

Vorsitzender
Univ.-Prof.Dr. Herbert Haller
Österreichkonvent
Parlament
Dr. Karl Renner-Ring 3
1010 Wien



Wien, am 27.8.2004

Verfassungskonvent, Leistungskontrolle und Leistungsanreize

Sehr geehrter Herr Universitätsprofessor !

Wie bedanken uns sehr herzlich für die Einladung zur Thematik: "Leistungsanreize und Leistungskontrolle für Richterinnen und Richter", die im Rahmen der Mandatsergänzung für den Ausschuss 9 aufgeworfen wurde, Stellung zu nehmen.

Vorbemerkung

Keine Diskussion kann es darüber geben, dass für eine funktionstüchtige Justiz sowohl Leistungskontrolle als auch die Setzung von Leistungsanreizen für Richterinnen und Richter von überaus großer Bedeutung sind. Hier handelt es sich aber sicher nicht um Fragen die in der österreichischen Bundesverfassung geregelt werden müssen. Auch bisher enthält die Verfassung - wohl zu Recht - lediglich die Bestimmung, dass die Disziplinarverfahren durch die Gerichte durchzuführen sind. Wenngleich also kein Bedarf gegeben ist, die Bundesverfassung im Bereich der gegenständlichen Themata zu ergänzen, so hält es die richterliche Standesvertretung dennoch für wichtig, die aufgeworfene Frage breiter zu diskutieren.

Vereinigung der österreichischen Richter
Justizpalast, Museumstr.12, A- 1016 Wien
Tel: +43 1 52152 3644, Fax: +43 1 52152 3643
E-Mail: river@nextra.at, <http://www.richtervereinigung.at>

Bundessektion Richter und Staatsanwälte in der GÖD

Folgende grundlegende Überlegungen sind bei der Diskussion anzustellen:

Im Interesse und zum Schutz des Bürgers ist die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit im Rahmen der Gewaltenteilung ein für den demokratischen Rechtsstaat unverzichtbares Gut. Um Vertrauen in das Funktionieren der Justiz, deren Glaubwürdigkeit, Akzeptanz und Wirksamkeit zu sichern, liegt es auch im Interesse der Richterinnen und Richter, wenn die optimale, richtige und zügige Abwicklung der Verfahren sichergestellt wird. Dies kann in unterschiedlicher Weise erfolgen. So bedarf es auf der einen Seite funktionierender Leistungskontrollen ebenso wie hoher Motivation der an der Rechtsprechung beteiligten Menschen, und hier besonders der Richterinnen und Richter.

Zu den aufgeworfenen Fragen im Einzelnen:

A) Leistungskontrolle:

Die Richterschaft hat ein vitales Interesse an einem gut funktionierenden und qualitätsvollen Rechtsstaat. Die richterliche Standesvertretung hat daher immer aktiv daran mitgewirkt, die justizinterne, die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und des zuständigen Richters wahrende Kontrolle sicherzustellen.

Aus der breiten Palette der auf diesem Wege entwickelten Instrumente seien die wichtigsten im folgenden rekapituliert:

1) Rechtsmittel

Diese inhaltliche Prüfungsmöglichkeit schafft die größtmögliche Richtigkeit der Entscheidung und wahrt die Rechtssicherheit. In bestimmten Fällen ist nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges sogar eine Überprüfung durch die internationalen Gerichtshöfe möglich. Hier sei insbesondere die Einhaltung der Verfahrensgarantien der Europäischen Menschenrechtskonvention herausgestrichen.

2) Fristsetzungsantrag

Indem die zuständige Rechtsmittelinstanz behauptete Verzögerungen überprüft, hat der Gesetzgeber mit dem Fristsetzungsantrag jene einzige verfassungskonforme Form gefunden, die auch geeignet ist, wirksam Abhilfe zu schaffen. Es können damit innerhalb

des Prozesses und durch eine unabhängige Rechtsmittelinstanz Prozesshandlungen vorangetrieben werden, womit eine Nutzbarmachung in völlig unparteilicher Weise erfolgt. Seitens der Kritiker wurde immer wieder vorgebracht, das Instrument gelänge nicht zur Anwendung, da die Parteien davor zurückscheuten, einen Richter unter Druck zu setzen. Wenn diese Furcht auch nicht berechtigt ist, so ist es doch richtig, dass der Fristsetzungsantrag nicht allzu oft gestellt wird. Die Vereinigung der österreichischen Richter hat daher - im Interesse um eine Stärkung des an sich brauchbaren Instruments - bereits im Jahr 2003 vorgeschlagen, die Möglichkeit des Fristsetzungsantrags auch dem Dienststellenleiter von Amts wegen einzuräumen. Damit könnten die Einwände obsolet werden und ein noch wirksameres Mittel geschaffen werden, im Einzelfall, wenn die Verfahrensdauer objektiv lang ist, für eine Verfahrensbeschleunigung zu sorgen.

Disziplinarverfahren

Die Disziplinargerichtsbarkeit ist unabdingbares Element einer funktionierenden Selbstverwaltung der unabhängigen Richterschaft. Ein funktionierendes Disziplinarverfahren stärkt auch das Vertrauen in Gerichtsbarkeit insgesamt. Zuletzt wurde allerdings Kritik am geltenden Disziplinarrecht laut. Diese ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass über die streng nichtöffentlichen Verfahren kaum jemand Bescheid weiß. Die Vereinigung der österreichischen Richter hat daher einen Entwurf für eine Reform des Disziplinarverfahrens erarbeitet, der das Disziplinarverfahren transparenter machen soll und auch die Rechtsstaatlichkeit durch Überwindung des Inquisitionsprinzips stärkt. Weiterhin kann jedes pflichtwidrige Verhalten eines Richters zu einem Disziplinarverfahren führen, allerdings wird auch der Strafenkatalog an die modernen Bedürfnisse angepasst. In diesem Zusammenhang sei auf die Darstellung des Reformentwurfs in der Richterzeitung Juli/August 2004 verwiesen. Schon das bisherige Disziplinarrecht unterschied sich vom Disziplinarrecht nach BDG in wichtigen Bereichen. So ist eine Mitwirkung der richterlichen Interessenvertretung in keiner Form vorgesehen. Daran würde sich auch de lege ferenda nichts ändern.

Hinzu treten interne und externe Kontrollen, die unbeachtet von der Öffentlichkeit zur Sicherung einer effizienten Tätigkeit geschaffen wurden :

Berichtswesen

- Jeder anfallende Akt wird elektronisch registriert, wobei auch die wesentlichen weiteren Verfahrensschritte in diesem Register minutiös festgehalten werden;

- Aufgrund dieser Registrierung wird eine laufende Anfalls- und Erledigungsstatistik erstellt, die dem Richter Übersicht über offene und erledigte Akten ermöglicht.

- Zum Monatswechsel wird den Behörden- und Dienststellenleitern eine Liste all jener Akten zur Verfügung gestellt, in denen Auffälligkeiten feststellbar sind, die unter Umständen auf Verzögerungen hindeuten oder zu solchen führen könnten, so etwa, wenn in einem Verfahren schon längere Zeit keine neuen Verfahrensschritte gesetzt wurden

- Diese Prüflisten dienen auch den Dienststellenleitern als Unterlagen für allfällige dienstaufsichtsbehördliche Maßnahmen, (Suche nach Ursache und Entgegenwirken z.B. Beschleunigung von Schreibearbeiten)

-- Einmal im Jahr sind Akten, die länger anhängig sind, (Strafsachen ein Jahr, Zivilsachen 1 oder 2 Jahre) an das Bundesministerium für Justiz zu berichten., wobei auch die Gründe für die Dauer detailliert anzuführen sind. Ebenso ist zu berichten, wenn Urteile längere Zeit nicht gemacht wurden.

Auch diese Berichte werden zum Anlass für dienstaufsichtsbehördliche Maßnahmen genommen. Dienststellenleiter sind verpflichtet über jene Gerichtsabteilungen zu berichten, die eine nicht bloß geringfügige Anzahl langer Verfahren aufweisen. (erhobene Gründe, allenfalls notwendige und bereits gesetzte Abhilfemaßnahmen)

Innenrevision

Das Gerichtsorganisationsgesetz hat 1994 die Grundlage für eine Innenrevision geschaffen.(§ 78 GOG). Seither werden in regelmäßigen Abständen "Auslastung und Effizienz, das Erscheinungsbild und die Funktionstüchtigkeit" (Gesetzestext) der Gerichte durch Organe der Justizverwaltung überprüft und Maßnahmen zur Abhilfe vorgeschlagen. Bei dieser Revision wird auch die Amtsführung der Richter - abgesehen von inhaltlichen Fragen der Rechtsprechung - einer kritischen Würdigung unterzogen.

Wahrnehmungsbericht des Obersten Gerichtshofs

Der Oberste Gerichtshof und die Generalprokuratur erstatten einmal im Jahr einen Bericht, in dem wahrgenommene Mängel in der Rechtsprechung zur Grundlage von Vorschlägen und Verbesserungen gemacht werden. Diese Maßnahmen werden auch in

regelmäßig stattfindenden Richterbesprechungen in den einzelnen Gerichten besprochen. Derartige Wahrnehmungsberichte werden auch von den jeweiligen Rechtsmittelgerichten erstattet.

Wahrnehmungsbericht der Rechtsanwaltschaft

Auch die Rechtsanwaltschaft erstattet einmal im Jahr einer gesetzlichen Verpflichtung folgend, einen Wahrnehmungsbericht, in dem sie sowohl strukturelle als auch im Einzelfall wahrgenommene Mängel offenlegt. Dieser Bericht der jeweils veröffentlicht wird, wird ebenfalls zum Anlass genommen, Verbesserungen umzusetzen.

Volksanwaltschaft

Entgegen der verbreiteten Meinung besteht schon jetzt für die Volksanwaltschaft die Möglichkeit an die Justizverwaltung - soweit es nicht um den Inhalt der Rechtsprechung geht - heranzutreten. Im Vorjahr betrafen 57% der Anfragen nicht den Inhalt der Entscheidung und führten daher zu ausführlichen Berichten über den Verfahrensgang. Unter diese Kategorie fallen auch Beschwerden wegen behaupteter Verfahrensverzögerungen. Nur der weitaus geringere Teil der Beschwerden stellte sich jedoch auch als berechtigt heraus. Pro Jahr befindet die Volksanwaltschaft lediglich einen oder zwei Fälle als Missstand, wie sich aus den Jahresberichten an den Nationalrat ergibt. Der größte Anteil der Beschwerden betrifft familienrechtliche Verfahren und stellt sich vielfach als Versuch dar den Inhalt der Entscheidung im Sinne des Beschwerdeführers zu beeinflussen.

Die berechtigten Beschwerden führen regelmäßig zu dienstaufsichtsbehördlichen Maßnahmen.

Öffentlichkeit und Medien

Die Kontrolle der Gerichtsbarkeit im Wege der Öffentlichkeit ist so selbstverständlich, dass diese - wirksame - Kontrollfunktion nicht ihrem Wert entsprechend gewürdigt wird. Die verfassungsgesetzlich gesicherte Öffentlichkeit der Gerichtsverfahren hat zur Folge, dass sämtliche Entscheidungskriterien und Verfahrensabläufe offengelegt werden, und es keine intransparente Entscheidungsfindung in camera gibt. Von der Öffentlichkeit aufgezeigt Missstände führen häufig zu Disziplinarverfahren, was allerdings bislang (siehe oben) nicht bekannt war.

Zusammenfassung

Die hier angeführten Kontrollmöglichkeiten werden genutzt und bringen auch Erfolge. Im Zusammenwirken mit den von der Richterschaft vorgeschlagenen Verbesserungen im Disziplinarrecht und beim Fristsetzungsantrag bestünde ein engmaschiges Dokumentations- und Kontrollnetz, das alle Möglichkeiten für ein wirkungsvolles Qualitätsmanagement böte, wenn gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen wird aus Zahlen und Daten und den daraus gewonnenen Informationen auch Konsequenzen ziehen zu können. Allerdings erweist es sich zunehmend, dass mit fortschreitender Personalreduktion auch umfassende Kontrollmöglichkeiten an dem Befund der Überbelastung der Gerichte und selbst die minutiöseste Darstellung der Tätigkeit der Richterinnen und können.

B) Leistungsanreize

Der Beruf des Richters ist von vornherein von hoher Motivation geprägt. Dies erkennt man schon daran, dass der Andrang zur Übernahme als Richteramtsanwärter groß ist und die Interessenten die schwierigsten Auswahlverfahren mit nachfolgend langwieriger Ausbildung in Kauf nehmen, um diesen Beruf ergreifen zu können. Die ständige intellektuelle Herausforderung bei der Anwendung der Gesetze und die große - alleinige - Verantwortung für eine dem Fall gerecht werdende Lösung führen häufig zu einer hohen Identifikation mit dem Beruf, was gleichzeitig hohe Motivation bedeutet. Trotzdem besteht die Gefahr, dass die große Identifikation in Verbindung mit der hohen Belastung Ermüdungserscheinungen hervorrufen, weshalb die Frage der Motivation - und einer solchen sollen Leistungsanreize wohl dienen - zu Recht erörtert wird.

Vorweg sind dabei aber einige Fragen zu klären:

Wie beurteilt man die Leistung eines Richters, einer Richterin ? Wie bewertet man die Qualität der Arbeit ?

Jedenfalls zu berücksichtigen, dass Inhalte von Entscheidungen lediglich der Beurteilung im Instanzenzug unterliegen und daher eine Bewertung auf andere Weise wohl einen Eingriff in die Unabhängigkeit der Rechtsprechung darstellen würden. Auch Rechtsmittelstatistiken erscheinen ungeeignet als Qualitätsmaßstab zu dienen, weil eine statistische Aufarbeitung von Rechtsprechungsinhalten die Qualität der einzelnen

Entscheidung niemals seriös wiedergeben kann. Insgesamt ist zu betonen, dass allseits anerkannte Maßstäbe derzeit nicht existieren, und die Anforderungen an die Qualität der richterlichen Arbeit höchst unterschiedlich formuliert werden. Ein Beispiel: Ist das Modell des Landrichters, der friedensrichterlich und streitschlichtend in die Region integriert tätig ist vorzuziehen oder der rasche, auf die Rechtsfrage konzentrierte Verhandlungsrichter, der möglichst große Distanz zu den Parteien aufweist? (Die Rechtsmittelstatistik der beiden Richter wird in keiner Weise vergleichbar sein !) Die richterliche Standesvertretung widmet sich dieser Thematik seit einiger Zeit ua im Rahmen einer Seminarreihe und versucht Anforderungen an den Richter/ die Richterin zu herauszuarbeiten, die man letztlich wohl auch als Qualitätskriterien wird bezeichnen können. Es kristallisierte sich allerdings bereits heraus, dass der Diskussionsprozess umfassend sein muss und Zeit benötigt, um schlussendlich auch die benötigte Akzeptanz zu erzielen. Jedenfalls ist es notwendig, dass diese Diskussion von den Richterinnen und Richtern initiiert wird. Keinesfalls erscheint es ratsam, diese Diskussion von außen zu steuern oder gar aufzuoktroieren zu wollen. Wohl aber sind die zwischenzeitig bereits umfassend vorliegenden Untersuchungen und Studien, die ihr Augenmerk auf die Erwartungen und Erfahrungen der rechtsuchenden Bevölkerung richten, miteinzubeziehen.

Eines ist allerdings bereits jetzt in der Richterschaft unumstritten. Die Geschwindigkeit der Verfahrensabwicklung zum hauptsächlichen Parameter der Leistungsbewertung (Stichwort: Verfahrensbeschleunigung) heranzuziehen, würde die Entwicklung der Rechtsprechung in eine völlig falsche Richtung lenken. Nur am Rande sei bemerkt, dass die Erwartungen der rechtsuchenden Bevölkerung sich nicht in erster Linie auf die Schnelligkeit des Verfahrens richten, sondern vielmehr auf Richtigkeit der Entscheidung.

Erst nach Klärung der Frage, welche Leistung gefördert werden soll, kann man sich der Thematik widmen, wie Leistungsanreize geartet sein sollten:

1) Zur Möglichkeit finanzieller Anreize:

Vorausgeschickt sei, dass das richterliche Gehalt im Richterdienstgesetz geregelt ist, und sich in wesentlichen Parametern vom Entlohnungsschema des öffentlichen Dienstes unterscheidet. So ist der gesamte Gehalt gesetzlich determiniert, wird transparent von der Funktion und dem Dienstalder bestimmt. Seit der Gehaltsreform 1999 gibt es

ausschließlich für Justizverwaltungsorgane eine gesetzlich geregelte Zulage. Die Reform war - erfolgreich - von dem Bemühen getragen, jegliche Abhängigkeit der Rechtsprechungsorgane von der Verwaltung zu beseitigen, sodass es keinerlei mit Bescheid zuzuerkennende Gehaltsbestandteile mehr gibt. Dies stellt aus Sicht der Richterschaft eine wesentliche Errungenschaft im Bemühen um eine Stärkung der Unabhängigkeit dar.

Bestrebungen, finanzielle Leistungsanreize in Form von variablen, an der Leistung orientierten Gehaltsbestandteilen zu kreieren, stehen mit diesem Grundpfeiler richterlichen Selbstverständnisses in unauflösllichem Widerspruch, müsste doch von der strikten gesetzlichen Determinierung abgegangen werden. Es erscheint daher für die Richterschaft kaum vorstellbar, ein derartiges System gutzuheißen, selbst wenn es insgesamt für einzelne Kolleginnen und Kollegen finanzielle Vorteile bringen könnte.

2) Andere Anreize

a) Förderung der Fortbildung

Ziel der Diskussion um Leistungsanreize ist wohl die Sicherung der höchstmöglichen Qualität der Rechtsprechung. Dabei kommt der Aus- und Fortbildung der Richterinnen und Richter eine wesentliche Rolle zu. Das Anbieten von Fortbildungsmaßnahmen in allen für die Ausübung der Funktion wesentlichen Sparten stellt eine wichtige Maßnahme zur Hebung und Stärkung der Motivation dar. Dies gilt einerseits für Fortbildung in der Rechtsanwendung, der Gesetzeskenntnis des materiellen und formellen Rechts. Auch die Rechtsentwicklung im EU-Raum macht ständige Fortbildung (auch im internationalen Kontext) notwendig. Hier erschiene die Schaffung von Möglichkeiten, auch international mit Kolleginnen und Kollegen in Kontakt treten zu können, jedenfalls als qualitätsfördernd.

Ebenso entscheidend erscheint eine umfassende Förderung der Aus- und Fortbildung im Bereich der Kommunikation, des Umgangs mit menschlich schwierigen Situationen aber auch Möglichkeiten der freiwilligen Supervision sind ein geeignetes Mittel, die Motivation der Kolleginnen und Kollegen zu erhalten und ein "burn out" Syndrom zu verhindern. Neben der Veranstaltung von Seminaren erscheint es aber auch notwendig, den für die Fortbildung notwendigen Freiraum in der Arbeitsbelastung zu schaffen. Erst wenn dieser Status erreicht ist, könnte diskutiert werden, den Nachweis der Absolvierung von

Fortbildungsveranstaltungen auch in den § 33 RDG in Verbindung mit § 54 RDG(Reihungskriterien bei der Bewerbung für eine Richterplanstelle) heranzuziehen.

Besonders notwendig und daher wohl auch vorweg zu diskutieren wären Fortbildungsmöglichkeiten für Justizverwaltungsfunktionäre, denen ja wiederum wichtige Führungsfunktionen zukommen, weshalb hier eine Fortbildungsinitiative als besonders gute Investition erschiene. In diesem Bereich könnte eine Fortbildungsverpflichtung als Ernennungsvoraussetzung auch diskutiert werden.

b) Schaffung eines geeigneten Arbeitsumfeldes

Als höchst motivierend wird in der Richterschaft die Schaffung eines Arbeitsumfeldes empfunden, das die allgemein erwünschte qualitätsvolle und gleichzeitig zügige Arbeitsweise ermöglicht. Eine funktionierende Infrastruktur, die notwendige Ausstattung mit technischen Geräten, mit den gängigen Gesetzeswerken aber auch Literatur, und vor allem mit ausreichend Personal wirkt stark motivierend. Die Richterinnen und Richter fühlen sich in hohem Maß für die von ihnen geleitete Gerichtsabteilung verantwortlich und leiden unter der Ohnmacht nicht dafür Sorge tragen zu können, dass zügig verfasste Urteile aus Personalmangel nicht abgefertigt werden. Als besonders belastend und extrem demotivierend werden in der täglichen Arbeit Störungen des Arbeitsablaufs empfunden, die mit dem rigiden Personalabbau immer häufiger eintreten. In der Privatwirtschaft erschiene es nicht vorstellbar, dass Schriftstücke - bei allem Einsatz des Kanzleipersonals - manchmal erst nach Monaten abgefertigt werden, höchste Entscheidungsorgane (wie Richter des Obersten Gerichtshofs) ihre 30-seitigen Urteile aus den oben beschriebenen Gründen selbst in den Computer schreiben. Damit wird die Arbeitskapazität eines Richters , einer Richterin alles andere als optimal eingesetzt.

Zusammenfassung

Die Vereinigung der österreichischen Richter und die Bundessektion Richter und Staatsanwälte können allfälligen Vorstellungen, Richterinnen und Richter durch ein Art Prämiensystem zur Leistungssteigerung zu motivieren, nichts abgewinnen

Wohl aber gäbe es Möglichkeiten, durch gezielte Strukturmaßnahmen Leistungsanreize zu setzen, die die Motivation steigern, obwohl sie nur im Ausnahmefall den einzelnen Richter oder die einzelne Richterin betreffen. Jedenfalls wird davor gewarnt, bei der Diskussion

um Leistungsanreize nur die Verfahrensdauer im Auge zu haben, da dies nur zu leicht zu einer völlig verfehlten Schwerpunktsetzung in der zukünftigen Entwicklung der Gerichtsbarkeit führen kann. Ziel muss vielmehr eine qualitätsvolle und zügige Verfahrensführung durch hochmotivierte und auf höchstem Niveau Recht sprechende Kolleginnen und Kollegen sein.

Dr. Barbara Helige
Präsidentin

Dr. Klaus Schröder
Vorsitzender