

Druckfaktoren und Interessenkonflikte im montenegrinischen Gerichtswesen:

Was zählt ist der Bewusstseinswandel

Bericht über ein *KAS-RSP SOE*-Seminar in Milocer (Montenegro), 7./8.12.2007 - zugleich ein Länderbericht über den Zustand der montenegrinischen Justiz.

Im November 2006 hatte das Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa der KAS (RSP SOE) in Montenegro zusammen mit der montenegrinischen NRO „Centre for Democracy and Human Rights“ (CEDEM) ein zweitägiges Rundtischgespräch zur gerichtlichen Durchsetzung von Menschenrechten in Montenegro organisiert. Das Seminar wurde trotz seines thematisch eng umgrenzten Zuschnitts unversehens zu einem Gespräch über die wesentlichen Herausforderungen, mit denen sich Montenegro hinsichtlich des Aufbaus und der Konsolidierung einer rechtstaatlichen Grundsätzen entsprechenden Justiz konfrontiert sah. Im Zentrum der Diskussion stand vor einem Jahr die richterliche Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit. Die Teilnehmer hatten besonders intensiv diskutiert, welche Vorschriften die neue Verfassung der Republik Montenegro enthalten müsse, damit die richterliche Unabhängigkeit optimal und umfassend rechtlich geschützt ist.

Seit dem Seminar vor einem Jahr fanden in Montenegro bedeutende Entwicklungen im Bereich des Verfassungsrechts statt: Das montenegrinische Parlament hat am 22. Oktober 2007 die lange umstrittene erste Verfassung seit der Unabhängigkeit des Staates vor einem Jahr angenommen. Sie regelt u.a. die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit neu. Eine Verfassung, die die Unabhängigkeit der Justiz *de jure*

garantiert, ist indes nur ein wesentliches, aber kein ausreichendes Mittel zur Sicherung einer unabhängigen, unparteiischen Justiz. (Dies gilt umso mehr, wenn die Verfassung in diesem Punkt, wie im Fall der montenegrinischen Verfassung, mangelhaft ist.) Gleichbedeutend sind vielmehr Maßnahmen, die allen an Rechtsprozessen beteiligten Personen Klarheit über die folgenden Fragen verschaffen: Warum ist dies notwendig, die Unabhängigkeit der Justiz zu wahren? Was bedeutet richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit in der Praxis? Insbesondere: welche persönlichen und sachlichen Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit das Recht eines jeden Bürgers auf ein unabhängiges, unparteiisches Gerichtsverfahren gewährleistet werden kann? Und: wie können sich Rechtsakteure vor Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit schützen und Richter sicherstellen, dass sie unparteilich entscheiden? Welche Druckfaktoren und Interessenkonflikte existieren, die die richterliche Unabhängigkeit und Unparteilichkeit negativ beeinflussen?

Seminar zu Druckfaktoren und Interessenkonflikten im montenegrinischen Gerichtswesen

Eine Maßnahme im vorbeschriebenen Sinne, die Antworten auf diese Fragen geben wollte, stellte das zweitägige Seminar in Milocer (Montenegro) dar, welches das *RSP SOE* zusammen mit *CEDEM* am 7. und



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

DR. STEFANIE RICARDA ROOS

Dezember 2007

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

8. Dezember 2007 zum Thema „Druckfaktoren und Interessenkonflikte im montenegrinischen Gerichtswesen“ veranstaltet hat. Unter den rund vierzig Teilnehmern, die aus allen Landesteilen Montenegros kamen, befanden sich Vertreter des montenegrinischen Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichtshofs sowie des Justizministeriums, mehrere Gerichtspräsidenten, Vertreter der Institution des Menschenrechtsombudsmanns, Rechtsprofessoren, Rechtsanwälte sowie Vertreter von Rechts-NROs (u.a. Swedish Helsinki Committee for Human Rights, Center for Legal Aid), kurz, die „juristische Elite“ des Landes. Zwei Tage lang diskutierten die Teilnehmer mit den in- und ausländischen Referenten intensiv die oben gestellten Fragen, bzw., um mit den Worten des deutschen Botschafters in Montenegro, S.E. Dr. Thomas Schmitt, zu sprechen, wie verhindert werden kann, dass in Montenegro persönliche Beziehungen und Interessen den Sieg gegenüber objektiven Normen davontragen. Die Diskussionen fanden wie bereits im Vorjahr auf einem durchgehend hohen Niveau und in einem sehr offenen Klima statt. Sie haben gezeigt, dass es in Montenegro weder an einer Problemanalyse noch an der Erkenntnis fehlt, dass eine echte Verbesserung der gegenwärtigen Situation nur durch einen Bewusstseins- und Mentalitätswandel herbeigeführt werden kann. Schwieriger hingegen erwies sich die Antwort auf die Frage, wie dieser Wandel in Montenegro erfolgen kann.

Klare Worte des deutschen Botschafters

Der deutsche Botschafter in Montenegro gebrauchte in seiner Eröffnungsrede zum Problem der Interessenkollision im montenegrinischen Gerichtswesen eine in der Diplomatie, insbesondere der deutschen, ungewöhnlich offene Sprache: „Montenegro“, so der Botschafter, sei „wie das Netz einer giftigen Spinne von einem Netz gegenseitiger privater Beziehungen, verdeckter Verpflichtungen und versteckter Gefälligkeiten überzogen“. Schmitt suchte in seiner Rede mögliche Antworten auf die Frage, warum das System in Montenegro – einschließlich des Justizsystems – diese Schwäche aufweist: Die Tatsache, dass

persönliche Beziehungen in Montenegro eine größere Rolle spielten als in großen Systemen ließ er dabei ebensowenig als Erklärung gelten, wie den Verweis auf die Korruption als Hauptursache für das schlechte Funktionieren des Staates. Die beste Erklärung, so Schmitt, scheint vielmehr „im falschen, oft noch vormodernen Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft zu liegen“. Der Staatsgedanke im modernen Sinne – mit abstrakten, objektivierten Normen, die auf alle Menschen gleich anzuwenden seien – habe in Montenegro wie auch in einer Anzahl von Nachbarstaaten, nicht die gleiche historische Verwurzelung wie im Nordwesten Europas.

Die Rede des Botschafters blieb nicht ohne politische Wirkung: Die Regierungspartei DPS organisierte für den auf die Rede folgenden Arbeitstag einen Boykott gegen eine von dem Botschafter organisierte Ausstellung zu politischen Karrikaturen. Dies indes ohne Erfolg: Die Vernissage war überfüllt, von Oppositionspolitikern, Studenten und einfachen Bürgern. Am Folgetag war der Boykott beendet. Die offene Sprache, so Botschafter Schmitt in einem Gespräch mit der Berichterstatlerin, sei das einzige, was Montenegro gegenwärtig auf seinem Weg in die Europäische Union weiterhelfe.

(Die Rede des Botschafters ist im Volltext abrufbar über http://www.kas.de/db_files/dokumente/veranstaltungsbeitraege/7_dokument_dok_pdf_12588_1.pdf)

Ausländische Experten:

Erfahrungsaustausch und Synergieeffekte

An dem Seminar haben neben den inländischen Referenten (siehe hierzu im Einzelnen das Seminarprogramm) zwei KAS-erprobte ausländische Rechtsexperten teilgenommen: der deutsche Richter am OLG Köln, *Christian Schmitz-Justen*, und der rumänische Richter am Tribunal (Landgericht) Cluj, *Cristi Danileț*. Beide hatten 2006/07 als Referenten an verschiedenen RSP SOE-Seminaren für rumänische Richter zum Thema „Druckfaktoren und Interessenkonflikte im rumänischen Gerichtswesen“

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

DR. STEFANIE RICARDA ROOS

Dezember 2007

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

teilgenommen, aus denen ein *RSP SOE*-Handbuch für Richter zum selben Thema hervorgegangen ist. Das Handbuch ist rechtzeitig zu dem Seminar in Montenegro auf Englisch erschienen und wurde unter den Teilnehmern verteilt.

Cristi Danileț, der zwischendurch als Berater der ehemaligen rumänischen Justizministerin Monica Macovei tätig war und Mitverfasser des oben genannten Handbuchs ist, hat seine Rede mit dem Satz begonnen: „The Judiciary must be as strong as a tree, because it stands in the middle of society“ und damit die Bedeutung einer unabhängigen Justiz begründet. „Die Unabhängigkeit der Justiz“, so Danileț zutreffend, „sei kein Richterprivileg sondern ein Bürgerrecht“. *Danileț* legte unter Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs ausführlich dar, was unter „Unabhängigkeit“ und „Unparteilichkeit“ der Justiz zu verstehen ist (siehe hierzu auch das Handbuch für Richter).

Richter *Schmitz-Justen* begann seinen Vortrag mit der Feststellung, dass sich viele Probleme, die in Montenegro diskutiert werden, in Deutschland auch stellen: die Frage nach der zulässigen Dauer einer Untersuchungshaft (Stichwort: Verhältnismäßigkeitsgrundsatz); der Richtermangel; der knappe Justizhaushalt; die Frage, wie die Qualität der richterlichen Tätigkeit sichergestellt werden kann; der Umgang der Richter mit den Medien, der erst erlernt werden muss (in Deutschland hospitieren Pressesprecher von Gerichten bei Zeitungen und Medienanstalten). Ein wesentlicher Unterschied zwischen Deutschland und Montenegro (wie auch den anderen Ländern des *RSP SOE*) bestünde indes in dem Ansehen der Justiz: Einer Umfrage aus jüngerer Zeit zufolge rangieren Richter in Deutschland unter den Berufsgruppen, die nach Ansicht der Bevölkerung „die Wahrheit sagen“, an dritter Stelle. *Schmitz-Justen* zählte in seinem Referat die Gründe für das hohe Vertrauen in die deutsche Justiz auf und erläuterte diese im Einzelnen. Es seien dies: (1) das Berufsethos bzw. professionelle Selbstverständnis von Richtern; (2) die dienstrechtlichen Rahmenbedingungen – präventive wie repressive Maßnahmen zur

Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit - und (3) die deutschen Verfahrensordnungen, die die Transparenz gerichtlicher Verfahren garantierten.

In der anschließenden intensiven Diskussion führten die inländischen Teilnehmer u.a. folgende Gründe für den schlechten Stand der montenegrinischen Justiz an: die mangelhafte Juristen-, insbesondere Richterausbildung; das nach wie vor unbefriedigende Verfahren der Richterauswahl, die in Montenegro häufig politisch motiviert sei; der fehlende politische Wille, das Thema „Qualität der Justiz“ ernsthaft zu diskutieren; der Mangel an guten Rechtsanwälten und ein fehlendes organisiertes System kostenloser Rechtshilfe.

Strategie der kleinen Schritte vs. Inflation der Reformstrategien

Der montenegrinische Rechtsexperte *Vladan Djuranović*, der als Referent zum Thema Rechtshilfe auftrat, merkte in der Diskussion kritisch an, dass in Montenegro eine Hyperinflation von Strategien zu verzeichnen sei. Sie führe indes die erforderlichen Veränderungen nicht herbei. Erforderlich sei vielmehr eine „Strategie der kleinen Schritte“. Wichtig sei es, dass die an den Reformen im Justizbereich beteiligten Institutionen und Personen ihre Reformen koordinierten und sich realistische Ziele steckten. Dies gelte auch für den Bereich der Korruptionsbekämpfung – *Djuranović* und andere Seminarteilnehmer nahmen dabei Bezug auf das Referat der Leiterin der montenegrinischen Abteilung für die Anti-Korruptions-Initiative, *Vesna Ratković*. Sie stellte am ersten Seminartag die Mechanismen vor, die in Montenegro zur Bekämpfung der Korruption existieren. – Der Kampf gegen die Korruption dürfe nicht zum Kampf gegen die Justiz und die Richterschaft als solche ausarten. Er müsse vielmehr gegen einzelne korrupte Richter gerichtet sein.

Fazit und Ausblick

Das Seminar war wie auch die Vorgängerveranstaltung in 2006 dank der gewohnt professionellen Zusammenarbeit mit CEDEM ein Erfolg, der sich auch in der Medienbe-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA**

DR. STEFANIE RICARDA ROOS

Dezember 2007

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

richterstattung widerspiegelte. Über das Seminar wurde - wie auch bereits im Vorjahr - u.a. mit einem Interview der Berichtserstatterin in den Hauptabendnachrichten des staatlichen Fernsehens berichtet. Auch die Feedbacks der Teilnehmer fielen durchweg positiv aus.

Worin werden nun die künftigen Aufgaben des *RSP SOE* in Montenegro liegen? Ein teilnehmender Rechtsanwalt hat am Ende des Seminars geantwortet: „Der Weg nach Europa führt über den Bewusstseinswandel“. Diese Aussage bedarf einer Korrektur, wie die Erfahrungen mit den beiden jüngsten EU-Mitgliedsländern, Bulgarien und Rumänien, zeigen: Der Weg nach Europa kann unter Umständen auch ohne echten Bewusstseinswandel erfolgen. Die vor dem EU-Beitritt begonnenen Reformen sind in einem solchen Fall allerdings kaum nachhaltig. Aufgabe in Montenegro, wie in den anderen Programmländern des *RSP SOE*, wird es daher auch künftig sein, zu einem echten Bewusstseins- und Mentalitätswandel beizutragen. Er muss bei allen Mitgliedern der Gesellschaft einsetzen. Für die Problematik des beschriebenen Seminars bedeutet dies, neben der juristischen Elite des Landes auch andere (Rechts)akteure mit in die Diskussion einzubeziehen, wie die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz in der Praxis sichergestellt bzw. wie Interessenkonflikte und -kollisionen im montenegrinischen Gerichtswesen bewältigt werden können.