

I. Einleitung

Die Akteneinsicht ist sowohl für Steuerpflichtige im Abgabenverfahren als auch für Beschuldigte im Finanzstrafverfahren von elementarer Bedeutung zur Wahrung ihrer Interessen. Dies gilt umso mehr im Strafverfahren, wo das Recht auf Akteneinsicht für den Beschuldigten das „Herzstück der Strafverteidigung“ darstellt. Im Sinne der Waffengleichheit ist es unumgänglich, dass Abgabenbehörden bzw Gerichte einerseits und Steuerpflichtige bzw Beschuldigte andererseits den gleichen Informationsstand besitzen.

Die Partei muss erfahren, worum es im behördlichen Verfahren geht und was die Behörde vorhat. Der Beschuldigte eines Strafverfahrens muss wissen, was ihm konkret vorgeworfen wird und welche Beweismittel dafür vorliegen. Dies ist deshalb erforderlich, damit sich der Rechtsunterworfenen gegen etwaiges ungesetzmäßiges Vorgehen der Behörden oder gegen ungerechtfertigte Vorwürfe wirksam zur Wehr setzen kann.

Die Problematik parallel verlaufender Abgaben- und Finanzstrafverfahren wird anhand der Unterschiede zwischen den einzelnen Verfahrensvorschriften beleuchtet. Wesentlich dabei ist die Erörterung der Frage, unter welchen Umständen und Voraussetzungen die Akteneinsicht durch Ermittlungsbehörden ganz oder teilweise verwehrt werden darf. Dies ist eine sehr sensible und wichtige Frage, da sie objektiv den Grundsatz der Waffengleichheit zwischen Ermittlungsbehörden und Beschuldigten verletzt. Dadurch gerät zwar der Beschuldigte in eine nachteilige Position, andererseits kann es aber aus ermittlungstaktischen Gründen für die Behörden von elementarer Bedeutung sein, ihre Karten nicht (vorzeitig) aufzudecken, um die weiteren Ermittlungen nicht zu gefährden oder gar zu vereiteln. Dazu gehört auch der Schutz von Anzeigenerstatern. Erörtert wird auch die Frage, ob es möglich ist, die Verweigerung der Akteneinsicht im Strafverfahren durch einen Antrag auf Akteneinsicht nach der BAO zu umgehen. Auf den ersten Blick könnte das schon deswegen abzulehnen sein, weil im Strafverfahren das Abgabenverfahrensrecht (BAO) ausdrücklich verdrängt wird. Dazu kommt auch hier der Aspekt der Waffengleichheit ins Spiel: Während die Verletzung der Mitwirkungspflicht nach der BAO im Abgabenverfahren zu Konsequenzen, nämlich zu Zwangsstrafen führt, dürfen die Strafverfolgungsorgane die Mitwirkung des Beschuldigten nicht erzwingen. Weil also der Beschuldigte nicht kooperieren muss, steht dem Gericht/der Ermittlungsbehörde als „Ausgleich“ ebenfalls ein zeitlich und durch Begründungsfordernisse einge-

schränktes Recht zu, nicht zu kooperieren. Dagegen ließe sich einwenden, dass der parallele Ablauf von Abgaben- und Finanzstrafverfahren nicht einfach übergangen und die BAO ausgeschaltet werden kann. Diese Parallelität ist aber nur sinnvoll, wenn sie Probleme löst und nicht vergrößert. Im Finanzstrafverfahren leistet die BAO als „Vehikel“ zur Erlassung der nach den Ermittlungsmaßnahmen ergehenden Abgabenbescheide gute Dienste. Gäbe es sie nicht, wären alle gesetzlichen Bestimmungen zur Abgabensatzung und -sicherstellung im FinStrG nochmals neu zu regeln.

Ergänzt durch einen historischen Abriss über die Entstehung und Entwicklung des Rechtes auf Akteneinsicht soll Teil A dieses Werks einen umfassenden Überblick über das Thema Akteneinsicht im allgemeinen Verwaltungs-, Abgaben- und Finanzstrafverfahren vermitteln und eine Art Leitfaden der Akteneinsicht sowohl für Verwaltungs-, Abgaben- und Finanzstrafbehörden als auch für Parteien im Verwaltungsverfahren, Abgabepflichtige und Beschuldigte im Finanzstrafverfahren darstellen.

II. Historische Entwicklung

Eine moderne und freiheitliche Demokratie braucht eine transparente Verwaltung. Dies bedeutet nicht nur, dass der Bürger wissen will, wie Verwaltungsapparate organisiert sind, welche Tätigkeiten sie ausüben und wie sie finanziert werden, sondern auch, wie die Behörden im Einzelfall zur Entscheidungsfindung gelangen, und ob dabei die Gesetze und Vorschriften eingehalten werden.

Damit ein Staat als funktionierendes Gemeinwesen bestehen kann, sind Regeln in Form von Gesetzen nötig, die der Staat, ausgestattet mit hoheitlichen Rechten, nötigenfalls durchsetzen kann. Die ausführenden Organe der Verwaltung haben dabei aber auch Pflichten zu erfüllen. Aufgrund des Legalitätsprinzips¹ dürfen sie nicht willkürlich, sondern nur aufgrund der geltenden Gesetze handeln. Die Grundrechte der rechtsunterworfenen Bürger müssen dabei unbedingt beachtet werden. Ein voll ausgebautes Rechtsschutzsystem dient der Kontrolle der Gesetzmäßigkeit verwaltungsbehördlichen Handelns. Für den Bürger muss nachvollziehbar und transparent gemacht werden, wie die Behörden ihre Tätigkeit ausüben, wie Erledigungen aufgrund welcher Tatsachen oder Beweismittel zustande kommen. Deshalb müssen Parteien die Gelegenheit erhalten, Einblick in die Verwaltungs- bzw Strafakten zu nehmen. Dies dient auch gleichzeitig den Behörden, weil sie uU frühzeitig auf Fehlannahmen aufmerksam gemacht werden. Um zutage getretene Unregelmäßigkeiten korrigieren zu können, gibt es Verwaltungsgerichtsbarkeit und Höchstgerichte.

All diese Grundsätze sind heutzutage in demokratischen Staaten Standard. Doch dem war nicht immer so.

Nach Jahrhunderten absolutistischer Herrschaft gewann in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts die gesamteuropäische Geistesbewegung der Aufklärung zunehmend an Bedeutung: Das Wesen des Menschen sei seine Vernunft, diese und damit der Mensch an sich sei der Wertmaßstab aller Dinge, und nicht überlieferte Autoritätszwänge wie Religionen oder ein bestimmtes, etwa das römische Recht. Als Träger der Vernunft sei der Mensch kein fremdbestimmtes, manipuliertes Wesen, sondern bestimme selbst über seine Lebensverhältnisse.

1 Art 18 Abs 1 B-VG: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“

Damit sei die Aufklärung, nach Kant (1784), der „*Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit.*“²

A. Straf- und Strafprozessrecht

In Österreich wurden während der Regierungszeiten Maria Theresias (1740–1780) und Josefs II. (1780–1790), die im Zeichen des aufgeklärten Absolutismus standen, folgende Straf- und Strafprozessgesetze erlassen³:

- Allgemeine peinliche Gerichtsordnung 1768 (auch *Constitutio Criminalis Theresiana* genannt, sie vereinigt noch Straf- und Strafprozessrecht), abgelöst durch das modernere
- Allgemeine Gesetzbuch über Verbrechen 1787 (Josefinisches Strafgesetzbuch; es unterscheidet Verbrechen, Vergehen und Übertretungen und schafft im ordentlichen Verfahren die Todesstrafe ab)
- Kriminalgerichtsordnung 1788 (die erste reine Strafprozessordnung)

Nur wenige Jahre später folgte das Strafgesetz von 1803, das zwei Teile umfasste: Verbrechen (Gerichte) und „schwere Polizeiübertretungen“ (Verwaltungsbehörden) mit jeweils Strafprozessrecht.⁴

Durch die *Strafprozeßordnung von 1850* erfuhr der Strafprozess einige grundlegende Reformen und Modernisierungen: Anstelle des Inquisitionsprozesses wird der Anklageprozess eingeführt, in dem Richter und Ankläger nicht mehr ident sind. Die Staatsanwaltschaft wurde als eigene Anklagebehörde bestimmt. Das Verfahren war öffentlich und mündlich. Das Volk wurde durch Geschwornengerichte unmittelbar an der Strafrechtspflege bei schweren Verbrechen beteiligt.⁵

Nur kurze Zeit nach diesen Verbesserungen erfolgte eine neuerliche Änderung des Strafprozessrechts und damit ein Rückschritt: Mit der *Strafprozeßordnung 1853* trat der Inquisitionsprozess grundsätzlich wieder an die Stelle des Anklageprozesses, Öffentlichkeit und Mündlichkeit wurden so gut wie aufgehoben, Verfahren vor den Oberlandesgerichten und dem OGKH (Obersten Gerichts- und Kassationshof) sollten nur schriftlich erfolgen, die Geschwornengerichte wurden beseitigt.⁶

Bereits 1852 wurde das *Strafgesetz von 1803* neu verkündet. Es blieb in Kraft bis 31.12.1974⁷.

2 Vgl. Brauneder, Österreichische Verfassungsgeschichte¹¹ 81.

3 Vgl. Brauneder, Österreichische Verfassungsgeschichte¹¹ 95.

4 Vgl. Brauneder, Österreichische Verfassungsgeschichte¹¹ 95.

5 Vgl. Brauneder, Österreichische Verfassungsgeschichte¹¹ 125.

6 Vgl. Brauneder, Österreichische Verfassungsgeschichte¹¹ 145.

7 Vgl. Brauneder, Österreichische Verfassungsgeschichte¹¹ 144.

Zwei Jahrzehnte danach erfolgte eine neuerliche Reform des Strafprozesses mit der *Strafprozeßordnung 1873*. Sie kehrte zurück zu den Prinzipien des Anklageprozesses, der Öffentlichkeit, Mündlichkeit und der freien Beweiswürdigung. Auch die Geschworenengerichte wurden wieder eingeführt.⁸ Die Akteneinsicht war in der StPO 1873⁹ in §45 geregelt. Demnach hatten nach Mitteilung der Anklageschrift sowohl der Beschuldigte als auch sein Verteidiger das Recht, „*die Acten, mit Ausnahme der Berathungsprotokolle des Gerichtshofes, unter Aufsicht einzusehen und von denselben Abschrift zu nehmen. Von den Augenscheinsprotokollen, den Gutachten der Sachverständigen und von Originalurkunden, welche den Gegenstand der strafbaren Handlung bilden, sind ihnen auf Verlangen unentgeltliche Abschriften zu ertheilen.*“

Die Strafprozessordnung 1873 wurde vielfach novelliert und zuletzt 1975 wiederverlautbart.¹⁰

B. Allgemeines Verwaltungs- und Verwaltungsstrafverfahren

1925 wurden erstmals in Österreich allgemeingültige Gesetze für Verwaltungs- und Verwaltungsstrafverfahren eingeführt. Dies waren das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen (EGVG)¹¹, das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)¹² und das Verwaltungsstrafgesetz (VStG)¹³. Davor waren im Bereich der allgemeinen Verwaltung Verfahrensvorschriften nur in den einzelnen materiellen Gesetzen und deren Durchführungsbestimmungen enthalten. Diese Regelungen waren weder einheitlich noch erschöpfend. Durch die Verwaltungsverfahrensgesetze von 1925 wurde eine zusammenfassende Neuordnung des Verwaltungsverfahrenrechtes in Kraft gesetzt.¹⁴

Die Akteneinsicht sowohl für Verwaltungs- als auch für Verwaltungsstrafverfahren waren und sind seit 1925 in §17 AVG geregelt. Die Verwaltungsverfahrensgesetze wurden 1950 und 1991 wiederverlautbart.

8 Vgl *Brauneder*, Österreichische Verfassungsgeschichte¹¹ 171.

9 RGBl 119/1873.

10 BGBl 631/1975.

11 BGBl 273/1925.

12 BGBl 274/1925.

13 BGBl 275/1925.

14 Vgl RV 228 der Beilagen IX. GP 49.

C. Abgabenverfahren und verwaltungsbehördliches Finanzstrafverfahren

Die 1925 in Kraft getretenen Verwaltungsverfahrensgesetze galten nicht für Abgabenangelegenheiten. Eigene Abgabenverfahrensvorschriften blieben nach Art II Abs 5 EGVG 1925 einer noch zu erlassenden besonderen gesetzlichen Regelung vorbehalten. Eine solche Regelung kam bis 1938 nicht zustande, weshalb es vorerst bei verstreuten und uneinheitlichen Verfahrensvorschriften der materiellen Abgabengesetze des Bundes und der Länder blieb. Nach der Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich wurde durch die Inkraftsetzung der Reichsabgabenordnung ein einheitliches Verfahrensrecht für den weitaus überwiegenden Teil der öffentlichen Abgaben eingeführt. Diese Vorschriften wurden 1945 – mit wenigen Ausnahmen – durch das Rechtsüberleitungsgesetz¹⁵ und das „Gesetz vom 8. Mai 1945 über die Anwendung der Vorschriften über die öffentlichen Abgaben“¹⁶ vorläufig in Wirksamkeit belassen.¹⁷

Dennoch erwies sich die Schaffung eines österreichischen Abgabenverfahrensrechts als notwendig, weil die weitergeltenden Vorschriften der Reichsabgabenordnung auf fremde Verwaltungseinrichtungen abgestellt waren und so nicht den Grundsätzen und Einrichtungen der österreichischen Verwaltung entsprachen.¹⁸

Die erforderlichen Neuerungen wurden zuerst auf einigen Teilgebieten geschaffen mit der Absicht, diese in eine spätere endgültige Gesamtregelung des Abgabenverfahrens einzubauen.¹⁹ Diese Teilregelungen wurden im Jahr 1949 beschlossen und bestanden aus einem Gesetz über die Zustellungen im Bereich der Abgabenverwaltung²⁰, dem Abgabenrechtsmittelgesetz²¹, dem Abgabeneinhebungsgesetz²² und der Abgabensexekutionsordnung²³.

Fast zehn Jahre danach wurde der dritte Teil der Reichsabgabenordnung durch das österreichische Finanzstrafgesetz²⁴ ersetzt, das am 1. 1. 1959 in Kraft trat.²⁵

Zum Abschluss gebracht wurde dieser Neuordnungsprozess durch die BAO²⁶, die mit 1. 1. 1962 in Wirksamkeit trat.

15 StGBI 6/1945.

16 StGBI 12/1945.

17 Vgl RV 228 der Beilagen IX. GP 49.

18 Vgl RV 228 der Beilagen IX. GP 49.

19 Vgl RV 228 der Beilagen IX. GP 49.

20 BGBl 59/1949.

21 BGBl 60/1949.

22 BGBl 103/1949.

23 BGBl 104/1949.

24 BGBl 129/1958.

25 Vgl RV 228 der Beilagen IX. GP 50.

26 BGBl 194/1961.