

Justizreformen in Osteuropa

Péter Darák, Budapest

Sehr geehrter Herr Präsident, lieber Eckart,
Gott erhalte Dich im Kreise Deiner liebenden Familie, Deiner Verehrer und nicht zuletzt Deiner Freunde, zu denen ich mir erlauben darf zu zählen.

Es ist eine große Ehre für mich, dass ich die Möglichkeit habe, mit einer kurzen Studie zu dieser Publikation anlässlich des namhaften Jubiläums beizutragen. Ich bin Herrn Präsidenten Ratz für die beispielhafte enge Zusammenarbeit persönlich sehr dankbar, die durch seine Unterstützung zwischen den obersten Gerichtsforen zustande gekommen ist und sich weiterentwickeln konnte.

Übersicht:

- I. Vorwort
- II. Strategische Planung und Durchsetzung
 - A. Vorgeschichte
 1. Herausforderungen für die Justiz im 21. Jahrhundert
 2. Zukunftsbild und Grundwerte
 3. Gesichtspunkte bei der Planung
 - B. Situationsanalyse
 1. Eigenschaften, die sich aus den Spezialaufgaben der Kurie ergeben
 2. Äußere Herausforderungen
 3. SWOT-Analyse
 - C. Die wichtigsten strategischen Ziele und ihre Erreichung
 1. Der Zielzustand
 2. Arbeitsorganisation, Organisations- und Personalfragen
 3. Public Relations und internationale Beziehungen
 4. Die Rechtseinheitsmittel und die Rechtsprechungsanalyse
 5. Die Beziehungen zu Gerichten niedriger Instanz intensivieren
 6. Neue Dimensionen der Gerichtsbarkeit: Grundrechtsschutz, Europarecht, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
- III. Bewährte Praktiken 2012–2017
 - A. Beispiel für die Rechtsprechungsanalyse I – Analyse von Prozessen betreffend Zuschüsse
 - B. Beispiel für die Rechtsprechungsanalyse II – Die Haftung der Vorstandsmitglieder gegenüber den Gläubigern
 - C. Überprüfung von Rechtseinheitsakten
 - D. Verbraucherschutz und Vertragsfreiheit: Beschlüsse für die Rechtseinheit bezüglich Fremdwährungsdarlehen (2013–2016)

- E. Das Praktikumsprogramm der Kurie
 - F. Die Institution der Hauptberater
 - G. Die von der Kurie ins Leben gerufenen bzw mit ihrer aktiven Teilnahme betriebenen Konsultationsgremien
 - H. Wahlgerichtsbarkeit im Jahr 2014
 - I. Kommunalrechtliche Normenkontrolle
- IV. Zusammenfassung

I. Vorwort

„Salus rei publicae suprema lex esto“ – nach dem Führungsprinzip des öffentlichen Rechts des antiken Roms soll das öffentliche Wohl das oberste Gesetz sein. So bestehen weder das Recht noch der Staat für sich selbst: Der Sinn ihres Bestehens liegt im Gemeinwohl, im Dienst des Friedens und der Sicherheit der Gemeinschaft. Dieses Prinzip gilt auch im 21. Jahrhundert für die Tätigkeit von Staatsorganen und der Justiz. Die Tätigkeit des rechtsprechenden Richters liegt in der Durchsetzung des Rechts: Entscheidungen über Strafsachen, zivilrechtliche Streitigkeiten und andere, gesetzlich festgelegte Angelegenheiten sollen auch dem Gemeinwohl dienen. Dies ist aber nur dann möglich, wenn das Gerichtssystem neben den Änderungen des gesetzlichen Hintergrunds auch die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Änderungen, von denen die Gemeinschaft der Bürger betroffen ist, berücksichtigt, und die Möglichkeiten ermisst, die die Zeitgemäßheit und das fachliche Niveau der Rechtsprechung verbessern können.

Von besonderer Bedeutung sind diese Erwägungen im Falle der Kurie, deren Tätigkeit für die im Instanzenzug untergeordneten Gerichte als Modell dient – die Kurie soll insbesondere sowohl dem rechtsuchenden Bürger als auch dem Gemeinwohl dienen. Dazu braucht man bewusste Planung, dh die Gestaltung eines festen Zukunftsbildes, eine Situationsanalyse, die Setzung eindeutiger und messbarer Ziele, zuletzt die Zerteilung der letzteren in Teilziele und Arbeitsprozesse, was die Leitung der Kurie 2013 umsetzte. Diese Studie möchte einerseits die im September 2013 angenommene, mittelfristige Institutsstrategie der Kurie vorstellen, andererseits einen Überblick über die verwirklichten Ziele und die bewährten Praktiken (**best practices**) aus der Periode zwischen 2012 und 2017 geben.

Der Bedarf nach einem Überblick ist durch den Anspruch an die Aufrechterhaltung bzw Verstärkung des öffentlichen Vertrauens in die Justiz gerechtfertigt. In den vergangenen Jahren ist eine Studie in Ungarn mit dem sprechenden Titel „Verdächtige Welt, verdächtiges Rechtssystem“ herausgekommen¹⁾, deren Autor davon ausgeht, dass in Ungarn das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgern durch Abneigung, manchmal sogar Feindseligkeit charakterisiert ist. Dieses Phänomen hat seine Wurzeln in der Geschichte Ungarns: Während der Zeit der türkischen, später der sowjetischen Herrschaft waren die staatlichen In-

1) Literatur: *Krekó Péter*: Gyanús világ, gyanús jogrendszer, In: A jog szociálpszichológiája – Hiányzó láncszem, bearbeitet von Hunyadi-Berkics, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, S. 417-434.

stitutionen gleichbedeutend mit Unterdrückung und so wurden der Missbrauch von Macht und die Gesetzesumgehung quasi als Tradition und als vaterländische Tugend gesehen. Der Autor untersucht die Verbreitung von vier Einstellungen: Der Staat wird von einer verborgenen Hintergrundmacht getrieben; die Gesetzgebung wird von einflussreichen Interessengruppen geleitet; die staatlichen Institutionen dienen nicht den Interessen der Bürger; der Staat wirkt auf alle Gebiete des menschlichen Lebens ein. Das Fazit der Studie ist optimistisch, weil keine der oben erwähnten Einstellungen das öffentliche Denken in Ungarn dominiert: Die Mehrheit ist durch vernünftiges Maßhalten charakterisiert. Eine argwöhnische Einstellung wird jedoch die rechtsprechende Gewalt zur Ausarbeitung von angemessenen Antworten, und vor allem zur Selbstprüfung, antreiben.

Als Beispiel der Selbstprüfung kann man das gemeinsame, von der Europäischen Union finanzierte Projekt der obersten Gerichte von Lettland, Litauen, Spanien und Ungarn bzw der Universitäten von Antwerpen und Ljubljana anführen, das im Jahre 2017 beendet wurde.²⁾ Die Teilnehmer des Projekts suchten ua nach der Antwort auf die Frage, wie die höchsten Gerichtsorgane zur Rechtsicherheit sowie zur Folgerichtigkeit und Transparenz der Rechtsanwendung beitragen können. Dank ihrer gemeinsamen Anstrengungen haben die Teilnehmer einen Leitfaden über die bewährten Praktiken (Best Practice Guide³⁾) erlassen, der viele Maßnahmen der Kurie vorstellt, die der Einheitlichkeit, dem hohen Niveau und der Transparenz der Rechtsprechung dienen. So behandelt der Leitfaden zB das Praktikumsprogramm und die Institution der Hauptberater der Kurie sowie die Veröffentlichung der Ergebnisse der Rechtsprechungsanalyse und die regelmäßigen Mitteilungen über Vorabentscheidungsersuchen.

Zur Übersicht kann die Reihe von Ereignissen dienen, die – man könnte sagen – für die ganze mittel- und osteuropäische Region charakteristisch ist und die in fast allen Ländern der Region zu widerwillig empfangenen, laufenden Modelländerungen in der Justiz führte. Ihre soziologische Erklärung kennen wir zurzeit nicht. Jedoch kann dieses Phänomen unsere Aufmerksamkeit darauf lenken, dass in den neuen Demokratien die rechtsprechende Gewalt ihren endgültigen verfassungsmäßigen Stand noch nicht gefunden hat. Die neuen Elemente und Einstellungen, die in den letzten sechs Jahren in Ungarn auftauchten, können uns vielleicht helfen, zu verstehen, warum all dies geschieht.

2) Ausführliche Informationen über das Projekt sind auf Englisch auf der Webseite der Kurie erreichbar: <http://www.lb.hu/en/supreme-courts-guarantees>.

3) Der Best Practice Guide ist auf Englisch bzw auf Ungarisch über den folgenden Link erreichbar: <http://kuria-birosag.hu/en/press/best-practice-guide-management-supreme-courts-european-union-english-and-hungarian-language>.

II. Strategische Planung und Durchsetzung

A. Vorgeschichte

1. Herausforderungen für die Justiz im 21. Jahrhundert

Die Fertigstellung der Institutsstrategie der Kurie wurde von mehreren Umständen motiviert, von denen jeder einzelne schon Anlass genug für die Ausarbeitung einer mittelfristigen Institutsstrategie wäre, aber in Kombination machten sie die Ausarbeitung unabdingbar:

- In den modernen bürgerlichen Gesellschaften, so auch in Ungarn, gewinnt das Recht, und sogar das von Richtern geprägte Fallrecht, eine immer größere Rolle in der Bewältigung von verschiedenen Problemen und Konflikten auf gesellschaftlicher Ebene. Darüber hinaus stellen der Beitritt zur Europäischen Union, der mehrstufige Grundrechtsschutz sowie die verfassungsgerichtliche Kontrolle über richterliche Entscheidungen Herausforderungen dar, die planmäßige Veränderungen verlangen.
- Die Aufstellung der Tafelgerichte vor mehr als einem Jahrzehnt brachte die Änderung der Rolle des Obersten Gerichtshofs bzw der Kurie mit sich. Ihre Rechtsmittelfunktion wurde in den Hintergrund gedrängt, während ihre Befugnisse als Revisionsinstanz und als Wächter der Rechtseinheit in den Vordergrund gestellt wurden. Allerdings wurde keine umfassende Strategie entworfen, die die mit diesen Änderungen entstandenen Herausforderungen in ihrer Komplexität bewältigen konnte.
- Mit dem 1. Januar 2012 traten die Maßnahmen der neuen Justizreform in Kraft und damit veränderten sich grundlegend die Befugnisse und die Einrichtungen der Gerichtsverwaltung, mit besonderer Hinsicht auf das Verhältnis der Kurie und der Verwaltungsorganisation. Gleichzeitig wurde die Kurie mit neuen Befugnissen (kommunalrechtliche Normenkontrolle, Rechtsprechungsanalyse usw) ausgestattet.
- Die zeitgerechte und niveauvolle Rechtsprechung sowie die einheitliche, transparente Beurteilung von Rechtssachen sind stets bestehende Erwartungen seitens der Gesellschaft. Diese Erwartungen gelten besonders in Rechtssachen, die von der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit begleitet werden und in denen die Kurie oft als letzte Instanz urteilt.
- 2013 erließ die Europäische Kommission ihre Mitteilung „COM(2013)160 final“, in der sie die messbaren Indikatoren der Justiz festlegte.

2. Zukunftsbild und Grundwerte

Bei der Gestaltung ihres Zukunftsbildes soll die Kurie von der Vergangenheit ausgehen, da die Gerichtsbarkeit eine mehrere tausend Jahre alte gesellschaftliche Einrichtung ist: Das selbstständige Dasein des Staates ist unvorstellbar ohne Gerichte, die im Staatsgebiet über ausschließliche Zuständigkeit verfügen und die Rechtsvorschriften mittels Hoheitsakten geltend machen. Unser Zukunftsbild ist grundlegend geprägt von der Rollenbestimmung und der Wertordnung, die in Bezug auf die Gerichtsbarkeit und die rechtsprechende Gewalt im Laufe der zweieinhalbtausendjährigen europäischen Rechtsentwicklung ent-

standen ist. Hierzu zählen ua die richterliche Unabhängigkeit⁴⁾, die Unterwerfung des Richters unter das Gesetz, die faire und unparteiische Rechtsprechung⁵⁾ und nicht zuletzt die Einheitlichkeit der Rechtsprechung⁶⁾. Daneben müssen wir Rücksicht auf die jahrhundertelange Geschichte⁷⁾ der Kurie nehmen: sowohl auf die Rolle, die sie in der Konsolidation und Entwicklung der ungarischen Rechtsordnung spielte als auch auf ihre verfassungsrechtliche Position und ihre Aufgaben im 21. Jahrhundert.

Im Hinblick auf das oben Gesagte ist die wichtigste mittelfristige Aufgabe der Kurie, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung des gesamten Gerichtssystems zu gewährleisten und zur Verbesserung des Niveaus der Rechtsprechung beizutragen. Über diese streng fachlichen Gesichtspunkte hinaus hat die Kurie – als das oberste Organ der rechtsprechenden Gewalt – eine hervorragende Rolle im Aufrechterhalten der demokratischen und verfassungsmäßigen Ordnung. So hat die Institutsstrategie nicht nur ein fachliches Zukunftsbild zu skizzieren, sondern auch die Grundwerte festzustellen, die die Kurie sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben immer vor Augen halten soll. Die wichtigsten unter diesen Grundwerten sind:

- der Schutz der Rechtsstaatlichkeit, der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit;
- die Geltendmachung der im Grundgesetz festgelegten Prinzipien der demokratischen Ausübung der Gewalt;
- die Geltendmachung der Menschenrechte in der richterlichen Praxis;
- die Berechenbarkeit der Rechtsprechung, Streben nach Gerechtigkeit;
- die Offenheit für Dialog mit den im Instanzenzug untergeordneten Gerichten, mit den Organen der Gerichtsverwaltung und mit allen professionellen Partnern.

4) Schon § 1 des Gesetzes Nr IV aus 1869 setzte die Abtrennung der Gerichtsbarkeit von der Exekutive fest: „Die Justiz ist von der Verwaltung abgetrennt“.

5) Die Gesetzessammlung von István Werbőczy, das sog Tripartitum (1514) stellt in den einleitenden Vorschriften fest, dass die menschliche Beurteilung von der Angst, der Gewinnsucht, dem Hass und der Liebe verwirrt werden, und der Richter muss sich deshalb von diesen fernhalten: „Humanum autem iudicium quatuor modis solet perverti. Timore, dum metu potestatis alicujus veritatem loqui pertimescimus. Cupiditate, dum praemio animum alicujus corrumpimus. Odio, dum contra quemlibet adversarium molimur. Amore, dum amico, vel propinquo aliquid praestare contendimus. Quae omnia in iudice summopere sunt cavenda, atque fugienda.“ (Tripartitum, Prologus, Tit. 14, § 6).

6) Laut des Tripartitums gibt es einen wesentlichen Unterschied zwischen der Rolle des „Höchstrichters“ (wie zB dem Papst oder dem Kaiser) und dem des „unterworfenen Richters“. Die ersteren sollen sich immer an die Wirklichkeit halten, aber die letzteren sollen sich daran halten, was im Prozess bewiesen wurde: „His duo adjungam: unum, quod si sit supremus iudex: ut papa, et imperator, vel alius, qui non adstringitur legibus; tunc debet sequi veritatem. Si vero est iudex inferior, tenetur secundum allegata et probata, etiam contra conscientiam iudicare; nec tunc peccat, quia restringitur ad id faciendum juris autoritate.“ (Tripartitum, Prologus, Tit. 16, § 3).

7) Mit der Justizreform von 1723 kam die vom Königshof unabhängige Kurie zustande, die aus der Königlichen Tafel und der sog Siebenmännertafel bestand.