

Prof. Dr. Dr. h.c. Herbert Küpper

Institut für Ostrecht

Gescheiterte Transfers / Failed Transfers

Transferrnarrativ Osteuropa: Justizräte

– Rohfassung, noch ohne Belege und Literaturzitate –

Vorbemerkung:

Sofern in der Folge Berufsbezeichnungen u.ä. nur im Maskulin verwendet werden, sind damit stets auch die übrigen Geschlechter gemeint, sofern sich nicht aus dem Zusammenhang etwas anderes ergibt.

Tatbestand:

Die Staatstheorie des Sozialismus beruhte auf der Gewalteneinheit. Zur demokratischen Bemäntelung berief sie sich auf *Rousseau*. Tatsächlich waren die sozialistischen Systeme Parteidiktaturen mit einem Exekutivstaat. In den meisten sozialistischen Staaten dominierte die Partei den Staat; die auffälligste Ausnahme, dass der Staat über die Partei dominierte, ist die sozialistische Militärdiktatur in Polen ab 1980 nach der Implosion der polnischen KP infolge der Gründung der Solidarność.

In diesen Systemen war die Justiz marginalisiert. Die Zivilgerichte hatten nur über private Streitigkeiten zu entscheiden, da Konflikte zwischen den (ohnehin sozialisierten) Unternehmen über die Planausführung regelmäßig vor in der Exekutive angesiedelte Arbitragekammern gingen. Die auffälligste Ausnahme war Ungarn, das im Zuge seiner Wirtschaftsreformen ab 1968 die Streitigkeiten zwischen Wirtschaftssubjekten in zunehmenden Maße den Gerichten übertrug, die, um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, recht weit gehend entpolitisiert wurden. Auch in Jugoslawien spielten die Gerichte in Wirtschaftsstreitigkeiten eine ungewöhnlich große Rolle. In den übrigen sozialistischen Staaten beschränkte sich die Zivilgerichtsbarkeit auf kleine Bagatellfälle zwischen Privaten, häufig familienrechtlicher Natur, sowie auf die wenigen Prozesse, in denen die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung zulässig war. Relevanter waren die Strafgerichte, die allerdings in allen politisch bedeutsameren Fällen einer engen Steuerung durch die Partei unterlagen („Telefonrecht“). Verwaltungs- und Verfassungsgerichte gab es nur im ideologischen Abweichler Jugoslawien und nach 1980 in Polen. Generell waren weder die Gerichte noch das richterliche Personal unabhängig, da auch sie sich dem Primat der Partei vor Staat und Recht beugen mussten und zur „sozialistischen Parteilich-

keit“ verpflichtet waren. Die Verwaltung des Justizapparats einschließlich der Allokation staatlicher Investitionen teilten sich die Exekutive, allen voran die Justizministerien, und die obersten Gerichte.

Nach dem Ende des Sozialismus formulierten alle osteuropäischen Staaten das Ziel, eine institutionell und personell unabhängige Justiz zu schaffen. Diese wurde als ein Kernbaustein der angestrebten Rechtsstaatlichkeit angesehen. Neben den üblichen Verfassungsgarantien für den individuellen Richter richtete sich das Augenmerk sehr schnell auf die Ausgliederung der Justizverwaltung aus der auch nach der Wende dominanten Exekutive. Ein Ansatzpunkt war der Ausbau der aus dem Sozialismus ererbten Rolle der Höchstgerichte als Justizverwaltungsorgan. Allerdings war die Verwaltung der nachgeordneten Gerichte durch das Oberste Gericht stark hierarchisch geprägt und stieß damit auf Bedenken bei den westlichen Beratern der postsozialistischen Verfassung- und Gesetzgeber und auf Widerstand in der Richterschaft der betroffenen Staaten.

Als Lösung verfielen viele ehemals sozialistische Staaten auf die Institutionalisierung der Selbstverwaltung der dritten Gewalt nicht im obersten Gericht, sondern in einem Organ, das Vertreter aller Gerichtsebenen und -typen umfassen sollte: dem Justizrat. Als Vorbild diente der italienische *Consiglio Superiore della Magistratura*, der sich auch deshalb als Modell zu eignen schien, weil er in seiner heutigen Form ein Resultat posttotalitärer Verfassunggebung war, d.h. in einer ähnlichen Situation entstanden war, in der sich die osteuropäischen Staaten zu Beginn der 1990er Jahre befanden. Im weiteren Verlauf der Entwicklung schöpften die postsozialistischen Staaten ihre Inspirationen nicht nur aus Italien, sondern auch aus den Regelungen der übrigen postsozialistischen sowie weiterer Staaten. Auf ein solches Institut verzichteten nur Belarus, Estland, Russland und Tschechien.

Dogmatisch, aber auch verfassungs- und justizpolitisch kann man zwischen „echten“ und „unechten“ Justizräten unterscheiden. In ersteren bilden die Vertreter der Richterschaft die Mehrheit, in letzteren nicht. Vertreter der Richterschaft sind meist von dieser gewählt; daneben kommen auch richterliche Ex-officio-Mitglieder vor, meist die Präsidenten des oder der obersten Gerichte¹. Außer in Litauen sind in allen Justizräten sind nicht nur Richterinnen und Richter – sowie ggf. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte – vertreten, sondern auch die Exekutive, manchmal in Person des Justizministers als Ex-officio-Mitglied. Auch die Legislative, das Staatsoberhaupt oder außerstaatliche Akteure wie Zivilgesellschaft, Rechtswissenschaft oder Nutzer der Justiz (Rechtsanwaltschaft) können einzelne Mit-

¹ Manche postsozialistische Staaten haben zwei Höchstgerichte: ein Oberstes Gericht für die ordentliche und ein Oberstes Verwaltungsgericht für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wenn in solchen Konstellationen die Präsidenten der obersten Gerichtsebene von Amts wegen Mitglied des Justizrats sind, dann betrifft dies regelmäßig die Präsidenten beider Höchstgerichte.

glieder benennen oder wählen. Das andere Extrem bildet Nordmazedonien, in dessen Justizrat ausschließlich vom Parlament bestellte Vertreter außerjustizieller Berufe Sitz und Stimme haben.

Unter den Kompetenzen sind die Verwaltung der Gerichte, die Allokation der im Staatshaushalt für die Justiz vorgesehenen Mittel zu einzelnen Gerichten oder Vorhaben sowie die richterlichen Personalentscheidungen (Einstellung, Lebensanstellung, Versetzung, Beförderung, Entlassung) einschließlich der Disziplinargewalt die für die Unabhängigkeit der Justiz wichtigsten Bereiche.

Folgende Justizräte existier(t)en in den postsozialistischen Staaten Osteuropas (Zusammenstellung des Autors):

Staat	Mitglieder des Justizrats							
	insgesamt	gewählt / ernannt durch						
		Justizminister	Richter	Staatsanwälte	Regierung	Parlament	weitere Staatsorgane	Wissenschaft, Anwaltschaft, Zivilgesellschaft
echt								
Albanien	11	--	6 R	[separat. Rat]	--	5 NR*: 2 Anwälte, 2 Wiss., 1 NGO	--	-- (s. Parlament)
<i>Bosnien-Herzegovina</i>	15	--	5 oder 6 R	5 oder 6 NR	1 NR	1 NR	--	2 NR
Bulgarien	25	[M]*	8 R	6 NR	--	11 NR	--	--
Kroatien	11	--	7 R	--	--	2 NR	--	2 NR (Wiss.)
<i>Lettland</i>	15	NR	9 R	1 NR	--	1 NR	--	3 NR (Anwalt, Notar, Gerichtsvollz.)
Litauen	17	--	17 R*	--	--	--	--	--

Narrativ Osteuropa: Justizräte

Polen	25	NR	17 R	--	--	6 NR	1 NR (Staats- präsident)	--
Rumänien	19	NR	10 R*	6 NR*	--	2 NR (Zivilge- sellschaft)	--	-- (s. Parla- ment)
Slowenien	11	--	6 R	--	--	5 NR (Anwälte, Wiss. etc.)	--	--
Ukraine	21	--	11 R	2 NR	--	2 NR	2 NR (Staats- präsident)	4 NR (2 An- walt, 2 Wiss.)
Ungarn (1997- 2011)	15	NR	10 R*	1 NR	--	2 NR	--	1 NR (Anwalt)
Grenzfall echt / unecht								
Moldau	12	--	6 R	[separat. Rat]	--	6 NR (Zivil- sphäre)	--	--
Monte- negro	10	NR	5 R*	[separat. Rat]	--	2 NR	2 NR (Staats- präsident)	--
Slowakei	18	--	9 R	--	3 NR	3 NR	3 NR (Staats- präsident)	--
unecht								
Kosovo	13	--	5 R	[separat. Rat]	--	8 R / NR: 1 Anwalt	--	-- (s. Parla- ment)
Nord- mazedo- nien	7	--	--	--	--	7 NR (Vertreter jurist. Berufe)	--	-- (s. Parla- ment)
Serbien	11	NR	1 R	--	--	3 NR (1 Anwalt, 1 Wiss.)	--	-- (s. Parla- ment)

			(s. auch Parla- ment)			6 R		
	insgesamt	Justiz- minister	Richter	Staatsan- wälte	Regierung	Parlament	weitere Staats- organe	Wissen- schaft, Anwalt- schaft, Zivilge- sellschaft

R: richterliche Mitglieder; NR: nichtrichterliche Mitglieder; *: Vorsitzender; [M]: nicht stimmberechtigtes Mitglied

Ländername kursiv: Rechtsgrundlage nicht die Verfassung, sondern nur ein einfaches Gesetz

Scheitern:

Die verfassungspolitischen Absichten hinter der Einrichtung von Justizräten waren die Befreiung der Justiz von der Dominanz der Exekutive und die Stärkung der fachlichen und persönlichen Unabhängigkeit des individuellen Spruchrichters. Dies sind zwei separate Ziele, die nur teilweise zusammenhängen und je nach Konstellation sogar zu Zielkonflikten führen können. Soweit man Berichte und Kommentare aus den Richterschaften der einzelnen Länder zugrunde legt, wurden diese Ziele nicht oder nur teilweise erreicht.

Hierbei ist zu differenzieren. Bei unechten Justizräten dominieren entweder die Exekutive alleine oder die politischen Staatsgewalten Parlament und Regierung zusammen – was gerade in parlamentarischen und in hybriden parlamentarisch-präsidentiellen Systemen keine echte Gegenüberstellung ist – die Willensbildung im Justizrat, sodass bereits deshalb eine echte institutionelle Unabhängigkeit der Justiz nicht zu Stande kommen kann. Wo es echte Justizräte gibt, ist es der Justiz in manchen Fällen durchaus gelungen, sich von der Exekutive und von den politischen Staatsgewalten generell frei zu machen. Ein solches System kommt der ersten Absicht, die Dominanz der Exekutive in der Justizverwaltung abzubauen, deutlich näher. Im Hinblick auf das zweite Ziel der Absicherung der Unabhängigkeit des individuellen Spruchrichters ist mit der Übergabe der Justizverwaltung in die Hände eines Justizrats nicht zwingend etwas gewonnen. Ein Blick in die Praxis Osteuropas zeigt, dass damit der Bewegungsspielraum des individuellen Richters sogar noch stärker eingeschränkt sein kann als zu Zeiten einer exekutivischen Justizverwaltung.

Das Hauptproblem der Justizräte tritt unabhängig von der Qualität des Justizrats als „echt“ oder „unecht“ auf. Die Justizräte üben einen spürbaren fachlichen und persönlichen Konformitätsdruck auf den einzelnen Spruchrichter aus. Die Gerichtspräsidenten, die ohnehin in der stark hierarchischen Justiz Osteuropas einen starken Einfluss auf das individuelle Berufsschicksal der Richter an „ihrem“ Gericht haben und diesen Einfluss auch ausüben und ausnutzen, erhalten über Justizräte, deren richterliche Vertreter sie üblicherweise dominieren, ein weiteres Forum. Dort bilden sie Netzwerke, die die gesamte Justiz dominieren und diese in den dafür anfälligen Gesellschaften Südost- und Osteuropas refeudalisieren, indem sie Seilschaften aus Gefolgsleuten aufbauen, in denen klientilistische Strukturen herrschen: Der Gerichtspräsident „füttert“ seine Gefolgsleute mit den Ressourcen des Justizapparats, dafür schulden sie ihm fachliche und standespolitische Loyalität. An die Stelle des Telefonrechts, das die politischen Interessen der Staatspartei in die Rechtsprechung transportierte, ist die Erwartung des Gerichtspräsidenten an die inhaltlich richtige Auslegung des Rechts und die ihn stützende standespolitische Haltung des einzelnen ihm untergeordneten Richters getreten. Diesen Erwartungshaltungen sich zu widersetzen erfordert persönlichen Mut und die Bereitschaft, auf jeden weiteren Karriereschritt zu verzichten und eine auch persönliche Isolation innerhalb der Kollegenschaft am Gericht auf sich zu nehmen. Die fachliche und persönliche Unabhängigkeit des Spruchrichters ist in diesen Strukturen ebenso illusorisch, wie sie es in der sozialistischen Parteidiktatur gewesen war².

Der Widerstand aus der Richterschaft war einer von mehreren Gründen, dass der 1997 errichtete Justizrat in Ungarn nicht den Weg in die neue Verfassung von 2011 gefunden hat. Die relativ junge Verfassung von Serbien (2006) hat aus den anderswo beobachteten Missständen die Konsequenz gezogen, Gerichtspräsidenten von der Mitgliedschaft im Justizrat auszuschließen; jedoch ist der serbische Justizrat keine echte Selbstverwaltung, weil auch seine richterlichen Mitglieder vom Parlament gewählt werden, und somit ohnehin nicht der Kristallisationspunkt der Refeudalisierung der serbischen Justiz.

Analyse:

Ein Justizrat ist grundsätzlich geeignet, den Einfluss der Exekutive und ggf. auch des Parlaments auf die Justiz abzubauen. Bereits das italienische Vorbild zeigt aber, dass dies nicht zu einer größeren Unabhängigkeit des Spruchrichters führt, sondern dessen Abhängigkeit nur verschiebt: von der Exekutive hin zu innerjustiziellen Abhängigkeiten. Insofern verstärkt der Justizrat Missstände, die ohne-

² Den Fall eines Richters, der tatsächlich unabhängig von innerjustiziellen Erwartungen Recht sprechen wollte, behandelt EGMR, Urteil vom 27.5.2013, AZ.: 21722/11, Oleksandr Volkov ./ Ukraine.

hin in der Justiz bestehen, als eine Art Echokammer. Die zwei Ziele der stärkeren Unabhängigkeit einerseits der Justiz und andererseits des Spruchrichters konfliktieren in dieser Situation.

Die innerjustiziellen Missstände in Osteuropa bestehen im Wesentlichen in folgenden Faktoren:

- Die osteuropäische Richterin ist überaus staats- und obrigkeitshörig. Man kann immer noch von der Richterin im Femininum sprechen, weil im Sozialismus der Richterberuf typischerweise von Frauen ausgeübt wurde; nur an den Obergerichten fanden sich mehr Männer. Richter waren (zusammen mit Notaren und Anwälten) der juristische Beruf mit dem niedrigsten Sozialprestige und dem niedrigsten Einkommen; er zog v.a. Frauen wegen seiner guten sozialen Absicherung und Vereinbarkeit von Arbeit und Familie an. Wo bis heute Frauen in der (unterinstanzlichen) Richterschaft dominieren wie z.B. in Russland oder Südosteuropa, ist das ein untrügliches Zeichen dafür, dass sich an der sozialen und finanziellen Wertschätzung des Richterberufs bis heute noch nicht viel geändert hat.
- Nach der Wende haben sich zwar viele osteuropäische Richter an ihren unabhängigen Status gewöhnt, aber kein entsprechendes Ethos, keine „innere Unabhängigkeit“ entwickelt. Dementsprechend wehren sie sich heftig gegen wissenschaftliche Urteilkritik als angebliche Verletzung ihrer Unabhängigkeit, nehmen aber Einflussnahmen „von oben“, d.h. vom Gerichtspräsidenten, der Regierung oder anderen politischen Akteuren unwiderrprochen hin. Dies scheint sich allerdings in vielen ehemals sozialistischen Staaten in den letzten zwei Jahrzehnten langsam gebessert zu haben. Möglicherweise fängt eine junge Richtergeneration an, die notwendige innere Unabhängigkeit zu entwickeln.
- Die Justiz ist nach wie vor sehr hierarchisch aufgebaut. (Fast) Jede Richterin muss auf der untersten Gerichtsebene anfangen und sich dann hocharbeiten. Das führt zur blinden Hörigkeit nach oben und zur Verachtung der Richterkollegen nach unten.
- Eine Kombination aus vorsozialistischen und sozialistischen Mentalitätsfaktoren führt immer noch zu stark egalitären Reflexen in der Richterschaft. Sonderregeln und individuelle Ausnahmen werden als „Extrawürste“ abgelehnt, auch wenn sie sachlich noch so berechtigt sein mögen. Das erfahren in manchen Ländern z.B. die Verwaltungsrichter, wenn für sie eine – aus fachlicher Sicht äußerst wünschenswerte – getrennte Laufbahn eingerichtet werden soll. Hinzu kommt, dass sich in vielen post-sozialistischen Ländern die Zivilrichter als der Normalfall des Richteramtes sehen, nach dem sich die Strukturen in der gesamten Justiz richten sollen; nur für Strafrichter werden gewisse Besonderheiten toleriert – und Verfassungsrichter werden ohnehin kaum als echte Richter und somit als Kollegen angesehen.

Welche Faktoren in welcher Kombination vorliegen und wie der Justizrat die darin angelegten negativen Auswirkungen auf die richterliche Unabhängigkeit verstärkt, ist von Land zu Land unterschied-

lich. Für eine länderübergreifende Analyse sind die genannten Gründe jedoch ein geeigneter Ausgangspunkt. Gemeinsam haben alle die Beispiele, dass die Loslösung der Justizverwaltung von der Exekutive den Spruchrichter nicht in eine fachliche Unabhängigkeit entlässt, sondern dass an die Stelle politischer Vorgaben innerjustizielle Zwänge treten, die v.a. durch die Gerichtspräsidenten, in manchen Staaten auch noch durch andere innerjustizielle Akteure ausgeübt werden.

Da dieser Effekt von Justizräten bereits aus Italien und anderen Staaten, in denen derartige Einrichtungen bestehen, bekannt war, kann man bei dem Transfer von Justizräten nach Osteuropa von einem importierten Scheitern sprechen, auch wenn sich im Einzelfall die Missstände, die das Scheitern begründen, anders als in Italien darstellen.