



Richtervereinigung

Bundessektion
Richter und Staatsanwälte
in der GÖD

Entwurf für die Einrichtung eines Unabhängigen Justizsenats

Vorbemerkung: Die Verfasser dieses Entwurfs gehen vom geltenden System des Bundes-Verfassungsgesetzes und daher auch von der derzeitigen – für den Fall des Zustandekommens einer neuen Verfassungsurkunde wohl überholten – Nummerierung der einzelnen Artikel aus. Auf die Vorlage eigener In-Kraft-Tretens-Bestimmungen wurde zum derzeitigen Zeitpunkt (in dem noch nicht entschieden ist, ob die Beratungen des Österreich-Konvents in eine völlig neue Verfassungsurkunde oder in eine Teilnovelle zum B-VG münden) bewusst verzichtet.

I. Text

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird

Der Nationalrat hat beschlossen:

Das Bundes-Verfassungsgesetz, zuletzt geändert durch das Bundesgesetzblattgesetz, BGBl I Nr., wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift des Abschnitts B. des Dritten Hauptstücks wird das Wort „Gerichtsbarkeit“ ersetzt durch die Worte „Gerichte und Staatsanwaltschaften“.

2. An die Stelle des Art. 86 treten die folgenden Art. 85a bis 86a:

„Artikel 85a. (1) Die Leitung der Verwaltung der Gerichte obliegt dem Unabhängigen Justizsenat. Sie umfasst auch die Verteilung der sachlichen und personellen Ressourcen.

(2) Der Unabhängige Justizsenat kann auf Grund der Gesetze innerhalb seines Wirkungsbereichs Richtlinien erlassen. Er übt die Diensthoheit des Bundes gegenüber den bei den Gerichten tätigen Bediensteten aus.

(3) Hinsichtlich der die Gerichte betreffenden Teile des Bundesfinanzgesetzes ist das Einvernehmen mit dem Unabhängigen Justizsenat herzustellen. Kommt dieses nicht zustande, ist vom Nationalrat auch der abweichende Entwurf des Unabhängigen Justizsenats in Verhandlung zu ziehen. Ein Vertreter des Unabhängigen Justizsenats ist berechtigt, an den Verhandlungen des Nationalrats und des Budgetausschusses betreffend diese Teile des Bundesfinanzgesetzes teilzunehmen und gehört zu werden.

(4) Der Unabhängige Justizsenat hat dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich über seine Tätigkeit zu berichten.

Artikel 85b. (1) Dem Unabhängigen Justizsenat gehören kraft Amtes der Bundespräsident als Vorsitzender sowie der Präsident des Obersten Gerichtshofs, der Bundesminister für Justiz, der Präsident des Österreichischen Rechtsanwaltskammertags und der Präsident der Österreichischen Notariatskammer an.

(2) Die weiteren Mitglieder ernennt der Bundespräsident; eines Vorschlags nach Art. 67 bedarf es hierzu nicht. Zumindest zwei Drittel der Mitglieder des Unabhängigen Justizsenats sind Richter; diese werden von allen Richtern aus deren Mitte auf bestimmte Zeit gewählt und dürfen keiner politischen Partei angehören. Sie können durch Beschluss des Nationalrats in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen abberufen werden.¹

¹ *Adamovich schlug* bei der von der Österreichischen Richtervereinigung am 22.9.2004 veranstalteten Enquete über „Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat“ (vgl. dazu näher die Erläuterungen – Allgemeines, Pkt. 3) ein reines Richterorgremium für einen Teil der Justizverwaltungsaufgaben vor, wobei er die Vermeidung von Verpolitisierung ins Treffen führte.; mit einem derartigen Richterorgremium könnte Art. 85b B-VG wie folgt lauten:

„Artikel 85b. *Den Vorsitz im Unabhängigen Justizsenat führt der Präsident des Obersten Gerichtshofs. Außerdem gehören ihm weitere Präsidenten von Gerichten und die doppelte Anzahl von Richtern an, die von allen Richtern aus ihrer Mitte auf bestimmte Zeit gewählt werden und keiner politischen Partei angehören dürfen.“*

Die Autoren dieses Entwurfs vermeinten, dass ihr Vorschlag den Vorteil böte, durch die Mitglieder, die keine aktiven Richter sind, der Stellung des neu zu schaffenden Organs als verfassungsunmittelbares Organ sui generis an der Schnittstelle der drei Staatsgewalten besser gerecht zu werden. Dadurch wäre im Sinne einer die notwendige Gewaltentrennung begleitenden wechselseitigen Kontrolle (checks and balances) Transparenz und Informationsfluss zwischen den Staatsgewalten am leichtesten herstellbar. Die bisherige über Jahre geführte Diskussion lässt erwarten, dass einem reinen Richterorgremium im Bereich der Ernennungen von Richtern und Richteramtswärtern der Vorwurf der Selbstrekrutierung des Richterstands gemacht werden könnte. Hier müsste dann im Art.

Artikel 86. Die Ernennung zum Richteramtsanwärter und zum Richter sowie jede weitere Ernennung obliegt dem Bundespräsidenten auf Vorschlag des Unabhängigen Justizsenats; dieser hat auf Grund von Dreivorschlägen der durch die Gerichtsverfassung hiezu berufenen Personalsenate zu entscheiden.

Artikel 86a. Die näheren Bestimmungen über Einrichtung, Zusammensetzung und Verfahren des Unabhängigen Justizsenats werden durch ein besonderes Bundesgesetz und auf Grund dieses durch eine vom Unabhängigen Justizsenat zu beschließende Geschäftsordnung geregelt.“

II. Erläuterungen

Allgemeines

1. Die Einrichtung eines Unabhängigen Justizsenats soll der Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit im Sinne auch eines wohl verstandenen Gewaltentrennungsgrundsatzes von „checks and balances“ dienen, welcher für den demokratischen Rechtsstaat von wesentlicher Bedeutung ist. Die Unabhängigkeit der Gerichte ist das Herzstück jedes Rechtsstaats; sie ist kein Privileg der Richter, sondern vielmehr ein – im wohl verstandenen Sinn des Worts – „Privileg“ des einzelnen rechtsuchenden Bürgers. Dieser hat – wie es schon in Artikel 6 der in Österreich im Verfassungsrang stehenden Europäischen Menschenrechtskonvention geschrieben steht – *„Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht.“* Nicht nur der einzelne Richter, sondern auch die Gerichtsbarkeit als solche sollte – auch in organisatorischer und finanzieller Hinsicht – tatsächlich unabhängig sein bzw. werden. Dass auch diese strukturelle Unabhängigkeit geboten ist, steht international außer Zweifel und fand auch bereits Eingang in mehrere internationale Dokumente.^{2 3}

86 entgegengewirkt werden, etwa dadurch, dass der Bundesregierung hinsichtlich des Ernennungsvorschlags des Unabhängigen Justizsenats bei allen oder einzelnen Richter- und Richteramtsanwärterpositionen ein Vetorecht eingeräumt wird.

Hinsichtlich der kraft Amtes dem Gremium angehörigen Präsidenten müsste der einfache Gesetzgeber festlegen, wie die Auswahl zwischen den derzeit 24 Präsidenten getroffen werden sollte. Ist kein Mischgremium von Richtern und anderen Mitgliedern vorgesehen, erscheint auch die Abberufung durch den Nationalrat als Eingriff in die Judikative problematisch.

² Vgl. European Charter on the Statute for Judges, Punkt 1.3; Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats Nr. R (94) 12 Grundsatz I Z 2 lit. c; Opinion Nr. 1 (2001) des CCJE des Europarats, insb. Punkt 45.

³ Zu grundsätzlichen Erwägungen vgl. auch *Ernst Markel*, Zur Zukunft des Richters. Richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit – gestern, heute, morgen, in: *Pilgermair* (Hgb), Festschrift für

2. In diesem Sinn erstattete die richterliche Standesvertretung schon im Herbst 2003 den Vorschlag zur Einführung eines Rats der Gerichtsbarkeit zur Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit als der dritten Staatsgewalt (neben der Legislative und der Exekutive)⁴ und brachte diesen in die Beratungen des Österreich-Konvents ein.

Das Modell stieß jedoch in seiner ursprünglich vorgeschlagenen Form im zuständigen Ausschuss 9 aus „*grundsätzlichen demokratiepolitischen Erwägungen und aus Gründen der Gewaltenteilung*“⁵ zum Teil auf Skepsis. Es wurde vor der Gefahr einer Verpolitisierung der Richterernennung durch die vorgeschlagene Teilnahme von Mitgliedern aller im Nationalrat vertretenen Parteien gewarnt. Was die budgetäre Seite betrifft, so garantiere der Justizminister dafür nicht nur den notwendigen Sachverstand, sondern als Regierungsmitglied auch eher eine Durchsetzung im „Kampf ums Budget“ mit dem Finanzminister.

Zum Teil gab es jedoch – sowohl im Ausschuss 9 als auch bei der Debatte im Plenum des Österreich-Konvents am 17.5.2004 – auch durchaus Verständnis für das Anliegen, die Interessen und die Bedürfnisse der Gerichtsbarkeit unmittelbar gegenüber den politisch Verantwortlichen zu vertreten. Insoweit Bedenken gegen ein solches justizielles „Mischorgan“ und gegen die Einbindung von politischen Mandataren angemeldet wurden, wurde dem entgegen gehalten, dass eventuell auch ein Kollegialorgan, allenfalls mit einer hervorgehobenen Stellung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs vorstellbar wäre, das die besondere Stellung der Gerichtsbarkeit – als gegenüber der Gesetzgebung und Verwaltung gleichberechtigte Staatsgewalt – etwa in Personal- und Budgetfragen stärker als jetzt zum Ausdruck bringen könnte.

Schließlich wurde – zuerst vom Ausschuss selbst,⁶ später auch vom Präsidium des Österreich-Konvents⁷ – angeregt, im Wege des Büros des Österreich-Konvents einen internationalen Rechtsvergleich über die Organisation der Spitzen der Justizverwaltung einzuholen – eine Anregung, der mittlerweile nachgekommen wurde.⁸

Herbert Steininger zum 70. Geburtstag, 2003, S. 259 ff, insb. S. 287ff; sowie *Gerhard Reissner*, Der Rat der Gerichtsbarkeit – ein Mittel zur Sicherung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung, RZ 2004, S. 4 ff.

⁴ Vgl. dazu im Einzelnen Vereinigung der Österreichischen Richter und Bundessektion Richter und Staatsanwälte in der GÖD, Positionspapier der richterlichen Standesvertretung zur Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit durch Einrichtung eines Rats der Gerichtsbarkeit, Dezember 2003.

⁵ Vgl. Bericht des Ausschusses 9 vom 26.3.2004, S. 6 f.

⁶ Vgl. Ausschussbericht, S. 7.

⁷ Vgl. das ergänzende Mandat für den Ausschuss 9 vom 9.6.2004, Punkt I. A).

⁸ Vgl. den „Internationalen Rechtsvergleich über die Organisation der Spitzen der Justizverwaltung aller 25 EU-Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Staaten mit vergleichbarer Rechtstradition“.

3. Schon bei der heurigen Tagung der Österreichischen Juristenkommission in Weißenbach am Attersee, die unter dem Motto „Der Österreich-Konvent – Zwischenbilanz und Perspektiven“ stand, äußerten sich prominente Rechtsgelehrte und am Justizgeschehen beteiligte Personen grundsätzlich positiv zur Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit durch Schaffung neuer Mitwirkungsrechte.

Erst jüngst, nämlich am 22.9.2004, fand eine von der Österreichischen Richtervereinigung veranstaltete, hochkarätig besetzte Enquete über die „Gewaltenteilung im demokratischen Rechtsstaat“ statt, bei der sich insbesondere Univ.-Prof. Dr. *Bernd Schilcher* (Universität Graz) und der frühere Präsident des Verfassungsgerichtshofs und jetzige Berater des Herrn Bundespräsidenten in verfassungsrechtlichen Angelegenheiten, Univ.-Prof. Dr. Dr. h. c. mult. *Ludwig Adamovich* für die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit aussprachen. Letzterer schlug einerseits die – in § 5 des Grundgesetzes vom 22.11.1918 (!) über die richterliche Gewalt⁹ bereits verwirklichte – relative Bindung der Besetzungsvorschläge der richterlichen Personalsenate und andererseits die Schaffung eines bundesweiten Richterrats nach Vorbild der Personalsenate vor und sprach sich nachdrücklich für die verfassungsrechtliche Verankerung eines solchen Rats aus.

4. Durch diese ebenso prominenten wie fachkundigen Fürsprecher in ihrem Anliegen bestärkt, legt die die richterliche Standesvertretung nunmehr einen Entwurf für einen Unabhängigen Justizsenat (in Gestalt eines Gesetzestextes) vor, bei dessen Erstellung auch die bisher vorhandenen Diskussionsbeiträge und Anregungen berücksichtigt wurden.

- Der Gefahr der Verpolitisierung der Richterernennung soll durch die in Art. 85b Abs. 2 des Entwurfs vorgesehene Zweidrittelmehrheit der Richter in diesem Justizsenat vorgebeugt werden. Eine Parteizugehörigkeit von richterlichen Mitgliedern des Gremiums wird ausgeschlossen. Einfachgesetzlich sollten die Regelung des Wahlrechts für die gewählten richterlichen Mitglieder und die Transparenz zusätzlich in diese Richtung wirken.

- Der von manchen erhobenen (mit Sicherheit völlig überzogenen) Warnung vor einem „Staat im Staat“ oder gar einem „Richterstaat“ soll durch das – ebenfalls in Art. 85b Abs. 2 des Entwurfs verankerte – Abberufungsrecht durch den Nationalrat (mit qualifizierter Mehrheit) begegnet werden; durch diese Rückkoppelung zum Parlament ist zusätzlich zur Ernennung durch den Bundespräsidenten eine weitere demokratische Anbindung gegeben. Hier ist auch das Äquivalent zur Verantwortung anderer verfassungsunmittelbarer Organe gegenüber dem Parlament zu sehen.

- Auch die zum Mitwirkungsrecht beim Budget nunmehr vorgeschlagene Regelung des Art. 85a Abs. 3 B-VG, wonach die Bundesregierung hinsichtlich der die Gerichtsbarkeit betreffenden Teile des Bundesfinanzgesetzes das Einvernehmen mit dem Unabhängigen Justizsenat herzustellen hat, widrigenfalls auch der vom Unabhängigen Justizsenat erstellte,

⁹ Vgl. StGBI Nr. 38/1918; siehe dazu auch FN 18.

abweichende Entwurf Gegenstand der parlamentarischen Verhandlungen zu sein hat, trägt der in den Beratungen des Konvents geäußerten Kritik Rechnung. Die vorgeschlagene Konstruktion kommt im Ergebnis einem umfassenden Informations-, Anhörungs- und Stellungnahmerecht des Unabhängigen Justizsenats in budgetären Angelegenheiten gleich. Es ist davon auszugehen, dass das Know-how der für die Budgeterstellung zuständigen Experten des Bundesministeriums für Justiz in Zukunft auch einem Unabhängigen Justizsenat zur Verfügung stehen wird.

- Darüber hinaus zeigt der vom Büro des Österreich-Konvents erstellte internationale Rechtsvergleich nachdrücklich, dass ein Unabhängiger Justizsenat, ein Rat der Gerichtsbarkeit, ein Richterrat (oder wie auch immer man dieses Gremium bezeichnen mag)

- bei aller Unterschiedlichkeit der verglichenen Rechtssysteme – in etwa 80% der untersuchten Staaten bereits bewährte Realität ist, sohin längst als eine „europäische Normalität“ bezeichnet werden kann. Dies verwundert nicht weiter, da eine entsprechende Erhebung im Rahmen der 1. Studienkommission der Internationalen Richtervereinigung über Europa hinaus ähnliche Ergebnisse zeigt.

5. Mit dem vorgeschlagenen Unabhängigen Justizsenat wird ein Gremium sui generis im Schnittpunkt der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative geschaffen. Dem entsprechend versucht der vorliegende Entwurf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Gewaltentrennung und checks and balances zu finden. Das vorgeschlagene Gremium ist keinesfalls eine isolierte von jeder Verantwortung losgelöste Einrichtung. Sie ist wie andere verfassungsunmittelbare Einrichtungen zum Bundespräsidenten, aber durch die Abberufungsmöglichkeit und durch jährliche Berichtspflicht auch zum Parlament rückgebunden, ihre Verwaltungsgeschäfte unterliegen wie die eines Ministers der Kontrolle durch den Rechnungshof, die Volksanwaltschaft wird weiter die ihr bisher zukommenden Aufgaben wahrnehmen.

Wesentlich für die Tätigkeit des Unabhängigen Justizsenats müssen Transparenz und Rechtsförmigkeit sein, womit gleichzeitig auch die innere Kontrolle und die Kontrolle durch die Öffentlichkeit gewährleistet sind.

6. Die richterliche Standesvertretung ist sich auch des Umstands bewusst, dass ein (mit der Einrichtung eines Unabhängigen Justizsenats verbundenes) Mehr an Rechten auch ein Mehr an Verantwortung nach sich zieht: Sie hat bereits in jüngster Vergangenheit sowohl für das Disziplinarrecht (Einführung des Anklagegrundsatzes, mehr Transparenz etc.)¹⁰ als auch für das Dienstaufsichtsrecht (Einräumung des Instruments des Fristsetzungsantrags auch zugunsten des Leiters des jeweiligen Gerichts von Amts wegen)¹¹ Vorschläge in die

¹⁰ Vgl. dazu näher *Helige/Aistleitner*, Disziplinarrecht neu?, Richterzeitung 2004, 169 ff.

¹¹ Vgl. dazu näher gemeinsames Schreiben der Österreichischen Richtervereinigung und der Bundessektion Richter und Staatsanwälte in der GÖD an den Österreich-Konvent vom 27.8.2004.

rechtspolitische Diskussion eingebracht, die bestens geeignet wären, Vertrauen zu stärken und allenfalls auftretende Missstände wirksamer zu beheben.

Von allen diesen Erwägungen ausgehend, legt die richterliche Standesvertretung nunmehr einen konkreten Textentwurf für die Verankerung des Unabhängigen Justizsenats im dafür geeigneten Abschnitt B. des Dritten Hauptstücks des B-VG vor. Damit folgt sie letztlich auch der Empfehlung *Adamovichs*, den Justizsenat zur Vermeidung allfälliger Zweifel jedenfalls verfassungsrechtlich abzusichern. Das erscheint auch tatsächlich unverzichtbar, da dieses im Schnittpunkt der Staatsgewalten stehende Organ nicht von der Gestaltung durch den einfachen Gesetzgeber, also einer der beiden anderen Staatsgewalten, und damit von den jeweiligen einfachen Mehrheiten, abhängen darf. Auch hofft die Standesvertretung, durch Vorlage eines konkreten Textvorschlags die Arbeit für den Konvent im Sinne der Bestrebungen seines Vorsitzenden, Präsident Dr. *Fiedler* zu erleichtern.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Z. 1 (neue Überschrift des Abschnitts B. des Dritten Hauptstücks)

Da im folgenden Abschnitt nicht nur die Ausübung der Gerichtsbarkeit selbst, sondern auch die Organisation der Verwaltung der Gerichte grundsätzlich geregelt werden soll, empfiehlt es sich, den Abschnitt nicht mit „Gerichtsbarkeit“, sondern mit „Gerichte“ zu überschreiben. Hinsichtlich der Staatsanwaltschaft unterstützen die richterlichen Standesvertretungen die Bestrebungen der Staatsanwaltschaft auf Verankerung in der Verfassung. Die Überschrift des Abschnitts B. im Dritten Hauptstück des B-VG sollte daher insgesamt besser „Gerichte und Staatsanwaltschaften“ anstatt „Gerichtsbarkeit“ lauten.¹²

Zu Z. 2 (neue Artikel 85a bis 86a)

Zu Art. 85a

Gemäß **Abs. 1** soll die Leitung der Verwaltung der Gerichte dem Unabhängigen Justizsenat obliegen; damit wird terminologisch an die Formulierung des Art. 20 B-VG angeknüpft, wonach die Verwaltung unter der Leitung der obersten Organe geführt wird. So wie dort der Begriff „Verwaltung“ nicht näher definiert ist, sondern wie auch in Art. 18 B-VG vorausgesetzt wird, soll „Leitung der Verwaltung“ und „Verwaltung“ für den Bereich der Verwaltung der Gerichte für diesen speziellen Bereich (also Ressourcen für die Rechtsprechung) inhaltsgleich sein. Umfasst sind damit u. a. die Verteilung der sachlichen (Computer, Bücher etc.) und personellen Ressourcen (Richter, Richteramtsanwärter und

¹² Ähnlich bereits die Überlegungen im Ausschussbericht, S. 43 f, wo aber noch der weniger präzise Begriff „Justiz“ vorgeschlagen wurde.

Rechtspraktikanten), interne Organisation und Abläufe¹³, Dienstaufsicht, Innenrevision sowie die richterliche Aus- und Fortbildung; nicht davon erfasst sind etwa die (Straf- und Zivil-) Legistik und der Strafvollzug.

Gemäß **Abs. 2** soll der Unabhängige Justizsenat – in Anlehnung an Art. 18 Abs. 2 B-VG – auf Grund der Gesetze innerhalb seines Wirkungsbereichs, etwa für den Einsatz von Personal (Beamte und Vertragsbedienstete) oder für die Verwendung von Sachmitteln, Richtlinien erlassen können; diese sollen für alle Gerichte bindend sein. Weiters soll der Unabhängige Justizsenat die Diensthoheit des Bundes gegenüber den bei den Gerichten tätigen Bediensteten ausüben; Vorbild für diese Regelung ist Art. 125 Abs. 3 B-VG, wonach die Diensthoheit der beim Rechnungshof Bediensteten vom Präsidenten des Rechnungshofs ausgeübt wird.

Zu **Abs. 3** ist Folgendes auszuführen: Gemäß Art. 51 Abs. 1 B-VG beschließt der Nationalrat das Bundesfinanzgesetz; den Beratungen ist der Entwurf der Bundesregierung zugrunde zu legen. Diesen Entwurf hat die Bundesregierung dem Nationalrat gemäß Art. 51 Abs. 2 B-VG spätestens zehn Wochen vor Ablauf des Finanzjahres für das folgende Finanzjahr vorzulegen. Gemäß dem neu vorgeschlagenen Abs. 3 ist der Unabhängige Justizsenat in die der Erstellung des Bundesvoranschlagsentwurfs vorangehenden Budgetverhandlungen mit dem Bundesminister für Finanzen einzubinden; hinsichtlich der die Gerichte betreffenden Teile des Bundesfinanzgesetzes (samt Stellenplan) ist das Einvernehmen mit dem Unabhängigen Justizsenat herzustellen. Kommt dieses nicht zustande, kann der Unabhängige Justizsenat dem Nationalrat einen gesonderten, abweichenden Entwurf vorlegen, der dann in den weiteren parlamentarischen Verhandlungen (des Nationalrats und des Budgetausschusses) zu beraten ist. Ein Vertreter des Unabhängigen Justizsenats ist berechtigt, an diesen Verhandlungen teilzunehmen und gehört zu werden. Damit kommt die vorgeschlagene Konstruktion im Ergebnis einem umfassenden Informations-, Anhörungs- und Stellungnahmerecht des Unabhängigen Justizsenats in budgetären Angelegenheiten sowohl gegenüber dem Finanz- als auch gegenüber dem Justizminister – insbesondere auch während der laufenden Budgetverhandlungen – gleich. Dieses Teilnahme- und Anhörungsrecht ist den Art. 123a (Rechnungshof) und 148d B-VG (Volksanwaltschaft) nachgebildet. Durch diese Regelung wird Budgeterstellungsmitwirkung und Ausgabenverantwortung zusammengeführt. Die Verantwortung des Unabhängigen Justizsenates entspricht auch hier der eines Bundesministers. Die Ausgabegebarung unterliegt – außerhalb der eigentlichen Rechtssprechung - der Rechnungshofkontrolle.

Gemäß **Abs. 4** soll der Unabhängige Justizsenat – in Anlehnung an Art. 126d Abs. 1 B-VG für den Rechnungshof und an Art. 148d B-VG für die Volksanwaltschaft – dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich über seine Tätigkeit berichten.

¹³ Die Art der Wahrnehmung aller dieser Agenden hat unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtssprechung (z.B ist die Zuteilung von Schreibkräften mitbestimmend, welche Art der gesetzlich zulässigen Protokollführung faktisch möglich ist).

Zu Art. 85b

Diese Bestimmung regelt die personelle Zusammensetzung des Unabhängigen Justizsenats. Hier zeigte sich bisher der größte Diskussionsbedarf. Abweichend von dem im seinerzeitigen Modell eines „Rats der Gerichtsbarkeit“ enthaltenen Vorschlag wird hier eine Alternativvariante präsentiert.

Diese sieht vor, dass dem Gremium keine Mandatare mehr angehören und dass die richterlichen Mitglieder keiner politischen Partei angehören dürfen. Damit wird der Warnung vor einer Verpolitisierung Rechnung getragen. Dem Motiv für den seinerzeitigen Vorschlag, quasi als vertrauensbildende Maßnahme auch institutionell für Transparenz zu den anderen Staatsgewalten zu sorgen, wird einerseits durch die Einbindung des Justizministers andererseits durch Einbeziehung der Repräsentanten jener beiden Berufsgruppen, die im Umgang mit der Justiz die größten Insiderkenntnisse haben, Rechnung getragen. Dass die gewählten Richterinnen und Richter keiner politischen Partei angehören sollen, steht in Einklang mit langjährigen Bestrebungen der österreichischen Richtervereinigung. Bereits 1982 hat die Hauptversammlung der Vereinigung in ihren Salzburger Beschlüssen den Wunsch nach parteipolitischer Abstinenz der Richterinnen und Richter zum Ausdruck gebracht. Dabei wird die unverzichtbare Bedeutung politischer Parteien für einen demokratischen Staat durchaus betont, die Einschränkung für Angehörige der rechtsprechenden Staatsgewalt aber mit deren besonderer politischer Aufgabe, nämlich dem unabhängigen und faktisch sowie auch dem Anschein nach unparteiischen Vollzug der Gesetze begründet. Diese für die Rechtsprechung selbst angestellten Überlegungen treffen nach Ansicht der richterlichen Standesvertretung auch auf richterliche Mitglieder eines für die Verwaltung der Gerichte und Ernennung richterlicher Organwalter zuständigen Gremiums zu. Auch dieses Gremium soll auf Grund der Gesetze verwalten und – anders als andere oberste Organe – nicht Politik machen oder in den Anschein dessen geraten. Eine derartige Regelung findet sich auch in anderen europäischen Verfassungen (vgl. Ungarn) und ist mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 11) wegen der besonderen Anforderungen an Richter betreffend deren Unparteilichkeit in Einklang.

Die internationalen Erfahrungen, aber auch die Empfehlungen in internationalen Dokumenten zeigen auf, dass die Wirksamkeit eines Unabhängigen Justizsenats auch davon abhängt, dass von ihren Amtskollegen gewählte Richterinnen und Richter eine deutliche Mehrheit im Gremium haben. Entsprechend sieht die vorgeschlagene Variante zumindest eine Zweidrittelmehrheit vor.¹⁴

Die Vorsitzführung des Bundespräsidenten (Abs 1) soll die Stellung des Justizsenats als verfassungsunmittelbares Organ an der Nahtstelle zwischen den verschiedenen Staatsgewalten dokumentieren. Auch diese Vorsitzführung durch das Staatsoberhaupt folgt

¹⁴ Vgl. dazu die Schlussfolgerungen der 1. Studienkommission der Internationalen Richtervereinigung, Wien 2003, sowie die in FN 2 angeführten Dokumente.

ausländischen Beispielen.¹⁵ Sollte jedoch den Bedenken des amtierenden Bundespräsidenten Rechnung tragend der Bundespräsident nicht dem Gremium angehören, müsste der Vorsitz vom Präsidenten des OGH geführt werden.

Gemäß **Abs. 2** werden die weiteren Mitglieder vom Bundespräsidenten ernannt, ohne dass es hierfür eines Vorschlags der Bundesregierung oder des Bundesministers für Justiz nach Art. 67 B-VG bedürfte. Zumindest zwei Drittel aller Mitglieder des Unabhängigen Justizsenats (also unter Einschluss des Bundespräsidenten, des OGH-Präsidenten und des Justizministers) sollen aktive Richter sein.

Bei der Wahl der Richter sollte – einfachgesetzlich – eine Form gefunden werden, die ebenfalls einer Verpolitisierung entgegen wirkt. Zu denken ist etwa an ein Persönlichkeitswahlrecht anstelle eines Listenwahlrechts und/oder an eine Wahl durch regional gewählte Delegierte wie derzeit etwa bei den Außensenaten. Um eine gewisse Kontinuität zu wahren, könnte nur eine bestimmte Quote der richterlichen Mitglieder (etwa ein Drittel) gleichzeitig gewechselt werden. Festzulegen wären auch die Dauer der Funktionsperiode sowie die Möglichkeit oder der Ausschluss von der Wiederwahl.

Zur Diskussion gestellt wird auch die Möglichkeit einer Abberufung von gewählten Mitgliedern durch den Nationalrat. Hält man derartiges für notwendig und sinnvoll, müsste jedenfalls eine qualifizierte Mehrheit wie bei Verfassungsgesetzen dafür festgelegt werden, um der Stellung als verfassungsunmittelbares Grenzorgan zwischen den Staatsgewalten Rechnung zu tragen. Selbstverständlich kann im Falle einer Abberufung für das abberufene Mitglied nur dessen Ersatzmitglied eintreten und wäre dafür zu sorgen, dass sofort ein neues gewähltes Ersatzmitglied bestellt werden kann. Die Mitglieder kraft Amtes verlieren dadurch nicht ihre Stellung als Präsident des Obersten Gerichtshofes oder Bundesminister für Justiz.

Zu Art. 86 ¹⁶

Nach dieser Bestimmung soll die Ernennung zum Richteramtsanwärter und jede weitere Ernennung zum Richter – einschließlich der Positionen des Präsidenten und der Vizepräsidenten des Obersten Gerichtshofes - ausschließlich dem Bundespräsidenten auf Vorschlag des Unabhängigen Justizsenats obliegen; dieser hat „auf Grund von Dreivorschlägen“¹⁷ der durch die Gerichtsverfassung hiezu berufenen Personalsenate (Personalsenate bei den Gerichtshöfen erster Instanz und beim OGH, so genannte „Außensenate“ bei den Oberlandesgerichten) zu entscheiden. Diese Dreivorschläge sollen

¹⁵ z.B. Frankreich, Italien, Marokko

¹⁶ Zur Problematik dieser Bestimmung bei anderer Zusammensetzung des Unabhängigen Justizsenats siehe FN 1

¹⁷ Diese Diktion entspricht dem geltenden Art. 134 Abs. 2 B-VG, der für die Dreivorschläge der Vollversammlung des VwGH schon jetzt die relative Bindungswirkung anordnet.

relative Bindungswirkung haben;¹⁸ d. h. der Unabhängige Justizsenat soll zwar innerhalb des Dreivorschlags „umreihen“ können, jedoch nicht das Recht haben, einen im Dreivorschlag überhaupt nicht genannten Bewerber zu ernennen. Durch die ausdrückliche Erwähnung der Personalsenate (statt wie bisher „Senate“) wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich diese durchaus bewährt haben.

In Zukunft soll auch die Entscheidung über die Aufnahme in den richterlichen Vorbereitungsdienst (Ernennung zum Richteramtsanwärter) – der wohl entscheidende Schritt auf dem Weg zum Richterberuf – in die Zuständigkeit des Unabhängigen Justizsenats fallen und auf diese Weise versachlicht und politischem Einfluss entzogen werden.

Ein Delegierungsrecht des Bundespräsidenten an Mitglieder der exekutiven Staatsgewalt müsste ausgeschlossen werden; allenfalls ist eine Delegierung hinsichtlich einzelner Richterpositionen an den Unabhängigen Justizsenat vorstellbar.

Im Übrigen bleiben in diesem Zusammenhang bereits bestehende bundesgesetzliche Organisationsvorschriften, insbesondere jene des Richterdienstgesetzes 1961 über die richterlichen Personalsenate, Disziplinargerichte und Dienstgerichte, unberührt.

Zu Art. 86a

Nach dieser Bestimmung sollen die näheren Regelungen über die Einrichtung und die Zusammensetzung des Unabhängigen Justizsenats (also etwa die Zahl der Mitglieder insgesamt, die Dauer einer Amtsperiode, die exakte Quote der gleichzeitig auszuwechselnden richterlichen Mitglieder und die genauen Abberufungsgründe) durch ein besonderes Bundesgesetz getroffen werden. Auch einzelne, den Unabhängigen Justizsenat betreffende Grundsätze des Verfahrens (Konstituierung, Einberufung der Sitzungen, Vertretungsregelung, Öffentlichkeit, erforderliche Anwesenheits- und Beschlussquoten, Informationsrechte gegenüber dem Bundesministerium für Justiz etc.) sollen bundesgesetzlich ausgeführt werden. Darüber hinausgehende Details über die Arbeitsweise des Unabhängigen Justizsenats (etwa auch über die Frage der Einsetzung eines Exekutivausschusses) sollen durch eine aufgrund dieses Bundesgesetzes vom Rat selbst (mit qualifizierter Mehrheit) zu beschließende Geschäftsordnung geregelt werden.

Wien, im Oktober 2004

¹⁸ Schon die vor In-Kraft-Treten des B-VG im Jahr 1920 geltende Regelung des § 5 des Grundgesetzes vom 22.11.1918 über die richterliche Gewalt, StGBI Nr. 38/1918, hatte eine solche relative Bindungswirkung vorgesehen.