

# Das „System Herrengasse“: Transparenz gegen Korruption

**3. U-Ausschüsse.** Die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses wäre an sich das geeignete Instrument, die politischen Verantwortlichkeiten zu hinterfragen. Allerdings ist die Effektivität dieser Ausschüsse – wie gerade die jüngste Vergangenheit gezeigt hat – leider eher zweifelhaft. Einerseits dienen sie in erster Linie parteipolitischen Interessen. Man möchte dem Gegner eines auswischen. Ein allseitiges Interesse an einer umfassenden Wahrheitsfindung ist eher die Seltenheit. Andererseits werden diese Kontrollinstrumente, wie ebenfalls jüngst gezeigt wurde, nach Belieben und auch ohne endgültige Aufarbeitung des Themas abgestellt. Die Mittel des Untersuchungsausschusses sind ferner zum Teil beschränkt. Zeugen, entschlagen sich, direkte Zwangsmaßnahmen, etwa Beschaffung von Unterlagen, Vorführung von Zeugen, gibt es nicht oder müssen Dritte involvieren. In Gerichtsverfahren kommt oft wesentlich mehr zum Vorschein. Allein im Bawag-Prozess wird von den dort nicht thematisierten „Nebenprodukten“ mehr über die Bankenwelt ans Licht gebracht als im gesamten Bankenuntersuchungsausschuss. Etwa über das Versagen der Finanzmarktaufsicht. Offenbart wird auch das strukturelle Problem, dass das Parlament dem Gewaltenteilungsprinzip nicht entspricht und keineswegs davon die Rede sein kann, dass es die Regierung zu kontrollieren vermag. Auch ein jüngst hervorgekommenes schriftliches Dokument beweist dies eindrücklich: Teil der Koalitionsvereinbarung auf Regierungsebene ist es auch, das Abstimmungsverhalten im Parlament zu koordinieren. Für den vorliegenden Fall Haidinger & Co bleibt trotzdem zu wünschen, dass es – trotz aller Schwächen – doch zu einem Untersuchungsausschuss kommt.

**4. Reform der Staatsanwaltschaft.** Im Zuge der jetzigen Diskussion wird auch ins Treffen geführt, dass die Verwerfungen in der Sicherheitsverwaltung darauf zurückzuführen seien, dass die Polizei seit Jahren ihre Wünsche erfüllen konnte und „stark aufgerüstet“ habe. Demgegenüber seien die Kontrollmechanismen und die justiziellen Instrumentarien zurückgeblieben. Erst jetzt, durch die Reform der Strafprozessordnung, sei wieder ein Aufholprozess im Gange. Daneben wird auch immer wieder die Forderung erhoben, dass die Staatsanwaltschaft weisungsfrei gestellt

werden solle, insbesondere eine Teileinheit für Korruptionsfälle. Ich bin allerdings skeptisch, dass ein derart wichtiger Behördenapparat nicht an eine politische Verantwortung rückgekoppelt sein soll. Schon jetzt ist das Verhalten der Staatsanwaltschaft, etwas anzuklagen oder eine Anklage zu unterlassen, oft nicht nachvollziehbar. Wer sorgt dann innerhalb einer „unabhängigen Staatsanwaltschaft“ für rechtsstaatlich korrektes Vorgehen? Wer trägt die Letztverantwortung? Das Instrumentarium des Amtsmissbrauches ist dazu kaum geeignet, da es für Verantwortlichkeiten eine derart hohe Latte legt, dass so gut wie niemand erfolgreich zur Rechenschaft gezogen werden kann. Das Amtsmissbrauchsdelikt erfordert eine ganz besondere Form des Vorsatzes („Wissentlichkeit“), was nur sehr schwierig nachweisbar ist. Wenn also ein Staatsanwalt eine Verfolgung aufnimmt oder, was wohl der praktischere Fall ist, sie unterlässt und dabei missbräuchlich handelt, kann es kaum je zu einer Sanktion kommen. Wer will aber einen derartigen

**„Im Fall Haidinger bleibt zu hoffen, dass trotz aller Schwächen ein U-Ausschuss kommt.“**

Staat im Staat haben?

Es müsste dann eine andere Form der Verantwortlichkeit gefunden werden. Möglicherweise durch eine Reform des Amtsmissbrauchsrechtes bzw. die Einführung einer neuen Strafbestimmung, die ein gewisses Regulativ eröffnet. Deutschland kennt etwa das Delikt der „Rechtsbeugung“, das Rechtsbruch durch Richter, Schiedsrichter und Staatsanwälte unter Strafe stellt – einfacher Vorsatz genügt. Eine einfache Entkoppelung von Strafverfolgungsbehörden und Politik sollte nicht sein. Da bedürfte es begleitender Anpassungsschritte. Der Justizbereich ist sehr sensibel und verlangt ausgewogenes und umsichtiges Vorgehen, fernab von Anlassfällen und Schnellschüssen. Letztlich vor dem Hintergrund, dass in unserer Gesellschaft im Wesentlichen nur mehr zwei

Schwerter schneiden: die Justiz und das Geld.

Die Organisation der Staatsanwaltschaft könnte in Wahrheit, samt Weisungsrecht und politischer Verantwortung, so bleiben, wie sie ist. Institutionalisierte Offenheit und transparente Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen, samt der Möglichkeit, dingfest zu machen, wer was veranlasst oder unterlassen hat, sollten meines Erachtens ausreichen.

Sobald Systeme transparent werden, ist es meist auch aus mit deren Korruptionsanfälligkeit.



**INNENMINISTERIUM IN DER HERRENGASSE.** Nicht anders, nur mächtiger als andere: „Nicht umsonst gilt es als das Kriegsministerium in Friedenszeiten.“

## Vier Ebenen der Debatte nach dem „Fall Kampusch“: Polizeipannen & Prozesschancen, Ministerbüros und Beamtenapparat, Chancen und Grenzen von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, komplette Weisungsfreiheit für die Staatsanwaltschaft?

**D**er Autor war Ende der Achtzigerjahre Ministersekretär im Innenressort. Heute ist er als Rechtsanwalt in Wien auf Amtshaftungsklagen spezialisiert.

**1. Ermittlungspannen:** Die offenkundigen Ermittlungspannen im Zusammenhang mit der Entführung von Natascha Kampusch lassen die polizeiliche Arbeit stümperhaft erscheinen. Nachdem es sich dabei um einen der spektakulärsten Kriminalfälle der letzten Zeit gehandelt hat und anzunehmen ist, dass besondere Anstrengungen unternommen wurden, mag man sich nicht ausmalen, wie die Arbeit in 08/15-Fällen aussieht.

Für das Zuordnen der Verantwortlichkeiten und deren Aufarbeitung eignet sich nichts besser als ein Zivilprozess. Wenn das Opfer die Republik in einem Amtshaftungsprozess belangte, würde am ehesten zutage kommen, wer was verschuldet und zu verantworten hat. Natascha Kampusch müsste lediglich eine Schädigung (etwa Gesundheitsschäden) und eine Übertretung entsprechender „Schutzgesetze“, also z. B. von einschlägigen Dienstvorschriften, nachweisen. Dass die Organe der Republik kein Verschulden an den Pannen traf, müsste dann der beklagte Bund beweisen. Zudem könnte auch an einzelnen Personen festgemacht werden, wem Versäumnisse und Unterlassungen anzulasten sind. Alles andere, auch die nun eingesetzte „Untersuchungskommission“ im Innenministerium, ist nur die zweitbeste Lösung. Sie wird meines Erachtens im Endergebnis, außer ein paar Zeitungsartikeln, Leserbriefen und den üblichen politischen Beteuerungen, wenig bewirken. Nachdem es Natascha Kampusch, einem rezenten Interview zufolge, aber nicht um Geld, sondern (richtigerweise) um Gerechtigkeit geht, wird ein derartiger Prozess vielleicht nie stattfinden. Möglicher Ausweg: Gerade ein solcher Prozess kann – auch für das Opfer – am besten der Gerechtigkeitsfindung dienen und auch mithelfen, dass Vergleichbares in Zukunft vielleicht nicht mehr passiert. Ein allenfalls erstrittenes Geld könnte zudem guten Zwecken zugewendet werden.

**2. Politische Machenschaften.** Der zweite Aspekt betrifft Fragen des politischen „Systems Herrengasse“, von manchen auch „System Strasser“ oder „System Ita“ genannt. Das Innenministerium ist ein Machtfaktor: Es umfasst immerhin circa 30.000 Mitarbeiter. Von der Polizeistube am Land bis zur Zentralstelle. Nicht umsonst gilt es als das „Kriegsministerium in Friedenszeiten“. Die vorhandene Machtfülle kann natürlich zu Machtmissbrauch seitens eines Ministers verführen. Andererseits gibt es aber auch Beamte, die sich dem jeweiligen Minister – aus Karrieregründen – geradezu andienen. Das „System“ ist aber nicht grundsätzlich anders als in anderen Ministerien, nur dass es eben im Innenministerium – auch wegen des straffen Aufbaus und der Sensibilität der



Der politisch neutrale Beamte mutiert zu einem bloßen Mythos

Karl Newole  
ANWALT

Materie – mehr Wirkung hat. Die Kommunikationsebenen in heiklen Angelegenheiten laufen in allen Ressorts eher über Parteistrukturen als über die Bürokratieschiene. Mit anderen Worten: Ein schwarzer Minister vertraut eher einem schwarzen Sektionschef, einem schwarzen Sicherheitsdirektor.

Das führte historisch andererseits dazu, dass sich Minister, die sich von „andersfärbigen“ Beamten umzingelt sahen, sogenannte politische „Ministerbüros“, oft besetzt mit Vertrauensleuten von außen, schufen. Diese wurden und werden den ranghöchsten Beamten vor die Nase gesetzt. Das strukturelle Problem: Laufbahnbeamte fühlen sich übergangen und erkennen, dass der Aufstieg nur über „richtiges“ politisches Verhalten erzielbar ist. Damit ist aber schon zu Zeiten der „echten Pragmatisierung“ das Bild des neutralen, nur dem Staatswohl verpflichteten Beamten als Gegengewicht zum Politiker der Boden entzogen worden. Umso mehr, seit es die zeitlich befristeten Bestellungen für Leitungspositionen gibt – den „politischen Beamten“ Austrian style. Laufbahnbeamten ist damit ziemlich endgültig der Zugang zur Karrierespitze versagt.

So entsteht ein System von politischen Einfallsporten in die Staatsbürokratie, vor deren Auswüchsen wir nun offenbar stehen. Zurück zu den Ministerbüros: Formal sind das sogenannte „Stabsstellen“, die nicht in die Beamtenhierarchie eingegliedert sind. Diese Ministerbüroangehörigen üben natürlich im Auftrag oder als Boten des Ministers wichtige Funktionen aus. „Ersuchen“ aus dem Ministerstab kommen in der Praxis einer „Weisung“ gleich. Mag dies auch nicht dem Lehrbuch entsprechen, wäre es naiv, zu sagen, ein Beamter, der vom Ministerbüro ersucht wird, etwas zu tun oder zu unterlassen, hätte diesbezüglich keine Weisung im formalen Sinn erhalten und möge sie daher ignorieren. Wenn man die Probleme auf dieser Ebene beleuchtet, der Vorsitzende der „Untersuchungskommission“ hat das in einem Interview aus meiner Sicht so durchblicken lassen, ist man von vorneherein zum Scheitern verurteilt, weil dies mit den Realitäten nichts zu tun hat.

In der Praxis gibt es zumindest strukturell keinen Schutz vor parteipolitischer Vereinnahmung der Beamtenschaft. Der politisch neutrale Beamte mutiert so zu einem bloßen Mythos und zu einer aussterbenden – oder schon ausgestorbenen? – Spezies.

„Die nun eingesetzte Untersuchungskommission ist nur die zweitbeste Lösung.“