

Der Fall Christian Pilnacek – Eine Herausforderung auch für die europäische Rechtsstaatlichkeit

Peter Hilpold

2023-12-04T16:53:05

Die seit der „Ibiza-Affäre“ (Mai 2019) nicht mehr abreißende, wenngleich bislang weitgehend ergebnislose Korruptionsdebatte in Österreich steuert mit dem Fall „Pilnacek“ auf einen neuen Höhepunkt zu, denn in eben diesem Fall scheint sich eine massive Einflussnahme der Politik auf die österreichische Strafjustiz abzuzeichnen. Es wird immer deutlicher, dass die Korruptionsproblematik in Österreich nicht in den Griff zu bekommen ist. Ein wesentlicher Grund dafür ist auch, dass seit dem (verhältnismäßig späten) EU-Beitritt Österreichs wesentliche Anpassungen an den rechtsstaatlichen „*acquis communautaire*“ unterblieben und grundlegende Prinzipien des Unionsrechts bislang unbeachtet geblieben sind. Seit dem Jahr 2000 kam es zu weiteren Rückschritten. Der Fall Christian Pilnacek verdeutlicht diese Problematik geradezu exemplarisch – und unterstreicht den in Österreich nach wie vor bestehenden rechtsstaatlichen Reformstau bzw. Reformunwillen.

Wer war Christian Pilnacek (1962-2023)?

Christian Pilnacek galt als österreichischer Paradejurist mit Paradekarriere: Zuerst Richter in Wien, begann sein kometenhafter Aufstieg nahezu zeitgleich mit der „konservativen Wende“ in Österreich. Im Jahr 2001 wurde Pilnacek Oberstaatsanwalt und einer der höchsten Beamten im Justizministerium in Wien. In dieser Funktion leitete er maßgeblich die Arbeiten an der neuen Strafprozessordnung, die 2008 in Kraft trat und als „Jahrhundertreform“ gepriesen wurde. Genau diese sollte sich aber bald als höchst problematisch erweisen, da sie die politische Einflussnahme auf die Strafjustiz in weitem Ausmaß ermöglichte (dies wird weiter unten zu zeigen sein).

Im Jahr 2010 erreichte Pilnaceks Aufstieg einen Höhepunkt: Er wurde in Personalunion Leiter der Bereiche Legistik und Einzelstrafsachen. So konnte er die generelle Entwicklung der Strafjustiz zu einem erheblichen Maße steuern und zudem noch auf Einzelfallentscheidungen Einfluss nehmen. Diese außergewöhnliche Machtposition, in der er den lokalen Staatsanwaltschaften, den vier Oberstaatsanwaltschaften und der WKStA vorstand, behielt er über Jahre.

Ab 2019 wurde zusehends Kritik an der Amtsführung Pilnaceks laut. Den Anfang bildete die „Eurofighter“-Affäre, in der Pilnacek sich für die Einstellung der strafrechtlichen Ermittlungen stark gemacht hatte. In der Folge häuften sich die [Vorwürfe gegen](#) ihn. Pilnaceks Einfluss wurde reduziert, später wurde er vom Dienst

suspendiert. Zwischenzeitlich eingeleitete strafrechtliche Ermittlungen wurden indes wieder eingestellt. Am 20. Oktober 2023 fand man ihn tot auf.

Am 21. November wurden heimlich aufgenommene Tonbandmitschnitte publik, in denen Pilnacek von massivem Druck durch die Politik berichtete, auf strafrechtliche Verfahren Einfluss zu nehmen.

Die Strafrechtsnovelle 2008 als Wegbereiterin einer (weiteren) Verstärkung des politischen Einflusses auf die österreichische Strafjustiz

Die politische Abhängigkeit der österreichischen Staatsanwaltschaft steht seit langem im Fokus nationaler und internationaler Kritik. Durch die (angebliche) „Jahrhundertreform“ 2008 wurde diese in bedenklicher Form weiter ausgedehnt. Es ist tragische Ironie des Schicksals, dass der Hauptproponent dieser Reform in weiterer Folge – und nach eigenem Bekunden – selbst Opfer dieser Reform werden sollte.

Die „Jahrhundertreform“ 2008 – staatlicherseits als entscheidender Schritt hin zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft präsentiert – erwies sich bei genauerem Hinsehen als durchaus ambivalent. In zentralen Punkten hat sie sogar eher das Gegenteil dessen bewirkt, was zuvor in der Öffentlichkeit bekundet worden war.

Im Zentrum der Reform stand die Abschaffung der Funktion des „Untersuchungsrichters“. Dieser wirkte als Vorerhebungsrichter und hatte als völlig unabhängiges Organ der Justiz entscheidenden Einfluss auf die Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungen. Diese Aufgabe wanderte nun zur Staatsanwaltschaft. Entscheidend und kritikwürdig ist jedoch, dass die Staatsanwaltschaft seit der Reform 2008, die eigentlich die Zahl der Weisungen reduzieren sollte, dem Justizministerium (und damit der Politik) in einer Weisungskette untersteht. Staatsanwälte wurden zu Ermittlern, Anklägern und (Untersuchungs-)Richtern in einer Person (Walach) und waren gegenüber dem Justizminister (und damit gegenüber der Politik) weisungsgebunden.

Das Ergebnis der Reformen waren rein „kosmetische Maßnahmen“, die keineswegs zu einer unabhängigen Staatsanwaltschaft führten:

„Es besteht Berichtspflicht, Weisungen werden nach [wie] vor auf jeder Ebene gegeben. Unterhalb der Ebene der formalen Weisungen gibt es Besprechungen der hierarchischen Ebenen untereinander, die oft den Charakter von Weisungen haben.“ (Mertens, Ein Plädoyer für den unabhängigen Untersuchungsrichter, in: *Ecolex* 2019, S. 589-590 (590).

„Auf der Opferseite ist es beinahe unmöglich, die Staatsanwaltschaft gegen ihren Willen zu einem Ermittlungsverfahren zu zwingen. Das Rechtsmittel des Fortführungsantrags gemäß § 195 Abs. 2 StPO dringt sehr selten durch, da sich die

gerichtliche Kontrolle auf das Willkürverbot beschränkt und der Antrag die Struktur einer Nichtigkeitsbeschwerde aufweisen muss“. (Ibid.).

Zwar wurde unter Justizminister Wolfgang Brandstetter (später selbst im Sog von Ermittlungen, Rücktritt als Verfassungsrichter 2021) ein „[Weisungsrat](#)“ eingerichtet, der die Ingerenz/ Verstrickung der Politik in die Strafjustiz versachlichen sollte. Allerdings mutet diese Regelung bei näherer Betrachtung skurril an. So ist eine Beratungskompetenz des Weisungsrats gegenüber dem Justizminister/ der Justizministerin bspw. dann gegeben, wenn es der Bundesminister/die Bundesministerin bei „außergewöhnlichem Interesse der Öffentlichkeit an der Strafsache, insbesondere bei wiederholter und überregionaler medialer Berichterstattung oder wiederholter öffentlicher Kritik am Vorgehen der Staatsanwaltschaft und der Kriminalpolizei, oder aus Befangenheitsgründen für erforderlich hält.“ Eine juristische Kontrollfunktion von medialer Berichterstattung abhängig zu machen, ist an sich schon problematisch. Diese dann auch noch an die Voraussetzung „überregionaler“ Berichterstattung zu knüpfen (eine Berichterstattung in regionalen Medien würde somit für eine Befassung des Weisungsrats nicht ausreichen, selbst wenn bspw. eine regionale Tageszeitung eine höhere Auflage aufweist als eine gesamtstaatliche) wirft die Frage der logischen Kohärenz auf. Der Opferschutz bleibt unberücksichtigt, wenn die Staatsanwaltschaft von einer Strafverfolgung absehen und auch der Weisungsrat nicht angerufen werden kann.

Pilnacek als Opfer politischer Interventionen – oder seiner eigenen Reform?

Die nun publik gewordenen Tonbandmitschnitte Pilnaceks offenbaren einen verzweifelten Ex-Sektionschef des Justizministeriums, der – wie es scheint – über Jahre hin massivem Druck ausgesetzt war, zugunsten einer Partei (der ÖVP) in unterschiedlichen Strafverfahren zu intervenieren. Er erklärt für sich selbst, diesem Druck widerstanden zu haben, wenngleich ihm dieser Druck sichtlich zugesetzt hat. Ob sich diese Ereignisse genau so, wie von Pilnacek präsentiert, tatsächlich zugetragen haben, lässt sich schwer beurteilen. Dass es Druck und Interventionen gegeben hat, wurde von ersten Kommentatoren als plausibel und wahrscheinlich angesehen. Ferner wurde dabei folgende entlarvende Überlegung angestellt: Die wiederholten Interventionen deuten darauf hin, dass zumindest einzelne Aktionen von Erfolg gekrönt sein mussten, denn ansonsten hätten diese – offensichtlich zwecklos und nicht der Mühe wert – wohl rasch ein Ende gefunden.

Daran muss sich eine weitere Überlegung anschließen: Die Strafprozessreform des Jahres 2008 hat dem Sektionschef im Justizministerium in seiner Doppelfunktion und gerade als Leiter des Bereichs Einzelstrafsachen eine enorme Machtfülle verschafft. Eben diese Machtfülle musste ihn aber gleichzeitig zum potentiellen Adressaten politischer Interventionen machen, die aufgrund des (gewollten) Fehlens von Kontrollmechanismen umso schwerwiegender ausfallen konnten. Einmal das Tor zu einem solchen „do ut des“ zwischen Justiz und Politik eröffnet, werden vielfältigste Interventionen denkbar: nicht allein eine (negative) Druckausübung verbunden mit Sanktionsandrohung, sondern auch „positive

Anreize“ für „Wohlverhalten“ – und sei es schlicht, dass Garantien angeboten werden für „schlechtere Zeiten“. Auch ohne das konkrete Vorliegen irgendwelcher Anzeichen von politischer Einflussnahme hätte also klar sein müssen, dass die Möglichkeit massiver Einflussnahme der Politik auf die Justiz besteht und diese für einen Rechtsstaat untragbar ist. Die nun posthum bekannt gewordenen Klagen des früheren Sektionschefs über massive Interventionen dieser Art müssen – auch unabhängig davon, ob ihr Wahrheitsgehalt je bewiesen werden kann – zu einem raschen Handeln und zur Rücknahme von Wesenselementen der Reform des Jahres 2008 führen, deren zentraler Urheber Christian Pilnacek selbst war.

Nötige Reformschritte – mehr Rechtsstaatlichkeit und mehr Opferschutz

Einmal mehr haben die Ereignisse Ende November 2023 gezeigt, dass die von Dr. Irmgard Griss und anderen österreichischen JuristInnen geforderte völlige Loslösung der Justiz von der Politik und die Schaffung eines Justiz-Selbstverwaltungskörpers ein absolutes Muss sind.

Neben der bestehenden Abhängigkeit der Justiz von der Politik ist weiterhin besorgniserregend, dass das Staatsanwaltschaftsgesetz (StAG) in § 35c das Absehen von Ermittlungen ermöglicht, wenn „kein Anfangsverdacht“ vorliegt. Dies ist weder mit nationalen noch mit europäischen Rechtsstaatlichkeitsgrundsätzen vereinbar. Grund dafür ist, dass Strafverfolgung gemäß Art. 6, 8 und 13 EMRK auch Opferschutz bedeutet und Opfer daher einen Strafverfolgungsanspruch haben.

Der unzureichende Opferschutz im österreichischen Justizsystem strahlt ferner in problematischer Weise vom strafrechtlichen auf den zivilrechtlichen Bereich aus: Nehmen wir an, die Staatsanwaltschaft weigert sich unter Berufung auf § 35c StAG, gegen eine unwahre Zeugenaussage in einem zivilrechtlichen Verfahren – trotz Vorliegens handfester Beweise für deren Unwahrheit – Ermittlungen aufzunehmen. In diesem Fall kann es sein, dass das Urteil gestützt auf eine Straftat (eine falsche Zeugenaussage) zustande kommt. Trotzdem hat der/die Betroffene hier keine Möglichkeit, gegen die Untätigkeit der Staatsanwaltschaft vorzugehen und kann überdies keine Wiederaufnahme des zivilrechtlichen Verfahrens erreichen. Das Opfer solcher Vorgänge hat keinerlei wirksame Möglichkeit, dagegen vorzugehen. Denkbar wäre zwar eine Beschwerde an das Justizministerium, Bereich Einzelstrafsachen, und – wenn seitens des Ministeriums eine Erklärung kommt, es bestünden „keine Bedenken“ hinsichtlich des Vorgehens der Staatsanwaltschaft – die Anrufung der Volksanwaltschaft. Diese hat nicht nur keine Durchgriffsmöglichkeiten, sondern sie sind selbst politisch besetzt und dringend [reformbedürftig](#).

Die europäische Dimension

Es wurde bereits aufgezeigt, dass die Missachtung von Opferrechten eine zentrale europäische Dimension aufweist. Die Pilnacek-Affäre fügt sich indes in ein breiteres

Spektrum an Reformbedarf im österreichischen Justizsystem ein. Und eben dieser Reformbedarf weist gesamthaft eine europäische Dimension auf.

Zum einen sind die Abschaffung des Amtsgeheimnisses sowie die Einrichtung einer unabhängigen Bundesstaatsanwaltschaft unabdingbar und nicht länger hinauszuzögern. Auch auf supranationaler Ebene – so z.B. von der Europäischen Kommission in ihren [Rechtsstaatlichkeitsberichten](#) – wird dies erwartet (wenngleich zu wenig nachhaltig eingefordert).

Zum anderen muss § 35 c StAG, der klar dem EU-Recht (insbesondere Art. 2 EUV, Art. 19 EUV und Art. 47 GRCh), aber auch dem Recht der EMRK widerspricht – gerade weil er, wie gezeigt, Opferschutzrechte vernachlässigt und in zentralen Bereichen einen wirksamen Zugang zu einem Gericht ausschließt – muss umgehend außer Kraft gesetzt werden. Die Wiedereinführung des Untersuchungsrichters könnte zumindest einen Übergangsbefehl darstellen, bevor die Strafprozessordnung grundlegend reformiert wird.

Darüber hinaus müssen zahlreiche weitere, schon seit langem vorgetragene Reformvorschläge umgesetzt werden. Beispielsweise wäre über eine grundsätzliche Reform des Rekrutierungsverfahren für RichterInnen und StaatsanwältInnen nachzudenken. Dabei ist zu berücksichtigen: In europäischen Proportionen ist die Größe Österreichs verhältnismäßig gering. Hinzu kommt, dass hier eine hoheitliche Tätigkeit gemäß Art. 45 Abs. 3 AEUV angesprochen ist, sodass die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht greift. Folglich ist der Pool an BewerberInnen verhältnismäßig klein. Weil diese zudem auch immer wieder aus traditionellen RichterInnenfamilien kommen, sollte an Prüfungskommissionen gedacht werden, die aus einem breiteren Kreis an juristischen Berufen (AnwältInnen, ProfessorInnen) – auch aus dem Ausland – schöpfen. Problematisch ist jedoch, dass es bei diesen Aufnahmeverfahren gegenwärtig im Falle von Rechtsverstößen (bspw. evidenten Befangenheiten, Verfahrensverletzungen) keinen Zugang zu einem Gericht gibt. Ein solcher Zugang kann auch nicht EU-rechtlich über die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingefordert werden (da hoheitliche Bereichsausnahme, Art. 45 Abs. 3 AEUV). Allerdings ist es möglich, Zugang zu einem Gericht unter Berufung auf das [EU-rechtliche Rechtsstaatlichkeitsprinzip](#), das auch im hoheitlichen Bereich zu gelten hat, einzufordern.

Ferner müssten Bemühungen unternommen werden, das Staatshaftungsverfahren, welches über die EuGH-Rechtsprechung etabliert wurde, neu zu konzipieren und unionsrechtskonform zu gestalten. Auf diesem Wege könnten besonders eklatante Fälle von judiziellen Versagen wirksam bekämpft werden – zumindest dann, wenn darin auch ein Verstoß gegen EU-Recht liegt.

Überdies wäre die Einhaltung der Vorlageverpflichtung der Höchstgerichte konkret anzumahnen, gerade nach Maßgabe des Urteils im Fall „Consortio Italian Management“ (Urteil v. 6. Oktober 2021 in der Rs. C-561/19, vgl. Hilpold, 74 NJW 45/2021, 3290). Insbesondere ist die unbegründete Abweisung eines Vorlageantrages (bzw. im Extremfall die schlichte Nichtberücksichtigung) klar EU-rechtswidrig und müsste zu entsprechenden Sanktionen führen.

In Österreich nach wie vor ungelöst ist auch das Problem der „[Sideletter-Bestellungen](#)“ – auch für höchste Richterämter. Diese Bestellungen sind klar EMRK-widrig (siehe das EGMR-Urteil im Fall *Gudmundur Andri Astradsson* gg. Island, Urteil vom 12.3.2019) und demzufolge rückgängig zu machen.

Zudem darf über die Vorfälle der letzten Jahre nicht einfach der „Mantel des Schweigens“ gelegt werden. Die Opfer der hier aufgezeigten Entwicklungen sind noch in großer Zahl unter uns und sie haben nach wie vor unter den Konsequenzen zu leiden. Ein Vorschlag könnte lauten, eine Untersuchungskommission einzusetzen, die zumindest die eklatantesten Fälle von unterlassenen Ermittlungen der letzten Jahre gemäß § 35c StAG neu überprüft – möglicherweise auf der Grundlage eines Vorscreenings, wobei extreme Fälle einer vertieften Untersuchung zu unterziehen wären.

Ein weiterer Punkt, der in diesem Kontext häufig übersehen wird, ist folgender: Man muss sich die Frage stellen, weshalb all diese Fehlentwicklungen kaum auf Kritik durch die europäischen Institutionen gestoßen sind (die [Berichte der GRECO-Kommission](#) stellen eine löbliche Ausnahme dar, wurden aber gerade in Österreich weitgehend ignoriert). Ein Grund liegt insbesondere in dem mittlerweile weitgehend dysfunktional gewordenen System des EGMR. Mit einer Quote von unter 5% an Fällen, die die Zulässigkeitsprüfung überstehen, haben einzelne Rechtssuchende kaum mehr eine realistische Chance auf substantielle Prüfung ihres Falls durch den EGMR. Gleichzeitig sehen sich die letztinstanzlichen nationalen Gerichte keiner wirklich ernst zu nehmenden „Nachprüfungsgefahr“ durch den Gerichtshof mehr ausgesetzt (vgl. [Hilpold/Waibl, The Poet, the Law and the Protection of Individual Rights, in: XLII Polish Yearbook of International Law 2022 \(2023\)](#), 203). Der in Großbritannien mittlerweile angedachte Austritt aus der EMRK ist der falsche Weg, eine grundlegende [Reform des Straßburg-Systems](#) aber eine dringende [Notwendigkeit](#). Wie Professor Steven Greer, ein früherer Richter am EGMR und Autor zahlreicher grundlegender Studien zum europäischen Menschenrechtsschutz (gemeinsam mit weiteren Autoren) festgehalten hat: “[T]here is no realistic prospect of justice being systematically delivered to every applicant with a legitimate complaint about a Convention violation. And, unless it is systematic, individual ‘justice’ becomes arbitrary and is, therefore not justice at all” (vgl. Greer/ Gerards/Slowe, in: Gerards/Slowe, Hrsg., *Human Rights in the Council of Europe and the European Union*, 2018, 111). Ergebnis ist ein de-facto „denial of justice“ durch den EGMR (vgl. Mahoney, in: Flogiatis et al, Hrsg., *The European Court of Human Rights and its Discontents*, 213, 18, 25). Als Sofortmaßnahme wäre an eine Überprüfung der nicht zugelassenen Beschwerden zumindest der letzten fünf Jahre zu denken. Das EGMR-System und die nationalen Justizsysteme der Konventionsstaaten sind eng miteinander verzahnt. Gravierende Defizite in einem System wirken sich gleichsam automatisch auch auf das andere System aus. Das EGMR-System kann nur einen „äußeren“, „letzten“ Schutzwall für die nationalen Justizsysteme darstellen. Gleichzeitig muss auch dieser Schutzwall Mindestgarantien bieten.

Schlussbemerkungen

Christian Pilnacek wurde zu Lebzeiten und insbesondere unmittelbar nach seinem tragischen Ableben häufig als „ausgezeichneter Jurist“ gefeiert. Sein Fall erinnert jedoch mehr an eine griechische Tragödie, in der ein von der jeweiligen Gesellschaft ermöglichter heldenhafter Aufstieg mit außerordentlichem Machtgewinn schon die Tragik des Niedergangs beinhaltet. Das Wirken und die Hinterlassenschaft Pilnaceks weisen bei aller Tragik aber auf den dringenden Reformbedarf im österreichischen Justizsystem hin.

Die Anpassung an europäische Rechtsstaatlichkeit erfordert [diese Reformen](#) sogar. Bedauerlicherweise sind sie ein halbes Jahrzehnt nach dem EU-Beitritt in zentralen Bereichen abgebrochen worden. Teils wurde das vor dem EU-Beitritt bereits bestehende Niveau sogar von gegenläufigen Maßnahmen überlagert.

Die Ereignisse der letzten Tage und Wochen haben in Österreich große Betroffenheit ausgelöst. Vielleicht liefern sie aber gerade auch den Anstoß für einen grundlegenden Umdenkprozess in Richtung dringend benötigter Reformen. Unterstützung seitens der Europäischen Union (und des Europarats) auf diesem Weg, der nur ein gesamteuropäischer sein kann, wäre hilfreich und notwendig.

Dieser Beitrag stellt eine erweiterte Fassung eines in der „Presse“ vom 24. November 2023 (S. 33 f.) veröffentlichten Artikels mit dem Titel „Christian Pilnaceks unvermutetes Vermächtnis“ dar.

