

## **Bericht**

### **des Vorstands der Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter**

#### **gemäß § 19 Abs 3 der Statuten über die von den Vereinsorganen angewandten Mittel zur Erreichung des Vereinszweckes Wahrung und Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit:**

(erstattet in der Hauptversammlung 2012, ergänzt in der Hauptversammlung 2013)<sup>1</sup>

Der vorliegende Bericht umfasst die Zeit von 2007 (100. Bestandjahr der Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter (im Folgenden kurz Vereinigung genannt)) bis 2013. Dieser Zeitraum war geprägt von einer massiven, weiterhin anhaltenden ökonomischen Krise, deren Auswirkungen für jeden Einzelnen, aber auch das Staatsgefüge insgesamt (mehrfache Sparpakete) und die Justiz im Besonderen spürbar waren und deren Gesamtauswirkungen noch nicht abschätzbar sind. Zugleich muss aufgrund hervorgekommener Korruptionsfälle ein massiver Vertrauensverlust der Politik, und ein Absturz Österreichs im Korruptionsindex (Transparency International) konstatiert werden. Gravierende legislative Änderungen im Strafrechtsbereich, beginnend mit dem Strafprozessreformgesetz mit Übertragung der Leitungsfunktion vom Untersuchungsrichter an die Staatsanwaltschaft, Schaffung des Haft- und Rechtsschutzrichters bis hin zu laufenden legislativen Adaptierungen und Schaffung einer spezialisierten Ermittlungsbehörde (Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft ) samt den damit verbundenen organisatorischen Problemen (Ressourcenfragen, Abwanderung von Planstellen zu den Staatsanwaltschaften und ständige Personalfuktuation) brachten aufgrund der Überlagerung mehrfacher Reformvorhaben ständige Unruhe in den Justizbetrieb, verbunden mit dem Vorwurf der langen Verfahrensdauer in vereinzelt Ermittlungsverfahren betreffend prominenter Beschuldigter. Auch oft ideologisch besetzte familienrechtliche Debatten bestimmten diesen Zeitraum, wobei hier auch immer wieder Anstöße durch Entscheidungen der europäischen Gerichtshöfe erfolgten, die es umzusetzen galt. Schließlich brachte das KindNamRÄG 2013 große materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Veränderungen.

Die Vereinigung stand zwecks Stärkung des Vertrauens in die Rechtsprechung in ständigem Kontakt mit allen politischen Entscheidungsträgern, angefangen von Justizsprechern im Nationalrat, den jeweiligen BundesministerInnen für Justiz bis hin zu den BundesministerInnen für Finanzen, Bundeskanzleramt, bzw Vizekanzler und Kanzler.

Dazu ist generell festzuhalten, dass ein häufiger Ressortwechsel im BMJ aufgrund von notwendigen Einarbeitungsphasen Reibungsverluste bedingen und eine Kontinuität ebenso, wie eine Entschleunigung bei legislativen Vorhaben, abgekoppelt von der Tagespolitik wünschenswert wäre.

---

<sup>1</sup> Durch die Satzungsänderung 2012 sollte erreicht werden, dass der im § 19 Abs. 3 vorgesehene Bericht jeweils durch den abtretenden Vorstand alle vier Jahre in der für die Wahl vorgesehenen mitgliederöffentlichen Hauptversammlung erstattet wird. Um diesen Gleichklang herzustellen, wurde der bei der Hauptversammlung 2012 auf Grundlage der bis dahin gültigen Satzung erstattete Bericht als Basis genommen und entsprechend ergänzt.

Im Folgenden wird (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) zu einzelnen schwerpunktmäßige Themen berichtet:

### **Richtertag 2012:**

Der alle fünf Jahre stattfindende Richtertag fand 2012 unter großer Beteiligung der Kolleginnen und Kollegen in Graz statt. Er war dem Thema „Justiz und Politik – Justizpolitik – politische Justiz“ gewidmet.

### **Rat der Gerichtsbarkeit:**

Entgegen justiziellen europäischen Standards (lediglich vier von 27 europäischen Staaten verfügen über keinen Justizrat) gibt es in Österreich nach wie vor keinen Richterrat, was als gravierender struktureller Mangel der Unabhängigkeit der dritten Staatsgewalt anzusehen ist.

Trotz andauernder intensiver Bemühungen (zahlreiche Veranstaltungen, Vorträge und Präsentationen eines entwickelten Modells) war der Vereinigung dazu auch im abgelaufenen Berichtszeitraum mangels politischem Umsetzungswillen kein Erfolg beschieden.

Ein von der Standesvertretung erarbeitetes Positionspapier, in dem das Konzept eines Rats der Gerichtsbarkeit weiterverfolgt wird, wurde neuerlich allen maßgeblichen Politikern und der Öffentlichkeit präsentiert. Leider stieß es auf wenig Interesse der Regierungsverantwortlichen. Allerdings ersuchte der Bundespräsident um ergänzende Informationen, weshalb auch mit ihm ein Gedankenaustausch stattfindet und das Vorhaben auch pro futuro beständig weiterverfolgt wird.

### **Personalsenatsreform:**

Die Personalsenate stellen ein wesentliches Element einer unabhängigen Justizverwaltung dar. Im Jahr 2013 berieten Mitglieder von Personalsenaten und Standesvertreter in einem mehrtägigen Seminar über Status und Entwicklungsmöglichkeiten der Personalsenate. Dabei wurden Ideen für Änderungen von Kompetenzen (z.B. bei der Ernennung der Richteramtsanwärter, in der Ressourcenverwaltung etc.) aber auch im Verfahren (z.B. Dienstbeschreibungen) erörtert, die vom Vorstand aufgegriffen wurden. Die Reformüberlegungen werden Gegenstand der richterlichen Standespolitik in der kommenden Legislaturperiode sein.

### **Welser Erklärung:**

Die anlässlich des 100-jährigen Bestandsjubiläums der Vereinigung von der Generalversammlung angenommene „Welser Erklärung“, die ethische Prinzipien richterlichen Handelns festlegt, wurde gleich nach ihrer Verabschiedung in der interessierten Öffentlichkeit positiv aufgenommen. Sie diente auch als Beispiel für andere Berufsgruppen. Es galt zunächst, die Sensibilität der Kollegenschaft für diese Themen zu schärfen und die praktische Umsetzung voranzutreiben. Dazu wurde dem Thema quasi als Querschnittsmaterie in zahlreichen Ausbildungsveranstaltungen breiter Raum gewidmet. Vor allem die Ausbildung der Richteramtsanwärter und Richteramtsanwärterinnen bildete dabei einen Schwerpunkt, dessen Bedeutung durch die persönliche Vermittlung durch Referate und Diskussionen, geleitet vom Präsidenten der Vereinigung, Rechnung getragen wird. In einem Pilotprojekt der Sektion Steiermark soll dazu auch eine kollegiale Rückmeldung über die Fremdwahrnehmung bei Verhandlungsbesuchen erfolgen.

## **Rechtliche Verankerung der Standesvertretung:**

Nach jahrelangen Bemühungen gelang es im abgelaufenen Berichtszeitraum endlich, die Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter im Gerichtsorganisationsgesetz gesetzlich zu verankern. Damit wurde einerseits die unverzichtbare Rolle der Vereinigung für die österreichische Justiz anerkannt und sichergestellt, dass die von ihr bisher wahrgenommenen Mitwirkungsrechte auch für die Zukunft gesetzlich abgesichert sind. Dieser große Erfolg einer hartnäckigen und langwierigen Überzeugungsarbeit bestärkt uns in den Bemühungen bei anderen Projekten.

## **Verwaltungsgerichte:**

Die größte Umwälzung im Bereich der Gerichtsbarkeit stellt ohne Zweifel die Einführung der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit dar. Die auch unter europäischen Gesichtspunkten nicht länger durchhaltbare Verzögerungstaktik der exekutiven Staatsgewalt konnte beendet werden, wobei sich gerade bei der Umsetzung dieses Vorhabens zeigte, dass die Bereitschaft der Verwaltung, sich einer unabhängigen gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen, nicht sehr hoch ist. Die ersten Entwürfe zur einfachgesetzlichen Organisation dieser Gerichte und des Dienstrechts ihrer Richterinnen und Richter entsprachen noch nicht den Standards, die gerade im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit erwartet werden dürfen. Hier konnten jedoch einige Verbesserungen durch intensive Beteiligung der Vereinigung am Begutachtungsverfahren erreicht werden. In den Stellungnahmen der Vereinigung wurde jeweils auch besonders auf die Notwendigkeit eines einheitlichen Richterbildes und der Durchlässigkeit zwischen den Sparten der Gerichtsbarkeit hingewiesen. Besonders betont wurde zudem die sich aus Gründen der Sicherung der Unabhängigkeit ergebende Notwendigkeit, die Ressourcensteuerung dem Einfluss der Verwaltung zu entziehen. Im Bereich der Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichter entstanden mehrere neue Standesvertretungen. Hier versuchte die Vereinigung vom Beginn an gute Kontakte sicherzustellen. Mehrere Gesprächsrunden, in denen gemeinsame Anliegen besprochen wurden, erwiesen sich als sehr fruchtbar. Auch auf Ebene der Sektionen folgten verschiedene Veranstaltungen, die dem Kennenlernen und dem Erfahrungsaustausch dienten.

## **Gerichtsorganisation:**

Änderungen der Gerichtsorganisation waren auch im Berichtszeitraum Thema der Politik. Organisationsänderungen werden dabei meist per se als positiv dargestellt. Unter anderem entstanden Ideen, eine dreistufige Gerichtsorganisation zu schaffen.

Die Vereinigung setzte eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag ein, Vor- und Nachteile einer derartigen Strukturänderung (einheitliches Eingangsgericht) zu prüfen. Dieser Arbeitsgruppe gehörten Kolleginnen und Kollegen aller Gerichtsebenen an. Das Ergebnis war, dass die Nachteile die wenigen Vorteile eindeutig weit überwiegen. Der Vorstand der Vereinigung fasste daher den Beschluss, dass einheitliche Eingangsgerichte abgelehnt werden.

Daraus ergibt sich auch, dass eine Wertgrenzenanpassung in streitigen Zivilverfahren abgelehnt wird, wenn sie weder der Inflationsanpassung noch einem Belastungsausgleich zwischen Bezirksgerichten und Landesgerichten dient. Es wurde daher mit der Bundesministerin für Justiz vereinbart, dass die Auswirkungen bereits der ersten Etappe der Wertgrenzennovelle evaluiert und weitere Stufen reduziert oder gestrichen werden.

## **Personalressourcen:**

Für das Funktionieren der Gerichtsbarkeit sind ausreichende Personalressourcen unerlässlich.

Hierzu ist zunächst die weiterhin gegebene Abhängigkeit der dritten Staatsgewalt von der Exekutive (Regierung) zu bemängeln. Ein praktischer Einfluss der Richterschaft ist kaum gegeben. Die dritte Staatsgewalt hat keine Möglichkeit, sich im Parlament direkt zu den finanziellen, sie betreffenden Fragen einzubringen. Umso bedeutsamer in diesem Ressourcenkampf ist daher die Rolle der richterlichen Standesvertretung.

Diese Auseinandersetzung prägte auch den gesamten Berichtszeitraum und war einerseits von beachtlichen Erfolgen, andererseits aber auch durch steigenden Personalbedarf infolge laufend neuer Aufgabenstellungen gekennzeichnet. Eine personell ohnehin schwach ausgestattete Gerichtsbarkeit wurde durch die allgemeine Sparpolitik und den damit verbundenen Personaleinsparungen massiv getroffen. Eine entschlossene Beteiligung der Kollegenschaft an den vom Vorstand beschlossenen Protestmaßnahmen (z.B. verhandlungsfreie Wochen, etc.), ständige und beharrliche nichtöffentliche Gespräche und Verhandlungen mit den maßgeblichen Politikern, bei denen den Sachargumente Durchbruch verschafft werden konnte, bewirkten die Schaffung von insgesamt 410 zusätzlichen Planstellen (nichtrichterliche Bedienstete, RichterInnen und StaatsanwältInnen). Auch anlässlich der Umwälzungen im Familienrecht konnte die Schaffung von 20 neuen richterlichen Planstellen erreicht werden.

Dennoch besteht weiterhin die dringende Notwendigkeit, den tatsächlichen Personaleinsatz dem Bedarf anzupassen. Dazu gehören auch die langjährigen Forderungen Abwesenheiten durch Mutterschutz sofort abdecken zu können, Sabbatical und Teilauslastungen aus beliebigem Grund - wie in den anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes vorgesehen - auch für Richterinnen und Richter zu ermöglichen und durch Ersatzplanstellen abzudecken, wobei die Dringlichkeit dieser Forderungen im Jahr 2013 dadurch unterstrichen wurde, dass ca. 1680 Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte eine Resolution unterschrieben, die dann den politisch Verantwortlichen überreicht wurde.

## **Personalanforderungsrechnung:**

Als Argumentationshilfe zumindest für die Gesamtzahl der benötigten Personalkapazitäten wurde immer wieder die Personalanforderungsrechnung (PAR) herangezogen. Dabei war es schon länger klar, dass die seinerzeit erhobenen Zeitwerte dringender Anpassung bedürfen. Ungeachtet dessen bedurfte es langer Überzeugungsarbeit und einigen Druckes (Ankündigung von Maßnahmen) auf das Bundesministerium für Justiz, um eine Neuerhebung aller PAR-Werte durchzusetzen. Die Durchführung gestaltete sich noch aufwändiger und zeitintensiver als die erste Erhebung (sechsmonatige Echtzeiterfassung) und bedurfte eines immensen Einsatzes der Kollegenschaft an den Erhebungsgerichten. Die BMJ Dr. Berger stellte über Forderung der Standesvertretung klar, dass eine 100 % PAR-Auslastung der anzustrebende Auslastungsgrad ist. Leider konnte dieser bisher nicht erreicht werden.

Änderungen der den Gerichten übertragenen Aufgaben, der Verfahrensvorschriften aber auch der inneren Organisation der Gerichte bedingen, dass seinerzeit erhobene Zeitwerte angepasst werden

müssen. Änderungen in Registrierungsvorschriften durch das Bundesministerium für Justiz führten dazu, dass in PAR-relevante Mengenzählungen eingegriffen wurde. 2012 nahm die Systempflegekommission ihre Arbeit auf, um notwendige Adaptierungen zu diskutieren und zu beschließen. Vor allem die Auswirkungen der Wertgrenzennovelle erzwangen eine Änderung der Werte im C, Cg und R Bereich. Die Auswirkungen der familienrechtliche Änderungen sind einzubauen.

## **Umwälzungen im Strafverfahren:**

2008 trat die Vorverfahrensreform in Kraft. Alle Befürchtungen bewahrheiteten sich. Vor allem bestätigte sich, dass der prognostizierte Personalbedarf viel zu gering angesetzt wurde. Um dies nicht allzu offenkundig zu machen, erfolgte zu Lasten der Gerichte eine starke Bevorzugung der Staatsanwälte, als den Hauptakteuren des neuen Vorverfahrens, vor allem bei Ausschreibungen und Besetzungen von Planstellen. Die Einrichtung der Korruptionsstaatsanwaltschaft und neue Gesetze zur Verfolgung von Wirtschaftskriminalität trugen zwar zu einer Festigung des Vertrauens in die Justiz bei, intensivierten aber auch die Arbeit der Staatsanwaltschaften und Gerichte insgesamt, was wieder zu Engpässen führte.

Durch eine Verfassungsnovelle wurden die Staatsanwälte als Teil der Gerichtsbarkeit definiert, was deshalb zu begrüßen war, weil es den sehr konkreten Plan, sie in ein neues allgemeines Beamtenrecht zu reintegrieren, verhinderte. Andererseits entstand dadurch ein neuer Begriff von Gerichtsbarkeit, der Rechtsprechung und Anklage, eine Institution sui generis, vermengt.

Besonders bedauerlich ist, dass es trotz der Verfassungsnovelle und ungeachtet der Aufwertung der Aufgaben der Staatsanwaltschaft durch die StPO-Vorverfahrensreform noch immer nicht gelungen ist, die Staatsanwaltschaft aus der ministeriellen Verantwortung zu entlassen und eine parteipolitisch unabhängige Spitze zu installieren.

Eine Folge der soeben dargestellten Verfassungsnovelle war die Integration des Dienstrechts der Staatsanwaltschaft in das RDG. Einige der dadurch für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte beibehaltenen Sonderbestimmungen müssten dringend an das Dienstrecht der Richterinnen und Richter angeglichen werden. Noch mehr muss dies für das Dienstrecht der ebenfalls in das RStDG integrierten Bundesverwaltungsrichtern und -richter gelten.

## **Disziplinarrecht:**

Seit über 10 Jahren wurde an einer Reform des Disziplinarrechts mit dem Ziel einer Verbesserung des „fair trials“ gearbeitet, es wurden zahlreiche Entwürfe zwischen Standesvertretung und Bundesministerium ausgetauscht. Eine nochmalige Überarbeitung wurde wegen der Eingliederung der Staatsanwaltschaft in das RStDG notwendig, letztlich kam es 2011 zu einem mit dem Bundesministerium für Justiz und der Standesvertretung akkordierten Gesetzesentwurf. Allerdings wurde dieser ohne weitere Verhandlungen vom Bundeskanzleramt stark verändert, offenbar um einen Einklang mit gleichzeitigen Novellierungen im Disziplinarrecht der Beamten zu erreichen. Das zeigt deutlich, dass es unabdingbar ist, die Zuständigkeit für das Dienstrecht der Richterschaft und der Staatsanwaltschaft an das Bundesministerium für Justiz zu übertragen, in welchem auf Grund der Tätigkeitsvoraussetzungen der dortigen Referenten/innen die besonderen Erfordernisse der Gerichtsbarkeit besser erkannt werden.

## **Fortbildung:**

Fortbildung ist eine der ethischen Anforderungen an die Richterinnen und Richter. Deren Inhalte sollen deren Bedürfnissen entsprechen. Im Rahmen des Fortbildungsbeirats wirkte die Vereinigung intensiv mit und organisierte ca. ein Drittel der Veranstaltung selbst. Einer der Schwerpunkte in Veranstaltungen aller Sparten war der Grundrechtsschutz. Die von der Fachgruppe Grundrechte veranstalteten Grundrechtstage 2009, 2011 und 2013 verstärkten das Erscheinungsbild der Richterschaft als Hüter der Grundrechte. Für die Wahrnehmung der Vereinigung in Öffentlichkeit und Politik als wichtiger Reformmotor durch offene Debatten und konstruktive Arbeitsgruppen sorgten auch die regelmäßigen Veranstaltungen der anderen Fachgruppen.

## **Gehalt:**

Die finanzielle Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter war im Berichtszeitraum trotz Nulllohnstunden nicht gefährdet, jedoch wurden lange vorenthaltene Anpassungen noch immer nicht durchgeführt. Das Regierungsprogramm sah die Anpassung der R1-Gehälter an die StA 1-Gehälter vor. Nicht einmal das ist bisher umgesetzt worden, wobei sich die Problematik durch die Einführung einer dritten Gehaltstaffel (R1c) für die Bundesverwaltungsrichter noch verschärfte.

## **Ausbildung:**

Die Standesvertretung sprach sich vehement gegen eine lediglich aus Spargründen (neuerlich) erfolgte Verkürzung des „Gerichtsjahres“ auf nunmehr fünf Monate aus und sieht sich in den Auswirkungen in der Praxis in ihrer Argumentation bestärkt. Es ist zu befürchten, dass in Ermangelung der (auch finanziell eingeschränkten) Attraktivität dieser Rechtspraxis viele AbsolventInnen abgeschreckt werden und infolge der Verkürzung der durchlaufenden Ausbildungsstationen die abschließende Beurteilung anhand der „Entwicklung“ der RechtspraktikantInnen zu kurz kommt. Die Position der Standesvertretung auf Zurücknahme dieser rein finanziell motivierten Einsparungsmaßnahme wird daher aufrechterhalten.

## **Internationale Entwicklungen:**

Auf Europäischer Ebene wurde das Erfordernis einer unabhängigen und effektiven Rechtsprechung immer mehr zu einem Orientierungspunkt des politischen Handelns, was sich in neuen internationalen Dokumenten widerspiegelt. Unter anderem wurde 2007 eine Opinion zum Rat der Gerichtsbarkeit und 2009 eine Opinion zu Rolle von Richtern und Staatsanwälten, die deren Loslösung von der exekutiven Staatsgewalt fordert, durch den Konsultativrat der Europäischen Richterinnen und Richter beim Europarat (CCJE) verabschiedet und viele Schlussfolgerungen dieses Gremiums auch vom Ministerkomitee des Europarats in dessen Empfehlung 2010/12 übernommen. An der Diskussion und Ausarbeitung dieser Dokumente waren die Richterinnen und Richter intensiv beteiligt, vor allem auch vertreten durch die Europäische Richtervereinigung, der europäischen Regionalgruppe der Internationalen Vereinigung der Richter. Diese wurde 2010-2012 vom Vizepräsidenten der Österreichischen Vereinigung Gerhard Reissner geleitet, der im November 2012 zum Präsidenten der Internationalen Vereinigung der Richter gewählt wurde. Die genannten Dokumente sind mittlerweile im europäischen politischen Geschehen zu maßgeblichen Referenzdokumenten geworden. Sie bilden nicht nur die Grundlage mehrerer Empfehlungen der Venedig Kommission, sondern sind auch Grundlagen des Monitorings der Europäischen Kommission,

insbesondere im Rahmen von Beitrittsverhandlungen. Auch die Europäischen Gerichtshöfe greifen darauf zurück. Es ist daher zu hoffen, dass auch in Österreich eine Umsetzung dieser europäischen Standards erfolgen wird.

Darüber hinaus fanden zahlreiche bilaterale Kontakte mit anderen Vereinigungen durch das Präsidium aber auch durch die Sektionen und Fachgruppen, vor allem die Fachgruppe Europarecht statt, wobei insbesondere die Welser Erklärung, die von Präsident Zinkl auf mehreren internationalen Veranstaltungen vorgestellt wurde, auf großes Interesse und Anerkennung stieß.

### **Schlussbemerkungen:**

Der Berichtszeitraum stellte sich insgesamt als schwierige Bewährungsprobe für die richterliche Standesvertretung bei der Durchsetzung der Vereinsziele dar. Dennoch wurden durch Beharrlichkeit und ständiges Bemühen, unterstützt durch Geschlossenheit der Kollegenschaft, einige Fortschritte erzielt, teilweise schon lange vorbereitete Projekte finalisiert aber auch Grundlagen für weitere Schritte erarbeitet. Diese werden in der kommenden Periode umzusetzen sein, um der österreichischen Justiz durch eine in jeder Hinsicht auch strukturell unabhängige Gerichtsbarkeit ihre anerkannte Effektivität auch in Zukunft zu sichern.