die institutionelle Verflechtung durch die Weisungsgebundenheit, zwischen der Exekutive und der Judikative im Bereich der Staatsanwaltschaften zu beseitigen.

Bei der Ernennung der Mitglieder dieses Organs kommt es zur Einbindung verschiedener Staatsorgane, unter anderem dem Nationalrat, der Bundesregierung und dem*der Bundespräsident*in. Während der*die Bundespräsident*in formell auf Vorlage der Bundesregierung die Bundesstaatsanwaltschaft ernennt, unterbreitet der Nationalrat einen zwingenden Ernennungsvorschlag, der mit einfacher Mehrheit beschlossen wird. Der Nationalrat ist in seiner Entscheidungsfindung nicht gänzlich frei, sondern hat von einer unabhängig eingerichteten Expert*innenkommission beim zuständigen Ministerium (nach geltender Rechtslage das Bundesministerium für Justiz) einen Besetzungsvorschlag einzuholen. Findet sich im Nationalrat keine einfache Mehrheit für diesen Vorschlag, so wird dieser abgelehnt und die Expert*innenkommission hat neuerlich geeignete Kandidat*innen für einen Ernennungsvorschlag zu nennen.

Artikel 94c (3) B-VG: Ernennung der Bundesstaatsanwaltschaft durch den Nationalrat

Internationaler Vergleich

Rechtsvergleiche verschiedener Jurisdiktionen zeigen die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Organisation von (Ober)staatsanwaltschaften.¹⁴ Begründbar ist das durch das Fehlen zwingender internationaler Standards, die eine bestimmte Organisation der Staatsanwaltschaft vorschreiben. Nichtsdestotrotz wird bei jeder Ausgestaltung ein starker Fokus auf Schutzmaßnahmen gelegt, um das Vertrauen der Öffentlichkeit sowie den Respekt vor der Justiz und den Angehörigen der Rechtsberufe zu wahren.¹⁵ Dabei kann der Grundsatz der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Organen eine mögliche Lösung sein, um einseitige politische Ernennungen zu vermeiden.¹⁶ Dennoch sollte die österreichische Ausgestaltung durch die Zwischenschaltung des Nationalrats beim Auswahlprozess analysiert werden.

Österreichische Ausgestaltung

Eingangs ist anzumerken, dass die offensichtliche Gefahr einer Politisierung des Ernennungsverfahrens durch die Zwischenschaltung einer Expert*innenkommission verringert wurde.¹⁷ Der Nationalrat darf nicht frei über die Kandidat*innen der Bundesstaatsanwaltschaft

¹⁴ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*, Gabriela Knaul A/HRC/20/19, 07.06.2012, Z. 29-33

¹⁵ Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service* CDL-AD(2010)040, 03.01.2011, Z. 34-35

¹⁶ Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service* CDL-AD(2010)040, 03.01.2011, Z. 35

¹⁷ Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service* CDL-AD(2010)040, 03.01.2011, Z. 36

bestimmen, sondern ist bei seiner Entscheidungsfindung an eine übermittelte Liste der Expert*innenkommission gebunden. Worin aber keine formellen Schranken bestehen, sind qualifizierte Ernennungen begründungslos abzulehnen. Darin besteht ein latentes Risiko von politisierten Entscheidungen, wobei mangelnder politischer Wille eine Pattsituation bei der Entscheidungsfindung herbeirufen kann. Mit diesem faktischen Vetorecht könnte bei dauerhafter Blockade ein Legitimitätsproblem des Amtes entstehen. Um die gesetzlich vorgesehene Periodisierung gewährleisten zu können, muss auch ein Schutz gegen politischen Missbrauch des Vetorechts geschaffen werden.

Rechtsvergleichende Zugänge können mögliche Lösungswege aufzeigen: Beispielsweise werden bei Unmöglichkeit einer Entscheidungsfindung des zwischengeschalteten exekutiven Körpers, nach dem Ablauf einer bestimmten Frist, der*die bestgereichte Kandidat*in automatisch als Ernennungsvorschlag dem*der Bundespräsident*in vorgelegt.¹⁸

Die Ernennung der Bundesstaatsanwaltschaft ist eine wichtige Rolle im System und gewährleistet das ordnungsgemäße Funktionieren der Staatsanwaltschaft.¹⁹ Deswegen ist es wesentlich Schutzvorkehrungen gegen Ernennungen aufgrund von Befangenheit oder Voreingenommenheit zu errichten²⁰ und das Risiko zu minimieren, den Ernennungsvorschlag des Nationalrats nicht einzig vom politischen Kalkül abhängig zu machen.²¹

Artikel 94c (2) B-VG: Funktionsperiode von sechs Jahren

Die Ernennung der Bundesstaatsanwälte*innen durch den*die Bundespräsident*in erfolgt für eine Dauer von sechs Jahren und kann nur unter bestimmten Gründen früher beendet werden. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesstaatsanwaltschaft nicht zu einer Wiederernennung berechtigt ist, denn es besteht das potenzielle Risiko, dass amts handelnde Personen während ihrer Amtszeit durch Interessen zu einer Wiederwahl geleitet sein könnten. Konsequenterweise muss die Dauer der Amtszeit einerseits ausreichend lang sein und darf andererseits nicht mit der Legislaturperiode des Nationalrats zusammenfallen, um für Stabilität und Unabhängigkeiten gegenüber politischen Veränderungen bestehen zu können.²²

Wahrgenommene Unabhängigkeit

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist festzuhalten, dass bei der Beurteilung der vollen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, nicht nur die tatsächlichen Rahmenbedingungen herangezogen werden. Gradmesser der Unabhängigkeit von (Bundes)staatsanwaltschaften ist notwendigerweise ebenso die wahrgenommene Unabhängigkeit.²³ Fakt ist, dass der Gesetzesentwurf (127/ME)

¹⁸ Council of Europe, *Comparative study on prosecutorial self-governance in the Council of Europe member states*, 07.2018, S. 16

¹⁹ Council of Europe, Consultative Council of European Prosecutors, *Opinion No.9 (2014) European norms and principles concerning prosecutors CCPE(2014)4Final*, 17.12.2014, Z. 55

²⁰ Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaul A/HRC/20/19*, 07.06.2012, Z. 53

²¹ Council of Europe, Consultative Council of European Prosecutors, *CCPE Opinion No. 19 (2024) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality*, 29.10.2024, Recommendation 2

²² Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service CDL-AD(2010)040*, 03.01.2011, Z. 37

²³ Council of Europe, Consultative Council of European Prosecutors, *Opinion No.9 (2014) European norms and principles concerning prosecutors CCPE(2014)4Final*, 17.12.2014, VI

die Funktionsperiode der Bundesstaatsanwält*innen auf sechs Jahre begrenzt, während die Legislaturperiode des Nationalrats fünf Jahre ist. Im Zusammenspiel mit der Berechtigung zur Ernennung der Vorschläge durch den Nationalrat ist berechtigterweise die vollumfängliche wahrgenommene Unabhängigkeit in Frage zu stellen. Die sich nicht deckenden Funktionsperioden entkräften diese Argumentationslinie teilweise, schaffen aber aufgrund der großen zeitlichen Überschneidung nicht ausreichend Distanz, um eine vollständige wahrgenommene Unabhängigkeit zu gewährleisten. Zumindest der Anschein könnten bestehen, dass der Nationalrat in seiner Auswahlentscheidungsfindung über die Bundesstaatsanwaltschaft auch berücksichtigt, dass diese mittelbar Einfluss auf Ermittlungsverfahren gegen politische Entscheidungsträger*innen nehmen kann.

Länge der Amtsperiode

Der Europarat empfiehlt die Ernennung von Bundesstaatsanwaltschaften für einen angemessenen langen Zeitraum oder auf Lebenszeit. Jedenfalls sollte aber eine Dauer gewählt werden, die die Stabilität des Amtes gewährleistet und Schutz vor politischen Veränderungen bietet.²⁴

Weiters betont der Europarat in einer Einzelfallanalyse, dass zur Erfüllung der Standards eine Funktionsperiode von fünf Jahren für die Bundesstaatsanwaltschaft zu kurz sei und es wurde, empfohlen die Periode deutlich länger als fünf Jahre zu machen.²⁵ Ebenso ist es zur vollen Erfüllung der Allgemeinen Empfehlung der Venedig-Kommission zur Amtszeit einer Bundesstaatsanwaltschaft²⁶ notwendig, alle politischen Funktionsperioden zu überdauern, auch jene des*der Präsident*in. Diese Notwendigkeit ist umso mehr bei einer direkten Involvierung des*der Amtsträger*in in der Ernennung der Bundesstaatsanwaltschaft zu beachten. Bei einer deckungsgleichen Dauer der Funktionsperioden von jeweils sechs Jahren ist diese Voraussetzung als nicht erfüllt anzusehen.

Amnesty International Österreich leitet aus diesen Empfehlungen ab, dass für die gänzliche Erfüllung der international geforderten Standards eine Periode von sechs Jahren zu kurz bemessen ist und nicht die Anforderungen der Mindestdauer für eine Stabilität im Amt gewährleistet. Sechs Jahre sind nämlich keine deutliche längere Amtsperiode, wie die im Bericht des Europarats geforderten Länge und überschneidet sich mit der Funktionsperiode des*der Bundespräsident*in. Daher empfiehlt Amnesty International eine längere Funktionsdauer gesetzlich zu verankern.

Schlussbemerkung

Amnesty International unterstützt das Gesetzesvorhaben (127/ME) zur Schaffung einer Bundesstaatsanwaltschaft. Aus rechtsstaatlicher Sicht sind eine wirksamere Gewaltentrennung im Strafverfahren sowie die damit verbundene Stärkung der Menschenrechte grundsätzlich zu begrüßen. Zugleich regt Amnesty International an, die in

²⁴ Council of Europe, Consultative Council of European Prosecutors, *CCPE Opinion No. 19 (2024) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality*, 29.10.2024, Z. 34

²⁵ Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law Amending the Constitution of Ukraine CDL-AD(2014)037*, 27.10.2014, Z. 47

²⁶ Council of Europe, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Joint Opinion on the Draft Law on the Prosecution Service of The Republic of Moldova CDL-AD(2015)005*, 23.03.2015, Z. 89

dieser Stellungnahme aufgezeigten Aspekte hinsichtlich Ernennung und Funktionsdauer zu überarbeiten, um die Glaubwürdigkeit dieser Institutionen von Anfang an zu sichern.