
Einheitliches Richterbild -

einheitliches Dienst- und
Besoldungsrecht?

Markus Thoma, Verwaltungsgerichtshof

Einleitung

In seiner (mit den Stimmen aller im Nationalrat vertretenen Parteien verabschiedeten) Entschließung vom 15. Mai 2012, 242/E XXIV. GP, forderte der Nationalrat die Bundesregierung auf, mit den Bundesländern zur Herstellung eines einheitlichen Richterbildes in einen Dialog zu treten und gemeinsame Standards zu erarbeiten, die das höchste Maß an Unabhängigkeit der Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen sowie die Einheitlichkeit des Organisations- und Dienstrechts der Verwaltungsgerichte des Bundes und der Länder gewährleisten. Insbesondere sollte dabei auf die Kohärenz der dienstrechtlichen Regelungen zur Sicherstellung der Durchlässigkeit und der Möglichkeit des Wechsels zwischen Gerichten des Bundes und der Länder sowie die Sicherung der Unabhängigkeit und auf die Zusammenarbeit im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Richtern und Richterinnen und der Entwicklung eines einheitlichen Richterbildes Bedacht genommen werden.

Diese Entschließung war Teil des politischen Kompromisses mit den Oppositionsparteien, die hierfür die für die Verfassungsänderungen (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012) notwendige Mehrheit im Nationalrat sicherstellten.

Wie steht es im Jahr 02 der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit um die Einlösung der Forderungen, um die Einlösung der gegenüber den Oppositionsparteien abgegebenen Versprechen? Welchen Raum nahm bisher die Entwicklung eines einheitlichen Richterbildes ein?

1. „... zur Herstellung eines einheitlichen Richterbildes ...“ - der Begriff „Richterbild“ in seiner Vielfalt:

a) Das Richterbild als rechtswissenschaftlicher Befund:

Dieser ermittelt anhand der Gesamtheit der geltenden Normen, sowohl im Verfassungs als auch im einfachgesetzlichen Rang, anhand des Dienst-, einschließlich des Gehaltsrechts der Richter und des Organisationsrechts der Gerichte den Regelungsbestand und damit ein „Richterbild“.

Der rechtswissenschaftliche Befund des Richterbildes zeigt eine Zersplitterung des Richterbildes allein im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Aber nicht nur innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit – bedingt durch die organisatorische und dienstrechtliche Zersplitterung auf Bundes- und Landesebene (Stichwort „9 + 2“), ergänzt durch die Richterbilder der Mitglieder des Verwaltungs- und des Verfassungsgerichtshofes – sondern auch durch das traditionelle Richterbild der ordentlichen Gerichtsbarkeit ergibt sich eine Vertiefung der Unterschiede (d.h. 9 + 2 + 2!).

b) Das Richterbild als (rechts)soziologischer Befund:

Dieser ermittelt anhand soziologischer Untersuchungen in der Öffentlichkeit, aber auch innerhalb der Richterschaft selbst das Bild (oder die Bilder) von Richtern: Beispielhaft sei für Österreich auf die soziologische Untersuchung von *Pelinka/Haller/Dimmel* "Richterinnen und Richter in Österreich" aus dem Jahr 2000 verwiesen, in der – soweit überblickbar – erstmals in Österreich im Rahmen einer breit angelegten justizsoziologischen Untersuchung über die Richterschaft durch ausführliche Interviews mit Richterinnen und Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit ein Richterbild im Sinne eines Selbstverständnisses der

Richterschaft ermittelt wurde: So wurde etwa die Verschiebung der sozialen Herkunft der Richterinnen und Richter in den letzten Jahrzehnten (sog. Primärsozialisation) ebenso untersucht wie das Berufsverständnis (Selbstwahrnehmung als Entscheidungsträger bzw. als Sozialingenieur), die Einschätzung von politischem Engagement von Richtern und die Diskriminierung von Frauen in der Justiz.

Die Untersuchung konstatierte eine überraschend hohe Uniformität innerhalb der Richterschaft der ordentlichen Gerichtsbarkeit – also ein höchst „einheitliches Richterbild“ (in der ordentlichen Gerichtsbarkeit) –, was von Relevanz für die Homogenität der Rechtsanwendung und damit für die Rechtssicherheit sein kann.

c) Richterbild und Berufsethos

Der Begriff des "Richterbildes" wird auch als Leitbild im berufsethischen Sinn gebraucht.

Als grundlegend sei die Empfehlung Nr. R (94)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter erwähnt, deren politische Bedeutung im Hinblick auf ihren Urheber nicht von der Hand zu weisen ist.

Länderübergreifende berufsethische Forderungen sind etwa in den „Bangalore Principles of Judicial Conduct“ aus dem Jahr 2002 kodifiziert, aber auch den Stellungnahmen des Beirates der europäischen Richter (CCJE) zu Grunde gelegt, etwa der Stellungnahme Nr. 3 aus dem Jahr 2002 über die Grundsätze und Regeln, die das berufliche Verhalten der Richter lenken, insbesondere Standesrecht, unvereinbares Verhalten und Unparteilichkeit: Bemerkenswert ist, dass in dieser Stellungnahme streng zwischen straf und disziplinarrechtlichen Regelungen einerseits und beruflichen Verhaltensprinzipien andererseits unterschieden wird, die zwar als Leitlinien für das Verhalten von Richtern dienen sollen, deren Verletzung jedoch keine straf- oder disziplinarrechtlichen Sanktionen nach sich ziehen sollen.

Weiters sei auf die ebenfalls vom CCJE verfasste „Magna Charta der Richter“ aus dem Jahr 2010 verwiesen, in der fundamentale Prinzipien der dritten Staatsgewalt, jedoch auch für den einzelnen Richter, formuliert werden und dergestalt ein supranationales „Richterbild“ entwerfen.

Auf nationaler Ebene finden wir berufsethische Prinzipien für die Richterschaft in den "Salzburger Beschlüssen" aus dem Jahr 1982 sowie in der ausdrücklich als Ethikerklärung bezeichneten "Welser Erklärung" aus dem Jahr 2007 der (Mitgliederhauptversammlungen der) Vereinigung der österreichischen Richterinnen und Richter formuliert.

Unter dem Titel Berufsethik wird das „Richterbild“ über seine gesetzlichen Grundlagen hinaus verfeinert und sollen auch Handlungsanleitungen gegeben werden.

Die Frage erhebt sich allerdings, ob die berufsethischen Normen nicht doch auch Rückwirkung auf das gesetzliche Richterbild dergestalt entfalten, dass sie zu einer Konkretisierung von (disziplinarrechtlich relevanten) Verhaltensmaßstäben führen, was im Einzelfall nicht unproblematisch ist.

All dies hat aber nicht nur eine disziplinarrechtliche Dimension, sondern, soweit berufsethische Normen auch über die Organisation und Führung der Gerichte sprechen, auch Leitbildfunktion für den nationalen Gesetzgeber. Hierbei ist gerade

auf internationaler Ebene die Empfehlung zu konstatieren, zur Verwaltung der Gerichtsbarkeit oberste Kollegialorgane einzurichten.

d) Das Richterbild in der rechtspolitischen Diskussion:

Der Begriff des „Richterbildes“ fand und findet sich aber auch in rechts-, insbesondere justizpolitischen Diskussionen: So etwa in einschlägigen standpolitischen Beiträgen (z.B. *Thoma: Wie viele Arten von Richtern, Gerichten und Gerichtsbarkeiten braucht dieses Land?* RZ 2007, 218 ff; *Ordentliche und andere Gerichtsbarkeiten*, RZ 2012, 50 f; *Wahlverwandtschaft*, RZ 2012, 213) und in Kommentaren zur Zeit. Das „Richterbild“ findet sich auch in jüngeren kritischen Medienberichten über die Justiz („Der Richter, das unbekannte Wesen“, Profil vom 29.1.2013) und veröffentlichten Meinungen, wie etwa in jener von Präsident *Jablonek*, zitiert im Profil vom 29.1.2013, wonach er überzeugt sei, dass man ein „neues Richterbild“ finden müsse (... denn die gewachsene Autorität sei weitgehend weg).

Der Gesetzgeber selbst verwendet den Begriff des Richterbildes wohl im rechtspolitischen Sinn: die Entschließung vom 15. Mai 2012, 242/E XXIV. GP, hebt wesentliche Aspekte für die Einheitlichkeit hervor, die aber erst durch legislative Maßnahmen zu erreichen ist¹. Sie setzt für die „Schaffung eines einheitlichen Richterbildes einen Zeitrahmen von längstens zehn Jahren ab In-Kraft-Treten der Novelle zur Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Ist ein „einheitliches Richterbild“ überhaupt wünschenswert, wenn ja, aus welchem Grund und mit welchem rechtspolitischen Ziel?

Wie einheitlich kann/soll/muss ein Richterbild sein, um rechtspolitischen Zielvorstellungen (so es sie überhaupt gibt) Genüge zu tun?

2. Gründe für ein einheitliches Richterbild:

a) Außenwirkung:

Wie die rechtspolitischen Diskussionen über die Justiz, aber auch über die Verwaltungsgerichtsbarkeit zeigen, sind die Gerichte und damit die, die für das Funktionieren der Gerichtsbarkeit stehen, nämlich Richterinnen und Richter, Gegenstand der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit differenziert schon jetzt zwischen der Richterschaft einerseits und der Staatsanwaltschaft andererseits und ordnet Gründe für das Funktionieren oder Nichtfunktionieren der Strafjustiz durchaus dem einen oder anderen Bereich zu. Innerhalb der Richterschaft ist bislang eine Unterscheidung zwischen Zivil und Strafgerichtsbarkeit zu bemerken.

Fraglich ist allerdings, ob eine Differenzierung der Richterschaft in Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit einerseits und Richter der Verwaltungsgerichtsbarkeit andererseits und dort wiederum in Bundes- und Landesverwaltungsrichter (wiederum unterteilt in Bundesfinanzrichter und Bundesverwaltungsrichter und neun

¹ So etwa die Kohärenz dienstrechtlicher Regelungen zur Sicherstellung der Durchlässigkeit und Möglichkeit des Wechsels zwischen Gerichten des Bundes und der Länder sowie die Sicherung der Unabhängigkeit, die Zusammenarbeit im Bereich der Aus und Weiterbildung von Richterinnen und Richtern und der Entwicklung eines einheitlichen Richterbildes, Einheitlichkeit von Zuständigkeit, Organisation und Zusammensetzung von Ausschüssen sowie der Wahl ihrer Mitglieder entsprechend den Bestimmungen des RStDG, Einrichtung eines Forums zur gemeinsamen Behandlung und Weiterentwicklung der genannten Aspekte ...

unterschiedliche Landesverwaltungsrichter) der Ein- und Wertschätzung der Arbeit und der Funktion der Gerichtsbarkeit zuträglich ist: Eine Differenzierung zwischen den Gerichtsbarkeiten, sei es anhand der Aus- und Fortbildung, aber auch der Qualifikation und insbesondere der Besoldung, führt letztlich zu einer Relativierung des „Richterbildes“ insgesamt, bei der es wohl Gewinner, aber auch Verlierer gibt.

b) Innenwirkung:

Wie auch schon in der zitierten Entschließung des Nationalrates angesprochen, ist eine Durchlässigkeit zwischen den Gerichtsbarkeiten wünschenswert. Wie die Durchlässigkeit innerhalb der Justiz zwischen Gerichtsbarkeit einerseits und Staatsanwaltschaft andererseits zeigt, ermöglicht sie einen Erfahrungsaustausch zwischen verschiedenen Organisationsformen und -kulturen und stellt damit eine Bereicherung für alle Beteiligten dar. Schließlich eröffnet sie für den Einzelnen zusätzliche Karriereaussichten und damit zusätzliche Motivation. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die Möglichkeit eines Wechsels dem Einzelnen auch eine größere „innere Freiheit“, also Unabhängigkeit vermittelt, wie etwa die Möglichkeit des Wechsels von den Staatsanwaltschaften zu den (ordentlichen) Gerichten gezeigt hat, aber auch Erfahrungen aus den Bereichen einzelner unabhängiger Verwaltungssenaten in den Ländern in der Vergangenheit (so wurde Mitgliedern des UVS Tirol und des UVS Wien, die nach Ablauf ihrer befristeten Bestellung nicht wiederbestellt wurden, einst beim UBAS „Asyl“ gewährt).

Die positiven Erfahrungen aus dem Zusammentreffen der Kulturen sind derzeit (noch) im Bereich des Verwaltungsgerichtshofes zu konstatieren („A, F und R“ Richter). Umso unverständlicher ist es allerdings, dass der Verfassungsgesetzgeber mit dem Entfall des „Richterdrittels“ sowie der Beseitigung jeglicher Anforderungen an die Geschäftsverteilung für eine nach Sparten unterschiedliche Zusammensetzung der Senate sein Desinteresse an einem einheitlichen Richterbild zu erkennen gab.

3. Wo stehen wir, wohin gehen wir?

Wir sehen im Jahr 02 der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit gut, ja sehr gut funktionierende Verwaltungsgerichte der neun Bundesländer und zwei Bundesverwaltungsgerichte (sowie die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts), die ihre Rechtsschutzfunktionen ausfüllen.

Können wir deshalb schon von einem einheitlichen Richterbild sprechen?

Erste Belastungstest an einzelne Organisationsrechte (z.B. Erk. d. VfGH v. 10.12.2013, G 46/2013, über die Zusammensetzung des Geschäftsverteilungsausschusses, und v. 3.3.2015, G 181/2014, über Übertragung von Aufgaben in Verwaltungsstrafverfahren an Rechtspfleger) und an das Besoldungsrecht (Bezugskürzungen aller Bundesrichter durch die Besoldungsreform 2015) gab es bereits und verdeutlichen die Inhomogenität der Dienst- und Organisationsrechte.

Auch manchen Verwaltungsrichtern in den Ländern werden über kurz oder lang Besoldungsreformen ins Haus stehen, deren Auswirkungen je nach Ausgestaltung der Dienstrechte, dem Good-Will der jeweiligen Dienstgeber und den budgetierten Ressourcen der Länder ausfallen werden. Von einer Einheitlichkeit dienstrechtlicher Regelungen, insbesondere gleicher besoldungsrechtlicher Ansätze für die Verwaltungsrichter aller Länder und des Bundes, sind wir weit entfernt. Mag sein,

dass es im Jahr 02 (unmittelbar nach der Besetzung der Verwaltungsgerichte) für breite Veränderungswünsche der Richter zu früh ist, gab es jedenfalls schon einzelne Bewerbungen vom Bundes- zu einem Landesbereich, in dem - nicht nur, aber auch - eine attraktivere Besoldung eine Rolle gespielt haben könnte. Wesentlich wäre, dass die Durchlässigkeit in alle Richtungen geben ist, wofür aber eine hervorgehobene Attraktivität einzelner Besoldungssysteme kontraproduktiv ist.

Es bedarf jedenfalls vergleichbarer Gehaltsstrukturen, Dienstrechte und Laufbahnen in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten, will man nicht durch allzu große Unterschiede Sogwirkungen nur in eine Richtung schaffen (die – wie oben gesagt – „Attraktivität“ der Gerichte als Arbeitgeber sollte nicht allzu weit voneinander abweichen); weiters bedarf es der vollen Berücksichtigung von „Vordienstzeiten“ bei der Ermittlung der Laufbahn, aber auch der Wahrung von Ruhegenussansprüchen, insbesondere bei einem Wechsel zwischen verschiedenen Rechtsträgern.

Es geht allerdings nicht um Geld allein: auch Unterschiede in der Aus- und Fortbildung und der Ausgestaltung der Dienstpflichten (Stichwort: Anwesenheit im Amt – Dienstzeit?) und -rechte (z.B. Möglichkeiten der Teilauslastung) prägen Unterschiede im Richteramt und –bild ohne sachliche Rechtfertigung.

Da all dies wahrscheinlich nicht genügen würde, um das einheitliche Richterbild mit Leben zu erfüllen, bedürfte es noch zusätzlicher Ermutigungen zum, wenn nicht gar Förderungen für den Wechsel zwischen Gerichten und Gerichtsbarkeiten, aber auch zwischen den Instanzen, etwa durch besoldungsrechtliche „Wahrungsbestimmungen“ oder „Aufsaugregelungen“, die z.B. die Wahrung bereits erreichter gehaltsrechtlicher Positionen sicherstellen oder –unterschiede ausgleichen (Stichwort „Ergänzungszulagen“) und damit die Gefahr besoldungsrechtlicher Einbußen, die einer Veränderung entgegenstehen könnten, beseitigen würden.

Ordentliche und Verwaltungs-Gerichtsbarkeit?

Die Entschließung des Nationalrates spricht von der Möglichkeit des Wechsels zwischen Gerichten des Bundes und der Länder, womit auch ein Wechsel zwischen ordentlicher und Verwaltungsgerichtsbarkeit angesprochen ist:

Orientiert man sich im Grundsätzlichen am Richterbild der Justiz, so findet man dort zunächst einmal die Heranführung an das Richteramt und den Nachweis der Qualifikation durch eine Dienstprüfung. Die Ernennungsvoraussetzungen in den verschiedenen Dienstrechten müssten „barrierefrei“ gestaltet werden, d.h. im Sinne einer wechselseitigen Anerkennung von in anderen Gerichten gewonnenen Qualifikationen und Erfahrungen; alternativ zu einer Dienstprüfung als Qualifikationsnachweis könnte man entsprechend lange Bewährung und Arbeitserfolg in der Praxis gelten lassen. Dies setzt allerdings den Konsens der Justiz mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit darüber voraus, welche praktische Bewährung einer Dienstprüfung vergleichbar ist.

Auch eine Heranführung an das Amt des Verwaltungsrichters erscheint durchaus sinnvoll und wäre dadurch zu realisieren, dass die Laufbahn des zukünftigen Verwaltungsrichters bzw. der -richterin mit Verwendungen (vergleichbar einer wissenschaftlichen Hilfskraft) oder Gerichtszuteilungen beginnt, was für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Vorteil des Zugewinnes von Arbeitskraft, aber auch des Einblickes in die Qualifikation des Interessenten mit sich brächte.

Wer spricht, wie viele sprechen für Verwaltungsrichter?

Entsprechend der Struktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit haben sich freiwillige Vertretungen für die Landesverwaltungsrichter, Bundesfinanzrichter und Bundesverwaltungsrichter gebildet; für den Bereich des VwGH gab es ja bereits einen eigenen Verein.

Im Jänner 2014 schlossen sich die vier Vereinigungen (Verein der Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichtshofes, Vereinigung der Richter/innen des Bundesverwaltungsgerichtes, Vereinigung der Finanzrichterinnen und Finanzrichter und Verwaltungsrichter-Vereinigung) im Rahmen des Dachverbandes der Verwaltungsrichterinnen und -richter zusammen, um gemeinsam mit entsprechendem Gewicht² nach außen hin die Interessen der Verwaltungsrichter zu vertreten und von der Politik wahrgenommen zu werden³. Der Dachverband formulierte schließlich im Frühjahr 2014 einen Forderungskatalog an alle politischen Entscheidungsträger⁴. Und schließlich stellt gerade das auch vom DVVR ausgerichtete alljährliche Maiforum einen gemeinsamen Rahmen für alle Verwaltungsrichterinnen her.

Wohl ist die Vereinheitlichung des Dienst- (einschließlich Besoldungsrecht) und Organisationsrechts der Verwaltungsrichter ein sinnfälliges Merkmal für die Einheitlichkeit des Richterbildes, allerdings kein hinreichendes: selbst eine solche Vereinheitlichung ließe - ohne gelebte Durchlässigkeit - jede Gruppe von Verwaltungsrichtern als eigene, unterscheidbare und trennbare Einheit erscheinen; es bedarf daher auch der Ausfüllung mit Überzeugung und Leben und der fortwährenden Weiterentwicklung über das Dienst- und Besoldungsrecht hinaus bis hin zu einer gemeinsamen Verwaltung der Gerichtsbarkeit unter einem Dach, wie dies Europa vorzeigt.

Nicht nur die Unabhängigkeit beginnt und endet im Kopf, auch das einheitliche Richterbild!

² Ausgehend von rd. 770 Verwaltungsrichtern (inkl. VwGH) und einer Repräsentation von rd. 80 % vertritt der Dachverband über 600 Richterinnen und Richter - eine Größenordnung, die nicht mehr zu vernachlässigen ist.

³ Ziel des Dachverbandes ist die umfassende Vertretung der beruflichen Interessen der Mitglieder der Verwaltungsgerichte. Diese Interessenvertretung soll auch mit anderen richterlichen Interessen- und Standesvertretungen auf nationaler und internationaler Ebene koordiniert werden.

Der Dachverband dient auch der Förderung der personellen Durchlässigkeit zwischen den ordentlichen Gerichten und den Verwaltungsgerichten, der Schaffung eines einheitlichen Dienst- und Besoldungsrechtes für alle Richterinnen und Richter in Österreich und der gemeinsamen Aus- und Fortbildung mit dem Ziel eines einheitlichen Richterbildes in Österreich.

Der Dachverband setzt sich zum Ziel, im gegenseitigen Informations- und Meinungsaustausch Schritt für Schritt ein gemeinsames Forderungsprogramm zu formulieren.“

⁴ - „Schaffung eines bund- und länderübergreifenden unabhängigen „Instituts für richterliche Aus- und Fortbildung“ laut der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates Nr. 2010/12 und der Opinion 4 des CCJ

- Effektive Einbeziehung der Standesvertretungen der VerwaltungsrichterInnen durch die Justizverwaltungen und die politischen EntscheidungsträgerInnen in alle die Verwaltungsgerichtsbarkeit betreffenden legislativen und sonstigen Vorhaben
- Konzentration der dienstrechtlichen Verfahren für alle VerwaltungsrichterInnen beim Bundesverwaltungsgericht
- Anpassung der Bezüge der RichterInnen der Verwaltungsgerichte entsprechend ihrer verfassungsgesetzlich vorgegebenen Stellung im Rechtsschutzgefüge“