



Deutschsprachige Zusammenfassung des
wissenschaftlichen Habilitationsvortrags

Dr. habil. Bárándy Gergely

Vizepräsident des Parlamentarischen Ausschusses für Gesetzgebung

Die Dilemmas der Unabhängigkeit der ungarischen Rechtsprechung, und die Modelle der gerichtlichen Verwaltung in Ungarn nach der Wende

Sehr geehrte Kommission,
Sehr geehrte Professoren, meine Damen und Herren,

bitte, erlauben Sie mir, die wichtigsten Elemente und Thesen meines vorigen Vortrags auf Deutsch zusammenzufassen.

Mein Vortrag besteht aus zwei Teilen. Im ersten Teil habe ich über die Herausforderungen der richterlichen Unabhängigkeit gesprochen. Im zweiten Teil habe ich dann über die beiden Modelle der nach der Wende ausgebauten Gerichtsbarkeit berichtet.

Erstens möchte ich betonen, dass die Unabhängigkeit der Justiz zugleich auch die richterliche Unabhängigkeit bedeutet. Dies hat natürlich auch organisatorische Voraussetzungen. Wenn wir aber über die Unabhängigkeit der Justiz sprechen, müssen die Erwartungen bezüglich der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Organisation jederzeit auf die Unabhängigkeit des Urteil sprechenden Richters zurückzuführen sein.

Darüber hinaus ist auch eine in jeder Hinsicht unabhängige Tätigkeit der Organisation zu gewährleisten. Aber das gehört nicht mehr zu den Prinzipien, welche die richterliche Unabhängigkeit vorschreiben. Das ist nur eine rein staatsorganisatorische Entscheidung. Zweifelsohne kann man die Grenze erst schwer festlegen. Die richterliche Unabhängigkeit beruht auf zwei Pfeilern. Nach dem einen ist der Richter in dem konkreten Fall bei seinen Entscheidungen nur dem Gesetz unterstellt, darf nicht angewiesen werden. Nach dem anderen ist er in seinem Status unabhängig.

Diese beiden Pfeiler werden seit der Wende von allen als selbstverständlich betrachtet in Ungarn. Die wurden aber in vielen Fällen verletzt. Sowohl in meiner vorgelegten Monographie, als auch in meinem Vortrag habe ich Beispiele dafür aufgeführt. Aber keine davon hat zu einer Verletzung der unabhängigen Tätigkeit der Gerichte auf Systemebene geführt.

Die letzten zweieinhalb Jahrzehnte bewertend kann man sagen, dass die Unabhängigkeit der Rechtsprechung der richterlichen Unabhängigkeit vor allem durch Äußerungen von Politikern

verletzt wurde, sowie die Unabhängigkeit im Status durch die Veränderung der Rechtsregel. Zwar gab es eine kurze Periode, wo die richterliche Unabhängigkeit durch die Veränderung der Rechtsregeln wirklich in Gefahr war, kann man erklären, dass die Justiz von der Wende bis heute ihre Unabhängigkeit bewahren konnte. Diese kurze Periode war der Zeitraum der zweiten und dritten Reform der Gerichtsbarkeit, die uns auch zur Bewertung der Verwaltungsmodelle hinüberführt.

Das erste Verwaltungsmodell lässt sich leicht und schnell analysieren. Es hat die vollkommenste gerichtliche Selbstverwaltung verwirklicht. Auf kommunalen und Komitatsebene wurden die Entscheidungen, welche die gerichtliche Verwaltung und den Status der Richter betreffen, ausschließlich von Richtern getroffen. Das höchste Organ der richterlichen Verwaltung, der Landesjustizrat bestand zu zwei Dritteln aus Richtern. Bis auf den Vorsitzenden des Obersten Gerichts wurden diese von den Richtern selbst in den Rat delegiert. Der Rat als Kollegium entschied durch einfache Stimmenmehrheit. Und er traf nicht nur Entscheidungen, die den richterlichen Status betrafen, sondern auch sämtliche Entscheidungen im Zusammenhang der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der für die Justiz zuständige Minister, zwei Parlamentsabgeordnete, der oberste Staatsanwalt und der Vorsitzende der Ungarischen Rechtsanwaltskammer waren Mitglieder im Landesjustizrat. Die Richter entschieden aber durch Zweidrittelmehrheit jedoch nach ihrem Belieben. Der größte Nachteil dieses Modells war vielleicht, dass es die Tätigkeit zu sehr intensiv machte.

Als Mitglieder des Rates wurden im Allgemeinen die Leiter des obersten Verwaltungsgerichts, sowie Komitats- und Tafelgerichtsvorsitzende gewählt, die sich bereits vor den formellen Sitzungen in den wichtigsten Fragen geeinigt hatten. So hatten externe Mitglieder praktisch keine Chance, daran zu ändern, oder darauf Einfluss zu haben. In der Tat übten diese Gerichtsvorsitzenden als Mitglieder des Landesjustizrates über sich selbst die Kontrolle aus. Die politische Führung, wie auch der Rat selbst hielten eine Reform des Systems 10 Jahre nach dessen Einführung für notwendig. Wir müssen aber betonen, die Reform und nicht die Auflösung. Der Landesjustizrat selbst hatte drei Universitäten aufgefordert, auf die Schwachstellen der geltenden Regelung hinzuweisen, und Vorschläge für die Richtung und die wichtigsten Elemente der Veränderung zu unterbreiten. Bevor aber diese Veränderungen vor das Parlament hätten kommen können, nahmen die Ereignisse einen anderen Verlauf.

Die bisherige Opposition gewann eine Zweidrittelmehrheit im Parlament, und leitete diese Befugnis wahrnehmend einen Verfassungsprozess ein. Zwar hatte es eine ernsthafte Auswirkung auf die gerichtliche Verwaltung, aber die richtige Veränderung brachte jedoch nicht das neue Grundgesetz.

Parallel mit der Verfassungsgebung reichte die Regierung einen Modifizierungsvorschlag ein, in dem es mitunter auch um die Umgestaltung der richterlichen Verwaltung, die Änderung der Wirkungskreise ging. Der Vorschlag führte die breitesten Reformen in dem Organisationssystem der Gerichte seit der Reform der Gerichtsbarkeit im Jahre 1997 durch. Zuvor hatte sich die Regierung jedoch zu dem, im Jahre 1997 ins Leben gerufenen, richterlichen Selbstverwaltungsmodell bekannt. Der Landesjustizrat wurde beibehalten, nur an dessen Wirkungskreisen, beziehungsweise an den Regeln für seine Zusammensetzung wurde modifiziert. Auch die Verwaltung gehörte weiterhin zum Landesjustizrat.

Im Grundgesetz wurden die Verfassungsregeln der Gerichte in vier Phasen bestimmt. Meiner Meinung nach stellen das größte Problem nicht die darin enthaltenen Bestimmungen dar, sondern diejenigen, die dabei ausgeblieben sind.

Das nach der Verabschiedung des Grundgesetzes erlassene Gesetz über die Gerichtsbarkeit hat das System der gerichtlichen Verwaltung völlig umgestaltet. Das bisherige Selbstverwaltungsmodell der Gerichte wurde abgeschafft, die Befugnisse des Landesjustizrates und dessen Vorgesetzten wurden – durch ein paar neue ergänzt – von dem Präsidenten des neu aufgestellten Landesgerichtsamtes (kurz OHB) in einer Person übernommen. Die Aufgaben des Präsidenten werden insgesamt in mehr als 50 Punkten des Gesetzes detailliert beschrieben. Da aber der Präsident des OBH – im Gegensatz zum Landesjustizrat nicht mit Zweidrittelmehrheit der Richterstimmen – sondern vom Parlament gewählt wird, und zwar für neun Jahre, kann der Präsident nicht als Teil der richterlichen Selbstverwaltung betrachtet werden. Trotzdem hat das neue Gesetz alle wichtigen Statusentscheidungen in die alleinige Kompetenz des Präsidenten gewiesen.

Der von den Richtern gewählte Landesrichterrat (kurz OBT) ist für die Überwachung seiner Verwaltungstätigkeit zuständig. Dieser Rat hatte aber keine wesentlichen Befugnisse. Er besaß kein Veto- oder Mitentscheidungsrecht bei Entscheidungen, welche vom Präsidenten des OBH getroffen wurden. Seine Befugnis im Zusammenhang mit der Person des Präsidenten des OBH war lediglich, dass er bei dem Parlament seine Entlassung hätte beantragen können. Die Entscheidung hätte aber letzten endlich das Parlament getroffen. Was aufgrund der obigen Merkmale noch wichtig ist: In dem neuen System wird die fachliche und die Verwaltungsführung voneinander getrennt. Für die fachliche Führung ist der Präsident der Kuria, für die Verwaltungsführung der Präsident des OBH zuständig.

Die neue Struktur der Gerichtsbarkeit wurde im In- und Ausland öfters kritisiert. Auf Antrag der Europäischen Kommission hat die Venedig-Kommission des Europarates in ihrer auf der Sitzung am 16-17. März 2012 beschlossenen Stellungnahme die Reform der Gerichtsbarkeit ausführlich analysiert. Auf der Ebene der Thesen lohnt es sich, den Wortlaut ihren wichtigsten Feststellung zu zitieren:

„Die Reform als Ganzes bedroht die Unabhängigkeit der Justiz.“

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Reform der Gerichtsbarkeit keine wesentlichen Elemente enthielt, welche die Venedig-Kommission für akzeptierbar gehalten hätte. Auch von der Seite der Europäischen Kommission war der Druck recht groß. Die Veröffentlichung der die Justizreform analysierenden Meinung galt als Gnadenstoß, und die ungarische Regierung war gezwungen, den größten Teil ihrer Reformen zurückzuziehen.

Wenn wir die größte Veränderung hervorheben möchten, dann kann sie nichts anderes sein, als, dass der Landesrichterrat eine größere Selbstständigkeit bekam und auch durch weitere Mitglieder erweitert wurde, die keine Richter sind. Der Landesrichterrat erhielt auch wirkliche Kontrollbefugnisse über die Entscheidungen des Präsidenten des OBH in einer Person, welche den richterlichen Status betreffen. Das Gesetz verminderte zugleich die Befugnisse des Präsidenten des OBH, welche den richterlichen Status beeinflussen können.

Es lohnt sich, die wesentlichsten strukturellen Unterschiede zwischen dem früheren – von 1997 bis 2013 bestehenden - Modell und dem neuen Modell hervorzuheben:

- In dem neuen Modell ist der Leiter der Verwaltung (der Präsident des Landesgerichtsamtes OBH) nicht der Präsident des Landesrichterrats (OBT), der über eine Stimme verfügt, sondern ein unabhängiger Amtsleiter, der eigene Befugnisse hat.

- Nach der Reform ist nicht mehr der Präsident der Kuria (vormals Oberster Gerichtshof), sondern eine andere Person, der Präsident des OBH für die Verwaltungsaufgaben zuständig. (Die beiden Posten wurden voneinander getrennt.)
- Während beim vorigen Modell der (vom Rat gewählte) Amtsleiter in der Abhängigkeit vom Rat (OIT), aufgrund dessen Entscheidungen das Amt (OITH) geleitet hat, ist das Amt (OBH) in dem neuen Modell nicht in der Abhängigkeit des Rats (OBT), sondern in der des Amtsleiters (Präsident des OGH) tätig. Und der Leiter des Amtes ist nicht dem Rat (OBT) unterstellt (er wird vom Parlament mit qualifizierter Mehrheit gewählt.)
- Die Verwaltungsbefugnisse obliegen nicht dem Rat (OBT), und auch nicht dem Amt (OBH), sondern dem Amtsleiter (dem Präsidenten des OBH), über dem der Rat (OBT) eine starke Kontrolle ausübt. In dem vorigen Modell hatten der Rat (OIT), beziehungsweise in besonderen Fällen dessen Vorsitzende (der Präsident des OIT und der Präsident des Obersten Gerichtes) diese Verwaltungsbefugnisse inne.
- Der Justizminister (und für eine sehr kurze Zeit auch der für den Haushalt zuständige Minister) und zwei Abgeordnete des Parlaments, mit Stimmrecht auch der Oberste Staatsanwalt und die Vorsitzenden der Ungarischen Rechtsanwaltskammer Mitglieder des vorigen Rates (OIT). Im neuen Modell dürfen letztere nur mit Beratungsrecht an den Sitzungen des Rates (OBT) teilnehmen, und die Politiker überhaupt nicht mehr.

Zum Schluss würde ich gerne thesenhaft meine Feststellungen bezüglich des neuen richterlichen Verwaltungsmodells bekanntmachen:

- Die Umwandlung der Justiz ist sowohl in ihrem Ausmaß, als auch hinsichtlich ihrer Tiefe und Zeitdauer einzigartig im Vergleich zur Umwandlung der anderen Verfassungsorgane.
- Die Verfassungsregeln, welche die Justiz betreffen, hätten keiner ernsthafteren Korrektur bedürft. Diese hätte man beinahe eins zu eins aus der Verfassung in das Grundgesetz übernehmen können.
- Die funktionellen Probleme der Gerichte wären auf der Ebene der Gesetzgebung durch die Modifizierung der Gesetze bezüglich des Rechtsstandes und des Verfahrens, beziehungsweise durch größere Unterstützung des gerichtlichen Kapitels zu lösen gewesen.
- Das vollständig veränderte Verwaltungsmodell wurde nicht von den in den Vorbereitungsausschuss, beziehungsweise in dessen Facharbeitsgruppe delegierten Justiz-Fachpolitikern der Regierungspartei vorgeschlagen, die an der Vorbereitung des Grundgesetzes aktiv teilgenommen haben. Sie hatten doch früher einhellig vorgeschlagen, das richterliche Selbstverwaltungsmodell beizubehalten
- Das bei der Verfassungsgebung eingeführte neue Verwaltungsmodell als Ganzes hat die Unabhängigkeit der Justiz bedroht.
- Die Regierungsparteien wollten in der gerichtlichen Verwaltung, einschließlich auch bei den Statusentscheidungen die Konzentration der Macht in einer Hand, wobei diese einzelne Person kein Teil der richterlichen Selbstverwaltung gewesen wäre und auch keine wesentliche Kontrollfunktion gehabt hätte.
- Wegen der Kritik der heimischen, aber vor allem wegen der Kritik der EU-Organisationen war die ungarische Regierung gezwungen, den größten Teil ihrer Reformen zurückzuziehen. Als dessen Auswirkung entspricht das heutige Verwaltungsmodell mit wenigen Ausnahmen den Erwartungen eines Rechtsstaates.

- Aus meiner Sicht wäre eine Richtung der gerichtlichen Verwaltung rechtmäßig gewesen, wobei die Verwaltungskompetenz die Regierung auf sich nimmt, und dadurch eine formelle Verantwortung der Regierung für die Tätigkeit der Justiz geschaffen worden wäre. Aus dem Landesjustizrat, der als Kollegium ausschließlich die Entscheidung in Zusammenhang mit dem richterlichen Status hätte fällen sollen, hätte man besser den Justizminister und die beiden Abgeordneten des Parlaments ausschließen sollen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!