

Attila Badó, Ulrich Ernst

Einflussmöglichkeiten auf die Richterschaft in Ungarn im Lichte der Lage in Deutschland

I. Einleitung

Die Änderungen der ungarischen Vorschriften über die Auswahl, Ernennung und den beruflichen Aufstieg der Richter sowie zur Fallzuweisung an die Gerichte stellen häufig kritisierte Elemente der Justizreform der Jahre 2011 und 2012 dar. In der einheimischen und internationalen Presse entstand der Eindruck vom Ende des Rechtsstaats und der richterlichen Unabhängigkeit. Um die entstandene Situation verstehen zu können, ist aber eine tiefgründigere Untersuchung der sich abspielenden Prozesse erforderlich, wie sie hier unternommen werden soll, ausgehend von einer Skizzierung der Lage in Deutschland, auf welche bei der Begründung für die ungarische Reform verwiesen wurde.¹ Beiden Ländern gemeinsam ist das generell im römisch-germanischen Rechtskreis verbreitete Modell der Karriere: Nach der Ernennung in relativ jungen Jahren betätigen sich die Richter in Deutschland und Ungarn bis zu ihrer Pensionierung auf den unterschiedlichen Stufen der Hierarchie beziehungsweise, parallel, auf den verschiedenen Ebenen der führenden Positionen der Justizverwaltung. Unterschiede bestehen aber beispielsweise hinsichtlich des Verbots der Mitgliedschaft von Richtern in politischen Parteien, das in Ungarn gilt, nicht jedoch in Deutschland.

Neben persönlichen Vorlieben (Patronage) und Vorteilen insbesondere finanzieller Natur (Korruption) ist politisch bedingte Einflussnahme ein Faktor, der zu unsachlichen Entscheidungen von Gerichten führen kann. Indem sie geeignet ist, die Gewaltenteilung auszuhöhlen, stellt sie eine besondere Gefahr für den Rechtsschutz der Bürger gegenüber der öffentlichen Gewalt dar. Politischer Einfluss kann auf unterschiedliche Weise ausgeübt werden und in unterschiedlicher Stärke. Die direkte Form sind Anweisungen an die Richter für die Entscheidung konkreter Fälle, was, würde diese institutionalisiert, die Justiz zu einem Teil des allgemeinen Verwaltungsapparats machte.² Gegen solche Instruierung wenden sich die Kerngarantien der Unabhängigkeit, wonach Richter die Fälle weisungsfrei entscheiden und für ihre Entscheidungen nicht entlassen oder in anderer Weise disziplinarisch belangt werden können. Diese Grundsätze sind in Deutschland und in Ungarn im höherrangigen Recht verankert³ und es bestehen keine systematischen Verstöße gegen sie.

Mittelbare Beeinflussung zielt dagegen darauf ab, dass die Rechtsprechungslinie auch ohne Anweisungen den Vorstellungen der politischen Führung nahe kommt. Im Folgenden soll erörtert werden, inwieweit die Organisation der Gerichtstätigkeit derartiger Einflussnahme dienen kann. Dahinter steht die allgemeinere Frage, welche institutionellen Rahmenbedingungen die größte Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit bieten. Außerdem verbindet sich damit die – in ihrer Allgemeinheit möglicherweise zu differenzierende – Annahme, dass die Versachlichung der Entscheidungen über die Richter Auswahl, Beförderung und Arbeitsorganisation der Richter eine bessere Gewähr sachlicher Fallentscheidungen bietet.

¹ So beschrieben in: Venice Commission, CDL-AD (2013)012, Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law, Rn. 67.

² Näher dazu *Hans Petter Graver*, *Judges Against Justice*, Heidelberg/New York/Dordrecht/London/Berlin 2015. Nach seiner Einschätzung kam es in den von ihm untersuchten früheren nichtkommunistischen Diktaturen und autoritären Regimes regelmäßig nicht dazu.

³ Vgl. Art. 97 des deutschen und Art. 26 I des ungarischen Grundgesetzes.

Eine verbindliche internationale Regelung zur Gerichtsorganisation enthält Art. 6 I 1 EMRK, der die Streitentscheidung durch ein „unparteiisches, auf Gesetz beruhendes Gericht“ verlangt. Zum Schutzbereich dieser Vorschrift gehört, dass für bestimmte Fälle bereits zuständige Richter nicht ohne gesetzliche Grundlage und ohne verfahrensmäßige Sicherung ersetzt werden können⁴. Europarats-Empfehlungen von 1994 und 2010⁵ halten es für wünschenswert, dass die Behörde, die Auswahl- und Karriereentscheidungen für Richter trifft, von der Regierung und Verwaltung unabhängig sein soll, z. B. von Richtern gewählt. In Staaten aber, in denen nach den gesetzlichen Vorschriften die Richter von der Regierung bestimmt würden, solle sich diese nach objektiven Kriterien richten sowie solche Garantien wie ein unabhängiges Beratungsorgan vorsehen, dem die Regierung bei ihren Entscheidungen folgt oder die Möglichkeit eines Rechtsbehelfs gegen die Entscheidungen bei einer unabhängigen Behörde.⁶

II. Deutschland (Überblick)

Deutschland kann nicht als ein Land politikferner Gerichtsverwaltung gelten. Traditionell untersteht die Justizverwaltung und damit insbesondere die Personalpolitik im Rahmen gesetzlicher Kriterien der Leitung von Regierung oder Parlament. Unter diesen Umständen nahmen die meisten der im Kaiserreich berufenen Richter den Wechsel von der monarchischen zur republikanischen Staatsform 1918 zwar nicht als Anlass, aus dem Amt zu scheiden. Viele von ihnen verstanden aber ihre auch in der Urteilspraxis zum Ausdruck kommende kritische Distanz zum demokratischen Staat als eine von ihrer rechtlich garantierten Unparteilichkeit legitimierte Haltung.⁷ Die NS-Diktatur entfernte noch 1933 als jüdisch eingestufte Richter unabhängig von ihrer politischen Einstellung aus dem Dienst, zudem bekennende Regimegegner. Dies betraf aber nach neueren Berechnungen nur etwa 15 % aller Richter.⁸ Die meisten anderen blieben im Amt und erwiesen sich gegenüber den neuen Machthabern als loyal.⁹ Nach dem Zusammenbruch Nazi-Deutschlands 1945 stand in den westlichen Besatzungszonen zwar die Wiedereinrichtung der staatlichen Strukturen durch die Alliierten unter den neuen deutschen Landesverfassungen und dem Grundgesetz von 1949 unter antitotalitären Vorzeichen, was auch ein Neubefinden über die Weiterbeschäftigung bisheriger Beamter und Richter umfasste. Im Übrigen wurde aber institutionelle Kontinuität zum bestehenden Staat und Recht angenommen. Dementsprechend stützte sich der Wiederaufbau der Justiz größtenteils auf frühere Juristen, die allenfalls einer persönlichen Überprüfung ihrer NS-Nähe

⁴ EGMR Urteil v. 9.10.2008, 62936/00 Moiseyev/Russland, Rn. 176.

⁵ „Council of Europe Committee of Ministers CM/Rec (2010) 12 Recommendation on judges: independence, efficiency and responsibilities“ (vgl. dort Rn. 46, 47) hat in modifizierter Form ersetzt: „Recommendation No. R (94) 12 on the Independence, Efficiency and Role of Judges“. Without prejudice to their independence, judges and the judiciary.“

⁶ Jüngst zeichnet z. B. *Minkler* ein kritisches Bild von der italienischen Richterselbstverwaltung – im Vergleich mit der Regierungskontrolle in Deutschland. Dazu gehört, dass es in der italienischen Selbstverwaltung zu einer von den Parteien unabhängigen heftigen Politisierung in Verbindung mit den antagonistischen Richtervereinigungen gekommen sei: *Die Gerichtsverwaltung in Deutschland und Italien: Demokratische versus technische Legitimation*, Tübingen 2015.

⁷ *Gottfried Jasper*, Justiz und Politik in der Weimarer Republik, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Jg. 30 (1982), S. 168.

⁸ *Hubert Rothleutner*, Karriere und Kontinuitäten deutscher Justizjuristen vor und nach 1945, Berlin 2010, S. 45 ff. u. 303

⁹ Ebd., S. 304.

unterzogen worden waren.¹⁰ Auch die ostdeutsche DDR ging von bestehenden Strukturen aus. Allerdings waren schon wenige Jahre nach dem Krieg kaum noch Richter aus der Zeit vor 1945 in der DDR im Dienst, was dem Programm einer nicht nur politischen, sondern auch gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umgestaltung nach sowjetischer Vorgabe entsprach.¹¹ In gewisser Folgerichtigkeit wurde 1990 nicht die gesamte DDR-Richterschaft in den Dienst des vereinigten Deutschlands übernommen, sondern, in den einzelnen ostdeutschen Bundesländern 15 %–50 %.¹²

Die bundesstaatliche Gewaltentrennung verhindert wirksam die Dominanz einer politischen Option in der gesamten deutschen Justiz. Da der Bund im Wesentlichen nur für die Verwaltung der obersten Gerichtshöfe des Bundes zuständig ist, müsste eine politische Partei die Regierungsgewalt auch in jedem der 16 Länder erzielen, um von Rechts wegen die Richterauswahl dominieren zu können. Deshalb war die Voraussetzung für die recht schnelle Gleichschaltung der Justiz 1933 in Deutschland die Entmachtung der Länder durch die damalige Reichsregierung.

In der Bundesrepublik kann allenfalls von einem Kartell der großen Parteien bei der Vereinbarung der zu ernennenden Bundesrichter gesprochen werden. Bei den Verhandlungen im Wahlausschuss geht es allerdings nicht nur um die Gegenüberstellung von fachlicher Qualifikation und politischen Ansichten der Kandidaten, vielmehr wird auch auf weitere Gesichtspunkte eingegangen, wie die anteilmäßige Berücksichtigung von Kandidaten aus allen Bundesländern.¹³

Wohl wichtigstes Element zur Sicherstellung einer objektiven Auslese sind die staatlichen Prüfungen für angehende Juristen, nach dem Studium und nach dem Einheitsreferendariat. Zwei Staatsexamina, eines am Ende des Hochschulstudiums, das andere am Ende des allgemeinen Referendariats, setzte erstmals deutschlandweit das zur Justizvereinheitlichung Ende des 19. Jahrhunderts erlassene Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) voraus.¹⁴ Dadurch, dass in diesen der größte Teil der Prüfungsnote aus einer anonymen Beurteilung schriftlicher Leistungen folgt, wird auf objektive Weise ein Grundniveau für die in der Justiz zu beschäftigenden Bewerber sichergestellt. Erst auf dieser Basis spielen dann subjektive Elemente in mündlichen Prüfungen, Vorstellungsgesprächen und den für die Beförderung von Richtern erforderlichen Beurteilungen durch Kollegen eine Rolle.¹⁵

Für eine Eindämmung von Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung sorgt zudem die Regelung der Geschäftsverteilung. Das GVG ordnete von Anfang an die Aufstellung von Geschäftsverteilungsplänen an, zunächst am damals neu geschaffenen Reichsgericht. Schon seit langem wird das Bestehen einer vor Eingang einer Sache bei Gericht festgelegten Regel, welcher Richter oder welche Richter einen Fall zu entscheiden haben, als Ausfluss des Rechts auf den gesetzlich Richter angesehen, das 1919 und erneut 1949 verfassungsrechtlich verankert wurde.¹⁶

¹⁰ Ebd., S. 91 f.

¹¹ Ebd., S. 55.

¹² Ebd., S. 303.

¹³ Christian Rath, Richter klagen die Richterwahl, Legal Tribune Online, 05.03.2015, www.lto.de/recht/hintergruende/h/richterwahlausschuss-gerichte-konkurrentenklagen-nehmen-zu.

¹⁴ RGBL. 1877, 41.

¹⁵ Näher der in weiten Teilen noch aktuelle Überblick von Helmut Schnellenbach, Personalpolitik in der Justiz, NJW 1989, S. 2227.

¹⁶ In Art. 105 II WRV bzw. Art. 101 I 2 GG. Vgl. historische Herleitung in: BVerfG Urteil vom 20.03.1956, 1 BvR 479/55, B. I. 1.

In einigen wenigen Fällen sind Gerichte befugt, Fälle, für die sie zuständig sind, an andere Gerichte abzugeben¹⁷. Im Übrigen sind keine Behörden zu einer Umleitung einer Sache von einem zuständigen Gericht an ein anderes berechtigt.

Kurz nach der Wiedereinrichtung (west)deutscher Staatlichkeit wurde 1953 auf dem Deutschen Juristentag über eine stärkere Lösung der Gerichtsverwaltung aus der Unterstellung unter die Justizminister diskutiert.¹⁸ Als Gegenstände einer solchen „Eigenintendantur“ der Justiz wurden angesehen: Richterauswahl und Beförderung, Dienstaufsicht, Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel für die Gerichte, Verkehr mit Regierung, Parlament und Öffentlichkeit.¹⁹ Ein Ersatz der zumindest gleichberechtigten Beteiligung des Justizministers an Entscheidungen über Richterernennungen durch ein außerhalb der Regierung stehendes Organ dürfte jedoch eine Grundgesetzänderung erfordern.²⁰ Zu einer solchen ist es bis heute nicht gekommen. Für das bestehende System wurde angeführt, dass durch die politische Kontrolle eher die Durchsetzung der (nun wieder) neuen demokratischen Herrschaftsform gegenüber einer nicht von vornherein demokratisch gesinnten Richterschaft möglich sei. Als auch nach der Konsolidierung der Demokratie fortbestehende Gründe sind zu nennen: demokratische Legitimation, welche Parlaments- und Regierungsentscheidungen in höherem Maße besitzen als die einer richterlichen Eigenverwaltung, und damit der größere Einfluss des Volkes durch Wahlen und die Möglichkeit, dadurch kollegialer Patronage entgegenzuwirken.²¹

Unter diesen Umständen kommt es aber zu Fällen recht eindeutiger politischer Einflussnahme auf Personalentscheidungen, bis hin zum Versuch der Zusammenlegung von Gerichten, um einen unliebsamen Kandidaten auf ein Leitungsamt zu verhindern bzw. einen genehmen einsetzen zu können.²²

In den letzten Jahren nehmen zudem die Konkurrentenklagen um die Beförderung von Richtern zu. Damit kann ein Kandidat zwar nicht die eigene Berücksichtigung verlangen, aber die Auswahl eines Mitbewerbers blockieren. Dies führt dazu, dass Verwaltungsgerichte auf Personalentscheidungen Einfluss nehmen, zum Teil gestützt auf die dienstlichen Beurteilungen von Richtern durch ihre Kollegen. Gegen eine solche Praxis wird, wie schon in der Debatte um die Selbstverwaltung, die höhere Legitimität politischer Wahlentscheidungen angeführt, wie sie z. B. für die Bundesrichter von den Richterwahlausschüssen ausgeübt werden.²³

¹⁷ Vgl. § 462a StPO sowie §§ 4, 314, 411 FamFG.

¹⁸ Näher dazu und zur Debatte in Deutschland generell: *Fabian Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Tübingen 2006 (s. dort S. 649 ff.).

¹⁹ Im Referat von *Hans-Peter Ipsen*, in: Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages 1953, Bd. II, 1954, S. C 5ff.

²⁰ Art. 98 IV GG geht davon aus, dass die Entscheidung über die Anstellung der Richter in den Ländern nicht ohne den Landesjustizminister getroffen werden kann.

²¹ In diesem Sinne schon das Referat von *Adolf Arndt* auf dem Juristentag, Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages 1953, Bd. II, 1954, S. C 41 ff.

²² Vgl. den Sachverhalt von BVerwG, Urteil v. 04.11.2010, 2 C 16.09 – und die dem zugrunde liegenden Ereignisse, beschrieben von *Martin Huff*, LTO, 15.08.2011, www.lto.de/recht/hintergruende/h/justizstreit-in-rheinland-pfalz-neue-runde-im-tauziehen-um-das-olg-koblenz. Zu weiteren Mechanismen: *Udo Hochschild*, Von den Möglichkeiten der deutschen Exekutive zur Beeinflussung der Rechtsprechung, RP 2011, S. 65.

²³ *Rath*, Fn. 13; zur Problematik der auf persönliche Bewertungen gestützten Beförderungen von Bundesrichtern: *Rolf Lamprecht*, Quadratur des Kreises, NJW 2013, S. 440.

III. Ungarn

1. Entwicklung der verfassungsrechtlichen Vorgaben

Ungarn erlebte zwar in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts einschneidende politische Veränderungen, wahrte aber bis 1946 die Bezeichnung als Königreich. Die nachfolgenden tiefgreifenden Wechsel stellten sich als schrittweise Umwandlung des jeweils vorhergehenden Systems und nicht als völliger revolutionärer Neuanfang dar: 1946 zur „Republik“, 1949 zur „Volksrepublik“ und 1989 zurück zur „Republik“. Rechtlich manifestierte sich die Volksrepublik durch den Erlass der ersten geschriebenen ungarischen Verfassung von 1949. Der sog. Systemwechsel von 1989 hin zu einer westlich demokratischen Staatsform spielte sich aufgrund von Konzessionen der bisherigen kommunistischen Machthaber und grundlegenden Änderungen der geltenden Verfassung ab.

2011 wurde unter der zweiten Regierung von Ministerpräsident *Orbán* mit der Zweidrittelmehrheit seiner Partei eine neue Verfassung, das Grundgesetz, erlassen, dessen Struktur und viele Einzelschriften der vorher geltenden entsprechen, das jedoch durch eher programmatisch-ideologische Formulierungen einen Bruch mit der kommunistischen Zeit betont. In konkreten institutionellen Bestimmungen und auch in der Streichung des Ausdrucks „Republik“ aus dem Namen, bedeutet es aber auch ein Abrücken vom Staat der Nachwendezeit, der 2004 als kompatibel mit den Kopenhagener Kriterien in die Europäische Union aufgenommen worden war.²⁴

Der evolutionäre Charakter der nachfolgenden Regimeänderungen erklärt, warum sich damit nie eine formale Neugründung des Justizapparats verband. Die Kommunisten stellten die Loyalität der Gerichte zunächst durch die Beiordnung von politisch bestimmten Laien her; zugleich blieb es, trotz der grundsätzlichen Ablehnung der Gewaltenteilung durch die herrschende Staatsideologie, bei der Beibehaltung eines Justizapparates mit gesonderten Organen. 1989 wiederum kann die Weiterbeschäftigung der Richterschaft mit der formal von der bisherigen Staatsordnung ausgehenden und nicht im Bruch mit ihr organisierten Systemtransformation erklärt werden, auch wenn damals die Verleihung richterlicher Unabhängigkeit nach westlichem Verständnis an Amtsträger aus kommunistischer Zeit politisch umstritten war.

Ab 1989 garantierte die Verfassung die Unabhängigkeit der Richter und sah die Wahlen der Führung des Obersten Gerichts durch das Parlament vor. Im Übrigen verwies sie auf ein mit Zweidrittelmehrheit zu erlassendes Gesetz für nähere Regelungen. Ab 1997 ordnete sie zusätzlich an, dass die Verwaltung einem neuen „Landesjustizrat“ unter Mitwirkung der richterlichen Selbstverwaltungsorgane obliege. Das Grundgesetz von 2011 erwähnt den Landesjustizrat nicht mehr und bestimmt stattdessen seit 2012 in Art. 25 V und VI, dass die zentralen Aufgaben der Gerichtsverwaltung dem Präsidenten eines neu eingerichteten „Landesrichteramts“ unterstehen. Diese Position ist vom Parlament durch eine Wahl mit Zweidrittelmehrheit mit einem Richter zu besetzen.²⁵

²⁴ Näher zum Grundgesetz von 2011: Venice Commission, CDL-AD (2011)016, Opinion on the new Constitution of Hungary, s. dort insbesondere zur Frage der deklarierten (Dis)kontinuität, Rn. 35 ff. Auf Deutsch; *András Jakab/Pál Sonnevend*: Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, *ZaöRV* 2012, S. 79, 84 f.

²⁵ Venice Commission, CDL-AD (2012)020, Opinion on Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of opinion CDL-AD (2012)001.

2. Der Weg zum Richteramt seit den 1990er Jahren

Nachdem für die kommunistischen Jahre die Begrenzung des Rechtswegs charakteristisch gewesen war, brachte die Systemwende in dieser Hinsicht eine beträchtliche Veränderung mit sich. Gegenwärtig ist es eher als Problem anzusehen, dass die Gerichte oft auch in Fragen Stellung nehmen müssen, deren Entscheidung im Interesse der Entlastung der Gerichte anderen Behörden anvertraut werden könnte. Mit der radikalen Anhebung der Bezüge der Richter und Staatsanwälte verbesserte die erste Regierung nach der Systemwende (1990–1994) viel an deren Situation, obwohl die Richterbezüge im Verhältnis zu den Rechtsanwalts-einkommen auch so nicht mithalten konnten.²⁶ Zu den früher mit Personalnot kämpfenden Gerichten setzte jedoch ein Strom der in wachsender Zahl ihr Studium abschließenden Jurastudenten ein, die inzwischen auch die finanzielle Sicherheit in diesem Beruf zu sehen wähten. Dies ließ vor allem in den Provinzstätten ihre sofortige Wirkung spüren, die über eine juristische Universität verfügten (Pécs, Miskolc, Szeged)²⁷, wo es auch zuvor keine unbesetzten Stellen gab. Hier begann ein Kampf um freie Referendarsplätze, in den sich auch die männlichen Akademiker mit Diplomen bester Bewertungen einschalteten. Infolgedessen füllte sich die Richterschaft allmählich auf, während die Regierung mehrere hundert Richterstellen schuf. Die Mehrzahl der Stellen wurde von jungen Juristen besetzt. Parallel dazu wanderten ältere, aber noch zu einem Wechsel fähige, in erster Linie männliche Richter ab.

Der typische Weg zum Richteramt in Ungarn ist, dass man mit einem juristischen Diplom zuerst zum Referendar²⁸ ernannt wird, wobei die Zahl der freien Stellen am Personalbedarf der Gerichte orientiert ist. Nach dreijährigem Referendariat kann man sich, sofern es gelingt, die zweite Staatsprüfung abzulegen, für das Amt als Sekretär und nach einem Jahr Arbeit als Sekretär auf eine Richterstelle bewerben.²⁹ Die Referendare sind alle zwei bis drei Monate auf den unterschiedlichen Ebenen der Gerichtshierarchie den verschiedenen Rechtsgebieten zugeteilt, während sie den Richtern bei der Verrichtung administrativer Arbeiten helfen. Außerdem nehmen sie selbständige Aufgaben wahr, wenn sie den Staatsbürgern an dem so genannten „Beschwerdetag“ kostenlosen Rechtsrat erteilen. Die Referendarsjahre erfordern neben der Arbeit auch eine dem Studium ähnliche Vorbereitung. Bei regelmäßigen Prüfungen muss über das erworbene Wissen Rechenschaft abgelegt werden, und seit dem Jahr 2006 müssen die Referendare an einer national organisierten Ausbildung teilnehmen. Die Gerichte gelten anerkanntermaßen als gute Ausbildungsstätten und deshalb sind viele Juristen bereit, einige Jahre dort zu verbringen, obwohl sie sich für später eine andere juristische Arbeit vorstellen.

Die Auswahl der Kandidaten für Stellungen als Referendar, Sekretär und später zum Richter unterliegt nach 1989 einer Mischung objektiver und subjektiver Kriterien. Bei der Einstellung schon als Referendar zählten bekanntermaßen nicht nur die Bewertung des Diploms oder die Fähigkeiten des Bewerbers. Damit jemand eine von Vielen begehrte Stelle besetzen konnte, schadete es über gewisse minimale Qualitätsanforderungen

²⁶ Zur Organisation und Geschichte der ungarischen Anwaltschaft: *Michael Csizmas*, Die Rechtsanwaltschaft in Ungarn, Osteuropa-Recht 3|2002, S. 231–240.

²⁷ Zur Ausbildung an den Fakultäten: *Adrián Fábian*, Juristen und juristische Ausbildung in Ungarn, Osteuropa-Recht 1|2003, S. 67.

²⁸ Ung. Fogalmazó, entspricht dem „Konzipienten“ gemäß dem Amtssprachegebrauch in Österreich.

²⁹ *Lamm Vanda/Fleck Zoltán*, Az igazságszolgáltatás újabb 10 éve – Mit akart és mit ért el az igazságszolgáltatási reform?, Stratégiai kutatások 2007–2008: Kutatási jelentések, szerk. Banczerowski Januszné et al., Budapest 2008, S. 415–428 [entspr. der ungar. Konvention werden im vorliegenden Beitrag in dieser und den folgenden Fußnoten Namensangaben in ungarischer Sprache abweichend v. d. übrigen Fußnoten in folg. Reihenfolge zitiert: 1) Nachname 2) Vorname; Anm. d. Red.].

hinaus nicht, wenn er unmittelbar oder mittelbar gute Beziehungen zu den gerichtlichen Führungspersonen pflegte. Dieses Einstellungssystem war in der Juristengesellschaft dermaßen bekannt, dass sich Jurastudenten ohne derartige Beziehungen trotz herausragenden Diploms nicht auf frei werdende Stellen bei den Gerichten bewarben. Die Selektion für die weiteren Karrierestufen folgte hauptsächlich der während der Zeit als Referendar und Sekretär gezeigten Leistung und Anpassungsfähigkeit, was durch die Persönlichkeit und Beeinflussbarkeit der zur Ernennung Berechtigten oder das Beziehungskapital des Anwärters verzerrt wurde.

Neben dem stetig wachsenden Interesse der jungen Generation an der Arbeit bei Gericht bestanden ab 1997/98 die Voraussetzungen dafür, dass sich in der Auswahl der Referendare, Sekretäre und später der Richter Gesichtspunkte sachlicher Qualifikation durchsetzten. Der Anspruch auf restlose Durchsetzung leistungsorientierter Kriterien genoss jedoch weder Unterstützung durch die Politik noch durch die Gerichtsverwaltung.

Zur Rechtsstellung und Vergütung der Richter wurde im Rahmen der Justizreform des Jahres 1997 eine wesentliche Neuerungen enthaltende Regelung geschaffen.³⁰ Die Tatsache an sich, dass die Rechtsmaterie bezüglich der Rechtsstellung und Vergütung der Richter, die früher verstreut in Rechtsvorschriften niedrigeren Ranges zu finden war und den Anforderungen der Zeit nicht entsprach, in einem eigenständigen Gesetz geregelt wurde, kann als wichtiger Fortschritt gelten. Dieses Gesetz bedeutete auch in vielen Einzelfragen eine Verbesserung. Den Anlass der Änderungen erklärte der Gesetzgeber damit, dass die neuen Regelungen die Beständigkeit der Richterschaft und die Durchsetzung der fachlichen und ethischen Anforderungen an die Richter auf lange Sicht sicherstellen. Gleichzeitig wurde der Landesjustizrat gebildet, dem die Verwaltung der Gerichte oblag und der mehrheitlich aus Richtern bestand. Dies ließ eher das Erstarken personenbezogener gegenüber den verdienstbasierten Elementen vermuten. Unter der vorherigen Ministerialverwaltung³¹ verfügten die Gerichte auf dem Gebiet der Zulassung von Referendaren sowie der Ernennung von Sekretären und Richtern ohnehin über große Selbstständigkeit gegenüber der politischen Macht, dank dem Erstarken der gerichtlichen Führungspersonen und der richterlichen Selbstverwaltung. Indem die Regierung die Nabelschnur zwischen den Gerichten und der Exekutive beinahe gänzlich durchtrennte, gab sie ihren Segen für das patronagelastige Aufnahmesystem, das die leistungsorientierte Rekrutierung erheblich schwächte. Sie legte die Verwaltung der Gerichte in die Hand der Richter, ohne die traditionellen Arten der Geltendmachung des „Beziehungskapitals“ bei der Auswahl durch genaue rechtliche Verfahrensvorgaben kompensiert zu haben.

Bis zu seiner Auflösung im Jahre 2011 wurde die Arbeit des Justizrats von Kritik an der Zulassung von Referendaren und der Ernennung von Richtern begleitet, die nicht unbedingt die wirkliche Unzufriedenheit der ausgebildeten Juristen widerspiegelte. Der womöglich wirksamste Ausdruck der Unzufriedenheit fand sich im von der Europäischen Kommission vor dem Beitritt zur EU erstellten Monitoring-Bericht.³² Der Landesjustizrat leitete hauptsächlich als Ergebnis dessen Schritte ein, um auf die Kritiken zu reagieren; allerdings setzten sich Initiativen dieser Art – häufig wegen des Widerstands der Landesjustizratsmitglieder selbst – in der Praxis nur halbherzig durch. Als ein solcher

³⁰ 1997. évi LXVII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról (Bjt.) (Gesetz 2011: CLXII über die Rechtsstellung und Vergütung der Richter (RRG)).

³¹ Über die Entwicklung der Verwaltung der Gerichte siehe: *Besenyi Beáta*, Az igazságszolgáltatáshoz fűződő jogalkotási problémák a XXI. században (Gesetzgebungsprobleme im Zusammenhang mit der Justiz im XXI. Jahrhundert), www.mabie.hu/node/1577.

³² Europäische Kommission, Umfassender Monitoringbericht über die Vorbereitungen Ungarns auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, Brüssel 2003.

Schritt galt, dass das Ausschreiben der Stellen bei der Einstellung von Referendaren zur Pflicht gemacht wurde, was bis dahin in geradezu absurder Weise nicht in jedem Komitat praktiziert wurde. Zudem wurde ein einheitliches landesweites Auswahlprüfungssystem für die Einstellung von Referendaren erarbeitet.³³ Diese Initiative (der auch eine gesetzliche Regelung folgte³⁴) enthielt die Eigenheit, dass die Präsidenten und Vizepräsidenten der (zweitinstanzlichen) Komitatsgerichte das Ergebnis der Auswahlprüfung bei der Aufnahme nicht berücksichtigen mussten. So behielten die gerichtlichen Führungspersonen auch weiterhin bei der Auswahl eine zentrale Rolle.

Dieses bis heute funktionierende Prüfungssystem gilt trotz seiner Mängel als wichtiger Schritt in Richtung einer grundsätzlich leistungsorientierten richterlichen Selektion. Die Eliminierung der „Hintertürchen“ des hauptsächlich auf äußeren Druck reformierten Aufnahmesystems könnte ein objektives Verfahren gewährleisten. Im Gegensatz zur früheren – der subjektiven Beurteilung einen weiten Spielraum lassenden – Ernennungsmethode wurde heute ein gut geregeltes verdienstbasiertes Auswahlverfahren geschaffen. Die Grundlage dafür schuf die Änderung des Gesetzes von 1997 über die Rechtsstellung und Vergütung der Richter, das durch das Gesetz von 2011 über die Rechtsstellung der Richter weiterentwickelt wurde.³⁵ Seine wesentlichen inhaltlichen Elemente präzisieren eine ministerielle Verordnung von 2011³⁶ und eine Empfehlung des Landesrichterrats von 2012³⁷, die die fachliche Tätigkeit der Bewerber für eine Richterstelle nach einem objektiven Kriteriensystem bewertet. So werden die Dauer des Rechtspraktikums, die darin erzielten Ergebnisse der Referendars- und Sekretärsbeurteilungen, das Ergebnis der zweiten Staatsprüfung, ein eventuelles fachjuristisches oder mit dem Arbeitsgebiet zusammenhängendes Zweitdiplom und eine Sprachprüfung mit Punkten belohnt. Ebenfalls Punkte bringt eine wissenschaftliche Leistung, worunter der Erwerb eines akademischen Titels und Publikationen zu verstehen sind. Angerechnet wird auch eine Lehrtätigkeit und, wenn jemand an der Beurteilung von Gesetzentwürfen oder ihrer Vorbereitung mitgewirkt hat.

Als am ehesten subjektives Element der Beurteilung gilt die Anhörung des Bewerbers für eine Richterstelle, wenn der am gegebenen Gericht zusammentretende Richterrat die Gestaltung der Rangliste innerhalb eines bestimmten Rahmens auch aufgrund individueller Gesichtspunkte beeinflussen kann. Diese Rangliste können die Präsidenten der drei höheren Gerichte und am Ende der Präsident des Landesgerichtsamts, der unter den auf den ersten drei Rängen gelisteten Personen bei Begründungspflicht auswählen kann, etwas modifizieren. (Im Fall des obersten Gerichts, der Kurie, werden die Befugnisse des Landesgerichtsamts von deren Präsidenten wahrgenommen³⁸).

Es gibt kein der Objektivität und Chancengleichheit verpflichtetes Bewertungssystem, das allgemeine Zustimmung finden würde. So mag man an der Rolle der wissenschaftlichen Leistung bei der Beurteilung zweifeln. Aus dem Blickwinkel der Bewerber betrachtet, können Beständigkeit und Berechenbarkeit jedoch den höchsten Wert eines solchen Systems darstellen. Würden Bewerbungen danach beurteilt, wer im Verhältnis

³³ 2007. évi 5. számú szabályzat a bírósági fogalmazók felvételi versenyzvizsgájának részletes szabályairól (Vorschrift Nr. 5 des Jahres 2007 über die ausführlichen Regeln der Auswahlprüfung für die Einstellung von Gerichtsreferendaren).

³⁴ 2007. évi XXV. törvény (Gesetz 2007:XXV).

³⁵ 2010 évi CLXXXIII törvény 54§ (2) (§ 54 Abs. 2 des Gesetzes 2010:CLXXXIII). In Kraft ab 1.3.2011

³⁶ KIM Verordnung 7/2011 (III.4.).

³⁷ OBT-Empfehlung 1/2012 (X.15.)

³⁸ 2011 évi CLXII törvény 19§ Módosította: 2012. évi CXI. törvény 16§ (2) (§ 19 des Gesetzes 2011:CLXII. Modifiziert durch § 16 Abs. 2 des Gesetzes 2012:CXI)). In Kraft ab 17.7.2012.

zu seinem Eigengewicht die größere Masse stemmen kann, so wäre auch dies noch weniger diskriminierend als eine Auswahl, die auf persönlichen Beziehungen und womöglich politischen Aspekten beruht. Auf einen solchen Wettbewerb kann man sich vorbereiten. (In gewissem Maße kann man sich freilich auch auf ein reines Patronage-Verfahren vorbereiten, was unserer Meinung nach aber nicht der den qualitativen Anforderungen entsprechenden effektiven richterlichen Arbeit dient). Die Erfahrungen zeigen, dass unter jenen, die vor der Bewerbung als Richter stehen, ein harter Wettkampf eingesetzt hat und das Erreichen einer möglichst hohen Punktzahl die an den Gerichten arbeitenden Juristen, neben der qualitativen Verbesserung der fachlichen Arbeit, zum Lernen von Sprachen oder eben zu wissenschaftlicher Aktivität anspornt³⁹. Die Einführung dieses Systems ist eindeutig als positive Entwicklung in einem karriereorientierten Gerichtssystem zu bewerten, zumal die ungarischen Traditionen bis dahin neben den qualitativen Anforderungen oder zeitweise anstelle dieser den Akzent auf die Anpassungsfähigkeit, den Grad der Konformität und die Stärke des Beziehungskapitals setzten.

3. Die Gerichtsverwaltung seit der Reform von 2011

a) Grundlagen

Von der Systemwende 1989 bis heute konnten lediglich sporadisch, in erster Linie bei der Ernennung von höheren Führungspersonen der Gerichtsverwaltung, parteipolitische Gesichtspunkte eine Rolle spielen.⁴⁰ Eine solche Beeinflussung war angesichts der starken Kontrolle der Präsidenten der Komitatsgerichte möglich. Sie existierte in den Zeiten der ministerialen Verwaltung der Justiz (bis 1997) oft auf spektakuläre Weise⁴¹ sowie unter dem Landesjustizrat (1997–2011).

Als die parlamentarische Zweidrittelmehrheit 2011 daran ging, die zentrale Justizverwaltung umzugestalten⁴², werteten die oppositionellen Parteien und internationalen Organisationen dies als einen Schritt der Machtkonzentration, der die reale Gefahr einer Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit schafft. Auch in der Bewertung der Justizreform durch die Venedig-Kommission des Europarats nahm diese Frage einen wichtigen Stellenwert ein, wobei die neue ungarische Gesetzgebung insoweit noch einige der Empfehlungen der Kommission berücksichtigte.⁴³

Das Augenmerk richtet sich vor allem auf die Ernennungspraxis der Richter bzw. vor allem der gerichtlichen administrativen Führungspersonen. Bemängelt wurde die ungewöhnlich lange Mandatszeit des Landesrichteramtspräsidenten und die Art der Ernennung der Gerichtspräsidenten. Die Kompetenzen des Landesrichteramtspräsidenten weckten die Befürchtung, dass die Reform in Wirklichkeit von der Bildung einer gegenüber der Regierung loyalen gerichtlichen Führungsschicht motiviert wurde. Da der von

³⁹ *Bencze Máttyás*, A bírósági rendszer átalakításának értékelése (Die Auswertung der Umgestaltung des Gerichtssystems, MTA Law Working Papers 2014/41, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_41_Bencze.pdf).

⁴⁰ In Hinsicht auf Fachrichter und Beisitzer wurde nicht die Forderung nach Repräsentativität geäußert. Ohne gründlichere Analyse denken wir, dass dies mit der mehrheitlich weiblichen Richterschaft, der geringen Anzahl der Einwanderer und der Kraftlosigkeit der zahlenmäßig großen Roma-Gesellschaft zu erklären ist.

⁴¹ Als solche galt die Ernennungspraxis des Komitatsgerichtspräsidenten *Balsai István* zwischen 1990 und 1994.

⁴² 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetről és igazgatásáról (Bszi.) (Gesetz 2011:CLXI über die Organisation und Verwaltung der Gerichte (OVG)).

⁴³ Vgl. Venice Commission, CDL-AD (2012)001, CDL-AD (2012)020, CDL-AD (2013)012, Rn. 16 ff.

den Regierungsparteien gewählte, zum Regierungschef loyale Amtspräsident faktisch über die Bewerbungen als gerichtliche Führungsperson entscheiden könne, drohe nach Ansicht der Reformgegner eine der Regierung oder einer bestimmten Partei treu ergebene gerichtliche Führungsschicht zu entstehen. Auf diese Weise könnte die Rechtsprechung mit zahlreichen Mitteln beeinflusst und damit die richterliche Unabhängigkeit gefährdet werden, obwohl rechtlich die Gerichte und deren administrative Führung von den anderen Gewalten getrennt sind.

b) Herabsetzung des Pensionsalters

Die Befürchtungen schienen sich bereits 2011 durch die Anordnung der frühen Pensionierung der Richter zu bewahrheiten.⁴⁴ Die Rechtfertigungsversuche für die gesetzlichen Bestimmungen (zum Beispiel das Freimachen von Stellen für junge Juristen), die das Pensionsalter unerwartet von 70 auf 62 Jahre absenkten, wurden wahrscheinlich selbst von den engagiertesten Anhängern der Regierung nicht ernst genommen. Viel eher drängte sich die – nicht durch Fakten bewiesene und offiziell nicht ausgesprochene – Vermutung auf, dass die Richter der betroffenen Altersgruppe als eher linksgerichtet und damit nicht der Regierungsmehrheit gegenüber wohlgesonnen galten und deshalb ihre Entfernung erforderlich sei. Anhand der Theorie vom Fehlen einer wirklichen Systemwende 1989 und der revolutionären Rhetorik der Regierung erschien diese Erklärung ohnehin als logisch. Überraschenderweise erklärte das Verfassungsgericht, dem die Opposition sonst zu viel Loyalität vorwarf, die Zwangspensionierung⁴⁵ für verfassungswidrig, wobei ihm das Fällen dieser Entscheidung mit der knappsten Mehrheit durch die Stimme seines Präsidenten gelang. Den Spruch des Verfassungsgerichts nahm die Regierung offensichtlich nicht ernst und es bedurfte des Urteils des EU-Gerichtshofs, damit eine neue, auch für die Europäische Kommission akzeptable Rechtsvorschrift zustande kam. Der EuGH entschied im November 2012, dass die Absenkung des verbindlichen Pensionsalters der ungarischen Richter von 70 auf 62 Jahre eine auf dem Alter basierende, nicht vertretbare Benachteiligung bedeutete und deshalb gegen das Diskriminierungsverbot der Union verstieß.⁴⁶ Danach verabschiedete das ungarische Parlament ein neues Gesetz, das das Pensionsalter der Richter und der Staatsanwälte – nach einer Übergangszeit – ab dem 1. Januar 2023 auf 65 Jahre absenkt, während das allgemeine Rentenalter bis dahin auf ebenfalls 65 Jahre ansteigt.⁴⁷

Die Zwangspensionierung der Richter war aus Sicht der Regierung teilweise gelungen. Unter der Annahme, dass das Ziel ein rapider Führungswechsel war, lässt sie sich gar als sehr wirksam ansehen. Zwischen der Europäischen Kommission und der ungarischen Regierung kam es zum Streit über das EuGH-Urteil. Während die Kommission es dahingehend interpretierte, dass jeder Richter automatisch in sein ursprüngliches Amt wiedereingesetzt werden muss, bot die Regierung den Richtern verschiedene Möglichkeiten (sie werden auf Antrag wieder in die Belegschaft aufgenommen und nicht unbedingt in dieselbe Position) und wünschte jene nicht mehr abuberufen, die die Stelle der abgelösten Führungskräfte bereits eingenommen hatten.

⁴⁴ § 90 des Gesetzes 2011:CLXII.

⁴⁵ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (Beschluss 33/2012 (VII.17.) des VerfG).

⁴⁶ EUGH, Urteil v. 6.11.2012 C-286/12.

⁴⁷ *Vincez Attila*, Az európai unió Bíróháza a bírói nyugdíjazásról (Der Gerichtshof der Europäischen Union über die Pensionierung der Richter), JEMA 2012/4. S. 65-73; *ders.* Der EuGH als Hüter der ungarischen Verfassung – Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 6.11.2012, Rs. EUGH 2012-11-06 Aktenzeichen C-286/12 (Kommission/Ungarn), Europarecht 2013, S. 323.

So konnte nur ein geringer Teil der abgelösten Richter in seine ursprüngliche Position zurückkehren, während die neuen Positionen schon von der neuen Spitze der Gerichtsverwaltung ernannt werden konnte.

c) Personalentscheidungen und Fallzuweisung

Dass das Gesetz über die Organisation der Gerichte⁴⁸ dem für die zentrale Verwaltung zuständigen Präsidenten des Landesrichteramts Ernennungsbefugnisse übertrug⁴⁹, über die früher der mehrheitlich aus Richtern bestehende, fünfzehnköpfige Landesjustizrat verfügte, stellte jedoch den empfindlichsten und am heftigsten kritisierten Teil der im Jahr 2011 realisierten Justizreform dar. Der Amtspräsident kann aufgrund des neuen Gesetzes selbständig über die Führungspersonen der Gerichte entscheiden, die das Rückgrat der Justiz bilden. Dagegen verfügt der aus Richtern bestehende Landesrichterrat, der zur Kontrolle des Präsidenten und seines Amtes berufen ist, lediglich über ein Vorschlagsrecht. So ernennt der Amtspräsident, der aufgrund des Willens der bei der Gesetzgebung schier unbegrenzte Macht genießenden Regierungsmehrheit auf neun Jahre berufen wurde, unter anderem die Präsidenten und Vizepräsidenten der Instanzgerichte bzw. die Spruchkörpervorsitzenden, die für die fachliche Leitung zuständig sind.

Dies schuf theoretisch die Möglichkeit dafür, dass eine gerichtliche Führungsschicht entsteht, die loyal ist zur Spitze der Gerichtsverwaltung und zur Regierung, die sie ernannt hat. Dies kann in Ungarn problematisch werden, da die Führungskräfte der Gerichtsverwaltung über zahlreiche Mittel verfügen, mit denen sie die Rechtsprechung beeinflussen können. Heraus ragt dabei die Regelung oder besser die Ungeregeltheit der Zuweisung der Fälle an die Richter. Angesichts des Fehlens eines Automatismus besteht weiterhin die Möglichkeit, dass die politisch sensiblen Fälle den „adäquaten“ Richtern zugewiesen werden. Aus politischer Sicht erhielt die Ermächtigung zur Verlagerung von Fällen zwischen den Gerichten eine größere Bedeutung als das innergerichtliche Problem des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Die politische Opposition vermutete nämlich einen Hintergedanken bei dem Schritt, der ein wichtiges Element des Reformprozesses des Jahres 2011 bedeutete, mit dem der Präsident des Landesrichteramts eine solche Kompetenz erhielt.

Der Präsident des Landesgerichtsamts erhielt aufgrund gesetzlicher Regelung von 2011⁵⁰ die Befugnis, ein anderes Gericht mit identischer sachlicher Zuständigkeit zur Entscheidung eines Falles zu bestimmen.⁵¹ An die Anwendung dieser außergewöhnlichen Möglichkeit knüpfte das Gesetz die Voraussetzung, dass dies unter Berufung auf die außerordentliche Arbeitsbelastung des Gerichts von den Gerichtspräsidenten beantragt werden muss. Indem der Präsident des Landesgerichtsamts im Jahr 2012 42-mal von der Verlagerung von Fällen Gebrauch machte, unter denen auch Strafverfahren gegen Politiker der Oppositionsparteien waren⁵², die die Medien und die Gesellschaft rege interessierten und diese spalteten, bewahrheiteten sich die im Zusammenhang mit

⁴⁸ Gesetz 2011:CLXI (OVG).

⁴⁹ § 76 Abs. 5 OVG.

⁵⁰ Gesetz von 2011:CLXI über die Organisation und Verwaltung der Gerichte, § 62, in Kraft getreten am 1. Januar 2012.

⁵¹ Darstellung und Kritik in: Venice Commission, CDL-AD (2012)001, Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts in Hungary, Rn. 90 ff. sowie CDL-AD (2013)012, Fn. 43, 72 ff.

⁵² Das größte Medienecho löste die Korruptionsaffäre des stellvertretenden Bürgermeisters von Budapest aus, die auch die Wahlen von 2010 beeinflusste.

der Schaffung des Instituts der Fallverlagerung formulierten Ängste nach Ansicht der Oppositionsparteien. Auf internationale Kritik hin modifizierte ein Gesetz die Art und Weise der Ausübung der Fallverlagerung. Als wichtigste Änderung gilt, dass man seitdem gegen den Beschluss über die Fallverlagerung Berufung bei der Kurie einlegen kann. Das Verfassungsgericht stellte Ende 2013 die Verfassungswidrigkeit mehrerer Vorschriften fest.⁵³ Die jetzige Lage ist unklar. Obgleich Anfang 2016 auch der Straßburger EMRG ein Verfahren wegen eines solchen Umdirigierens eines Falls in Ungarn als fehlerhaft ansah⁵⁴, wird es offenbar im Hinblick auf behaupteten Spielraum in der Auslegung des Verfassungsgerichtsurteils weiterhin praktiziert.⁵⁵

d) Besetzung der Gerichtspräsidenten

Zu Gerichtspräsidenten können auch weiterhin nur Richter ernannt werden, was eine wichtige Beschränkung der Ernennung nach politischen Aspekten sein kann. Im Verhältnis zum Modell der ministerialen Verwaltung sind die parteipolitischen Aspekte von vornherein schwerer und lediglich mittelbar durchsetzbar. Gleichzeitig kann die parteipolitische, ideologische oder die Loyalität vor Augen behaltende Ernennungspraxis auch im Rahmen der richterlichen Selbstverwaltung ihren Weg finden.

An den ungarischen Gerichten existiert eine Führungsposition, die in Hinsicht auf die Rechtsprechung eine besondere Rolle spielt. Zu Präsidenten der Gerichtssenate werden traditionell über große Erfahrung verfügenden Richter ernannt. Das Recht der Ernennung legen die geltenden Gesetze den Gerichtspräsidenten der drei oberen Instanzen (Stuhlgerichte, Tafelgerichtspräsidenten und Kurie) in die Hand. Das Mandat der Senatspräsidenten ist – im Gegensatz zu dem der administrative Aufgaben wahrnehmenden gerichtlichen Führungspersonen – bis heute unbefristet.⁵⁶ Diese Unterscheidung ist kein Zufall, denn die Besetzung der Position betrifft unmittelbar die Frage der richterlichen Unabhängigkeit. Wo ein Senatspräsident auf seine Wiederwahl bedacht sein muss, kann dies seine Rechtsprechung beeinflussen und bei einem Teil der Richter einen Anpassungszwang entstehen lassen. Durch eine solches, von Zeit zu Zeit erneuerbares Mandat können sich Konformität stärkende Prozesse verstärken.

Die vom Landesgerichtsamt ausgehende Gesetzesänderungsabsicht⁵⁷, die das Mandat der Senatspräsidenten auf ein befristetes geändert hätte, führte schon im Vorbereitungsstadium zu heftigen Reaktionen bei Oppositionspolitikern und Sachverständigen. Während der Präsident des Landesrichterrats den Vorschlag mit Effizienzaspekten und Kontrollierbarkeit begründete, war das tatsächliche Ziel nach Ansicht der Gegner der Sturz der letzten Bastion der richterlichen Unabhängigkeit. Ein Rechtspolitiker einer Oppositionspartei formulierte gar folgendermaßen:

⁵³ 36/2013. (XII.5.) AB határozat (Beschluss 36/2013 (XII.5.) des VerfG).

⁵⁴ EMGR Urteil v. 12.01.2016, 57774/13 *Miracle Europe Kft/Ungarn*.

⁵⁵ S. Aussage des Präsidenten des Szegeder Stuhlgerichts, zitiert nach Zeitungsartikel v. *Tanács István* in der Internetausgabe der Tageszeitung *Népszabadság*, <http://nol.hu/belfold/a-strasbourg-birosag-olyan-mint-egy-uri-klub-1605887>, verbunden mit der Einschätzung, dass „der Straßburger Gerichtshof nicht mehr als ein Herrenclub“ sei.

⁵⁶ § 127 Abs. 2 OVG.

⁵⁷ Protokoll über die Sitzung des Landesrichterrats am 9. September 2014.

Es ist dem entschiedenen Eintreten der Opposition, aber noch eher der internationalen Institutionen und in erster Linie der Standhaftigkeit der Richter zu verdanken, dass die Regierung in den vergangenen vier Jahren alleine die Gerichte nicht durch den Fleischwolf zu drehen in der Lage war. Die dahingehenden Pläne haben sie noch nicht aufgegeben, deshalb muss man auf das Entschiedenste gegen den Vorschlag protestieren.⁵⁸

Der unauflösbar erscheinende Gegensatz der Kontrollierbarkeit und der richterlichen Unabhängigkeit erhält in der ungarischen politischen Umgebung auf diese Weise eine eigentümliche Interpretation. Wie begründet die Ängste sind und ob sich eine tatsächliche Vision der Regierung zur Beschränkung der richterlichen Unabhängigkeit Schritt für Schritt verwirklicht, lässt sich nicht auf exakte Weise belegen. Die Äußerungen der internationalen Organisationen, der ausländischen und ungarischen Sachverständigen müssen sich auch auf den Nachweis der durch die Rechtsvorschriften geschaffenen Gefahrensituation beschränken.

IV. Schlussfolgerungen

Die Untersuchung zeigt, wie in Ungarn und Deutschland bei der Richterauswahl, wie wohl in den meisten Rechtsordnungen,⁵⁹ objektive mit anderen Faktoren konkurrieren.

In Deutschland steht einer recht direkten Unterstellung der Justizverwaltung unter die politische Gewalt, deren Entscheidungen allerdings gerichtlich überprüfbar sind, die Aufteilung der Justiz in die Bundesebene und 16 Länderstrukturen gegenüber. Hinzu kommen die große Bedeutung der Ergebnisse der anonymen schriftlichen Prüfungen im Staatsexamen für die Karriere der Juristen und die rechtlichen Garantien für eine Geschäftsverteilung.

In Ungarn war die Selektion der Richter seit der Systemwende im Jahr 1990 grundsätzlich neben leistungsorientierten Elementen durch Einflüsse von Patronage gekennzeichnet, wozu in wechselndem, aber verhältnismäßig geringem Maße politische Aspekte kamen. Bezüglich der Anfangsphase der Selektion der Richter kann man von einer allmählichen Verstärkung der sachlichen Elemente sprechen, die sich auch nach 2010 fortsetzte. Dies lässt sich vor allem mit dem objektiveren System der Beurteilung der Bewerbungen für ein Richteramt erklären. Der Ermessensspielraum der Führungspersonen der Gerichtsverwaltung wurde bei der Auswahl der Richter erheblich eingeschränkt. Auf der anderen Seite hat die Justizreform nach dem Regierungswechsel von 2010 die von der Regierungspolitik weitgehend unabhängige Organisation der Justizverwaltung beseitigt, welche von 1997 bis 2011 unter dem Landesjustizrat bestand. Dies wurde von einer Vielzahl ungarischer und ausländischer Sachverständiger dahingehend bewertet, dass es – von der Schaffung der neuen Verfassung bis hin zu den Gesetzen, die das Justizwesen berühren – um eine Reihe von Maßnahmen zur politischen Umpolung der Richterschaft geht. Parallel dazu wurden die Kompetenzen der zur Ernennung berechtigten Führungspersonen der Verwaltung bei der Besetzung der gerichtlichen Führungspositionen erweitert. Die Rolle der Einzelentscheidung bei der Ernennung von bestimmten administrativen Führungspersonen (Gerichtspräsidenten, Vizepräsidenten), die die Rechtsprechung mittelbar beeinflussen können, wuchs und die Rolle der richterlichen Selbstverwaltungsgremien nahm spürbar ab. In welchem Maß diese Veränderungen den

⁵⁸ *Lencsés Károly*, Strasbourg Gyanús a tanácselnökök pályázatátása (Die Ausschreibung der Stellen der Senatspräsidenten ist Straßburg-verdächtig). *Bárándy Gergelys* Äußerung gegenüber der Tageszeitung Népszabadság, <http://nol.hu/belfold/strasbourg-gyanus-a-tanacselnokok-palyaztatasa-1483247>.

⁵⁹ *Attila Badó*, Fair selection of Judges in a Modern Democracy, in: *Attila Badó* (ed) Fair Trial and Judicial Independence. Hungarian Perspectives, Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London 2013, S. 248.

Anpassungszwang der Richter verstärken, lässt sich nur auf längerer Sicht wahrnehmen und innerhalb bestimmter Grenzen objektiv bewerten.

Für die Beurteilung der Lage in Ungarn zeigt sich also ein vielschichtiges Bild: Weder erscheint es angemessen, die ungarische Entwicklung der letzten fünf Jahre als eine Verringerung oder gar Abschaffung der Unabhängigkeit der Gerichte darzustellen, noch lässt sich die verstärkte Politisierung der Gerichtsverwaltung zutreffend mit deutschen Erfahrungen begründen.