

## Die Rechtsstaatsentwicklung in Kroatien

### Bericht über aktuelle Reformen und die EU- Tauglichkeit des Justizsystems

#### Gliederung

<b>1. Einführung</b>	<b>2</b>
<b>2. Geschichtlicher Überblick</b>	<b>2</b>
2.1. Die Entwicklung bis 1941	2
2.2. Die Entwicklung im sozialistischen Jugoslawien	3
2.3. Die Entwicklung zwischen 1990 und 2000	4
<b>3. Der Aufbau der kroatischen Justiz</b>	<b>5</b>
3.1. Die allgemeine Gerichtsbarkeit	5
3.2. Die Verfassungsgerichtsbarkeit	6
3.3. Juristische Ausbildung und Berufsrecht	7
<b>4. Aktuelle Reformentwicklungen im Justizsystem – mit Blick auf den EU- Beitrittsprozess</b>	<b>8</b>
4.1. Reformen und ihre Bewertung	9
4.1.1. Juristische Ausbildung sowie Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz	9
4.1.2. Effizienz der Justiz (Verfahrensrückstau, Verfahrensdauer, Rationalisierung des Gerichtsnetzes, Ausstattung der Gerichte)	10
4.1.3. Bekämpfung der Korruption	11
<b>5. Fazit und Ausblick</b>	<b>14</b>
<b>6. Literaturverzeichnis</b>	<b>16</b>

# 1. Einführung

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

Zur Zeit befindet sich Kroatien in der entscheidenden Phase der Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union. Vertreter der EU und Beobachter haben mehrfach betont, dass ein erfolgreicher Ausgang der Beitrittsverhandlungen Kroatiens mit der EU vor allem abhängig sei von einer positiven Entwicklung des Rechtsstaates in diesem Land. Tatsächlich hat das Justizwesen eine positive und erfreuliche Entwicklung durchlaufen. Zahlreiche Reformen wurden auf den Weg gebracht, um akute Mängel und Defizite zu beheben und es effizienter zu machen. Defizite bestehen weiterhin beim Abbau anhängiger Gerichtsverfahren (2005: ca. 1,64 Mio.), bei der Unabhängigkeit der Justiz, der Behandlung der diversen Minderheiten vor dem Gesetz und hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Kroatien auf dem Weg zu einem funktionierenden Rechtsstaat noch einen beschwerlichen Weg zurückzulegen hat.

Die folgende Untersuchung dient daher dem Zweck, eine Art Zwischenbilanz zu ziehen. Nach einem kurzen Überblick zur kroatischen Rechtsgeschichte wird der Aufbau des kroatischen Rechtssystems aufgezeigt und erläutert. Anschließend geht die Untersuchung auf Reformen und Entwicklungen im Justizsystem ein und zeigt den aktuellen Status Quo auf. Zum Stand der Verhandlungen mit der EU in diesem Politikbereich sollen die Positionen der unterschiedlichen Akteure (EU-Kommission, Regierung, Justizministerium) herausgearbeitet werden. Dabei stehen naturgemäß die Fortschrittsberichte der EU-Kommission im Mittelpunkt.

## 2. Geschichtlicher Überblick

Beim Überblick über die Geschichte des kroatischen Justizwesens ist folgende Dreiteilung sinnvoll: 1. die Entwicklung bis 1945, 2. die Entwicklung im sozialistischen Jugoslawien und 3. die Entwicklung von 1990 bis 2000. Auf die Entwicklung seit dem Jahr 2000 soll später ausführlicher eingegangen werden.

### 2.1. Die Entwicklung bis 1945

Das kroatische Justizsystem steht geschichtlich betrachtet in der Tradition der Justizsysteme Zentral- und Osteuropas und damit in der Tradition der Habsburger Monarchie. Die in der Epoche des aufgeklärten österreichischen Absolutismus (ab Mitte des 18. Jahrhunderts) durchgeführten Reformen wurden auch auf Kroatien übertragen. Damals verabschiedete man sich von den feudal-patriarchalischen Strukturen und implementierte stattdessen eine moderne, zentralistische Organisation der staatlichen Behörden insgesamt, einschließlich des Justizapparates. Vor allem die Ausbildung der Juristen wurde den modernen Bedürfnissen angepasst und die Prozessverfahren gestrafft.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Mikulić, Ivana: Das Justizsystem in Kroatien: Aktuelle Lage und Reformbedürftigkeit. Konrad-Adenauer-Stiftung, Zagreb 2006. S.3

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

Eine andere Rechtstradition entwickelte sich dagegen in den Gebieten des heutigen Sloweniens, das bis 1918 unter der Herrschaft des ungarischen Königshauses stand. Demnach bestand kein einheitliches (gesamt-)kroatisches Rechtssystem, so dass in den diversen Gebieten des Landes unterschiedliche Kodifikationen Anwendung fanden.<sup>2</sup>

Mit dem Ende des Ersten Weltkriegs löste sich Kroatien von Österreich-Ungarn und bildete gemeinsam mit Slowenien und Serbien den „Staat der Serben, Kroaten und Slowenen“. Im Jahre 1929 wurde der Staat in Jugoslawien umbenannt. Das Justizsystem im „Ersten Jugoslawien“ basierte auf unterschiedlichen Rechtstraditionen: das österreichische Recht (Kroatien), das ungarische Recht (Međimurje), das italienische Recht (Dalmatien) und das islamische Recht (Bosnien-Herzegowina und Teile Serbiens). Diese Rechtstraditionen wurden zunächst nicht vereinheitlicht. Vielmehr war das Staatsgebiet in sechs juristische Gebiete aufgeteilt, die zudem nicht mit den Grenzen der Teilstaaten identisch waren. Für Kroatien bedeutete dies, dass drei unterschiedliche Rechtssysteme auf dem heutigen Staatsgebiet zur Anwendung kamen. Erst 1929 wurde ein einheitliches Prozessrecht, das von der österreichischen Zivilprozessordnung von 1898 übernommen wurde, offiziell eingeführt.

## **2.2. Die Entwicklung im sozialistischen Jugoslawien**

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs übernahmen die Kommunisten unter der Führung von Josip Broz Tito (1892-1980) die Staatsgewalt und gründeten das „Zweite Jugoslawien“.

Am 3. Februar 1945 wurden anhand des „Gesetzes über die Aufhebung aller Rechtsvorschriften, die durch die Besatzer erlassen wurden, und aller Rechtsvorschriften, die bis zum 6. April 1941 (Angriff NS-Deutschlands auf Jugoslawien) gegolten haben“, alle bis dahin gültigen Gesetze auf jugoslawischem Territorium außer Kraft gesetzt, sofern sie den Vorschriften des AVNOJ (Antifaschistischer Rat der Nationalen Befreiung Jugoslawiens) und anderer neu geschaffener Regierungsstellen widersprachen. Das Gesetz bestimmte damit allerdings auch, dass die rechtlichen Regeln und Gesetze, die bis zum 6. April 1941 in Kraft waren und nicht durch die jugoslawischen Rechtsvorschriften neu geregelt wurden bzw. nicht gegen solche verstießen, zur Anwendung kommen durften.<sup>3</sup>

In der kommunistischen Zeit Jugoslawiens war die Justiz, wie alle anderen Teilsysteme, fest im Machtapparat der KPJ (Kommunistische Partei Jugoslawiens) und des Staates eingebunden. Das kodifizierte Recht wurde entsprechend angewandt und interpretiert, was nicht ohne Folgen für das Ansehen des Justizsystems in den Augen der Bevölkerung blieb.

Mit den Jahren bildete sich auf der Ebene der Zivilgerichtsbarkeit ein duales System heraus: ein „inoffizielles“ auf Parteiebene und ein „offizielles“ in Form eines „normalen“ Gerichtsverfahrens. Die politisch wichtigen Verfahren wurden parteiintern abgewickelt und hatten den Sinn, Streitigkeiten und Konflikte durch „politische Konsultation“ möglichst einvernehmlich zu lösen. Offizielle Gerichtsverfahren dagegen befassten sich lediglich mit (politisch) unbedeutenden Konflikten. So behielten die Kommunisten jederzeit die Kontrolle über das Justizsystem.

---

<sup>2</sup> Vgl. Pintarić, Tomislav: Die Vollstreckung von Gerichtsurteilen in Kroatien. forost Arbeitspapier Nr. 32, Oktober 2005. In: [http://www.forost.lmu.de/fo\\_library/forostwp32.pdf](http://www.forost.lmu.de/fo_library/forostwp32.pdf) Stand: 04.09.2008. S. 7-8.

<sup>3</sup> Vgl. ebd. S. 8.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

Gleichwohl ist zu sagen, dass im Vergleich zu anderen sozialistischen Staaten der Druck der politischen Führung auf das Justizsystem weniger intensiv war. Abgesehen von den chaotischen Verhältnissen nach dem Zweiten Weltkrieg konnten die Gerichte vergleichsweise ungehindert arbeiten. Sowohl die Staats- als auch die Rechtsanwälte hatten große Spielräume, wenn politische Interessen der KPJ und des Staates nicht berührt wurden. Selbst die universitäre Ausbildung der Juristen basierte auf der klassischen Lehre des Römischen Rechts und diverser traditioneller Zivilkodifikationen.

Als Jugoslawien Anfang der 1950er Jahre mit Moskau brach und sich aus dem sowjetischen Machtbereich löste, verwirklichte Tito eine Reihe wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Reformen. Dazu gehörten u.a. die Einführung der sog. Selbstverwaltung in den vergesellschafteten Betrieben, die Nutzung von begrenztem Privateigentum in der Landwirtschaft und im Gewerbe und die Erlaubnis zur Gründung kleiner Familienunternehmen. Diese Veränderungen hatten zur Folge, dass in diesen Gebieten das Rechtswesen an Bedeutung gewann.<sup>4</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass trotz kommunistischer Gleichschaltungstendenzen im Justizwesen, Rudimente eines klassischen Rechtssystems erhalten blieben. Als besonders verhängnisvoll sollte sich jedoch die Entwicklung der parteiinternen Gerichtsbarkeitsbarkeit erweisen. Diese dienten *expressis verbis* weniger der unparteilichen Rechtsfindung, sondern hatten das Ziel, Konflikte beizulegen, koste es, was es wolle. Diese zweite „Säule“ beruhte zum größten Teil auf willkürlichen und wenig bis kaum kodifizierten Abläufen und Verfahren. Sie trug dazu bei, die ohnehin angeschlagene „normale“ Justiz zu schwächen und öffnete der Korruption und dem Klientelismus Tür und Tor. Diese Hinterlassenschaft kommunistischer Willkürherrschaft wirkt bis heute nicht nur in Kroatien, sondern in allen jugoslawischen Nachfolgestaaten nach.<sup>5</sup>

### **2.3. Die Entwicklung zwischen 1990 und 2000**

Am 25. Juni 1991 machte Kroatien von seinem in der jugoslawischen Verfassung verbrieften Recht auf Sezession Gebrauch und erklärte seine Unabhängigkeit. Von Anfang an definierte sich das Land als freiheitlich-demokratischer Rechtsstaat nach westlichem Muster.<sup>6</sup> Der nun einsetzende Transformationsprozess umfasste alle Bereiche der Politik, der Wirtschaft und der Gesellschaft und vollzog sich angesichts der serbischen Aggression unter schwierigsten Bedingungen.

Die neunziger Jahre waren vor allem geprägt durch den ersten kroatischen Präsidenten und Staatsgründer Franjo Tuđman. Das politische System und die Verfassung wurden auf seine Person zugeschnitten. Dies hatte auch Auswirkungen auf das Justizsystem. Die politische Einflussnahme, wie sie sich zu Zeiten Jugoslawiens dargestellt hatte, setzte sich in der Amtszeit Tuđmans fort. Die Politik versuchte sowohl versteckt als auch offen Druck auszuüben, was die Richterschaft verunsicherte und verletzte.<sup>7</sup> Der gravierendste Fall war die Ernennung des Rechtsanwalts Milan Vuković zum Präsidenten des Obersten Gerichts, obwohl dieser über keinerlei Erfahrungen als Richter verfügte, jedoch mit Tuđman eng befreundet

<sup>4</sup> Vgl. Mikulić, Ivana: Das Justizsystem in Kroatien: Aktuelle Lage und Reformbedürftigkeit. Konrad-Adenauer-Stiftung, Zagreb 2006. S. 5.

<sup>5</sup> ebd. S. 5.

<sup>6</sup> Vgl. Pintarić, Tomislav: Die Vollstreckung von Gerichtsurteilen in Kroatien. forost Arbeitspapier Nr. 32, Oktober 2005. In: [http://www.forost.lmu.de/fo\\_library/forostwp32.pdf](http://www.forost.lmu.de/fo_library/forostwp32.pdf) Stand: 04.09.2008. S.8.

<sup>7</sup> Vgl. Mikulić, Ivana: Das Justizsystem in Kroatien: Aktuelle Lage und Reformbedürftigkeit. Konrad-Adenauer-Stiftung, Zagreb 2006. S. 5.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

war. Aufgrund dieser Einmischungen der Politik, aber auch aufgrund der aus dem Zweiten Jugoslawien übernommenen Korruptionspraxis, kamen die Reformen des Justizwesens in den neunziger Jahren kaum voran, im Gegenteil. Angesichts der neuen Freiheiten nahmen viele Bürger die Möglichkeiten, zu ihrem Recht zu kommen, tatsächlich in Anspruch. Dies hatte zur Folge, dass ein Stau von über einer Million ungelöster Gerichtsverfahren entstand, die aber zum einem großen Teil durch die Klärung unklarer Grundbucheintragungen und ähnlich gelagerten Erbschaftsstreitigkeiten verursacht wurden.<sup>8</sup>

Diese Probleme, die Korruption und die Versuche politischer Einflussnahme beschäftigen die Kroaten bis heute. Sie sind regelmäßig Bestandteil der im Zuge der EU- Beitrittsverhandlungen genannten Defizite.

### 3. Der Aufbau der kroatischen Justiz

Laut Verfassung ist der kroatische Staat eine parlamentarische Demokratie mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Neben der Legislative und Exekutive bildet die rechtsprechende Gewalt (Judikative) laut Art. 115 Abs. 2 der kroatischen Verfassung eine unabhängige Staatsgewalt. Das Gerichtswesen wird anhand des Gesetzes über die Gerichte (GerG) von 1994 geregelt.

#### 3.1. Die allgemeine Gerichtsbarkeit

Die Gerichtsbarkeit in Kroatien ist in verschiedene Justizbereiche und in drei Ebenen (kommunale, Bezirks- und nationale Ebene) aufgeteilt: ordentliche Gerichte (108 Gemeinde- und 21 Bezirksgerichte), Handelsgerichte (13 Handels- und ein 1 Oberhandelsgericht), 1 Verwaltungsgericht samt nachstehender Verwaltungsbehörden, Ordnungswidrigkeitengerichte (110 auf Gemeindeebene und 1 Oberordnungswidrigkeitengericht) sowie das Oberste Gericht der Republik Kroatien. Insgesamt gibt es 256 Gerichte in Kroatien.<sup>9</sup>

Die unterste Ebene bilden die Ordnungswidrigkeitengerichte, die minderschwere Taten ahnden und bis zu zwei Monate Freiheitsstrafe sowie Geldbußen auferlegen können.

Die sogenannten ordentlichen Gerichte regeln alle Zivil- und Strafrechtsfälle. Die nächste Ebene bilden die Gemeindeggerichte. Diese verfügen jedoch nicht über eigene Ermittlungskapazitäten in Strafrechtsangelegenheiten, sondern stützen sich auf die Untersuchungsrichter der Bezirksgerichte. Letztere dienen als Berufungsinstanzen der Gemeindeggerichte. Des Weiteren verhandeln sie Strafrechtssachen, deren Strafmaß 10 Jahre Freiheitsentzug oder mehr ergeben können.

<sup>8</sup> Vgl. Wollner, Maximilian: Das politische System Kroatiens. Wien 2006.

In: <http://www.textfeld.ac.at/text/1138> ; zitiert nach: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 2, aktualisierte und überarbeitete Auflage, Leske + Budrich, Opladen 2004. S. 700. Stand: 04.09.2008.

<sup>9</sup> Quelle: Ministerium der Justiz: Statistische Erhebung für 2007.

In: [http://www.pravosudje.hr/Download/2008/06/18/Statistika\\_2007.doc](http://www.pravosudje.hr/Download/2008/06/18/Statistika_2007.doc) Stand: 04.09.2008.

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

Die Handelsgerichte sind für Handels- und Wirtschaftsangelegenheiten zuständig. Das Oberhandelsgericht stellt die Berufungsinstanz für die Handelsgerichte dar.

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

Das Verwaltungsgericht dient als nächsthöhere Instanz für die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden.

**29. April 2009**

Die höchste Instanz für alle Gerichte bis auf das Verfassungsgericht ist das Oberste Gericht der Republik Kroatien.<sup>10</sup>

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

### **3.2. Verfassungsgerichtsbarkeit**

Das kroatische Verfassungsgericht existiert bereits seit 1963. Im Kommunismus spielte es naturgemäß keine Rolle. Erst mit der neuen Verfassung von 1990 erlangte es die Funktion als „Hüter der Verfassung“.

Die herausragende Rolle, die dem Verfassungsgericht im Gesamtgefüge der Staatsorgane Kroatiens zugewiesen wird, kommt dadurch zum Ausdruck, dass dessen Aufgaben und Funktionen in einem eigens dafür verfassten Kapitel V geregelt sind. Somit tritt das Verfassungsgericht neben die drei anderen Gewalten des Staates (Legislative, Exekutive, Judikative). Dessen Hauptaufgabe besteht darin, darüber zu wachen, dass die anderen Staatsgewalten ihre Macht verfassungskonform ausüben. Obgleich es den drei Staatsgewalten hierarchisch nicht formal übergeordnet ist<sup>11</sup>, werden dem Gericht im Artikel 128 umfangreiche Entscheidungs- und Überwachungsaufgaben zugewiesen.

Die Hauptaufgabe des Verfassungsgerichts besteht in der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen. Dabei hat es das Recht, geltende Gesetze für nichtig zu erklären, sofern sie nach Auffassung der Richter gegen die kroatische Verfassung verstoßen. Das Verfassungsgericht wird in der Regel in zwei Fällen tätig:<sup>12</sup>

- Anrufung durch Staatsorgane: das Verfassungsgericht wird durch die Anrufung u.a. durch das Oberste Gericht, das Parlament oder das Kabinett verpflichtet, über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen bzw. über die Gesetzmäßigkeit von Verordnungen zu befinden.
- fakultative Verfahrenseinleitung, bei der auch einzelne Bürger antragsberechtigt sind. Das Verfassungsgericht entscheidet, ob es ein Verfahren einleiten wird; jedoch ist es verpflichtet, über jeden Antrag zu entscheiden und diese Entscheidung auch zu begründen.

Alle Entscheidungen des Verfassungsgerichts müssen laut Gesetz im kroatischen Amtsblatt („*Narodne Novine*“) veröffentlicht werden. Entscheidungen des Verfassungsgerichts sind von allen weiteren kroatischen Gerichten bei deren Rechtssprechung einzuhalten, da sie als Präzedenzfälle angesehen werden.

---

<sup>10</sup> Vgl. Pintarić, Tomislav: Justizreform in Kroatien. forost Arbeitspapier Nr. 21, April 2004.

In: [http://www.forost.lmu.de/fo\\_library//forost\\_Arbeitspapier\\_21.pdf](http://www.forost.lmu.de/fo_library//forost_Arbeitspapier_21.pdf) Stand: 04.09.2008. S. 9-10

<sup>11</sup> ebd., S.11.

<sup>12</sup> Vgl. Mikulić, Ivana: Das Justizsystem in Kroatien: Aktuelle Lage und Reformbedürftigkeit. Konrad-Adenauer-Stiftung, Zagreb 2006. S.7.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KROATIEN**

REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

Weitere Aufgaben des Verfassungsgerichts sind die Hilfe bei der Ausführung und Kontrolle von Parlamentswahlen sowie die Entscheidungsfindung bei Organstreitigkeiten. Des Weiteren urteilt das Gericht zusammen mit dem Staatlichen Gerichtsrat in Berufungsverhandlungen bei Disziplinarverfahren gegen Richter. Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte. Dabei hat jeder Staatsbürger das Recht, im Falle einer Verletzung seiner persönlichen Freiheits- und Bürgerrechte durch ein staatliches Organ eine Verfassungsbeschwerde einzulegen.<sup>13</sup>

Die 13 Verfassungsrichter werden vom Parlament für einen Zeitraum von acht Jahren mit einfacher Mehrheit gewählt und dürfen während dieser Zeit keinerlei andere öffentliche oder berufliche Funktionen ausüben.

Bereits in der Tuđman-Ära konnte es seine Unabhängigkeit gegenüber der Politik weitestgehend durchsetzen. Inzwischen hat es sich durch teils spektakuläre Urteile zu einem von Politik und Gesellschaft höchst angesehenem Akteur entwickelt.<sup>14</sup>

Das hohe Maß an Autorität hat aber auch Schattenseiten. Eingedenk der langen Bearbeitungszeiten anderer Justizorgane verfallen viele Kroaten darauf, das Verfassungsgericht quasi als justiziellen Ersatz zu nutzen. Die Klagefälle im Grundrechtsbereich haben in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Zur Zeit sind ungefähr 8.000 Verfahren anhängig, wobei die Jahreskapazität der Entscheidungen lediglich bei 600 Fällen liegt. Damit steht das Gericht vor dem ständigen Entscheidungsproblem, welche der eingereichten Klagen nach welchen Kriterien zugelassen werden dürfen und sollen.

### **3.3. Juristische Ausbildung und Berufsrecht**

Um als Jurist in Kroatien arbeiten zu können, muss zunächst ein juristisches Examen abgelegt werden. Richter müssen anschließend eine fünfjährige Probezeit absolvieren, bevor sie dann auf Lebenszeit in ihr Amt berufen werden. Eine Amtsenthebung ist sehr schwierig und nur aus wenigen Gründen möglich, weil ihm die Verfassung dadurch seine Unabhängigkeit bei der Rechtssprechung garantieren will.

Für die Ernennung der Richter ist der Staatliche Gerichtsrat (SGR) zuständig:

„Im Verfahren der Ernennung und Abberufung der Richter hat der Staatliche Gerichtsrat den zuständigen Ausschuss des Kroatischen Sabor zu hören. Der Staatliche Gerichtsrat besteht aus 11 Mitgliedern, die in Übereinstimmung mit dem Gesetz vom Kroatischen Sabor aus den Reihen der hervorragendsten Richter, Anwälte und Universitätsprofessoren der Rechtswissenschaften gewählt werden. Die Mehrheit der Mitglieder des Staatlichen Gerichtsrates müssen Richter sein. Die Mitglieder des Staatlichen Gerichtsrates werden für einen Zeitraum von vier Jahren gewählt und kein Mitglied des Staatlichen Gerichtsrates kann für mehr als zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten gewählt werden. Der Präsident des Staatlichen Gerichtsrates wird in geheimer Wahl von der Mehrheit der Mitglieder des Staatlichen Gerichtsrates für eine Amtszeit von zwei Jahren gewählt.“

<sup>13</sup> Vgl. ebd.

<sup>14</sup> Vgl. Wollner, Maximilian: Das politische System Kroatiens. Wien 2006.

In: <http://www.textfeld.ac.at/text/1138>; zitiert nach: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Osteuropas. 2, aktualisierte und überarbeitete Auflage, Leske + Budrich, Opladen 2004.S . 719. Stand: 04.09.2008.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

Die Zuständigkeit und das Verfahren des Staatlichen Gerichtsrates wird durch Gesetze geregelt.<sup>15</sup>

Das Justizministerium prüft derweil, ob der Richterkandidat die formalen Anforderungen erfüllt, während der zuständige Parlamentsausschuss sowie der Gerichtspräsident des vorgeesehenen Gerichts eine Stellungnahme abgeben können. Staatsanwälte werden anhand eines ähnlichen Verfahrens vom Staatsanwaltschaftsrat ermittelt und bestellt. Sowohl der Staatliche Gerichtsrat als auch der Staatsanwaltschaftsrat sollen unabhängig sein.<sup>16</sup>

Laut Gerichtsgesetz dürfen Richter weder Mitglieder von politischen Parteien sein noch andere Positionen innehaben, welche ihre Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit infrage stellen oder sie in den Verdacht persönlicher Vorteilsnahme rücken könnten.

Richter genießen laut Verfassung Immunität. Um diese aufzuheben und einen Richter strafrechtlich verfolgen zu können, muss zunächst die Staatsanwaltschaft dem Staatlichen Gerichtsrat einen entsprechenden Antrag vorlegen. Dieser entscheidet anschließend in einem Disziplinarverfahren über die Verantwortlichkeit des betreffenden Richters, etwa in Fällen von richterlichen Verfehlungen (Korruption, Amtsmissbrauch, Verletzung der Berufsordnung). Ein solches ist in der Realität jedoch äußerst selten.

Ein Problem in diesem Zusammenhang ist auch, dass kein für alle Juristen bindender Ehrenkodex existiert, wenngleich der Kroatische Richterverband als erster einen solchen für seine Mitglieder aufgestellt hat.<sup>17</sup>

Mittlerweile hat auch der Oberste Gerichtshof im Dezember 2006 einen Verhaltenskodex für die Richterschaft verabschiedet, um Unparteilichkeit und Professionalität zu gewährleisten.

## 4. Aktuelle Reformentwicklungen im Justizsystem – mit Blick auf den EU- Beitrittsprozess

Das kroatische Justizsystem hat in den vergangenen Jahren unter hohem Zeitdruck eine Reihe von Reformen erfahren und ein Ende ist nicht abzusehen. Dieser Zeitdruck ergibt sich aus der Tatsache, dass Kroatien so schnell wie möglich der EU beitreten will. Ein weiterer Anreiz ist das bis vor kurzem anhaltende Wirtschaftswachstum, das auch ausländischen Investoren zu verdanken ist, die allerdings auf ein Mindestmaß von Rechtssicherheit bestehen.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Artikel 123 Verf. In.: <http://www.verfassungen.de/hr/verf90-i.htm> Stand: 08.09.2008.

<sup>16</sup> Vgl. Mikulić, Ivana: Das Justizsystem in Kroatien: Aktuelle Lage und Reformbedürftigkeit. Konrad-Adenauer-Stiftung, Zagreb 2006. S.7.

<sup>17</sup> Vgl. Mikulić, Ivana: Das Justizsystem in Kroatien: Aktuelle Lage und Reformbedürftigkeit. Konrad-Adenauer-Stiftung, Zagreb 2006. S.7-8.

<sup>18</sup> Vgl. Pintarić, Tomislav: Die Vollstreckung von Gerichtsurteilen in Kroatien. forost Arbeitspapier Nr. 32, Oktober 2005. In: [http://www.forost.lmu.de/fo\\_library/forostwp32.pdf](http://www.forost.lmu.de/fo_library/forostwp32.pdf) Stand: 04.09.2008. S. 8.



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

Das kroatische Justizministerium, welches bei der Reform des Rechtswesens die Federführung innehat, hat dazu einen Aktions- und Strategieplan entwickelt, mit welchem es die vorhandenen Probleme offensiv angehen will:

„Die Schwerpunkte der Strategie und der Aktionspläne sind die Stärkung des institutionellen Rahmens, eine Null-Toleranz-Politik gegenüber der Korruption, eine Stärkung der Integrität, der Verantwortung und der Transparenz sowie eine ressortübergreifende Zusammenarbeit genauso wie eine Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Regierung der Republik Kroatien ist entschlossen, die Rechte der Regierung auszunutzen, um das Ziel der Stärkung der Demokratie und der Erfüllung der europäischen Rechtsstandards zu erreichen.“<sup>19</sup>

Welche Problemfelder der kroatischen Rechtsstaatlichkeit bestehen, welche Reformen durchgeführt wurden und wie diese von den beteiligten Akteuren bewertet werden, soll in der Folge gesondert beleuchtet werden. Für die Evaluation der durchgeführten Reformen wird insbesondere auf die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission Bezug genommen.

#### **4.1. Reformen und ihre Bewertung**

##### 4.1.1. Juristische Ausbildung sowie Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz

Eine Schlüsselrolle in der Modernisierung und Umstrukturierung der Justiz kommt der Auswahl und Berufung neuer Richter zu. Dabei kommt der Ausgestaltung des Beurteilungs- und Auswahlverfahren sowie die Möglichkeit, juristisch und disziplinarisch gegen Verfehlungen von Richtern vorzugehen, große Bedeutung zu.

Bei der Neugestaltung der Richterauswahl war oberstes Ziel, ein einheitliches, objektives und transparentes System zu schaffen, das möglichst wenig korruptionsanfällig ist. So wurde 2007 ein neues Verfahren für die Auswahl von Richtern eingeführt, welches dem Staatlichen Gerichtsrat, der für die Ernennung von Richtern zuständig ist, erlaubt, Auswahlgespräche mit den Kandidaten durchzuführen. Nach der alten Regelung ernannte der Staatliche Gerichtsrat die Richter lediglich auf Grundlage einer Stellungnahme des Gerichtspräsidenten des zu besetzenden Gerichts. Allerdings kritisierte die Europäische Kommission bei dem neuen Verfahren dessen technische Ausführung. Sie machte darauf aufmerksam, dass bei den Auswahlgesprächen stets alle elf Mitglieder des Staatlichen Gerichtsrates anwesend sein müssen, was in der Realität kaum erreichbar sei. De facto finden daher nur sehr wenige Auswahlgespräche statt. Stattdessen folgt der Ausschuss oft den Empfehlungen lokaler Richter, welche bei der Beurteilung der Eignung von Kandidaten weder spezifische Verfahrensvorschriften noch objektive Kriterien anwenden. Vor diesem Hintergrund mahnt daher die EU-Kommission weitere Verbesserungen an.<sup>20</sup>

Bei der Ahndung von Richterfehlungen stellte die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht 2007 keine wesentlichen Verbesserungen im Vergleich zum Jahr 2006 fest. In ihrem Bericht 2006 monierte sie, dass ein Richter ohne die Zustimmung des Staatlichen Gerichtsrates nicht für Verfehlungen verantwortlich gemacht werden kann – und zwar weder disziplina-

<sup>19</sup> Erklärung des Justizministeriums: Ispunjava nje mjerila u poglavlju 23. pravosuđe i temeljna prava. In: <http://www.pravosudje.hr/default.asp?mode=1&gl=20080702000002> Stand: 10.09.2008.

<sup>20</sup> Vgl. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Kroatien: Fortschrittsbericht 2007, Kapitel 23: Justiz und Grundrechte. Brüssel, 06.11.2007. S. 56.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

risch noch strafrechtlich. Bereits damals mahnte die Kommission, diese Praxis zu überprüfen und diese an das Transparenz- und Rechenschaftspflichtgebot auszurichten.<sup>21</sup> Des Weiteren kritisiert die Kommission, dass dem Staatlichen Staatsanwaltschaftsrat zwei Parlamentsmitglieder angehören. Hierin sieht sie eine unzulässige Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Staatsanwälte.<sup>22</sup>

Auch im Bereich der richterlichen Ausbildung halten sich nach Meinung der EU die Fortschritte in Grenzen, was vor allem an den mangelhaften materiellen und personellen Ausstattung liegt. Im Jahr 2007 erhielt die Richterakademie<sup>23</sup> weniger Haushaltsmittel als 2006. Zudem wurden keine neuen festen Mitarbeiter eingestellt. Außerdem kritisiert die EU, dass bisher kein einheitlicher Lehrplan entwickelt wurde, der eine klare Zielvorstellung oder eine mehrjährige Strategie erkennen lässt. Stattdessen werden immer wieder improvisierte Lehrpläne erstellt.<sup>24</sup>

#### 4.1.2. Effizienz der Justiz (Verfahrensrückstau, Verfahrensdauer, Rationalisierung des Gerichtsnetzes, Ausstattung der Gerichte)

Ein großes Problem im kroatischen Rechtssystem stellt nach wie vor die mangelhafte Effizienz des Justizapparats dar. In den vergangenen Jahren wurden zwar auch hier große Anstrengungen unternommen und die Zahl nicht abgeschlossener Gerichtsverfahren konnte 2007 auf immerhin unter eine Million reduziert werden (2006 waren es noch 1,23 Mio.). Ein hoher Anteil nehmen dabei ungeklärte Erb- und Eigentumsfragenein, die auf Altlasten aus sozialistischer Zeit zurückzuführen sind. Allerdings bleibt der Rückstau an anhängigen Verfahren beträchtlich. In diesem Zusammenhang macht die Kommission auch den kroatischen Staat, der durch die Einleitung von oftmals „hoffnungslosen“ Verfahren den Stau an ungeklärten Rechtsstreitigkeiten zusätzlich anwachsen lässt, mitverantwortlich.

Fortschritte sind demnach unverkennbar. Der Oberste Gerichtshof ordnete beispielsweise an, Verfahren auf weniger ausgelastete Gerichte zu verlagern. Außerdem ermöglichten Gesetzesänderungen (z.B. das Gerichtsverfassungsgesetz) eine schnellere Versetzung von Richtern an überlastete Gerichte. Auch die exorbitante Länge vieler Gerichtsverfahren wird – wie bereits 2006 – kritisiert. Ein Grund dafür liegt darin, dass das Prozessverfahrensrecht den Prozessparteien viele Mißbrauchsmöglichkeiten eröffnet. Zudem machen die Richter von der Möglichkeit, die Verfahrensdauer und die Zahl der Anhörungen zu beschränken, oftmals entweder zu wenig oder überhaupt keine Gebrauch. Aus diesen Gründen wurde Kroatien wiederholt vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wegen Verstoßes gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verurteilt. Nach Auffassung der EU steht Kroatien daher in der Pflicht, wirksamere Konzepte für die Lösung des Problems der Verfahrenslänge und der Vollstreckung von rechtskräftigen Urteilen zu entwickeln.<sup>25</sup>

Das kroatische Justizministerium hat dazu ein Strategiepapier veröffentlicht, in dem u.a. die Einführung von vorgerichtlichen Schlichtungsverfahren gefordert wird. Auch soll das Gerichtsnetz rationalisiert werden, um eine höhere Effizienz zu erreichen und die Staatskasse

<sup>21</sup> Vgl. ebd., Brüssel, 08.11.2006. S.57.

<sup>22</sup> Vgl. ebd., Brüssel, 06.11.2007. S. 56.

<sup>23</sup> Die Richterakademie ist eine Institution des Justizministeriums, die für die interne Weiterbildung der Richter zuständig ist.

<sup>24</sup> Vgl. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Kroatien: Fortschrittsbericht 2007, Kapitel 23: Justiz und Grundrechte. Brüssel, 06.11.2007. S. S.57.

<sup>25</sup> ebd., S.58.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

zu entlasten. Dabei soll in der ersten Phase die Zahl der Gemeindegerichte von 108 auf 67 reduziert werden. Bis Ende 2009 sollen zunächst auch die Ordnungswidrigkeitengerichte, später dann auch die Gespanschafts- sowie die weiteren Gerichte rationalisiert werden. In dem Strategiepapier kündigt das Justizministerium zudem an, die Mittel für die Infrastruktur der Gerichte anzuheben sowie die Gerichte mit moderner Informationstechnologie ausstatten zu wollen.<sup>26</sup>

Beim Thema Rationalisierung bescheinigte die EU-Kommission der kroatischen Regierung bis 2007 nur kleine Fortschritte. Bis zu diesem Zeitpunkt seien lediglich Rechtsvorschriften beschlossen worden. Sie kritisiert dabei insbesondere die Zurückhaltung der Regierung, wenn es um die konkrete Schließung von Gerichten geht.<sup>27</sup>

#### 4.1.3. Bekämpfung der Korruption

Wie wichtig der Kampf gegen die Korruption im Justizsystem ist, verdeutlicht der jährlich von *Transparency International* in Zusammenarbeit mit dem Meinungsforschungsinstitut Gallup International durchgeführte Korruptionsbarometer. Mit Hilfe dieser Analyse soll die Perception der Korruption in der Bevölkerung dokumentiert werden. Demnach beurteilt die kroatische Bevölkerung im Jahr 2007 das Justizwesen als das am meisten korrumpierte Gebiet des öffentlichen Lebens.<sup>28</sup>

Die Korruption stellt in Kroatien im Allgemeinen ein großes Problem dar, weil mit ihr beispielsweise die Prinzipien der Gleichheit vor dem Gesetz, der Unparteilichkeit der Amtsführung in den Gerichten und in der öffentlichen Verwaltung sowie des fairen Wettbewerbs in der freien Marktwirtschaft verletzt werden. Stattdessen implementiert sie ein System der Intransparenz und der Günstlingswirtschaft. Die daraus resultierenden materiellen Schäden sowie der Vertrauensverlust in Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Gesellschaft sind enorm.<sup>29</sup>

Im Kampf gegen die Korruption im Justizsystem wurden aber in den vergangenen Jahren nach Einschätzung der Kommission durchaus Fortschritte erzielt. So konstatiert die Kommission, dass der rechtliche Rahmen für die Korruptionsbekämpfung weitgehend vorliegt. Die Kompetenzen liegen beim Amt für Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (USKOK), welches bereits im Jahre 2001 gegründet wurde. Seit 2007 fällt nun auch der Tatbestand des Amtsmissbrauchs in die Kompetenz des USKOK. Weitere durchgeführte Maßnahmen gegen die Korruption sind beispielsweise die Einführung der Verpflichtung zur Abgabe von Vermögenserklärungen auf alle Richter und Staatsanwälte sowie neue Rechtsvorschriften bezüglich der Parteienfinanzierung (zur Schaffung größerer Transparenz). Bereits 2006 wurden die Zuständigkeiten des USKOK erweitert. Das führte dazu, dass erheb-

---

<sup>26</sup> Vgl. Strategiepapier des Justizministeriums zur Reform des Justizsystems (skraćeni prikaz akcijskog plana uz strategiju reforme pravosuđa).

In:

[http://www.pravosudje.hr/Download/2008/07/28/Skraceni\\_prikaz\\_AP\\_uz\\_strategiju\\_reforme\\_pravosuđa.doc](http://www.pravosudje.hr/Download/2008/07/28/Skraceni_prikaz_AP_uz_strategiju_reforme_pravosuđa.doc) Stand: 10.09.2008.

<sup>27</sup> Vgl. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Kroatien: Fortschrittsbericht 2007, Kapitel 23: Justiz und Grundrechte. Brüssel, 06.11.2007. S. 58.

<sup>28</sup> Vgl. Transparency International: Korruptionsbarometer 2007.

In: [http://www.transparency.hr/dokumenti/ipk2007/296\\_3\\_GLOBALNIREZULTATI2007](http://www.transparency.hr/dokumenti/ipk2007/296_3_GLOBALNIREZULTATI2007). Stand: 15.09.2008.

<sup>29</sup> Vgl. Schmitz, Dr. Christian: Bericht/Workshop: „Ein effizientes Justizwesen im Kampf gegen die Korruption.“ Konrad-Adenauer-Stiftung. Zagreb, 23.11.2005. S.1.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

lich mehr Fälle bearbeitet wurden (156 in 2006 gegenüber 71 in 2005). Darüber hinaus wird zur Zeit noch das nationale Korruptionsbekämpfungsprogramm 2006-2008 durchgeführt, welches diverse Programme und Aktivitäten für die präventive Korruptionsbekämpfung vorsieht, z.B. Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz durch die Nutzung des Internets. Außerdem hat Kroatien einen Rat zur Korruptionsbekämpfung geschaffen, welcher die Durchführung des Programms überwachen und regelmäßig zusammentreten soll. Der Rat besteht aus einem Vorsitzenden sowie zehn Mitgliedern (Parlaments-, Arbeitgeber-, Gewerkschafts-, Medien und NGO-Vertreter sowie unabhängige Sachverständige).<sup>30</sup>

Dass der USKOK rechtlich wie praktisch mittlerweile eine ernstzunehmende und effektive Institution darstellt, zeigt dessen am 18. September 2008 durchgeführte Aktion „Index“, bei der etwa 100 Personen der Ökonomischen Fakultät der Universität Zagreb festgenommen wurden. Den Verdächtigen, darunter eine Professorin, die zugleich Präsidentin des Parlamentsausschusses zur Vermeidung von Interessenkonflikten war, wird vorgeworfen, bis zu 9000 € für das Bestehen von Prüfungen und Examen und für die illegale Aufnahme (ohne Zulassungsprüfung) in begehrte Studiengänge bezahlt bzw. genommen zu haben.<sup>31</sup> Dieser spektakuläre Fall - der bisher größte Einsatz des USKOK überhaupt - zeigt, dass Kroatien mit der Antikorruptionsbehörde USKOK mittlerweile den Kampf gegen die Korruption sehr ernst nimmt. Auf der anderen Seite beweist der aktuelle Fall allerdings auch, wie weit verbreitet die Korruption in Kroatien tatsächlich ist und welche Dimension sie annehmen kann.

Trotz der Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung bescheinigt die EU-Kommission Kroatien aber weiterhin erhebliche Defizite und großen Handlungsbedarf. Sie empfiehlt daher, dass Kroatien die Wirksamkeit der im Gesetz für die Verhütung von Interessenkonflikten vorgesehenen Sanktionen zu erhöhen und die Kontrollfunktion des Ausschusses für die Beilegung von Interessenkonflikten auszubauen. Auch bestehen in der Praxis Unklarheiten darüber, was z.B. Richter in ihren Vermögenserklärungen angeben müssen und was nicht. Eine entsprechendes Aufsichtsorgan ist weder existent noch vorgesehen. Ein weiteres Problem besteht darin, dass es zwar ein Gesetz gibt, das den Zugang zu Informationen und anderen Rechtsakten der öffentlichen Verwaltung sicherstellt. Regelungen, die die vertrauliche Behandlung von Personendaten sicherstellen würden, gibt es jedoch nicht. Ein weiteres Versäumnis ist auch, dass Kroatien die Rechtsvorschriften über aktive Ermittlungen hinsichtlich illegaler Bereicherung, welche sich nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption ausrichten, noch nicht in nationales Recht umgesetzt hat.

Weiterhin bemängelt der Fortschrittsbericht 2007 die in der Praxis seltene Strafverfolgung bei Korruptionsfällen. Auch begrenze sich die Strafverfolgung auf einen lediglich kleinen Maßstab. Strafverfolgungsbehörden verhalten sich eher reaktiv und erstatten dem USKOK oftmals noch nicht einmal Bericht, obwohl sie rechtlich dazu verpflichtet sind. Die behördenübergreifende Zusammenarbeit muss also verbessert werden.

Die Europäische Kommission kritisiert überdies, dass die Aktionspläne einzelner Behörden zur Bekämpfung der Korruption viel zu allgemein gehalten sind. Ferner verfügt das Strategiereferat im Justizministerium über zu wenig Personal und zu geringe Kapazitäten, um eine effiziente Strategie zur Korruptionsbekämpfung ausarbeiten und diese an die unterschiedlichen Sachlagen anpassen zu können. Insgesamt bescheinigt die Kommission der kroatischen Korruptionsbekämpfung nur mäßige Fortschritte. Ihrer Auffassung zufolge ist die Korruption in Politik, Wirtschaft und den Institutionen (auch in der Justiz) weit verbreitet.

<sup>30</sup> Vgl. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Kroatien: Fortschrittsbericht 2007, Kapitel 23: Justiz und Grundrechte. Brüssel, 06.11.2007. S.59-60.

<sup>31</sup> Vgl. Vjesnik vom 19.09.2008. S.2-4.

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

**29. April 2009**

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

Deshalb wird Kroatien aufgefordert, weitere Maßnahmen „zur Förderung des integren Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung“ zu ergreifen und weitere Sensibilisierungsmaßnahmen durchzuführen, die zwischen allen am nationalen Korruptionsbekämpfungsprogramm beteiligten Behörden abgestimmt werden sollten.<sup>32</sup>

Dass die Korruption in Kroatien noch immer allgegenwärtig ist, verdeutlicht ein vor den Parlamentswahlen 2007 veröffentlichtes Interview der Deutschen Welle mit dem kroatischen Staatspräsidenten Stjepan Mesić, der auf die Frage, warum es der Regierung nicht gelingt, die Korruption aus dem Weg zu räumen, unverblümt antwortet:

„Der Kampf gelingt uns deshalb nicht, weil die Korruption ganz oben bei den öffentlichen Ausschreibungen und der öffentlichen Beschaffung beginnt. Und da ist der Staat, da sind die staatlichen Strukturen immer mit von der Partie. Und wenn man bei der Korruptionsbekämpfung tief durchgreifen würde, wären viele betroffen und keiner wüsste, wo das Ganze enden würde. Deshalb wird der Kampf gegen die Korruption eine der Hauptaufgaben der neuen Regierung nach diesen Wahlen. Denn sie ist offenkundig, man kann sie nicht wegreden. So werden beispielsweise offene Stellen ohne Ausschreibungen besetzt, Million schwere Aufträge werden jenseits des Wettbewerbs vergeben. Familiäre oder finanzielle Beziehungen oder Abhängigkeiten führen bis in die Staatsspitzen. Dem muss man nach den Wahlen ein Ende setzen. Anderenfalls gibt es keinen weiteren Fortschritt auf dem Weg in die EU.“<sup>33</sup>

Wie der Korruption effektiv begegnet werden kann, schilderte der Referent Detlef Kreutzer bei einem am 23. November 2005 von der Konrad-Adenauer-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem kroatischen Justizministerium durchgeführten Workshop in Zagreb mit dem Titel „Ein effizientes Justizwesen im Kampf gegen die Korruption“. Daraus ging hervor, dass die Korruption nicht ausschließlich repressiv bekämpft werden kann, sondern dass dabei insbesondere auch die Prävention nach dem Motto „Vorbeugen ist besser als Heilen“ eine entscheidende Rolle spielt. Demnach können beispielsweise folgende Einzelmaßnahmen zur Korruptionsvorbeugung getroffen werden:

- Feststellen korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete – Risikoanalyse
- konsequente Dienst- und Fachaufsicht
- „Mehr-Augen-Prinzip“ und Transparenz
- grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung
- Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung
- Rotation von Personal
- Verpflichtung der Bediensteten zur Meldung aller Fälle von Korruptionsverdacht
- Innere Revision
- Aus- und Fortbildung, Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten

---

<sup>32</sup> Vgl. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Kroatien: Fortschrittsbericht 2007, Kapitel 23: Justiz und Grundrechte. Brüssel, 06.11.2007. S.59-60.

<sup>33</sup> Goić, Goran: „Der Korruption muss ein Ende gesetzt werden“. Interview mit Stjepan Mesić. Deutsche Welle, 22.11.2007. In: [http://www.dw-world.de/popups/popup\\_printcontent/0,,2967695,00.html](http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,2967695,00.html) Stand: 16.09.2008. S.1.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

- Wettbewerbsausschluss von Unternehmen / Antikorruptionsklauseln und

- Regelung der Annahme von Belohnungen und Geschenken

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

Bei der Umsetzung derartiger Regelungen ist natürlich der politische Wille Voraussetzung zu einer effektiven Korruptionsbekämpfung.<sup>34</sup>

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

## 5. Ausblick und Fazit

In den vergangenen Jahren wurden im kroatischen Justizwesen beachtliche Fortschritte erzielt. Die kroatische Rechtsgeschichte (Punkt 2) zeigt, dass der 1991 entstandene unabhängige Staat Kroatien nicht an historisch gewachsene Rechtstraditionen anknüpfen konnte. Vielmehr mußte sich zunächst einmal ein auf freiheitliche und demokratische Werte basierendes Rechtsbewusstsein unter Kriegsbedingungen entwickeln. Hinzu kommt, dass die Jahre der Tuđman- Ära dieser Entwicklung nicht förderlich waren. Erst seit dem Jahr 2000 ist eine signifikante Verbesserung festzustellen. Der historische Rückblick verdeutlicht aber auch, wie schwer es Staat und Gesellschaft haben, festgewachsene Strukturen in Frage zu stellen, den Sumpf von Korruption und persönlicher Vorteilsnahme trocken zu legen und eine Anpassung des Justizsystems an das europäische Rechtsstaatsverständnis vorzunehmen.

Wie schwer sich die Reformentwicklung gestaltet, beweist auch die Tatsache, dass das Kapitel 23 der Beitrittsverhandlungen Kroatiens mit der EU – Justiz und Grundrechte – bis heute als eines von wenigen Verhandlungskapiteln noch nicht eröffnet wurde. Das Thema Rechtsstaat ist eines der schwierigsten Kapitel auf dem Weg in die Europäische Union.

Die kroatische Regierung zeigt sich allerdings optimistisch, dass auch dieses Verhandlungskapitel recht bald eröffnet werden kann. Vom Justizministerium heißt es dazu:

„Mit dem Einbringen des Strategieplans zur Bekämpfung der Korruption und dieser Aktionspläne hat die Republik Kroatien alle Anforderungen erfüllt, damit die Verhandlungen mit der EU zum Kapitel 23 „Justiz und Grundrechte“ eröffnet werden können.“<sup>35</sup>

Premierminister Ivo Sanader hat stets verdeutlicht, dass Kroatien den Kampf gegen die Korruption ernst nehmen und die Justizreform zügig vorantreiben wolle:

„Wir brauchen nicht so viele Gerichtshöfe in Kroatien, wie wir haben; das war eine sehr harte politische Entscheidung; die haben wir getroffen; es sollen auch die Staatsanwaltschaften verringert werden, aber effizienter werden, und das ist auch jetzt im Gange.“<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Schmitz, Dr. Christian: Bericht/Workshop: „Ein effizientes Justizwesen im Kampf gegen die Korruption.“ Konrad-Adenauer-Stiftung, Zagreb, 23.11.2005. S. 2-3.

<sup>35</sup> Erklärung des Justizministeriums: Ispunjavanje mjerila u poglavlju 23. pravosuđe i temeljna prava. In: <http://www.pravosudje.hr/default.asp?mode=1&gl=20080702000002> Stand: 10.09.2008.

<sup>36</sup> Wehrschütz, Christian F.: Interview mit Ivo Sanader. ORF, 06.09.2008. In: <http://oe1.orf.at/inforadio/95562.html?filter=4> Stand: 10.09.2008.

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**KROATIEN**  
REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

**29. April 2009**

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

Die Europäische Union sieht die Rechtsstaatentwicklung trotz der Fortschritte eher zurückhaltend und beklagte in den Fortschrittsberichten, wie in Punkt 4.1. bereits ausgeführt, immer wieder Verzögerungen und mangelnde Intensität der Reformen.

So heißt es in der Schlussfolgerung des Fortschrittsberichts 2007:

„Kroatien hat in diesem Kapitel Fortschritte erzielt. Die Justizreform kommt voran, aber das Land muss noch große Herausforderungen bewältigen und vor allem die Effizienz der Justiz steigern. In der Korruptionsbekämpfung wurden mit der Verbesserung des rechtlichen Rahmens und ersten Ergebnissen in einigen wichtigen vom USKOK behandelten Fällen konkrete Fortschritte erzielt. Gleichwohl stellt die Korruption nach wie vor ein weit verbreitetes Problem dar, so dass erhebliche Anstrengungen zu ihrer Bekämpfung geboten sind.“<sup>37</sup>

Die Reform des Justizwesens und die damit verbundene Entwicklung des Rechtsstaates ist allerdings nicht nur im Bezug auf den Beitritt Kroatiens zur EU von größter Priorität, sondern auch bezüglich der Rechtssicherheit der eigenen Bürger und ausländischer Investoren und Unternehmer. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Kampf gegen die Korruption zu nennen. Immer wieder berichten ausländische Investoren von Betrugsfällen, bei denen die Justiz, die Polizei und die zuständigen Verwaltungsbehörden versagt haben sollen. Um unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und damit auch im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, ist ein unabhängiger, effektiver und nicht käuflicher Rechtsstaat unabdingbar.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich Kroatien bei der Rechtsstaatentwicklung auf einem positiven Weg befindet. Es ist unverkennbar, dass in der Regierung/ Politik, aber auch in der Gesellschaft, die Notwendigkeit nach umfassenden Reformen erkannt worden ist - der politische Wille ist also zweifelsohne vorhanden, nur die konkreten Umsetzungen lassen zu wünschen übrig.

Nun gilt es für Kroatien, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen, und zwar nicht nur aufgrund des Drucks der EU, sondern auch aus Eigeninteresse. Denn ein freiheitliches und demokratisches politisches System bedarf einer unabhängigen rechtssprechenden Gewalt, die effizient und frei von Zweifeln an ihrer Integrität arbeitet und damit ihren Bürgern, ihrer Wirtschaft und auch den ausländischen Investoren Rechtssicherheit bietet.

---

<sup>37</sup> Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Kroatien: Fortschrittsbericht 2007, Kapitel 23: Justiz und Grundrechte. Brüssel, 06.11.2007. S.63.

## 6. Literaturverzeichnis

### KROATIEN

REINHARD WESSEL  
SAŠA BALJKAS

29. April 2009

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/kroatien](http://www.kas.de/kroatien)

- Anfrage der Abgeordneten Mag. Johann Maier und GenossInnen an den Bundesminister für Inneres betreffend „Investments in Kroatien: Korruption und Betrug – EU-Beitritt?“  
In: [http://www.epstein.at/PG/DE//XXIII/J/J\\_04678/fname\\_115061.pdf#](http://www.epstein.at/PG/DE//XXIII/J/J_04678/fname_115061.pdf#) Stand: 10.09.2008.
- Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Kroatien: Fortschrittsbericht 2006, Kapitel 23: Justiz und Grundrechte. Brüssel, 08.11.2006. S.56- 63.
- Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Kroatien: Fortschrittsbericht 2007, Kapitel 23: Justiz und Grundrechte. Brüssel, 06.11.2007. S.56-63.
- Erklärung des Justizministeriums: Ispunjanje mjerila u poglavlju 23. pravosuđe i temeljna prava. In:  
<http://www.pravosudje.hr/default.asp?mode=1&gl=200807020000002>  
Stand: 10.09.2008.
- Artikel 123 Verf. In.: <http://www.verfassungen.de/hr/verf90-i.htm> Stand: 08.09.2008.
- Goić, Goran: „Der Korruption muss ein Ende gesetzt werden“. Interview mit Stjepan Mesić. Deutsche Welle, 22.11.2007. In:  
[http://www.dw-world.de/popups/popup\\_printcontent/0,,2967695,00.html](http://www.dw-world.de/popups/popup_printcontent/0,,2967695,00.html) Stand: 16.09.2008.
- Mikulić, Ivana: Das Justizsystem in Kroatien: Aktuelle Lage und Reformbedürftigkeit. Konrad-Adenauer-Stiftung, Zagreb 2006. S.1-12.
- Ministerium der Justiz: Statistische Erhebung für 2007.  
In: [http://www.pravosudje.hr/Download/2008/06/18/Statistika\\_2007.doc](http://www.pravosudje.hr/Download/2008/06/18/Statistika_2007.doc)  
Stand: 04.09.2008.
- Pintarić, Tomislav: Justizreform in Kroatien. forost Arbeitspapier Nr. 21, April 2004.  
In: [http://www.forost.lmu.de/fo\\_library//forost\\_Arbeitspapier\\_21.pdf](http://www.forost.lmu.de/fo_library//forost_Arbeitspapier_21.pdf) Stand: 04.09.2008.  
S.1-24.
- Pintarić, Tomislav: Die Vollstreckung von Gerichtsurteilen in Kroatien. forost Arbeitspapier Nr. 32, Oktober 2005. In:  
[http://www.forost.lmu.de/fo\\_library/forostwp32.pdf](http://www.forost.lmu.de/fo_library/forostwp32.pdf)  
Stand: 04.09.2008. S.1-9.
- Schmitz, Dr. Christian: Bericht/Workshop: „Ein effizientes Justizwesen im Kampf gegen die Korruption.“ Konrad-Adenauer-Stiftung. Zagreb, 23.11.2005. S. 1-3.
- Strategiepapier des Justizministeriums zur Reform des Justizsystems (skraćeni prikaz akcijskog plana uz strategiju reforme pravosuđa).  
In: [http://www.pravosudje.hr/Download/2008/07/28/Skraceni\\_prikaz\\_AP\\_uz\\_strategiju\\_reforme\\_pravosuda.doc](http://www.pravosudje.hr/Download/2008/07/28/Skraceni_prikaz_AP_uz_strategiju_reforme_pravosuda.doc) Stand: 10.09.2008.
- Vjesnik vom 19.09.2008. S.2-4.
- Wehrschütz, Christian F.: Interview mit Ivo Sanader. ORF, 06.09.2008.  
In: <http://oe1.orf.at/inforadio/95562.html?filter=4> Stand: 10.09.2008
- Wollner, Maximilian: Das politische System Kroatiens. Wien 2006.  
In: <http://www.textfeld.ac.at/text/1138> Stand: 04.09.2008. S.23-24.