

VEREINIGUNG DER ÖSTERREICHISCHEN RICHTER
BUNDESSEKTION RICHTER UND STAATSANWÄLTE IN DER GÖD

Wien, am 15. Dezember 1987

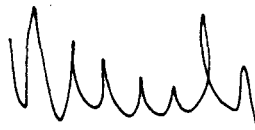
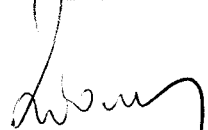
An das
Präsidium des NationalratesParlament
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 W i e n

Z'	72	GE 287
Datum:	17. DEZ. 1987	
Vorlegt:	21.12.1987 Pres	

Dr. Gitzwanger

Betrifft: Aussendung betreffend Art. 134 Abs. 2 B-VG
in der Fassung des am 8. Oktober 1987 ver-
sandeten Entwurfes

In der Anlage wird die Stellungnahme der Vereinigung der öster-
reichischen Richter und der Bundessektion Richter und Staats-
anwälte in der GÖD zum o.a. Entwurf in 25-facher Ausfertigung
übermittelt.

Für die Vereinigung der
österreichischen Richter:
(Dr. Ernst Markel)
PräsidentFür die Bundessektion Richter
und Staatsanwälte in der GÖD:
(Dr. Günter Wopatsch)
Vorsitzender25 Anlagen

VEREINIGUNG DER
ÖSTERREICHISCHEN RICHTERBUNDESSEKTION RICHTER UND
STAATSANWÄLTE IN DER GÖD

S t e l l u n g n a h m e

zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert werden soll (BKA-GZ 600.573/62-V/1/87).

Zum vorliegenden, vom Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform übermittelten Entwurf wird nur in zwei Punkten Stellung genommen, gegen deren Gesetzeswertung jedoch in schärfster Form Bedenken angemeldet werden.

Zu Art.I Z 13:

Das Vornaben, den Art.133 Z 4 B-VG dahingehend zu ändern, daß die Mitgliedschaft zumindest eines Richters in den nach dieser Gesetzesstelle vorgesehenen Kollegialbehörden nicht mehr vorgesehen sein soll, muß im Zusammenhang mit den erläuternden Bemerkungen, wonach "aus personalwirtschaftlichen Erwägungen die Verwendung von Richtern außerhalb ihrer richterlichen Tätigkeit soweit wie möglich hintangehalten werden" soll, als geradezu ungeheuerlich bezeichnet werden. Man mag zu den Kollegialbehörden des Art.133 Z 4 B-VG stehen wie man will, jedenfalls wurde bisher immer - und das war vom Gesetzgeber zweifellos auch beabsichtigt - die Mitgliedschaft zumindest eines Richters in solchen Behörden als Garant für deren tatsächliche Unabhängigkeit angesehen. Um allfälligen Mißverständnissen vorzubeugen, sei hier ausdrücklich klargestellt, daß gegen die fachliche Qualifikation eines rechtskundigen Verwaltungsbeamten in Bezug auf seine Tätigkeit in einer derartigen Kollegialbehörde keinerlei Bedenken bestehen können. Die für einen bestimmten Zeitraum befristete (teilweise) Weisungsunge-

.../2

- 2 -

bundenheit eines Beamten, der für seine sonstige Tätigkeit weiterhin den Weisungen seiner Vorgesetzten unterworfen ist, kann aber zweifellos schon vom Bestellungsmodus her gesehen nicht als ausreichendes Korrelat für einen mit allen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Garantien für die Unabhängigkeit ausgestatteten Richter angesehen werden.

Daran vermag auch der Hinweis in den erläuternden Bemerkungen, daß nach der Judikatur der europäischen Instanzen im Zusammenhalt mit dem Art.6 EMRK die Mitgliedschaft eines Richters in einer weisungsfreien Kollegialbehörde keine unabdingbare Voraussetzung darstelle, nichts zu ändern. Vielmehr erhellt daraus nur in geradezu beschämender Weise das Vorhaben, sich einem von der erwähnten Judikatur erarbeitenden Mindeststandard der auch weniger entwickelten Unabhängigkeitsgarantien in anderen Staaten Rechnung trägt, anzupassen. Damit soll aber eine Nivellierung nach unten vorgenommen werden.

Nicht übersehen werden darf auch, daß Entscheidungen der Kollegialbehörden nach Art.133 Z 4 B-VG grundsätzlich nicht einer Überprüfung durch den Verwaltungsgerichtshof unterliegen. Die richterliche Mitgliedschaft in diesen Kollegialbehörden wurde bislang verschiedentlich als Ersatz für die Verwaltungsgerichtshofkontrolle angesehen (vgl. etwa Robert Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht S. 663). Der Entfall dieser richterlichen Mitgliedschaft würde demnach bedeuten, daß in Zukunft auch Bescheide, die von einer bloß aus Verwaltungsbeamten zusammengesetzten Behörde gefaßt worden sind, keinerlei Prüfung durch den Verwaltungsgerichtshof unterliegen.

So gesehen kann aber keineswegs von einem Gleichbleiben des Rechtsschutzes, wie dies vordergründig behauptet wird, die Rede sein. Vielmehr bedeutete die vorgeschlagene Novellierung eine bedenkliche, durch nichts zu rechtfertigende Verdünnung des Rechtsstaates.

.../3

- 3 -

Zu Art. I Z 14 im Zusammenhalt mit Art. IX:

Der Vorstand der Vereinigung der österreichischen Richter hat sich schon in seiner Sitzung vom 20. Februar 1987 mit dem Problem der Ernennung der Richter des Verwaltungsgerichtshofes beschäftigt. Die Vereinigung der österreichischen Richter tritt nach wie vor den Bestrebungen einer Änderung des Bestellungsmodus betreffend die Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofes durch Ausschaltung der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes auf das Scharfste entgegen. Dies gilt auch für die Variante I des Art. 134 Abs. 2 B-VG des mit Note des Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform vom 8. Oktober 1987 versendeten Entwurfes eines Bundes-Verfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 abgeändert werden soll.

Um die völlige Unabhängigkeit der Richter des Verwaltungsgerichtshofes - die die Verwaltung zu kontrollieren haben - von allen politischen Einflüssen sicherzustellen, enthält die Bundesverfassung einen Bestellungsverfahren, der gewarleistet, daß der Bewerber sich nicht in die Abhängigkeit politischer Mächte begeben muß, um zur Ernennung vorgeschlagen zu werden.

Der Art. 134 Abs. 2 B-VG bestimmt derzeit, daß die Bundesregierung ihre Ernennungsvorschläge an den Bundespräsidenten, abgesehen von den Planstellen des Präsidenten und des Vizepräsidenten, nur auf Grund von Dreivorschlägen der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes zu erstatten hat.

Die Unabhängigkeit des Richters definiert das Verhältnis des Richters vor allem zu Regierung und Verwaltung. Die Unabhängigkeit des Richters von Weisungen hat ihr wesentliches Korrelat in der ausschließlichen Abhängigkeit des Richters vom Gesetz.

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist stets der Staat in Gestalt seiner obersten Organe Partei. Noch mehr als der Verfassungsrichter wirkt der Verwaltungsrichter auf nahezu alle Funktionen und Organe der Verwal-

.../4

- 4 -

tung ein. Darum ist das Maß und das Gewicht der Polarisierung zwischen dem sich nur am Gesetz orientierenden Richter und den immer wieder zur politischen Selbstgestaltung drängenden Parteien und Verbänden dort im höchsten Maß augenfällig, wo der Richter Recht nicht zwischen einzelnen oder über einzelne spricht, sondern dort, wo vor ihm Staatsgewalten in die Schranken treten.

Im Geltungsbereich des B-VG bekannte sich erst die Bundes-Verfassungsnovelle von 1929 ausdrücklich zu einer Entpolitisierung des Vorschlagsrechtes an den Bundespräsidenten und normierte eine Bindung der Bundesregierung an Dreivorschläge der Vollversammlung des Verwaltungsgerichtshofes. Wie in den EB zur Regierungsvorlage in 382 dB zu den sten. Prot. des NR III GP hervorgehoben wurde, sollte damit "die Entpolitisierung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes ... gesichert werden. Insbesondere soll die Bestellung aller Mitglieder dieser Gerichtshöfe erfolgen, ohne daß auf die Bestellung oder die Vorschläge den parlamentarischen Körperschaften Einfluß zustehen wird ..." Damit war die Unabhängigkeit der Richter des Verwaltungsgerichtshofes vom Vertrauen politischer Instanzen sichergestellt und damit einem wesentlichen Postulat des Rechtsstaates entsprochen.

Der Rechtsstaat ist erst vollendet mit der Rechtskontrolle der Verwaltung durch den unabhängigen Richter. Die institutionelle sogenannte äußere Unabhängigkeit des Richters erscheint mit im großen Ganzen gesichert. Nicht so seine existentielle innere Unabhängigkeit. So führte das Präsidium der Vereinigung österreichischer Richter bereits 1982 zur Sorge um die "innere Unabhängigkeit des" Richters (ÖRZ 1982, Heft 6 S 121) aus. "Heute zeigt sich, daß durch die Vereinnahmung des gesamten öffentlichen Lebens durch die politischen Parteien die "innere und äußere" Unabhängigkeit der "Dritten Gewalt" verloren zu gehen droht."

Solcherart erkennt man die Frage der Richteraus-

.../5

- 5 -

wahl als ein Kernproblem der richterlichen Unabhängigkeit.

Die Richterschaft verkennt nicht den berechtigten Wunsch der Länder, ihnen ein dem Bund gleichartiges Vorschlagsrecht einzuräumen. Ein derartiges Vorschlagsrecht sieht nunmehr die Variante II des genannten Entwurfes vor. Damit wird sowohl dem berechtigten Anliegen der Länder im Sinne des Ausbaues des Föderalismus als auch der Sicherung des Rechtsstaates durch unabhängige Richter Rechnung getragen. Dieser Variante II kann aus richterlicher Sicht daher zugestimmt werden. Die Variante I des Novellenentwurfes hingegen bezweckt offensichtlich in erster Linie die Ausschaltung des verfassungsgesetzlich verankerten Vorschlagsrechtes der Vollversammlung.

Die Unabhängigkeit des Richters hat in der Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechtes, solange es eine solche gibt, zu allen Zeiten einen besonderen Stellenwert gehabt. Diesen haben ihr seit mehr als hundert Jahren die österreichischen Verfassungsurkunden selbst mit der dem Verwaltungsgerichtshof überbürdeten Kompetenz verliehen, die (nach Maßgabe des Art. 20 B-VG) letztlich nach Weisungen politischer Organe geführte staatliche Verwaltung zu kontrollieren. Schon deshalb hat der Richter frei selbst von jedem Verdacht zu sein, in der Abhängigkeit politischer Mächte zu stehen. Um dies zu gewährleisten, konnte sich die Zweite Bundes-Verfassungsnovelle von 1929, deren ausdrücklich erklärtes Ziel u.a. "die Entpolitisierung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes" war, nicht mit der Institutionalisierung der Garantien der Weisungsfreiheit, der Unabsetzbarkeit des Richters begnügen, sondern sie hat in Anerkennung des Postulates der Entpolitisierung selbst die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß auch die existentielle innere Unabhängigkeit des Richters schon durch den Bestellungsverfahren sichergestellt wird, sodaß der Bewerber sich nicht in die Abhängigkeit politischer Mächte begeben muß, um zur Ernennung vorgeschlagen zu werden.

.../6

- 6 -

Solcherart erweist sich "die Variante I" des Entwurfes nicht nur als Schlag gegen die innere Unabhängigkeit des Richters. Sie ist auch ein Angriff auf das Richteramt an sich, dem es eigen ist, objektiv und unbeeinflußt, einzig und allein an das Gesetz gebunden zu urteilen, um das Recht zu verwirklichen. Damit aber richtet sich der Entwurfsvorschlag auch gegen den einzelnen Rechtsuchenden und gegen die Öffentlichkeit, die einen Anspruch auf eine allein dem Gesetz verpflichtete Rechtskontrolle der gesamten staatlichen Verwaltung haben und auf eine unparteiische Rechtsgewährung. Die hier vorgeschlagene Regelung wird nicht zuletzt Mißtrauen gegenüber der parteipolitischen Unabhängigkeit der Verwaltungsrechtsprechung hervorrufen und damit dem Ansehen des Staates im Ganzen Schaden zufügen.

Es ist unverständlich, daß zur Begründung derartiger mit dem Bild des Rechtsstaats unvereinbarer Absichten das bundesstaatliche Baugesetz der Bundesverfassung herangezogen wird, zumal auch der Föderalismus - gleich der Demokratie - seine Grenze am Rechtsstaatsprinzip zu finden hat.

Die Richterschaft wird daher mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln einer Gesetzzerlegung der Variante I entgegentreten.