



Bundessektion
Richter und Staatsanwälte
in der GÖD

Positionspapier
der richterlichen Landesvertretung
zur
Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit
durch
Einrichtung eines Rats der Gerichtsbarkeit

Rat der Gerichtsbarkeit - Europareife Unabhängigkeit

I.) Ausgangslage:

Eine Gesellschaft, in der weder die Gewährleistung der Rechte gesichert, noch die Gewaltenteilung festgelegt ist, hat keine Verfassung“ heißt es in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 1789 (Artikel 16). Entsprechend hat eine Gesellschaft, in der die Gewaltenteilung nicht ausreichend festgelegt ist, eine mangelhafte Verfassung. Dies trifft auf Österreich zu. Es gibt eine auch im internationalen Vergleich ungewöhnlich starke strukturelle Abhängigkeit der Institution Gerichtsbarkeit von politischen Entscheidungsträgern, nämlich vor allem von der Bundesregierung.

Die tiefgreifende Abhängigkeit der Gerichtsbarkeit von der Verwaltung wird in einigen konkreten Beispielen - längst nicht allen - sichtbar: So fällt die Aufnahme der Richteramtswürter und Richteramtswürterinnen - der entscheidende Schritt bei der Personalauswahl - in die alleinige Zuständigkeit des Justizministers. Dies gilt auch für die Planstellen des Präsidenten und der Vizepräsidenten des Obersten Gerichtshofes. Bei Ernennungen auf andere Richterplanstellen gibt es zwar Mitwirkungsrechte in Form von Besetzungsvorschlägen von Personalsenaten, die jedoch nicht bindend sind. Eine Mitsprache der Gerichtsbarkeit bei der Budgetanforderung und beim Budgetvollzug besteht weder theoretisch noch praktisch. In Fragen der Personaldotierung werden die Vorgaben nicht durch das Parlament im Rahmen des Stellenplans, sondern letztendlich durch die exekutive Staatsgewalt gesteuert und bestimmt (Vollbeschäftigtenäquivalente). Dies gilt auch für die Sachausstattung .

Nun soll keinesfalls behauptet werden, dass diese weitreichenden Möglichkeiten von der exekutiven Staatsgewalt in der überschaubaren Vergangenheit systematisch zum Nachteil der Judikative genutzt wurden. Eine Tendenz zur Ausweitung der Einflussphäre und eine immer zentralistischere Steuerung sind aber nicht abstreitbar. Die vorhandenen Möglichkeiten bieten ohne Zweifel einer parteipolitisch gesteuerten Exekutivgewalt eine Fülle von Möglichkeiten, auf die unabhängige Rechtsprechung Einfluss zu gewinnen. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass entsprechende Versuche in Europa vorkommen . Bisweilen wird argumentiert, die Verfassung schütze die Unabhängigkeit der Richter durch die Garantie der Unabhängigkeit bei Ausübung des Richteramts (Weisungsfreiheit) , durch Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit. Dieser Schutz reicht allerdings nicht aus. Notwendig ist derüberhinaus eine strukturelle Absicherung der Institution Gerichtsbarkeit als Repräsentantin der dritten Staatsfunktion.Diese Garantie könnte man aus dem im Verfassungsrang stehenden Artikel 6 der MRK, und der dazu ergangenen Judikatur des

Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte herauslesen, allerdings findet dies in der geltenden Bundesverfassung keinen deutlichen Ausdruck. Die ursprünglich vorgesehene weitreichendere Entkoppelung etwa durch die Bindung der Exekutive an die Besetzungsvorschläge der Judikative wurde aus politischen Gründen wieder zurückgezogen. Freilich war damals wahrscheinlich die in fast allen westlichen Demokratien feststellbare Entwicklung noch nicht abzusehen, wonach vielfach die Exekutive realpolitisch das Staatswesen dominiert. Die Politik wird weitgehend durch die Regierung dominiert und nicht vom Parlament. Die höchsten Repräsentanten der Exekutivgewalt treten gestaltend und nicht bloß vollziehend auf. Auch die supranationale Normsetzung ist weitestgehend von den nationalen Regierungen beherrscht. Umso problematischer ist es unter diesen Umständen die zur Kontrolle der Staatsgewalten und zum Schutz des einzelnen Rechtsunterworfenen berufene Staatsgewalt, nämlich die Judikative ebenfalls in so hohem Ausmaß der Exekutive auszuliefern.

II.) Aufgabenstellung:

Die für den demokratischen Rechtsstaat unverzichtbare Gewaltenteilung besteht nicht nur in einer Trennung der Staatsaufgaben und der Verhinderung einer Einflussnahme über die Trennlinie hinweg, sondern bedarf auch der Kontrollmöglichkeit (System von checks and balances). Der vorgeschlagene Rat der Gerichtsbarkeit kann diese Anforderungen erfüllen. Er ist als verfassungsunmittelbares Organ konzipiert, welches zwar im wesentlichen der Judikative zuzurechnen wäre, deren Angehörige den Großteil der Mitglieder stellen, durch Teilnahme auch des Ministers als Repräsentant der Exekutive und vom Parlament gewählter Mitglieder wären aber auch Legislative und Exekutive eingebunden und informiert. Der Rat der Gerichtsbarkeit bildet quasi einen Puffer zwischen den Staatsgewalten. Eine neue Begegnungsqualität, ein besseres wechselseitiges Verständnis, ein Abbau des bestehenden Machtgefälles zwischen den Staatsgewalten ist Ziel dieser Konzeption. Das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Rechtsprechung, das immer auch vom Anschein mitbestimmt wird, würde gefestigt.

III.) Internationale Vorgaben:

Ein derartiges Gremium ist keine Erfindung der richterlichen Standesvertretung. Es existiert bereits in vielen Staaten. Auffällig ist, dass derartige Gremien überwiegend zu einem Zeitpunkt eingeführt wurden, zu dem die Bevölkerung eine unabhängige Gerichtsbarkeit, die jedem politischen Einfluss entzogen werden sollte, als besonders wichtig erachtete, nämlich

nach der Überwindung totalitärer Regime (vgl. etwa Italien, Spanien, baltische Länder, Slowenien u.s.w.). Das Fehlen eines derartigen Gremiums stellt eher die Ausnahme dar. Der Grund für diese Entwicklung liegt in der immer mehr sich durchsetzenden Erkenntnis, dass es eben nicht nur der (sachlichen und persönlichen) Unabhängigkeit des Richters in seiner Tätigkeit, sondern auch einer strukturellen Unabhängigkeit von anderen Staatsgewalten bedarf. Aus diesem Grund propagieren einige internationale Dokumente auch explicit die Einrichtung eines Rats der Gerichtsbarkeit z.B.:

a) Empfehlung des Ministerkommittees des Europarats Nr. R (94) 12

Grundsatz I Z 2. lit c "..... Auswahl und Bestimmung der Berufslaufbahn von Richtern soll von einem von Regierung und Verwaltung unabhängigen Entscheidungsträger vorgenommen werden. Um die Unabhängigkeit dieses Organs zu garantieren, sollen Regeln sicherstellen, daß zum Beispiel seine Mitglieder von Richtern gewählt werden und dass das Organ seine eigene Verfahrensordnung festlegt....."

b) European Charter on the statute for Judges

Punkt 1.3. "In Hinblick auf alle Entscheidungen betreffend die Auswahl, Ernennung, weitere Karriere und Beendigung des Amtes stellt sich das Statut die Einschaltung einer von Exekutiv- und Legislativgewalt unabhängigen Autorität vor, innerhalb derer mindestens die Hälfte der Mitglieder Richter sind, die von Richtern in einem Verfahren gewählt wurden, das eine möglichst weite Repräsentanz der Gerichtsbarkeit garantiert."

c) Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion Nr. 1 (2001)

Zi 45, "Das CCJE kommt zum Ergebnis, dass die Europäische Charter on the statute for Judges in eine Richtung zeigt, die das CCJE empfiehlt, insoweit, als sie die Einschaltung (im weitesten Sinn beinhaltend sowohl die Varianten Abgabe einer Meinung, Empfehlung oder eines Vorschlages als auch die Variante tatsächliche Entscheidung) eines unabhängigen Organs mit einer substantiellen Vertretung von Richtern, die demokratisch gewählt wurden, vorschlägt.

IV.) Internationale Erfahrungen:

Die 1. Studienkommission der Internationalen Richtervereinigung hat sich bei der Jahrestagung 2003 dem Thema "Die Rolle und Funktionsweise eines Rats der Gerichtsbarkeit oder eines vergleichbaren Organs bei der Organisation und Verwaltung der Gerichtsbarkeit im jeweiligen Land" gewidmet.. Grundlage der Diskussion war ein Fragebogen, welcher von 36 der damals 63 Mitgliedsorganisationen aus ebensovielen Staaten beantwortet wurde. Dabei zeigte sich, dass nur in 7 Ländern ein derartiges Gremium nicht vorhanden war (darunter Österreich, Deutschland und Tschechien), in den

meisten europäischen Ländern eine derartige Einrichtung aber selbstverständlich ist. Die Kompetenzen in den europäischen Ländern sind der angeschlossenen Übersicht zu entnehmen.

Dabei überwiegen die positiven Erfahrungen mit derartigen Gremien. So wurden die Sicherung der Unabhängigkeit, die Pufferfunktion zwischen den Staatsgewalten, praxismäßigere Entscheidungen hervorgehoben. Von erheblicher Bedeutung ist die Zusammensetzung des Organs. Dort wo eine Mehrheit von Richtern im Gremium vorgesehen ist, ist die Akzeptanz deutlich höher. Eine Politisierung der Justiz wurde nicht beklagt.

V.) Das Modell:

Als Ergebnis der standesinternen Beratungen in Arbeitskreisen und in den Leitungsgremien legt die Standesvertretung folgendes Modell für einen Rat der Gerichtsbarkeit vor:

1.) Beibehaltung bewährter Einrichtungen:

Die aufgrund der geltenden Verfassung eingerichteten Personalsenate, die Disziplinargerichte und die Dienstgerichte bleiben eingerichtet. Die Personalsenate haben sich gut bewährt, sie sind mit den ihnen anvertrauten Entscheidungsgegenständen aufgrund der Art ihrer Bestellung und der Nähe zu ihren Aufgaben gut vertraut. Die Richtervereinigung überprüft in einem Arbeitskreis zur Zeit, ob und gegebenenfalls welche Verbesserungen notwendig sind und ob bzw. welche neue Aufgaben an die Senate allenfalls übertragen werden sollten. Hinsichtlich der Disziplinargerichte wird die Standesvertretung demnächst den Entwurf für ein verbessertes Verfahren vorlegen.

2) Zusammensetzung:

Vorsitzende(r) des Gremiums ist der/die Bundespräsident/in (allenfalls der/die Präsident(in) des Nationalrats).

Diesem Gremium gehören außerdem 23 weitere Mitglieder an und zwar:

- Der/die Justizminister(in), der/die Präsident/in des ÖRAK und der/die Präsident(in) der Österreichischen Notariatskammer.

Dazu kämen Mitglieder, die vom Nationalrat gewählt werden. Vorgeschlagen wird dass jede dort vertretene Partei ein Mitglied entsendet. Im internationalen Vergleich zeigt sich,

dass es sich bewährt hat, wenn diese Funktion nicht unmittelbar durch Parlamentarier sondern durch von diesen gewählte Fachleute (Juristen) ausgeübt wird.

Schließlich der/die Präsident(in) des Obersten Gerichtshofes und 15 von den Richterinnen und Richtern zu wählende Richterinnen und Richter

Durch diese Zusammensetzung ist die bereits angesprochene Transparenz gegenüber den anderen Staatsgewalten sichergestellt. Der Vorsitz des Staatsoberhauptes unterstreicht die Stellung des Organs als verfassungsunmittelbar im Schnittpunkt zwischen den Staatsgewalten.

Das Übergewicht der richterlichen Mitglieder ist ein Gebot der internationalen Erfahrungen (siehe oben Punkt IV.). Im Bestellungsverfahren der richterlichen Mitglieder kann nach deren Wahl die Mitwirkung anderer Staatsorgane erwogen werden. So wird eine vom Bundespräsident über Vorschlag erfolgte Ernennung der richterlichen Mitglieder in das Gremium auch dem Erfordernis der von kritischen Stimmen geforderten demokratischen Legitimation gerecht.

Eine mit qualifizierter Mehrheit mögliche Abberufung aus genau festzulegenden Gründen könnte ebenfalls diskutiert werden.

Es wird jeweils nur ein Drittel der richterlichen Mitglieder gleichzeitig gewechselt.

Was die Ausübung eines Richteramtes hindert, hindert auch die Ausübung des Amtes im Gremium (z.B. strafrechtliche Verurteilung etc.).

3.) Aufgaben:

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Rat der Gerichtsbarkeit in den folgenden Angelegenheiten an Stelle des/der Justizministers/Justizministerin tritt. Der/die Justizminister(in) als Mitglied der Regierung wäre künftig weiterhin für die Rechtspolitik, Legistik und den Strafvollzug verantwortlich.

Im einzelnen ergeben sich folgende Aufgaben:

Ernennung zum/zur RiAA, Ernennung auf die erste und die weiteren Planstellen der Richterinnen und Richter (in allen Planstellentypen) und Personalhoheit hinsichtlich der Beamten und Vertragsbediensteten. Organisatorische Maßnahmen

Innenrevision und Dienstaufsicht Aus- und Fortbildung

Anhörungs- und Begutachtungsrecht bei Gesetzes- und Verordnungsvorhaben

Budgetvorschlag und Vertretung des Vorschlages im Parlament. Vollzug des Budgets (Sach- und Personalaufwand, Planstellen etc.)

jährlicher Bericht an das Parlament

4.) Ausgestaltung der Infrastruktur und des Verfahrens:

Dem Rat der Gerichtsbarkeit steht ein Apparat zur Verfügung, in etwa wie er dzt. dem Minister für diesen Teil seiner Aufgaben zur Verfügung steht, und wie er ihn künftig dafür nicht mehr benötigen würde.

Um die Arbeitsfähigkeit und Effektivität des Gremiums sicherzustellen, ist ein ca. 5 köpfiger Exekutivausschuss zu bilden.

Für die Akzeptanz nach innen und nach außen (insbesondere die demokratische Kontrolle), ist es notwendig das Verfahren rechtsstaatlich und transparent zu gestalten.

VI. Begleitmaßnahmen

Die Übernahme weiterer Kompetenzen bewirkt die Übernahme von Verantwortung, setzt unabdingbar die dafür notwendigen Kenntnisse Fähigkeiten und Strukturen voraus. Nur wenn tatsächlich und auch nach außen erkennbar diese Verantwortung wahrgenommen wird, wird das vorgeschlagene Modell auf Akzeptanz stoßen. Dazu gehören jedenfalls

- 1.) Optimierung der Verständlichkeit des Rechtsprechungs- und sonstigen Justizgeschehens für die Öffentlichkeit
- 2.) Wirksames und rechtsstaatliches Disziplinarverfahren
- 3.) Aufgeschlossenheit für und Entwicklung von neuen Managementmethoden in der Justizverwaltung
- 4.) Sicherung optimaler Qualität
- 5.) Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips und Ausschaltung von Doppelgleisigkeiten in der Justizverwaltung

VII. Ausblick:

Mit dem hier skizzierten Modell soll im Interesse des demokratischen Rechtsstaates und der Bevölkerung die Abhängigkeit der Judikative von der exekutiven Staatsgewalt reduziert werden und damit die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit von den Einflüssen der sonst Mächtigen im Staat auch strukturell gesichert werden. Das vorgeschlagene Verfassungsorgan ist so gestaltet, dass Transparenz und Kontrolle auch für die anderen Staatsgewalten und die Öffentlichkeit möglich ist. Die Richterinnen und Richter sind bereit und in der Lage, die dadurch wachsende Verantwortung zum Wohle des Rechtsstaats zu übernehmen.

Informationen . . .

Deutscher Richterbund, Bund der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Selbstverwaltung der Justiz: Rechtsvergleichender Überblick

Name	Zusammensetzung	Zuständigkeit
Belgien Le Conseil Supérieur de la Justice reformiert 2000	44 Mitglieder - 22 Richter (gewählt) - 22 externe Mitglieder	- Vorschläge zur Ernennung der Richter und Präsidenten - Fortbildung für Richter und Staatsanwälte
Dänemark ¹ 2 Organe a) Domstolsstyrelse (Gerichtsverwaltungsrat) Seit 1. 7. 1999 b) Richter-Ernennungsrat	Zu a): 11 Mitglieder - 8 Vertreter der Gerichte - 1 Rechtsanwalt - 2 Personen mit Kompetenz Führung oder Soziales	Zu a): - Verantwortung und Initiativen für Gerichtsorganisation - Beschlüsse zu bedeutenden Fragen (Haushalt) - Verhandlungen mit dem Finanzministerium Zu b): Ernennung der Richter
Estland Administrative Council of Courts Ab 1. 7. 2002	11 Mitglieder - Präsident des obersten Gerichts - 5 Richter (gewählt durch die Richter) - 2 Parlamentsmitglieder (gewählt) - 1 Rechtsanwalt - Generalstaatsanwalt - Justizminister	- Genehmigung der Ernennung der Gerichtspräsidenten - Mitbestimmung bei der Ernennung des Supreme Court
Frankreich ² Conseil Supérieur de la Magistrature (Oberster Rat der Gerichtsbarkeit) Jetziger Zustand nach Reform von 1993	12 Mitglieder - Staatspräsident - Justizminister - 1 Mitglied des Staatsrates - 3 außenstehende, unabhängige Persönlichkeiten - 5 Richter und 1 Staatsanwalt (bei Richterangelegenheiten) - oder 5 Staatsanwälte und 1 Richter (bei Angelegenheiten der Staatsanwaltschaft)	- verbindliche Stellungnahme für Ernennung einfacher Richter - unverbindliche Stellungnahme zur Ernennung Gerichtspräsidenten / Mitglieder des Revisionsgerichtshofes - Stellungnahme Ernennung Staatsanwälte - Disziplinarmaßnahmen gegen Richter - Stellungnahme bei Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte - Beförderungen Richter und Staatsanwälte
Italien ³ Consiglio Superiore della Magistratura (Oberster Rat der Richterschaft) gegründet: 24. 3. 1958 (Veränderung 2002 noch nicht berücksichtigt)	33 Mitglieder - 3 Mitglieder kraft Amtes (Staatspräsident, Präsident und Generalstaatsanwalt beim Kassationshof) - 30 gewählte Mitglieder (10 durch das Parlament aus dem Kreis ord. Universitätsprofessoren und Rechtsanwälten, 20 durch Richter und Staatsanwälte)	Für Richter und Staatsanwälte - Personaleinstellungen - Zuweisung von Dienstsitz und Aufgaben - Versetzungen - Disziplinarmaßnahmen - Beförderungen
Litauen Judicial Council In neuer Form seit 1. 5. 2002	24 Mitglieder - 18 Richter (davon 15 gewählt) - 6 Repräsentanten der Legislative und Exekutive	- Empfehlungen an Staatspräsidenten zur Ernennung, Entlassung, Beförderung und Versetzung der Richter - Empfehlung zur Richteranzahl - Erstellung der Prüfungskommissionen für Richterandidaten und Auswahlkommissionen der Richter - Vorschläge für Investitionsprogramme bei Gerichten und Budgetierung betr. einzelner Projekte - Kontrolle der nationalen Gerichtsverwaltung
Niederlande Raad voor de Rechtspraak (Rat der Rechtsprechung) seit 1. 1. 2002	5 Mitglieder - 3 Richter - 2 unabhängige Mitglieder	- Verteilung und Kontrolle der Budgets der Gerichte - Managementbereich (Personalmanagement, Automatisierung, Verwaltungsinformation, Gebäude und Sicherheit) - Qualitätsbeurteilung - Beratung des Parlaments und der Regierung auf dem Gebiet der Rechtspflege

Informationen . . .

Name	Zusammensetzung	Zuständigkeit
Norwegen 3 Organe: a) Governing Board (unabhängige Gerichtsverwaltung) b) Judicial Appointment Board c) Supervisory Committee of Judges ab 1. 11. 2002	Zu a): 7 Mitglieder: (2 öffentliche Repräsentanten vom Parlament gewählt, 3 Richter und 2 Rechtsanwälte vom Staat bestimmt) Zu b): 2 öff. Repräsentanten, Richter aller 33 Instanzen, Rechtsanwälte außerhalb der Gerichte, alle vom König ernannt Zu c): 5 Mitglieder (2 Richter, 1 Rechtsanwalt, 2 öff. Repräsentanten, alle vom Staat ernannt)	Zu a): Verwaltung der Berichte, Verteilung des Budgets, Gerichtsverwaltung und -organisation Zu b): Vorschlagsrecht für Richtereinstellungen, Beförderungen Zu c): Disziplinarmaßnahmen
Polen Krajowa Rada Sadowietwa (Landesrat der Justiz) nach der Wende	25 Mitglieder - Präsidenten des obersten Gerichtshofes und des obersten Verwaltungsgerichtshofes - Justizminister - 1 Vertreter des Staatspräsidenten - 4 Vertreter des Sejm - 2 Vertreter des Senats - 2 Vertreter des obersten Gerichtshofes - 1 Vertreter des obersten Verwaltungsgerichts - 2 Vertreter der Appellationsgerichte - 9 Vertreter der Distriktgerichte - 1 Vertreter der Militärgerichtsbarkeit	- Beurteilung der Kandidaten zum Richteramt - Vorschläge zur Ernennung zum Richteramt gegenüber Staatspräsident - Beurteilung der Richter, die sich um führende Positionen bewerben - Beurteilung der Gesetzentwürfe, die Richter betreffen
Portugal ¹ Conselho Superior da Magistratura (Oberster Rat der Gerichtsbarkeit) seit 1997	17 Mitglieder - Präsident des Kassationsgerichts - 16 weitere Mitglieder (2 vom Präsidenten der Republik ernannte Richter 7 von der Nationalversammlung gewählte Parlamentarier 7 von der Richterschaft gewählte Richter)	- Ernennung - Zuweisung - Versetzung - Beförderung - Disziplinarmaßnahmen
Spanien ² Consejo General del Poder Judicial (Allgemeiner Rat der rechtsprechenden Gewalt) seit 1978 mit Veränderung 2001	21 Mitglieder - Präsident des obersten Gerichts - 20 gewählte Beisitzer (Rechtsanwälte oder andere Juristen und überwiegend richterliche Beisitzer)	- Organisation des Auswahlverfahrens für den Zugang zum Richterberuf - Ernennung der Richter - Beförderung - Inspektion von Richtern und Gerichten - Disziplinarmaßnahmen - Vorschlagsrecht für Richterwahlen - Berichterstattung bei Gesetzentwürfen - Anhörung vor Ernennung des OStA
Ungarn Landesrechtspflegeirat	15 Mitglieder - 10 von den Richtern gewählte Richter mit dem Präsident des obersten Gerichtshofes - Justizminister - Generalstaatsanwalt - Vorsitzender der Rechtsanwaltskammer - 2 Parlamentarier	- Ernennung und Entlassung von Präsidenten und Vizepräsidenten der Mittel- und Obergerichte - Vorschläge zur Ernennung und Entlassung von Richtern - Führung und Überwachung der Verwaltungsaktivitäten in den Gerichten - Budgetvorschlagsrecht - Einführung und Überwachung der Organisationsregeln

¹ (Quelle: Feier, DRiZ 2001, 436 ff.; <http://hompages.compuserve.de/verfassungen/verf/daen53.htm>)

² (Quelle: Mazzega Daniele, unveröff. Skript. zum Deutschen Bundestag; Behrend, Beriff Justiz 1996, 348 ff.; <http://www.leforum.de/de/de.traité-constitutionfr8.htm>)

³ (Quelle: Mariuzzo, DRiZ 2001, 161 ff.; http://www.riccati.it/_rep/magit-2.htm)

⁴ (Quelle: Behrend, Beriff Justiz 1996, 348 ff.; http://www.parlamento.pt/leis/constituicao_ingles/crp_uk.htm)

⁵ (Quelle: Manzanares Samaniegao, DRiZ 1999, 317 ff.; Strecker, Beriff Justiz 1998, 346 ff.; <http://www.cgpj.es/-7K->)