

RICHTERLICHE UNABHÄNGIGKEIT UND DIE INSTRUMENTE ZUR WAHRUNG DER RECHTSEINHEIT

KRISZTINA F. ROZSNYAI

I. Einleitung

„*Elle (la loi) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.*” – stellt Artikel 6 der Déclaration de l'Homme et du Citoyen von 1879 fest. Die Beachtung der Gleichheit der Menschen wird seitens der Judikative durch die Einheitlichkeit der Rechtsprechung sichergestellt. Die Rechtseinheit ist daher ein Grundwert im Rechtsstaat. Die Rechtseinheit ist jedoch nicht statisch – Rechtsauffassungen und die Auslegung der Rechtsnormen können sich mit der Zeit ändern. Die Wahrung der Rechtseinheit darf die Rechtsfortbildung nicht hindern, sie muss sie sogar fördern. Die Rechtseinheit wird durch die Gerichte, bzw. durch die Richter selbst garantiert. Die Anstellungskriterien der Richter sichern, dass die Richter das Recht ähnlich auslegen, dogmatische Begriffe mit gleichem Inhalt benutzen. Die ständige Rechtsprechung, die Rechtsliteratur und die veröffentlichten Entscheidungen, zusammen mit dem System der Rechtsmittel genügen in den meisten Fällen zur Sicherung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Dennoch können sich Fälle ergeben, in denen die Divergenz der richterlichen Entscheidungen sich nur auf besondere Weise auflösen lässt und es besonderer Anstrengung bedarf die Rechtseinheit wieder herzustellen.

Für diese Sonderfälle hat der Gesetzgeber Instrumente zur Wahrung der Rechtseinheit bereit zu stellen. Dabei muss mehreren Verfassungsgrundsätzen Rechnung getragen werden. Einerseits ist die Gleichstellung der Rechtssuchenden vor Gericht zu sichern: Es muss garantiert werden, dass die Gerichte die Rechtsnormen nicht unterschiedlich auslegen. Andererseits sind Richter nur dem Gesetz unterworfen und niemand darf die richterliche Entscheidungsfindung beeinflussen. Die Unabhängigkeit der Gerichte muss nicht nur gegenüber der zwei anderen Staatsgewalten gesichert werden. Die oberen Gerichte dürfen auch keinen rechtswidrigen Einfluss auf die Richter der untergeordneten Gerichte ausüben; die persönliche Unabhängigkeit der Richter muss gegenüber solchem Einfluss geschützt werden. Die Judikative umfasst die Gesamtheit der Richter und gerade in den Fällen divergierender Meinungen muss gesichert werden, dass die herrschende Meinung zur Geltung

kommt. Diese Anforderungen müssen durch die Instrumente der Wahrung der Rechtseinheit ausbalanciert werden. Dies erwies sich als ein äußerst schwieriges Unternehmen in Ungarn. Die Schwierigkeit ergibt sich aus dem sozialistischen Erbe, das diesem Thema anhaftet.

Das sozialistische politische System verwarf den Gedanken der Gewaltenteilung und basierte stattdessen auf dem Prinzip der Einheit der Gewalt. In diesem System war es wichtig, auch die Rechtsprechung kontrollieren zu können, wozu mehrere Instrumente dienten. An die Stelle der Wahrung der Rechtseinheit trat deshalb nach dem zweiten Weltkrieg als wichtigste Aufgabe des Obersten Gerichts (OG) die „Lenkung der Rechtsprechung“, wodurch das OG auch die Entscheidungen ohne konkrete Rechtssachen beeinflussen konnte. Hierzu dienten die Richtlinien, die Stellungnahmen der Kollegien und die sog. Grundsatzentscheidungen.¹ Die Richtlinien hatten normativen Charakter, waren nicht nur in den konkreten Fällen, sondern allgemein für die Gerichte bindend. Der Staatsanwalt hatte ebenfalls großen Einfluss auf die Rechtsprechung. Er konnte gegen rechtswidrige Urteile der Gerichte Rüge einlegen um die Gesetzmäßigkeit zu sichern. Das gleiche Recht besaß der omnipotente Präsident des OG. Diese Rüge funktionierte als indirekte Revision und hatte auch die Wahrung der Rechtseinheit zum Ziel.

II. Die Reform des ungarischen Gerichtssystems von 1997

Die Reform der Judikative hatte grundsätzlich dieselben Ziele, wie ähnliche Reformen in Europa: die Entlastung der oberen Gerichte und die Verfahrensbeschleunigung. Es wurde sowohl die Gerichtsorganisation als auch das Prozessrecht geändert.²

Der Beschleunigung wegen wurde die Möglichkeit der Berufung im Zivilprozess eingeschränkt, im Verwaltungsprozess, auf den die Regelungen des Gesetzes über die Zivilprozessordnung (GZP) anwendbar sind, sogar ausgeschlossen.³ Da die Verfassung aber den Rechtsweg nicht nur gegen Verwal-

¹ Diese bleiben noch solange in Kraft, bis in der Frage kein RB erlassen wird (§ 105 GVG).

² Es wurden zwei neue Gesetze über die Gerichtsorganisation bzw. über die Rechtstellung der Richter verabschiedet und die Gesetze über den Zivilprozess und über den Strafprozess geändert. Über die Reformen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit s. Krisztina F. ROZSNYAI: Probleme der ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, *Annales Universitatis Scientiarum de Rolando Eotvos Nominatae Sectio Iuridica* Tomus XLV. (2004), S. 187-208.

³ Eine Ausnahme bilden Verwaltungsakte, die von Verwaltungsbehörden auf Landesebene ohne Widerspruchsverfahren erlassen worden sind, falls dem Gericht die Möglichkeit der Reformation der Entscheidung offen steht (§ 340/A GZP) – in diesen Fällen entscheidet das Hauptstadtische Tafelgericht mit ausschließlicher Kompetenz.

tungsentscheidungen und Entscheidungen anderer Behörden, sondern auch gegen gerichtliche Entscheidungen vorsah, musste sie geändert werden. Ein Satz wurde eingefügt: „*Im Interesse der Schlichtung der Rechtsstreitigkeiten in einer angemessenen Zeit kann das Recht auf den Rechtsweg verhältnismäßig beschränkt werden.*“⁴

Um das Oberste Gericht (OG) zu entlasten, wurden durch die Verfassung die sog. Tafelgerichte aufgestellt, die die Erledigung der ordentlichen Rechtsmittel zur Aufgabe hatten. Die Aufgabe des OG wurde im Sinne der Rechtsstaatlichkeit neu definiert: „*Das Oberste Gericht sichert die Einheitlichkeit der Rechtsprechung der Gerichte, seine Rechtseinheitsbeschlüsse sind für die Gerichte bindend.*“⁵ In Einklang mit der Verfassung bestimmt das Gesetz über die Gerichtsverfassung (GVG) als wichtigste Aufgabe des OG die Sicherung der Einheit der Rechtsanwendung der Gerichte. Instrumente zur Wahrnehmung dieser Aufgabe sind laut GVG die Rechtseinheitsbeschlüsse (RB), die Veröffentlichung grundsätzlicher Gerichtsentscheidungen sowie die Revisionsurteile.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, schreibt das GVG Informationspflichten (und -rechte) vor:⁶ Einerseits müssen die Einzelrichter und die Senate der untergeordneten Gerichte ihre Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung dem Gerichtspräsidenten nach Erlangung der Rechtskraft zur Information vorlegen. Andererseits müssen die Gerichtspräsidenten und Kollegführer⁷ die Rechtsprechung ihrer Gerichte fortlaufend beobachten. Falls sie davon Kenntnis gewinnen, dass sich an ihrem Gericht in Grundsatzfragen eine gegensätzliche Judikatur entwickelt hat oder rechtskräftige Entscheidungen auf gegensätzlichen Rechtsgrundlagen erlassen wurden, müssen sie den Präsidenten des übergeordneten Gerichts darüber informieren. Die Vertreter des OG nehmen an den Sitzungen der Kollegien der Tafel- und Komitatsgerichte teil. Die Kollegien analysieren in ihren Sitzungen die Rechtsprechung der Gerichte und äußern sich zu aktuellen streitigen Fragen der Rechtsanwendung.

⁴ Art. 57 Abs. 5.

⁵ Art. 47 Abs. 2.

⁶ § 28 GVG.

⁷ Das Kolleg ist die Gesamtheit der zu einem Geschäftsbereich gehörenden Richter an einem Gericht. Die Richter werden den Geschäftsbereichen bei ihrer Ernennung zugeteilt.

III. Verfassungsrechtliche Probleme des Rechtseinheitsbeschlusses

1. Der Rechtseinheitsbeschluss – alter Wein in neuem Schlauch?

Die Parteien werden laut GVG von dem RB nicht berührt. Der Gesetzgeber kann – vor allem in Hinblick auf Strafsachen – davon Ausnahmen schaffen. Für die Gerichte ist der Beschluss aber allgemein bindend. Diese Bindungswirkung war eine wichtige Charakteristik der Richtlinien und Grundsatzentscheidungen, die die Lenkung der Rechtsprechung im Sozialismus ermöglichten. Diese allgemeine Bindungswirkung sorgte schon vor 1990 für Kritik.⁸ Es ist kein Wunder, dass sich nach der Einführung des Instituts des RB eine heftige Debatte in der Fachliteratur entwickelte, in der die verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit dieser Beschlüsse im Mittelpunkt stand.⁹ Die Vertreter des OG betonten, dass die RB die höchste Form richterlicher Rechtsauslegung sei und niemals als Rechtssetzung funktioniert. Die herrschende Meinung war aber der Auffassung, dass die Normenkontrolle sich auch auf die RB erstrecken müsse.¹⁰ Dieser Meinung wurde schließlich auch von den Regierungen gefolgt und es wurden mehrere Konzepte zur Neuregelung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts (VerfG) angefertigt. Da dies aber als Teil einer übergreifenden Reform verabschiedet werden sollte, konnte die notwendige Zweidrittelmehrheit wegen der Koppelung mit anderen Änderungen nicht erreicht werden. Die Lösung dieser Situation ergab sich schließlich aus einer Entscheidung des VerfG,¹¹ in der dieses den RB selber aus der Sicht des Verfassungsschutzes auslegte.

Die allgemeine Bindungswirkung war Anstoß für den Obersten Staatsanwalt, einen Antrag auf Normenkontrolle unter anderem gegen einen RB in Strafsachen zu stellen. Als Vorfrage musste das Verfassungsgericht darüber entscheiden, ob ein solches Verfahren in seine Zuständigkeit fällt. Die Verfassung, das GVG und das VerfGG schweigen zu dieser Frage. Tatsache ist, dass das RB keine Norm im Sinne des Gesetzes über die Rechtssetzung ist. Gleichwohl geht das VerfG bei der Interpretation seiner Zuständigkeit davon aus, dass nur aus der Verfassung¹² die Zuständigkeit für die Normenkontrolle abgeleitet werden kann, diese aber zwingend und vollständig ist. Vollständig-

⁸ István KUKORELLI: Über die normsetzende Tätigkeit des Obersten Gerichts, *Jogtudományi Közlöny* 1976/11, S. 657-660, S. 658.

⁹ Ausführlich berichtet darüber Peter TILK: Die verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit der Rechtseinheitsentscheidungen, *Magyar Jog*, 2001/10, S. 588-599.

¹⁰ Peter TILK (Fn. 9.), S. 593 ff.

¹¹ Nr. 42/2005. (XI. 12.).

¹² Art. 32/A: „das VerfG überprüft die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsvorschriften...“

keit bedeutet, dass die Zuständigkeit für die Normenkontrolle sich auf alle Rechtsnormen bezieht – unabhängig davon, ob die angefochtene Norm der Bezeichnung und Entstehung nach den Regeln des Gesetzes über die Rechtssetzung entspricht, oder nicht. Das VerfG muss in jedem Verfahren prüfen, ob die Regelung normativen Charakter hat. Ist dies der Fall, so erstreckt sich die Zuständigkeit des VerfG auf diese Regelung. Im oben genannten Fall prüfte das VerfG daher zuerst, ob der RB normativen Charakter hatte. Dies wurde bejaht und das VerfG stellte fest, dass der RB verfassungswidrig war, da er den Kreis der zur Subsidiaranklage berechtigten Opfern bei Straftaten gegen staatliches Eigentum durch die Auslegung zweier §§ des Gesetzes über den Strafprozess zu weit fasste. Dadurch wird die durch die Verfassung garantierte Rechtsstellung des Staatsanwaltes berührt. Zudem ist der RB auch deshalb verfassungswidrig, weil er vom Inhalt her keine Rechtsauslegung, sondern Rechtssetzung ist. Als Folge der Verfassungswidrigkeit bestimmt das VerfGG für das Normenkontrollverfahren die Nichtigkeit, weshalb das VerfG den RB für nichtig erklärte.

Diese Entscheidung des VerfG wurde in der Literatur begrüßt.¹³ Die Judikative schlug aber gleich vor, die allgemeine Bindungswirkung des RB in der Verfassung aufzulösen,¹⁴ um so spätere Normenkontrollverfahren zu vermeiden. Die Vertreter des OG hingegen hielten noch immer an ihrer Meinung fest, dass sich die Kompetenz zur Normenkontrolle nicht auf die RB erstrecken könne, da sie keine Normen darstellen. Da Verfassungsbeschwerden im ungarischen System der Verfassungsgerichtsbarkeit gegen Urteile der Gerichte nur mit dem Grund der Verfassungswidrigkeit der dem Urteil zugrundeliegenden Norm eingelegt werden können, hält die Judikative diese Logik auch im Falle des RB für richtig und bestreitet das Konzept vom lebendigen Recht, das das VerfG hier anwendet.¹⁵

2. Das Rechtseinheitsverfahren

§ 29 GVG besagt, dass ein Rechtseinheitsverfahren durchgeführt werden muss, falls zur Fortbildung des Rechts oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung in einer Frage von grundsätzlicher Bedeutung die Erbringung eines

¹³ So etwa László KECSKÉS – Péter TILK, Die Verwirklichung der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Rechtseinheitsbeschlüsse, *Magyar Jog*, 8/2006, S. 465-472.

¹⁴ Dass diese allgemeine Bindungswirkung mit der Unabhängigkeit der Richter schwer vereinbar ist, störte die obersten Richter indes nicht.

¹⁵ Győző SZABÓ: Die verfassungsgerichtliche Kontrolle des Rechtseinheitsbeschlusses, *Festschrift für János Sári*, 2008, S. 318-328, insb. S. 327. Natürlich gibt es auch Richter, die die verfassungsgerichtliche Kontrolle akzeptieren, z.B. Róbert PÓCZA: Aktuelle Fragen der Rechtseinheit(sverfahren), *Magyar Jog*, 9/2006, S. 550-559, S. 555.

RB erforderlich ist, bzw. falls ein Senat des OG in einer Rechtsfrage von der Entscheidung eines anderen Senats des OG abweichen will.

Zur Anrufung des Rechtseinheitssenates sind im Falle der Grundsatz-Rechtseinheitsverfahren der Präsident oder Kollegführer des OG bzw. der Oberste Staatsanwalt¹⁶ befugt. Auf ihren Antrag hin ist ein RE-Verf obligatorisch durchzuführen. Der Kollegführer des Tafelgerichtes kann den RE-Senat anrufen, wenn dies auf dem Zuständigkeitsgebiet des Tafelgerichtes zur Sicherung der Rechtseinheit notwendig ist. Die Kollegien können den zur Antragsstellung berechtigten Kollegführern vorschlagen, den RE-Senat anzurufen, dies entfaltet aber keine Bindungswirkung. Im Antrag muss dargestellt werden, in welchen Fragen und aus welchen Gründen der Antragsteller die Herbeiführung des RB verlangt. Der Senat entscheidet in seiner Sitzung, ob der Antragsteller und der Oberste Staatsanwalt beigeladen werden und ob sie auch das Wort erhalten.¹⁷ Antrag auf Divergenz-Rechtseinheitsverfahren kann der erkennende Senat stellen. Weitere Verfahrensregeln bestimmt das GVG nicht, sondern verweist auf die Geschäftsordnung des OG, die vom Präsidenten des OG erlassen wird.

In dieser Regelung werden weitere verfassungsrechtliche Probleme sichtbar. Zum einen ist das Verfahren nicht ausreichend geregelt. Die Unterlassung der Anrufung des Rechtseinheitssenates bei Divergenz hat zum Beispiel keine Folgen. Es gibt kein Verfahren, um diesen Fehler zu beheben. Es gibt etliche weitere Verfahrensschritte, die einer Regelung bedürften. Es stellen sich etwa die Fragen, was passiert, wenn im Verfahren der RE-Senat zu der Entscheidung gelangt, dass es keines RB bedarf und ob die Außerkraftsetzung des RB möglich ist und, wenn ja, wie? Beide Fragen wurden von den RE-Senaten beantwortet. Letztere in dem Sinn, dass die bei Änderung der Rechtslage durch Erlass eines RB die Anwendung eines anderen RB untersagt wird. Ob dies aus einem anderen Grund als der Änderung der zugrundeliegenden Rechtsnormen möglich wäre, bleibt dahingestellt.

Ein weithin größeres Problem liegt darin, dass mit der Regelung des Grundsatz-Rechtseinheitsverfahrens praktisch die ehemalige sozialistische Weise der Lenkung der Rechtsprechung durch Richtlinien übernommen wurde. Die Richtlinien wurden mit der Regelung des RB deshalb abgeschafft, weil sie mit dem Rechtsstaat nicht vereinbar waren. Denn das OG konnte die Rechtsprechung schon von vornherein, ohne konkrete Rechtsfälle, in die von dem

¹⁶ In Straf- bzw. in Zivilsachen, in denen er Beteiligtenrechte besitzt – dies bezieht sich wahrscheinlich auch auf Verwaltungssachen. Im GVG findet sich darauf aber keinen Hinweis.

¹⁷ Praktisch ist dies nur für den Obersten Staatsanwalt von Bedeutung, da der Antragsteller fast immer Mitglied des RE-Senates ist (in Verwaltungssachen werden die Anträge in der Regel vom Kollegführer des OG vorgelegt, der meist dann auch den Vorsitz führt).

OG gewollte Richtung lenken. Da im Falle der Grundsatz-Rechtseinheitsverfahren nicht der erkennende Revisionsssenat die Frage dem RE-Senat vorlegt, sondern der Präsident oder Kollegführer des OG bzw. der Oberste Staatsanwalt das Verfahren einleitet, kann ein RB auch ohne konkreten Bezug erlassen werden und damit kann die Rechtsauslegung von vornherein vom RE-Senat beeinflusst, ja sogar gänzlich geändert werden. Ein solcher ex-ante RB hindert die Richter an der autonomen Rechtsauslegung, beeinträchtigt also ihre Unabhängigkeit. Die Vertreter des OG betrachten diese Möglichkeit als legitim,¹⁸ als eine Hilfeleistung für die Richter. Das VerfG hat die Regelung auch als verfassungsmäßig gewertet.

Wenn der Gesetzgeber neben diesem Kreis der Antragsteller den Begriff „zur Fortbildung des Rechts“ erklärt hätte, wäre die Regelung weniger zu beanstanden. Am einfachsten wäre aber, wenn es den Revisionsssenaten obliegen würde, Anträge auf RE-Verfahren zu stellen. Es mag aber sein, dass die noch immer spürbare autonomiearme Sozialisation¹⁹ der Richter und die strenge Hierarchie vieler Richter bzw. Senate davon abhalten würde, den Revisionsssenat anzurufen. Wahrscheinlich ist dies der Grund dafür, dass die Kollegien noch nie von ihrer Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, dem Kollegführer die Antragstellung vorzuschlagen. Wegen der niedrigen Zahl der Rechtsmittelverfahren fordern manche Stimmen, neben den Revisionsssenaten auch anderen, vor allem an niedrigeren Gerichten tätigen Richtern, die Möglichkeit zur Antragstellung zu eröffnen. Dieser Vorschlag unterstreicht nur die Dysfunktionalität der aktuellen Regelung.

3. Die Rechtseinheitssenate

Die Rechtseinheitsbeschlüsse werden von den sog. Rechtseinheitssenaten erlassen. Von diesen Rechtseinheitssenaten wird am OG eines für jedes Geschäftsgebiet gebildet: für Strafsachen, für Zivilsachen, für Wirtschaftssachen, für Arbeitssachen und für Verwaltungssachen.²⁰ Die RE-Senate bestehen aus je fünf Mitgliedern, die von dem Präsidenten des Senates bestellt werden. Den Vorsitz führt der Präsident oder Vizepräsident des OG, oder der Kollegführer bzw. stellvertretender Kollegführer des OG. Wenn ein Beschluss mehrere Ge-

¹⁸ György WELLMANN: Das Rechtseinheitsverfahren de lege lata und de lege ferenda, *Magyar Jog*, 4/2004, S. 193-202, 195f. Die Vorsitzenden der Revisionsssenate in Zivilsachen am OG äußerten sich Ende 2003 in einer Beratung ähnlich.

¹⁹ Ausdruck von Zoltán FLECK: *Mechanismen der Rechtspflege im Staatssozialismus*, Budapest, 2001, S. 125.

²⁰ Neben den RE-Senaten funktionieren am OG Revisionsssenate (je drei Mitglieder) und drei Kollegien (Zivilrecht, Strafrecht und Verwaltungsrecht).

schäftsgebiete berührt, werden sechs Richter zu gleichen Teilen aus den betreffenden Geschäftsgebieten bestellt. In diesem Fall präsidiert der Präsident oder der Vizepräsident des OG.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang einerseits die niedrige Zahl der Senatsmitglieder, andererseits die Bestellung der Mitglieder. Sogar in Richterkreisen wurde die niedrige Zahl der Senatsmitglieder kritisiert.²¹ Es liege auf der Hand, so die Kritik, dass das Kolleg, die Gesamtheit der Richter eines Geschäftsbereiches die RB erbringe. Da in einem Jahr etwa ein Dutzend RB erbracht werden, wäre dies keine zu große Belastung. Auf diese Weise wäre die Einbringung der unterschiedlichen Auffassungen eher gesichert, was nicht nur aus Sicht der Rechtsfortbildung nützlich wäre. Die jetzige Lösung kann sogar als die Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit gewertet werden, denn es ist nicht gesichert, dass die Meinung der Mehrheit der Richter zur Geltung kommt. Dazu bedürfte es eines repräsentativeren Gremiums.

Andererseits kollidiert die Art der Bestellung mit dem Recht auf den gesetzlichen Richter – es gibt keine allgemeine Regel, nach der die Richter in die RE-Senate bestellt werden. Das Gesetz regelt weder die Auswahl der Mitglieder, noch den Vorsitz. Praktisch ist es daher der Präsident des OG, der über den Vorsitz des RE-Senats entscheidet. Damit entscheidet er indirekt auch über die Mitglieder des Senats. Der jeweilige Präsident des RE-Senats kann nach Belieben die Mitglieder bestellen – es kann vorkommen, dass bei einem Divergenz-Verf keiner der Richter des erkennenden Senats an dem Verfahren teilnimmt.²² Bei einer solchen geringen Zahl der Senatsmitglieder kann die Entscheidung leicht beeinflusst werden. Das Gesetz schweigt auch zu der Frage, für wie lange die Senate aufgestellt werden. Die Praxis zeigt, dass die Besetzung bei den einzelnen RB nicht gleich ist, d.h. dass die RE-Senate ad hoc für jedes RE-Verfahren neu aufgestellt werden.

Diese Charakteristika verstärken verständlicherweise die Besorgnis über die Unabhängigkeit und Parteilosigkeit der Rechtseinheitssenate. Die Einheitlichkeit der Rechtsprechung müsste auf einer breiteren und geregelteren Basis beruhen, die Legitimation der RB wäre so stärker. Es liegt auf der Hand, dass diese verfassungsrechtlichen Bedenken insgesamt schon die Verfassungswidrigkeit der geschilderten Regelung begründen. Es war deshalb sehr verwunderlich, dass das VerfG diese Ansicht nicht teilte und die Verfassungswidrigkeit

²¹ György WELLMANN, Kollegführer des OG nahm so Stellung (Fn. 18.), S. 200.

²² Das Gesetz über den Strafprozess regelt die RE-Verf in Strafsachen abweichend. Hier können die Mitglieder des erkennenden Senates oder der Antragsteller im RE-Senat auf keinen Fall teilnehmen. (§ 441 Abs. 3 und 4 des Gesetzes Nr. XIX aus dem Jahre 1998 über den Strafprozess).

der beanstandeten Regelung nicht feststellte.²³ Das VerfG hat die vorhin vorgestellten und vielfach, durch viele Anträge beanstandeten Regelungen eine nach der anderen geprüft. Doch unterließ es die Prüfung der Zusammenwirkung dieser Regeln. Es mag sein, dass die einzelnen verfahrensrechtlichen Regeln die Verfassung nicht verletzen, doch ihr Zusammenwirken stellt die ehemalige sozialistische Weise der Lenkung der Rechtsprechung durch Richtlinien wieder her. Die Richtlinien wurden 1997 mit der Begründung abgeschafft, dass sie mit dem Rechtsstaat unvereinbar sind.

Die allgemeine Bindungswirkung des RB, der Kreis der Antragsteller, die unvorhersehbare Besetzung der RE-Senate, die niedrige Zahl ihrer Mitglieder, das Fehlen der Verfahrensregeln erzeugen gemeinsam eine Rechtslage, die im Rechtsstaat nicht akzeptabel ist. Die verfassungsrechtlichen Werte der Rechtsstaatlichkeit, der Unabhängigkeit der Richter und des Rechts auf den gesetzlichen Richter werden auf jeden Fall verletzt. Das VerfG ließ der Tatsache, dass das RE-Verfahren auch den Ausgang der Revision in Strafsachen beeinträchtigen kann, außer Acht.²⁴ Dies ist umso verwunderlicher, als das VerfG wegen der Verflechtung der Funktion zur Sicherung der Rechtseinheit mit der Rechtsmittelfunktion die Regelung der Revisionszulassung für verfassungswidrig erklärte.

IV. Die unselige Geschichte der Revision

Die Probleme, die sich in Zusammenhang mit der Revision ergaben, stammen zum Teil auch aus der oben ausgeführten postsozialistischen Art der Regelung des RB und des Rechtseinheitsverfahrens. Die Revision wurde 1993 ins System des ungarischen Zivilprozesses eingeführt, nachdem das VerfG die Regeln der in der Einleitung erwähnten Rüge zur Wahrung der Gesetzlichkeit für verfassungswidrig erklärt hatte.²⁵ Grund dafür war die Vermischung der Rechtsmittelfunktion mit der Funktion der Wahrung der Rechtseinheit, ohne die notwendigen verfahrensrechtlichen Garantien der Rechtsmittel zu beachten. Das VerfG führte in diesem Zusammenhang aus, dass der Vertrauensschutz nur im Einklang mit der Rechtsmittelfunktion, daher mit vorhersehbaren und klaren Regeln verwirklicht werden dürfe. Das Gesetz müsse eindeutig festsetzen, unter welchen Bedingungen ein rechtskräftiges Urteil ange-

²³ Entscheidung Nr. 40/2007. (VI. 20.).

²⁴ Darauf weisen vier Verfassungsrichter in ihrer gemeinsamen abweichenden Meinung hin. Insgesamt stimmten der Entscheidung des VerfG von 11 Richtern 5 nicht zu.

²⁵ Entscheidung Nr. 9/1992. (I. 30.).

fochten und wann die Rechtskraft nicht mehr durchbrochen werden kann.²⁶ Diese Umstände waren bei der Rüge zur Wahrung der Gesetzlichkeit nicht klar genug geregelt. Der Oberste Staatsanwalt und der Präsident des OG hatten praktisch diskretionelle Rechte zur Einlegung der Rüge. Ziel der Rüge war nämlich vor allem die Sicherung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung und der objektive Rechtsschutz.

Anstelle der Rüge wurde daher die Revision eingeführt, als eine Art Berufung zur dritten Instanz, denn es musste nur die Rechtswidrigkeit des rechtskräftigen Urteils gerügt werden. Die Justizreform von 1997 ließ die Revision unberührt, erst 2001 wurde die Zulassung eingeführt, um das OG zu entlasten. Über die Zulassung entschied als Einzelrichter ein Richter des OG. Als Zulassungskriterien wurden Fälle der Gefährdung der Rechtseinheit und der Rechtsfortbildung geregelt. Der Gesetzgeber begründete diese Änderung damit, dass es zur Durchbrechung der Rechtskraft ein höheres Interesse, als die einfache Rechtswidrigkeit im konkreten Rechtsfall bedürfe.²⁷ Praktisch geriet wieder der objektive Rechtsschutz in den Vordergrund, aber die Wahrung der Rechtseinheit bekam eine noch wichtigere Rolle als bei der Rüge zur Wahrung der Gesetzlichkeit. Zwei Fallgruppen wurden geregelt: Erstens, die Entscheidung weicht von dem RB des OG ab, oder zweitens, die Revision ist wegen der Einheitlichkeit, Fortbildung der Rechtsprechung notwendig, da eine Grundsatzfrage in Zusammenhang mit der Entscheidung zu entscheiden ist und das OG noch keine – veröffentlichte – Entscheidung in der Frage gebracht hat, bzw. die Entscheidung über eine solche Grundsatzfrage entscheidet, in der das OG zuvor eine gegensätzliche Grundsatzentscheidung veröffentlicht hatte.

Diese, zu sehr auf die Rechtseinheit fokussierte Regelung der Revision erklärte das VerfG für verfassungswidrig.²⁸ Das Recht einen Rechtsbehelf einzulegen erstreckte sich zwar nur auf die ordentlichen Rechtsmittel, aber dass die Rechtswidrigkeit zur Zulassung der Revision nicht ausreichend sei, verletze die Rechtsstaatlichkeit. Aus verfassungsrechtlicher Sicht müsse die Behauptung der Rechtswidrigkeit zur Statthaftigkeit eines Rechtsmittels ausreichen. Die Zulassungskriterien wurden deshalb durch das VerfG vernichtet, und es blieb die Rechtswidrigkeit als Grund für die Revision. Dass über die Zulassung ein Einzelrichter entscheide, akzeptierte das VerfG. Das Fehlen der Zulassungsbeschwerde wurde aber auch für verfassungswidrig erklärt. Der Gesetzgeber stellte nach dieser Entscheidung die vor 2002 geltende

²⁶ Entscheidung Nr. 9/1992. (I. 30.), ABH 1992, 59, 66.

²⁷ Begründung zum Gesetz Nr. CV aus dem Jahre 2001 über die Änderung des GZP.

²⁸ Entscheidung Nr. 42/2004. (XI. 9.).

Rechtslage wieder her.²⁹ Die Revision funktioniert seither wieder als begrenzte zweite Beschwerde. Aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass der Gesetzgeber der Revision in der jetzigen Lage keine eindeutiger Funktion auf Wahrung der Rechtseinheit zukommen lassen kann. Grund dafür ist die zu sehr vom OG beherrschte Öffentlichkeit der Rechtsprechung, in der die Grundsatzentscheidungen eine Schlüsselrolle spielen.

V. Grundsatzentscheidungen

Neben den Rechtseinheitsbeschlüssen werden durch das OG zur Wahrung der Rechtseinheit Grundsatzentscheidungen veröffentlicht. Welche Urteile der unteren Gerichte und des OG aber in diese Kategorie gehören, entscheidet das OG frei;³⁰ das GVG enthält hierzu keine Regelung. Die durch die Justizreform verstärkten Informationspflichten dienen natürlich zum Teil diesem Ziel. Das OG kann sich so über die Rechtsprechung der unteren Gerichte informieren und Grundsatzentscheidungen auswählen. Damit dieses System aber effektiv funktionieren kann, bedarf es einer guten Kommunikation zwischen den Gerichten. Die Regelungen des GVG reichen nicht aus. Oft fehlen detaillierte Regelungen seitens der Gerichtsverwaltung für die oben beschriebene Weiterleitung der Informationen von den unteren zu den oberen Gerichten.³¹ Die Weiterleitung der Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung der unteren Gerichte ist daher nur bis zum Präsidenten des übergeordneten Gerichts gesichert, nicht bis zum OG. Es werden in der monatlichen Zeitschrift des OG wahrscheinlich auch deshalb nur wenige Urteile erster Instanz veröffentlicht.³² Diese Zeitschrift („Gerichtsentscheidungen“) ist nicht identisch mit der, durch das GVG „Offizielle Sammlung der Entscheidungen des OG“, benannten Halbjahresschrift. Nur die Entscheidungen, die in Letzterer erscheinen, können als Grundsatzentscheidungen betrachtet wer-

²⁹ Gesetz Nr. CXXX aus dem Jahre 2005 über die Änderung des GZP.

³⁰ Für diese Entscheidung gibt es überhaupt keine Verfahrensregeln. Es wurden gesondert Rechtseinheitssenate aufgestellt, deren identische Bezeichnung irreführend ist. Diese Senate entscheiden nur über die Veröffentlichung der Grundsatzentscheidungen. Diese Senate werden für ein Jahr für jeden Geschäftsbereich bestellt. Ausführlich s. György WELLMANN (Fn. 188.), S. 199.

³¹ Weiterführend Szonja NAVRATIL: Die Erkennung der Divergenz der Rechtsprechung, In: Zoltán Fleck (Hrsg.): *Die Judikative im Spiegel der Wissenschaft*, Budapest, 2010, S. 149-166.

³² Statistiken dazu bei Májás BENCZE – Attila BADÓ: Territoriale Unterschiede in Ungarn hinsichtlich der Strenge der Strafzumessungspraxis, In: Zoltán Fleck (Hrsg.): *Die Judikative im Spiegel der Wissenschaft*, Budapest, 2010, S. 125-147.

den. Viele Juristen (mitunter auch Richter) wissen von ihrer Existenz nichts.³³ Die Möglichkeiten der Informationstechnologie werden wegen der hohen Kosten auch nur zu einem Bruchteil genutzt. Zwar werden viele IT-Projekte Jahr für Jahr durch den Nationaljustizrat durchgeführt, aber die Computer sind veraltet und ihre Anzahl zu niedrig.³⁴

Die intensivere Tätigkeit auf diesem Gebiet könnte die Probleme der Regelung des RB mindern. Die Veröffentlichung der Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung würde der richterlichen Orientierung dienen und den divergierenden Rechtsauffassungen effektiv entgegenwirken. Die Richter hätten so die Möglichkeit, die Entscheidungen ihre Kollegen besser zur Kenntnis zu nehmen und das ganze System müsste dann weniger von oben, von den Kollegien und dem OG her gesteuert werden.

VI. Fazit

Die breitere Öffentlichkeit der Rechtsprechung kann der Schlüssel der geschilderten Probleme sein und würde zur Einheitlichkeit der Rechtsprechung sicherlich viel beitragen. In den letzten Jahren zeigt sich ein reges wissenschaftliches Interesse an der Tätigkeit der Gerichte,³⁵ die sich als Katalysator dieser Entwicklung erwiesen. Die Gerichte versuchten, sich diesem Interesse zu entziehen und weigerten sich ihre Entscheidungen, abgesehen von den Grundsatzentscheidungen und die von dem OG veröffentlichten Entscheidungen, allgemein zu veröffentlichen. Die Justiz war für Kritik nicht offen und verschloss sich vor der Außenwelt. Jede kritische Bemerkung wurde als Offensive gegen die richterliche Unabhängigkeit gewertet und jegliches Interesse mit Misstrauen begegnet. Schließlich verpflichtete der Gesetzgeber den Nationaljustizrat ab Mitte 2007 zur Veröffentlichung der Urteile des OG und der Tafelgerichte sowie der in Verwaltungsprozessen ergangenen Urteile erster Instanz, gegen die es keine ordentlichen Rechtsmittel gibt.³⁶

³³ László JUHÁSZ: Die Wahrung der Rechtseinheit nach Funktionsbeginn der Tafelgerichte, *Magyar Jog* 10/2003, S. 589-599, S. 599.

³⁴ Überholte Verfahren, Interview mit dem Leiter des Nationaljustizrates, *it-business* 20/2010, S. 22.

³⁵ So z.B. Zoltán FLECK (Fn. 19.); László BLUTMAN: Die Öffentlichkeit der richterlichen Entscheidungen und die Verfassung, *JURA* 2/2002, S. 80-96, unter <http://jura.ajk.pte.hu/cikkek.php?cikk=28>; László MAJTÉNYI: Die Öffentlichkeit und die Gerichte, *Kontroll*, 1/2004, S. 83-92.

³⁶ Zu den Urteilen muss immer die Ausgangsentscheidung veröffentlicht werden (Urteil oder Verwaltungsentscheidung erster bzw. zweiter Instanz).

Die Schaffung dieser Datenbank erleichtert auch die Arbeit der Richter. Sie können die Rechtsprechung der Kollegen dadurch besser zur Kenntnis nehmen. Auch die Wissenschaft reagierte positiv auf die Öffnung der Gerichte gegenüber der Öffentlichkeit: Die Fachzeitschriften öffneten neue Kolumnen für die Veröffentlichung von Gerichtsurteilen³⁷ mit Anmerkungen und es entstehen auch neue, auf die Besprechung von Rechtsfällen spezialisierte Zeitschriften.³⁸ Der im Jahr 2009 gewählte neue Präsident des OG scheint diese Entwicklungen auch zu begrüßen;³⁹ die Richter des OG sind zum Teil aber noch immer ablehnend. Für die Rechtswissenschaft bedeutet dies auch die Chance, ihren Platz neu zu definieren und vielmehr auf die Rechtsprechung und weniger auf die Rechtssetzung zu fokussieren. Dieses Wachstum der Möglichkeiten des Informationsaustausches trägt sicherlich viel zur Einheit der Rechtsprechung bei.

Trotz der Reform der Instrumente zur Sicherung der Rechtseinheit zeigen sich viele Defizite auf diesem Gebiet. Das sozialistische Konzept der Lenkung der Rechtsprechung durch das OG konnte nicht überholt werden. Viele Elemente des Systems der Wahrung der Rechtseinheit wurden – teils unter verändertem Namen – in die neue Regelung übernommen, die in Zusammenhang mit der ungenügenden Regelung der Verfahrensnormen praktisch die vor 1990 herrschende Situation konservieren. Ein Grund für diese Probleme ist die Übermacht des OG und der Gerichtspräsidenten, die die vollständige Abkehr vom alten System nicht zulässt. Ein wichtiger Bestandteil der Reformen von 1997 war die Schaffung des Nationaljustizrates, welcher die ehemaligen Kompetenzen des Justizministers in der Gerichtsverwaltung übernahm.⁴⁰ Die starke Hierarchie, die auch Folge des sozialistischen Konzeptes war, konnte aber durch diese Änderung nicht gelockert werden.⁴¹ Die Pflicht zur Sicherung der Öffentlichkeit der Entscheidungen der oberen Gerichte kann hier vielleicht bald Ergebnisse aufzeigen. Ein großes Problem bleibt aber, wie die Rechtsprechung erster Instanz außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu erschließen ist. Diese Urteile müssen nämlich nicht veröffentlicht werden, falls sie die Rechtskraft in der ersten Instanz erlangen, was in 80 bis 90% der Urteile der Fall ist.⁴²

³⁷ So z.B. die Zeitschrift „Neue Ungarische Verwaltung“ (Kluwer).

³⁸ Z.B. die Zeitschrift „JeMa“ (Besprechung von Rechtsfällen, Opten Verlag).

³⁹ Siehe z.B. die Empfehlung zur Ersterscheinung der Zeitschrift „JeMa“ unter <http://www.jema.hu/index.php?o=1>.

⁴⁰ Der Nationaljustizrat ist keine Selbstverwaltungskörperschaft, es weist viele Gemeinsamkeiten mit den autonomen Regulierungsbehörden auf. Mitglieder des Rates sind zum Teil Richter, zum Teil Vertreter anderer juristischen Berufe und der Politik.

⁴¹ Zoltán FLECK (Fn. 199.), S. 130.

⁴² Ausführliche Statistiken dazu findet man auf der Seite des Nationaljustizrates http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag_Statisztikak.

Dies erschwert die Erkennung der Divergenz in der Rechtsprechung – die Kollegien haben oft nicht genug Kapazität, die Rechtsprechung der zu ihnen gehörenden Amtsgerichte zu analysieren. Dass aber die Divergenz tatsächlich vorhanden ist, zeigen auch empirische Studien, vor allem in Strafsachen.⁴³ Eine intensive Öffentlichkeitsarbeit – vor allem durch die Veröffentlichung von Grundsatzentscheidungen, auch der niedrigeren Gerichte – könnte wahrscheinlich mehr zur Minderung der Divergenz beitragen, als das OG durch die Rechtseinheitsbeschlüsse vermag. Und die Justiz muss sich daran gewöhnen, dass die Analyse, Besprechung der Gerichtsurteile nicht Feind, sondern Freund der richterlichen Unabhängigkeit⁴⁴ ist.

⁴³ Mátyás BENCZE – Attila BADÓ (Fn. 32.). Diese Studie ging der Frage nach, wie einheitlich die Strafzumessungspraxis bei gewissen einfachen und oft begangenen Straftaten (Diebstahl und schwere Körperverletzung) ist. Es zeigte sich, dass die Divergenz im Vergleich zu der Größe und die unitarische Staatsform von Ungarn sehr erheblich ist, (S. 145).

⁴⁴ Einen ersten Schritt in diese Richtung bedeutet auch der Ethikkodex der Richter, der von dem Ungarischen Richterverein verabschiedet wurde. Dieser Kodex weist auf die Notwendigkeit der Harmonie zwischen richterlicher Unabhängigkeit und der gesellschaftlichen Umgebung der Gerichte hin. Ausführlich berichtet darüber Róbert PÓCZA (Fn. 15.), S. 556 ff.