

## Die Verfassung als Garant für eine unabhängige Gerichtsbarkeit

Vortrag am 19.09.2018 von **Mag. Sabine Matejka**: nach dem Studium der Rechtswissenschaften und dem Gerichtsjahr am Center of Legal Competence tätig, das die Weiterentwicklung rechtsstaatlicher Strukturen in Mittel- und Osteuropa unterstützte; 2004 Richtersamtsanwärterin, seit 2008 Richterin am Bezirksgericht Wien-Leopoldstadt; ab 2012 in der Vereinigung der österr. Richterinnen und Richter tätig, seit 2017 als deren Präsidentin.

### **Zusammenfassung:**

*Die Gewaltentrennung und die Grundlagen einer unabhängigen Gerichtsbarkeit sind in der Österreichischen Bundesverfassung festgelegt. In den letzten 100 Jahren hat es einige wichtige Veränderungen und Diskussionen dazu gegeben, etwa durch die Ratifizierung der EMRK, den EU-Beitritt und zuletzt die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Auch der Österreich-Konvent hat sich mit Fragen zur Stärkung der Unabhängigkeit befasst, insbesondere der Schaffung eines Rats der Gerichtsbarkeit. Wie das Beispiel Polens zu erkennen gibt, kann die rechtsstaatliche Ordnung in recht kurzer Zeit empfindlich gestört werden. Zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit braucht es eine informierte und sensible Öffentlichkeit und angemessene Sanktionsmöglichkeiten seitens der Europäischen Union.*

### **Mehr zum Thema:**

Die **Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter** (folgend kurz Richtervereinigung) ist eine Standesvertretung mit freiwilliger Mitgliedschaft, die nahezu alle RichterInnen der ordentlichen Gerichtsbarkeit und auch immer mehr VerwaltungsrichterInnen vertritt. Gemäß ihren Statuten nimmt die Richtervereinigung nicht nur die üblichen Aufgaben einer Standesvertretung wahr, sondern ist auch der Förderung und Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet.

Das **Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz**, B-VG 1920 in der Fassung 1929, sorgt für einen im internationalen Vergleich starken Verfassungsgerichtshof (VfGH) und legt das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit fest, sodass nicht nur die Gerichtsbarkeit sondern jegliche Verwaltungstätigkeit an eine gesetzliche Grundlage gebunden ist. Die richterliche Unabhängigkeit und ein Grundrechtskatalog der bürgerlichen Rechte und Freiheiten sind bereits im Staatsgrundgesetz 1867 festgelegt. Bei der B-VG Novelle 1929 wurden u.a. die Stellung des Bundespräsidenten gestärkt und neue Regelungen für den VfGH getroffen (z.B. Anzahl und Bestellung der Mitglieder), mit dem Ziel, angesichts der Vertrauenskrise in die Justiz (Schattendorf Prozess, Brand des Justizpalastes) den VfGH zu entpolitisieren.

1933 wurde der Verfassungsgerichtshof lahmgelegt: Die Bestimmungen über die beschlussfähige Besetzung wurden mittels einfacher Verordnungen auf Grundlage des Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes (welches verfassungswidrig angewandt wurde) so geändert, dass der VfGH praktisch entscheidungsunfähig war. Mit der Machtergreifung der Nationalsozialisten im Jahr 1938 gab es keine formelle Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit mehr. Nach dem Krieg wurden 1945 das B-VG und damit auch das Staatsgrundgesetz wieder in Kraft gesetzt.

1958 ist in Österreich die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in Kraft getreten, diese steht im Verfassungsrang. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) legt die EMRK autonom, unabhängig von innerstaatlichem Recht aus. Seit 2009 ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union gemäß Artikel 6 des Lissaboner Vertrages für fast alle EU-Mitgliedsstaaten bindend und stellt damit gemeinsam mit der EMRK und dem Staatsgrundgesetz den Kern der österreichischen Grundrechtsgesetzgebung dar (da das B-VG keinen eigenen Grundrechtskatalog enthält).

Die häufigsten Beschwerden vor dem EGMR betreffend Österreich beziehen sich auf Art. 6 ‚Fair Trial‘, in den letzten Jahren vor allem wegen langer Verfahrensdauer. Ein weiterer Beschwerdepunkt betraf den Begriff ‚Civil Rights‘, unter den auch Materien fallen, die nach österreichischem Recht Verwaltungssachen sind (z.B. Baurecht, Gewerberecht). Art. 6 verlangt auch dafür gerichtliche Verfahren (Verfahren vor einem unabhängigen Tribunal). Dies führte zunächst zur Gründung der Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) und schließlich zur Einführung der **Verwaltungsgerichtsbarkeit**. Seit 2014 gibt es neun Landesverwaltungsgerichte und zwei Verwaltungsgerichte des Bundes (Bundesverwaltungsgericht und Bundesfinanzgericht).

Im Unterschied zu den meisten anderen Ländern in Europa gibt es in Österreich keinen Richterrat (Rat der Gerichtsbarkeit / Justizrat). Beim Österreichkonvent wurde die Einführung eines solchen Gremiums diskutiert, das u.a. für Ernennung und Disziplinarverfahren von RichterInnen zuständig wäre. In Österreich ist der **Ernennungsprozess von RichterInnen** in der Verfassung geregelt. Grundsätzlich werden RichterInnen vom Bundespräsidenten ernannt, unmittelbar erfolgt dies nur für die oberste Ebene der RichterInnen; die Mehrzahl der Ernennungen ist vom BP an den / die BM für Justiz delegiert. Die Ernennungsvorschläge werden von Personalsenaten der Gerichte erstellt, der / die BM ist aber nicht an deren Vorschläge gebunden. Im Fall einer Abweichung muss der / die BM lediglich dem BP eine Begründung vorlegen. Die Richtervereinigung fordert für derartige Fälle mehr Transparenz in Form einer öffentlichen Begründung.

Umgangssprachlich ist häufig von der ‚Unabhängigkeit der Justiz‘ die Rede, gemeint ist die **Unabhängigkeit der Rechtsprechung**: RichterInnen sind in ihren Entscheidungen ausschließlich dem Gesetz verpflichtet, sie sind unabsetzbar, unversetzbar und weisungsfrei. Seit 2008 zählen auch StaatsanwältInnen zur Gerichtsbarkeit, diese sind jedoch weiterhin weisungsgebunden gegenüber dem / der BM für Justiz. Die Richtervereinigung hätte ein Modell präferiert, bei dem das Weisungsrecht bei einem Bundesstaatsanwalt o.ä. liegt und nicht bei einem politischen Amtsträger.

Die Unversetzbarkeit der RichterInnen führt zu einer gewissen Inflexibilität bei der personellen Ausstattung der Gerichte. Deshalb ist im B-VG die sogenannten ‚Sprengelrichterquote‘ von 3 % der im Sprengel der Oberlandesgerichte ernannten RichterInnen festgelegt: Sprengelrichter werden bei längeren Krankenständen oder besonderen Belastungen der Gerichte zur vorübergehenden Verwendung entsandt.

Für RichterInnen (ordentliche Gerichte und Bundesverwaltungsgerichte) gilt das Richter- und Staatsanwältedienstgesetz (RStDG) und nicht das Beamtendienstgesetz (BDG). Das Dienstrecht der Landesverwaltungsgerichte ist jedoch in jedem Bundesland mittels Landesgesetz geregelt. Es bestehen sachlich nicht zu rechtfertigende Unterschiede zwischen den Bundesländern, was die Richtervereinigung kritisiert.

Der Ernennungsprozess von RichterInnen wurde anlässlich des Vorschlags von Mag. Keyl als Bundesverwaltungsrichter lebhaft diskutiert. Der Personalsenat hatte Mag. Keyl

aufgrund sehr guter Bewertungen seiner fachlichen Arbeit als juristischer Mitarbeiter am Bundesverwaltungsgericht vorgeschlagen. Der verwendete Kriterienkatalog für die Reihung der Bewerber wurde von den Besetzungsverfahren der ordentlichen Gerichte übernommen und enthält kaum Kriterien der ‚persönlichen Eignung‘. Die persönliche Eignung wird für eine Laufbahn an ordentlichen Gerichten bereits im Vorfeld bei der Übernahme in den richterlichen Vorbereitungsdienst (als RichteramtswärterIn) streng geprüft. Diese Vorstufe fehlt jedoch bei den VerwaltungsrichterInnen, sie müssen keine umfassende richterliche Ausbildung durchlaufen. Die Standesvertretung plädiert für eine Änderung im Sinne eines einheitlichen Richterbildes aller in Österreich tätigen RichterInnen.

In Hinblick auf die Gerichtsbarkeit in Europa ist die **aktuelle Entwicklung in Polen** ein alarmierendes Beispiel dafür, wie ein (halb)autoritäres Regime die rechtsstaatliche Ordnung eines Landes innerhalb von drei Jahren aushebeln kann. Möglich wurde diese Entwicklung, weil die rechtsnationale Partei Polens namens ‚Recht und Gerechtigkeit‘ (!) sowohl die absolute Mehrheit im Parlament innehat, als auch den Staatspräsidenten stellt. Ähnlich wie im Österreich der 1930er Jahre begann die Demontage der Rechtsstaatlichkeit beim VfGH: Kurz vor dem Regierungswechsel 2015 waren neue VerfassungsrichterInnen ausgewählt, aber noch nicht angelobt worden. Die neue Regierung setzte sich über diese Vorgabe hinweg, wählte andere RichterInnen aus und gelobte diese an. Zugleich wurden die Anwesenheits- und Abstimmungsquoten geändert, sodass eine Entscheidung ohne die neuen regimetreue RichterInnen nicht mehr möglich war. Unliebsame Erkenntnisse wurden nicht mehr veröffentlicht und bestehende Veröffentlichungen wurden entfernt. Das Pensionsalter der Höchst RichterInnen wurde drastisch gesenkt, so dass mit einem Schlag 40 % der RichterInnen pensioniert wurden. Der polnische Justizrat wurde politisch umbesetzt und es wurden neue Gremien zur Überprüfung von Wahlen eingerichtet. Schließlich wurde noch die Disziplinarregeln für RichterInnen verschärft.

Die polnische Richterschaft war und ist über diese Entwicklung entsetzt und versuchte zunächst, die Neubesetzung des Justizrats durch Boykott der Ausschreibung zu verhindern. Auch lautstarke Proteste der Zivilgesellschaft blieben ungehört. Regierungsnahe Medien setzen alles daran, das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz massiv zu untergraben.

Seit dem Jahr 2017 kann der polnische Justizminister ohne Angabe von Gründen die PräsidentInnen ordentlicher Gerichte entlassen, bereits etwa 170 unliebsame GerichtspräsidentInnen wurden auf diese Weise ausgetauscht. Zuletzt wurde ein neues Rechtsmittel eingeführt: rechtskräftige Urteile können mittels außerordentlicher Beschwerde angefochten werden und zwar rückwirkend bis ins Jahr 1997 – damit ist die Rechtssicherheit aufgehoben.

Die **Europäische Union** hat zunächst versucht, dieser Entwicklung durch diplomatische Interventionen entgegen zu wirken, die aber bei dem alarmierenden Tempo nicht mithalten konnten. Insgesamt stehen der EU keine angemessenen Sanktionen zur Verfügung: Das Artikel 7-Verfahren ist relativ zahnlos, da es bereits während der Prüfungsverfahren seitens der polnischen Regierung wieder zu Novellierungen der beanstandeten Gesetze kam – auch wenn diese nur pro forma erfolgte und sich inhaltlich nichts Wesentliches geändert hat – sodass die erstatteten Berichte bereits wieder ‚veraltet‘ sind. Etwas mehr Wirkung zeigen Geldstrafen, die der EuGH im Vertragsverletzungsverfahren verhängen kann. Sinnvoll wäre ein regelmäßig stattfindendes (vorbeugendes) Prüfverfahren aller Länder in Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit, wofür die VertreterInnen der Europäischen Richterschaft plädieren.

Am Beispiel Polens ist erschreckend zu sehen, wie rasch eine massive (Zer)Störung der rechtsstaatlichen Ordnung möglich ist. Auch in Österreich könnte mit einer Verfassungs-

mehrheit im Nationalrat rasch großer Schaden für den Rechtsstaat angerichtet werden, manche für die Justiz relevanten Gesetze, wie z. B. das Richter- und Staatsanwältedienstgesetz, sind schon mit einfacher Mehrheit im Nationalrat veränderbar. Und nicht zuletzt könnte auch durch ein Kürzen von Ressourcen der Gerichte Druck ausgeübt werden.

**Aus der Diskussion:**

*Der umstrittene Entwurf eines Standortentwicklungsgesetzes ist aus Sicht der Richtervereinigung verfassungswidrig und unpräzise, eine Überarbeitung ist im Gang.*

*Die Richtervereinigung kritisiert, dass das Bundesfinanzgericht nicht dem BM für Justiz sondern dem BM für Finanz zugeordnet ist. Weiters fordert sie, dass das Richter- und Staatsanwältedienstgesetz ausschließlich in die Kompetenz des BM für Justiz fällt, und nicht, wie das Beamtendienstgesetz, in jene des BM für Öffentlichen Dienst.*

*Um Entwicklungen wie in Polen zu verhindern, braucht es eine informierte Öffentlichkeit. Eingriffe in die Struktur der Justiz sind heikel, z.B. kann die Änderung der Gerichtssprengel-einteilung zur Postenumbesetzungen führen. Leider ist in Österreich das Niveau der politischen Bildung niedrig, z.B. ist Staatsbürgerkunde in der AHS kein eigenes Unterrichtsfach.*

*Im Sinne einer kritischen, sensiblen Öffentlichkeit ist unsachliche Urteilkritik in den Medien fatal: mit Schlagzeilen über ‚Skandalurteile‘ wird das Vertrauen in eine unabhängige Gerichtsbarkeit beschädigt.*

Protokoll: Barbara Smrzka