

Ist eine Justizreform in Transitionsländern möglich? Das Beispiel Kroatien

– Fall der Bestellung des Gerichtspräsidenten in der Republik Kroatien und daraus zu ziehende Lehren –

Das Rechtswesen der Republik Kroatien befindet sich in einer tiefen Krise. Bei der Suche nach den Ursachen kommt dem Zeitraum zwischen 1990 und 2000 mit seinen verheerenden Folgewirkungen besondere Bedeutung zu – er war geprägt von Krieg, Instabilität und einer autoritären Praxis bei der Ausübung öffentlicher Ämter. Obwohl die Justizreform stets als erstklassige politische Aufgabe betrachtet wurde, stieß sie von Anbeginn auf zahlreiche Schwierigkeiten. Der Anfang einer umfassenderen Reform ist durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichts vom März 2000 gekennzeichnet, die viele Bestimmungen der bis dahin geltenden Gesetze über die Stellung und Rolle der Richter aufhob und in der die Praxis des Staatlichen Gerichtsrats bei der Ernennung von Richtern heftig kritisiert wurde. Als verfassungswidrig aufgehoben wurde auch die Bestimmung, die den Staatlichen Gerichtsrat ermächtigte, Gerichtspräsidenten zu ernennen. Ende 2000 wurde durch Verfassungsänderungen und Novellen zum Gerichtsverfassungsgesetz und zum Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat ein neues System der Ernennung und Amtsenthebung von Richtern und Staatsanwälten eingeführt. Dieses stieß jedoch in den Kreisen derer, die durch die Reform persönlich betroffen waren, auf enormen Widerstand. In diesem Aufsatz wird auf einen paradoxen Zustand aufmerksam gemacht: die in der Rechtspflege tätigen Personen, die einen großen Teil der Verantwortung für den schlechten Zustand der Justiz und die Verletzung des Prinzips der Vorherrschaft des Rechts tragen, werden zu Opfern von „Angriffen auf die richterliche Unabhängigkeit“ und fordern die internationalen Institutionen zu Eingriffen auf (manchmal sogar nicht ganz erfolglos). Der Mangel an Entschlossenheit zu radikaleren Reformen, gemischt mit Systemschwierigkeiten, die bei jeder Justizreform vorhanden sind, und mit dem postsozialistischen Fetischismus der „Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt“, führt zu schlechten Erfolgsaussichten für die reformatorischen Bestrebungen.

INHALT

- | | |
|---|---|
| 1. Der geschichtliche Rahmen der Justizreform: die Versuche einer dreifachen Transition | 2. Die Entwicklung des Rechtssystems bis zur staatlichen Unabhängigkeit |
| 1. Einleitung | 3. Die dreifache Transition – die Tudman-Ära in Kroatien |

* Geb. 1963 in Zagreb. Ab 1988 Studium der Rechtswissenschaften in Zagreb, Belgrad, Mainz und Wien mit Aufbaustudien, Forschung an der Harvard Law School (1996) und Doktorat (1999). Lehrtätigkeit an den Rechtsfakultäten in Zagreb, Rijeka und Osijek; Assoziierter Professor an der Rechtsfakultät der Universität in Zagreb und derzeit Dozent am Lehrstuhl für Zivilprozessrecht. Mitglied mehrerer internationaler Expertengruppen, wie CJ-EJ und UNCITRAL. Mitverfasser von Gesetzentwürfen und Verfasser zahlreicher rechtswissenschaftlicher Publikationen, z. B.: *Die Wahrheit im gerichtlichen Verfahren* (kroat.; Zagreb 1992) und *Die Beweislast* (kroat.; Zagreb 1999).

- II. „Oligarchie des Präsidenten“ und die Geschichte ihrer Demontage
 1. Die doppelte Rolle des Gerichtspräsidenten vor dem Jahr 2000
 2. Institutionalisierung der Präsidentenoligarchie durch das Wirken des Staatlichen Gerichtsrats
 3. Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 15. 3. 2000
 4. Verfassungsänderungen im Jahre 2000
- III. Streit um die Reform – Oligarchie als Avantgarde einer unabhängigen Rechtsprechung
 1. Der gesetzliche Rahmen für erste Reformschritte – die Novellen zu dem Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat und dem Gerichtsverfassungsgesetz
 2. Grundlegende Neuerungen in der Reform der Justizvorschriften
 3. Begründung der Änderungen in Bezug auf die Gerichtspräsidenten: Dreiteilung der gerichtlichen Funktionen – Rechtsprechung, gerichtliche Selbstverwaltung, Gerichtsverwaltung
4. Änderungen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Bestellung von Gerichtspräsidenten
5. Versuche zur Untergrabung einer Reform: verfassungsrechtliche Argumente gegen die Entscheidung des Verfassungsgerichts
6. Epilog zum Angriff auf die Reform: Pyrrhussieg der Verfassungsmäßigkeit
- IV. Lehren aus einer unvollendeten Reform: über die (Un-)Möglichkeit von Änderungen
 1. Die „Unabhängigkeit des Rechtswesens“ gegen die Vorherrschaft des Rechts
 2. Zur Rolle internationaler Vereinigungen oder venire contra factum proprium
 3. Voraussetzungen für eine Reform: faktische oder kontrafaktische Präsumtionen

Summary

I. DER GESCHICHTLICHE RAHMEN DER JUSTIZREFORM: DIE VERSUCHUNGEN EINER DREIFACHEN TRANSITION

1. Einleitung

Die Reform des Justizwesens genießt heute in der Republik Kroatien zweifelsohne den Status einer erstrangigen rechtlichen, politischen, gesellschaftlichen, ja sogar wirtschaftlichen Aufgabe. Nie zuvor hat der Zustand der Rechtsprechung soviel Raum in den öffentlichen Medien eingenommen; nie zuvor hat der Zustand im Rechtswesen erste Ränge auf den Problemlisten besetzt, die sich den Beziehungen der Republik Kroatien und den Prozessen der internationalen Integration in den Weg stellen; nie zuvor war das Interesse der allgemeinen Öffentlichkeit – der „Laien“ – für die Probleme der Rechtsprechung so intensiv und ausdauernd¹.

¹ Das Aufzählen von Fällen, welche die Zeitungen füllten, würde zu viel Platz erfordern. Zur Illustration führen wir nur einige Affären an, die bei der letzten Redaktion dieses Textes aktuell waren; die Absetzung des Staatsanwalts R. Ortynski und die Anschuldigungen bezüglich einer Zusammenarbeit zwischen Regierung und organisierter Kriminalität (siehe z. B.: V. Rajić, U Hrvatskoj za 12 godina – devet tužitelj!?, Panorama, 13. 4. 2002); die Weigerung des Gerichtspräsidenten in Vrbovec, sein Amt der neu ernannten Präsidentin zu übertragen, und seine Kontroverse (unterstützt von der Richtervereinigung) mit dem Justizministerium und dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, der ein solches Verhalten verurteilt hat (siehe z. B.: S. Perica, Crnić: nedopustivo je da suci potiču nasilje, Večernji list, 22. 4. 2002); öffentliche Proteste wegen des rechtskräftigen Urteils, durch welches das Wochenmagazin *Feral Tribune* zur Leistung eines Schadenersatzes wegen Verleumdung verurteilt wurde, weil es den ehemaligen Staatsanwalt Olujić auf Grund seiner antisemitischen Behauptungen und Leugnung der Behauptungen, dass es in Kroatien

Allein schon diese Tatsachen zeugen davon, dass es sich um ein System handelt, das in einer tiefen Krise² steckt. Diese Bewertung wird zusätzlich gestützt von einer das Justizwesen erschütternden, anhaltenden Serie von Skandalen, einer enormen Fluktuation der Personen, die leitende Positionen im Justizwesen innehaben, sowie statistischen Daten, die von einer unzureichenden Effizienz der Gerichte³ sprechen. Vielleicht steckt sogar mehr dahinter, das Gefühl einer Krise wird von der Tatsache verstärkt, dass das Rechtswesen sich unfähig erwiesen hat, einige der sozialen Schlüsselprobleme zu bekämpfen, wie beispielsweise die organisierte Kriminalität, den politischen Terrorismus, Kriegsverbrechen und Irregularitäten beim Privatisierungsprozess im Bereich der Wirtschaft. Ganz zu schweigen von einigen subtileren Problemen wie der feinen Ausbalancierung einzelner Verfassungsrechte, wie dem Recht auf Privatleben, Würde und Ansehen von Individuen auf der einen Seite und Recht auf Meinungsfreiheit und öffentliche Berichterstattung auf der anderen Seite. In allen Situationen grenzte das Ergebnis des Prozesses, der von der Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates zeugen sollte, fast ausnahmslos an Absurdität. Insofern haben die Äußerungen von Premier *Račan* und anderer hoher Beamter der Regierung, die im Jahr 2000 an die Macht gekommen ist, darüber, dass dieses oder jenes soziale Problem im Zuständigkeitsbereich des unabhängigen Justizwesens liege und von ihm selbstständig zu lösen sei, den immer fader werdenden Beigeschmack einer Hilflosigkeit bei der Konfrontation mit den angehäuften gesellschaftlichen Problemen.

2. Die Entwicklung des Rechtssystems bis zur staatlichen Unabhängigkeit

Die Ursprünge der Krise in der kroatischen Rechtsprechung reichen weit in die Vergangenheit zurück und setzen sich aus einer Vielzahl von Elementen zusammen. Heute ist die allgemeine Meinung verbreitet, dass die Zeit, in der die kroatische Rechtsprechung am besten eingerichtet und am funktionsfähigsten war, das späte 19. Jahrhundert und der Anfang des 20. Jahrhunderts waren – die Zeit also, in der Kroatien zu den Ländern der Habsburger Monarchie bzw. der Donaumonarchie⁴

überhaupt jemals „Opfer des Faschismus“ gegeben habe, im Text als „faschistoid“ beschrieben hatte (siehe z.B. *B. Dežulović, Zašto sudovi od 3. 1. 2000. nikoga nisu osudili za ratni zločin i za pljačku u pretvorbi?*, *Globus*, Nr. 588 vom 15. 3. 2002).

² Die Beschreibung eines Rechtswesens, das in einer Krise steckt, ist sicherlich keine kroatische Spezialität; teilweise könnte man meinen, es handle sich um einen globalen Prozess. Vgl. z.B. *A. A. S. Zuckerman*, (Hrsg.), *Civil Justice in Crisis*, Oxford, 1999 (Sammelband mit Artikeln über Krisenerscheinungen im Rechtswesen von Großbritannien bis Australien, von Brasilien bis zur Schweiz). Der Begriff der Krise des Justizsystems wird in der Transitionslage kroatischen Typs jedoch potenziert, weil es nicht nur um die Dauer, die Komplexität und die hohen Kosten der Gerichtsverfahren geht, sondern auch um einen allgemeinen Mangel an Vertrauen in die Qualität und die Berechenbarkeit des Rechtswesens, was letztendlich zur Erosion der Rechtsordnung in allen Bereichen führt, von geschäftlichen Investitionen bis zur elementaren Rechtssicherheit der Bürger. Über einige Aspekte der langwierigen Krise siehe: *Kriza hrvatskog sudstva – nijekanje vladavine prava?*, Zagreb, 1995 (Edition des Kroatischen Helsinki-Ausschusses für Menschenrechte).

³ Einen herausragenden Platz in den öffentlichen Diskussionen über das Rechtswesen nahm die Angabe über „eine Million ungelöster Fälle“ an den kroatischen Gerichten ein. Diese Angabe ist zwischenzeitlich in den Statistiken des Rechtswesens noch gewachsen, so dass davon ausgegangen wird, dass im Gerichtswesen etwa 1 300 000 Fälle als Rückstände zu verzeichnen sind.

⁴ Zu den geschichtlichen Einflüssen, besonders auf dem Gebiet des Zivilprozessrechts, vgl. *Jelinek*, Einflüsse des österreichischen Zivilprozessrechts auf andere Rechtsordnungen, in: *Das deutsche Zivilprozessrecht und seine Ausstrahlung auf andere Rechtsordnungen*, Bielefeld, 1991. Zu den allgemeinen komparativ-geschichtlichen Aspekten der Entwicklung des Rechtswesens siehe

gehörte. Jüngere Geschichtsforschungen haben jedoch gezeigt, dass sich Modernisierungsprozesse – sowohl im Rechtswesen als auch in anderen Sphären des gesellschaftlichen und politischen Lebens – in Kroatien nur langsam, unvollständig und mit einem enormen Rückstand durchsetzen konnten. Wenn es galt, moderne Ideen zu akzeptieren, wozu auch die Menschenrechte und die Vorherrschaft des Rechts zählen, dann war Kroatien die „Peripherie einer Peripherie“⁵. Die Effizienz des damaligen Gerichtswesens fußte auf einem strengen bürokratischen Hierarchiemodell und einer Beamtenmoral, die sich der staatlichen Autorität unterzuordnen hatte. Die Reichweite eines solchen Modells demonstrieren am besten die vorbildlich angelegten und geführten Grundbücher vom Beginn des 20. Jahrhunderts, deren Vollkommenheit und Korrektheit man in den heutigen Justizkreisen noch immer mit Nostalgie gedenkt.

Einem solchen Rechtsprechungsmodell folgten Zeiten mit ausgeprägten Schwankungen und einer rechtlich-politischen Instabilität. Vereinzelte Bemühungen, die einige Rechtszweige auf dem Gebiet des Königreichs Jugoslawien zu vereinheitlichen suchten, wurden nicht selten als unerwünschtes zentralistisches Manöver gewertet und führten zu mangelhaften Reformen, die nur teilweise Ergebnisse verzeichnen konnten⁶.

Die sozialistische Staatsära leistete wiederum ihren zusätzlichen Beitrag zum Verfall der noch immer verbliebenen Tugenden des Rechtssystems – Professionalismus, Effizienz und eine relative Objektivität und Selbständigkeit. Einzelne „Revolutionszeiträume“ zeugen von auf Richter und Gerichte ausgeübtem Druck, von Manipulationen mit Amtsträgern und Entlassungen derjenigen Richter, die sich geweigert hatten, sich dem politischen Diktat zu unterwerfen⁷. Es ist wahr, ihrer Anzahl und Intensität nach waren derartige politische Eingriffe ins Rechtswesen (insbesondere in ihrer radikalsten Form, z.B. der manipulierten Gerichtsprozesse) im sozialistischen Jugoslawien nicht besonders ausgeprägt und können nicht mit denen in der Sowjetunion unter *Stalin* und in anderen realsozialistischen Staaten verglichen werden. In seiner Gesamtheit jedoch wurde das Rechtswesen vernachlässigt und marginalisiert,

D. Čepulo, Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni poredbeni vidovi, *Hrvatska javna uprava*, 1/2: 1999, S. 227–260.

⁵ Zu jüngeren Forschungen auf diesem Gebiet cf. *D. Čepulo*, Središte i periferije: europske i hrvatske odrednice Mažuranićevih reformi ustrojstva vlsati i građanskih prava (1873–1880), *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50/6: 2000, S. 889–920.

⁶ Als gutes Beispiel kann das Gesetz über gerichtliche Verfahren in Zivilstreitsachen dienen, das in Kroatien als Teil der Vereinheitlichung des Rechts im Königtum Jugoslawien 1929 in Kraft trat. Dieses Gesetz, das eine exakte Übersetzung der österreichischen Zivilprozessordnung aus dem Jahr 1895 darstellt, ist (mit zahlreichen Änderungen) im Wesentlichen auch noch heute in Kraft, nur wird es in der Praxis auf eine sehr unterschiedliche Art und Weise im Verhältnis zu seinem geschichtlichen Vorbild angewandt – als unmittelbares, mündliches und öffentliches Verfahren in der Reform von Franz Klein. Zu der heutigen Aktualität eines solchen Modells siehe *R. Sprung*, 100 Jahre Österreichische Zivilprozessordnung, in: *Procedural Law in the Threshold of a New Millenium* – Das Prozessrecht an der Schwelle eines neuen Jahrtausends, Wien, 2002, S. 11–30.

⁷ Intensivere politische Säuberungsaktionen fanden zunächst in der frühen Zeit nach dem 2. Weltkrieg statt und danach während der Zeit der Unterdrückung der liberalen und nationalistischen Bewegung in Kroatien im Jahr 1971. Damals wurde z.B. aus dem kroatischen Rechtswesen ein Teil der einflussreichsten und besten Fachkräfte, unter anderem auch der angesehene Richter Vladimir Primorac entfernt (der nach 1990 erneut zum Präsidenten des Obersten Gerichtshofs ernannt wurde, um wieder wegen Unstimmigkeiten mit dem politischen Regime 1996 bei den Ernennungen des Staatlichen Gerichtsrats aus dem Gerichtswesen entfernt zu werden). Zum publizistischen Wirken und Leben von V. Primorac siehe *V. Primorac*, *Pravonijek*, Split, 2000; In memoriam: Vladimir Primorac in: *Most/Die Brücke*, 1–4/2001, S. 298–321.

weil nämlich der Großteil der sozialen Probleme außerhalb seiner Institutionen gelöst wurde, durch die parteilichen Mechanismen des SK (*Savez komunista* – Bund der Kommunisten) und andere außerinstitutionelle Kanäle.

3. Die dreifache Transition – die *Tuđman*-Ära in Kroatien

Diesen keinesfalls begrüßenswerten Untergrund bedeckte nach der staatsrechtlichen Verselbständigung im Jahre 1991 noch eine Schicht. Es handelt sich um einen Zeitraum, der wegen der Kompatibilität mit den weiter greifenden mittel- und osteuropäischen Trends als Transition bezeichnet wird⁸. Der Begriff „Transition“ erfordert jedoch zusätzliche Erläuterungen. Aus der eingangs beschriebenen Darstellung geht nämlich hervor, dass es während der gesamten Modernisierung des kroatischen Rechtswesens von der Mitte des 19. Jahrhunderts an bis heute fast keinen Zeitabschnitt gibt, der nicht im einen oder anderen Sinne als Transition bezeichnet werden könnte⁹. Spricht man jedoch von der Transition nach 1990, dann bezieht sich dies auf mindestens drei Bereiche: die Transition aus einem Teil eines Bundesstaates (der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien) in einen selbständigen einheitlichen Staat (Republik Kroatien), die Transition aus einem Einparteiensystem in ein politisches Mehrparteiensystem sowie die Transition aus der sozialistischen Planwirtschaft in die freie Marktwirtschaft. Parallel zum Prozess dieser dreifachen Transition lief ein Zeitraum sozialer Instabilität, eines Ausnahmezustands (Kriegs- und kriegsähnlichen Zustands) sowie eines offenen Kriegs ab. Der Zeitraum offener Kriegskonflikte dauerte für Kroatien fast fünf Jahre (1991 bis 1995), der Zeitraum der gesellschaftlichen und sozialen Instabilität währte jedoch wesentlich länger¹⁰.

Vielleicht wäre es übertrieben zu behaupten, dass das letzte Stadium in der Entwicklung des kroatischen Rechtswesens – ein Zeitraum, der sich in groben Zügen mit der Regierungszeit des Präsidenten *Franjo Tuđman* deckt – am verheerendsten für die ohnehin äußerst fragile Konstruktion des Gebäudes der kroatischen Rechtsprechung war. Die Mängel der aktuellen Funktionstüchtigkeit im Bereich des Rechtswesens reichen viel weiter in die Vergangenheit zurück. Unumstritten ist jedoch, dass viele Eingriffe in allen Teilen des Rechtswesens vorgenommen wurden, insbesondere im Bereich der Richterschaft und der Staatsanwaltschaft, die den ohnehin schweren

⁸ Der Begriff „Transitionsländer“ wird sowohl allgemein als auch im Bereich der Rechtsreformen und auch auf der Ebene internationaler Organisationen, z. B. von dem Europarat anerkannt. Siehe z. B. *The role and responsibilities of the lawyer in a society of transition*, Strasbourg, 1999 (Sammelband mit Arbeiten von der gleichnamigen Tagung in der Organisation des Europarats über das Thema der Stellung des Rechtsanwaltschaft in „Transitionsländern“ in Budapest, 9.–11. 12. 1997).

⁹ Der Terminus „Transition“ (von lat. *transire* – hinübergehen) kennzeichnet nämlich inhaltlich eine „Übergangszeit“, d. h. eine Zeit, in der man aus einem Zustand (System von Einrichtungen, Ordnungstyp), der aufgegeben wird, der aber noch nicht endgültig verschwunden ist, in einen anderen übergeht, den man zu erreichen wünscht und erreichen sollte, der jedoch noch nicht präsent ist. Definiert man die Transition auf diese Weise, könnte ein großer Teil der kroatischen Geschichte einer solchen Beschreibung entsprechen.

¹⁰ Als Zustand einer Instabilität kann eigentlich der gesamte Zeitraum bis zur ersten friedlichen demokratischen Machtübernahme nach der staatsrechtlichen Verselbständigung gewertet werden, also die Zeit bis Januar 2000. Einige potenzielle Ursachen für eine Instabilität (Wirtschaftskrise, Überreste des Einflusses politischen Extremismus) bleiben auch weiterhin bestehen und lassen so die Möglichkeit für den Ausbruch neuer Krisensituationen in der Gesellschaft und der Politik offen.

Zustand zusätzlich verschlechtert und darüber hinaus die Transitionsprozesse behindert oder noch erschwert haben, und das nicht nur im Bereich des Rechtswesens. Die an anderer Stelle¹¹ veröffentlichten Forschungsergebnisse zusammenfassend kann auf fünf besonders problematische Trends im Zeitraum zwischen 1990 und 2000 hingewiesen werden:

- a) der verdeckte und der offene Druck auf das Rechtswesen zwecks Verabschiedung politisch „tauglicher“ Entscheidungen;
- b) das Schaffen eines anhaltenden Klimas der Unsicherheit und Gefährdung in den Reihen der Richter und die Durchführung einer Personalpolitik, die mittelbar oder unmittelbar zum Verlust ausgezeichneten Fachleute und von Fachleuten anderer ethnischer Zugehörigkeit führte;
- c) die Unterstützung und Förderung der Fachkräfte in Gerichtswesen und Staatsanwaltschaft, die eine „nationalbewusste“ (ja sogar nationalistische) Politik befürworteten und durch ihr Engagement eine aktive Einwirkung auf diskriminierende Trends ausübten, insbesondere in Bereichen ethnischer Konflikte;
- d) eine Destabilisierung, die einen allgemeinen Abfall der Qualität und Effizienz des Rechtswesens verursachte;
- e) das Schaffen korporativer Machtstrukturen im Rechtswesen, die den vermeintlichen Ursprung einer „autonomen“ Legitimität des Rechtswesens darstellen, tatsächlich jedoch dem Überleben des ideologischen und politischen Gefüges trotz sozialer und politischer Änderungen dienen und das Ausweichen vor jeder rechtlichen und sozialen Verantwortung für die Krise und der Schaffung von Bedingungen für ihre Bewältigung ermöglichen.

Dieser Beitrag wird sich auf die Versuche einer Reform des kroatischen Rechtswesens konzentrieren, die nach dem Jahr 2000 erfolgten. Da es sich um ein weit reichendes Gebiet handelt, wird ein besonders typischer und charakteristischer Teil der Reform als Beispiel dargestellt, der zudem die paradigmatischen Schwierigkeiten und Einschränkungen des Reformprozesses gut illustrieren kann und darüber hinaus auch einige allgemeine Fragen in Bezug auf die Möglichkeit zur Realisierung schneller und wirkungsvoller Reformen im Rechtswesen von Transitionsländern aufwirft.

II. „OLIGARCHIE DES PRÄSIDENTEN“ UND DIE GESCHICHTE IHRER DEMONTAGE

1. Die doppelte Rolle des Gerichtspräsidenten vor dem Jahr 2000

Eine der Methoden, mit denen die politische Macht bemüht war, im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts in den Bereich des Rechtswesens einzugreifen, bestand in der Ernennung dem System ergebener Richter (bzw. von Richtern, die der damals herrschenden politischen Partei, der HDZ [Hrvatska Demokratska Zajednica = dtsh. Kroatische Demokratische Gemeinschaft] und ihrer Politik zugewandt waren) in leitende Funktionen in der Justizhierarchie. Unter diesen Funktionen waren die Positionen der Gerichtspräsidenten von besonderer Bedeutung. Obwohl in den gesetzlichen Vorschriften das Amt des Gerichtspräsidenten als Position desjenigen Richters definiert wurde, der sich außer mit seinen gewöhnlichen richterlichen Aufgaben (oder statt ihrer) auch mit Aufgaben der Gerichtsverwaltung beschäftigt, hat

¹¹ A. Uzelac, *Role and Status of Judges in Croatia*, in: P. Oberhammer (Hrsg.), *Richterbild und Rechtsreform in Mitteleuropa*, Wien, 2001, S. 23–65; Uzelac, *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, *Politička misao*, 38/2: 2001, S. 3–41.

die politische Logik bald begriffen, dass man den Gerichtspräsidenten in geeigneten Fällen über seine Rolle hinausheben kann (*primus inter pares*) und er als Vermittler der Interessen politischer Machthaber dienen kann.

Die Organisation der Gerichte in Kroatien ist sehr unterschiedlich, und ihre Anzahl ist groß (derzeit mehr als 250 Gerichte). Es ist klar, dass zu Zwecken der politischen Instrumentalisierung nicht alle Ämter der Gerichtspräsidenten interessant waren. Von Anfang an war das Amt des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs der Republik Kroatien besonders attraktiv, aber auch die Ämter der Gerichtspräsidenten an Gerichten höherer Instanz, an größeren Gerichten oder an Gerichten in Regionen waren von besonderem Interesse. Die Geschichte des Wechsels des Vorsitzenden am Obersten Gerichtshof der Republik Kroatien stellt die interventionistische Atmosphäre prägnant dar – die Bereitschaft zu politischen Übergriffen in die Aufgaben des Rechtswesens, die aus dem Konzept der Unabhängigkeit des Rechtswesens nicht selten eine Travestie gemacht haben.

2. Institutionalisierung der Präsidentenoligarchie durch das Wirken des Staatlichen Gerichtsrats

Eine ausgewählte Gruppe von Gerichtspräsidenten gab den Ton an bei der Durchführung politischer Interventionen durch das Wirken des Staatlichen Gerichtsrats. Dieses Organ, das in der Verfassung von 1991 als Organ gedacht war, das die Autonomie des Rechtswesens darstellen sollte, wurde vier Jahre danach, als man es letztendlich bildete, zum Brennpunkt politischer Interventionen und einer der Hauptgeneratoren für die Krise im Rechtswesen. Die Art und Weise, auf die der Staatliche Gerichtsrat zum Hebel der Exekutivgewalt geworden ist (und manchmal sogar zum direkten Vollstrecker von Entscheidungen über Personalwechsel im Rechtswesen, die direkt vom Staatspräsidenten *Franjo Tuđman* herrührten), kann man relativ leicht nachvollziehen. Während eines kurzen Zeitraums, in dem die Tätigkeit des Parlaments von einem Großteil der Opposition wegen undemokratischer Methoden bei der Machtausübung boykottiert wurde, wurden anstatt von legitimen und fachlich qualifizierten Kandidaten gerade die Richter und Staatsanwälte in den Staatlichen Gerichtsrat ernannt, bei denen es absehbar war, dass sie eine bestimmte parteiliche Option unterstützen und ihr dienlich sein würden, ganz nach Bedarf, zur Transmission politischer Weisungen aus den staatlichen und parteilichen Zentren der Macht.

Den Staatlichen Gerichtsrat hätten, den verfassungsrechtlichen Bestimmungen zufolge, größtenteils Richter bilden müssen (8 bis 15 Mitglieder); den zweiten Rang hätte die Kategorie der Staatsanwälte einzunehmen (4 Mitglieder); Angehörige der übrigen Zweige (Professoren der Rechtswissenschaften und Rechtsanwälte) hatten eine deutlich untergeordnete Position (ein Fünftel, d.h. 3 Mitglieder)¹². Die verfassungsrechtliche Idee eines Organs der Justizautonomie beruhte auf der Annahme, dass gerade diejenigen, die Urteile fällen oder über andere wichtige Fragen entscheiden, bei Entscheidungen am empfindlichsten auf potentielle Eingriffe in ihre sub-

¹² Die Normen über die Anzahl der Mitglieder und ihre Wahl sind im Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat enthalten (Narodne novine – fortan: NN – Nr. 58/93, 49/99 und 129/2000 – nachfolgend: ZDSV). Siehe Art. 4 Abs. 2 ZDSV (früher Novelle aus dem Jahr 2000).

stantielle Autonomie reagieren würden. Zur Bekämpfung solcher autonomistischer Tendenzen hinsichtlich der Einnahme von potentiell untauglichen regimefeindlichen Standpunkten seitens des unabhängigen Rechtswesens wurden statt „gewöhnlicher“ Richter und Staatsanwälte fast ausschließlich Gerichtspräsidenten und leitende Oberstaatsanwälte in den Staatlichen Gerichtsrat gewählt, also diejenigen, deren Tätigkeit sich in erster Reihe nicht auf richterliche Aufgaben bezog, sondern die schon vorher eine doppelte Position innehatten, welche zumindest teilweise aus der Durchführung von Anweisungen anderer leitender Justizverwaltungsbehörden bestand.

In einer solchen Kräftekonstellation nahm der Staatliche Gerichtsrat 1996 seine Tätigkeit auf, in einem der Zeiträume, in denen auf staatlicher Ebene die Tendenzen einer autoritären Machtausübung immer stärker wurden. Sein Wirken war für den Zustand im Rechtswesen weitaus verheerender, als es in irgendeinem anderen Zeitraum seiner Tätigkeit hätte überhaupt sein können. Zu Beginn seines Mandats hätte der Staatliche Gerichtsrat – gemäß den problematischen Übergangsbestimmungen des 1993 verabschiedeten Gesetzes über seine Tätigkeit¹³ – alle Richter im Staat ernennen müssen. Diejenigen, die sie nicht ernannten, verloren ihr Amt. Dadurch wurde ein idealer Raum für Willkür, politischen Interventionismus und Nepotismus geschaffen, weil durch die Nichternennung einzelner Richter diese *de facto* ihres Amtes enthoben wurden, und das ohne jede Begründung. Diese Möglichkeit zu einer unkontrollierten und unbegründeten Entlassung von Richtern und Staatsanwälten konnte der Staatliche Gerichtsrat schon allein wegen der Natur der Sache nur zu diesem Zeitpunkt haben, weil es einen ordentlich ernannten Richter ansonsten nur in einem komplizierten Disziplinarverfahren seines Amtes hätte entheben können, wobei er ihm auf jeden Fall eine Anhörung hätte ermöglichen und die gefällte Entscheidung hätte begründen müssen. So konnte sich der Staatliche Gerichtsrat in der Zusammensetzung, in der er gewählt wurde, eine solche Möglichkeit nicht entgehen lassen, so dass er praktisch ab dem ersten Augenblick seines Wirkens kontroverse Entscheidungen zu fällen begann, in denen die politische Natur seiner Tätigkeit leicht erkennbar wurde.

Vom Beginn seiner Tätigkeit verursachte der Staatliche Gerichtsrat eine anscheinend paradoxe Konstellation in den Verhältnissen zwischen den leitenden Institutionen im nationalen Rechtswesen (zu denen, außer dem Staatlichen Gerichtsrat, der Oberste Gerichtshof, das Verfassungsgericht und das Justizministerium zählten). Es wäre üblicherweise zu erwarten gewesen, dass der Staatliche Gerichtsrat und der Oberste Gerichtshof die professionelle Autonomie unterstützen und fördern, während das Verfassungsgericht und das Justizministerium (als Organe, die zumindest teilweise politischer Natur sind) die Interessen des staatlichen und politischen Gipfels repräsentieren würden. In Kroatien herrschte jedoch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ein diametral entgegengesetzter Zustand: während der Oberste Gerichtshof (mit Hilfe der politisch ernannten Präsidenten) und der Staatliche Gerichtsrat (von Oberstaatsanwälten und Gerichtspräsidenten beherrscht) den *raison d'état* im Widerspruch zu den professionellen Kriterien der Unabhängigkeit und der Qualität unterstützten, versuchten das Verfassungsgericht und das Justizministerium

¹³ Das Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat (Zakon o Državnom sudbenom vijeću – ZDSV) wurde 1993 verabschiedet und trat am 26. 6. 1993 in Kraft, die meisten seiner Bestimmungen wurden jedoch bis zur Verabschiedung des Gerichtsverfassungsgesetzes (Zakon o sudovima, wörtlich: Gesetz über die Gerichte – Januar 1994) nicht angewandt, so dass faktisch die ersten Ernennungen durch den Staatlichen Gerichtsrat im Februar 1995 erfolgten.

(zumindest während des Mandats einiger der zahlreichen Minister, die ständig gewechselt wurden) die Kanäle des politischen Voluntarismus zu schließen und wenigstens teilweise die negativen Wirkungen der vom Staatlichen Gerichtsrat im Gerichtswesen durchgeführten Personalpolitik abzuschwächen¹⁴.

Der Versuch der Zügelung einer derartigen politischen Personalbesetzung im Gerichts- und Rechtswesen verzeichnete keinen sehr großen Erfolg. Das Justizministerium versuchte mehrfach, mit Gesetzesänderungen auf die Wirkungsweise des Staatlichen Gerichtsrats Einfluss zu nehmen, jedoch ohne größeren Erfolg. Andererseits waren die Entscheidungen des Staatlichen Gerichtsrats bereits ab den ersten Ernennungen von Richtern (d.h. den ersten „stillschweigenden“ Entlassungen) einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterworfen, und das Verfassungsgericht hat wegen der Verletzung der Verfassungsrechte der Kandidaten im Verfahren eine große Anzahl von Entscheidungen aufgehoben. Aber fast keine Aufhebung einer Entscheidung des Staatlichen Gerichtsrats hat letztendlich zur Annullierung der negativen Auswirkungen solcher Entscheidungen geführt. Der Staatliche Gerichtsrat hat nämlich nach Aufhebung seiner Entscheidungen in der Regel das Verfahren nur wiederholt, um im gleichen Verfahren (und häufig mit denselben Verletzungen und derselben Willkür im Verfahren) wieder dieselben Kandidaten gewählt. Am besten wird dieser Machtkampf zwischen dem Staatlichen Gerichtsrat und dem Verfassungsgericht an den Beispielen aufgezeigt, welche die Spitzenpositionen im Gerichtswesen betrafen: die Ämter des Präsidenten und der Richter des Obersten Gerichtshofs¹⁵.

Bis zum Jahr 2000 konnte sich das Verfassungsgericht bei Auseinandersetzungen mit dem Staatlichen Gerichtsrat nur auf dem Papier erfolgreich durchsetzen. Obwohl die Entscheidungen des Verfassungsgerichts bei Experten in der Öffentlichkeit Beifall ernteten, hatte ihr unzulänglicher Erfolg oder gar Misserfolg in der Praxis nicht selten eine eher entmutigende Wirkung. Sogar die respektabelsten und besten Richter, die wegen der Ergebnislosigkeit gegenüber den Idealen einer unabhängigen Justiz vom Staatlichen Gerichtsrat ihres Amts enthoben wurden, hatten oftmals nicht ausreichend Kraft und Ausdauer im Kampf um ihre Position, in dem sie Verfassungsbeschwerden zwar eingeleitet und gewonnen hatten, der Staatliche Gerichtsrat jedoch dasselbe Verfahren mit demselben erniedrigenden Ergebnis wiederholte. So hatten von 18 Kandidaten, die nicht ernannt wurden, zunächst 13 Richter die erste Verfassungsbeschwerde wegen (Nicht-) Ernennung gegen den Beschluss des Staatlichen Gerichtsrats erhoben; nachdem der Beschluss aufgehoben worden war und sie auch zum zweiten Mal nicht ernannt wurden, haben 10 von ihnen erneut eine Verfas-

¹⁴ Schon die erste vom Staatlichen Gerichtsrat getätigte Ernennung wies auf die Natur der Aktivitäten dieses Organs hin. So wurde durch Beschluss I-1/1995 vom 16. Februar 1995 die Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs vorgenommen. Durch diesen Beschluss wurden, entgegen den Beurteilungen und Meinungen der Fachwelt, nur die Kandidaten ernannt, die vom damaligen Präsidenten des Obersten Gerichtshofs vorgeschlagen worden waren; durch Nichternennung wurden 17 bisherige Richter des Obersten Gerichtshofs ihres Amts enthoben, unter anderem auch Vladimir Primorac (der Vizepräsident des Gerichts und Kandidat mit der größten Unterstützung für das Amt des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs war) sowie der damalige Vorsitzende der Vereinigung, der Richter Petar Novoselec. Siehe mehr in: A. Uzelac, *Role and Status of Judges in Croatia* (Fn. 11), S. 37–40.

¹⁵ Zum Fall der Amtsenthebung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs Krunoslav Olujić im Disziplinarverfahren wegen des gesetzwidrigen Lauschangriffs durch die Angehörigen von Geheimdiensten siehe Uzelac, *Role and Status of Judges in Croatia* (Fn. 11), S. 45–51; Uzelac, *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima* (Fn. 11), S. 26–31.

sungsbeschwerde erhoben; zu einer dritten Verfassungsbeschwerde gelangten nur noch fünf von ihnen¹⁶.

3. Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 15. 3. 2000

Nachdem mehrere Dutzend einzelner Beschlüsse des Staatlichen Gerichtsrats über die Ernennung von Richtern aufgehoben worden waren, hat das Verfassungsgericht sein Augenmerk – allerdings mit einem Verzug von mehr als fünf Jahren – auf die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen gerichtet, auf deren Grundlage die nicht verfassungsmäßigen Ernennungen erfolgt waren. Auf den ersten Blick schien es, als seien keine großen Änderungen zu erwarten. Die Entscheidung vom 15. März 2000¹⁷ unterschied sich jedoch wegen ihrer Reichweite und Radikalität sowie wegen der Gründlichkeit der Darlegung der wahrgenommenen Irregularitäten wesentlich von den früheren Entscheidungen. Erstmals kennzeichnete sie die Richtung, in der sich Justizreformen bewegen könnten und müssten, so dass sie zum Ausgangspunkt und zum ersten festen Punkt der Reformen der nachfolgenden Jahre geworden ist. Eine begünstigende Wirkung hatten auch andere Umstände, die mit dieser Entscheidung koinzidierten – in erster Reihe der Tod von Staatspräsidenten *Tudman* sowie der Regierungswechsel zu Beginn des Jahres 2000.

Durch seine Entscheidung in den Sachen Nr. 659/94, 146, 228 und 508/96 sowie 589/99 hob das Verfassungsgericht der Republik Kroatien mehrere Bestimmungen des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat als verfassungswidrig auf¹⁸. Unter den aufgehobenen Bestimmungen befanden sich auch die Bestimmungen, die sich auf die Ernennung und Amtsenthebung von Gerichtspräsidenten bezogen, einschließlich der Präsidenten der Obersten Gerichtshofs der Republik Kroatien, der Bestimmungen über das Verfahren zur Ernennung von Richtern sowie über Disziplinarverfahren. Unter anderem verwarf das Verfassungsgericht das Recht des Staatlichen Gerichtsrats, die Gerichtspräsidenten zu ernennen, wie auch das Recht des Gespanschaftshauses des Parlaments, den Präsidenten des Obersten Gerichtshof und den Oberstaatsanwalt der Republik Kroatien vorzuschlagen; aufgehoben wurden die Bestimmungen über Disziplinarverfahren, nach denen der Staatliche Gerichtsrat über die disziplinarische Verantwortung von Richtern entschied; aufgehoben wurden auch die Bestimmungen über die Verfahrensweise des Staatlichen Gerichtsrats bei der Entscheidung über die Kandidaten zur Bekleidung richterlicher Ämter.

Interessant und erwähnenswert ist, dass ein guter Teil der Argumentation des Verfassungsgerichts aus dieser Entscheidung auf Interpretationen von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte beruht. Das Verfassungsgericht berief sich auf Entscheidungen in den Fällen der *Sunday Times* gegen Großbritannien, *Silver* u. a. gegen Großbritannien und *Malone* gegen Großbritannien¹⁹. Die Quintes-

¹⁶ Siehe Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 29. März 1995 (NN 22/95); Entscheidung vom 30. November 1995 (NN 98/95); Entscheidung vom 3. Februar 2000 (NN 20/2000).

¹⁷ Entscheidung in den Fällen U-I-659/1994, U-I-146/1996, U-I-228/1996, U-I-508/1996 und U-I-589/1999 (NN 31/2000 vom 22. März 2000).

¹⁸ Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat (ZDSV), NN 58/93, 49/99, 129/2000.

¹⁹ *Sunday Times* gegen Großbritannien, Fall Nr. A-30, Urteil vom 26. April 1979 (HUDOC REF00000169); *Silver* und andere gegen Großbritannien, Fall Nr. A-61, Urteil vom 25. März 1983 (HUDOC REF00000162); *Malone* gegen Großbritannien, Fall Nr. A-82, Urteil vom 2. August

senz dieser Urteile besteht in der These, dass „ein Gesetz, das eine immer größere Ungewissheit im Hinblick auf die endgültigen Wirkungen seiner Bestimmungen gestattet, weder als Gesetz bewertet werden kann, das auf dem Prinzip der Vorherrschaft des Rechts beruht, noch als Gesetz, durch welches das Prinzip der Rechtssicherheit verkörpert wird“²⁰. Wie in den angeführten Fällen hat das Verfassungsgericht ein Verfahren zur Überprüfung der Bestimmungen des ZDSV eingeleitet und eine Reihe von Bestimmungen dieses Gesetzes aufgehoben, nachdem es festgestellt hat, dass die „Folgen, die sie (die angefochtenen gesetzlichen Bestimmungen) im konkreten Fall verursachen, den legitimen Erwartungen der Parteien, auf die sie angewandt werden, nicht angemessen sind“. Tatsächlich hat das Verfassungsgericht festgestellt, dass sich der Staatliche Gerichtsrat durch die Praxis der nahezu siebenjährigen Anwendung des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat in einem solchen Maße von den legitimen Erwartungen der fachkundigen und der allgemeinen Öffentlichkeit entfernt hat, dass er „dem Ziel und dem Zweck, deretwegen er gegründet wurde, entgegenwirkte“²¹. Auf der Grundlage einer solchen Schlussfolgerung hat das Verfassungsgericht der Republik Kroatien eine Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit von Bestimmungen verkündet, bei denen es eine Verletzung der Regel über die Bestimmtheit bzw. der Regel, wonach „ein Gesetz, das ein Recht auf Ermessensausübung erteilt, auf den Umfang dieses Rechts verweisen muss“, festgestellt hat²².

Durch seine Entscheidung hat das Verfassungsgericht auch die Aufgabenteilung zwischen den Gerichten, dem Staatlichen Gerichtsrat, der Legislative und des zuständigen Ministeriums problematisiert. Er hat ferner die Frage der Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen aufgeworfen, die von den Gerichten im Bereich der juristischen Unterstützung von Bürgern und der Erledigung anderer gesetzlicher und verfassungsrechtlicher Aufgaben ausgeübt werden. Insbesondere wurde die Frage nach einer Abgrenzung zwischen den richterlichen Aufgaben im engeren Sinne gestellt (Anwendung des Gesetzes im konkreten Fall) und den anderen Aufgaben, die bei den Gerichten verrichtet werden, um eine hochwertige, ordentliche und schnelle Erledigung der Aufgaben zu gewährleisten und die substantielle, funktionale und interne Unabhängigkeit des Gerichtswesens zu schützen – die Aufgaben der gerichtlichen Selbstverwaltung und die Aufgaben der Gerichtsverwaltung.

In der angeführten Entscheidung wurde bestimmt, dass die aufgehobenen Bestimmungen ab dem 31. Oktober 2000 nicht mehr gelten (später wurde dieser Termin wegen der Verabschiedung verfassungsrechtlicher Änderungen auf den 31. Dezember 2000 verschoben)²³, wodurch eine kurze Frist zur Angleichung des Gesetzes, für die Erarbeitung einer Strategie für eine Justizreform und die Verabschiedung entsprechender Gesetzesnovellen gesetzt wurde. In der angeführten Frist galt es nun, ein Gesetz zu verkünden, das neue, verfassungsgemäße Normen enthalten sollte, weil anderenfalls das Entstehen einer ernsthaften Gesetzeslücke drohte.

1984 (HUDOC REF00000118); siehe auch Harris/O'Boyle/Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, London, 1995, S. 285–301.

²⁰ Entscheidung des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien vom 15. März 2000, ad 19.4.

²¹ Ibid., ad 19.3.

²² Das Verfassungsgericht zitiert hier explizit das *dictum* aus der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Silver.

²³ Siehe die Entscheidung des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien vom 11. Oktober 2000 (NN 107/2000 vom 31. Oktober 2000).

4. Verfassungsänderungen im Jahre 2000

Nur einige Monate nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts, als man bereits die Änderungen des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat und des Gerichtsverfassungsgesetzes in Angriff genommen hatte, wurde das Verfahren für Verfassungsreformen initiiert²⁴. Obwohl sein erstrangiges Ziel sich auf einen anderen Bereich richtete (Beschränkung der Möglichkeiten einer autokratischen Herrschaft des Staatspräsidenten und Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems)²⁵, haben die Verfassungsänderungen das Rechtswesen nicht umgangen. Die Änderungen waren fast ausschließlich durch die Beschlüsse des Verfassungsgerichts und die Tendenz motiviert, einen Weg zu finden, um die grundlegenden Verursacher politischer Interventionen im Bereich des Rechtswesens zu entfernen.

Zunächst – obwohl auch andere Vorschläge kundgetan wurden²⁶ – ist in den Verfassungsänderungen das Institut des Staatlichen Gerichtsrats als zentralem Organ der gerichtlichen Selbstverwaltung enthalten. Vielleicht war der Grund dafür die Bewertung, dass es erforderlich war, evolutionäre und nicht revolutionäre Änderungen vorzunehmen; vielleicht war der Grund dafür auch einfach der Zeitmangel und die Tatsache, dass der Schwerpunkt der Verfassungsreformen anderswo lag und nicht in der Sphäre der Justiz. In jedem Fall ist in den zehn Artikel umfassenden Verfassungsänderungen (Art. 55–65) die allgemeine verfassungsrechtliche Konzeption des Gerichtswesens als unabhängigem Zweig der Staatsgewalt enthalten, deren organisatorische und substantielle Autonomie durch das Organ des juristischen Berufsstandes, den Staatlichen Gerichtsrat, geschützt wird. Es wurde aber versäumt, bei der grundlegenden Revision des Verfahrens für die Ernennung der Mitglieder des Staatlichen Gerichtsrats einen Schritt weiter zu gehen, denn auch nach dem neuen Verfassungssystem werden seine Mitglieder nicht direkt von den Vertretern der juristischen Fachwelt, sondern endgültig von den Vertretern der gesetzgebenden Gewalt im Parlament gewählt. Die einzige Änderung im neuen System bezog sich auf die Kammer des Parlaments, die für die Ernennung zuständig ist: aus der Zuständigkeit des Unterhauses (Gespanenschaftshaus) wurde die Befugnis zur Ernennung in die Zuständigkeit des Oberhauses (Abgeordnetenversammlung) übertragen²⁷.

Das Ergebnis waren jedenfalls auch Bestimmungen, welche die Verhältnisse und institutionellen Strukturen des Justizwesens im Interesse ihrer Funktionsfähigkeit wesentlich verändert haben. Durch die Verfassungsänderungen wurden Fragen des organisatorischen Justizrechts ausdrücklich geregelt, die zuvor nicht Gegenstand

²⁴ Änderungen der Verfassung der Republik Kroatien vom 9. 11. 2000 (NN 113/2000 vom 16. 11. 2000); Verfassungsänderungen vom 28. 3. 2001 (NN 28/2001 vom 2. April 2001).

²⁵ Zur Reform der Organisation der Regierung durch die Verfassungsänderungen aus dem Jahr 2000 siehe: B. Smerdel, *Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske – nova ustavna rješenja i njihovi izgleđi*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 51/1: 2000, S. 5–21.

²⁶ Die ernsthafteste Kritik am Staatlichen Gerichtsrat übte noch im September 1998 Vladimir Primorac; er schlug vor, man sollte auf dieses Organ verzichten zu Gunsten der Wiedereinführung der Ernennung und Amtsenthebung von Richtern und Staatsanwälten durch das Parlament „als größtem Garant für Objektivität, zum Unterschied zu den fünfzehn möglichen Frenetikern im Staatlichen Gerichtsrat, die heute die Politik einer Partei und morgen vielleicht die der regierenden Parteien durchführen“ – siehe *Primorac*, *Pravorijek* (Fn. 7), S. 54–56.

²⁷ Diese Übergangslösung fand nur einige Monate lang Anwendung, bis in der zweiten Phase der Verfassungsänderungen das parlamentarische System mit zwei Kammern durch die Beseitigung des Gespanenschaftshauses endgültig abgeschafft wurde, wodurch alle parlamentarischen Befugnisse auf das Abgeordnetenhaus übergingen (seitdem: das Kroatische Parlament).

verfassungsrechtlicher Vorschriften, sondern der Gesetze und untergeordneten Regelungen waren (oder überhaupt keiner Norm unterlagen). Einzelne, bis zu diesem Zeitpunkt geltende Rechtsnormen wurden wegen Schwierigkeiten bei ihrer vorherigen Auslegung und Anwendung präzisiert.

Die Änderungen betrafen folgende Themenkreise: **das richterliche Mandat** (Beständigkeit und Probezeit, Immunität), **Verfahrensgarantien** (Abstimmung mit dem Recht auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 EMRK, insbesondere in Bezug auf die Öffentlichkeit des Verfahrens), **das Verfahren über die Amtsenthebung und die Disziplinarhaftung von Richtern** sowie **die Reorganisation der Institution des Staatlichen Gerichtsrats und des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs**. Infolge der Änderungen hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Parlamentskammern wurden auch die bisherigen Zuständigkeiten des Gespanschaftshauses beim Wahlverfahren für einzelne Justizbehörden und Amtsträger zum größten Teil aufgehoben.

Ein Teil der Änderungen war auf die Festigung der richterlichen Position ausgerichtet. So wurde auf verfassungsgerichtlicher Ebene die verhältnismäßig hohe Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand von Richtern auf 70 Jahre festgelegt²⁸. Ein anderer Teil betraf die fachliche Befähigung und die Verantwortung der bestellten Richter – so wurde beispielsweise für Richter, die zum ersten Mal in ihr Amt ernannt wurden, eine Probezeit von fünf Jahren festgelegt (*Richter auf Probe*), wonach der Richter dann mit einem ständigen Mandat bestellt werden kann. Auch die Bestimmungen über die Immunität der Richter wurden präzisiert, unter Hinzufügung der Bestimmung, dass die richterliche Immunität bei Urteilen stets dann keinen Schutz bieten darf, wenn der Richter eine Gesetzesverletzung begeht²⁹.

Die wichtigsten Änderungen bezogen sich dennoch auf die Stellung, die Besetzung, die gegenseitigen Beziehungen und die Befugnisse der Spitzeninstitutionen der Justiz – des Staatlichen Gerichtsrats, des Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichtshofs. Was den Staatlichen Gerichtsrat angeht, so wurden zwei wesentliche Änderungen vorgenommen, welche die Hauptgefahr für politische Eingriffe ausschalten sollten. Einerseits wurden aus der Besetzung des Staatlichen Gerichtsrats die Staatsanwälte entfernt (für deren Berufsstand durch die Verfassung ein anderes Organ gebildet wurde: der Staatsanwaltsrat)³⁰. Dadurch wurde auch die Anzahl der Mitglieder des Staatlichen Gerichtsrats von 15 auf 11 verringert, zu denen weiterhin Richter, Rechtsanwälte und Universitätsprofessoren der Rechtswissenschaften gehören. Noch wichtiger ist jedoch, dass für diejenigen Richter die Mitgliedschaft im Staatlichen Gerichtsrat wegen Inkompatibilität ausgeschlossen ist, welche die Funktion von Gerichtspräsidenten innehaben, wodurch auf verfassungsrechtlicher Ebene zu einem Teil auch das weitere Reformkonzept vorausbestimmt wurde³¹.

In dem zwischen dem Staatlichen Gerichtsrat und dem Verfassungsgericht geführten Kampf um die normative und faktische Vorherrschaft bei der Ernennung

²⁸ Neuer Art. 120. Abs. 3. Pkt. 5. der Verfassung der Republik Kroatien (siehe Art. 58 der Verfassungsänderungen, NN 113/2000).

²⁹ Siehe Art. 55 bis 59 der Verfassungsänderungen von November 2000.

³⁰ Siehe den neuen Art. 121 a der Verfassung in Verbindung mit der Bestimmung über die Änderung der Zusammensetzung des Staatlichen Gerichtsrats, die durch Artikel 59 der Verfassungsänderungen eingebracht wurde (2000).

³¹ Art. 121 Abs. 3 der Verfassung schreibt ausdrücklich vor, dass „Gerichtspräsidenten nicht zu Mitgliedern des Staatlichen Gerichtsrats gewählt werden können“.

und Enthebung von Richtern hat sich der Schwerpunkt durch die verfassungsrechtlichen Änderungen entscheidend in Richtung Verfassungsgericht verlagert. Das Verfassungsgericht hat danach seine Befugnisse hinsichtlich der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Verfahrensweisen beim Staatlichen Gerichtsrat nicht mehr mittelbar, über das Institut der Verfassungsbeschwerde, sondern unmittelbar geltend gemacht – als neues Organ, das in zweiter Instanz über die Einsprüche gegen Beschlüsse entscheidet, die in Verfahren der Suspendierung und bei der Disziplinarverantwortung von Richtern verkündet wurden. Diese neue Regelung, abgeleitet aus der paradoxen Praxis unter den Machtverhältnissen der vergangenen Jahre, war selbst durch ein etwas paradoxes Ergebnis gekennzeichnet – durch einen institutionellen Mechanismus, der die richterliche interne und organisatorische Unabhängigkeit durch ein Kontrollsystem schützt, in der am Ende das Wort von einem Organ geführt wird, das selbst nicht als Organ justizrechtlicher Autonomie konzipiert ist. Das ist aber nicht das einzige Paradoxon in den komplexen Verhältnissen zwischen Justiz, Staat und Gesellschaft in Kroatien geblieben.

III. STREIT UM DIE REFORM – OLIGARCHIE ALS AVANTGARDE EINER UNABHÄNGIGEN RECHTSPRECHUNG

1. Der gesetzliche Rahmen für erste Reformschritte – die Novellen zu dem Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat und dem Gerichtsverfassungsgesetz

Das Zustandekommen der verfassungsrechtlichen Änderungen ging mit der Novellierung zweier Gesetze einher, deren verfassungswidrige Bestimmungen das Verfassungsgericht aufgehoben hatte – des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat. Es kam zu einem Engpass wegen der gesetzlichen Frist, die vom Verfassungsgericht gesetzt worden war. Dieses hob nämlich alle verfassungswidrigen Bestimmungen auf und ließ eine relativ kurze Frist zur Abstimmung mit der Verfassung zu³². Schließlich wurden sowohl die verfassungsrechtlichen als auch die gesetzlichen Normen, die eine Justizreform einleiten sollten, in sehr kurzer Frist verabschiedet. Wenn man den schon üblichen Koordinationsmangel bei der Arbeit der Ausschüsse berücksichtigt, die dabei tätig waren, und dazu die Tatsache im Auge behält, dass die Autoren beider Gesetze praktisch bis zum letzten Entwurf der Gesetzesvorlagen nicht wussten, wie der endgültige Entwurf der verfassungsgemäßen Bestimmungen über das Rechtswesen aussehen wird, so gelangt man zum Schluss, dass allein der glückliche Zufall und das gemeinsame Beachten des Rahmens, der durch die Beschlüsse des Verfassungsgerichts gegeben war, zu einer mehr oder weniger aufeinander abgestimmten Auseinandersetzung mit dem Gegenstand geführt haben³³. Die Verfassungsänderungen wurden letztendlich auf der Sitzung des Parlaments am 9. November 2000 verkündet und sind danach in Kraft getreten. Es hatte nur einen Monat später Gelegenheit, am 15. Dezember 2000, über die zwei umfangreichen Novellen zum Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat und zum Gerichts-

³² Siehe oben Fn. 23 und den darauf folgenden Text.

³³ Der Autor dieses Textes war als Mitglied an der Tätigkeit des Teams des Ministeriums für Justiz, Verwaltung und lokale Selbstverwaltung beteiligt, das die Aufgabe hatte, Entwürfe von Novellen für das Gerichtsverfassungsgesetz und das Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat zu erarbeiten, so dass ein Teil der hier vorgetragenen Bewertungen auf eigenen Beobachtungen beruht.

verfassungsgesetz abzustimmen³⁴. Da beide Gesetze am 22. Dezember im Amtsblatt veröffentlicht wurden, sind sie in den letzten Tagen des Jahres in Kraft getreten, nur wenige Tage vor Ablauf der Frist, bis zu der die durch Entscheidung des Verfassungsgerichts aufgehobenen Bestimmungen ihre Geltung behalten konnten.

Obwohl die Änderungen dieser zwei Gesetze in Form von *Amendements* verkündet wurden, war die Anzahl der Änderungen und Ergänzungen so groß, dass man von einer neuen Gesetzgebung sprechen kann. Die Intensität der Änderungen war nicht nur durch die verfassungsrechtlichen Änderungen vorgegeben, sondern auch durch eine Anzahl von aufgehobenen Bestimmungen – das Verfassungsgericht hatte nämlich etwa zwanzig Artikel³⁵ des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat ganz oder teilweise aufgehoben. Obwohl das Gerichtsverfassungsgesetz andererseits nicht angefochten wurde, zogen die Änderungen des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat dennoch umfassende Eingriffe auch in diese Materie nach sich.

2. Grundlegende Neuerungen in der Reform der Justizvorschriften

Die Ausgangspunkte, auf denen die Mini-Justizreform beruhte, könnte man auf einige Thesen zurückführen:

- Trotz der Intensität der Eingriffe in das Personalwesen während der vergangenen Jahren kann das Gerichtswesen nicht durch neue „Säuberungsaktionen“ und pauschale Personalveränderungen reformiert werden; daher galt es, den im Amt befindlichen Richtern die Bestandskraft ihres Mandats und die Unabhängigkeit bei ihrer Tätigkeit zu gewährleisten.
- Ein großer Teil der negativen Ereignisse im Gerichtswesen konnte den unzureichend entwickelten und unvollständigen Systemen der berufsständischen Selbstverwaltung in den Gerichten zugeschrieben werden, was den Missbrauch solcher Systeme auf nationaler Ebene erleichterte; daher galt es, ein System selbstverwaltender Organe zu schaffen (das System der Personalsenate), welche die Funktionstüchtigkeit der richterlichen Selbstverwaltung auf niedrigeren Ebenen ermöglichen sollten.
- Einen besonders ausgeprägten, negativen Einfluss hatten die Organe der Gerichtsverwaltung, vor allem einige Gerichtspräsidenten, die ihre Befugnisse durch eine teils normative und teils faktische Fusion ihrer Verwaltungsbefugnisse mit den Befugnissen der Organe der richterlichen Selbstverwaltung ausweiteten, insbesondere durch direkten oder indirekten Einfluss auf Personalfragen; daher galt es, die selbstverwaltenden von den verwaltenden Funktionen in den Gerichten konsequent zu trennen und es den Organen mit Verwaltungsbefugnissen unmöglich zu machen, die Befugnisse anderer Organe an sich zu reißen.
- Die Ernennung von Richtern und anderen Amtsträgern in der Justiz stand längere Zeit unter dem starken Einfluss von Voluntarismus und Willkür, was teilweise auch durch die Unvollständigkeit der Bestimmungen über die Ernennung von Richtern verursacht wurde; daher galt es, das System der Ernennung von Richtern zu verbessern, unter anderem durch die Festlegung klarerer Kriterien und ein transparenteres Verfahren.
- Das berufliche Niveau der Richter ist aufgrund aller oben angeführten Umstände im Durchschnitt gesunken, worauf auch die Ernennung einer Reihe jüngerer und unerfahrener Richter Einfluss hatte wie auch das vollständige Fehlen kontinuierlicher Programme zur beruflichen Weiterbildung und fachlichen Befähigung; daher galt es, den Bedarf nach einer derartigen Weiterbildung für Richter zu berücksichtigen, unter anderem auch durch das Vorschreiben einer Verpflichtung dazu.

³⁴ Gesetz über die Änderungen und Ergänzungen des Gerichtsverfassungsgesetzes sowie des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat, NN 129/2000.

³⁵ Unter den Bestimmungen des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat, die teilweise oder ganz durch die angeführte Bestimmung aufgehoben wurden, waren die Art. 9, 12, 13, 16, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 37.

Von allen diesen Punkten stießen in der fachkundigen und der allgemeinen Öffentlichkeit vor allem die Neuerungen auf ein positives Echo, die sich auf die konsequente Trennung der Funktionen der richterlichen Selbstverwaltung und der richterlichen Verwaltung bezogen. Obwohl die Gründung von Personalsenaten auf der Ebene der Gerichte zweiter Instanz allgemein mit Beifall erwartet wurde, gab es die meisten praktischen, ja sogar prinzipiellen Schwierigkeiten und Widerstände im Hinblick auf die Bestimmungen, die sich auf die Ernennung der Gerichtspräsidenten bezogen.

3. *Begründung der Änderungen in Bezug auf die Gerichtspräsidenten: Dreiteilung der gerichtlichen Funktionen – Rechtsprechung, gerichtliche Selbstverwaltung, Gerichtsverwaltung*

Eine der Schlussfolgerungen aus der Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 15. März 2000 bezog sich auf das bisherige System der Ernennung von Gerichtspräsidenten, demzufolge der Staatliche Gerichtsrat nicht nur die Richter ernannte und ihrer Ämter entheben konnte, sondern auch die Gerichtspräsidenten. Vom verfassungsrechtlichen Konzept des Staatlichen Gerichtsrats als Organ der Selbstverwaltung des richterlichen Berufs ausgehend meinte das Verfassungsgericht, dass durch das Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat die Befugnisse dieses Organs entgegen der Verfassung erweitert wurden, sofern ihm aufgetragen wurde, auch über die Ernennung der Gerichtspräsidenten zu entscheiden, die in den Gerichten in erster Reihe Verwaltungsaufgaben und richterliche Aufgaben wahrnehmen. Bei der Nennung der Bestimmungen, welche die Position und das Mandat des Gerichtspräsidenten definieren, wird betont, dass die Funktion des Gerichtspräsidenten eine „vorübergehend verwaltende Funktion ist, jenseits der Aufgaben, die von derselben Person in der Eigenschaft als Richter ausgeübt werden“. Da die Verfassungsbefugnisse des Staatlichen Gerichtsrats auf die Ernennungen begrenzt sind, die sich auf die Ausübung der *richterlichen Tätigkeiten* im eigentlichen Sinne beziehen, wurden wegen der Unvereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlich bestimmten Wirkungskreis des Staatlichen Gerichtsrats durch den vorgeschriebenen (damaligen) Art. 121 Abs. 1 der Verfassung alle Bestimmungen des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat aufgehoben, welche die Ernennung der Gerichtspräsidenten betrafen. Obwohl ein Hauptteil der Begründung für diese Entscheidung auf der verfassungswidrigen Änderung der Zuständigkeiten der durch die Verfassung vorgesehenen Institutionen beruht, hat der Kontext der Entscheidung gezeigt, dass diese wesentlich vom Standpunkt des Gerichts motiviert wurde, wonach – sowohl im bisherigen Gesetz als auch in der bisherigen Praxis – ein weiter reichendes verfassungsrechtliches Prinzip verletzt wurde: das Prinzip der Gewaltenteilung, und in diesem Rahmen auch das Prinzip der Vorherrschaft des Rechts (*rule of law*), insbesondere im Bereich der dritten Gewalt – der Judikative.

Da man es für notwendig hielt, auf eine gewisse Art und Weise richtungsweisend auf die Diskussion zur Gesetzgebung einwirken zu müssen, kam *obiter dicta* in der bezeichneten Entscheidung auch der Standpunkt des Gerichts darüber zum Ausdruck, wie die Frage der Ernennung der Gerichtspräsidenten im Einklang mit der Verfassung gelöst werden könnte:

Auf die Frage, wem die Zuständigkeit hinsichtlich der Ernennung und Suspendierung der Gerichtspräsidenten anvertraut werden soll (beispielsweise dem Abgeordnetenhaus des Kroatischen Staatsparlaments oder der allgemeinen Gerichtssitzung mit Zustimmung des Justizministers oder sogar nur dem Justizminister), gibt es keine eindeutige Antwort. Das Gericht stellt fest, dass die gesetzgebende Gewalt befugt ist, sich in dieser Entscheidung auf die grundlegenden Merkmale des politischen und des Rechtssystems zu stützen, die auf der Verfassung der Republik Kroatien fußen³⁶.

Die neue Regelung hinsichtlich der Ernennung der Gerichtspräsidenten knüpfte an die genannte Entscheidung des Verfassungsgerichts an, mit dem Bestreben, eine Differenzierung zwischen den verwaltenden und gerichtlichen Funktionen konsequent durchzuführen. Dabei wurden alle Bestimmungen, aus dem Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat, die sich auf die Gerichtspräsidenten bezogen, in das Gerichtsverfassungsgesetz aufgenommen, in dem stets auch die Bestimmungen enthalten waren, die den Status und die Funktion der Gerichtspräsidenten regelten. Wie in der Begründung des Entwurfs angeführt wurde, war man darum bemüht, „die Trennung der gerichtlichen von den Verwaltungsfunktionen (richterliche Funktionen im engeren Sinne einerseits und Aufgaben der richterlichen Selbstverwaltung und Verwaltung andererseits) im personellen und funktionellen Sinne“ konsequent durchzuführen³⁷.

Einzelne Auszüge aus der Begründung des Gesetzes berücksichtigten den geschichtlichen Kontext, in dem die Änderungen vorgeschlagen wurden, insbesondere die Botschaften des Verfassungsgerichts im Hinblick auf die Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung:

Eines der Hauptargumente, auf denen die Entscheidung des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien vom 15. März beruht, ist die Notwendigkeit, bei den Gerichten die drei Gewalten im Einklang mit den Verfassungsbestimmungen klar zu trennen. Es handelt sich also um „den Ausschluss der Möglichkeit zur Konzentration von Befugnissen und politischer Macht in (nur) einem Organ ... mit dem vorwiegenden Ziel einer gegenseitigen Beaufsichtigung.“ Das Verfassungsgericht hat in mehreren Bestimmungen des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat die Verletzung des grundlegenden Verfassungsprinzips der Gewaltenteilung festgestellt. Diese Verletzung bestand in der großen Machtkonzentration vor allem bei den Gerichtspräsidenten, mit einer kleinen oder unwesentlichen Möglichkeit zur Kontrolle dieser Macht. Die Gerichtspräsidenten erledigen nach der jetzigen Rechtslage Verwaltungsaufgaben (Kontrolle der Tätigkeit der Gerichte), sind aber auch für Aufgaben aus dem Personalbereich zuständig (Kontrolle und Bewertung der Richter, der Gerichtsräte und der Gerichtsreferendare). Außer ihrer Stellungnahme in Verfahren zur Ernennung von Richtern gegenüber dem Staatlichen Gerichtsrat wirkten die Gerichtspräsidenten in der Praxis auch in großem Umfang als Mitglieder des Staatlichen Gerichtsrats mit. Obwohl sie formal unter der Aufsicht und im Einklang mit den Anweisungen des zuständigen Ministeriums tätig sein sollten, waren sie nur dem Staatlichen Gerichtsrat gegenüber verantwortlich, der auch allein befugt war, sie ihres Amtes zu entheben. Die Folgen waren die Politisierung der Rolle der Gerichtspräsidenten und immer größer werdende Probleme bei der regelmäßigen Tätigkeit der Gerichte, die sich in großen Rückständen und einer unzulänglichen Qualität der gerichtlichen Entscheidungen offenbarten³⁸.

Bezüglich der Grundlage, auf die sich die beiden gesetzlichen Novellen stützen, spricht die Begründung zur Entscheidung von Spannungen zwischen den einzelnen

³⁶ Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 15. 3. 2000 (Fn. 17), Pkt. 17.9.

³⁷ Aus der Begründung des Entwurfs des Gesetzes über Änderungen und Ergänzungen des Gerichtsverfassungsgesetzes (nachfolgend: Begründung des Gerichtsverfassungsgesetzes), ad II, S. 3, Pkt. 1.

³⁸ Begründung des Gerichtsverfassungsgesetzes, S. 3.

Organen im Justizsystem und verwendet auch den Ausdruck „Präsidentenoligarchie“, um die Störungen bei der Ausübung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Funktionen der richterlichen Gewalt zu kennzeichnen:

Die faktische Verbindung zwischen den Trägern der Aufgaben der gerichtlichen Verwaltung und des Staatlichen Gerichtsrats (der begonnen hat, sich selbst als verwaltendes und politisches Subjekt in der richterlichen Gewalt zu begreifen), hat neben den allgemein bekannten Problemen bei der Tätigkeit dieses Organs weitere Spannungen im System der Beziehung Gerichtspräsidenten – Staatlicher Gerichtsrat – zuständiges Ministerium verursacht. Die ohnehin schwache und undefinierte Position des Ministeriums wurde damit noch schwächer, so dass ihm, einigen Bewertungen zufolge, ein großer Teil der Verantwortung für den Zustand im Rechtswesen verblieben ist, bei einer nur geringen Macht zur Durchsetzung konkreter Reformen. Andererseits wurde nach Meinung einzelner Analytiker auf der Ebene der Gerichtspräsidenten eine sog. Präsidentenoligarchie geschaffen: eine starke Gruppe von Personen, die ohne jede Verantwortung über Macht verfügten – eine Gruppe von Gerichtspräsidenten (von einzelnen Oberstaatsanwälten unterstützt), die mittels ihrer Mitgliedschaft im Staatlichen Gerichtsrat und auf andere Weise Einfluss auf die Politik in der Rechtsprechung erlangten, jedoch ohne jegliche politische und gesellschaftliche Verantwortung³⁹.

Auf dieser Grundlage und zum Zweck des „Ausschlusses der Möglichkeit einer Konzentration von Befugnissen und politischer Macht in (nur) einem Organ ... mit dem vorwiegenden Ziel einer gegenseitigen Kontrolle“⁴⁰ war man bei der Novellierung des Gerichtsverfassungsgesetzes bemüht, die Inkompatibilität verschiedener Arten von Aufgaben im institutionellen Sinne zu erweitern und sowohl organisatorisch als auch funktionell die Aktivitäten zu trennen, die bei den Gerichten ausgeübt werden. Man ging also von der Annahme aus, dass die drei Aufgabenbereiche, die bei Gerichten wahrgenommen werden (ohne Rücksicht darauf, wer sie ausübt), trennbar und unterscheidbar sind.

Die erste und Hauptaufgabe ist in jedem Fall die *Rechtsprechung*, das sind die Aufgaben, die den Kern der richterlichen Funktion darstellen. Bei der Anwendung des Rechts auf den konkreten Fall ist die Entscheidungsfunktion der Natur der Sache nach auch das Zentrum des Konzepts der richterlichen Unabhängigkeit in ihrem engsten, substantiellen Sinne. Bereits nach der römischen Konzeption ist die Rechtsprechung das einem individuellen Richter zuerkannte Privileg (*iurisdictio est etiam iudicis dandi licentia*), auch wenn dieser in der Zusammensetzung kollegialer Organe wirkt. Als ausgeprägt individuelle Tätigkeit kann die Rechtsprechung im organisatorischen Sinne nur im Gefüge von Verfahrensregeln aufgrund von Rechtsmitteln beaufsichtigt werden – nur dann ist eine derartige Kontrolle auf das Ergebnis ausgerichtet und nicht auf die Person des Richters. Gerade aus dem Grund, weil die Rechtsprechung kein durch organisatorische Vorschriften geregelter Prozess sein kann, besteht die Funktion von Vorschriften darin, ein Maximum von Garantien dafür zu bieten, dass das Gerichtsverfahren auch tatsächlich gesetzmäßig und fair stattfindet, wobei der urteilende Richter frei von allen sachfremden Zwängen sein muss, einschließlich der Zwänge, die aus den Reihen seiner eigenen Kollegen herrühren könnten (Aspekt der internen Unabhängigkeit)⁴¹.

³⁹ Ibid., S. 5.

⁴⁰ Ibid., S. 3 (Die Gesetzesbegründung zum Gerichtsverfassungsgesetz zitiert hier die Entscheidung des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien vom 15. 3. 2000).

⁴¹ Zur Typologie verschiedener Aspekte der Unabhängigkeit der Justiz s. *S. Sheetret*, *Judicial independence: new conceptual dimensions and contemporary challenges*, in: *ders./Dechenes* (Hrsg.), *Judicial independence: the contemporary debate*, Dordrecht/Boston, 1985, S. 598–599. Siehe auch

Ohne also in den Bereich der Rechtsprechung einzugreifen, haben sich die Gesetzesnovellen, die ein neues Blatt bei der Reform in der kroatischen Justiz hätten beschreiben sollen, auf zwei andere Funktionen konzentriert – die Funktion der *gerichtlichen Selbstverwaltung* sowie die Funktion der *gerichtlichen (justiziellen) Verwaltung*. Diese beiden Funktionen wurden in den früheren Gesetzen nicht getrennt, man könnte sogar sagen, dass das Gesetz nicht nur den Begriff, sondern auch den Inhalt des Konzepts der gerichtlichen Selbstverwaltung nicht gekannt hat. Statt dessen wurde eine Differenzierung zwischen der gerichtlichen und der Justizverwaltung gemacht – diese Unterscheidung war jedoch in erster Reihe auf die Zuständigkeit der Organe zurückzuführen, die sie ausübten, und nicht etwa auf den Inhalt der Befugnisse: die Aufgaben der gerichtlichen Verwaltung gehörten in den Zuständigkeitsbereich der Gerichte, während für die Aufgaben der Justizverwaltung das Justizministerium zuständig war. Schon eine oberflächliche Übersicht dieser Aufgaben deckte die Systemlosigkeit dieser Aufteilung und ihre Vielfältigkeit auf. Obschon es sich im Grunde um dieselben Aufgaben handelte und grundsätzlich das Justizministerium das höchste Organ für sie alle war, zeigt gerade der Epilog, den die Novellen beider Gesetze erlebten, dass eine solche künstliche Aufteilung im Kampf um die faktische Vorherrschaft und die Machtverteilung im Verhältnis zu den Gerichten genutzt wurde (und in diesem Zusammenhang auch zur Verschleierung der eigenen Verantwortung). Die Aufgaben der gerichtlichen Verwaltung wurden im Gerichtsverfassungsgesetz (Art. 25) als „Absicherung der Voraussetzungen für eine korrekte Tätigkeit der Gerichte“⁴² definiert – es handelt sich also um primär organisatorische Aufgaben, die außer der Repräsentation und der Vertretung des Gerichts als Institution die Sorge um eine effiziente und regelmäßige Ausübung der Tätigkeiten und die allgemeine Aufsicht über die ordnungsgemäße Tätigkeit innerhalb des Gerichts umfassen.

Die reine Verwaltungstätigkeiten überschreitenden Aufgaben, die nicht zu den Aufgaben der gerichtlichen Verwaltung gehören, sind diejenigen, die – obwohl sie selbst kein Gerichtsverfahren betreffen – wesentlich auf die Unabhängigkeit und die Objektivität bei der Fällung von Urteilen Einfluss nehmen können. Daher sind – um die Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt im vollen Umfang durchzusetzen, und das insbesondere unter dem Aspekt der sog. *organischen* oder *kollektiven Unabhäng-*

Dieng, The rule of Law and the Independence of Judiciary: An Overview of Principles, CIJL Yearbook: Constitutional Guarantees for the Independence of the Judiciary, 1992, S. 24–31; M. Dika, O razvitku instituta sudske (sudačke) nezavisnosti u zapadnoevropskom civilizacijskom krugu: pokušaj rekonstrukcije povijesne genjeze, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 42/4 (suppl.): 1992, S. 511–533; 888; A. Uzelac, Zavisnost i nezavisnost: neka komparativna iskustva i prijedlozi uz položaj sudstva u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 42/4 (suppl.): 1992, S. 575–594.

⁴² Zur Beschreibung dieser gesetzlichen Definition werden beispielhaft folgende Tätigkeiten angeführt: die Organisation der internen Geschäftsleitung bei Gericht, die Sorge für eine ordentliche und rechtzeitige Erledigung der Aufgaben bei Gericht, Aufgaben bei der Ausführung von strafrechtlichen Sanktionen und das Verfahren mit Inhaftierten, Einladen und Verteilen von Schöffenrichtern, Aufgaben in Bezug auf gerichtliche Sachverständige, Dolmetscher und Gutachter, Aufgaben im Bereich der Beglaubigung von für den Gebrauch im Ausland bestimmten Urkunden, Aufgaben im Bereich von Gesuchen und Beschwerden von Parteien hinsichtlich der Tätigkeit des Gerichts, fachliche Aufgaben im Bereich der Durchsetzung von Pflichten und Rechten der Gerichtsbeamten und -angestellten, Sorge um die fachliche Weiterbildung der Richter, der richterlichen Beiräte, der Gerichtsreferendare und anderer gerichtlicher Beamter und Angestellter, das Führen von Statistiken, die Leitung der finanziellen und materiellen Geschäfte des Gerichts und andere durch das Gesetz und die Geschäftsordnung über die interne Tätigkeit der Gerichte vorgeschriebene Aufgaben (nachfolgend: gerichtliche Geschäftsordnung).

gigkeit – solche Aufgaben notwendigerweise aus dem Bereich der Tätigkeiten außerhalb der richterlichen Funktion im engeren Sinne des Wortes herauszutrennen. Diese Aufgaben – Aufgaben der *richterlichen Selbstverwaltung* – wurden in der Begründung des Gesetzesentwurfs wie folgt umrissen:

Einige Aufgaben aus dem Bereich der richterlichen Gewalt betreffen nicht die Gerichtsverfahren, können diese jedoch mittelbar beeinflussen (sowohl in positivem als auch in negativem Sinne). Erstrangig zählen die Aufgaben dazu, die sich auf das Rekrutieren, die Ausbildung, Auswahl und Ernennung künftiger Richter beziehen sowie auch die Beförderung, Disziplinarhaftung und Suspendierung amtierender Richter (Personalfragen). Die Bildung eines Systems, das unberechtigte Einflüsse ausschließen und die Auswahl der besten Fachleute gewährleisten (sowie ihren Schutz vor der Unzufriedenheit politischer Subjekte mit ihren individuellen Entscheidungen), ist die Schlüsselaufgabe jedes Staates, der eine Vorherrschaft des Rechts zu gewährleisten bemüht ist.

Ein Teil dieser Aufgaben ist seiner Natur nach ebenfalls mit der Ausübung der richterlichen Tätigkeit verbunden – z.B. die Auswahl, Ausbildung und Aufsicht über das übrige Gerichtspersonal (Gerichtsräte und andere Beamte und Angestellte) sowie die Aufgaben, welche die Beziehung zu gerichtlichen Sachverständigen, Dolmetschern, Gutachtern, Rechtsanwälten usw. betreffen. Hierzu gehören auch Aufgaben im Zusammenhang mit den wichtigsten Diensten bei Gericht (z. B. Zustellungen, Register u. ä.) sowie ein Teil der finanziellen und materiellen Geschäftstätigkeiten der Gerichte. Indem die Möglichkeit für eine Stellungnahme zu allen diesen Aufgaben gegeben wird und durch die Beeinflussung der Beschlussfassung hierüber, wird eine sog. organische oder kollektive Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt geschaffen, mit der einige Theoretiker den klassisch aufgefassten Begriff der richterlichen Unabhängigkeit erweitern.

Die angeführten Aufgaben (hier als Aufgaben der gerichtlichen Selbstverwaltung bezeichnet) müssten Aufgaben sein, bei denen der Einfluss der Richter selbst (innerhalb gewisser Grenzen) wesentlich oder ausschlaggebend sein sollte. Diese Aufgaben sind kollegialer Natur, wenn sie nur von einigen und nicht von allen Richtern ausgeübt werden, sie sollten aber im Namen aller getätigt werden. Daher treten hier auch die Vertreter der Richter als *primi inter pares* auf, so dass es erforderlich ist, auch ein angemessenes System für ihre Wahl und berufsständische Vertretung zu gewährleisten (wobei diese Vertretung nicht mit einem gewerkschaftsähnlichen Wirken, auch mit keiner Berufs- und Fachvereinigung gleichgestellt werden soll oder darf)⁴³.

4. Änderungen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Bestellung von Gerichtspräsidenten

In der Novelle zum Gerichtsverfassungsgesetzes befasste sich demnach ein neues Kapitel mit den neugegründeten Personalsenaten als Hauptorganen der gerichtlichen Selbstverwaltung in den Gerichten (zugleich den Organen, die durch ihre Bewertungen, Stellungnahmen und Vorschläge die Erfüllung der Aufgaben des Staatlichen Gerichtsrats als oberstem Organ der gerichtlichen Selbstverwaltung auf staatlicher Ebene gewährleisten sollten). Ein weiteres neues Kapitel wurde der Institution des Gerichtspräsidenten als Träger der Aufgaben der gerichtlichen Verwaltung gewidmet⁴⁴.

An der Beschreibung des Aufgabenbereichs der Gerichtspräsidenten hat sich im Gesetz nichts geändert⁴⁵. Allerdings wurden durch die Gründung der Personalsenate

⁴³ Begründung des Gerichtsverfassungsgesetzes, ad II, S. 5–6.

⁴⁴ Siehe Art. 19 der Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes (neues Kapitel „3. der Personalsenate“ und die neuen Art. 31 a bis 31 n); siehe Art. 36 der Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes (neues Kapitel „VIa. der Gerichtspräsident“ und die Art. 73 a bis 73 j).

⁴⁵ Der bisherige Art. 48 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes, durch den bestimmt wird, dass der „Gerichtspräsident ein Richter ist, der neben dieser Funktion auch die Aufgaben der gerichtlichen

einige Aufgaben, die früher von den Gerichtspräsidenten erfüllt wurden (oder auf die sie Einfluss nehmen konnten) in den Wirkungskreis dieser Organe verlegt. Schon die bloße Existenz dieser Organe der richterlichen Selbstverwaltung sowie die Festlegung einer personellen Inkompatibilität⁴⁶ haben die faktischen Befugnisse und die Macht der Gerichtspräsidenten wesentlich geschmälert⁴⁷.

Das System zur Ernennung der Gerichtspräsidenten wurde durch die Novelle zum Gerichtsverfassungsgesetz grundlegend geändert. Nach dem neuen System erfolgt die Ernennung von Gerichtspräsidenten durch die Beteiligung zweier Organe – der Personalsenate und des Justizministeriums. Obwohl nämlich die Verlagerung der Aufgaben der Gerichtspräsidenten in den Bereich der Verwaltung, die sich sowohl aus der Entscheidung des Verfassungsgerichts als auch aus den Verfassungsänderungen ergab, die Möglichkeit bot, die Gerichtspräsidenten durch den individuellen Akt des höchsten Organs der Justizverwaltung zu ernennen, d. h. durch das Justizministerium, wurde – um sicherzustellen, dass die Kandidaten die Unterstützung ihrer Kollegen besaßen, und um die Eignung der Kandidaten für die Ämter der Gerichtspräsidenten zu gewährleisten – bestimmt, dass das Verfahren der Auswahl von Kandidaten durch den Personalsenat durchgeführt und erst die endgültige Auswahl der Kandidaten vom Justizminister bestätigt wird.

Wenn zu Beginn der Justizminister einen Wettbewerb für die freie Stelle des Gerichtspräsidenten ausschreibt, ist es die Aufgabe der Personalsenate festzustellen, welche der Kandidaten die Bedingungen für die Bewerbung erfüllen. Dadurch ist ihre Tätigkeit jedoch nicht erschöpft, denn der Personalsenat hat alle Daten über die Kandidaten zu sammeln, die für die Entscheidung über den Auswahl relevant sein könnten (z. B. Bewertung der Erfüllung der richterlichen Pflichten), und nach Bedarf kann auch von einem anderen Personalsenat eine Stellung über den Kandidaten eingeholt werden (wenn der Kandidat sein Amt im Bereich eines anderen Personalsenats ausgeübt hat). Auf der Grundlage der gesammelten Daten und Stellungnahmen muss der Personalsenat für jeden der Kandidaten eine begründete Bewertung erstellen. Aufgrund aller vorliegenden Daten hat der Personalsenat nun festzustellen, welche Kandidaten die Bedingungen für eine Ernennung erfüllen und dem Justizminister vorschlagen, damit er einen von ihnen zum Gerichtspräsidenten ernennt.

Nach Eingang der Vorschläge ist der Justizminister verpflichtet, binnen einer Frist von 30 Tagen die Ernennung vorzunehmen. Er kann auch von der Ernennung der vorgeschlagenen Kandidaten absehen, wobei in diesem Fall erneut ein Wettbewerb ausgeschrieben und damit das Verfahren wiederholt wird. Der Justizminister ist an die Liste der Kandidaten gebunden, die der Personalsenat ausgewählt hat, und kann keine Person ernennen, die sich nicht auf der Liste befindet. Allerdings sind die Vorschläge des Personalsenats nicht verbindlich für den Minister, sondern haben für ihn nur beratende Bedeutung. Dennoch ist die Bedeutung der Vorschläge mit der Bewertung der Personalsenate außerordentlich groß, denn sie besitzen eine zweifache

Selbstverwaltung ausübt“ wurde nur in Art. 73 a Abs. 1 übertragen. Art. 25, der die Aufgaben der gerichtlichen Verwaltung definiert, hat nicht einmal redaktionelle Änderungen erfahren.

⁴⁶ Die Gerichtspräsidenten können so der Novelle zufolge nicht Mitglieder der Personalsenate sein, obwohl sie sich an ihrer Tätigkeit beteiligen können (was eine Parallele zur verfassungsrechtlichen Inkompatibilität der Funktionen des Gerichtspräsidenten und des Mitglieds des Staatlichen Gerichtsrats darstellt).

⁴⁷ Siehe mehr in: A. Uzelac, *Novele Zakona o sudovima i Zakona o Državnom sudbenom vijeću – elementi reforme organizacijskog sudbenog prava*, *Pravo i porezi*, 3/2001, S. 30–33.

Wirkung – die Kraft der Autorität und der Glaubwürdigkeit der Gründe für die Bewertung der Fähigkeiten der einzelnen Kandidaten sowie die Kraft der fachlichen Unterstützung der Richter aus dem Senat, der das Hauptorgan der gerichtlichen Selbstverwaltung darstellt. Daher müssten sich der fachliche Beistand und der politische Akt der Ernennung in einem solchen System auf derselben Seite befinden. In Ausnahmefällen, bei Ernennungen von Gerichtspräsidenten, die von den Empfehlungen der Personalsenate abweichen, trägt der Justizminister die Bürde der Begründung seiner Handlung und auch die politische Verantwortung für eine etwa falsche Entscheidung. Der Minister ist außerdem verpflichtet, bei einem wiederholten Wettbewerb eine weitere Entscheidung zu fällen, denn er muss vom Obersten Gerichtshof eine Stellungnahme über die Kandidaten einholen und, wenn mehrere vom Personalsenat vorgeschlagene Kandidaten positiv bewertet wurden, einen davon zum Gerichtspräsidenten ernennen⁴⁸.

Zu den weiteren die Gerichtspräsidenten betreffenden Neuerungen gehören die Verkürzung ihres Mandats von acht auf vier Jahre wie auch die Präzisierung der Bestimmungen über ihre Amtsenthebung. Der Gerichtspräsident kann nämlich nicht vor Ablauf seines Mandats willkürlich seines Amts enthoben werden, sondern nur, wenn im Verfahren der Verwaltungskontrolle über seine Tätigkeit bestimmte Irregularitäten festgestellt werden. So fordert das Gesetz als Grundlage für eine Amtsenthebung von Gerichtspräsidenten, dass einer der vier folgenden Gründe vorliegt:

- „1. dass der Gerichtspräsident die Aufgaben der gerichtlichen Verwaltung nicht im Einklang mit den Vorschriften und nicht rechtzeitig ausübt,
2. dass er durch Versäumnis von Aufsicht oder unmittelbar die Vorschriften über die Zuteilung von Fällen zur Bearbeitung verletzt,
3. dass er durch Verletzung von Vorschriften oder auf eine andere Weise das Prinzip der Unabhängigkeit der Richter bei ihrer richterlichen Tätigkeit verletzt,
4. dass er keine Anträge auf Einleitung von Verfahren wegen begangener Dienstvergehen in den gesetzlich vorgesehenen Fällen gestellt hat.“⁴⁹

Die derart definierten Gründe für eine Amtsenthebung sorgen für ein Gleichgewicht zwischen zwei Bestrebungen – der Sicherstellung einer regelmäßigen und effizienten Ausübung der Tätigkeit in den Gerichten einerseits (Punkte 1 und 4) und der Vermeidung von Eingriffen in die substanzielle Unabhängigkeit der Richter (Punkte 2 und 3). Eine besondere Neuerung besteht in der Verpflichtung des Gerichtspräsidenten, unter Androhung seiner Amtsenthebung Disziplinarverfahren (gegen Richter und andere Gerichtsangestellte) stets dann einzuleiten, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind. Diese Neuregelung war die Antwort auf einen anhaltenden Zustand in der Praxis, bei dem Fälle von Müßiggang und Missbrauch der Dienstpflicht ohne Antwort geblieben waren, weil früher die Initiative zur Einleitung von Disziplinarverfahren diffus geregelt war und es infolgedessen (außer in ausgewählten Fällen politischer Eingriffe) bis zum Jahr 2000 kaum wirkungsvolle Disziplinarverfahren gegen Richter gegeben hatte.

Das Verfahren der Amtsenthebung von Gerichtspräsidenten wird durch sehr komplizierte Bestimmungen geregelt, die viele Garantien gegen willkürliche Amtsenthebungen enthalten. Bei negativen Ergebnissen eines Verfahrens der Dienstauf-

⁴⁸ Die Bestimmungen über die Ernennung von Gerichtspräsidenten sind in den neuen Artikeln des Gerichtsverfassungsgesetzes – Art. 73 b bis 73 e – enthalten.

⁴⁹ Gerichtsverfassungsgesetz, Art. 73 g Abs. 1.

sicht hat das Gericht der höheren Instanz oder das Justizministerium Maßnahmen zur Behebung der Irregularitäten vorzuschlagen, und der Gerichtspräsident kann gegen den Bericht der Aufsicht Widerspruch einlegen und auch eine erneute Einsichtnahme in die Tätigkeit der gerichtlichen Verwaltung durch den Obersten Gerichtshof beantragen, der zur Vorlage eines schriftlichen Berichts über seine Aufsicht verpflichtet ist. Erst wenn nach Erfüllung aller dieser Bedingungen, nach einer zusätzlichen Stellungnahme des Gerichtspräsidenten sowie des Personalsenats festgestellt wird, dass die Irregularitäten bei der Ausübung der Tätigkeiten „der regelmäßigen und ordentlichen Ausübung der Tätigkeiten und der Funktionsfähigkeit des Gerichts schaden“, darf der Minister den Gerichtspräsidenten seines Amtes entheben⁵⁰. Seine Amtsenthebung bezieht sich jedoch lediglich auf seine Funktion als Präsident und nicht auf seine Funktion als Richter; die Gesetzesnovelle betont sogar an drei Stellen, dass die enthobenen Präsidenten ihre Tätigkeit als Richter am selben Gericht fortsetzen werden⁵¹. Bei einem derart komplizierten Verfahren der Amtsenthebung ist die Möglichkeit, dass es überhaupt dazu kommt, allerdings stark minimiert – denn die zahlreichen Bedingungen für eine Amtsenthebung und die Beteiligung einer großen Anzahl von Organen an diesem Verfahren haben nicht nur zu einem hohen Grad des Schutzes der Gerichtspräsidenten geführt, sondern – nach einigen Bewertungen – auch zu einem hohen Grad der Unwahrscheinlichkeit, dass es überhaupt zu einer Amtsenthebung kommen kann.

5. Versuche zur Untergrabung einer Reform: verfassungsrechtliche Argumente gegen die Entscheidung des Verfassungsgerichts

Die Novellen zum Gerichtsverfassungsgesetz und zum Gesetz über den Staatlichen Gerichtsrat sollten binnen kurzer Frist parallel zwei Zwecke erfüllen: das System der Ernennung der Gerichtspräsidenten reformieren, um es vor Ablauf der Gültigkeitsfrist für die aufgehobenen Normen mit der Entscheidung des Verfassungsgerichts abzustimmen, und das neue Verfassungssystem mit dem neuen politischen Gegebenheiten berücksichtigen, das eine Gewährleistung des Prinzips der Gewaltenteilung, eine Stärkung der parlamentarischen Befugnisse und eine Verringerung der Möglichkeiten zu neuen politischen Totalitarismen und einem autoritären Verhalten der höchsten Organe der vollziehenden Gewalt (besonders des Staatspräsidenten) forderte. Die Geschwindigkeit, mit der diese Prozesse ablaufen mussten, hatte ihre negativen Seiten. Außer dem Mangel an geeigneten gesetzgeberischen Problemlösungen wurden in den letzten Stadien des parlamentarischen Verfahrens in die sonst ausgeglichenen Entwürfe dieser Akte durch Interventionen einzelne Änderungen eingebracht, die an einigen Stellen zu vorschnellen Ergebnissen führten. Die Versäumnisse waren nicht groß und stellenweise lediglich nomothetischer Art, insgesamt wurde jedoch alles positiv von den Reformgegnern aufgenommen. Natürlich

⁵⁰ Siehe Art. 73 i des Gerichtsverfassungsgesetzes in Verbindung mit Art. 73 g und h.

⁵¹ Art. 73 a Abs. 5 („Ein Gerichtspräsident, der nicht erneut bestellt wurde, setzt die Ausübung seines richterlichen Amtes an dem Gericht fort, an dem er zum Richter ernannt wurde.“); Art. 73 g Abs. 3 („Eine Amtsenthebung des Gerichtspräsidenten aus den Gründen nach Absatz 1 und 2 dieses Artikels hat keinen Einfluss auf die Rechte und Pflichten, die der amtsenthobene Präsident als Richter hat.“); Art. 73 i Abs. 1 („... wird ein Gerichtspräsident seines Amtes enthoben, setzt er die Ausübung seines richterlichen Amtes fort.“).

stammten die primären Reformgegner gerade aus den Reihen derer, die durch die Reform direkt betroffen waren – den Reihen jener Gerichtspräsidenten, die durch ihre Wirkung in hohem Umfang zur Justizkrise der neunziger Jahre beigetragen hatten.

Am lautesten erhob die Vereinigung kroatischer Richter ihre Stimme gegen die neuen Bestimmungen beider Gesetze, angeführt von ihrem Vorsitzenden (gleichzeitig Gerichtspräsident des Gespanschaftsgerichts in Bjelovar) *Vladimir Gredelj*. Mit ihrer sehr energischen und lauten öffentlichen Kritik und den Vorwürfen, „die neue Regierung versuche, die Unabhängigkeit der Rechtspflege zu beschränken“, ergriff die Vereinigung kroatischer Richter schon Ende Januar 2001 (weniger als einen Monat nach In-Kraft-Treten) zwecks Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit auch ihre eigene Initiative gegen beide neue Gesetze⁵².

Der Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat und des Gerichtsverfassungsgesetzes hatte eine etwas paradoxe Struktur. *Gredelj* und seine Vereinigung (in großem Umfang mit der Dominanz von Gerichtspräsidenten, worunter sich auch diejenigen befanden, die zu den herausragendsten Krisenverursachern gehörten) nahmen einen kritischen Standpunkt gegenüber der früheren Entscheidung des Verfassungsgerichts ein, durch welchen die Reform angeregt wurde, und sie haben sie nur unwillig akzeptiert, wobei sie sich ihren Gründen und Lehren widersetzen. Bei all dem kam auch ein Maß an Trotz gegenüber der Autorität des Verfassungsgerichts zum Ausdruck, und zwar auf dieselbe Weise, wie der Staatliche Gerichtsrat und der Oberste Gerichtshof vor dem Jahr 2000 der legalen Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit gegenüber ihren Trotz offen darlegten. Jetzt hatte die Initiative vor dem Verfassungsgericht offensichtlich das Ziel, unter Heranziehung derselben Argumente, die das Verfassungsgericht gegen die früheren Fassungen des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat und das Gerichtsverfassungsgesetz anführte, die Konstruktion der verabschiedeten Novellen in Frage zu stellen. Die Absicht war *de facto*, die gegnerische Seite mit ihren eigenen Waffen zu schlagen und so das Verfassungsgericht dahin zu bringen, seinen früheren Beschlüssen zu widersprechen.

Daher wurde die Argumentation, mit welcher der umfassende Antrag der Vereinigung (17 dicht beschriebene Seiten Text) untermauert wurde, hauptsächlich aus der Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 15. März 2000 abgeschrieben, nur wurde sie auf ein anderes Objekt angewandt. Die Initiative berief sich, den Text der Entscheidung des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien fast wörtlich abschreibend, auf eine „Vorherrschaft des Rechts ... die fordert, dass die Gesetze allgemein und gleich für alle sein müssen und die gesetzlichen und rechtlichen Folgen für alle Adressaten der Rechtsnorm Gewissheit bieten (Prinzip der Rechtssicherheit), d.h. ihren legitimen Erwartungen in jedem konkreten Fall der unmittelbaren Anwendung des Gesetzes angemessen sein müssen“⁵³; der zweite Teil der Argumentation beruft sich auf den Eingriff in die verfassungsmäßige Zuständigkeit einzelner Organe (wieder eine Kopie der Argumente aus der zitierten Entscheidung); das alles wurde noch durch pauschale Berufungen auf die Prinzipien der Vorherrschaft des Rechts und eine Rei-

⁵² Antrag auf Einleitung des Verfahrens zur Bewertung der Verfassungsmäßigkeit in der Sache U-I-190/2001 vom 26. Januar 2001 (nachfolgend zitiert als: Antrag oder Initiative).

⁵³ Antrag, S. 1.

he internationaler Akte vervollständigt, in denen von der Unabhängigkeit der Rechtspflege die Rede ist⁵⁴.

Durch die Initiative wurden mehrere Bestimmungen des Gesetzes über die Änderungen und Ergänzungen des Gerichtsverfassungsgesetzes angegriffen, die sich auf verschiedene Bereiche bezogen. So fordert der Beschwerdeführer eine Prüfung der Übereinstimmung einzelner Bestimmungen der Artikel 18 (rechtliche Stellung der Gerichte und ihre Gewalt), 19 (über die Enthebung der Mitglieder der Personalsenate), 20 (Ernennung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs), 28 bis 30 (Ausübung der richterlichen Pflicht), 36 (Ernennung der Gerichtspräsidenten) und 44 Abs. 1 des Gesetzes über die Änderungen und Ergänzungen des Gerichtsverfassungsgesetzes (Übergangsbestimmung betreffend die Auswahl der Mitglieder der Personalsenate und die Ernennung der Gerichtspräsidenten) mit der Verfassung. Die Anfechtung aller acht Bestimmungen bezog sich inhaltlich auf einen weitaus umfassenderen Bereich als es die Anzahl der angefochtenen Normen andeutet. So wurden durch den angefochtenen Art. 19 ein ganzes neues Kapitel über die Personalsenate und durch Art. 36 ein neues Kapitel über die Gerichtspräsidenten eingeführt (angefochten im Hinblick auf mehrere wesentliche Teile, die in das grundlegende Konzept ihrer Ernennung eingriffen). Die Reichweite der Anfechtung war vermutlich teilweise vom Wunsch getragen, durch die Verschiedenheit der Bemerkungen den Teil zu verschleiern, an welchem dem Beschwerdeführer offenbar am meisten gelegen war (die Bestimmungen über die Ernennung der Gerichtspräsidenten), und teilweise vielleicht auch vom Wunsch, alle Teile dieses ersten Schrittes in der Reform der kroatischen Justiz anzufechten – um in vollem Umfang jede Justizreform zu verhindern.

6. Epilog zum Angriff auf die Reform: Pyrrhussieg der Verfassungsmäßigkeit

Auf den ersten Blick hatte die von der Kroatischen Richtervereinigung ergriffene Initiative einen katastrophalen Ausgang für ihren Antragsteller. Das Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 12. Juli 2001⁵⁵ die Anträge der Vereinigung größtenteils abgewiesen, insbesondere in dem Teil, der für den Antragsteller am wichtigsten war. Durch diese Entscheidung des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien wurde die gesetzliche Bestimmung aufgehoben, die auf Initiative der damaligen Parlamentsabgeordneten (später Justizministerin) *Ingrid Antičević-Marinović*⁵⁶ in der letzten Phase des Gesetzgebungsverfahrens in das Gerichtsverfassungsgesetz eingebracht wurde. Sie hatte nämlich durch ein *Amendement* erreicht, dass als Kandidaten für Gerichtspräsidenten ausnahmsweise auch Personen vorgeschlagen wer-

⁵⁴ Ohne konkrete Bestimmungen anzugeben, wahrscheinlich um einen stärkeren Eindruck auf das Verfassungsgericht zu machen, beruft sich der Antrag auf S. 3 auf: Die grundlegenden Prinzipien der Unabhängigkeit des Gerichtswesens der UN, angenommen durch die Resolution 40/146; Empfehlung zur Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter des Ministerrates des Europäischen Rates, 94/12; Die universelle richterliche Charta der Internationalen Richtervereinigung; Die Charta der Richter Europas sowie die Europäische Charta über die Gesetze für Richter.

⁵⁵ Entscheidung und Beschluss des Verfassungsgerichts der Republik Kroatien Nr. U-I-190/2001 vom 12. Juli 2001 und Begründung der Gegenstimme, NN Nr. 67 vom 24. 7. 2001.

⁵⁶ Zu den Umständen bei der Verabschiedung des Gerichtsverfassungsgesetzes und der eigenen Rolle beim bezeichneten Änderungsvorschlag äußerte sich die Ministerin Antičević auf der Tribüne des Ehemaligen Vereins der diplomierten Studenten der Fakultät für Rechtswissenschaften in Zagreb über die Reform des kroatischen Rechtswesens am 3. April 2002.

den können, die kein richterliches Mandat innehaben, „unter der Bedingung, dass es sich um einen herausragenden Juristen handelt, der die Bedingungen für Richter dieses Gerichts erfüllt“⁵⁷. Dahinter stand die Absicht, einem Teil der Richter, die während der Lustrationsprozesse in den neunziger Jahren ihres Amtes enthoben oder aus der Justiz ausgeschlossen wurden, die Kandidatur für das Amt des Gerichtspräsidenten zu ermöglichen. Unter diesen Personen befanden sich jedenfalls auch einige, die einen weithin guten Ruf genossen und über bewährte organisatorische Fähigkeiten verfügten und die für eine Ernennung geeignet waren. Da jedoch das eingebrachte Amendement in Eile und ohne adäquate nomothetische Konsultationen verfasst wurde, blieb es unvollendet und widersprüchlich, so dass es das Verfassungsgericht als solches aufhob⁵⁸.

Andererseits hat das Verfassungsgericht jedoch alle Bestimmungen, deren Aufhebung dem Antragsteller wirklich wichtig waren, unterstützt. Darunter befanden sich auch die Normen über die Bewertung der Richter; Normen, durch welche die Ernennung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs geregelt wurden; Normen über die Verbindlichkeit der Rechtsauffassungen des Obersten Gerichtshofs der Republik Kroatien. Insbesondere hat das Verfassungsgericht die Initiative im Hinblick auf zwei Bemerkungen abgewiesen, die besonders wichtig für den Antragsteller waren (und für die Gerichtspräsidenten, die er mit seiner Initiative repräsentierte):

Die erste dieser Schlüsselbemerkungen betraf die (bestrittene) Verfassungsmäßigkeit der Regelung, wonach die Gerichtspräsidenten vom Justizminister ernannt werden. Diesbezüglich wurde im Antrag der Vereinigung kroatischer Richter behauptet, dass „dies eine Erweiterung des Wirkungskreises der Exekutive außerhalb der durch die Verfassung vorgeschriebenen Grenzen darstellt“. Neben einigen anderen Argumenten bestand der Hauptteil der Begründung dieser Initiative in der These, dass sich das verfassungsrechtliche System *checks and balances* nicht auch auf die richterliche Gewalt beziehen könne⁵⁹. In den Augen des Antragstellers würde jede Regel, nach der die Exekutivgewalt Gerichtspräsidenten ernennen könnte, eine Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung und der Prinzipien der Unabhängigkeit und der Selbständigkeit der Rechtspflege darstellen. Das Verfassungsgericht hat eine solche Argumentation nicht akzeptiert, sondern den Standpunkt vertreten, dass die neue Reform ein ausgeglichenes System darstelle, nach dem Richter vom Staatlichen Gerichtsrat als einem Organ ernannt werden, das weder die Exekutivgewalt noch die Legislative darstelle, und die Gerichtspräsidenten aus der Reihe der Richter vom „Justizminister im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse ernannt werden, eingeschränkt durch die Befugnisse der gerichtlichen Selbstverwaltung (d.h. der Personalenate), welche die Kandidaten bestimmt und sie dem Justizminister vorschlägt“⁶⁰.

Die zweite, existentiell noch wichtigere Bemerkung für diejenigen Gerichtspräsidenten, die sich krampfhaft an ihre Funktion klammerten, betraf die Gültigkeit der Übergangsvorschrift des Gesetzes, derzufolge die Ernennung der Gerichtspräsi-

⁵⁷ Art. 73 c Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes.

⁵⁸ Siehe Entscheidung und Beschluss (Fn. 55), Pkt. 15–18.

⁵⁹ „Der Antragsteller weist insbesondere darauf hin, dass die Anfechtung der Befugnis des Ministers auch aus der Sicht des Art. 4 Abs. 2. der Verfassung (Zusammenarbeit und gegenseitige Überprüfung der Träger der Gewalten) begründet sei. Dies aus dem Grunde, weil der Akzent auf der Gegenseitigkeit liegt, und die Gerichte in diesem Sinne keinen Wirkungskreis bezüglich einer Zusammenarbeit und Aufsicht über andere Bereiche von Obrigkeiten besitzen.“ Aus dem Antrag (Anm. 5), S. 15.

⁶⁰ Aus der Entscheidung vom 12. Juli 2001, Pkt. 20.

ten gemäß den neuen Vorschriften binnen einer Frist von drei Monaten ab In-Kraft-Treten der Änderungen und Ergänzungen des Gerichtsverfassungsgesetzes zu erfolgen hatte, also bis Anfang April 2001. Die Bestellung der Gerichtspräsidenten hatte nämlich nach Aufnahme der Tätigkeit des Staatlichen Gerichtsrats begonnen; sie wurden für ein Mandat von acht Jahren bestellt. Dabei hätten sogar diejenigen unter den Gerichtspräsidenten, die verhältnismäßig lange ihr Mandat innehatten, einen Anspruch auf den Fortbestand des Mandats für mindestens noch drei Jahre erheben können, manche sogar noch länger, wenn das Verfassungsgericht die entstandene Situation ignoriert hätte und wenn nicht neue Vorschriften verkündet worden wären. Seit dem Antritt der neuen, im Januar 2000 gewählten Regierung bestanden Zweifel darüber, wie lange die aus sechs verschiedenartigen Parteien bunt zusammengewürfelte Koalition bestehen bleiben würde. Diese Zweifel wurden durch die alten Zentren politischer und wirtschaftlicher Macht, die während des Krieges und des Zeitraums der autoritären Herrschaft nach dem Krieg geschaffen worden waren, besonders intensiv geschürt und gefördert. Während eines ganzen Jahrzehnts, in dem der Staat aus einem einzigen Zentrum regiert wurde, wurden systematisch korporative Machtstrukturen in allen Sphären der Gesellschaft geschaffen, die sich der Welle demokratischer Veränderungen widersetzen konnten – und dazu kann auch eine Reihe hochpositionierter Beamter im Rechtswesen gezählt werden. Daher darf es nicht verwundern, dass die intensivste und heißeste Diskussion um die Frage geführt wurde, ob nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes das Mandat der Gerichtspräsidenten beendet wurde, bzw. ob der Justizminister Gerichtspräsidenten ernennen darf, bevor ihr „erworbenes Recht auf eine achtjährige Funktion“ abgelaufen ist (was in der Praxis angesichts des häufigen Wechsels der Justizminister im vergangenen Jahrzehnt einem Mandat von drei bis vier Justizministern entsprechen würde)⁶¹.

Bei den Bestrebungen, das vermeintlich angeborene Recht der Gerichtspräsidenten auf ein Mandat „bis zur letzten Minute“ nachzuweisen, bemühte man alle zur Verfügung stehenden Argumente, ungeachtet ihres Niveaus, ihrer Kraft und Überzeugungsfähigkeit. Dem einen Argument zufolge durften keine neuen Präsidenten ernannt werden, weil in den Übergangsbestimmungen stand, dass die „Gerichtspräsidenten binnen einer Frist von drei Monaten ab In-Kraft-Treten des Gesetzes bestellt werden“, und diesbezüglich nicht ausdrücklich gesagt wurde, dass durch die Ernennung neuer Präsidenten die alten ihr Amt nicht mehr ausüben werden (als sei die Bestimmung über die Wiederwahl aller Präsidenten nicht explizit genug gewesen). Nach einem anderen Argument verliere der Justizminister das Recht auf die Ernennung des Gerichtspräsidenten, wenn er diese nicht binnen der gesetzlichen Frist von drei Monaten vornehme (als hätten Vorschriften über Fristen ähnlicher Art niemals in vielen anderen Gesetzen gestanden). Einem dritten Argument zufolge stelle jeder Wechsel eines Gerichtspräsidenten einen schweren Eingriff in die Unabhängigkeit des Rechtswesens dar (als seien nicht zahlreiche Gerichtspräsidenten in der neuesten Geschichte nicht Protagonisten gerade solcher Eingriffe gewesen). Es ist eine Ironie der Geschichte, dass die Autoren solcher Argumente vollständig ignoriert haben, dass dasselbe Gesetz, das in den letzten Novellen grundlegend reformiert worden war, das Gerichtsverfassungsgesetz, in den Übergangsbestimmungen eine Norm enthielt, derzufolge eine ganze Reihe hervorragender Richter ihrer Ämter enthoben

⁶¹ Im Zeitraum von zehn Jahren (1992–2002) haben in Kroatien sieben bis acht Minister die Funktion des Justizministers innegehabt.

wurde, zumal sie nicht vom Staatlichen Gerichtsrat ernannt worden waren (obwohl sie alle noch mit dem Fortbestand ihres achtjährigen Mandats für den Rest seiner Dauer gemäß den früheren Vorschriften rechnen konnten)⁶². Diesmal war im Unterschied zum Jahr 1996 (als es die nach dem Geschmack des Regimes frisch reorganisierte Richtervereinigung nicht für notwendig befand, Protest zu erheben)⁶³ keine einzige richterliche Existenz bedroht: alles, was für die erbitterten Gegner des neuen Ernennungssystems auf dem Spiel stand, war soziales Prestige und die soziale Machtposition eines Gerichtspräsidenten im Gericht.

Das Verfassungsgericht hat auch die Anfechtung der Bestimmung über die dreimonatige Frist zur Auswahl der Gerichtspräsidenten verworfen. In einer sehr kurz gehaltenen Begründung wurde angeführt, dass der Gesetzgeber in diesem Bereich befugt ist, die Verhältnisse selbständig zu regeln. Besonders wurde betont, dass die Notwendigkeit einer Neuwahl gemäß den neuen, grundlegend geänderten Ernennungsvorschriften nicht auch die automatische Amtsenthebung der bisherigen Präsidenten bedeutet, weil dadurch ihr Mandat nicht *ex lege* aufgehoben wird, sondern nur, wenn im neuen Verfahren der bisherige Präsident nicht erneut in dieses Amt bestellt wird. Mit dem Hinweis darauf, dass ein neues Ernennungsverfahren keine generelle Säuberungsaktion bedeutet (und bedeuten soll), hat das Verfassungsgericht insbesondere auf die Rolle der richterlichen Organe als Gewähr gegen einen Missbrauch im Verfahren aufmerksam gemacht⁶⁴.

Es drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass die Initiative, durch welche die Vereinigung der kroatischen Richter versucht hat, dem Verlauf der Justizreform Einhalt zu gebieten, mit einer schweren Niederlage des Anstifters endete. Auf normativer Ebene war dem vielleicht auch tatsächlich so. Auf faktischer Ebene sieht die Situation je-

⁶² Siehe Art. 101 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat: „Die Funktion eines Richters, der gemäß den Bestimmungen dieses Gesetzes nicht wieder ernannt wird, endet am Tag der Verkündung des Beschlusses des Staatlichen Gerichtsrats über die Ernennung von Richtern des entsprechenden Gerichts, falls er sich für ein Richteramt beworben hat. Am selben Tag endet auch die richterliche Pflicht eines Richters, der sich nicht für ein freies Richteramt am Gericht beworben hat, an dem er gemäß den bisherigen Vorschriften Richter war.“

⁶³ Auch nach 2000 hat die Vereinigung kroatischer Richter nicht auf die Ereignisse im vorangehenden Jahrzehnt reagiert. Initiativen zur Rehabilitierung von Richtern und Staatsanwälten, die während der autoritären Regierung von Präsident Tudman abgesetzt wurden, erfolgten entgegen der aktuellen Richterorganisation (siehe z. B. Initiative im Parlament der Republik Kroatien, angeregt von Sanja Zoričić Tabaković im November 2001; cf. Interview der Autorin der Initiative „Isprika za čistku“, Feral Tribune Nr. 858).

⁶⁴ „Das Verfassungsgericht hat bei der Auseinandersetzung mit der gestellten Frage auch die Tatsache berücksichtigt, dass durch das Gesetz über die Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes auch neue richterliche Organe gebildet und eingerichtet wurden – die Personalsenate –, die der institutionelle Ausdruck der gerichtlichen Selbstverwaltung sind, und dass gerade diesen Organen die Ausarbeitung und Unterbreitung von Vorschlägen hinsichtlich der Kandidaten für die Gerichtspräsidenten anvertraut wurde. Darüber hinaus muss auch die Tatsache im Auge behalten werden, dass durch die angefochtene Bestimmung die damaligen Gerichtspräsidenten nicht auf der Grundlage des Gesetzes ihres Amtes enthoben wurden (*ex lege*). Eine solche Lösung – wäre sie vorgeschrieben gewesen – hätte eventuell Zweifel hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit dem Prinzip der Vorherrschaft des Rechts hervorrufen können. Die rechtliche Voraussetzung für die Beendigung ihrer bisherigen Funktion ist die Durchführung des Gesetzes durch das zur Ernennung eines neuen Gerichtspräsidenten bestimmte Verfahren in jedem konkreten Fall, unter Beachtung der wesentlichen Feststellung, dass die Ernennung eines „neuen“ Gerichtspräsidenten nicht bedeutet, dass die bisherigen Gerichtspräsidenten nicht wieder in dieselbe Funktion ernannt werden können. Bei dieser Frage sind die Befugnisse der Personalsenate als Organe der gerichtlichen Selbstverwaltung von entscheidender Bedeutung, die für die Bestimmung und den Vorschlag von Kandidaten für die Bekleidung der Funktionen der Gerichtspräsidenten zuständig sind.“ Aus dem Beschluss vom 12. 7. 2001, Pkt. 23.

doch ganz anders aus. Tatsache bleibt, dass allein das vor dem Verfassungsgericht eingeleitete Verfahren die Reformen gebremst und in weitem Ausmaß auch aufgeschoben hat. Der Sieg auf dem Prüfstand der Verfassungsmäßigkeit, welchen die Reform errungen hat, kann daher in großem Umfang als Pyrrhussieg betrachtet werden.

IV. LEHREN AUS EINER UNVOLLENDETEN REFORM: ÜBER DIE (UN-) MÖGLICHKEIT VON ÄNDERUNGEN

1. Die „Unabhängigkeit des Rechtswesens“ gegen die Vorherrschaft des Rechts

Seit dem In-Kraft-Treten der Änderungen und Ergänzungen des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Gesetzes über den Staatlichen Gerichtsrat bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichts über ihre Verfassungsmäßigkeit sind etwas mehr als sechs Monate vergangen. Während dieses Zeitraums war der Reformprozess größtenteils gelähmt. Von der Einhaltung der gesetzlichen Frist für die Ernennung konnte schon aus diesem Grund keine Rede sein. Die für die Ämter der Gerichtspräsidenten ausgeschriebenene Wettbewerbe wurden nicht bearbeitet. Zudem wurde in richterlichen Kreisen eine Atmosphäre geschaffen, die keinesfalls anregend für eine Bewerbung bei einem Wettbewerb wirkte. Im Juli 2001, als die Entscheidung des Verfassungsgerichts endlich verkündet wurde, war es für ernsthafte Eingriffe bereits zu spät, weil die Sommerpause antrat. Das Gerücht über einen „Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit“, das aus den Kreisen herrührte, in denen man den Verlust der eigenen Privilegien befürchtete, trug das Seinige bei: hinsichtlich des Verfahrens der Ernennung herrschte rechtliche Unsicherheit – ein Zustand, der im höchstem Maße das Ideal einer Vorherrschaft des Rechts beschädigt.

Auch die augenscheinlich benigne Ungeschicklichkeit bei der Verabschiedung der Gesetze, die zur Aufhebung der Artikel über die ausnahmsweise Möglichkeit einer außerrichterlichen Kandidatur für die Ämter der Präsidenten führte, trug ebenfalls zu dieser Verzögerung bei. Es war nämlich notwendig, viele Wettbewerbe zu wiederholen, weil die Bedingungen geändert waren – diejenigen, die sie früher erfüllten, konnten ihnen jetzt nicht mehr genügen. Deshalb wurden die Ernennungsverfahren ab Herbst 2001, als sie tatsächlich zu laufen begannen, nicht mit der dafür notwendigen und wünschenswerten Dynamik abgewickelt.

Bis April 2002 (also genau ein Jahr später als der Zeitpunkt, bis zu dem nach dem Gesetz alle Gerichtspräsidenten hätten ernannt werden müssen) war das Verfahren zur Ernennung der Gerichtspräsidenten tatsächlich noch nicht einmal zur Hälfte durchgeführt.

Gemäß den aus dem Justizministerium zur Verfügung stehenden Daten waren bis zu diesem Zeitpunkt bei mehr als 250 Gerichten in der Republik Kroatien erst 115 Gerichtspräsidenten ernannt; bei Amtsgerichten beispielsweise von 104 Präsidenten (*općinski sudovi*) nur 38⁶⁵.

Besonders interessant ist, dass von allen bisher ernannten Gerichtspräsidenten die Ernennungen weitgehend vorherrschten, durch welche die bestehenden Gerichtsprä-

⁶⁵ Die Daten stammen vom Ministerium für Justiz, lokale Selbstverwaltung und Verwaltung, 10. April 2002.

sidenten bestätigt wurden (bei den ersten 108 Ernennungen wurden 81 „alte“ Präsidenten ernannt). Von 27 „neuen“ Gerichtspräsidenten wurden 18 zur Besetzung von offenen Stellen bestellt, und nur 11 Gerichtspräsidenten wurden abgesetzt (der neue Gerichtspräsident ist an die Stelle des bisherigen getreten).

Neue Präsidenten wurden lediglich an einigen Gerichten mit großen Schwierigkeiten und/oder problematischen Präsidenten ernannt: so wurden neue Gerichtspräsidenten in den Gespanschaftsgerichten (*županijski sudovi*) in Zagreb, Rijeka, Pula, Varaždin und Karlovac ernannt. Auch die Stellungnahmen der Personalsenate bei den bisherigen Ernennungen wurden in hohem Maße beachtet und befolgt. Es ist jedoch eine Tatsache, dass das gesamte Verfahren schon mit erheblicher Verspätung ablief – und gerade das war die Absicht derjenigen, die diesen Prozess behinderten.

Aber auch die verhältnismäßig geringe Anzahl der abgesetzten Gerichtspräsidenten reichte nicht aus, um die Gemüter der Gegner des Reformprozesses zu beruhigen. Der letzte Vorfall im Zusammenhang mit der Ernennung eines Gerichtspräsidenten ereignete sich im April 2002: Nachdem die Justizministerin an die Stelle des Gerichtspräsidenten in Vrbovec⁶⁶ eine neue Person ernannt hatte, lehnte es der bisherige Gerichtspräsident *Milan Kranjec* ab, das Amt der neu bestellten Gerichtspräsidentin zu überlassen, und dies mit der Begründung, dass eine „Unterwerfung unter den Willen der Ministerin dem Ansehen der richterlichen Gewalt schaden“ würde. Der bezeichnete Präsident ist auch nicht abgetreten, nachdem der Präsident des Obersten Gerichtshofs *Ivica Crnić* sein Verhalten als Aufruf zur Gewalt verurteilte⁶⁷. Nach mehrtägigen Kontroversen hat die neue Gerichtspräsidentin ihr Amt mit Hilfe der Justizpolizei übernommen⁶⁸. Bei dieser unrühmlichen Episode wurde der Präsident des Gerichts in Vrbovec aktiv vom Vorsitzenden der Richtervereinigung *V. Gredelj* unterstützt, wobei sie die Ernennung anfochten, als habe das Verfassungsgericht niemals über die Verfassungsmäßigkeit dieser Einrichtung entschieden.

2. Zur Rolle internationaler Vereinigungen oder *venire contra factum proprium*

Einen bemerkenswerten Beitrag zur Konfusion beim Ernennungsprozess spielten auch internationale Organisationen, besonders einige Organe aus dem System des Europarats. Anscheinend unter dem Einfluss einer Amnesie hinsichtlich der tatsächlichen Gründe und Anregungen für eine Reform haben einige der Protagonisten aus dem Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit gleichzeitig auch in den internationalen Organisationen das Gerücht verbreitet, dass „in Kroatien die richterliche Unabhängigkeit verletzt wird“. Diesen Gerüchten folgend haben verschiedene Delegationen die wahre Natur der beunruhigenden Nachricht feststellen müssen⁶⁹.

⁶⁶ 40 km nordöstlich von Zagreb gelegenes Städtchen mit einer Bevölkerung von 4149 Einwohnern (1991).

⁶⁷ Auf eine solche Bewertung des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, der in der Hierarchie der gerichtlichen Verwaltung sein Vorgesetzter sein müsste (ebenso wie die Justizministerin), hat der ungehorsame Gerichtspräsident erwidert, dass er „verbittert“ sei und dass das Einnehmen eines solchen Standpunkts „eine Verletzung des Prinzips der Vorherrschaft des Rechts“ sei, was „dem Ansehen und der Würde der richterlichen Gewalt und des richterlichen Berufs schade“. Vgl. *Večernji list* vom 22. 4. 2002.

⁶⁸ *Vjesnik* vom 24. 4. 2002.

⁶⁹ Z.B. Expert meeting on the laws covering the judiciary branch – Begegnung zwischen der Expertenmission des Europarats und Vertretern des Justizministeriums am 3. und 4. Mai 2001.

Da es sogar für die einheimischen Betrachter schwierig ist, das komplizierte Gefüge der Verhältnisse im kroatischen Rechtswesen zu verfolgen, verwundert es wenig, dass einige der Delegationen, die Tatsachen feststellen sollten, mit Vorliebe dazu neigten, die Probleme zu vereinfachen und ihre Ursachen zu übersehen. Unter dem Kampfbanner für eine „unabhängige Rechtspflege“ fordern viele Organisationen zur Beachtung der Vorherrschaft des Rechts und der Demokratie auf, so dass eine natürliche Prädisposition gegeben ist, jeden, der eine richterliche Pflicht erfüllt, *a priori* als Opfer zu betrachten, und jeden Reformator als Henker. Manchmal ist mehr als eine durchschnittliche Aufmerksamkeit, Informiertheit und Fähigkeit notwendig, um in den Kern der Dinge zu dringen und zu begreifen, dass das tiefste und wahrhaftige Bedürfnis nach einer Vorherrschaft des Rechts zu einem gewissen Zeitpunkt darin bestehen kann, tief und gründlich in die Reform des Gerichtswesens einzugreifen, und umgekehrt die Unterlassung einer Reform im höchsten Maße gefährlich für die Vorherrschaft des Rechts sein kann⁷⁰.

3. Voraussetzungen für eine Reform: faktische oder kontrafaktische Präsumtionen

Angesichts all dieser Dinge kann im jetzigen Augenblick in Kroatien konstatiert werden, dass eine Justizreform nie notwendiger war, aber auch, dass die Aussichten, dass sie gründlich und konsequent durchgeführt wird, niemals ungewisser waren. Jedes nationale Rechtswesen reproduziert in hohem Grade nur sich selbst, wobei es seine eigenen Gewohnheiten und Verhaltensmuster nachahmt. Gesetzesänderungen wird es auf jeden Fall geben. Es wird auch viele Projekte geben wie auch viele institutionelle Positionswechsel. Das Rechtswesen wird, wie auch viele andere Bereiche, zum wesentlichen Teil von Menschen und ihrer Psychologie gebildet. Die Möglichkeit eines Einflusses auf Personen, die ein Amt im Rechtswesen bekleiden, wird umso mehr vermindert, je stärker das soziale Bewusstsein seiner Wichtigkeit wächst. Die Zeit, als es einfach war, die Personalstruktur im Gerichtswesen zu manipulieren, ist mehr oder weniger Vergangenheit; der während dieser Zeit entstandene Schaden ist jedoch schwer reparierbar. In der Gegenwart ist ein langsames und allmähliches Hinarbeiten auf die allgemeine Erhöhung der Kriterien hinsichtlich der Effizienz und der Qualität des Rechtswesens, der beruflichen Weiterbildung und der Entwicklung eines umfassenden Dialogs innerhalb des juristischen Berufszweiges wie auch zwischen diesem und anderen Teilen der Gesellschaft notwendig. Langfristig kann dies fruchtbar sein und zu einer Heranbildung wirklich fähiger und qualifizierter Fachkräfte führen, die auf sozialem, wirtschaftlichem und politischem Plan Rechtssicherheit und die Vorherrschaft des Rechts ermöglichen werden. Sollten die Erfolgsaussichten insgesamt auch bedenklich sein, so müssen wir dennoch annehmen, dass die Bewältigung dieser Aufgabe ebenso möglich sein wird wie ihre Verwirklichung in absehbarer Zeit.

⁷⁰ Einige der paradigmatischen Probleme mit (teil)informierten ausländischen Interventionen in diesem Bereich können nachgelesen werden z.B. im Bericht des sog. „Venezianischen Ausschusses“ des Europarates vom April 2001 (Note on the Amendments to the Constitution of Croatia adopted on 9 November 2000 and 28 March 2001, Strasbourg, 12 April 2001, document CDL(2001)35). Siehe insbesondere Pkt. 5, S. 4–5.

SUMMARY

There is little doubt about the fact that the system of justice in the Republic of Croatia currently experiences a deep crisis. Among various reasons for present difficulties, one should particularly note the devastating effects of the last decade of the XXth century, the decade of war, instability and the authoritarian government in Croatia. However, although the reform of the system of justice currently enjoys top political priorities, its implementation meets difficulties from the very outset. The beginning of a comprehensive reform was marked by the decision of the Constitutional Court of March 2000, when the Court struck several provisions of the laws that regulated the role and status of judges, criticizing as unconstitutional the practice of the State Judicial Council in the appointment of judges. Among other annulled provisions, the Court also ruled that the SJC does not have constitutional powers to appoint the court presidents. At the end of 2000, the constitutional amendments and changes to the Courts Act and the Act on State Judicial Council introduced a new system of appointment and removal of judges and state attorneys. However, the new system encountered a strong opposition among those who were personally affected by the reform. This paper emphasizes the paradoxical turn in the roles played by the key actors: those judicial circles that could be attributed with a major responsibility for the poor state of judicial institutions are now converted into the victims of „violations of judicial independence“ that invoke intervention by international human rights organizations (sometimes not without any success). The lack of determination for fundamental reforms mixed with systemic difficulties inherent to any judicial reform, as well as with post-Socialist fetishism of „principle of independence of judicial power“ may lead to poor chances of the success for the reformist endeavors.

JOR

Band 43 · (2002)

1. Halbband

Begründet von
Prof. Dr. Reinhart Maurach

Herausgegeben von
Prof. Dr. Dr. h. c. Friedrich-
Christian Schroeder,
Regensburg, Prof. Dr.
Martin Fincke, Passau, und
Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. Dieter
Pfaff, München

Institut für Ostrecht
München

IOR

SONDERBAND: JUSTIZ IN OSTEUROPA

Aufsätze

Verfassungsgerichte in Osteuropa

Strafverfolgung in Russland

Polens und Rumäniens Juristenausbildung

Der Richter in Tschechien und der Slowakei

Arbeitsrechtsstreitigkeiten in Bulgarien

Justiz in Russland, Kroatien, China,
Mongolei

Schwerpunkte der Rechtsentwicklung 2001

Dokumentation

Russland: Gerichtsverfassungsrecht

Ungarn: Urteile zur Rechtseinheitlichkeit

Moldau: Staatsanwaltschaftsgesetz

Kroatien: Verfassungsgerichtsgesetz

Buchbesprechungen

Verlag C. H. Beck

ISSN 0075-2746

JOR – Jahrbuch für Ostrecht

Schriftleitung: Dr. Peter Leonhardt und RA Niels v. Redecker, M. A. (verantwortlich für diesen Band), Institut für Ostrecht München e. V., Tegernseer Landstraße 161, 81539 München, Telefon: (089) 28 67 74-0, Homepage: www.ostrecht.de

Zitiervorschlag: JOR 43 (1/2002).

Manuskripte: Der Verlag haftet nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigelegt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muss schriftlich erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor dem Verlag das ausschließliche Verlagsrecht für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts. Eingeschlossen sind insbesondere auch die Befugnis zur Einspeicherung in eine Datenbank sowie das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege eines photomechanischen oder eines anderen Verfahrens. Dem Autor verbleibt die Befugnis, nach Ablauf eines Jahres anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung zu erteilen; ein Honorar hieraus steht dem Autor zu.

Urheber- und Verlagsrechte: Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Das gilt auch für die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Leitsätze, denn diese sind geschützt, so wie sie vom Einsender oder von der Schriftleitung erarbeitet und redigiert worden sind. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen verwendete Sprache, übertragen werden.

Verlag: C. H. Beck oHG, Amtsgericht München, HRA 48045, Wilhelmstraße 9, 80801 München, Tel.: (089) 3 81 89-0, Telefax: (089) 3 81 89 3 98, Postgirokonto München Nr. 62 29-802.

Erscheinungsweise: Halbjährlich.

Bezugspreis Jahrgang 2002: Jährlich € 112,- (darin € 7,33 MwSt.); Einzelheft: € 62,50 (darin € 4,09 MwSt.). Jeweils zuzüglich Versandkosten.

Bestellungen über jede Buchhandlung und beim Verlag.

Abo-Service: Telefon (089) 3 81 86 79, Fax: (089) 3 81 89 2 97, E-Mail: abo.service@beck.de

Abbestellungen müssen 6 Wochen vor Jahresende erfolgen.

Adressenänderungen: Bei Adressenänderungen müssen neben dem Titel der Zeitschrift die neue und die alte Adresse angegeben werden.

Gesamtherstellung: Druckerei C. H. Beck Nördlingen, Adresse wie Verlag.

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff).