

Die Versuche zur Reform des ungarischen Justizwesens nach der Systemwende. Gerichtsebenen und zentrale Verwaltung¹

Attila Badó
Professor Universität Szeged

Seit den freien Wahlen 1990, die mehr als vierzig Jahre Einparteiensystem abschlossen, gingen es die regierenden ungarischen Parteien bereits mehrmals an, das Justizwesen umzugestalten. Die offiziellen Gründe für die Umgestaltungen waren - neben den schwierigen Arbeitsbedingungen und der Erhöhung der Effizienz - die Schaffung der aus dem Blickwinkel eines rechtsstaatlichen Justizwesens entsprechenden Rahmenbedingungen. Allerdings darf man auch das die Reformen prägende parteipolitische Umfeld nicht vergessen, das die Reformbemühungen - unabhängig von den oben genannten Zielen - gemäß der Weltanschauung der jeweils vorherrschenden Parteien und ihren Interessen ungünstig beeinflusste.

Regierungen wagen sich nur selten an umfassende Justizreformen. Veränderungen dieser Art werden in stabilen, ausgereiften demokratischen Rechtssystemen im Allgemeinen von einer großen gesellschaftlichen Unzufriedenheit im Zusammenhang mit der Justiz ausgelöst, deren Verlauf regelmäßig durch ein mit einem skandalösen Misserfolg endenden Strafverfahren beschleunigt wird. In den Ländern der Europäischen Union finden wir zahlreiche Beispiele solcher Umgestaltungen. Anders war die Lage in den sich demokratisierenden Ländern des ehemaligen sozialistischen Blocks, wo sich ein stärkeres oder schwächeres Bedürfnis nach „Umwälzung“ des Justizsystems und der Auswechslung der Richter zeigte. Verfestigte Strukturen, verfestigte Praktiken und Angewohnheiten zu ändern, ist auf jedem Gebiet schwierig. Das Justizwesen ist jedoch insofern besonders, dass sich hier jede Veränderungsabsicht mit den spezifischen inneren Gesetzmäßigkeiten einer überragend wichtigen Staatsgewalt, dem Selbstgefühl und dem Widerstand der Akteure und deshalb mit der oft unvorhersehbaren Wirkung der Reform auseinandersetzen muss. Organisatorische Reformen kann man mit einem Gesetz verwirklichen

¹ Übersetzt von Ass. jur. Daniel Pöschl, Kiskőrös.

und mit neuen Gesetzen kann man die Rechtsprechung beeinflussen. Die Methoden der Rechtsauslegung oder die Jahrhunderte überdauernden Rechtsprinzipien kann man dagegen unmöglich durch Befehl, mit einem gesetzgeberischen Akt, ändern. Die Diktaturen sind in dieser Hinsicht in einer günstigeren Position. Die Angst vor offener Retorsion lenkt das Denken der meisten Richter in die „richtige“ Richtung und die auf ihrem Platz verbleibenden legen die Rechtsnormen nach einiger Zeit den Interessen der Machthaber entsprechend aus. In demokratischen Rechtsstaaten jedoch können sich die Vertreter der anderen beiden traditionellen Staatsgewalten eigentlich nur an der Änderung der Rechtsnormen versuchen, deren für sie regelmäßig unvorteilhafte richterliche Auslegung sie ohnmächtig und mit möglichst unbewegter Mimik mitansehen müssen. Diese Situation muss in einem Land, in dem sich die Legislative und die Exekutive in Folge der Systemwende grundlegend erneuert, während die Judikative von den Veränderungen kaum unmittelbar betroffen ist, exponentiell zu Spannungen führen.

Die Veränderung der personellen Zusammensetzung des Justizwesens ist stets problematischer als die Auswechslung der politischen Akteure, soweit ein solcher gesellschaftlicher und später daraus resultierender politischer Anspruch entsteht. Nach dem Zweiten Weltkrieg verursachten die nach der kommunistischen Machtübernahme einsetzenden massenhaften Personenwechsel dem ungarischen Justizwesen außerordentlich große Probleme. Das oft vollständige Fehlen von Sachverstand konnte schwer durch das für die Machthaber wichtigere „Klassenbewusstsein“ ersetzt werden. In einer antidemokratischen Gesellschaft gilt die Vielzahl falscher richterlicher Entscheidungen neben den sonstigen Problemen als beinahe nebensächlich, während sich ein Land, das eine demokratische Umgestaltung durchläuft und die staatsbürgerlichen Rechte erweitern möchte, nicht erlauben kann, die im vergangenen System sozialisierten, aber qualifizierten Fachleute durch fachlich unqualifizierte Richter zu ersetzen. Dies gefährdet nämlich auch eines der als grundlegend erachteten Inhaltselemente der Rechtsstaatlichkeit, die Rechtssicherheit. Die Forderung, Richter zu entfernen, die in Ungarn früher auch innerhalb eines nicht rechtsstaatlichen Rahmens gearbeitet hatten, wurde nicht lediglich in der Zeit nach der Systemwende laut, sondern erscheint bis heute wahrnehmbar, obgleich verhehlt, im politischen Diskurs. Wegen des friedlichen Charakters der Systemwende schien es lange so, dass sich das Justizwesen ohne bedeutendere strukturelle Veränderungen und Personenwechsel an den rechtsstaatlichen Rahmen anpasst.

Zwar erhoben sich von Anfang an sich auf einen konsequenten Personalwechsel beziehende Forderungen, diese erhoben sich aber nie auf der Ebene des politischen Handelns. Wie wir sehen werden, trat auch ohne eine solche Absicht eine eigenartige und teilweise Auswechslung der Richter- und Staatsanwaltschaft ein, welche eine gewisse Krise des Justizwesens nach der Systemwende zur Folge hatte. All dies geschah aber auf spontane und sporadische Weise und war den zwangsläufigen Veränderungen nach der Systemwende zu verdanken.

Im Folgenden versuchen wir die das Justizwesen betreffenden Reformversuche von mehr als zwei der Systemwende folgenden Jahrzehnte darzustellen. Insbesondere mit zwei entscheidenden Reformen befassen wir uns detaillierter, die die Diskussionen unserer Tage auch für jene verständlicher machen, die lediglich bezüglich der letzten, weltweites Interesse erregenden Reform über mehr oder weniger Informationen verfügen. Schwerpunktartig beschäftigen wir uns mit dem umfassendsten Reformversuch von 1997, der gleichzeitig mehrere Elemente des Justizwesens zu verändern beabsichtigte.

I. Das politische Umfeld der Umgestaltung des Justizwesens

Die ungarische Systemwende stellte den Gerichten neue Aufgaben. Die hermetische Abriegelung der Gesellschaft von der Außenwelt, die starke Einschränkung der Marktwirtschaft und gleichzeitig der Staatsbürgerrechte, produzierte eine verhältnismäßig geringe Anzahl an Straf- und Zivilsachen und erträgliche Verfahrensmengen im Verhältnis zur gegebenen Beschaffenheit der Gerichte. Trotz des Personalmangels, der die ganze Zeit des Sozialismus begleitete, gerieten die Gerichte niemals an den Rand des Zusammenbruchs. Nach 1989 änderte sich dies beinahe von einem Augenblick auf den anderen, indem plötzlich tausende von Firmen gegründet wurden, die innerhalb kurzer Zeit Unmengen an Prozessen produzierten, und die Kriminalität nach der symbolischen und tatsächlichen Grenzöffnung, sowie infolge der plötzlichen Verarmung, die wesentliche gesellschaftliche Gruppen betraf, radikal zunahm. Unter solchen Umständen, neben der vorübergehenden Abnahme der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und den immer neuen auf Sparmaßnahmen drängenden Botschaften der Weltbank, erschienen die Chancen einer umfassenden Reform angesichts der finanziellen Möglichkeiten nicht als sehr wahrscheinlich.

Trotzdem unternahmen die sich abwechselnden Regierungen regelmäßig Versuche zur Veränderung des Zustands des Justizwesens. In der Zeit des Parteienstaates war das Justizministerium das „leitende Zentrum“ des Justizwesens, das von der Verwaltung der Gerichte bis hin zur Lenkung der Rechtsprechung über breit gefächerte Befugnisse verfügte. Als Erbe dessen bewahrte sich das Ministerium, mit immer geringeren Kompetenzen, bis 1997 ganz erheblichen Einfluss auf dieses als eigenständige Staatsgewalt betrachtete Gebiet. So ist es kein Zufall, dass das Ministerium bei der Ergreifung der Probleme, die sich im Justizwesen bemerkbar machten, und der Erarbeitung eines Heilmittels, eine führende Rolle spielte.

1.1. Die Zeit des Reformsozialismus

Schon vor der Systemwende setzte das Nachdenken über die Reform des Justizwesens ein. Nach Meinung Vieler war die Zeit für die Überprüfung der 1972 durchgeführten Justizreform zu diesem Zeitpunkt reif. Die politischen Veränderungen beschleunigten all dies natürlich und bewegten die Politiker zur Formulierung neuer Anforderungen.

Die Regierung, die den Prozess der Systemwende leitete und Justizminister Kulcsár Kálmán persönlich, waren gezwungen sich mit vielschichtigen, das Justizwesen betreffenden Problemen auseinanderzusetzen. Die richterliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen war ungelöst. Das aufmerksame Verfolgen und konsequente Anwenden der im Zuge der Erweiterung der Marktwirtschaft zunehmenden Rechtsvorschriften und Sachtypen verursachte bei den Gerichten immer größere Probleme. Prozesse verzögerten sich, die Richter waren überlastet, unterbezahlt und die Anzahl jener, die ihre Laufbahn beendeten, war bedeutend. Das Ministerium unter Leitung von Kulcsár konnte mit diesen Problemen mangels finanzieller Mittel und, mehr noch, mangels Zeit nicht so recht etwas anfangen. Die bevorstehenden Wahlen grenzten die Möglichkeiten ein. Als größte Leistung Kulcsárs sind die Leitung der Gesetzgebungsprozesse der Übergangszeit und die Durchführung der Verfassungsänderung anzusehen. Zwar präsentierte der Minister zahlreiche Vorstellungen bezüglich des Justizwesens, die einige Jahre später verwirklicht wurden oder zumindest auf der Ebene von Reformvorstellungen eines Ministers auftauchten. Zu deren Durchsetzung blieb indes keine Zeit. Kulcsár Kálmán nahm zu der vierstufigen Gerichtsorganisation Stellung und hielt die Auflösung der Sondergerichte für notwendig. Auf dem Gebiet des Prozessrechts strebte er die Erhöhung der staatsbürger-

lichen Garantien an und äußerte ebenfalls, dass die Leitung der Gerichte anstatt in die Hände des Ministeriums in die eines richterlichen Gremiums gegeben werden müsse.²

1.2. Die Entwicklungen der ersten vier, auf die freien Wahlen folgenden Jahre (1990–94)

Bei den Wahlen 1990 gewannen rechtsgerichtete Gruppierungen die Oberhand.³ Die MDF geführte Regierungskoalition übernahm ein mit Rückständen kämpfendes, unter wachsenden Lasten leidendes, immer langsamer und in einem jämmerlichen infrastrukturellen Zustand befindliches Justizwesen, aus dem die qualifizierten Richter schier flüchteten. Justizminister wurde der Rechtsanwalt Balsai István, der gezwungen war, sich mit diesen Zuständen auseinanderzusetzen. Von wesentlichen organisatorischen Reformen in der vierjährigen Amtsperiode der Antall-Regierung kann man nicht sprechen. Der Grund dafür war einerseits, dass das Ministerium froh war, wenn es die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsfieber versehen und die täglichen Probleme des Justizwesens handhaben konnte. Andererseits erkannte die Regierung, dass man das brennendste Problem des Justizwesens lösen kann, indem man dem in der Zeit des Sozialismus in seinem Prestige geschädigten Richteramt seine Anziehungskraft wiedergibt. Dazu ist nur ein einziges wirksames Mittel bekannt, die radikale Erhöhung der Richterbezüge (und dazu parallel die Erhöhung der Staatsanwaltsbezüge). In welchem schlechten Zustand die ungarische Wirtschaft nach der Systemwende auch geriet, die „Justizlobby“ zeigte sich erfolgreich.

Anderen, ähnliche Ansprüche stellenden Gruppen der Gesellschaft gegenüber gelang es, die sichtliche Anhebung der Gehälter von Richtern und Staatsanwälten zu erreichen. Mit westeuropäischen Augen betrach-

² Kulcsár Kálmán. *A bírósági szervezet fejlesztéséről*. Magyar Jog, 1990, 1., 1-10. (Kulcsár Kálmán, Über die Entwicklung der Gerichtsorganisation. Magyar Jog (Anm. d. Übersetzers: Name der Zeitschrift, übersetzt: ungarisches Recht), 1990, 1., 1-10.)

³ Selbstverständlich war für die deutliche Mehrheit der Gesellschaft zu dieser Zeit überhaupt nicht klar, welche politische Partei auf welcher ideologischen Basis beruht. Für die Wähler war dies ein zweitrangiger Gesichtspunkt, wenn es überhaupt ein Gesichtspunkt war. Bei den Wahlen ging es in Wirklichkeit um die Ablehnung des vorherigen Systems durch Unterstützung der bisherigen Oppositionskräfte. Wer welche oppositionelle Partei wählte, hing fast ausschließlich von der durch die Medien vermittelten Persönlichkeit der Parteivorsitzenden und von ihren menschlichen Äußerungen ab. Nur einer schmalen, politisch bewanderteren Schicht war klar, dass die die meisten Stimmen erlangende MDF konservative Ideale vertritt oder dass die kämpferischere SZDSZ eine auch linksgerichtete Ideale vertretende liberale Partei ist.

tet, sicherten diese Gehälter, die ungarischen Lebensverhältnisse mitberücksichtigend, auch weiterhin nicht den „dem Amt entsprechenden“ Lebenswandel. Wenn wir aber erwähnen, dass ein richterliches Einstiegsgehalt mit dieser Gehaltserhöhung auf ein vielfaches der Gehälter von Ärzten oder Pädagogen anstieg, wird der Unterschied greifbar. Mit dieser Maßnahme gelang es zwar nur teilweise, den Prozess der „Abwanderung“ der Richter zu stoppen, einer Menge Juristen, die ihren Abschluss gerade erst gemacht hatten, machte sie die früher eher nur aus fachlichen Gründen anziehende Laufbahn aber zum Ziel.

Die bedeutende Entwicklung in der Zeit der bis 1994 regierenden Koalitionsregierung war, neben der Verringerung der Verwaltungsbefugnisse des Ministeriums und der Stärkung der Rolle der richterlichen Selbstverwaltungsgremien, der Erlass des Gesetzes über die richterliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen. Die Regierung hatte dieses Gesetz zwar als Übergangslösung bis zur Aufstellung des Verwaltungsgerichts gedacht, diese wurde aber nicht verwirklicht. Als ein wichtiger, in seiner Wirkung bis heute fühlbarer Schritt kann die Umstrukturierung der Kompetenzen der Gerichte angesehen werden, die den örtlichen Gerichten, der untersten Ebene der Gerichtsorganisation, eigentlich neue Lasten auferlegt hatte⁴. Ein ebenfalls bedeutender Schritt war der Erlass des Rechtsanwaltschaftsgesetzes, dessen wesentliches Element die Liberalisierung des Berufsstands war, dabei das System des „Numerus Clausus“ aufhebend.

Das Verhältnis zwischen dem Justizminister und der Richterschaft war trotz der Ordnung der Gehälter nicht ungetrübt. Der Hauptgrund dafür war, dass sich der Minister die Ablösung der gerichtlichen Führungspersonen zum Ziel setzte und auf die Ernennung zahlreicher Komitatsgerichtspräsidenten drängte, die in den richterlichen Gremien nicht genug Stimmen erhalten hatten. Eine unglückliche Äußerung des Ministers, wonach „in Ungarn diejenigen Richter werden, die ich ernenne“, machte ihn im Kreis der Richter ebenfalls nicht besonders populär. Der Konflikt zeigte, dass eine Systemwende durchzuführen und auch die richterliche Unabhängigkeit zu respektieren, selbst im postkommunistischen Umfeld kein einfaches Unterfangen war.

⁴ Das Ziel dessen war, das Oberste Gericht möglichst wenig mit Berufungssachen zu belasten.

1.3. Die Reform der sozialistischen Regierung (1994-98)

Bei den Wahlen 1994 erlitt die rechtsgerichtete Koalition eine Niederlage und die Ungarische Sozialistische Partei gewann die Wahlen mit riesiger Überlegenheit. Die Probleme, die sich aus dem notwendigen Abbau des staatlichen Sektors ergaben, das Erscheinen der früher kaum existierenden Arbeitslosigkeit, die sich aus der Privatisierung ergebenden Skandale und nicht zuletzt die ungeschickten Äußerungen der unerfahrenen Regierung führten zum Sturz der Regierung. Obwohl die Sozialisten auch alleine eine Regierung hätten bilden können, koalierten sie in erster Linie aufgrund von Legitimationsvorteilen mit der über Oppositionsvergangenheit verfügenden Liberalen Partei (SZDSZ). Den Posten des Justizministers erhielt Vastagh Pál, der sich als Dozent der Juristischen Fakultät in Szeged schon vor der Systemwende in das politische Leben eingeschaltet hatte. Vastagh Pál sprach am Anfang seiner Ministerschaft über Reformen großen Umfangs. Ein großer Teil davon existierte bereits in den Plänen des Ministeriums unter Leitung von Kulcsár, es tauchten aber auch zahlreiche neue Gedanken auf. Spürbar war es ihm schon von Anfang an nicht unrecht, dass das Ministerium seine ohnehin schwindenden Befugnisse in Bezug auf die Verwaltung der Gerichte abbaute. Er erklärte, dass er vor allem die Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung als primäre Aufgabe des Ministeriums ansah. Dies war seiner Meinung nach auch deshalb an der Zeit, weil das Ministerium im Zuge der Gesetzgebungsarbeit keinerlei ernste Hintergrundarbeit leistete, um die dysfunktionalen Wirkungen einzelner Gesetze zu vermeiden.

Sein anderer großer Plan war die Ersetzung der im Parteienstaat verwurzelten Verfassung durch eine neue, was von vielen verlangt wurde und wozu die riesige sozialistische Mehrheit wirklich eine Chance bot. Er war der Ansicht, dass die schon mehrmals als unaufschiebbar eingestufte Justizreform erst nach der Ausarbeitung der neuen Verfassung an die Reihe kommen könne. Seiner Meinung nach musste die Ausarbeitung der neuen Verfassung den die Gerichte betreffenden Reformen vorausgehen, damit das gegenüber Veränderungen empfindliche Justizwesen nicht durch neue und immer neue Änderungen weiter belastet wird. Seiner Meinung nach mussten nur jene Änderungsmöglichkeiten parallel zur Ausarbeitung der Verfassung in Betracht gezogen werden, die auch unabhängig von der Verfassungsgebung gelöst werden konnten.⁵ Als der Verfassungs-

⁵ *Az igazságügyi miniszter elképzelései.* Birák Lapja, 1994. 3-4., 20-27. (Die Vorstellungen des Justizministeriums, Birák Lapja [Anm. d. Übersetzers: Name der Zeitschrift, übersetzt: Rich-

gebungsprozess allmählich ins Stocken geriet, änderte sich die Strategie,⁶ was letztendlich zu den Reformen von 1997 führte. Am Ende dieser Vier-Jahres-Periode wurde die größte Justizreform in der Zeit nach der Systemwende verwirklicht, die aber wegen der Niederlage der von den Sozialisten geführten Koalition 1998 nur teilweise verwirklicht wurde.

Die Beziehung von Justizminister und Richterschaft war ebenfalls nicht frei von Konflikten. Die Konflikte wurden vor allem durch die Wirtschaftssparmaßnahmen in der Zeit der sozialistischen Regierung geschürt, die auch im Justizwesen die Mäßigung der Gehaltserhöhungen bedeuteten. Die mit dem Namen des damaligen Finanzministers gekennzeichnete, mit der Senkung der Haushaltsausgaben einhergehende Politik zielte auf die Schaffung eines wirtschaftlichen Gleichgewichts. Deshalb kam es zwischen dem Landesrichterrat, der die Interessen der Richter vertritt, und dem die Ziele der Regierung vertretenden Minister notwendigerweise zum Disput. Die Gehälter der Richter und Staatsanwälte folgten zwischen 1994 und 1997 nicht dem Maß der Inflation, was unter den Richtern und Staatsanwälten zu Unzufriedenheit führte. Es kam auch zu einem peinlichen Disput während der Ministerschaft von Vastagh, als eine Studienreise einiger ungarischer Richter nach Amerika von einer Firma gesponsert wurde, die gerade einen Prozess vor Gericht führte. Seine damaligen Befugnisse nutzend, initiierte der Minister das disziplinarische Zur-Verantwortung-Ziehen der Richter. Obwohl offensichtlich wurde, dass die Richter keinerlei Verbindung zu der betreffenden Firma hatten, behauptete der Minister, dass die Richter auch den Anschein der Bestechlichkeit hätten vermeiden müssen. Vastagh beantragte ein Disziplinarverfahren gegenüber 7 Komitatsgerichtspräsidenten, dem Präsidenten des Hauptstädtischen Gerichts und zwei Kollegiumsleitern, der Disziplinarausschuss des Obersten Gerichts teilte den Standpunkt des Ministers jedoch nicht.

II. Die Folgen der Systemwende für das Justizwesen: Die die Reformbemühungen begründenden wichtigsten Probleme

Seit dem Anfang der vierjährigen Regierungsperiode der Koalition, die bei den freien Wahlen 1990 an die Macht kam, konnte man extreme

terblatt], 1994. 3-4., 20-27.)

⁶ Vastagh Pál. *Tovább nem halogatható az igazságszolgáltatás reformja*. Népszabadság, 1996. június 21. (Vastagh Pál, Die Justizreform kann nicht weiter aufgeschoben werden. Népszabadság [Anm. d. Übersetzers: Name eines linksgerichteten Tagesblattes], 21. Juni 1996.)

Meinungen über die Beurteilung des Justizwesens hören, was der Titel eines Zeitungsartikels am besten widerspiegelt: „Der Erfolgssektor bedarf einer Reform.“ Während das Justizwesen in Regierungskreisen von vielen nämlich als Erfolgssektor angesehen wurde, wo es gelang bedeutende Gehaltserhöhungen zu erreichen, sprachen die Betroffenen selbst, die Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte aber meistens über Zusammenbruch und Krise.

2.1. Strukturelle Probleme, Überlastung, Langsamkeit

Zweifellos stoppte die Ordnung der Richtergehälter einen negativen Prozess im Justizwesen, beruhigte jene ein bisschen, die früher für ein geringes Gehalt gearbeitet hatten, und erhöhte nicht zuletzt die Anziehungskraft der Richterlaufbahn (und der Laufbahn als Staatsanwalt). Andererseits sahen sich die Gerichte, die in der vom vorherigen Regime geerbten Struktur und Arbeitsweise arbeiteten, mit vielen neuen Aufgaben konfrontiert, die sie einfach unfähig waren, anständig zu lösen. Die sich stetig vermehrenden neuen Rechtsvorschriften, die immer weiter ausgreifenden sachlichen Zuständigkeiten und die Erweiterung der richterlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen hatten eine schier unerträgliche Arbeitsbelastung und das Aufstauen von Arbeit bei einigen Gerichten zur Folge. 1992 hatte sich die Anzahl der Verfahren, die sich mehr als ein Jahr in die Länge zogen, gegenüber dem vorausgegangenen Jahrzehnt verdreifacht. Zwar überstieg die Anzahl der Richter im Jahr 1994 schon 1900, was im Verhältnis zu den letzten Jahren des Sozialismus um über ein halbes Tausend an neuen Richtern mehr bedeutete, dennoch waren die Richter an den meisten Gerichten aber nicht in der Lage die Arbeitsmenge zu bewältigen. Vergeblicherweise führten viele an, dass dies im Verhältnis zu einem Land von zehn Millionen Einwohnern mehr als ausreichend sei, denn die Richter machten auf die Widersinnigkeit des Vergleichs aufmerksam. „Für das fünfmillionenköpfige Israel genügen 400 Richter, neben denen ernsthaftes Hilfspersonal tätig ist. Der ungarische Richter hat gar kein Hilfspersonal, das in der Lage wäre, juristische Arbeit zu verrichten, ganz zu schweigen von der technischen Ausstattung“, sagten sie. Zudem verursachte der 70 %-ige Frauenanteil, der für die Richterschaft bezeichnend war, weitere Probleme. Mehr als 50 % der Frauen waren obendrein jünger als 30 Jahre, wovon ein bedeutender Teil in Elternzeit war oder zeitweise wegen eines kranken Kindes ausfiel.

Zur Überlastung trug die veraltete Struktur der Gerichte in großem Maß bei. Die Gebietseinteilung der örtlichen Gerichte wurde aufgrund der früheren zentralistischen Bedürfnisse ausgestaltet, über die Zentralisation hinausgehend war darin keinerlei Logik erweislich. Gänzlich subjektive Gesichtspunkte entschieden mit darüber, wo in den Jahrzehnten des Sozialismus über allgemeine sachliche Zuständigkeit verfügende erstinstanzliche Gerichte geschaffen wurden. Da dies mit dem öffentlichen Verwaltungssystem nicht zusammenhing, wurden örtliche Gerichte teils aus finanziellen, teils aus personellen oder anderen Gründen auf zufälliger Basis eingerichtet. Ohne ernsthafte Planung wurden einzelne örtliche Gerichte (insbesondere in der Hauptstadt) zu groß dimensioniert, die bedeutende Führungskapazitäten banden und schier unlenkbar wurden, während bei der Mehrzahl der Gerichte gerade die zu dünne Personaldecke Probleme bereitete. Bei diesen stießen nämlich die fachliche Spezialisierung und die rationelle Arbeitsorganisation auf Schwierigkeiten. (In den örtlichen Zuständigkeitsbereich des zentralen Bezirksgerichts von Pest gehörten und gehören noch heute ca. 900 000 Menschen und 140 Richter, während zu den kleineren örtlichen Gerichten insgesamt 30 000 Einwohner und einige Richter gehörten und immer noch gehören.) Das Problem der zu kleinen Gerichte wollte die Führung der Justiz früher mit weiteren Zusammenlegungen handhaben, was jedoch den Grundsatz des Zugangs zu den Gerichten (access to justice) verletzte.

In der Zeit der Systemwende kehrte sich diese Tendenz um und anstelle von Zusammenlegungen wurden neue örtliche Gerichte gegründet. Dies ging aber nicht mit der sinnvollen Aufteilung der Sachen unter den Gerichtsebenen einher. Es gibt Sachtypen, die ein überdurchschnittlich hohes Maß an fachlicher Qualifikation und Spezialisierung erfordern, was an einem kleinen Gericht, wo 3-4 Richter arbeiten, beinahe unmöglich lösbar ist. Demgegenüber nahm die Anzahl der einfachen, geringes fachliches Wissen beanspruchenden Verfahren seit Anfang der 90er Jahre wegen der Ausdehnung der richterlichen Überprüfung auf Verwaltungsentscheidungen stetig zu. Infolgedessen musste der Richter eines örtlichen Gerichts an einem Tag über ein Kreditgeschäft von einigen tausend Forint, am nächsten Tag hingegen über eine außerordentlich komplizierte Erbsache verhandeln. Zur Handhabung dessen wurde zwar der Gedanke der kommunalen Gerichtsbarkeit von mehreren aufgeworfen, zu einem ernststen Regierungsplan reifte er nie.⁷ Diese Situation verschlechterte die

⁷ Petrik Ferenc. *Tizenöt kérdés és tizenöt válasz a bírósági szervezet reformja köréből*. Magyar Jog, 1990. 1., 11-30. (Petrik Ferenc, Fünfzehn Fragen und fünfzehn Antworten aus dem Kreis der

nicht gänzlich durchdachte, sachliche Zuständigkeiten umgestaltende Maßnahme von Justizminister Balsai im Jahr 1992, die die erstinstanzliche Bearbeitung zahlreicher, früher in den Zuständigkeitsbereich der Komitatsgerichte fallender Rechtssachen auf die örtlichen Gerichte, also auf die unterste Stufe der Gerichtsorganisation, übertrug. Alle Straftaten gegen das Vermögen, so die komplizierten Wirtschaftsstraftaten, Raub, Bandendiebstähle mit vielen Angeklagten und ein bedeutender Teil der Wirtschaftssachen, wurden von da an vor jenen Gerichten eingeleitet, an denen meistens 25- bis 30-jährige, unerfahrene Richter arbeiteten, obendrein praktisch alleine, mit selbstständiger Entscheidungskompetenz. Dies wird dadurch gut veranschaulicht, dass vor den örtlichen Gerichten 1990 3053 Wirtschaftsprozesse eingeleitet wurden, vor den Komitatsgerichten hingegen 30.474, bis 1994 demgegenüber 19.819 Wirtschaftssachen vor den örtlichen Gerichten anhängig waren, vor den Komitatsgerichten dagegen lediglich ein Zehntel der früheren Sachmenge. Noch radikaler war die Veränderung bei den Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Während 1990 die Bearbeitung von 157.316 Sachen vor den örtlichen Gerichten und von 127.221 vor dem Komitatsgerichten im Gange war, stieg diese Zahl vor den örtlichen Gerichten bis 1994 auf 448.138 und sank vor den Komitatsgerichten auf 7.342.⁸ Dies alles hatte zur Folge, dass sich die Lage an den Komitatsgerichten allmählich normalisierte, während die Arbeitsbelastung bei den meisten örtlichen Gerichten und aufgrund der Probleme des Systems der Revision bei dem über eine geringe Personaldecke verfügenden Obersten Gericht stetig anstieg.

Ein besonderes Problem bereitete der an den örtlichen Gerichten in Budapest, darunter insbesondere bei Budapester Gerichten mit der größten Belegschaft, entstandene katastrophale Zustand, den der Präsident eines der Gerichte 1994 in einer mit ihm gefertigten Reportage wie folgt zusammenfasste. „Unsere Lage ist schier unhaltbar. Das Gedränge ist hier so groß, dass schon in den Zimmern der Richter Verhandlungen stattfinden. Wir sind in der glücklichen Lage, dass 3-4 Personen, wenn auch beengt, Platz finden. Wir benötigten dringend neue Leute, aber ich wüsste ganz einfach nicht, wo ich sie unterbringen sollte. Die hier Beschäftigten sind schrecklich überlastet, die Arbeitsbedingungen sind schlecht. Die Menschen gehen von hier fort. Am Gericht herrscht eine riesige Fluktuation...das Justizwesen ist am Rand des Zusammenbruchs...die Mehrheit

Reform der Gerichtsorganisation, Magyar Jog, 1990. 1., 11-30.)

⁸ Horeczky Károly – Ilonczai Zsolt, Die Lage des Justizwesens in Ungarn, Bírak lapja, 1996. 3-4., 243.

der Richter ist jung, sie verfügen nicht über die nötige Routine. Die Sachen hingegen werden immer komplizierter. Früher nahm ein Kindesunterhaltsverfahren lediglich einige Monate in Anspruch, jetzt kann es gar Jahre dauern. Von den Wirtschaftsverfahren ganz zu Schweigen, selbst die Akten der einfacheren Sachen sind bündeldick... jene Altersgruppe, der wir vielleicht am meisten bedürfen, arbeitet bei Wirtschaftsunternehmen und verdient das Vier- bis Fünffache seines früheren Gehalts.“⁹ Zwar stieg die Anzahl der Richter allmählich an, die wachsende Anzahl von Sachen und nicht in letzter Linie die fehlerhafte Struktur ergab ein außerordentliches Ungleichgewicht und zwang die Richter einzelner Gerichte zur Bearbeitung unfassbar vieler Rechtssachen. Infolgedessen schoben die ungarischen Gerichte einen riesigen Sachrückstand vor sich her.

Die Überlastung des Obersten Gerichts, wo man sich neben der Entscheidung von Revisionsanträgen und den Berufungen im Zusammenhang mit den vor den Komitatsgerichten eingeleiteten erstinstanzlichen Verfahren auch mit der Grundsatzsteuerung und der Begutachtung von Gesetzentwürfen beschäftigen musste, nahm ebenfalls zu. 1995 konnten die Richter letztere Tätigkeiten neben den auf einen Richter entfallenden mehr als 180 Rechtssachen nur als zweitrangige Aufgabe versehen.

2.2. Die Probleme der Gerichtsverwaltung

Neben der Überlastung und der daraus resultierenden Langsamkeit bedurfte auch die Frage der externen und inneren Verwaltung der Gerichte der Regelung. Die umfassenden Befugnisse zur Lenkung der Verwaltung und der Rechtsprechung, die das Justizministerium in der Zeit des Sozialismus innehatte, beschränkten sich zum Jahr 1989 lediglich auf die Verwaltung. Auch diese Verwaltungsbefugnisse wurden in der Zeit des Ministeriums unter Balsai erheblich eingeschränkt.¹⁰ Das Justizministerium war jedoch noch immer der zentrale Akteur der externen Verwaltung. Bei der Vorlage des Haushaltsentwurfes, bei Personalentscheidungen und bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen, die sich auf das Justizwesen beziehen, hatte die vollziehende Gewalt das letzte Wort. Obwohl diese Lösung auch in demokratischen Rechtssystemen angewendet wird (Österreich, Deutschland), entstand der Wunsch auf die volle Selbstverwal-

⁹ *Justitia omladozó csarnokai. A budai bírák és az utolsó pompeji katona.* Népszabadság, 1994. szeptember 23. (Die bröckelnden Hallen von Justitia, Die Richter von Buda und der letzte Soldat vom Pompeji. Népszabadság, 23. September 1994).

¹⁰ Gesetz 1991: LXVII.

tung der Gerichte mit Hinblick auf die schlechten historischen Erinnerungen Ungarns und auf die Anschauung, die eine Garantie eher in der strikten Trennung der Staatsgewalten als in ihrer Verbindung sah. Viele Richter waren der Meinung, dass der Justizminister, der aufgrund seiner Stellung (und im Allgemeinen aufgrund seiner fachlichen Vergangenheit) die wirklichen Probleme des Justizwesens gar nicht verstehen könne, kein Mitspracherecht im Leben der deklariert unabhängigen Staatsgewalt haben solle. Wegen den vorangehend erwähnten Konflikten, die mit den Ernennungen zusammenhingen, ließ all dies die Frage der externen Verwaltung zum aktuellen Problem reifen.

Auf der Ebene der tagtäglichen Arbeit der Gerichte war die Regelung der inneren Verwaltung eine noch brennendere Frage. Die innere Verwaltung der Gerichte wurde im Allgemeinen von Geschäftsordnungen auf Komitatsbene geregelt, die erhebliche Unterschiede aufwiesen. Dies verursachte in vielen Fragen partikuläre Unterschiede und Probleme, angefangen bei der Verwendung der Haushaltsmittel, über die Regelung der Frage der Heimarbeit von Richtern bis hin zur Verteilung der Sachen unter den Richtern. Unter diesen herausragend ist die Frage des Signierens, dessen System, der Meinung vieler nach, die Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit in sich barg. Die Bedeutung der Angelegenheit veranschaulicht, dass sich auch die politischen Parteien mit der Frage des Automatismus beschäftigten und auch die Ungarische Richtervereinigung der Notwendigkeit der Änderung beipflichtete.¹¹

Die Verteilung der Rechtssachen folgt nämlich nicht nach einem Automatismus, sondern - an den meisten Stellen bis heute - durch Entscheidung der mit der Aufgabe des Signierens betrauten Personen. Das Signieren der eingehenden Sachen führen die Gerichtspräsidenten, beziehungsweise ihre Vertreter oder eine damit betraute Person aus. Dieses System birgt sehr erhebliche Ungleichheiten in sich. Erfahrungsgemäß werden bei den über viel Personal verfügenden örtlichen Gerichten kompliziertere Sachen bevorzugt denen zugewiesen, die ihre Arbeitsbelastbarkeit unter Beweis gestellt haben, während andere sich nur mit bestimmten, als einfacher bewerteten Sachen beschäftigen. Diese Situation drängte auf jeden Fall auf eine Reform, denn über die zwischen den einzelnen Richtern entstehende Ungleichheit hinaus birgt dies theoretisch auch die Möglichkeit, dass bei der Verteilung politische Aspekte mitspielen kön-

¹¹ Ilonczai Zsolt. *Vezetők nélkül automatikusan: Az automatikus szignálás és a bírósági vezetők megváltozott szerepe*. *Bírák Lapja*, 1994. 2., 109-118. (Ilonczai Zsolt, Automatisch ohne Führungspersonen: Das automatische Zuweisen von Rechtssachen an Richter und die veränderte Rolle der gerichtlichen Führungspersonen, *Bírák lapja*, 1994. 2., 109-118.).

nen.¹² Dass sich die Situation trotz ausdrücklichen politischen Anspruchs und der Anstrengungen des Landesjustizrats bis heute kaum geändert hat, veranschaulicht die praktischen Schwierigkeiten des Problems.

2.3. Veraltete Rechtsvorschriften

Die sich beinahe täglich ändernden Rechtsvorschriften bürdeten den Richtern erhebliche Mehrarbeit auf. Die Flickerei der Kodexe konnte neben solch radikalen Veränderungen der gesellschaftlichen Verhältnisse nur zur Lösung der brennendsten Probleme taugen. Der Erlass von übergreifenden, in demokratischem Rahmen zustande gekommenen Kodexen ließ jedoch auf sich warten. Besonders hervorzuheben ist, dass das Prozessrecht unter vielen Aspekten veraltet war. Die parteistaatliche Vergangenheit hinterließ zahlreiche prozessrechtliche Anomalien im Zivil- wie auch im Strafprozessrecht, die einerseits die „untergeordnete“ Rolle der Staatsbürger gegenüber dem Justizwesen weiter aufrecht erhielten, andererseits hingegen das Verlangsamen der Prozesse ermöglichten. Teils waren Verfahrensgarantien nicht vorhanden, teils waren sie äußerst überflüssig und „garantierten“ lediglich die Verzögerung des Prozesses. Einfach zu beurteilende Zivilprozesse konnten mit Beweisanträgen, Zustellungstricks und unbegründeten Fristverlängerungsanträgen verzögert werden. Probleme gab es außerdem bei der Vollstreckung, die in Ungarn sehr negative Tendenzen zur Selbstjustiz auslöste.

Abschließend sei ein Rechtsanwalt zitiert, der eine kompakte Zusammenfassung über das ungarische Justizwesen gibt und in seinem 1995 erschienenen Artikel (die gerade mit einer Gehaltsforderung auftretenden Richter und Staatsanwälte unterstützend) wie folgt formulierte: „Überlastete, schlecht bezahlte, negativ ausgelesene Gerichte, sich verzögernde Prozesse, mit jahrelanger Verspätung erlassene Urteile, die zudem nicht vollstreckbar sind: dies bezeichnen wir heute in Ungarn als Justizwesen... Ich erhebe mein Wort nicht zum ersten Mal in dieser Angelegenheit. Ich fühle jedoch, dass die letzte Stunde geschlagen hat. Die Einleitung der Reformen duldet keinen Aufschub mehr. Wenn wir gestern damit angefangen hätten, wäre auch dies zu spät gewesen.“¹³

¹² Das Regierungsprogramm von MSZP – SZDSZ enthielt übrigens ausdrücklich die Absicht, das Verfahren des Signierens zu ändern.

¹³ Nehéz-Posony István. *A széteső igazságszolgáltatás*. Magyar Hírlap, 1995. július 15. (Nehéz-Posony István. Das zerfallende Justizwesen, Magyar Hírlap (Anm. des Übersetzers: Zu der Zeit liberal orientierte Tageszeitung), 15. Juli 1995).

III. Reformvorschläge

Als Reaktion auf die in den auf die Systemwende folgenden Jahren angehäuften Probleme konnte man in den Fachzeitschriften beziehungsweise auf verschiedenen juristischen Foren über zahlreiche konkrete Ideen lesen. Es entstanden zwei übergreifende, die Meinung bedeutenderer juristischer Gruppierungen synthetisierende Reformvorschläge, die die Gesetzgebung sichtlich beeinflussten.

3.1. Das Reformkonzept der Ungarischen Richtervereinigung¹⁴

„Die Ungarische Richtervereinigung hat schon bei ihrer ersten Landesversammlung die Erforderlichkeit einer umfassenden Reform zum Ausdruck gebracht. Es wurde dargelegt, dass die gesamte richterliche Organisation, sowie die Rechtsstellung der Richter, so die entsprechende Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit, einer grundlegenden und alle Punkte, die die Funktion des Systems betreffen, berührenden Reform bedurfte. Ihre Forderung führten sie auch ausführlich aus. Deren wichtigste Elemente sind folgende:

I. STATUS DER RICHTER

- 1. Die Änderung der Voraussetzungen der Erlangung des Richteramts. Die Anhebung der Praktikumszeit auf 3 Jahre unter Änderung des bestehenden Fachprüfungssystems. Je ein halbes Jahr dieser Praktikumszeit soll der Gerichtsreferendar bei der Staatsanwaltschaft und in einer Rechtsanwaltskanzlei absolvieren. Nach dem Ablegen der Fachprüfung sind zur Ernennung als Richter mindestens 2-3 Jahre als Gerichtsssekretär erforderlich. Zur Aus- und Weiterbildung der Richter muss ein Ausbildungszentrum geschaffen werden. Bei der Besetzung jeder Richterstelle ist die Einführung des Bewerbungssystems erforderlich.*
- 2. Die finanzielle Situation der Richter. Das System der Beförderungen bedarf unter Berücksichtigung der verlängerten Referendarszeit der Änderung. Mit der Anhebung der Richterzulage und sonstigen Zuwendungen und Vergünstigungen muss erreicht werden, dass das finale Ziel der juristischen Karriere die Erlangung des Richteramtes*

¹⁴ Der Text des Reformkonzepts mit dem Titel „die aktuellen Aufgaben der weiteren Reform des Justizwesens“ wurde modifiziert durch die in der Ausschusssitzung der Ungarischen Richtervereinigungen am 27. Juni 1994 verlauteten Anmerkungen in der 3-4. Ausgabe 1994 des Birák Lapja veröffentlicht.

sei. Die Schaffung eines vom allgemeinen abweichenden Rentensystems für Richter.

3. *Es ist erwünscht, dass die Rechtsstellung und das Dienstverhältnis der Richter durch ein gesondertes Gesetz ohne Verweisungen auf andere Rechtsvorschriften geregelt werden. Das Richteramt soll bei Erreichen eines bestimmten Alters enden. Es muss ein Kontrollsystem geschaffen werden, das zur objektiven Untersuchung der Sachen auf ihre Aktualität hin geeignet ist. Die Sicherung der Heimarbeitsvergünstigung als subjektives Recht.*
4. *Die Probleme, die sich aus der Überlastung ergeben, sind nicht nur mit dem Aufstocken der Richterstellen, sondern auch durch das Zur-Verfügung-Stellen von entsprechendem Hilfspersonal zu lösen.*

II. DIE AKTUALISIERUNG DER PROZESSVORSCHRIFTEN

Die gegenwärtigen Prozessvorschriften entsprechen – in erster Linie in ihren Anschauungen – nicht mehr in jeglicher Hinsicht den Ansprüchen der Aktualität und tragen in großem Maß zur Überlastung der Gerichte und der Verzögerung der Sachen bei.

III. DIE ORGANISATION DES JUSTIZWESENS

1. Externe Verwaltung

Das gegenwärtige System befriedigt die Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit, kann heute aber noch nicht als endgültig angesehen werden. Die Richtungen der Veränderung können auf folgende Weise prognostiziert werden:

- a) *Weiterentwicklung des gegenwärtig funktionierenden Systems. Alle die Gerichte betreffenden Verwaltungsaufgaben sollen von einem Gerichtsamt innerhalb des Justizministeriums versehen werden. Die Befugnisse des Justizministers müssen in Richtung eines Aufsichtsrechts gewandelt werden. Die Zusammensetzung des Landesrichterrats und seine Kompetenzen müssen überprüft und in Richtung höherer Effizienz gewandelt werden.*
- b) *Einführung einer vollumfänglichen richterlichen Selbstverwaltung. Nach dieser Auffassung würde die Verwaltung der Gerichte von einem Gremium (Justizrat) versehen, das von der Exekutive organisatorisch völlig unabhängig ist. Die Mehrzahl der Mitglieder des etwa 20-25-köpfigen Gremiums würden die Richter aus ihren Reihen wählen, einzelne Mitglieder würde das Parla-*

ment unter hochangesehenen Juristen wählen und ein Vertreter der Exekutive würde auch darin mitwirken. Das Gremium würde vom Präsidenten des Obersten Gerichts geleitet. Das Gerichtsamt würde diesem Gremium untergeordnet arbeiten. Die vorangehend geschilderte Konzeption wäre im Wesentlichen dem in der spanischen, portugiesischen und italienischen Praxis entstandenen Institutionensystem ähnlich.

c) Unabhängig davon, in welche Richtung die ungarische Entwicklung geht, erscheint es als notwendig, dass auch der regionale Haushalt der regionalen Gerichte ein selbstständiges Kapitel im Haushalt bilden soll, indem darin alle Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit den Gerichten erscheinen.

2. Die innere Verwaltung

a) Die wichtigsten Fragen müssen durch Gesetz geregelt werden. Die parallele Regelung durch Ministerialverordnungen und durch die Geschäftsordnungen auf Komitats Ebene hat eine unübersichtliche Situation zur Folge und führt zur Entstehung von partikulären Verwaltungssystemen. In einigen Komitaten gelten Geschäftsordnungen von einigen Seiten, aber es gibt Komitate, in denen organisatorische Geschäftsordnungen von mehr als einem halben tausend Seiten verabschiedet wurden, die inhaltlich erhebliche Unterschiede aufweisen.

b) Das gegenwärtige System der örtlichen Verwendung von Haushaltsmitteln und die gegenwärtige Weise der Verteilung der Haushaltsvorgaben erfordern eine vollumfängliche Überprüfung. Die gegenwärtige Situation verdeutlicht auch die zwangsweise Umschichtung von Gehaltsersparnissen einzelner Komitatsgerichte an andere Gerichte.

3. Gerichtliches Instanzensystem

a) Trotz der bekannt knappen finanziellen und personellen Voraussetzungen besteht die Möglichkeit der Einführung eines vierstufigen Instanzensystems, vorerst durch die Schaffung eines Landstaatsgerichtes in Budapest. Die doppelte (Berufungs- und Revisions-) Funktion des Obersten Gerichts muss in möglichst kurzer Zeit aufgelöst werden.

b) Das gesamte System der Gründung und des Betriebs der örtlichen Gerichte muss neu überdacht werden und die nicht überlebensfähigen Gerichte mit nur einigen Beschäftigten müssen alsbald aufge-

löst werden. Gleichzeitig stellt sich auch die Frage der strukturellen Aufspaltung der in der Hauptstadt betriebenen erstinstanzlichen Gerichte mit äußerst großer Personalstärke.

- c) Die Weiterentwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die schon etwa 90 % der Verwaltungssachen berührt und annähernd 100 Richter beschäftigt.*

- 4. Die materiellen und technischen Voraussetzungen der Rechtsprechung*
 - a) Die Renovierung der Gebäude, die nicht in entsprechendem Zustand sind, muss fortgesetzt werden, wo dies aber nicht wirtschaftlich ist, muss der Bau neuer, den sachgerechten Anforderungen entsprechender Gebäude veranlasst werden.*
 - b) Die Arbeitsbedingungen der Budapester Gerichte müssen dringend überprüft werden und zur Lösung der Probleme müssen umgehend Schritte eingeleitet werden.*
 - c) Die Entwicklung der Computertechnik muss fortgesetzt werden, damit die Verwendung von Textverarbeitungsgeräten generell gebräuchlich wird und die Computersysteme der Gerichte an das zentrale Register für Rechtsvorschriften angeschlossen werden können.*

IV. FORTSETZUNG DER REFORMEN

- 1. Zur Koordinierung der mehrere Teilbereiche betreffenden Arbeit, die auf die Reform des Justizwesens als Ganzes abzielt, muss eine verantwortliche Institution und Person ernannt werden.*

- 2. Zur Ausarbeitung der von der Reform betroffenen Themen müssen in erster Linie bereits bestehende Kommissionen (z. B. die Verfahrensrechte) beziehungsweise Arbeitsgruppen betraut werden.*

- 3. Das Herausarbeiten der Reformvorstellungen ist seinem Wesen nach eine gesetzsvorbereitende Arbeit, denn in diesem Rahmen ist die umfassende Überprüfung und wesentliche Änderung oder Neugestaltung der Verfassung, des Gesetzes über die Gerichte und der Verfahrensgesetze unumgänglich. Die im Justizwesen anzuwendenden wichtigsten materiellen Rechtsvorschriften müssen neu gestaltet werden.*

- 4. Die umfassende Justizreform muss parallel zum gegenwärtig laufenden Prozess der Verfassungsgebung erarbeitet werden.“*

3.2. Die Empfehlungen der dritten Juristenversammlung¹⁵

„Die Ungarische Juristenvereinigung, die einen bedeutenden Teil der ungarischen Juristen in sich vereint, formulierte im Mai 1996 ihre Reformvorstellungen in Bezug auf das Justizwesen, die sie der Regierung als Empfehlung überreichte.

Die Empfehlung analysierte jene Gebiete des Justizwesens nach Rechtsgebieten, die der Reform bedurften, und legte die allgemeinen Aufgaben der Reform des Justizwesens wie folgt fest:

In seinem gegenwärtigen Zustand befriedigt das Justizwesen die Erwartungen der ungarischen Gesellschaft und auch die durch unseren Beitritt zur Europäischen Union gestellten Anforderungen nicht. Im Hinblick auf die Garantien der richterlichen Unabhängigkeit ist die gegenwärtige rechtliche Regelung befriedigend, die Effektivität der Rechtsprechung hingegen ist unzulänglich. Diese Situation ist seit langer Zeit unverändert, obwohl bei der richterlichen Leistung Fortschritte zu verzeichnen sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die von dem vorangegangenen gesellschaftlichen System geerbten Bedingungen den neuen Ansprüchen nicht genügen und nur eine umfassende Justizreform ist in der Lage, diese Situation von Grund auf zu ändern.

Diese Veränderungen erfordern auf den folgenden Gebieten viel Gesetzgebung und wesentliche finanzielle Aufwendungen:

- 1. Die richterliche Gewalt muss als eigenständige Staatsgewalt deutlich von der Exekutive und den verschiedenen politischen Faktoren abgegrenzt werden.*
- 2. Die gegenwärtige Zwitterstellung der externen Verwaltung der Gerichte muss beendet werden. Der Justizrat, den der Präsident des Obersten Gerichts leitet und dessen qualifizierte Mehrheit aus Richtern besteht, soll die Verwaltungsbefugnisse des Justizministers übernehmen. Die operativen Aufgaben muss ein Gerichtsamts versehen, das dem Rat untersteht.*
- 3. Die Umgestaltung der Gerichtsorganisation und des Rechtsmittelsystems sind durch die Verwirklichung der vierstufigen Rechtsprechung und der sinnvollen Neuverteilung der sachlichen Zuständigkeiten zu realisieren.*

¹⁵ Der Volltext der Empfehlung wurde im *Birák Lapja* 1966, Nr. 3-4 veröffentlicht.

4. *Die Aktualisierung des Verfahrensrechts ist nunmehr mit der Neugestaltung der Straf- und Zivilverfahrensvorschriften innerhalb kürzester Zeit unabdingbar.*
5. *Anstelle des Gesetzes über die Gerichte sind die Gesetze über die Organisation und die Verwaltung der Gerichte, sowie über die Rechtsstellung der Richter zu erlassen. Im Rahmen dessen ist das gegenwärtige System der Erlangung des Richteramts und der Richterausbildung grundlegend umzugestalten, anstelle der weiteren Erhöhung der Anzahl der Richter ist eine ausreichende Anzahl an adäquat ausgebildetem Hilfspersonal sicherzustellen und es ist ein Computersystem aufzubauen, das auf dem Gebiet des Datenaustauschs landesweit einheitlich miteinander vernetzt ist.*
6. *Die innere Verwaltung der Gerichte ist durch gesetzliche Regelung derart auszugestalten, dass die Kontrolle der richterliche Verantwortung und der Arbeit der Richter, ohne die richterlichen Unabhängigkeit zu verletzen, effektiver als gegenwärtig gewährleistet und die aufgabenorientierte Zuweisung der Richter ermöglicht wird.*
7. *Die Rolle des Obersten Gerichts, die es bei der Verwirklichung der Rechtseinheit innehat, und dessen gesetzliche Instrumentarien müssen, einschließlich der Bestimmungen in der Verfassung, neu geregelt werden.“*

Die Zitate zeigen, dass die beiden Vorschläge, obgleich zwischen ihrem Entstehen mehr als drei Jahre vergangen sind, annähernd von den gleichen Problemen ausgehend, mit ähnlichen Lösungen den Ausweg aus der Krise suchten und hinter ihnen ein breites Lager der Juristenschaft stand. Die Richtervereinigung war in der Frage der externen Verwaltung der Gerichte nachgiebiger und sah auch die Aufstellung eines zum Ministerium gehörenden Gerichtsamts als Option an, was im Lichte der Reform von 2011 als wirklich interessant gilt. Die Empfehlungen der beiden Organisationen lassen sich in den verwirklichten Reformmaßnahmen sichtlich wiedererkennen.

IV. Die Justizreform von 1997

Die Forderung der Notwendigkeit einer Reform nahm 1996 schon solche Ausmaße an, dass das Justizministerium die Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe nicht weiter aufschieben konnte. In der Presse erschienen zahlreiche Artikel, die von einer Notstandslage im Zusammenhang mit dem Justizwesen sprachen.¹⁶ Zwar wurden auch gegenteilige Meinungen formuliert, wonach die Lage bei Weitem nicht so schlimm sei, wie es in der Presse dargestellt werde, und das Niveau der Rechtsprechung und die Dauer der Verfahren dem europäischen Durchschnitt entsprächen¹⁷, Gleichwohl sprachen sich Regierung und Opposition für die Notwendigkeit von Veränderungen aus.¹⁸ Die Bedeutung der Reform zeigt sich darin, dass sie Solt Pál, der Präsident des Obersten Gerichts, in einem Interview als die vielleicht bedeutendste ungarische Justizreform des Jahrhunderts bezeichnete.¹⁹

Die Kodifizierungsarbeiten begannen und das „Reformpaket“ kam als Ergebnis dessen 1997 vor das Parlament. Zwar stimmte die Richterschaft den angefertigten Entwürfen im Allgemeinen zu, gleichfalls wurden diesbezüglich auch mehrere Einwände laut. Die Ungarische Richtervereinigung z. B. vermisste die parallel erfolgende umfassende Reform der Verfahrensrechte. Ihrer Meinung nach wären die zustande kommenden strukturellen Veränderungen ohne deren grundlegende Reform nämlich wirkungslos gewesen.²⁰

Das 1997er Reformpaket bestand aus mehreren Teilen und der vom Justizministerium herausgegebene zusammenfassende Bericht unterschied grundsätzlich fünf Elemente der Reform. Das Wichtigste davon waren die beiden grundlegenden strukturellen Veränderungen, auf die wir im

¹⁶ *Szükséghelyzet van az igazságszolgáltatásban.* Népszabadság, 1996. július 20., Szerző. *Gyorsuló igazságszolgáltatás.* Új Magyarország, 1996. június 28., *Halaszthatatlan a bírósági reform.* Világgazdaság 1996. június 27. (Es herrscht Notstand im Justizwesen. Népszabadság, 20. Júli 1996, Autor, Schneller werdendes Justizwesen, Új Magyarország (Anm. d. Übersetzers: Neues Ungarn, Tagesblatt zwischen 1991 und 1997), 28. Juni 1996, Die Gerichtsreform ist unaufschiebbar, Világgazdaság (Anm. d. Übersetzers, Weltwirtschaft, Wirtschaftstagesblatt), 27. Juni 1997).

¹⁷ *Egy millió ecu számítógépekre.* Magyar Nemzet, 1996. szeptember 17. (Eine Millionen ECU für Computer, Magyar Nemzet, (Anm. d. Übersetzers: Ungarische Nation, Tagesblatt), 17. September 1996).

¹⁸ *Hack reformot sürget az igazságszolgáltatásban,* Szerző. *Elodázhatatlan a reform a FIDESZ szerint is.* Népszabadság, 1996. július 17. (Hack drängt auf Reformen im Justizwesen, Autor, Die Reform ist auch nach Meinung von FIDESZ unaufschiebbar. Népszabadság, 17. Juli 1996).

¹⁹ *Interjú Solt Pállal.* Bírák Lapja, 1996. 3-4., 31-39. (Interview mit Solt Pál, Bírák Lapja, 1996, 3-4., 31-39.)

²⁰ *Horeczky Károly levele az igazságügyi miniszterhez.* Bírák Lapja, 1996. 3-4., 259. (Horeczky Károlys Brief an den Justizminister, Bírák Lapja 1996, 3-4., 259.)

Folgenden eingehen werden. Die eine war die Veränderung der externen Verwaltung der Gerichte, infolge der, dem europäischen Trend entsprechend, eine mehrheitlich aus Richtern bestehende Organisation die Aufgaben des Justizministeriums übernahm. Die andere war die Anhebung des dreistufigen Instanzensystems der Gerichte auf ein vierstufiges, was den Ausbau neuer „regionaler“ Justizzentren bedeutete.²¹ Die strukturellen Veränderungen wurden durch die sich aus dem neuen Instanzensystem ergebenden Modifizierungen der Verfahrensvorschriften ergänzt. Außerdem kam ein gesondertes Gesetz über die Rechtsstellung und Vergütung der Richter sowie anderer Akteure des Justizwesens zustande.²²

4.1. Die Einführung einer neuen Gerichtsebene: Argumente und Gegenargumente

Von 1998 an geriet die Idee der Schaffung einer vierstufigen Gerichtsorganisation, die die öffentliche Meinung in der Branche damals ablehnte, von einem Augenblick auf den anderen in das allgemeine Bewusstsein. Anfang der 90er Jahre wurde dieser Gedanke von immer mehr Menschen, die in ihm eines der wichtigsten Gegenmittel für die Defekte des Justizwesens sahen, akzeptiert. Die ungarischen rechtsgeschichtlichen Traditionen spielten natürlich eine ernsthafte Rolle bei der Verbreitung des Gedankens, dies war jedoch trotzdem nicht der entscheidende Gesichtspunkt. Ein Teil der unter der Arbeitsbelastung leidenden Richterschaft erwartete hoffnungsvoll die Einführung der vierten Ebene, sprich des Tafelgerichts. Die Regierung indes vertrat den Standpunkt, dass die Erhöhung der Anzahl der Richter als solche nicht ausreichte, um den bedeutenden Sachrückstand abzarbeiten, und die Effizienz der während des Sozialismus eingerichteten dreistufigen Gerichtsorganisation durch die Veränderung von sachlichen Zuständigkeiten nicht erhöht werden könnte. Obwohl nach der Systemwende mehrere örtliche Gerichte gegründet und neue Richter ernannt wurden, minderten sich die Probleme nicht, sondern wurden eher größer.

²¹ Es kam auch eine sehr umstrittene strukturelle Reform hinzu, nämlich die Eingliederung der bisher als eigenständig arbeitenden Arbeitsgerichte in die ordentliche Gerichtsorganisation.

²² Das Parlament verabschiedete das Gesetz 1997: LXVI über die Organisation und die Verwaltung der Gerichte, das Gesetz 1997: LXVII über die Rechtsstellung und Vergütung der Richter, das Gesetz 1997: LXVIII über das Dienstverhältnis von Justizangestellten und das Gesetz 1997: LXIX über die Festlegung des Sitzes der Tafelgerichte und seiner örtlichen Zuständigkeit.

Neben dem Ziel der Entlastung der Richter und der sinnvolleren Verteilung der Sachen formulierte sich auch ein anderer Beweggrund für die Einführung einer neuen Gerichtsebene, nämlich die Erweiterung der Möglichkeit des Einlegens ordentlicher Rechtsmittel, die bei dieser neuen Struktur leichter verwirklicht werden konnte. Die Einrichtung der Ebene des über Berufungen entscheidenden Tafelgerichts würde nämlich ein differenzierteres Rechtsmittelsystem und die Pflicht der zweistufigen Berufung in Strafsachen ermöglichen. Schließlich und als wichtigstes Argument erschien die Überlastung des Obersten Gerichts mit Berufungssachen, was dieses Gericht daran hinderte, seiner Aufgabe der Vereinheitlichung des Rechts nachzukommen. Einige skizzierten das Bild von zwanzig unkoordinierten Rechtssystemen, entsprechend der Zahl der Komitatsgerichte,²³ da sich die Rolle des Obersten Gerichts als die Rechtssprechung steuernde Instanz seit der Systemwende radikal verringert hat. Eine weitere Frage der Einführung des Tafelgerichtssystems war, wo diese Gerichte eingerichtet werden sollten. Zwar tauchte ziemlich früh die Idee auf, dass aus Kostengründen nur ein einziges Tafelgericht in Budapest eingerichtet werden sollte, der mehrheitliche Standpunkt aber, den sich auch die Regierung zu eigen machte, war der für die Einrichtung von fünf Tafelgerichten. Unausgesprochen bezweckte dies die Bildung von Justizregionen über solchen Komitaten, wo die regionale Zentren bedeutenden Tafelgerichte eine Art von Dezentralisation des Justizwesens verwirklicht hätten. Zwar hätte das Oberste Gericht mit Sitz in Budapest auch nach Aufnahme der Arbeit durch die Tafelgerichte die Rolle der wichtigsten Rechtsmittelinstanz bewahrt, allerdings hätten die streitenden Parteien, die Angeklagten und Rechtsanwälte, nach der Umgestaltung des Rechtsmittelsystems für die letzte Entscheidung in den meisten Fällen nicht nach Budapest reisen müssen. Das Oberste Gericht hätte sich nämlich fortan nur mit den außerordentlichen Rechtsmitteln beschäftigen und den Schwerpunkt auf die Rechtseinheitlichkeitsentscheidungen setzen können.

Obwohl die meisten juristischen Gruppierungen dem diesbezüglichen Teil des von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwurfs im Wesentlichen zustimmten, meldeten sich zahlreiche Gegenmeinungen zu den Tafelgerichten zu Wort. Mehrere bewerteten die neue Struktur als

²³ *Interjú egy lemondott megyei főbíróval.* HVG, 1996. január 6. (Interview mit einem Zurückgetretenen Komitatsrichter, HVG (Anm. d. Übersetzers: Wöchentliche Weltwirtschaft, Handelswochenblatt), 6. Januar 1996.)

überflüssigen Luxus eines kleinen Landes²⁴ und waren der Meinung, dass die Änderung des Rechtsmittelsystems auch ohne die Schaffung der neuen Ebene verwirklicht werden könnte. Es gab einige, die darauf hinwiesen, dass die Einführung der neuen Gerichtsebene das Justizwesen verteuern und entgegen der Absicht noch verlangsamen würde. Nach Meinung von Professor Németh János z. B. befanden sich die Befürworter der Reform auf dem Irrweg, denn die bestehenden drei Ebenen konnten, ähnlich wie in anderen europäischen Ländern, die Möglichkeit der Erhöhung des Niveaus der Rechtsprechung und der Verkürzung der Verfahrensdauer schaffen, und zwar dergestalt, dass keine neuen Gerichte mit bedeutendem Kostenaufwand geschaffen werden mussten.²⁵ Befürchtet wurde zudem auch ein eigentümliches regionales Justizwesen. In Rechtsanwaltskreisen konnte man hören, dass diese in Rechtsmittelangelegenheiten lieber nach Budapest führen, als dass jene ehemaligen Komitatsrichter die durch das häufige Durchsetzen von partikulären Gesichtspunkten als weniger objektiv anzusehen seien als die Richter in der Hauptstadt eine endgültige Entscheidung in dem überwiegenden Teil der Sachen fällten.

Die Regierung hatte in dieser Frage aber schon entschieden und das neue Gerichtsorganisationsgesetz ergänzte die ungarische Gerichtshierarchie um eine neue Ebene. Die ministeriale Begründung zum Gesetz erklärte die Notwendigkeit dieser Veränderung wie folgt:

„... aus der bei den Gerichten eingehenden Menge von mehr als einer Million Rechtssachen jährlich (Straf- und Zivilprozesse beziehungsweise Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit) entstand ein beständiger Sachrückstand von 200.000. Die Richterschaft hat sich in den vergangenen Jahren verjüngt, die über weniger Berufserfahrung verfügenden Richter sind bei den komplizierteren und juristisch schwerer zu beurteilenden Sachen nicht immer in der Lage, zeitig zu urteilen. ... Infolge der Systemwende und des allmählichen Ausbaus der zivilen Rechtsinstitute erweiterte sich die sachliche Zuständigkeit der Gerichte in großem Maße und die Kriminalität wuchs. Wegen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen veränderten sich auch die Lebensverhältnisse und die Rechtsvorschriften in bedeutendem Maße. Die Gerichte verrichten ihre Rechtsanwendungstätigkeit unter den veränderten – schwereren – Voraussetzungen. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Rechtswe-

²⁴ *Felesleges luxus a négyszintű bírósági rendszer?* Magyar Hírlap, 1997. október 7. (Ist das vierstufige Gerichtssystem ein Luxus? Magyar Hírlap, 7. Oktober 1997.)

²⁵ *Interjú a bírósági reformról.* HVG, 1996. december 14. (Interview über die Gerichtsreform, HVG, 14. Dezember 1996.)

ges an sich ist zu wenig, die kompetente Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten innerhalb sinnvoller Fristen muss sichergestellt werden. Die Verzögerung der Gerichtsverfahren birgt die Gefahr in sich, dass sich die rechtssuchenden Staatsbürger vom Justizwesen abwenden und gesetzwidrige Mittel in Anspruch nehmen. All dies kann zur Erschütterung der Rechtssicherheit führen. Mittlerweile ist es zur Gewissheit geworden, dass es zum Versehen der Aufgaben des Justizwesens auf rechtsstaatlichem Niveau nicht ausreicht, jeweils die Anzahl der Richter zu erhöhen oder die sachlichen Zuständigkeiten und die Verfahrensvorschriften von Zeit zu Zeit mehr oder weniger zu modifizieren. Die Verbesserung der personellen und materiellen Voraussetzungen ist natürlich unerlässlich, aber der Widerspruch, der zwischen dem tatsächlichen Zustand beziehungsweise den tatsächlichen Möglichkeiten des gerichtlichen Justizwesens und den ihm gegenüber gestellten Erwartungen gegenwärtig besteht, kann nur durch eine umfassende, alle damit zusammenhängenden Gebiete betreffende Reform gelöst werden, deshalb sind auf dem Gebiet der Verfahrensrechte, der Gerichtsorganisation, der Gerichtsverwaltung sowie der Rechtsstellung und Vergütung der Richter grundlegende Veränderungen notwendig. Die Regierung der Republik Ungarn verabschiedete das Konzept der Gerichtsreform im Herbst 1996. Unter Berücksichtigung dessen wurde ein gesondertes Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gerichte, über den Sitz der Tafelgerichte, des Weiteren über die Rechtsstellung und Vergütung der Richter, sowie über das Dienstverhältnis von Justizangestellten geschaffen. Das Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gerichte bestimmt über die Gerichtsorganisation, formuliert einheitlichere und zeitgemäßere Arbeitsgrundprinzipien, auch im Einklang mit den in völkerrechtlichen Verträgen übernommenen Verpflichtungen. Das dreistufige Gerichtssystem gemäß der gültigen Regelung lässt den Verfahrensrechten nicht genügend Spielraum für die sinnvollere Ansiedelung der Zuständigkeiten und für die differenziertere Regelung des Systems der Rechtsmittel. Den Großteil der Sachen bearbeiten gegenwärtig die örtlichen Gerichte mit allgemeiner Zuständigkeit, deren Richter größtenteils jung sind und über wenig richterliche Praxis verfügen und deshalb weniger in der Lage sind Sachen, die über einen komplizierteren Sachverhalt verfügen und juristisch schwerer zu beurteilen sind, zeitgemäß zu handhaben. Die gegenwärtige sachliche Zuständigkeit und die daraus resultierende Arbeitsbelastung des Obersten Gerichts ermöglicht es nicht, dass es seine verfassungsmäßige Aufgabe der Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung restlos versieht. Im Einklang mit der Neuregelung der sachlichen Zuständigkei-

ten im Strafprozess und in der zivilen Prozessordnung ist das Einfügen der als ausschließlicher Rechtsmittelinstanz arbeitenden Tafelgerichte in die Gerichtsorganisation erforderlich. Die Umwandlung der Gerichtsorganisation auf vier Ebenen entspricht der Tradition der ungarischen Rechtsentwicklung und harmonisiert mit den Lösungen, die in dem Gerichtssystem der hoch entwickelten westlichen Staaten verfolgt werden. Die bedeutendste Veränderung, die die Gerichtsorganisation betrifft, ist somit die Neugründung der bis Oktober 1949 als Tafelgericht bezeichneten und später bis zum 31. Dezember 1950 als Obergericht tätigen Berufungsinstanz. Die Anzahl, den Sitz und den örtlichen Zuständigkeitsbereich der Tafelgerichte legt ein gesondertes Gesetz fest. Das Gesetz bestimmt im Interesse der Sicherung der einheitlichen Gerichtsbarkeit die Voraussetzungen des Rechtseinheitlichkeitsverfahrens, die Art und Weise des Erlasses eines Rechtseinheitlichkeitsbeschlusses und die Ordnung der Verkündung der Beschlüsse.²⁶

4.2. Die Veränderung des gerichtlichen Instanzensystems

Das Gesetz legte fest, dass ab dem 1. Januar 1999 drei Tafelgerichte ihre Arbeit mit Sitz in Budapest, Szeged und Pécs aufnehmen und bis zum 1. Januar 2003 zwei weitere Provinztafelgerichte in Győr und Debrecen entstehen sollten. Bei der Bestimmung der Standorte der Tafelgerichte spielten die territorialen Verwaltungseinheiten nur in der Hinsicht eine Rolle, dass jene Komitatshauptstädte für diesen Zweck benannt wurden, in denen schon vorher Komitatsgerichte bestanden. Der praktische Grund dafür war, dass man die Richter der Tafelgerichte aus den Komitatsgerichten auswählen wollte. Mit der notwendigen Änderung der Verfassung und dem zustande kommenden Gesetz änderten sich das gerichtliche Instanzensystem – beziehungsweise parallel dazu das System der Staatsanwaltschaft – und die Aufgaben der Gerichte wie folgt:

„a) Örtliches Gericht und Arbeitsgericht

Das örtliche Gericht ist das Gericht erster Instanz. (In Zivil- und Strafsachen verfügt das örtliche Gericht über die allgemeine sachliche Zuständigkeit erster Instanz. Das Gericht arbeitet abhängig von seinem Sitz mit der Bezeichnung 'Bezirksgericht' oder 'Stadtgericht'.

²⁶ Die ministeriale Begründung zum Gesetz 1997: LXVI.

In der Hauptstadt befinden sich sechs zusammengelegte Bezirksgerichte. Die übrigen örtlichen Gerichte arbeiten seit 1994 ausnahmslos in Orten mit Stadtrecht, was auch in der Bezeichnung des Gerichts zum Ausdruck gelangt. Die Anzahl der örtlichen Gerichte beträgt gegenwärtig 111.) Das Arbeitsgericht befasst sich mit Prozessen erster Instanz, die aus dem Arbeitsverhältnis oder aus einem Arbeitsverhältnis ähnlichen Rechtsverhältnissen stammen, sowie mit allen sonstigen durch das Gesetz in seine sachliche Zuständigkeit verwiesenen Sachen. Arbeitsgerichte sind in der Hauptstadt und an den Komitatssitzen tätig.

Das örtliche Gericht und das Arbeitsgericht werden von dem Präsidenten geleitet. Das örtliche Gericht und das Arbeitsgericht sind keine juristischen Personen, können aber in bestimmtem Rahmen, der durch die Organisations- und Geschäftsordnung bestimmt ist, zivilrechtliche Rechte erwerben und Verpflichtungen übernehmen. Am örtlichen Gericht können zur Bearbeitung von Sachen bestimmter Art Gruppen gebildet werden.

b) Komitatsgericht

Die zweite Ebene der Gerichtshierarchie machen die zwanzig Komitatsgerichte aus. Die örtliche Zuständigkeit der einzelnen Komitatsgerichte erstreckt sich auf das Gebiet der Komitate, während sich die des gleichrangigen Hauptstädtischen Gerichts auf Budapest erstreckt. Das Komitatsgericht ist – in den durch das Gesetz bestimmten Sachen – Gericht erster Instanz und entscheidet in zweiter Instanz über die gegen Gerichtsbeschlüsse der örtlichen Gerichte eingelegten Berufungen. Das Komitatsgericht wird von dem Präsidenten geleitet. An den Komitatsgerichten sind Kammern, Gruppen und Straf-, Zivil-, Wirtschafts- und Verwaltungskollegien tätig. Die Kollegien können auch zusammengelegt tätig sein. In durch das Gesetz bestimmten Sachen sind Militärkammern erster Instanz – an den bezeichneten Komitatsgerichten und mit der bezeichneten örtlichen Zuständigkeit – tätig.

c) Tafelgericht

Die durch das Gesetz gegründete dritte Ebene machen die Tafelgerichte aus, die mit Sitz und örtlicher Zuständigkeit, welche durch ein gesondertes Gesetz bestimmt sind, ab dem darin bezeichneten Zeitpunkt tätig sind. Das Tafelgericht entscheidet – in durch das Gesetz bestimmten

Sachen – über Rechtsmittel, die gegen einen Beschluss eines örtlichen Gerichts oder eines Komitatsgerichts eingelegt wurden, beziehungsweise wird in den in seinen sachlichen Zuständigkeitsbereich verwiesenen sonstigen Sachen tätig. Das Tafelgericht wird von dem Präsidenten geleitet. Das Tafelgericht ist eine juristische Person. Am Tafelgericht sind Kammern, sowie Straf-, Zivil- und Verwaltungskollegien tätig. Die Militärkammer des Tafelgerichts wird bei Sachen tätig, die in erster Instanz von an den dazu bestimmten Komitatsgerichten tätigen Militärkammern entschieden wurden.

d) Oberstes Gericht

Das höchste Gerichtsorgan der Republik Ungarn ist das Oberste Gericht. Das Oberste Gericht wird vom Präsidenten geleitet. Der Präsident wird auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Parlament gewählt, seinen Vertreter ernannt der Staatspräsident auf Vorschlag des Präsidenten. Das Oberste Gericht ist eine juristische Person, sein Sitz ist Budapest.

Das Oberste Gericht

- a) entscheidet – in durch das Gesetz bestimmten Sachen – über Rechtsmittel, die gegen einen Beschluss eines Komitatsgerichts oder eines Tafelgerichts eingelegt wurden*
- b) entscheidet über Revisionsanträge*
- c) erlässt für alle Gerichte verbindliche Rechtseinheitlichkeitsbeschlüsse*
- d) wird in den sonstigen Sachen tätig, die in seine sachliche Zuständigkeit gehören*

Beim Obersten Gericht sind Gerichtskammern und Rechtseinheitlichkeitskammern, sowie Straf-, Zivil- und Verwaltungskollegien tätig.²⁷

Das neue Gesetz führte zur Lenkung der Gerichtspraxis das Rechtseinheitlichkeitsverfahren anstelle des früheren Systems der Grundsatzsteuerung ein. Damit wurde praktisch wieder der Begriff eingeführt, der sich am bis 1949 funktionierenden und nun wieder eingeführten gerichtlichen

²⁷ Gesetz 1997: LXVI, §§ 19–26.

Instanzensystem orientiert.²⁸ Ein Ziel der Veränderung der Gerichtsorganisation war es gerade, dass die Arbeitsbelastung des Obersten Gerichts im Zusammenhang mit der Entscheidung von Berufungen abnimmt und es auf diese Weise seinen verfassungsmäßigen Aufgaben im Zusammenhang mit der Sicherung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung restlos nachkommen kann. Gemäß § 47 der damals geltenden Verfassung übte das Oberste Gericht die Grundsatzsteuerung über die Arbeit der Richter und die Rechtsprechung sämtlicher Gerichte aus. Das Mittel der Grundsatzsteuerung waren die vor der Reform entstandenen, für die Gerichte verpflichtenden Richtlinien, Stellungnahmen der Kollegien, beziehungsweise die Grundsatzentscheidungen, die gemäß der Begründung des neuen Gesetzes nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprachen. Diese wurden nämlich nicht aufgrund von konkreten Urteilen formuliert. Zur Handhabung von Fragen, die im Zusammenhang von konkreten Sachen auftreten, richtete die neue Regelung das Rechtseinheitlichkeitsverfahren und das als dessen Ergebnis ergehende Institut des Rechtseinheitlichkeitsbeschlusses ein. Trotzdem binden die im Zuge der früheren Grundsatzsteuerung ergangenen Entscheidungen die Gerichte auch weiterhin.

Inwiefern das auf diese Weise geschaffene gerichtliche Organisationssystem effizienter ist als das vorherige, konnte man einige Jahre lang nicht auf Erfahrungswerte gestützt nachvollziehen. Nach dem Regierungswechsel 1998 stoppte die neue Regierung, sich auf finanzielle Gründe berufend, nämlich die Aufnahme der Arbeit der Tafelgerichte durch das Aussetzen der Durchführung des sich darauf beziehenden Gesetzes. Deshalb wurden die bereits begonnenen Arbeiten zur Einrichtung der Tafelgerichte unterbrochen und ihre Gründung wurde auf unbestimmte

²⁸ Die wichtigsten Regelungen des Rechtseinheitlichkeitsverfahrens sind die folgenden. Die Sicherung der Einheitlichkeit der gerichtlichen Rechtsanwendung ist Aufgabe des Obersten Gerichts. Das Oberste Gericht erlässt im Zuge der Erfüllung seiner Aufgaben Rechtseinheitlichkeitsbeschlüsse und veröffentlicht Grundsatzgerichtsentscheidungen. Wenn die Kammer oder der Einzelrichter eines Tafelgerichts, eines Komitatsgerichts oder eines örtlichen Gerichts in einer Grundsatzfrage geurteilt hat und sein Beschluss rechtskräftig geworden ist, ist die Kammer oder der Einzelrichter verpflichtet, dem Präsidenten des Gerichts den Beschluss von grundsätzlicher Bedeutung vorzulegen. Das Rechtseinheitlichkeitsverfahren ist statthaft, wenn a) der Erlass eines Rechtseinheitlichkeitsbeschlusses zur Weiterentwicklung der Rechtspraxis oder zur Sicherung der einheitlichen Rechtsprechungspraxis erforderlich ist, b) wenn eine Kammer des Obersten Gerichts in Rechtsfragen von dem Beschluss einer anderen Kammer des Obersten Gerichts abweichen möchte.

Am Obersten Gericht sind Rechtseinheitlichkeitskammern in der Fachrichtung Strafrecht, Zivilrecht, Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht und Verwaltungsrecht tätig. Die Rechtseinheitlichkeitskammern werden vom Präsidenten, vom Vizepräsidenten, vom Kollegiumsleiter oder vom stellvertretenden Kollegiumsleiter geleitet. Die Rechtseinheitlichkeitskammern bestehen aus fünf Mitgliedern, ihre Mitglieder werden vom Präsidenten der Kammer ausgewählt.

Zeit verschoben. Auf Druck des Justizwesens änderte die Regierung ihren diesbezüglichen Vorsatz später dahingehend, dass das vierstufige System eingeführt werden sollte, allerdings lediglich mit der Aufnahme der Arbeit durch ein einziges Tafelgericht in Budapest und dies auch erst ab dem 1. Januar 2003. Damit können wir praktisch über das Festfahren eines wesentlichen Elements der 1997er Reform sprechen. Somit entstand jene eigenartige Situation, dass in der Verfassung und dem Gerichtsorganisationsgesetz zwar das Tafelgericht vorkam, in Wirklichkeit aber bezüglich des Instanzensystems alles beim Alten blieb.

4.3. Die Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz als Staatsgewalt

Die Verwirklichung des zweiten Hauptelements der organisatorischen Reform berührte der Regierungswechsel 1998 nicht, so blieben die im Zuge der Reform in Kraft getretenen Bestimmungen, die die vollständige organisatorische Unabhängigkeit der Staatsgewalt begründeten, bis 2011 unangetastet.

In den ehemaligen sozialistischen Ländern löste die Schaffung der organisatorischen Unabhängigkeit der Justizgewalt beinahe überall Diskussionen aus. Wie auch in Westeuropa, entstanden jedoch auch in diesen Ländern unterschiedliche Lösungen, abhängig davon, wie stark der Druck zur Stärkung der Staatsgewalt seitens des Justizwesens zu spüren war und inwiefern die Exekutive diesen akzeptierte. Die volle richterliche Selbstverwaltung, die das spanische, italienische und portugiesische System kennzeichnet, wurde neben Ungarn in Albanien, Bulgarien, Mazedonien, Rumänien, Kroatien und Slowenien verwirklicht. Allgemein verbreitet sich aber eher das gemischte System, in dem die Verwaltung den richterlichen Selbstverwaltungsorganisationen mit der Exekutive gemeinsam obliegt (Polen, Estland, Weißrussland, Slowenien, Litauen). Währenddessen blieb auf dem Gebiet der Verwaltung die zentrale Rolle der Regierung in einigen Ländern bestehen.²⁹

Für die ehemaligen sozialistischen Länder war dies ein heikles Problem, da die Frage der organisatorischen Unabhängigkeit in der Zeit des Einparteiensystems nicht einmal auf theoretischer Ebene im rechtswissenschaftlichen Denken Platz hatte. Unter der in der Verfassung auffindba-

²⁹ Németh János. *Az átmeneti időszak igazságszolgáltatásának jelenlegi helyzete a közép- és kelet-európai országokban*. Magyar Jog, 1998, 3., 129-141. (Németh János, Die gegenwärtige Situation des Justizwesens der Übergangszeit in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern.

ren Unabhängigkeit wurde lediglich die Unabhängigkeit des urteilenden Richters verstanden.³⁰ Trotzdem existierten dennoch gewisse Elemente der organisatorischen Unabhängigkeit. Zwischen dem Obersten Gericht und dem Parlament, beziehungsweise zwischen dem Justizminister und den sonstigen Gerichten entwickelte sich nämlich ein eigentümliches Verhältnis. Zwar geriet das Oberste Gericht gegenüber dem Parlament formell nicht in eine untergeordnete Rolle, praktisch kam aber eine Art von politischer Abhängigkeit zur Geltung. Der Präsident dieses Gerichts hatte die Pflicht, regelmäßig Rechenschaft abzulegen, und es konnten Interpellationen an ihn gerichtet werden. Diese eigentümlichen, mit der Rechtsstaatlichkeit schwer zu vereinbarenden Anforderungen wurden im

³⁰ Über die Verbreitung der organisatorischen Abhängigkeit schreibt Fleck Zoltán ausführlich in seiner Monografie über das Justizwesen in der Zeit des Sozialismus. Fleck Zoltán. *Jogszolgálató mechanizmusok az államszocializmusban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001, 109-150., Fleck Zoltán, *Rechtleistende Mechanismen im Staatssozialismus*. Napvilág Verlag, Budapest, 2001, 109-150. Die Abhängigkeit war auf mehreren Ebenen sichtbar. Der Justizminister verfügte über sehr weite Befugnisse bezüglich der Gerichte. Über die Verwaltungsaufgaben hinausgehend, hatte er auch in der Sache Einfluss auf die Rechtsprechung. Dies bedeutete vor allem die Kontrolltätigkeit der Gerichtsabteilung des Justizministeriums, was die regelmäßige Überprüfung der Rechtssprechungspraxis einzelner Komitee oder des Zustands einzelner Rechtsgebiete bedeutete. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen wurden in Form sogenannter Methodiklehrehefte publiziert, die in dogmatischer Hinsicht die Rechtssprechungstätigkeit der Richter beeinflussten. Die Qualifikation der auf die verschiedenen Rechtsgebiete spezialisierten Beamten im Ministerium übertraf meistens das Wissen der Richter, somit war ihr Einfluss auch auf fachlicher Basis spürbar. Das Ministerium setzte ebenfalls die Politik der Partei bei der Besetzung der leitenden Positionen durch. Hauptregel war, dass bei der Auswahl der politische Aspekt eine umso höhere Rolle spielte, je höher die Position war, um die es ging. Leiter auf Komiteeesebene konnte niemand ohne Parteimitgliedschaft werden, aber Vizepräsident beim örtlichen Gericht schon. Diese Anforderung hing damit zusammen, dass die Präsidenschaft am Komiteesgericht eine Vertrauensposition war, mit der schier selbstverständlich die Mitgliedschaft im Parteiausschuss des Komitees verbunden war. Es war nicht selten, dass auf Eintritt in die Partei gedrängt wurde, allerdings folgte einem erfolglosen Versuch keinerlei Vergeltung, der Betreffende wurde höchstens nicht Präsident am Komiteesgericht. Das Vermischen von Loyalität und von fachlichen Gesichtspunkten war die individuelle Charaktereigenschaft des Justizwesens in der Kádár-Ära. Die fachliche Exzellenz ersetzte in vielen Fällen die Parteimitgliedschaft, gleichzeitig konnte unbedingte Parteitreuere das fachliche Wissen ersetzen. Die fachliche, lenkende Arbeit des Ministeriums trat auch bei der Beurteilung der Richter in Erscheinung. Der lenkende Willen des Ministeriums gelangte über die Komiteespräsidenten, die neben der Repräsentation der Machthaber häufig eine eigenartige politische Filterfunktion gegenüber Einflussnahmeversuchen von Außen innehatten, zu den Gerichten. Das andere Instrument der Leitung der Gerichte als Organisation war das Oberste Gericht, das neben dem Ministerium der zweite wichtigste Vermittler der Rechtspolitik der Machthaber wurde. Dieses Gremium war offensichtlich mit großer gesetzgeberischer Macht versehen und verfügte über zahlreiche Mittel zur Durchsetzung von rechtspolitischen Zielen und zur Beeinflussung der Rechtssprechungspraxis, sei es als Rechtsmittelinstanz oder als mit der Grundsatzsteuerung betrautes Gericht. Die politische Verlässlichkeit war hier am spürbarsten und dies entspricht auch dann noch der Wahrheit, wenn wir von zahlreichen Ausnahmen wissen, als aus jemandem ausschließlich wegen seiner fachlichen Qualitäten ein Richter am Obersten Gericht geworden ist.

Zuge der Verfassungsänderungen 1989 abgeschafft. Außer bezüglich seiner Wahl, besteht seit diesem Zeitpunkt zwischen dem Präsidenten des Obersten Gerichts und dem Parlament keine Verbindung.

Im Hinblick auf die anderen Gerichte versah die Regierung, genauer der Justizminister, die Verwaltungsaufgaben, welche Tätigkeit aus zwei Teilen bestand. Einerseits aus der mit den Gerichtspräsidenten gemeinsam versehenen Justizverwaltung, andererseits aus der Aufsicht über die sog. „allgemeine Arbeit“. Erstere bestand aus der Sicherung der personellen und materiellen Voraussetzungen, die für die Arbeit der Gerichte erforderlich sind, während die zweite die Durchsetzung der Justizpolitik der Regierung bedeutete. Eigentlich bedeutete diese zweite Aufgabe die Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit, als man die Richtung der Rechtsprechung aus Regierungsaspekten beeinflussen konnte. Auf dieses Recht verzichtete Justizminister Kulcsár Kálmán jedoch noch 1989 freiwillig. Deshalb und wegen der Verfassungsänderung zeichnete sich im Hinblick auf die Verwaltung der Gerichte praktisch eine „gemischte“ Lösung ab, die auch in einzelnen westeuropäischen Ländern funktioniert. Dieser Prozess wurde durch die Stärkung der Rolle der richterlichen Selbstverwaltungsorgane, beziehungsweise durch die Einschränkung der Verwaltungsrechte des Justizministers 1991 gestärkt.³¹ Im Verhältnis zur sozialistischen Zeit bedeutete das die Berufung von Richtergremien³², die als Selbstverwaltungsorgane der Richterschaft Einfluss auf die die Gerichte betreffenden Regierungsangelegenheiten nehmen konnten. In den wichtigsten Fragen konnte von nun an ohne Zustimmung der Richterräte keine Entscheidung getroffen werden. Erneut auf die Tagesordnung kam das Problem der Verwaltung jedoch durch die Ernennungspraxis, die zur Zeit des Ministeriums unter Balsai 1992 einen Skandal auslöste. Der Fall der durch den Minister gegen den Willen der Richterräte ernannten leitenden Richter machte deutlich, dass das gemischte System nur im Fall der politischen Selbstkontrolle zur Zufriedenheit der Richter funktionieren konnte. Jedoch war, Selbstkontrolle zu üben und dabei gleichzeitig Absichten der Systemwende durchzusetzen, im Justizwesen äußerst schwierig. Deshalb erschienen immer häufiger Schriften, die die vollständige organisatorische Unabhängigkeit des Justizwesens forderten.

Währenddessen gingen Anträge beim Verfassungsgericht ein, wonach es entscheiden sollte, ob der damalige Zustand, in erster Linie bezüglich der Art und Weise der Ernennungen, als verfassungsmäßig

³¹ Gesetz 1991: LXVII.

³² Komitatsgeneralversammlung der Richter, Kollegium, Komitatsrichterrat, Landesrichterrat.

angesehen werden könne. Mehrere Anträge verbindend, erließ das Verfassungsgericht 1993 einen Beschluss, in dem es die geltende Regelung mehrheitlich als verfassungsmäßig befand. Die Begründung jedoch gelang ziemlich widersprüchlich, zudem bestärkten die abweichenden Meinungen, welche mehrere Punkte der Regelung als verfassungswidrig beurteilten, die Bestrebungen jener, die die organisatorische Reform der Gerichte forderten.³³ Im Zuge der Reform von 1997 erreichten diese Bestrebungen ihr Ziel und zur Verwunderung vieler wurden dem Ministerium mit dem neuen Gesetz alle Machtbefugnisse entzogen. Zwar werteten dies einige als ein Im-Stich-Lassen der Gerichte,³⁴ fundierter erscheint aber jene Meinung, nach der der Minister, der die Vorlage erarbeitet hatte, die Forderung der Richterghremien akzeptiert hatte.³⁵ Damit erlangte die Staatsgewalt, nach mehr als hundert Jahren der Verwaltung des Justizwesens durch die Regierung, die völlige Unabhängigkeit. Der Minister begründete diese grundlegende Veränderung wie folgt:

„Die Verwaltung der Gerichte ist gemäß der geltenden Regelung teilweise eine äußere Verwaltung, da der Vertreter der Exekutive – der Justizminister – durch die Ausübung seiner ihm gewährten Befugnisse (Ernennung von Führungspersonen, das Initiieren von Disziplinarverfahren, Sicherung der für die Arbeit der Gerichte erforderlichen personellen und materiellen Voraussetzungen usw.) daran teilnimmt. Die Arbeit der durch die Richter gewählten Richterghremien bildet ein Gegengewicht zur äußeren Verwaltung. In den vergangenen Jahren zeigten sich in der äußeren Verwaltung (in der Frage der Ernennung der Komitatspräsidenten, in Haushaltsfragen), aber auch selbst bei der Arbeit der Richterghremien Störungen. Das Verfassungsgericht befasste sich in mehreren Beschlüssen – so in der Entscheidung des Verfassungsgerichts³⁶ 53/1991 (X.31.), der EV 38/1993 (VI.11.) und der EV 28/1995 (V.19.) usw. – mit dem Verhältnis der Gerichte als selbstständige Staatsgewalt und der Exekutive, beziehungsweise mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelungen, die sich auf die Gerichte beziehen. Die Beschlüsse des Verfassungsgerichts stellten die Ver-

³³ 38/1993. (VI.13.) AB határozat (Entscheidung des Verfassungsgerichts 38/1993. (VI.13.)).

³⁴ Németh János. *Az átmeneti időszak igazságszolgáltatásának jelenlegi helyzete a közép- és kelet-európai országokban.* Magyar Jog, 1998, 3., 129-141. (Németh János, Die gegenwärtige Situation des Justizwesens der Übergangszeit in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern. Magyar Jog, 1998, 3., 129-141.).

³⁵ Vastagh Pál. *Igazságszolgáltatási reform jogvédelmi rendszérünkben.* Magyar Jog, 1997, 12., 705-711. (Vastagh Pál, Justizreform in unserem Rechtsschutzsystem, Magyar Jog, 1997, 12., 705-711.).

³⁶ Anmerkung des Übersetzers: Im Folgenden: EV.

fassungswidrigkeit der geltenden Regelungen zwar nicht fest, in den abweichenden Meinungen wurde aber im Wesentlichen formuliert, dass die organisatorische Autonomie und Verwaltung, die die Unabhängigkeit der Gerichte zum Ausdruck bringt, eine beruhigende Lösung bedeuten würde.

Angesichts dessen legt das Gesetz die Gerichtsorganisation als von der Exekutive isolierte einheitliche Organisation fest und gestaltet zur grundlegenden Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit ein System der Verwaltung der Gerichte, das die politisch unparteiische Justizgewalt von der Legislative und der Exekutive trennt. ...Infolge der erwähnten Veränderungen der Gerichtsorganisation ist zu erwarten, dass das Justizwesen in der erneuerten Organisationsform der Gerichte – zusammen mit der Verwirklichung anderer Bereiche der Reform – fähig sein wird, um in den nächsten Jahrzehnten seine gewachsenen Aufgaben versehen zu können, mit besonderem Hinblick auch auf die durch den Beitritt zur Europäischen Union gewachsenen Anforderungen.³⁷

Den Bestimmungen des Gesetzes gemäß, versieht der Landesjustizrat unter Einhaltung des verfassungsmäßigen Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit die zentralen Aufgaben der Verwaltung der Gerichte und übt die Aufsicht über die Verwaltungstätigkeit der Präsidenten der Tafelgerichte und der Komitatsgerichte aus. Der Landesjustizrat besteht aus 15 Personen. Zwar verlauteten früher verschiedene Meinungen, seine Zusammensetzung betreffend, der Minister sprach sich aber schließlich für ein Gremium aus, das mehrheitlich aus Richtern besteht, in dem aber auch andere Staatsgewalten vertreten sind. Ein bedeutender Teil der Richter plädierte für ein ausschließlich aus Richtern bestehendes Gremium; der Präsident des Obersten Gerichts sprach sich aber, dem Minister zustimmend, für ein Gremium mit gemischter Zusammensetzung bei richterlicher Mehrheit aus. Seiner Begründung zufolge bringt ein nur aus Richtern bestehendes Gremium nicht nur die Gefahr des Korporativismus mit sich, sondern auch die Gefahr, dass die Fähigkeit zur Durchsetzung der richterlichen Interessen abnimmt.³⁸ Dementsprechend bilden den Rat 9 Richter, der Justizminister, der Generalstaatsanwalt, der Präsident der Ungarischen Rechtsanwaltskammer und je ein vom Verfassungs- und Justizausschuss, sowie vom Haushalts- und Finanzausschuss

³⁷ Die ministeriale Begründung zum Gesetz 1997: LXVI.

³⁸ Solt Pál: *Az Országos Igazságszolgáltatási Tanács ünnepélyes alakulólésére*. *Bírák Lapja*, 1998, 1., 8. (Solt Pál, zur feierlichen konstituierenden Sitzung des Landesjustizrats, *Bírák Lapja*, 1998, 1., 8.).

des Parlaments benannter Parlamentsabgeordneter; den Posten des Präsidenten nimmt der Präsident des Obersten Gerichts ein.

Angesichts der Aufgaben lässt sich feststellen, dass der Landesjustizrat sämtliche frühere Verwaltungsaufgaben des Ministeriums übernommen hat. Allerdings erhielt er dabei auch Verwaltungsbefugnisse, die kein einziges Regierungsorgan je ausgeübt hat und in einem Rechtsstaat auch nicht ausüben dürfte.

Der Justizrat versah seine Aufgabe von seiner Gründung an bis zu seiner Auflösung unter heftiger Kritik. Kritik äußerten nicht nur die Richter oder die Vertreter der Rechtswissenschaften, sondern oftmals auch Politiker. Nach den Wahlen 1998 zeigten mehrere Äußerungen des Justizministers, dass die Exekutive die dem neuen System innewohnenden Grenzen wahrzunehmen begann. Eine Regierung, die einen strengen Kampf gegen das Verbrechen verkündet, sieht dem Eigenleben des Justizwesens oftmals ohnmächtig zu, auf das sie nur unmittelbar einwirken kann (der Vorsitzende des Landesjustizrats reagierte einmal sehr scharf auf eine die Langsamkeit geißelnde Äußerung von Ministerin Dávid Ibolya).

In Anbetracht der Diskussionen in Frankreich oder Portugal über die Zusammensetzung des Rates lässt sich erkennen, dass es keine Lösung gibt, die ungeteilte Zustimmung genießen würde. Sicher kann jedoch behauptet werden, dass die Existenz des Rates die Möglichkeiten und gleichzeitig die Verantwortung der Richterschaft erhöhte und versuchte, einen Schlussstrich unter ein Unabhängigkeitsbestreben von mehreren Jahrzehnten zu ziehen. Die Freude darüber verdeutlichen die auf der konstituierenden Sitzung geäußerten Worte des Präsidenten: „Wenn ich den heutigen Tag als einen Tag von historischer Bedeutung bezeichnen würde, würden mich dazu eher meine Rührung, die durch den lang ersehnten Augenblick verursachte Anspannung und die kaum zu verhehlende Neigung des Menschen zu Plattitüden verleiten. Ich möchte maßvoller bleiben, aber weniger kann ich auch so nicht sagen: Die Gründung des Landesjustizrates ist in der ungarischen Justizgeschichte ein einmaliges und hoffentlich auch beim Prozess des Ausbaus des verfassungsmäßigen Rechtsstaats ein wichtiges Ereignis.“³⁹

³⁹ Ebenda, 7.

V. Von Reform zu Reform (1998–2011)

FIDESZ-MPP, die die führende Kraft unter den bei den Wahlen 1998 siegreichen rechtsgerichteten Parteien darstellte, machte am Anfang ihrer Regierungszeit offensichtlich, dass sie die Beendigung zahlreicher Großprojekte und Reformmaßnahmen, die durch die Sozialisten begonnen wurden, verhindern wollte. Obgleich MDF, die kleinste Partei der Koalition – die 1990 das Rückgrat der rechtsgerichteten Kraft bildete –, den Posten des Justizministers erlangte, war der Einfluss des Regierungschefs auch auf diesem Gebiet spürbar. Die Medien sprachen bald vom persönlichen Konflikt zwischen dem Präsidenten des Obersten Gerichts und dem Regierungschef, was die beiderseitigen scharfen Äußerungen auch bestärkten. Obwohl die Vorbereitungen der durch die Sozialisten ausgearbeiteten und durch die Gesetzgebung verabschiedeten organisatorischen Reformen in vollem Gang waren, stellte sich bald heraus, dass die Regierung diese Reformen, sich auf finanzielle Gründe berufend, stoppen wollte. Der Stopp betraf im Wesentlichen eines der wichtigsten Elemente der Reform, die Einrichtung einer neuen Gerichtsinstanz, die die Verringerung der die Gerichte belastenden Sachbelastung und gleichzeitig die Veränderung des Rechtsmittelsystems hätte bedeuten können. Zur Annullierung einzelner Elemente der Reform bedurfte es auch einer Verfassungsänderung. Da die neue Regierung zu dieser Änderung aufgrund ihrer Kräfteverhältnisse nicht in der Lage war, sprach sie lediglich von dem Verschieben der Einführung der Tafelgerichte. Die seitens der Regierung bestehende konzeptionelle Diskrepanz, die den Bestrebungen der sozialistischen Regierung bezüglich des Justizwesens entgegenstand, war allerdings allgemein bekannt. Dies projizierte aber nicht das Verschieben, sondern das vollständige Verwerfen der Einrichtung der Tafelgerichte voraus. Obwohl das „Verschieben“ dieses Elements des Reformpakets große Empörung innerhalb des Justizwesens auslöste,⁴⁰ beharrte die Regierung auf dem Abstellen des Prozesses. (Das Gesetz 1998:LXXI setzte das Gesetz 1997:LXIX über die Festlegung des Sitzes und die örtliche Zuständigkeit der Tafelgerichte zum 1. Januar 1999 außer Kraft, somit wurde das Mandat der bereits ernannten Führungspersonen zurückgenommen.)

Zur wirklichen Einrichtung der Tafelgerichte konnte es somit erst in Folge der Niederlage der rechtsgerichteten Regierung nach der Bil-

⁴⁰ Die Einrichtung der neuen Gerichtsgebäude war im Gange und die Leiter dieser Gerichte waren bereits ernannt. Vielerorts wurden angesichts der Reform neue Richterstellen ausgeschrieben und jene, die erfolgreich an diesen Ausschreibungen teilnahmen, wurden später dennoch nicht ernannt, usw.

derung der MSZP-SZDSZ⁴¹-Koalition kommen. Im Sinne von § 1 Abs. 1 des Gesetzes 2002:XXII über die Festlegung des Sitzes und die örtliche Zuständigkeit der Tafelgerichte und der staatsanwaltlichen Rechtsmittelorgane entstanden zum 1. Januar 2003 in der Hauptstadt, in Szeged und in Pécs die Tafelgerichte als Teil der Gerichtsorganisation. Sie nahmen ab dem 1. Juli 2003 ihre Arbeit auf. § 1 Abs. 4 des Gesetzes ordnete mit Frist vom 1. Juli 2004 die Einrichtung zweier weiterer Tafelgerichte in Debrecen und in Győr an, die – nach 55-jähriger Zwangspause – am 1. Januar 2005 ihre Arbeit aufnehmen konnten.

Die zwei wichtigsten Elemente der Reform von 1997 waren damit praktisch realisiert. Die Arbeit des Justizrates hatte sich zu diesem Zeitpunkt bereits größtenteils stabilisiert und die Rahmen bezüglich der Verwaltung und die Eigenheiten der Arbeitsmechanismen sind innerhalb der Richterschaft bekannt geworden.

Während das Tafelgerichtssystem, das zwischen 1998 und 2002 wegen der Absicht der Regierung eine Verzögerung erlitt, nach dem Regierungswechsel 2010 unbehelligt weiterarbeitete und weiterarbeitet, wurde das zweite Standbein der Reform von 1997 angetastet. Dass die Arbeit des Landesjustizrates beinahe ununterbrochen von außen und von innen fachlich kritisiert wurde, schuf offenbar die geeignete Situation für die Umbildung der äußeren Verwaltung des Justizwesens. Die Situation und die individuellen Aspekte jener, die die Kritiken formulierten, induzierten ganz voneinander abweichende kritische Anmerkungen. Selbstverständlich sah ein städtischer Richter die Probleme woanders als ein Verwaltungsaufgaben versiehender Komitatsgerichtspräsident oder ein Hochschullehrer. Während ein städtischer Richter dem Landesjustizrat z. B. das Fehlen des administrativen Hilfspersonals oder den Zustand der Gerichtsgebäude vorwarf, betonten die Komitatsgerichtspräsidenten eher die Betriebsprobleme des Landesjustizratsamts. 2002 äußerten sie daher konkrete Vorschläge im Interesse der Verbesserung des entstandenen Systems.

Während die Komitatsgerichtspräsidenten die Einschränkung ihrer Verwaltungsbefugnisse reklamierten, reklamierten externe Analysten die Gefahr des Korporativismus oder die Übermacht der Präsidenten. Die umfassendste Analyse dieser Zeit bietet die Monographie von Fleck Zoltán und der von ihm verfasste Studienband, in dem die von ihm geleitete

⁴¹ Ungarische Sozialistische Partei, Bund Freier Demokraten.

Forschergruppe die umfassende Analyse der Anomalien der Arbeit der Gerichte vornahm.⁴²

Von welcher Seite die Kritiken auch kamen, das von ihnen erreichte Ergebnis war identisch. Sie durften als Grundlage für eine grundlegende Reform dienen, an welche ihre Verfasser nicht einmal im Traum gedacht haben. Die Hoffnungen von Fleck scheinen sich vorerst nicht zu verwirklichen, hatte er sich doch in seinem oben genannten Buch folgendermaßen ausgedrückt: „In zehn Jahren werden unsere Angelegenheiten hoffentlich von einer Justizgewalt geregelt, die der heutigen von außen betrachtet organisatorisch zum Verwechseln ähnlich sieht, in der Tiefe jedoch in einigen Details das Ergebnis von Veränderungen aufweist, durch die die Durchsetzung der richterlichen Unabhängigkeit erweitert, der verantwortliche Rechtsanwender geschaffen, die Arbeit der Organisation transparent und kontrollierbar gemacht und dadurch auch die Effizienz verbessert wird.“⁴³ 2011 unternahm der Gesetzgeber jedoch organisatorische Neuerungen, welche nicht als Feinabstimmung, sondern gerade als radikaler Abriss oder Umbau der früheren Struktur bezeichnet werden können.

VI. Reform im Schatten der Zweidrittelmehrheit (2010–)

Obwohl in den Medienberichten anfangs nur von der Umgestaltung der Zusammensetzung des Rates und seiner Arbeitsweise die Rede war, wurde nach dem Regierungswechsel ziemlich schnell klar, dass die Regierung als Bestandteil des Verfassungsgebungsprozesses die erhebliche Umgestaltung des organisatorischen Rahmens des Justizwesens vorhat. Mit der Schaffung des Grundgesetzes und dem Gesetz 2011:CLXI ersetzt eine gänzlich neue Struktur die Arbeit des Landesjustizrats. Die zentralen Verwaltungsaufgaben des Justizwesens versieht aufgrund dessen das Landesrichteramt, dessen besonders bedeutende Machtbefugnisse genießender Präsident, beziehungsweise der als Kontrollorgan fungierende Landesrichterrat. Viele kritisierten früher die Störungen im Betrieb zwischen dem Landesjustizrat und dessen Amt. Die Reform von 2011 wünschte das Problem scheinbar mit einem Rollenwechsel zu lösen. Es kam eine mit fundamen-

⁴² Fleck Zoltán. *Bíróságok mérlegen*. Pallas Tudástár, 2008, 361.; Fleck Zoltán (szerk.) *Bíróságok mérlegen II*. Pallas Tudástár, 2008, 392. (Fleck Zoltán, Gerichte in der Waagschale, Pallas Tudástár, 2008, 361.; Fleck Zoltán (Redakteur), Gerichte in der Waagschale II., Pallas Tudástár, 2008, 392.).

⁴³ Fleck, zitiertes Werk, 17.

talen Verwaltungsbefugnissen ausgestattete Behörde mit einer Ein-Personenführung, und ein aus Richtern bestehendes, über ärmliche Befugnisse verfügendes Kontrollgremium zustande, dessen Einwirkungsmöglichkeit auf die wirklichen Entscheidungen stark begrenzt ist. Die Position des Amtspräsidenten ist wegen der Zweidrittelmehrheit im Parlament und der außergewöhnlich langen Amtszeit (9 Jahre), verglichen mit der des Landesrichterrats, dessen Mitgliedern⁴⁴ oder dessen halbjährlich wechselnden Präsidenten, sichtlich stärker. Für sich genommen, entspricht das neue System insoweit den europäischen Verwaltungstrends, als es die Verwaltung der Gerichte, die Gewaltenteilung erfüllend, in die Hände der Richter legt. Es ging hinsichtlich der Zusammensetzung der Justizräte sogar über jene Erwartung hinaus, dass in diesem Gremium die Richter möglichst in der Mehrheit sein sollen, denn andere Staatsgewalten (und Juristenstände) verfügten in den neuen Gremien nicht einmal über eine Vertretung. Wegen der umgehenden Einführung der neuen Struktur und in Kenntnis des politischen Umfelds sahen allerdings viele, anstatt der Stärkung der organisatorischen Unabhängigkeit des Justizwesens, eben die Gefahr der Entwicklung der politischen Unabhängigkeit.

Während die Regierung die Reform mit der Notwendigkeit der Beschleunigung der Verfahren und der Erhöhung der Effizienz begründete, sprach die Opposition von dem Ende oder der erheblichen Beschädigung der richterlichen Unabhängigkeit, behauptend, dass das ausgesprochene Ziel der mit Zweidrittel-Regierungsmehrheit, ohne Zustimmung der Opposition, durchgeprägelter Reform die Sicherung der Macht eines regierungsnahen Präsidenten war, der über die Ernennung und Beförderung der Richter, sowie durch das Innehaben anderer Verwaltungsbefugnisse in der Lage sein werde auf lange Sicht auch die autonomen Entscheidungen der Richter zu beeinflussen. Um diese Argumentation zu belegen, zitierten sie jene Bestimmung des Grundgesetzes, die den bereits ernannten Präsidenten auch dann in seiner Stellung halten würde, wenn es dem nächsten Kandidaten nicht gelänge, mit Ablauf der neun Jahre die zu seiner Ernennung erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament zu erlangen.⁴⁵

Die Polemik im Zusammenhang mit der neuen Struktur spielte sich nicht nur innerhalb der Landesgrenzen ab und erweckte zusammen mit der ungarischen Verfassungsgebung und der neuen Medienregelung das rege Interesse der internationalen Medien. Der Fall des vor Ende seiner Amtszeit entlassenen Präsidenten des Obersten Gerichts und das Pro-

⁴⁴ Die Mitglieder des Landesrichterrats werden für 6 Jahre gewählt.

⁴⁵ Diese Bestimmung des Grundgesetzes wurde am 17. Juli 2012 außer Kraft gesetzt.

blem der frühzeitigen Pensionierung der Richter erhöhten dieses Interesse weiter und trugen zur Diskussion über die richterliche Unabhängigkeit bei. Einer ungarischen Justizreform wurde noch nie soviel internationale Aufmerksamkeit zuteil.

Während viele ausländische Verfassungsrechtler und Publizisten die ungarische richterliche Unabhängigkeit beweinten, sprach die Regierung von Panikmache⁴⁶ und verteidigte sich damit, dass die Gerichte auch weiterhin unabhängig und nicht der Regierung untergeordnet seien.

Die Venedig-Kommission, das aus Verfassungsrechtlern bestehende Gremium des Europarats, legte eine umfassende Beurteilung vor, gemäß derer es im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit glücklicher gewesen wäre, eine kleinere Modifikation des früheren Systems vorzunehmen, als dieses durch ein neues zu ersetzen, das weniger in der Lage sei die richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten als das frühere. Ihrer Meinung nach habe im neuen System eine einzige Person im Gegensatz zur europäischen Praxis ungewöhnlich weite Befugnisse, während die richterliche Selbstverwaltung in den Hintergrund gerate. Sie bemängelte jenes Recht des Präsidenten, Sachen nach seinem Belieben von einem Gericht an ein anderes zu verlegen, was den Grundsatz des Rechts auf den gesetzlichen Richter verletze. Nach Meinung der Kommission seien die Befugnisse des Präsidenten des Landesrichteramts ungenau, lediglich umschrieben festgelegt worden, was den Spielraum des Präsidenten erhöhe, gleichzeitig seien die Befugnisse des Parlaments und des Organisationssystems zur Kontrolle des Präsidenten sehr gering. Die Zusammensetzung des Gremiums zur Kontrolle des Präsidenten (Landesrichterrat) sei problematisch, da die Vertretung anderer Juristenstände nicht sichergestellt sei. Aber noch wichtiger sei, dass das Gremium über keine einzige Befugnis verfüge, die hinsichtlich der richterlichen Verwaltung wichtig sei, weshalb seine Rolle sehr gering sei.

Der ungarische Gesetzgeber modifizierte zahlreiche Punkte der die Organisation des Justizwesens betreffenden gesetzlichen Regelungen, in erster Linie in Folge der Vorschläge der Venedig-Kommission. Zu den wichtigsten darunter zählen die Änderungen im Zusammenhang mit dem Mandat und den Befugnissen des Präsidenten des Landesrichteramts, dessen weite Befugnisse eingeschränkt wurden und dessen Tätigkeit stärkerer gesetzgeberischer und fachlicher Kontrolle unterworfen wurde. Zum Bei-

⁴⁶ Taylor, Guy. *Hungarian Leaders See Hysteria among Critics of Reforms*. The Washington Times, June 2012, 5.

spiel sind durch die Änderung die durch ihn erlassenen Regelungen durch das Verfassungsgericht überprüfbar, und seine Befugnis zum Anregen eines Disziplinarverfahrens blieb ihm nur hinsichtlich jener Richter erhalten, deren Ernennung zu seinen Befugnissen zählt. Mehrere seiner früheren Befugnisse gingen auf den Landesrichterrat über. Im Fall seiner ihm verbliebenen Befugnisse muss er für Entscheidungen die Zustimmung des Landesrichterrats einholen.

Den Änderungen zum Trotz, blieben Vorbehalte seitens internationaler Organisationen auch weiterhin spürbar. Das Menschenrechtsinstitut der Internationalen Rechtsanwaltskammer verfasste im September 2012 zu diesem Themenkreis, ähnlich der Venedig-Kommission, eine kritische Meinung, in der es den Reformvorgang in zahlreichen Punkten angreift, angefangen bei der Amtsenthebung des Präsidenten des Obersten Gerichts, über den Ausschluss der Opposition vom Reformvorgang und der frühen Pensionierung der Richter, bis hin zur Einschränkung der Befugnisse des Verfassungsgerichts (z. B. Abschaffung der Popularklage).⁴⁷

Das Unverständnis der Befürworter des Reformprozesses spiegelt vielleicht ein Leserkommentar am ehesten wieder, der nach einer Schrift zu finden ist, die die ungarische Justizreform kurz darstellt:⁴⁸ „...und wer hat die Venedig-Kommission ernannt? Durch was fühlen sich ihre Mitglieder dazu berechtigt, ein Urteil über eine Verfassung zu fällen, die von einer gewählten Regierung erlassen wurde? ...die während des kommunistischen Regimes ernannten Richter müssen wegen ihrer Vorurteile ausgewechselt werden. Dies wird durch eine demokratisch gewählte Regierung durchgeführt. Warum ist dies ein Problem?“

Wie der ganze Verfassungsgebungsprozess, wurde innerhalb dessen auch die zweitbedeutendste Reform nach der Systemwende nicht von einem Konsens der regierenden und oppositionellen Parteien begründet, was den Neuregelungen, trotz des eine parlamentarische Zweidrittelmehrheit erfordernden Charakters des entscheidenden Gesetzes, eine nur beschränkte Lebensdauer bescheren könnte: Die oppositionellen Kräfte haben sich jedenfalls die Wiederherstellung des „Originalzustandes“ auf diesem Gebiet auf ihre Fahnen geschrieben.

⁴⁷ Autor, Umstrittene Fragen: Die Wirkung der letzten Reformen auf die Unabhängigkeit der Gerichte und auf die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, International Bar Association, September 2012.

⁴⁸ Rayner, Jonathan. *Hungarian Judicial Reforms Slammed as Breach of Rights*, 19. März 2012.