

# Richterliche Unabhängigkeit und Selbstverwaltung

## Zur Geschichte der kollegialen Justizadministration in Österreich

### Übersicht:

- I. Einleitung
- II. Die Entwicklung der Trennung von Justiz und Verwaltung
- III. Die Entwicklung der Justizverwaltung in der konstitutionellen Monarchie
  - A. Ausgangssituation im Aufgeklärten Absolutismus
  - B. Frühkonstitutionelle Ära
  - C. Neo-Absolutismus
  - D. Liberale spätkonstitutionelle Ära
  - E. Die Justizreformen Franz Kleins
- IV. Die Justiz-Selbstverwaltung in der Ersten Republik
  - A. Das Grundgesetz über die richterliche Gewalt 1918
  - B. Das B-VG und die Gerichtsverfassungsnovelle 1921
- V. Zur Suspendierung der Unabhängigkeit der Richter im Ständestaat
- VI. Die Gleichschaltung der Justiz in der NS-Zeit
- VII. Die Entwicklung der Justiz-Selbstverwaltung nach 1945
- VIII. Schlussbemerkungen

## I. Einleitung

Rezente politische Entwicklungen in einzelnen Mitgliedsstaaten der EU haben die Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz wieder zu einem aktuellen Thema gemacht. Dabei zeigt sich, dass der Versuch der Beeinflussung der Richterschaft regelmäßig nicht über ein explizites Infrage-Stellen der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter selbst, sondern über Instrumente der Justizverwaltung erfolgt. Ein Rückblick auf die Geschichte der richterlichen Unabhängigkeit und der spezifischen Rolle der Selbstverwaltung in Österreich erscheint damit auch für das Verfassungsrecht und die Staatsrechtslehrer von größtem Interesse. Nicht zuletzt, weil sich hier wieder einmal zeigt, wie sehr das Verwaltungsrecht der Umsetzung verfassungsrechtlicher Freiheiten dient.

Immer schon war Rechtsfindung aufs engste mit Macht verknüpft: Ursprünglich war häufig der König (oder ein sonstiger Herrscher) zugleich auch Gerichtsherr, richterliche Funktion und politische Macht waren somit ident. Manchmal war es aber auch die Rechtsgemeinschaft selbst, die als Träger der Gerichtsgewalt fungiert: So in den demokratischen Stadtstaaten des antiken Griechenlands, in denen die Gerichtsbarkeit vom Volk selbst (in Form der Geschworenengerichte) ausgeübt wurde. Zu einem ersten Emanzipationsprozess der Gerichtsbarkeit kam es, als die richterliche Tätigkeit auf eine eigene Kaste – in der altrömischen Zeit etwa auf das Priesterkollegium der

*pontifices* – übertragen wurde und damit an eine Art Expertenstatus geknüpft war.<sup>1</sup> Noch in der römischen Republik kam es dann zur Entstehung eines eigenen Juristenstandes, den *iuris consulti*, Personen der Oberschicht (meist senatorischen Ranges), die sich mit dem Recht auskannten. Diese hatten Autorität als Rechtskundige – entschieden wurden Streitfälle aber nicht von den Juristen, sondern durch ein Zusammenwirken zwischen dem Prätor als Jurisdiktionsmagistrat (vor dem der Prozess formell eingeleitet wurde) und einem *iudex* als Einzelrichter (oder aber einer Richterbank, etwa im Rekuperatorenprozess). Die Stellung des *iudex* im sog. Formularverfahren der Klassik ähnelte dabei jener eines *arbiter*, eines Schiedsrichters, war doch sowohl die Bestellung des Richters wie auch die Erstellung des Streitprogramms auf die Mitwirkung bzw Zustimmung der Parteien gegründet.

Wie stark die Frage der Richterbestellung mit dem Verfassungsrecht zusammenhängt, wird dann in der römischen Antike im Übergang von der Republik zum Prinzipat deutlich, in dem der kaiserliche Einfluss – und damit die militärische und politische Macht – auch für die Bestellung richterlicher Amtsträger maßgeblich wird. Dies führt schließlich zum Kognitionsprozess, in dem der Richter bereits als integrierter Teil der staatlichen kaiserlichen Verwaltung (und nicht mehr als privat gewählter Streitschlichter) erscheint.

Dieses Modell, dh der Richter als Teil der staatlichen Verwaltung und aufs engste mit dem Herrscher verbunden, ist auch die Ausgangssituation in der Frühen Neuzeit. Die Entwicklung der richterlichen Unabhängigkeit vollzieht sich dann als ein mehrstufiger Prozess. Die großen Etappen sind: 1.) äußere organisatorische Trennung von Justiz und Verwaltung, 2.) die innere Unabhängigkeit bei der Urteilsfällung (Weisungsfreiheit) und schließlich 3) die allmähliche Anerkennung der Autonomie der Richter in der Selbstverwaltung, dh bei der Rekrutierung von Richtern (und Richterinnen), der Zuteilung von Fällen, der Ausübung der Disziplinargewalt sowie der Handhabung von Beförderungen, wie sie heute in Österreich im Wesentlichen durch die kollegiale Selbstverwaltung wahrgenommen werden.

## **II. Die Entwicklung der Trennung von Justiz und Verwaltung**

Den ersten Schritt Richtung Unabhängigkeit stellte die organisatorische Trennung von Justiz und Verwaltung dar. Diese Separierung wird in der Aufklärung zu einer der

---

<sup>1</sup> Schulz, Geschichte der römischen Rechtswissenschaft (1961) 11 ff; Wieacker, Römische Rechtsgeschichte (1988) 531 ff.

zentralen Forderungen der Staatsrechtslehre und von niemandem eindrucksvoller verkörpert als von Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, dem Autor von „*De l'esprit des lois*“ (1748). Die Gewaltenteilung und –trennung steht dabei im Dienste der Freiheit der Bürger. Die Unabhängigkeit der Richter ist nicht schrankenlos, sie findet ihre Rechtfertigung in der Gewährleistung der Freiheit sowie der Respektierung der Kompetenzen der Gesetzgebung einerseits und der Exekutive andererseits.

In den habsburgischen Territorien gab es erste Ansätze zu einer organisatorischen Trennung von Justiz und Verwaltung bereits in der Frühen Neuzeit, allerdings waren sie meist nicht von langer Dauer<sup>2</sup>, sodass die nachhaltigeren administrativen Reformen erst unter Maria Theresia stattfanden. Diese verwirklichte mit der Schaffung der „Obersten Justizstelle“ (getrennt von der obersten Verwaltungsbehörde des „*Directorium in publicis et cameralibus*“) die Trennung von Justiz einerseits und allgemeiner Verwaltung und Finanzverwaltung andererseits auf der Zentralstufe (und ähnlich auch bei den Landesinstanzen).<sup>3</sup>

Die von 1749 bis 1848 bestehende Oberste Justizstelle war aber nicht nur höchster Gerichtshof, sondern nahm zugleich auch die oberste Leitung der die Justiz betreffenden Administrativgeschäfte wahr, dh jene Aufgaben, die wir heute als Justizverwaltung bezeichnen. Darin zeigt sich, dass die Justizverwaltung hier bereits als eine von der sonstigen Verwaltung getrennte Angelegenheit gesehen und behandelt wurde.<sup>4</sup>

Die organisatorische Trennung allein bedeutete aber noch keine Unabhängigkeit der Richter: Diese werden im Absolutismus als staatliche Beamte gesehen, die vom Monarchen nach Willkür bestellt, befördert und diszipliniert werden können (wenngleich für die Bestellung nach §§ 430 ff der AGO 1781 immerhin formale Kriterien wie ein erfolgreiches Rechtsstudium erforderlich waren und die Amtsenthebung nach

---

<sup>2</sup> Vgl etwa *Hellbling*, Die Trennung der Justiz von der Verwaltung in historischer Schau, JBI 1948, 611 f.

<sup>3</sup> Für letztere wurde 1760 aber wieder eine bloß funktionelle Trennung eingeführt, erst unter Josef II. kam es mit der Schaffung der Appellationsgerichte auf der Stufe der Mittelbehörden wiederum zu einer organisatorischen Trennung.

<sup>4</sup> *Zauner*, Justiz und Justizverwaltung (jur. Diss. Linz 2007) 19. Darüber hinaus oblag der Obersten Justizstelle aber auch die Ausarbeitung von Gesetzen. Hingegen blieb auf der untersten Instanz Justiz und Verwaltung noch längere Zeit vereinigt; die organisatorische Trennung vollzog sich hier erst mit dem Übergang vom absoluten Staat zur konstitutionellen Monarchie 1848, wobei in der Restaurationsphase 1852-1867 die Trennung auf der Bezirksebene mit den sog. Gemischten Bezirksämtern zwischendurch wieder verloren ging und erst mit der Verfassung von 1867 auch auf dieser unteren Ebene die organisatorische Trennung der Justiz endgültig etabliert wurde.

dem Gesetz an Tatbestände wie Konkurs oder strafrechtliche Verurteilungen gebunden war<sup>5</sup>).

Die organisatorische Trennung war daher zunächst vor allem Zwecken der Rationalisierung und Vereinfachung, aber auch der Beschränkung der Macht der Stände geschuldet.<sup>6</sup> Anders als nach der Montesquieu'schen Vorstellung sieht sich der aufgeklärte absolute Monarch noch als oberster Richter<sup>7</sup>, was sich insbes im Phänomen der Machtsprüche<sup>8</sup> zeigt, in denen unliebsame richterliche Entscheidungen vom Fürsten selbst korrigiert wurden und damit in die Rechtspflege eingegriffen werden konnte. Eine ausdrückliche Ablehnung solcher *sententiae ex plenitudine potestatis* fand sich – anders als im ALR, in dem eine solche Bestimmung auf Befehl des Königs gestrichen worden war – erstmals im Entwurf Martini und wurde in Galizien und der Bukowina als § 39 (W-)GGB Gesetz: „Entscheidungen, welche ohne das vorgeschriebene richterliche Verfahren ergehen, oder sogenannte Machtsprüche sollen weder Kraft noch Wirkung haben.“

Im ABGB fehlt eine solche ausdrückliche Anordnung – allerdings nicht, weil Zeiller und die anderen Kommissionsmitglieder ein Machtspruchverbot abgelehnt hätten, sondern weil man davon ausging, dass es in die Gerichtsordnung gehöre.<sup>9</sup> Immerhin finden sich im ABGB aber mit den §§ 6 und 7 ABGB Vorschriften, aus denen die besondere Rolle der Richter nicht nur bei der Gesetzesanwendung, sondern auch bei der Lückenfüllung deutlich wird – und anders als noch nach der Allgemeinen Gerichtsordnung (AGO) von 1781<sup>10</sup> mussten die Richter in Zweifelsfällen nicht bei Hofe rückfragen, um eine „Allerhöchste EntschlieÙung“ zu erhalten, sondern waren verpflichtet,

---

<sup>5</sup> Dennoch wird allgemein davon ausgegangen, dass der absolute Monarch Richter einfach aus dem Amt entfernen konnte; vgl. *Lehner*, Von der Kabinettsjustiz zur Unabhängigkeit der Richter, in: *Weinzierl/Stadler*, Justiz und Zeitgeschichte VI (1987) 10.

<sup>6</sup> *Leonhard*, Aus der Geschichte des österreichischen Obersten Gerichtshofes, FS zur Hundertjahrfeier des österreichischen Obersten Gerichtshofes (1950) 163 f; *Ogris*, Die Rechtsentwicklung in Cisleithanien, in: *Wandruszka/Urbanitsch*, Die Habsburgermonarchie II (1975) 548 f; *Ogorek*, Richterkönig oder Subsumtionsautomat? (1986) bes 67 ff; *Zauner*, Justiz und Justizverwaltung (2007) 18.

<sup>7</sup> Zur Vorstellung des Landesfürsten als Richter vgl etwa *Ogris*, Maria Theresia iudex, Anzeiger der phil.-hist. Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften 110 (1973) 232-247 = *Derselbe*, Elemente europäischer Rechtskultur (2003) 641-655; *Ogorek*, Richter und Politik – aus historischer Sicht, in: *Dieselbe*, Aufklärung über Justiz, Bd 1 (2008) 139-155, bes 141-144.

<sup>8</sup> Zum berühmten Machtspruch Friedrichs des GroÙen im „Müller Arnold-Fall“ siehe *Diesselhorst*, Die Prozesse des Müllers Arnold und das Eingreifen Friedrichs des GroÙen (1984); *Reppen*, Der Müller Arnold und die Unabhängigkeit des Richters im friderizianischen Preussen, in: *Falk/Luminati/Schmoeckel*, Fälle aus der Rechtsgeschichte (2008) 223-253; zur „Kabinettsjustiz“ allgemein *Ogris*, De sententiis ex plenitudine potestatis, FS Krause (1975) 171-187 = *Derselbe*, Elemente europäischer Rechtskultur (2003) 625-640; *Ogris*, Kabinettsjustiz, in: HRG II (1978) 515-518; *Ogorek*, Das Machtspruchmysterium, Rechtshistorisches Journal 3 (1984) 82-107; *Olechowski*, „Iustitia regnorum fundamentum“. Ein Beitrag zum Ende der Kabinettsjustiz, RZ 2000, 132.

<sup>9</sup> Vgl. *Ofner*, Ur-Entwurf und die Berathungsprotokolle I (1888) 41.

<sup>10</sup> § 437 AGO; JGS 1781/13.

selbständig zu entscheiden (und allenfalls auf Analogien und natürliche Rechtsgrundsätze zu rekurrieren).

Bei der Abgabe des Votums bei Senatsberatungen der Obersten Justizstelle war den Richtern übrigens schon von Maria-Theresia die „unumschränkte Freiheit“ eingeräumt worden, ihre „gewissenhaft gefasste Meinung keck und ohne alle Rücksicht“ zu vertreten und auch mit vom Vorsitzenden bzw der Mehrheit dissidenten Meinungen „mit Ruhe und Gelassenheit“ angehört zu werden.<sup>11</sup> Der „Kanzler“ genannte Präsident der Obersten Justizstelle hatte aber die Macht, in die Entscheidungsfindung selbst einzugreifen: Er konnte Entscheidungen seiner Behörde sistieren und diese zu neuerlicher Beratung einer größeren Abteilung zuweisen<sup>12</sup>; die Lenkung der Rechtsprechung im Sinne der Monarchin bzw des Monarchen war damit durchaus gewährleistet.<sup>13</sup>

Eine klarere Kontur erhält die Unabhängigkeit der Richter dann in der frühkonstitutionellen Phase ab 1848, in der ihre bloße Bindung an die Gesetze (dh Weisungsfreiheit bei der Urteilsfindung) mit einem Schutz ihrer eigenständigen Stellung verknüpft wird. So wird den Richtern in der Pillersdorf´schen Verfassung vom 25.4.1848<sup>14</sup> Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit zugesichert (§ 28). Von Unabhängigkeit ist noch nicht ausdrücklich die Rede, aber vieles spricht dafür, dass diese mitgedacht bzw vorausgesetzt wurde.<sup>15</sup>

Die Unstatthaftigkeit von Kabinettsjustiz, wie sie auch von der Paulskirchen-Versammlung in den Grundrechten des Deutschen Volkes vom 27.12.1848 proklamiert worden war, findet sich im Kremsierer Verfassungsentwurf, der aber nie in Kraft trat. Die Märzverfassung 1849 sieht dann vor, dass die „richterliche Gewalt ... selbständig von den Gerichten geübt werde“ (§ 99), ähnlich auch die Silvesterpatente vom 31.12.1851. Nach dem damaligen Sprachgebrauch ist die Selbständigkeit hier mit Unabhängigkeit gleichzusetzen.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Art 3 Pkt 4 der Instruktionen für die Oberste Justizstelle vom 4.2.1763; abgedruckt bei *Maasburg*, Geschichte der obersten Justizstelle in Wien (1879) 325 ff (340 f).

<sup>12</sup> *Zauner*, Justiz und Justizverwaltung 21.

<sup>13</sup> *Wahle*, in: Die Judikate und Sprüche des OGH seit seinem Bestande (1950) III f; *Piska*, Geschäftsverteilung 4. Rein äußerlich kam sie auch darin zum Ausdruck, dass die höchstgerichtlichen Urteile der Gegenzeichnung der Monarchin (oder ihres Bevollmächtigten) bedurften.

<sup>14</sup> PGS 1848/49.

<sup>15</sup> *Walter*, Verfassung und Gerichtsbarkeit 147; *Piska*, Geschäftsverteilung 9; *Zauner*, Justiz und Justizverwaltung 25.

<sup>16</sup> *Walter*, Verfassung und Gerichtsbarkeit 55 f.

Erst mit dem Staatsgrundgesetz von 1867 wird die richterliche Unabhängigkeit in der Verfassung explizit festgeschrieben: Art 6 Abs 1 des StGG 1867 verkündet: „Die Richter sind in Ausübung ihres richterlichen Amtes selbständig und unabhängig.“ Fast wortgleich findet sich diese Garantie der Unabhängigkeit dann in dem für uns nach wie vor maßgeblichen Art 87 Abs 1 B-VG.

### III. Die Entwicklung der Justizverwaltung in der konstitutionellen Monarchie

#### A. Ausgangssituation im aufgeklärten Absolutismus

Was die Entwicklung der Justizverwaltung anbelangt, so waren die Richter im aufgeklärten Absolutismus in ihrer dienstrechtlichen Stellung und in disziplinarer Hinsicht noch ganz der Kontrolle des Monarchen unterworfen.

Seit Josef II. hatten die Gerichtspräsidenten sogenannte „Konduit-Listen“ zu führen, periodische Beschreibungen der Person und des Verhaltens der Beamten, die für diese selbst geheim blieben, aber die Basis der (vom Monarchen vorgenommenen) Beförderungen und Disziplinierungen bildeten.<sup>17</sup> Nicht nur hinsichtlich ihrer Bestellung, sondern auch im Hinblick auf Disziplinargewalt und Enthebung unterstanden die Richter also wie andere Beamte dem Monarchen.

#### B. Frühkonstitutionelle Ära

Auch hier brachte erst der Konstitutionalismus Mitte des 19. Jahrhunderts den Durchbruch<sup>18</sup>: Das Richteramt wurde durch die Garantien der grundsätzlichen Unabsetzbarkeit (Ausnahme: Entfernung durch richterliches Urteil) und Unversetzbarkeit (Ausnahme: Änderung der Gerichtsorganisation) gestärkt. So wurde durch den, auf der Basis der Pillersdorfschen Verfassung („April-Verfassung“ 1848) ergangenen Justiz-Ministerial-Erlass vom 21. August 1848 (JME)<sup>19</sup> die Oberste Justizstelle aufgelöst; an ihre Stelle traten einerseits der Oberste Gerichts- und Cassationshof und andererseits das Justizministerium.

Die „Verwaltung des Richteramts“ im engeren Sinn wurde nun den Gerichtsbehörden in Unabhängigkeit vom Justizministerium überlassen (vgl § 4 JME: „Die

---

<sup>17</sup> *Lehner*, Von der Kabinettsjustiz zur Unabhängigkeit der Richter, in: *Weinzierl/Stadler*, Justiz und Zeitgeschichte VI (1987) 11.

<sup>18</sup> Zu den Errungenschaften der Frühkonstitutionellen Ära, deren teilweiser Demontage im Neo-Absolutismus und der Durchsetzung des Liberalismus nach 1866 ausführlicher zB *Lehner*, Kabinettsjustiz, in: *Weinzierl/Stadler*, Justiz und Zeitgeschichte VI (1987) 15 ff.

<sup>19</sup> JGS 1848/1176.

Gerichtsbehörden haben das Richteramt völlig unabhängig von dem Justizministerium nach den bestehenden Gesetzen zu verwalten.“). Eine Entlassung eines Richters war nun nur mehr nach einem vorangegangenen Erkenntnis des Obersten Gerichts- und Cassationshofes zulässig (§ 7 JME).

Tatsächlich bestand aber ein gewisser Dualismus: Die vom Monarchen ernannten Richter waren bei der Ausübung der richterlichen Gewalt zwar autonom, die administrativen Belange der Justiz aber wurden (weisungsgebunden) vom Justizministerium wahrgenommen.<sup>20</sup>

Die Geschäftsverteilung oblag nach dem Organischen Gesetz über die Gerichtsstellen von 1850<sup>21</sup> (wie zuvor) dem Gerichtsvorsteher, der diesbezüglich höherrangigen Behörden weisungsunterworfen war.<sup>22</sup> Die Zuteilung konnte von Fall zu Fall oder auch auf bestimmte Zeit vorgenommen werden; auch in letzterem Fall war aber eine jederzeitige Änderung der Geschäftsverteilung zulässig. Der Vorsteher eines Kollegialgerichts konnte Senate beliebig zusammensetzen. Auch der Präsident des OGH konnte die Geschäfte nach eigenem Ermessen zuteilen und die Senate nach Gutdünken zusammensetzen; weiters war er berechtigt, „in jeder Sitzung des obersten Gerichts- und Cassationshofes den Vorsitz zu führen“. <sup>23</sup>

Einzige Einschränkung der flexiblen Geschäftszuteilung: Die Zusammensetzung der Disziplinarsenate bei den Oberlandesgerichten und beim OGH war vom Präsidenten für ein Jahr vorzunehmen, was als erster Anwendungsfall des Grundsatzes der festen Geschäftsverteilung im österreichischen Recht gesehen werden kann.<sup>24</sup> Die Verhängung von (im Gesetz taxativ aufgezählten) Disziplinarstrafen war an ein Urteil dieses unabhängigen Disziplinargerichts gebunden.<sup>25</sup> Die neuen Regeln für die Ausübung der Disziplinargerichtbarkeit fanden sich in den §§ 75 ff des Organischen Gesetzes für die Gerichtsstellen“ aus 1850<sup>26</sup> (welche aber vorläufig nicht in Kraft traten und dann in der Restaurationsphase durch die Regelungen der Gerichtsinstruktion 1853 ersetzt wurden).

---

<sup>20</sup> *Zauner*, Justiz 27, spricht demgemäß von einem „institutionellem Dualismus“ zwischen unabhängigen Richtern auf der einen Seite und der weisungsgebundenen Justizverwaltung auf der anderen Seite.

<sup>21</sup> RGBI 1850/258.

<sup>22</sup> § 119 OrgG; *Piska*, Geschäftsverteilung 11.

<sup>23</sup> § 13 OGH-Statut, RGBI 1850/325.

<sup>24</sup> *Piska*, Geschäftsverteilung 12, 17. Weiters sollten ua auch die in zweiter Instanz fungierenden Senate des LG und die in dritter Instanz einschreitenden und als Anklagekammer fungierenden Senate des OLG als „ständige“ eingerichtet sein (*Piska*, aaO 14).

<sup>25</sup> § 75 OrgG.

<sup>26</sup> RGBI 1850/258.

### C) Neo-Absolutismus

In der Ära des Neo-Absolutismus wurden die Normen des Organischen Gesetzes betreffend die Disziplinargerichtsbarkeit durch die Gerichtsinstruktion vom 3. Mai 1853<sup>27</sup> ersetzt. Zwar blieben die Richter in ihrer richterlichen Entscheidungsfindung selbst weisungsfrei, in disziplinärer Hinsicht unterstanden sie nun aber einem Regime, in dem der Justizminister letztlich maßgeblich war. Bei Verdacht der Verletzung von Amtspflichten hatte (gem § 77 Gerichtsinstruktion) der Vorsteher unverzüglich die erforderlichen Erhebungen gegen den beschuldigten Richter einzuleiten und dem Justizminister Anzeige zu erstatten. „Überhaupt“, so heißt es in § 78 Gerichtsinstruktion, „ist es die besondere Pflicht jedes Gerichtsvorstehers und des Justizministers die strengste Aufsicht über das unterstehende Gerichtspersonale zu handhaben, und es steht denselben zu, falls sie von Seiten des betreffenden unmittelbaren Vorstandes eine Lauigkeit oder Nachlässigkeit in der Handhabung der ihm obliegenden Disciplinargewalt wahrnehmen, sogleich im eigenen Wirkungskreise die nötige Abhilfe zu schaffen, und die erforderlichen Disciplinar-Verfügungen unmittelbar und selbständig zu treffen.“

Die Ergebnisse seiner Disziplinaruntersuchung und seinen Strafantrag hatte der Vorsteher dem vorgesetzten Obergerichts-Präsidium vorzulegen, bei dem über den Antrag in der für Personal-Besetzungen bestehenden ständigen Commission mit Mehrheitsbeschluss entschieden wurde. Der Präsident des Obergerichts konnte diese Entscheidung aber im Fall von „wesentlichen Bedenken“ sistieren und eine Entscheidung des Justizministers einholen (§ 85 Gerichtsinstruktion).

Die Besetzung von Richterstellen kam nach der Gerichtsinstruktion 1853 ebenfalls dem Justizminister zu (der nicht an die Vorschläge der Gerichtspräsidenten gebunden war); die Bestellung höherer Richter (Richter beim OLG und OGH, deren Präsidenten, aber auch der Vorsteher der Gerichtshöfe erster Instanz, ebenso der Ministerialräte und Sektionschefs im Justizministerium) hatte sich hingegen „Seine Majestät“ selbst vorbehalten (§ 7 Gerichtsinstruktion 1853). Grundsätzlich hatte der Stellenbesetzung eine „Concursausschreibung“ vorzugehen, bei der Interessierte ihre Bewerbungen (samt Dienstbeschreibungen) vorlegen konnten; der Justizminister konnte aber die ihm unterliegenden Stellen auch ohne eine solche Ausschreibung besetzen. Allgemeine

---

<sup>27</sup> RGBI 1853/81.



Voraussetzung für die Richterernennung waren „untadeliges sittliches Betragen“ und „gute politische Haltung“ (§ 2 Gerichtsinstruktion 1853).<sup>28</sup>

Die Vorgangsweise bei Richterbesetzungen war nicht unkompliziert, wenngleich die Letztentscheidung ohnedies im freien Ermessen des Justizministers (bzw des Kaisers bei den ihm vorbehaltenen Ernennungen) lag: Der Vorsteher des Gerichts, bei dem der „Concurs“ für den Posten ausgeschrieben war, hatte einen Vorschlag an das Obergerichtspräsidium zu richten, welches diesen samt eigenem Vorschlag an den Präsidenten des OGH weiterleitete, welcher wiederum mit Beifügung seines Gutachtens die Vorschläge dem Justizminister (bzw den Kaiser bei den Stellen, deren Besetzung sich dieser selbst vorbehalten hat) vorzulegen hatte (§ 26 Gerichtsinstruktion).

Bei der Erstellung dieser Besetzungsvorschläge – üblicherweise jeweils ein Dreivorschlag<sup>29</sup> – hatten auch die bei den Gerichtshöfen eingerichteten ständigen Commissionen in Personal- und Disziplinarsachen eine beratende Stimme, die für die Vorsteher aber keine bindende Kraft hatte. Auch wurden diese ständigen Commissionen von den Vorstehern selbst ausgewählt, die dazu jene Mitglieder bestimmen sollten, denen sie „eine genaue Kenntnis des Beamtenpersonals und den ernsten Willen, die Wahl auf den würdigsten Kandidaten zu lenken“ zutrauten (§ 28 Gerichtsinstruktion). Für die Auswahl war schon nach einem Hofkanzleidekret vom 23. 1. 1840 auf „bewiesene Fähigkeiten“, „Diensteskenntnis“ und Vertrauenswürdigkeit abzustellen; das Dienstalder hatte demgegenüber eine nachrangige Rolle und sollte nur bei Vorliegen „gleicher Fähigkeiten, gleicher Geschäftskennntnis und Vertrauenswürdigkeit“ den Ausschlag geben.<sup>30</sup>

Was die Geschäftsverteilung anbelangt, so bestand auch nach der Gerichtsinstruktion 1853 die Freiheit der Zuteilung der Gerichtsvorsteher und Präsidenten weiter.<sup>31</sup> Diese sollten auf „billige Gleichheit“ der Arbeitszuteilung hinwirken (§ 134 Abs 2 Gerichtsinstruktion: „Keiner der Referenten darf zu sehr geschont oder übermäßig angestrengt werden“). Selbst nachträglich konnte ein Fall aber einem Richter – bei Vorliegen eines „wichtigen Grundes“ – entzogen werden und in Streitsachen auch

---

<sup>28</sup> Schon nach dem Hofkanzleidekret vom 25.1.1804 (PGS Bd. 21 Nr.14) war bei „allen Beförderungen und Dienstbestellungen“ von Beamten „auf echte Religiosität, Moralität und Sittlichkeit, welche für Staatsbeamte unumgänglich erforderliche Eigenschaften sind, jederzeit streng zu sehen ...“.

<sup>29</sup> *Kaserer*, Handbuch der österreichischen Justizverwaltung Bd I (1882) 317.

<sup>30</sup> Abgedruckt bei *Kaserer*, Handbuch I (1882) 318.

<sup>31</sup> *Kaserer*, Handbuch der österreichischen Justizverwaltung Bd. II (1883) 276.

nach geschlossenem Verfahren jemand anderer zum Referenten bestimmt werden (§ 135 Gerichtsinstruktion). Schließlich war der Vorsteher befugt, nach eigenem Ermessen auch einen „Coreferenten“ zu bestellen (§ 136 Gerichtsinstruktion).<sup>32</sup>

### **D) Liberale spätkonstitutionelle Ära**

In der liberalen spätkonstitutionellen Ära wurden nach dem StGG über die richterliche Gewalt vom 12. Dezember 1867 die (selbständigen) Richter (vom Monarchen) auf Lebensdauer bestellt und konnten nur in den gesetzlich normierten Fällen und durch förmliche richterliche Entscheidung vom Amt enthoben werden; gleiches galt für Versetzungen, zeitweise Dienstenthebungen und Versetzungen in den Ruhestand. Ausgenommen waren nur Versetzungen (auch solche in den Ruhestand), die durch eine Änderung der Gerichtsorganisation nötig wurde. Selbst bei physischer Unfähigkeit oder längerer krankheitsbedingter Abwesenheit konnte eine Amtsenthebung nur mit Erkenntnis des Disziplinargerichts erfolgen.

Das Disziplinarrecht wurde in einem eigenen Gesetz, dem Richterdisziplinargesetz 1868<sup>33</sup>, neu geregelt. Ähnlich wie zuvor (im Organischen Gesetz 1850 und der Gerichtsinstruktion 1853) war die Disziplinargewalt von ständigen (auf ein Jahr eingerichteten) Disziplinarsenaten wahrzunehmen. Während bloße disziplinarische Ordnungsstrafen (Ermahnung und Verweis) durch den Gerichtsvorstand ausgesprochen wurden, war die Verhängung der eigentlichen Disziplinarstrafen (Versetzung, Versetzung in den Ruhestand, Verminderung der Dienstbezüge, Dienstentlassung) gegen einen Richter nur durch Erkenntnis des zuständigen Disziplinargerichtes nach vorausgegangener mündlicher Verhandlung zulässig (§ 7 Richterdisziplinargesetz).

Die Besetzung der Disziplinarsenate erfolgte durch den Präsidenten des Gerichtshofes, der seinerseits an Weisungen des Justizministers gebunden war.<sup>34</sup> Anzumerken ist, dass diese gesetzliche Regelung schon damals Kritik ausgesetzt war und im Vorfeld auch drei Alternativmodelle diskutiert wurden, und zwar die Bestimmung der Senatsmitglieder durch Los, die Vollversammlung als Disziplinargericht oder schließlich auch das, was sich erst nach Ende der Monarchie durchsetzen sollte: die Wahl der Mitglieder des Disziplinarsenates durch die Vollversammlung.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> *Piska*, Geschäftsverteilung 21.

<sup>33</sup> Gesetz vom 21.5.1868 betreffend die Disziplinarbehandlung richterlicher Beamter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle, RGBl 1868/46; dazu *Piska*, Geschäftsverteilung 22-28.

<sup>34</sup> *Piska*, Geschäftsverteilung 24.

<sup>35</sup> *Piska*, Geschäftsverteilung 26 ff.

Die Garantien der Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit blieben aber vorerst auf bestimmte Kategorien von Richtern beschränkt: Man unterschied zwischen den „selbständigen richterlichen Beamten“ (Präsidenten, Senatspräsidenten, Räten und Bezirksrichtern) auf der einen Seite und dem sonstigen richterlichen Personal („Hilfsbeamten“) auf der anderen Seite. Letztere konnten ebenfalls zur Ausübung der Gerichtsbarkeit herangezogen werden, waren aber durchaus dem Einfluss der Justizverwaltung unterworfen.<sup>36</sup> Dazu zählten nicht nur die Assessoren, Adjunkten und Auskultanten (also Juristen im Ausbildungsstadium), sondern auch Richter am Bezirksgericht, die diesem nicht vorstanden: Nach der damaligen monokratischen Konzeption kam ja nur dem BG-Vorsteher die Stellung als Bezirksrichter zu und nur dieser genoss die richterlichen Garantien der Unabhängigkeit im vollen Ausmaß.<sup>37</sup>

Was die Idee einer festen Geschäftsverteilung anbelangt, so wurde diese in der auf Julius Glaser zurückgehenden StPO 1873 in wesentlichen Teilbereichen des Strafrechts verwirklicht (ausgenommen waren aber ua das Vorverfahren, die Schwurgerichtshöfe und der OGH), wobei die Zusammensetzung der Senate dem Präsidenten des Gerichtshofes oblag.

### **E) Die Justizreformen Franz Kleins**

Erst durch die Ziviljustizreform von Franz Klein 1895/98 wurden auch die bei Bezirksgerichten angestellten Einzelrichter den selbständigen richterlichen Beamten hinzugeschlagen (§ 2 GOG 1896<sup>38</sup>) und genossen damit die verfassungsrechtlichen Garantien der Unabhängigkeit.

Bestellt wurden die Einzelrichter auf Vorschlag des OLG-Präsidenten vom Justizminister (§ 25 GOG 1896). Die Kommissionen für Personalangelegenheiten der Gerichtsinstruktion 1853 wurde in dem GOG 1896 beibehalten. Gemäß § 32 hatte der Präsident des Gerichtshofes unter anderem Senate für „Angelegenheiten der Justizverwaltung und für Personalangelegenheiten“ zusammenzusetzen. In einer 1898 erschienenen, kommentierten Ausgabe des GOG 1896 wird zum wohl ersten Mal der Begriff „Personalsenate“ für eben diese Einrichtung verwendet.<sup>39</sup> Für die Disziplinargerichtsbarkeit bestand weiter der für jedes OLG vom Präsidenten jeweils zu Jahresbeginn eingesetzte Disziplinarsenat gem § 9 Disziplinargesetz 1868; für die

---

<sup>36</sup> Zauner, Justiz 31.

<sup>37</sup> Kohl, Richter in der Habsburgermonarchie, in: Kohl/Reiter-Zatloukal (Hrsg), RichterInnen in Geschichte, Gegenwart und Zukunft (2014) 63-82 (73).

<sup>38</sup> RGBI 1896/217.

<sup>39</sup> Schuster, Personalsenat, in: RZ 1962, 5, 95.

Richter am Obersten Gerichts- und Cassationshof fungierte dieser selbst als Disziplinargericht.

Einfachgesetzlich war nun – für die Gerichtshöfe Erster Instanz in § 32 GOG 1896<sup>40</sup> – der Grundsatz der festen Geschäftsverteilung verankert, wobei aber die Festlegung der Senate (im Voraus auf ein Jahr) immer noch nicht kollegial, sondern durch den Präsidenten des Gerichtshofes erfolgte. Eine nachträgliche Änderung war bei Veränderungen im Personalstand, aber auch bei Überlastung eines Senates möglich (§ 34 GOG 1896). Primäres Ziel der festen Geschäftsverteilung war also noch nicht die Verwirklichung eines – damals eben noch nicht bestehenden – verfassungsgesetzlichen Rechtes auf den gesetzlichen Richter (wie es sich heute in Art 83 Abs 2 B-VG findet), sondern bloß der „reibungslos Ablauf des Gerichtsbetriebes“<sup>41</sup>.

Rein äußerlich kommt Ende des 19. Jahrhunderts (1897/98) die erfolgte Emanzipation der Richter von der sonstigen staatlichen Verwaltung in der Einführung des Talars anstelle der bis dahin (seit 1814) vorgeschriebenen (von den Richtern auf eigene Kosten anzuschaffenden) Dienstuniformen zum Ausdruck.<sup>42</sup> Die kollegiale Selbstverwaltung ist gegen Ende der Monarchie aber auf die Disziplinargerichtsbarkeit und eine beratende Mitwirkung bei der Richterbestellung beschränkt. Die Geschäftsverteilung liegt noch ganz in der Hand der (weisungsgebundenen) Justizverwaltung, welcher auch bei der Zusammensetzung des Personal- bzw Disziplinarsenats die maßgebliche Rolle zukommt.

1903 erhalten die nunmehr auch in einer Verordnung des Justizministeriums explizit als Personalsenate bezeichneten Gremien die Kompetenz, zusammen mit den Vorsitzenden der Rechtsmittelsenate, als Qualifikationskommissionen zu fungieren. Diese hatten jährlich über sämtliche richterliche und staatsanwaltliche Beamte Qualifikationsgutachten abzugeben (zwecks „der Sicherung einer gleichmäßigen Berücksichtigung der gesamten Dienstleistung und einer allseits gerechten Berücksichtigung der Fähigkeiten“<sup>43</sup>).

#### **IV) Die Justizselbstverwaltung in der Ersten Republik**

---

<sup>40</sup> Zur Vorstellung der festen Geschäftsverteilung auch bei den Bezirksgerichten *Piska*, Geschäftsverteilung 34 f; zur festen Zuteilung von Geschäften an Einzelrichter beim Gerichtshof 1. Instanz *Piska*, Geschäftsverteilung 39.

<sup>41</sup> *Piska*, Geschäftsverteilung 42.

<sup>42</sup> Dazu *Kohl*, Richter in der Habsburgermonarchie, in: *Kohl/Reiter-Zatloukal* (Hrsg), RichterInnen in Geschichte, Gegenwart und Zukunft (2014) 74 ff.

<sup>43</sup> VO des JM vom 27. Mai 1903, JMVBI Nr. 16.

## A) Das Grundgesetz über die richterliche Gewalt 1918

Einen deutlichen Aufschwung nimmt die kollegiale Selbstverwaltung der Richter nach Ende des Ersten Weltkrieges in der prekären Phase der Gründung der Ersten Republik. Das am 22. November 1918 von der Provisorischen Nationalversammlung beschlossene „Grundgesetz über die richterliche Gewalt“ (GGrG)<sup>44</sup> baut auf dem bisherigen Verfassungsbestand auf, ist insgesamt aber vom Bemühen getragen, „die Unabhängigkeit der Richter zu festigen“ und auszubauen.<sup>45</sup> Es garantiert nicht nur die Weisungsungebundenheit der Richter (§ 6 Abs 1 GGrG: „Die Richter sind in Ausübung ihres richterlichen Amtes selbständig und unabhängig.“), sondern führt zu einer verfassungsrechtlich bis dahin noch nicht erreichten Bedeutung der kollegialen Selbstverwaltung. Die Formulierung dieser Bestimmungen, die dann zum größten Teil im B-VG 1920 übernommen wurden, geht übrigens (nach eigenem Bekunden<sup>46</sup>) auf Heinrich Klang zurück, der sich schon sehr früh in der Richtervereinigung (zunächst als Fachbibliothekar und dann als Redakteur der Richterzeitung<sup>47</sup> und Mitglied des Zentralausschusses) engagierte<sup>48</sup> und von Justiz-Staatssekretär Julius Roller aufgefordert worden war, einen Entwurf auszuarbeiten.

Erstmals wird in diesem Grundgesetz über die richterliche Gewalt 1918 den Personalsenaten das Recht eingeräumt, bindende Besetzungsvorschläge für Richterposten zu erstellen: Gem § 5 GGrG werden die Richter „auf Grund von Besetzungsvorschlägen der durch die Gerichtsverfassung dazu bestimmten Senate auf Antrag des Staatssekretärs für Justiz vom Staatsrat“ ernannt. „Die Ernennung eines auf dem Besetzungsvorschlage nicht enthaltenen Bewerbers ist unstatthaft, soweit das Gerichtsverfassungsgesetz nicht Ausnahmen gestattet.“

In der Debatte in der Provisorischen Nationalversammlung am 12. November 1918 führte Staatsrat Julius Ofner als Berichterstatter dazu aus, dass zwar die Richter schon bisher unabhängig waren, dass die Beförderung aber „vollständig frei“ gewesen sei.

---

<sup>44</sup> StGBI 1918/38.

<sup>45</sup> Mündlicher Motivenbericht Julius Ofners als Berichterstatter des Gesetzes, Stenographisches Protokoll, 3. Sitzung der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich, 12. November 1918, S. 74.

<sup>46</sup> *Klang*, Selbstdarstellung, in: *Grass*, Österreichische Rechts- und Staatswissenschaften der Gegenwart in Selbstdarstellungen (1952) 117 (123); zu Leben und Werk Klangs rezent *Meissel*, Heinrich Klang (1875-1954), JBI 2016) 151-157.

<sup>47</sup> Zu Klangs frühem Engagement in der Richtervereinigung siehe *Neschwara/Ostrawsky*, Die erste Österreichische Richtervereinigung 1907-1918, in: *Helige/Olechowski*, 100 Jahre Richtervereinigung (2007) 27-50 (34 und 46 Fn 157); auch in der nach 1945 wieder gegründeten Richtervereinigung wurde Klang zum Vizepräsidenten gewählt (vgl. *Olechowski*, Die richterlichen Standesvertretungen nach 1945, in: *Helige/Olechowski*, 100 Jahre Richtervereinigung (2007) 147-189 (151).

<sup>48</sup> *Herz*, Heinrich Klang, in: *Große Österreicher*, Neue Österreichische Biographie ab 1815, Bd XIV (1960) 178 (181).

Demgegenüber würden jetzt „Senate gebildet, die maßgebend sind, Vorschläge für die Beförderung, für die Enthebung von Senatspräsidenten, für die Verteilung zu machen, so daß nicht von seiten der Oberbehörden über all diese Maßnahmen willkürlich geurteilt werden kann.“<sup>49</sup>

Wie später in Art 87 Abs 2 B-VG wird in § 6 Abs 2 GGrG normiert, dass sich ein Richter in Ausübung seines richterlichen Amtes befindet, wenn er die ihm „nach dem Gesetze und der Geschäftsverteilung zustehenden richterlichen Geschäfte“ besorgt, aber auch wenn er jene Justizverwaltungssachen besorgt, „die nach Vorschrift des Gesetzes durch Senate oder Kommissionen zu erledigen sind“.

Eine Ruhestandsversetzung war nun mit der Vollendung des 65. Lebensjahres gesetzlich vorgesehen (§ 7 Abs 1 GGrG). Eine vorherige Amtsenthebung war nur „in den vom Gesetze vorgeschriebenen Fällen und auf Grund eines förmlichen richterlichen Erkenntnisses“ zulässig (§ 7 Abs 2 HS 1). Eine zeitweise Enthebung durfte vom Gerichtsvorstand oder der höheren Gerichtsbehörde verfügt werden, allerdings nur unter gleichzeitiger Verweisung der Sache an das zuständige Gericht (§ 7 Abs 2 HS 2).<sup>50</sup>

Erstmals<sup>51</sup> war im § 8 GGrG nun auch der Grundsatz der festen Geschäftsverteilung verfassungsrechtlich verankert<sup>52</sup>, was als Erfolg der diesbezüglichen Bemühungen der (1907 gegründeten) Vereinigung der österreichischen Richter anzusehen war.<sup>53</sup>

Die justizpolitische Brisanz dieser verfassungsrechtlichen Absicherung der festen Geschäftsverteilung zeigen die berühmten Worte Julius Ofners: „Endlich sind die Richter als ständig erklärt ... Sie wissen, daß gerade in dieser Weise viel gesündigt worden ist ... Die Senate wurden zusammengesetzt, wie der Präsident wollte, und nachdem man ungefähr wußte, wie der eine oder andere Richter denkt – man hat sich manchmal auch davon überzeugt –, konnte man Urteile schaffen, wie man sie

---

<sup>49</sup> Stenographisches Protokoll, 3. Sitzung der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich, 12. November 1918, S. 74.

<sup>50</sup> Ausnahmen bestanden bei Übersetzungen und Versetzungen in den Ruhestand, die durch „Veränderungen in der Verfassung der Gerichte nötig werden. In einem solchen Falle wird durch Gesetz festgestellt, innerhalb welchen Zeitraumes Richter ohne die sonst vorgeschriebenen Förmlichkeiten übersetzt und in den Ruhestand versetzt werden können“ (§ 7 Abs 2 S 2).

<sup>51</sup> Piska, Geschäftsverteilung 44.

<sup>52</sup> § 8 GGrG: „Die Geschäfte sind unter die Richter eines Gerichtes mindestens auf die Dauer eines Kalenderjahres im vorhinein zu verteilen. Eine nach dieser Einteilung einem Richter zufallende Sache darf ihm durch Verfügung der Justizverwaltung nur im Falle seiner Behinderung abgenommen werden.“ Vorläufig blieb die Geschäftsverteilung aber Sache der Gerichtspräsidenten; eine Kompetenz der richterlichen Personalsenate wird dies erst durch § 4 Abs 2 der Gerichtsverfassungsnovelle 1921.

<sup>53</sup> Klang, RZ 1919, 9 f.

wollte.“<sup>54</sup> Die Stärkung der Kompetenzen der kollegialen Selbstverwaltung manifestierte sich schließlich auch darin, dass die Verteilung der Richter den Personalsenaten übertragen war: „Die Vertheilung der für einen Gerichtsort ernannten Richter auf die einzelnen, an diesem Orte bestehenden Gerichte und die Enthebung der Senatsvorsitzenden erfolgt durch Beschluß der nach der Gerichtsverfassung dazu bestimmten Senate“ (§ 9 GGrG).

## **B) Das B-VG 1920 und die Gerichtsverfassungsnovelle 1921**

In den meisten Punkten übernahm das B-VG 1920 wortwörtlich den durch das GGrG 1918 normierten Bestand an Regelungen zur richterlichen Unabhängigkeit. Eine wichtige – „vornehmlich aus politischen Gründen“<sup>55</sup> erfolgte – Einschränkung bestand aber in der Rücknahme der Bindungswirkung der Besetzungsvorschläge der Personalsenate: Die Richter werden grundsätzlich gem Art 86 Abs 1 B-VG gemäß dem Antrag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten oder auf Grund seiner Ermächtigung vom zuständigen Bundesminister ernannt. Besetzungsvorschläge sind zwar zuvor von den durch die Gerichtsverfassung hiezu berufenen Senaten einzuholen, diesen kommt aber – anders als nach dem GGrG – keine bindende Wirkung mehr zu.

Was die feste Geschäftsverteilung anbelangt, so baut Art 87 Abs 3 B-VG 1920 (zum großen Teil wörtlich<sup>56</sup>) auf dem GGrG auf. Eine entscheidende Veränderung bringt aber § 4 Abs 2 der Gerichtsverfassungsnovelle 1921<sup>57</sup> mit sich, durch den die Geschäftsverteilung den Gerichtspräsidenten entzogen und den richterlichen Personalsenaten zugewiesen wird. Für den OGH wurde eine solche Regelung erst durch eine VO des BKA 1925<sup>58</sup> getroffen, bei den Bezirksgerichten blieb die Geschäftsverteilung sogar noch bis 1965 Kompetenz der Gerichtsvorsteher.<sup>59</sup>

Die Mitglieder der Personalsenate wurden bis auf den Präsidenten des Gerichtshofes und dessen Stellvertreter, die kraft Amtes Mitglieder waren, nun aufgrund Wahl<sup>60</sup> durch die Richter bestimmt, womit „Wünsche, welche die Richterschaft wiederholt

---

<sup>54</sup> Stenographisches Protokoll, 3. Sitzung der Provisorischen Nationalversammlung für Deutschösterreich, 12. November 1918, S. 74.

<sup>55</sup> *Kelsen*, Verfassungsgesetze V, 180.

<sup>56</sup> Statt der Verteilung auf das Kalenderjahr ist nun die Verteilung für „die in der Gerichtsverfassung bestimmte Zeit“ vorgesehen.

<sup>57</sup> BGBl 1921/422.

<sup>58</sup> BGBl 1925/192.

<sup>59</sup> BGBl 1965/197.

<sup>60</sup> VO über die Zusammensetzung der Personalsenate, BGBl 1921/748.

geäußert<sup>61</sup> hatte, erfüllt wurden. Damit brachte der Gesetzgeber den „demokratischen Zug“<sup>62</sup> der Justizverfassung der jungen Republik, aber auch die verstärkte Unabhängigkeit der Richter gegenüber der weisungsgebundenen Justizverwaltung deutlich zum Ausdruck.

Der Gerichtsverfassungsnovelle waren intensive Beratungen vorausgegangen, welche von Seiten der Justizverwaltung von Ministerialrat Otto Leonhard und von Seiten der Richtervereinigung von Heinrich Klang geführt wurden. Dabei standen teils sehr weit entfernte Positionen gegenüber. Die Forderungen der Richtervereinigung waren etwa, dass die Personalsenate des Oberlandesgerichts von allen Richtern des Sprengels zu wählen wären und dass die Personalsenate sämtliche Personalangelegenheiten aller Art des richterlichen und nichtrichterlichen Personals zu besorgen hätten. Dem stand das Justizministerium ablehnend gegenüber.<sup>63</sup> Daher kam es zum „Kompromiss“ in Form der Gerichtsverfassungsnovelle, in der – als zusätzliche Kompetenz zu den bereits zuvor bestehenden – die Verteilung der nicht auf einen bestimmten Dienstposten ernannten Richtern (also den damit neu eingeführten Sprengelrichtern) sowie wie erwähnt die Geschäftsverteilung den Personalsenaten zugewiesen wird.

Die zwischen 1914 und 1933 ergangenen acht „Gerichtsentlastungsnovellen“<sup>64</sup> berührten die Frage der Personalsenate kaum. Lediglich die fünfte Gerichtsentlastungsnovelle bestimmte in Art VI die Anrechenbarkeit der Gerichtspraxis für den Vorbereitungsdienst bei entsprechendem Gutachten des Personalsenats und der Art XI der achten Gerichtsentlastungsnovelle regelte die Zuständigkeit der Personalsenate auch in Bezug auf Laienrichter.

An dieser Stelle sind einige Bemerkungen über die politische Sozialisation des größten Teils der österreichischen Richter der Zwischenkriegszeit notwendig. Glaubt man den – wenn auch vielleicht überzogenen – Schätzungen der Austrofaschisten und der Nazis in den 1930er Jahren, so war in der Richterschaft ein überwiegender Großteil national bzw. nationalsozialistisch gesinnt. Der kurzzeitige Justizminister Franz Hueber etwa vermutete, dass zwischen 1934 und 1938 etwa die Hälfte der Richter

---

<sup>61</sup> Nr. 423 der Beilagen des Nationalrates zur Gerichtsverfassungsnovelle 1921, S. 6.

<sup>62</sup> Von einem solchen spricht allgemein Abgeordneter Erler in der Debatte zur zweiten Lesung des GGGrG, Stenografische Protokolle, 5. Sitzung der Provisorischen Nationalversammlung der Republik Deutschösterreich, 22.11.1918, S. 126.

<sup>63</sup> *Schuster*, Personalsenat und Personalvertretung, *RZ* 5/1962, 96f.

<sup>64</sup> RGBI 1914/118; StGBI 1920/119; BGBl 1921/743; BGBl 1922/532; BGBl 1925/183; BGBl 1929/222; BGBl 1932/6; BGBl 1933/346.



illegale Mitglieder der NSDAP gewesen seien. Zwar fehlen konkrete Zahlen und Erhebungen und die Zahl Huebers dürfte etwas übertrieben sein, aber die Forschung schließt sich heute diesem Urteil mit einigen Abstrichen an. Dies dürfte einerseits daher rühren, dass das Justizministerium oft Politikern der nationalen Parteien unterstand, aber auch die Rolle der nationalen Studentenverbindungen bei der Sozialisation und Elitenbildung muss hier erwähnt werden.<sup>65</sup> Daher muss mit Hinblick auf die Personalsenate konstatiert werden, dass die Richterschaft ein sich selbst reproduzierendes System darstellte, welches zwar abstrakt sehr wohl, in politischem Sinne aber sehr viel weniger unabhängig war.

Der rechtskonservative Mainstream der Richter vermochte offensichtlich politisch Andersdenkende und vermutlich auch Juden<sup>66</sup> weitgehend vom Richteramt fernzuhalten und wurde dabei auch von der Ministerialbürokratie unterstützt. Wohl in diesem Zusammenhang ist Heinrich Klangs Äußerung in seiner Lebensbeschreibung zu sehen, in der er berichtet, aufgrund persönlicher Erfahrungen der Bindung der Justizverwaltung an die Vorschläge der Gerichte, wie sie im GGrG vorgesehen war, mittlerweile kritisch gegenüber zu stehen.<sup>67</sup>

Das Ergebnis dieser Personalpolitik war durchaus real greifbar: Gerhard Botz arbeitete für die Zeit zwischen 1923 und 1932 heraus, dass bei politisch motivierten Straftaten die Strafen für Marxisten mehr als doppelt so hoch waren wie bei vergleichbaren Verfahren gegen Nichtmarxisten war.<sup>68</sup> Daraus erklärt sich die Skepsis, welche die Sozialdemokratie den Berufsrichtern entgegenbrachte, die sich bisweilen zu einem tiefgreifenden Misstrauen steigerte. Während man aus diesem politischen Lager Forderungen nach einem Ausbau der Laiengerichtbarkeit und einer Volkswahl von Richtern vernehmen konnte, trachteten die Parteien des rechten Spektrums eben danach, die Beteiligung des Volkes möglichst gering zu halten.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> Wedrac, Die Richter des Obersten Gerichtshofes vom Anschluss 1938 bis zur Eingliederung in das Reichsgericht 1939, *RZ* 2014 154.

<sup>66</sup> Detaillierte Untersuchungen dazu fehlen leider; zum Verdacht des Antisemitismus der Justiz in der Zeit des „Ständestaates“ siehe nun Rothländer, „...daß die Justiz in Österreich zur Dirne geworden ist“. Offener Antisemitismus in der Alltagsjustiz Anfang der 1930er Jahre, in: Reiter-Zatloukal/Enderle-Burcel (Hrsg), Antisemitismus in Österreich 1933-1938 (2018) 991-1000; sowie Schneider, Antisemitismus in der Alltagsjustiz zwischen Juliabkommen 1036 und „Anschluss“ 1938, in: Reiter-Zatloukal, Enderle-Burcel (Hrsg), Antisemitismus in Österreich 1933-1938 (2018) 1001-1019.

<sup>67</sup> Vgl Klang in Grass 1952.

<sup>68</sup> Botz, Zum Verhältnis von Politik und Rechtswesen in der Ersten Republik, in: Weinzierl/Rathkolb/Ardelt/Mattl (Hrsg), Justiz und Zeitgeschichte. Symposionsbeiträge 1976–1993. Band 1 (1995) 99–113.

<sup>69</sup> Reiter-Zatloukal, Richterliche Unabhängigkeit im autoritären Ständestaat?, in: Helige/Olechowski (Hrsg), 100 Jahre Richtervereinigung (2007) 89-111, hier 90 f.

## V) Zur Suspendierung der Unabhängigkeit der Richter im Ständestaat

Die Dollfuß-Regierung nahm nach der sogenannten Selbstausschaltung des Parlaments rasch einschlägige Änderungen vor, da sie die Polizei und die Richterschaft als verlängerte Arme ihrer autoritären Politik sah. Schon im März 1933 kam es bei der Geschworenengerichtsbarkeit zu einer Änderung, indem nun auf Antrag des Richters auf ein anderes Geschworenengericht verwiesen werden konnte, falls die Geschwornen „bei ihrem Ausspruch in der Hauptsache geirrt“ hätten. Danach trachtete die Regierung Dollfuß, die Berufsrichter, welche vermeintlich oder wirklich gegen die Regierung eingestellt waren, auf Linie zu bringen.

Im Mai 1933 verpflichtete man die Richter zum Eid auf die Regierung und sah die Entlassung von Beamten vor, wenn sie „geflossentlich staats- oder regierungsfeindliche Bestrebungen förderten“. Es folgte die Einrichtung von Standgerichten und schließlich der Plan, das Gerichtswesen als Ganzes zu reformieren, da die Regierung mit vielen Urteilen nicht einverstanden war und die Justizverwaltung nicht auf die Geschäftsverteilung Einfluss nehmen konnte, um bestimmten Richtern Geschäftsgruppen zu entziehen.<sup>70</sup>

Drei Tage vor dem Bürgerkrieg kam es schließlich zu einer Verordnung<sup>71</sup> der Regierung auf Basis des Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes<sup>72</sup>, mit der die Gerichtsverfassungsnovelle von 1921 wesentlich geändert wurde. Von nun an konnte nicht mehr der Personalsenat, sondern der Gerichtspräsident die Sprengelrichter verteilen. Auch die Geschäftsverteilung lag nun in seiner Hand. Er war gemäß der Verordnung nicht nur für die jahresweise Festlegung zuständig, sondern konnte bei Wechsel des Personalstandes, „wegen Überlastung oder zu geringer Beschäftigung einzelner Richter oder Senate oder aus andern wichtigen Gründen“ die Geschäftsverteilung ebenso unter Genehmigung des OLG-Präsidenten (bzw. beim OLG des Justizministers) ändern. Auch aus „wichtigen Gründen“ konnte der Bundesminister für Justiz nun jederzeit die Geschäftsverteilung sämtlicher Gerichte ändern. Damit war nicht nur eine der Hauptkompetenzen der Personalsenate, sondern vor allem ein wichtiger Aspekt der Autonomie der Gerichte zerstört worden.

---

<sup>70</sup> *Reiter*, Ständestaat, in: 100 Jahre Richtervereinigung 91-98.

<sup>71</sup> BGBl 1934/83.

<sup>72</sup> RGBl 1917/307.

In die sogenannte „Maiverfassung“, die Verfassung des Bundesstaates Österreich vom 24. April 1934, wurde die aus dem B-VG kommende, aber mittlerweile ausgehöhlte Unabhängigkeit der Richter *pro forma* weitgehend in Art 101 bis 103 übernommen. Mit dem Verfassungs-Überleitungsgesetz vom Juni 1934<sup>73</sup> suspendierte die Regierung jedoch die Unabhängigkeit und Unversetzbarkeit der Richter auf ein Jahr: Nach § 28 konnten Richter ohne ein gerichtliches Erkenntnis von Amts wegen an eine andere Stelle oder in den dauernden Ruhestand versetzt werden, wenn ihr Verbleiben dem Ansehen oder der Unparteilichkeit der Rechtsprechung Abbruch tun könnte. Damit waren die verfassungsrechtlichen Garantien der Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit vollends zu „Leerformeln“ verkommen, denn diese Maßnahme wurde mehrfach verlängert. Unter dem Schlagwort der Entpolitisierung war es damit bis zu einem gewissen Grad zu einer Umpolitisierung der Richterschaft im Sinne der Austrofaschisten gekommen.<sup>74</sup>

## VI) Die Gleichschaltung der Justiz in der NS-Zeit

Die Integration der österreichischen Justiz in das nationalsozialistische System vollzog sich innerhalb kürzester Zeit nach dem „Anschluss“ und war bis Sommer 1938 weitgehend abgeschlossen. Die Verhaftungswelle im März 1938, die sich gegen Exponenten des Ständestaates richtete, und die „Verordnung zur Neuordnung des österreichischen Berufsbeamtentums“<sup>75</sup> führten dazu, dass rund 13 Prozent der Richter, Richteramtsanwärter und Staatsanwälte aus politischen und sog rassistischen Gründen aus dem Justizdienst entfernt wurden. In absoluten Zahlen waren das 207 von 1.550 tätigen richterlichen Beamten.<sup>76</sup> Bereits am 15. März 1938 wurden die Richter und Staatsanwälte auf Adolf Hitler vereidigt<sup>77</sup>, und bald darauf kam es zur Nazifizierung des Ausbildungsrechts mit der Verordnung über die Befähigung zum Richteramt, zur Staatsanwaltschaft, zum Notariat und zur Rechtsanwaltschaft.<sup>78</sup>

Die rasche und brutale Gleichschaltung der Richterschaft führte dazu, dass die Nationalsozialisten kaum Probleme mit ihnen politisch nicht genehmen Richtern hatten. Eine frühe Mitgliedschaft in der NSDAP auf der anderen Seite konnte sich als

---

<sup>73</sup> BGBl II 1934/75.

<sup>74</sup> Reiter, Ständestaat, in: 100 Jahre Richtervereinigung 111.

<sup>75</sup> GBlÖ 1938/160.

<sup>76</sup> Wedrac, Die Richter des Obersten Gerichtshofes 152.

<sup>77</sup> Neugebauer, Richterliche Unabhängigkeit 1934-1945, unter Berücksichtigung der Standgerichte und der Militärgerichte, in: Justiz und Zeitgeschichte (1995) 65.

<sup>78</sup> Reiter-Zatloukal, Richterbild und Richterausbildung in Österreich unter der NS-Herrschaft, in: Kohl/Reiter-Zatloukal (Hrsg), RichterInnen in Geschichte, Gegenwart und Zukunft (2014) 109-124; hier 111f.

sehr karriereförderlich erwiesen. Sämtliche OLG-Präsidenten und fast alle Generalstaatsanwälte gehörten bereits vor 1938 der NSDAP an bzw. galten als „alte Kämpfer“. Auch andere sogenannte „Illegale“ machten in der Justiz 1938 bis 1945 mitunter steile Karrieren.<sup>79</sup> Die im Ständestaat formal nicht beseitigte Unabhängigkeit der Justiz war unter den Nationalsozialisten ebenso nicht *de jure* aufgehoben, sondern ausgehöhlt: Die Bindung an das Gesetz war ersetzt durch die Bindung an die nationalsozialistische Weltanschauung, und nur innerhalb derer war der Richter unabhängig.

Zwar galten in Österreich nach dem Anschluss die reichsdeutschen Bestimmungen über die richterliche Unabhängigkeit, für die Praxis der Justiz waren sie allerdings nur in geringem Maße relevant. Zur Durchsetzung der NS-Rechtsvorstellungen verwendete man die bereits im „Altreich“ bewährten Methoden wie die erwähnten personellen Säuberungen, Ausübung politischen Drucks, Beeinflussung der Richter, Eingriffe in die Rechtsprechung und Überantwortung bestimmter Gruppen von Verfolgten an die SS beziehungsweise den Volksgerichtshof und andere Sondergerichte.<sup>80</sup>

Die Lenkung der Justiz und die Beeinflussung der Richter wurden auf verschiedene Weise vollzogen. Einerseits gab es Fortbildungen und Schulungslager zu Gesetzen und Rechtsmaterien, bei denen besonders auf das Rasserecht Augenmerk gelegt wurde. Andererseits wurde durch Erlassung von Richtlinien, lobender oder tadelnder Urteilsbesprechungen und vor allem mit den vertraulichen „Richterbriefen“ dafür gesorgt, dass die Rechtsprechung im nationalsozialistischen Sinn erfolgte. Letztendlich musste das NS-Regime keine Entlassungen oder Verfolgungen wegen (nicht genehmer) rechtsprechender Tätigkeit vornehmen und es kann konstatiert werden, dass die meisten Richter und Staatsanwälte am Aufbau des „Dritten Reiches“ teilnahmen.<sup>81</sup>

Für die Zeit der Zugehörigkeit Österreichs zum Deutschen Reich ist es sinnvoll, in einem kurzen Abschnitt die Rechtslage in Bezug auf die zentrale Aufgabe der kollegialen Justizverwaltung, die Gestaltung des Geschäftsplanes, zu werfen.<sup>82</sup> Im Deutschen Reich war die Verteilung der Geschäfte unter die Kammern der

---

<sup>79</sup> Schwarz, NS-Richter, in: Richterinnen in Vergangenheit 129-134.

<sup>80</sup> Neugebauer, Unabhängigkeit, in: Justiz und Zeitgeschichte (1995) 65f.

<sup>81</sup> Reiter-Zatloukal, Richterbild in: Richterinnen in Vergangenheit (2014) 105-107.

<sup>82</sup> Dieser Abschnitt basiert auf Wedrac, Die politische Einstellung der Richter des Präsidiums und des Geschäftsbereiches Zivil- und Handelssachen des Landgerichts Wien 1942, BRGÖ (2017).

Landgerichte und die Bestimmung ihrer Vorsitzenden und ständigen Mitglieder, die lediglich bei Überlastung, Wechsel oder dauernder Verhinderung eines Richters geändert werden konnte, gemäß den §§ 61–63 Gerichtsverfassungsgesetz von 1877 Sache des Präsidiums. Dieses war ein Kollegialorgan des Präsidenten, der Direktoren und der ältesten Räte des Gerichtes und entschied mit Stimmenmehrheit.<sup>83</sup> Die Regelung der Geschäftsverteilung der Amtsgerichte war den Einzelstaaten des Reiches überlassen.<sup>84</sup>

Unter den Nationalsozialisten kam es am 20. März 1935 „übergangsweise“ zu einer reichsweiten Regelung mit der „Verordnung zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung“<sup>85</sup>. Dort bestimmte § 5, dass bei Amtsgerichten der Präsident – oder wenn es einen solchen nicht gab, der zuständige Landgerichtspräsident – die Geschäfte vor Beginn eines Geschäftsjahres verteilte. Der Reichsminister der Justiz durfte Grundsätze für die Verteilung aufstellen. Die Vorsitzenden und Mitglieder der Strafkammern bestimmte der Landgerichtspräsident. Gemäß § 6 konnten diese Anordnungen wie schon im Gerichtsverfassungsgesetz nur wegen Überlastung, Wechsels oder dauernder Verhinderung eines Richters geändert werden. Für Landgerichte durfte ebenfalls der Minister Grundsätze aufstellen. Der jeweilige Landgerichtspräsident bestimmte die Zahl der Zivil- und Strafkammern und bestellte ihre Vorsitzenden. 1937 erging die definitive gesetzliche Regelung<sup>86</sup> mit dem „Gesetz über die Geschäftsverteilung bei den Gerichten“<sup>87</sup>. Dort war vorgesehen, dass vor Beginn des Geschäftsjahres die Geschäfte der Richter des Amtsgerichtes, der Kammern der Landgerichte, der Senate der Oberlandesgerichte, des Volksgerichtshofes und des Reichsgerichts zu verteilen waren, sowie die jeweiligen Vorsitzenden und ständigen Mitglieder zu bestimmen waren. Im Laufe des Geschäftsjahres konnte es Änderungen geben, falls es eine Überlastung, einen Wechsel oder eine dauernde Verhinderung eines Richters gab oder dies „sonst im Interesse der Rechtspflege dringend erforderlich“ war. Die Geschäftsverteilung erfolgte nunmehr durch den Amts- oder Landgerichtspräsidenten bei Amtsgerichten. Bei Landgerichten, Oberlandesgerichten, dem Volksgerichtshof und dem Reichsgericht geschah dies durch die dortigen Präsidenten und bei Sondergerichten durch die Oberlandesgerichtspräsidenten. Innerhalb der Senate nahmen diese

---

<sup>83</sup> dRGeB 1877 Nr. 441.

<sup>84</sup> *Kern*, Der gesetzliche Richter (1927) 134.

<sup>85</sup> dRGeB 1935 I 403.

<sup>86</sup> *Steinlechner*, Der Richter im Dritten Reich. Status, Unabhängigkeit, Persönlichkeit (1974) 106f.

<sup>87</sup> dRGeB 1937 I 1286.

Aufgabe die Vorsitzenden wahr. Gleichzeitig traten die Bestimmungen über das kollegiale Präsidium gemäß Gerichtsverfassungsgesetz von 1877 außer Kraft. Dessen Aufgaben gingen auf die Präsidenten über. Der Justizminister konnte Grundsätze für die Geschäftsverteilung aufstellen und über den Weg der Weisungsbefugnis und Dienstaufsicht eingreifen,<sup>88</sup> weil die Verteilung der Geschäfte von einer richterlichen Aufgabe zu einer Sache der Justizverwaltung wurde. Politische Intervention war dadurch massiv erleichtert.<sup>89</sup>

## VII) Die Entwicklung der Justizselbstverwaltung nach 1945

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges knüpfte der Gesetzgeber der Zweiten Republik wieder an die Situation vor dem „Anschluss“ an. Maßgeblich in diesem Zusammenhang ist das Gesetz vom 3. Juli 1945 über die Wiederherstellung der österreichischen Gerichtsorganisation (Gerichtsorganisationsgesetz 1945).<sup>90</sup> Es stellte den Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung der kollegialen Justizverwaltung dar und setzte das GOG 1896 mit den Änderungen der Gerichtsverfassungsnovelle von 1921 sowie der acht Gerichtsentlastungsnovellen wieder in Kraft.<sup>91</sup>

Noch keine Änderung brachte das GOG 1945, was die Zersplitterung der Rechtsquellen in Bezug auf das Dienstrecht der Richter betraf. Ebenso wurde schon bald nach dem Zweiten Weltkrieg von interessierten Kreisen der Vorwurf erhoben, dass das Richterdienstrecht nicht mehr zeitgemäß sei. Es kam zur Ausarbeitung von Vorschlägen durch das Justizministerium, welche aber keine Zustimmung fanden.<sup>92</sup>

1951 erarbeitete schließlich der neue Präsident der Richtervereinigung, Karl Wahle, einen Entwurf für ein Richtergrundgesetz. Die zentralen Forderungen von Wahles Richtergrundgesetz waren die richterliche Unabhängigkeit im Sinne des Art 87 B-VG, die Ernennung von Richtern durch den Bundespräsidenten nur aufgrund von bindenden Besetzungsvorschlägen der Personalsenate auf Vorschlag des Justizministeriums und das Verbot jeder parteipolitischen Betätigung.<sup>93</sup> Diese „eigenartige Mischung aus bereits bestehenden verfassungsrechtlichen Garantien und wenigstens zum Teil radikalen standespolitischen Forderungen“,<sup>94</sup> wurden nach

---

<sup>88</sup> dRGBI 1935 I 403 §§ 13–17.

<sup>89</sup> *Wagner*, Die Umgestaltung der Gerichtsverfassung und des Verfahrens- und Richterrechts im nationalsozialistischen Staat (1968) 208.

<sup>90</sup> StGBI 1945/47.

<sup>91</sup> In § 3 setzte es explizit die Gerichtsverfassungsnovelle von 1921 wieder in Kraft und in § 4 wiederum die entsprechenden, bereits zitierten Verordnungen.

<sup>92</sup> *Bröll*, Das Richterdienstgesetz – Erfolg oder Mißerfolg?, *RZ* 5/1962, 93.

<sup>93</sup> *Olechowski*, Standesvertretungen seit 1945, in: 100 Jahre Richtervereinigung, 158–160.

<sup>94</sup> *Olechowski*, Standesvertretungen seit 1945, in: 100 Jahre Richtervereinigung, 160.

Billigung durch den Hauptausschuss der Richtervereinigung dem Justizministerium überreicht. Das Ministerium trat in der Folge in Verhandlungen über die Entwürfe ein, stand der Gesamtheit des Entwurfes aber ablehnend gegenüber. Insbesondere die Bindung der Ernennung an die Vorschläge der Personalsenate konnte in und außerhalb der Richterschaft nicht alle für sich gewinnen.

Erst Ende der 1950er Jahre kam wieder Bewegung in das Projekt eines neuen Richterdienstrechts, als sich das Bundesministerium für Justiz bereiterklärte, seinerseits einen Entwurf auszuarbeiten und diesen dann zur Diskussion zu stellen. Dieser beschränkte sich laut Richtervereinigung allerdings in einer „Kompilation der bisher geltenden Bestimmungen ohne Berücksichtigung der Änderungswünsche der Richterschaft“.<sup>95</sup>

In den anschließenden Verhandlungen konnte schließlich die Landesvertretung einige Vorschläge, unter anderem zur Neugestaltung des Landesgruppenschemas, durchsetzen, beim Punkt der bindenden Besetzungsvorschläge jedoch waren ihre Bemühungen erfolglos. Das neue Richterdienstgesetz von 1961<sup>96</sup> regelte nunmehr in den §§ 36 bis 49 die Bildung der – und das Wahlrecht zu den – Personalsenaten, denen neben den Präsidenten und Vizepräsidenten von der Richterschaft gewählte Mitglieder angehörten. Im Wesentlichen handelte es sich bei diesen die erste und zweite Instanz betreffenden Regelungen um eine Wiederholung der Verordnung vom 21. Dezember 1921, BGBl 748.<sup>97</sup>

In den Wirkungskreis der Personalsenate fielen zur Zeit der Geltung des RDG 25 verschiedene Angelegenheiten, von denen insbesondere die Erstattung von Besetzungsvorschlägen, die Festsetzung der Dienstbeschreibung, Gutachten zur Bestimmung des Dienstranges, Besetzung und Ergänzung des Disziplinarsenats, die Geschäftsverteilung, Abgabe von Gutachten über Laienrichter sowie andere Angelegenheiten, sofern der Präsident des OGH ein Gutachten darüber einholt oder sie dem Personalsenat per Verordnung zugewiesen werden, zu nennen sind.<sup>98</sup>

Das Richterdienstgesetz vom 14. Dezember 1961 wurde in der Folge einige dutzend Mal novelliert. Die bedeutendste Reform, der öffentliche Proteste und schwierige Verhandlungen vorausgegangen waren, war zunächst das Bundesgesetz vom 7. März

---

<sup>95</sup> Bröll, Richterdienstgesetz, RZ 1962 93.

<sup>96</sup> BGBl 1961/305.

<sup>97</sup> Heller/Kocian/Schubert, Das Österreichische Justizverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Gerichtsorganisation, Dienst- und Pensionsrecht, sonstiges Justizverwaltungsrecht und Strafvollzugsrecht. Mit erläuternden Anmerkungen und Verweisungen sowie einer Übersicht der Rechtsprechung (1969) 186.

<sup>98</sup> Heller/Kocian/Schubert, Das Österreichische Justizverwaltungsrecht 187-189.

1979<sup>99</sup>, welches unter anderem die 34. Gehaltsgesetz-Nov und die RDG-Nov 1979 enthielt.<sup>100</sup> Im Zuge dessen wurde das Dienst- und Besoldungsrecht der Richter geregelt, indem die Bezahlung geändert, die Standesgruppen abgeschafft und auch fast alle Titel beseitigt wurden.<sup>101</sup> Weitere Etappen waren das Staatsanwaltschaftsgesetz von 1986<sup>102</sup> die RDG-Nov von 1988<sup>103</sup>, mit der das Aufnahmeverfahren und der Ausbildungsdienst für Richteramtswärter neu gestaltet wurden.

Schon Ende der 1960er Jahre war zudem eine Reform der Personalsenate ein Thema, da die gewünschte Bindung bei der Ernennung der Richter an die Vorschläge der Personalsenate eine Neuordnung und Demokratisierung der Personalsenate in Bezug auf Zusammensetzung und Wahl selbst bedingen würden.<sup>104</sup>

In den 1970er Jahren diskutierten Richter auf zahlreichen Tagungen der Standesvertretung (etwa in Aufham am Attersee 1973, in Windischgarsten 1974 und dann noch einmal 1979) eben dieses Thema und erstellten Arbeitspapiere und Entwürfe. Kernpunkte waren nach wie vor die Bindung an die Besetzungsvorschläge der Personalsenate sowie deren Demokratisierung und eventuelle Differenzierung in Form von neuen Außensenaten. Diese sollten im Gegensatz zu Innensenaten für Personalentscheidungen außerhalb des Gerichtes, bei dem sie angesiedelt sind, zuständig sein und den betroffenen Richtern einen entsprechenden Einfluss sichern.<sup>105</sup>

Es sollte jedoch bis in die späten 1980er Jahre dauern, bis eine solche Reform auch tatsächlich in Angriff genommen wurde. Zu dieser Zeit starteten Gespräche zwischen Ministerium und Standesvertretern. Es wurden Entwürfe und Stellungnahmen ausgetauscht und unter Einbeziehung der Gerichtspräsidenten und Oberstaatsanwälten bis Herbst 1993 ein Entwurf für die Reform erarbeitet worden. Dieser enthielt neben einer genaueren Definition der Justizverwaltung und Dienstaufsicht und der Wiedereinführung von Sprengelrichtern auch einige wichtige Punkte zu den Personalsenaten.<sup>106</sup> Sie umfassten die Neuregelung der

---

<sup>99</sup> BGBl 1979/136.

<sup>100</sup> *Spehar/Jesionek/Fellner*, Richterdienstgesetz (RDG) samt dem Gerichtsorganisationsgesetz (GOG), dem Staatsanwaltschaftsgesetz (StAG) und den wichtigsten sonstigen einschlägigen Rechtsquellen<sup>2</sup> (1995), VII.

<sup>101</sup> *Olechowski*, Standesvertretungen, in: 100 Jahre Richtervereinigung, 175.

<sup>102</sup> BGBl 1986/164.

<sup>103</sup> BGBl 1988/230.

<sup>104</sup> *Bundesministerium für Justiz* (Hrsg), Gesamtreform der Justiz. Plan einer Neugestaltung der Organisation der Gerichtsbarkeit und ihrer Stellung im Verfassungsgefüge (1970) 151f.

<sup>105</sup> *Hanke*, Reform der Personalsenate, *RZ* 2/1976; *Enzenhofer/Wolf*, Die Reform der Personalsenate, *RZ* 10/1980.

<sup>106</sup> RV, 1597 BlgNR 18. GP 25-27.



Zusammensetzung der Personalsenate unter Verringerung der Mitglieder derselben auf drei beziehungsweise fünf gewählte je nach Größe des Sprengels, die Schaffung weiterer Personalsenate bei den vier OLG und dem OGH, bestehend aus Mitgliedern kraft Amtes und mittelbar gewählten Mitgliedern aus dem Kreis des jeweiligen Sprengels, Schaffung formeller Vorschriften für die Einberufung der Personalsenate, neue Grundsätze für die Aufteilung der richterlichen Geschäfte und eine Einführung von Überprüfungsmöglichkeiten der Geschäftsverteilungsbeschlüsse.<sup>107</sup> Dieser Gesetzesantrag wurde vom Plenum des Nationalrates am 17. Juni 1994 beschlossen (und im BGBl Nr 507 am 8. Juli 1994 als „Bundesgesetz, mit dem das Gerichtsorganisationsgesetz, das Richterdienstgesetz, das Staatsanwaltschaftsgesetz, die Reisegebührenvorschrift 1955 und das Gehaltsgesetz 1956 geändert werden“ kundgemacht). Mit diesem Akt der Gesetzgebung erreicht die vorliegende Darstellung aber bereits die Grenze der Zeitgeschichte zur Gegenwart.

### **VIII) Schlussbemerkungen**

Die Entwicklung der justiziellen Unabhängigkeit verlief auch in Österreich keineswegs geradlinig und stand stets in einem engen Konnex mit dem jeweiligen politischen und verfassungsrechtlichen Kontext. Es spiegelt sich in ihr eine Tendenz der Professionalisierung der Justiz und der allmählichen Herausbildung einer Autonomie, die aber keineswegs Selbstzweck, sondern funktional gebunden war (und ist) an die spezifischen Staatsaufgaben der Gerichtsbarkeit. Für uns heute bedeutet das: Sie ist im Lichte des B-VG im Einklang mit den Grundprinzipien der Verfassung zu sehen und dient damit dem Rechtsstaat und den diesen kennzeichnenden Grundrechten sowie der Demokratie. Aus diesen Funktionen bezieht sie ihre Legitimation und diese müssen folglich auch Richtschnur für ihre Ausgestaltung sein.

Die (Zeit-)Geschichte zeigt uns, wie autoritäre und faschistische Regime die richterliche Unabhängigkeit beseitigt haben, aber auch, wie eine letztlich undemokratische und politisch fragwürdige Selbstrekrutierung in der Zwischenkriegszeit stattgefunden hat. So wie es für die Justiz im Bereich der Gerichtsbarkeit selbstverständlich ist, muss auch die justizielle Selbstverwaltung in einer Art und Weise ausgestaltet sein, dass nachvollziehbar begründete, transparente

---

<sup>107</sup> *Spehar/Jesionek/Fellner*, Richterdienstgesetz (1995) IX; RV, BlgNR 1597, 18. GP 26f.

Entscheidungen erfolgen, die allein vom Gedanken des Meritorischen (und nicht der Parteilichkeit) bestimmt sind.