

## Zur Situation der Justiz in Serbien\*

– Oder: Wie Serbien sich beinahe selbst ein Bein gestellt und die EU an der Nase herum geführt hätte –

Im April dieses Jahres habe ich mit der französischen Kollegin *Simone Gaboriau* eine prallgefüllte Woche lang in Serbien für MEDEL ein Audit zur Lage der Justiz durchgeführt. Im Wesentlichen ging es um die Auswirkungen einer nach 2009 unter der irreführenden Überschrift „Neuwahl“ durchgeführten Überprüfung aller serbischen Richter und Staatsanwälte mit dem Ergebnis des faktischen Hinauswurfs von ca. 837 Richtern (von ca. 2400 insgesamt zuvor) und einer kleineren Anzahl von Staatsanwälten (220) von ihnen in einem intransparenten und willkürlichen Verfahren. Das alles ist in dem von uns verfassten Bericht dokumentiert, den ich nur zur (erschreckenden) vollständigen Lektüre empfehlen kann. Lassen Sie sich, liebe Leserin und Leser, dabei nicht durch den (auch und gerade) in der deutschen Fassung erkennbaren „französischen Stil“

\* Der Autor war bis Ende 2009 Präsident des Landgerichts Lübeck i.R. Er hat zusammen mit der frz. Kollegin Simone Gaboriau (s. ihre Aufsätze über die Justiz in Frankreich in verdikt 1. und 2.2011), vormals PräsLG in Limoges und zuletzt VROLG in Paris, im April 2012 für die europäische richtergewerkschaftliche Dachorganisation MEDEL (Matistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés = Europäische Richter für Demokratie und Grundrechte; deutsche Mitgliedsorganisationen sind die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in ver.di sowie die Neue Richtervereinigung, NRV. MEDEL unterhält auch gute Kontakte zum Europäischen Richterverband, der vom Deutschen Richterbund, DRiB, wesentlich mit getragen wird.) ein Audit zur serbischen Justiz durchgeführt, dessen Ergebnisse Ende Juni bei einer Konferenz in Belgrad vorgestellt wurden. Der Bericht ist in der frz. Originalfassung und mit Anlagen zu finden auf der Website unserer französischen Kolleginnen und Kollegen vom Syndicat des la Magistrature (s.m.) [www.syndicat-magistrature.org](http://www.syndicat-magistrature.org). Inzwischen gibt es (s. Editorial) hierzu eine aktualisierte Kurzfassung nach dem Stand von Ende Oktober/Anfang November, die in diesem Heft auf Englisch und Französisch abgedruckt ist. Eine englische Fassung des ursprünglichen Berichts findet sich (ohne Anlagen) auf der Website von MEDEL [www.medelnet.eu](http://www.medelnet.eu). Die deutsche, von Uwe Boysen, Werner Kannenberg und mir übersetzte Fassung (ebenfalls ohne Anlagen) wird sich hoffentlich bald auf der ver.di-website (<http://bund-laender.verdi.de/fachgruppen/justiz>) finden, ansonsten ist sie auf elektronischem Wege über den Autor zu beziehen ([heboettcher@googlemail.com](mailto:heboettcher@googlemail.com)). Eine frühere, in Teilen übereinstimmende, wesentlich kürzere Fassung dieses Artikels ist unter der Überschrift „In den Schluchten des Balkans – zur Situation der Justiz in Serbien“ Anfang November in Heft 2.2012 von verdikt ([www.verdikt.verdi.de](http://www.verdikt.verdi.de)) erschienen. Diese hat dem in diesem Heft abgedruckten französischen Aufsatz „Dans les Gorges des Balkans“ zu Grunde gelegen, den ich gemeinsam mit Simone Gaboriau verfasst habe. Eine weitgehend mit der vorliegenden Fassung übereinstimmende Version ist im Novemberheft der Schleswig-Holsteinischen Anzeigen (SchlHAnz) erschienen, allerdings ist auch gegenüber dieser die jetzt hier vorliegende, ursprünglich ca. einen Monat später erschienene Fassung wieder aktueller (s. unter IV. und aus heutiger Sicht insb. Fußnote 9). Ich widme den Aufsatz den unermüdlichen Streiterinnen und Streitern für den demokratischen Rechtsstaat und die richterliche Unabhängigkeit unter den serbischen Kolleginnen und Kollegen, insbesondere Dragana Boljevic, ferner meiner *Mitauditorin* Simone Gaboriau.

abschrecken. Wir haben die Mission mit Französisch als Arbeitssprache durchgeführt und dementsprechend ist der Originalbericht in dieser Sprache abgefasst und folgt französischem Stil und Aufbau. Im Bericht finden Sie (ganz zu Beginn) auch eine Presseerklärung, die wir noch im April 2012 in Belgrad, unter dem unmittelbaren Eindruck unserer Gespräche dort, abgegeben haben, ferner (am Ende) einige Bewertungen und Vorschläge, die Sie stark gerafft auch unten (III.) wiederfinden.

Im Folgenden habe ich zunächst einige Punkte (I.) zusammengefasst, die wir vor der Reise erwogen haben und deren Relevanz sich bei den Erhebungen vor Ort mehr als bestätigt hat. Alsdann (II.) werden dann die in Serbien seit 2009 praktizierten Umgestaltungen der Justiz und insbesondere das Verfahren und die Folgen der Richterüberprüfungen für die Situation der Justiz geschildert.

Zuletzt (IV.) werde ich dann von einigen z.T. erstaunlichen Weiterungen berichten, die sich nach unserem Audit, nach der Präsentation des Berichts Ende Juni in Belgrad und insbesondere in Form von Entscheidungen des serbischen Verfassungsgerichtshofs im Laufe des Juli und Oktober ergeben haben.

*I. Zum historischen und verfassungsrechtlichen Hintergrund: Generell und speziell bezogen auf Serbien zur „Auswechslung“ von Richtern, insbesondere solchen, die auf Lebenszeit gewählt sind*

Ganz allgemein: Ein Auswechseln der Richterschaft ist denkbar in oder nach revolutionären Situationen. Das hätte man in Serbien 1991 und oder 2000 erwarten können, da das Land zunächst in Zusammenhang mit der Destruktion Ex-Jugoslawiens (oder, wie man es dort vielfach noch sieht, als dessen verbliebener Kern) und sodann nach dem Sturz *Milosevics* sich jeweils neu konstituierte oder jedenfalls definierte.

Es ist allerdings schon grundsätzlich zweifelhaft, ob der Erlass einer neuen Verfassung oder auch die faktische Neugestaltung eines Staates immer schon einen solchen Wechsel legitimiert bzw. sogar einen solchen erfordert/erzwingt.

Für die Frage, ob dies geschehen muss oder geschieht, können der Zeitfaktor und der Grad der Veränderung der Verfassung eine Rolle spielen. Faustformel könnte sein: Je dichter zeitlich man noch dran ist an den gesellschaftlichen Umgestaltungen und/oder je fundamentaler die gesellschaftliche Umgestaltung ist, desto eher kann eine Auswechslung (auch) des Justizpersonals gerechtfertigt sein.

Die vorherige Lebenszeitanstellung (Unabsetzbarkeit) und die (rechtliche und/oder faktische) Unabhängigkeit können dabei – *per definitionem* – eine einschränkende oder ausschließende Rolle spielen.

Aus der *deutschen* jüngeren Geschichte kennen wir ja gleich zwei Situationen, in denen sich die oben gestellten Fragen stellten.

*I.* Das erste Beispiel ist – jedenfalls zunächst und/oder theoretisch – *Deutschland* nach 1945: Es hatte eine *debellatio* und *occupatio* des Deutschen Reiches durch die Alliierten stattgefunden. Es gab damals dann bekanntlich *de jure* Streit über das Fortbestehen des Deutschen Reiches (zunächst klar verneint, später – jedenfalls nach deutscher Doktrin – bejaht). Es gab im Westen einen Juristenstreit über das Fortbestehen der Beamtenverhältnisse, zu denen nach damaligem Verständnis auch die Richterverhältnisse ge-

hörten. Das Fortbestehen dieser besonderen Dienstverhältnisse wurde endgültig vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Anfang der 50er Jahre verneint – das war aber nur die Theorie, denn nach Art. 131 GG gab es ja *de jure* und dementsprechend dann auch *de facto* doch für fast alle ehemaligen Beamten und die meisten Richter, die dies anstrebten, einen Wiedereinstellungsanspruch mit Ausnahme Schwerstbelasteter.

De facto erfolgte – nach Besatzungszonen im Westen unterschiedlich (im Osten gab es ohnehin einen dauerhaften „Rausschmiss“ nahezu aller NS-Richter aus dem Justizdienst; das hat man dann durch die Kurzausbildung von „Richtern im Soforteinsatz“ und „Volksrichtern“ zu kompensieren versucht) – teils alsbald nach 1945, teils spätestens nach Inkrafttreten des Grundgesetzes (s.o. zu Art. 131 GG) die Wiedereinstellung (und grobenteils der Aufstieg) der ehemaligen NS-Richter.

2. Das zweite Beispiel ist die Geschichte der „Abwicklung“ der DDR-Justiz nach Vereinigung mit der Bundesrepublik Deutschland 1989/90. Bekanntlich wurde eine Überprüfungsregelung für die zuvor in der DDR tätigen Richter und Staatsanwälte noch durch die nunmehr frei gewählte Volkskammer getroffen. Die Durchführung oblag den nunmehr zuständigen wieder geschaffenen Ländern, die dabei kräftig durch westliche Berater unterstützt wurden. Hier zeigten sich im Detail gravierende Unterschiede in der Ausgestaltung.

a) Berlin (wo ja der ehemalige „Hauptstadt“-Osten nunmehr mit Westberlin zum Land Berlin vereinigt war) sah das grundsätzliche Ausscheiden mit der Möglichkeit der Wiedereinstellung zu den Konditionen neu eingestellter Richter vor, also als Richter auf Probe, was de facto sehr schwer war.

b) Die anderen („neuen“) Länder trafen die Regelung: Die Richter und Staatsanwälte verbleiben im Amt, nach einer Übergangsperiode erfolgt eine Überprüfung durch eigens hierfür bestellte Kommissionen, und zwar auf Verfassungstreue, Eignung/Befähigung und fachliche Leistung. In den Kommissionen waren auch Opfer der DDR-Justiz vertreten, Beratung erfolgte, wie bereits angemerkt, durch Juristen aus dem Westen. Was das Verfahren angeht, waren selbstverständlich Anhörungen vorgesehen, bei Ablehnung gab es ebenso selbstverständlich die Möglichkeit des Widerspruchs, der Klage und ggf. der Verfassungsbeschwerde sowie der Beschwerde zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).

3. Aus anderen ehemals „sozialistischen“ Ländern ist uns eine systematische und vollständige Überprüfung des Richterpersonals nach der Öffnung in Richtung einer demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassung nur aus Polen geläufig (dort „Lustration“ genannt). Ich habe bei Missionen in einer Vielzahl von Ländern Mittel- und Osteuropas nach 1990 die Justizsysteme kennengelernt. Nach meiner (gewiss nicht überall vertieften) Kenntnis gab es das anderswo in dieser Radikalität nicht und wurde vor allem – folgerichtig – auch nicht mit der Intensität oder überhaupt in der allgemeinen politischen Öffentlichkeit und in der Justiz diskutiert. Beides steht gewiss in einer Wechselbeziehung. So also auch in Serbien: Die ehemals auf Zeit (aber grundsätzlich immer wieder) gewählten Richterinnen und Richter waren nunmehr auf Lebenszeit bestellt. Unter ihnen befanden sich auch solche, die zur Zeit *Milosevics* dessen Wahlfälschungen entgegen-

traten. Es waren gerade diese, die die (unabhängige) Vereinigung der serbischen Richter (engl. *Judges Association of Serbia, JAS*) gründeten, die jetzt seit Jahren Mitglied von MEDEL ist und deren Vorsitzende *Dragana Boljevic*, Generalsekretärin von MEDEL, mit zu den hinausgeworfenen Richterinnen und Richtern gehört, von denen sogleich die Rede sein wird.

Was wir allerdings gelegentlich finden, das ist der (wenn wir ehrlich sind: nicht nur) in Mittel- und Osteuropa – soll ich sagen: dort „postautoritäre“? – Versuch, von Exekutivseite Einfluss auf die Justiz zu nehmen, insbesondere über die Personalpolitik. Speziell in Mittel und Osteuropa heißt dass: Wir finden – überkommenem Denken entsprechend, den Versuch, die in die Unabhängigkeit entlassene Justiz zu manipulieren, indem man, je nach Wechsel der Parlamentsmehrheiten und Regierungen, willkürliche Auswechslungen der Richterschaft vorzunehmen versucht oder dies tatsächlich vollzieht. Ein übles Beispiel in dieser Hinsicht ist Georgien (s. dazu *Bernd Asbrock*, Georgien auf dem Wege zu einer rechtsstaatlichen (Straf-) Justiz?, in verdikt 2.2012, S. 20, und schon früher *Ellen Best*, verdikt 1.2006, S. 4, sowie dieselbe und *Iris Muth*, Des Westens falscher Freund oder: Der Rechtsstaat stirbt zuerst, verdikt 2.2008, S.26; alles auch unter [www.verdikt.verdi.de](http://www.verdikt.verdi.de)).

Sie werden sehen, dass wir uns damit schon den spezifischen serbischen Problemen nähern.

4. Wie gut, dass unsere Mission „zweistaatlich“ besetzt war. *Simone Gaboriau* brachte es in unseren Vorgesprächen und wir dann in den Gesprächen in Serbien z.B. mit dem Obersten Richterrat auf den Punkt: Nie und nimmer hat man in *Frankreich* 1958, nach dem Putsch der Generale in Algerien, der Wiederinstallation *de Gaulles* an der Spitze des Staates und insbesondere der Schaffung der neuen Verfassung der V. Republik daran gedacht, die im Amt befindlichen Richterinnen und Richter, Staatsanwälte und Staatsanwältinnen einer Überprüfung und/oder Neubestellung zu unterziehen. Nach der Logik der – gleich zu beschreibenden – serbischen „Neuwahl“ der Richterschaft und der Staatsanwaltschaft 2009 hätte nach 1958 eine Neubestellung der französischen Richter und Staatsanwälte erfolgen können oder wohl müssen. Umgekehrt formuliert: Die Frage wird erlaubt sein, ob im Jahre 2009 die Absetzung auf Lebenszeit bestellter, nunmehr in mehr oder weniger demokratischer Zeit bewährter Richterinnen und Richter (für die Staatsanwälte gilt nach serbischem Statut Ähnliches) noch legitimierbar, präziser: verfassungsrechtlich begründbar war. Nicht nur *Simone Gaboriau* und ich neigen dazu, die Frage zu verneinen.

Aber selbst wenn man das anders sieht, gibt es Gründe genug, den besonderen serbischen Prozess der plötzlichen Neubesetzung der Justiz zu kritisieren und eine Revision der Ergebnisse für dringend geboten zu halten.

## II. Anlage und Durchführung der „Richternewahl“ in Serbien

Eine Auswechslung (oder auch nur Überprüfung) der Richterschaft ist in Serbien, wie schon angedeutet, weder nach 1991 noch nach 2000 erfolgt. Ein Anlauf 2003 ist offenbar versandet, oder deutlicher: eine systematische Überprüfung ist auch damals nicht erfolgt.

Die Verfassung von 2006 gibt dann den Auftrag zur „Wahl“, was doch aber wohl nicht zwingend das Ausscheiden der vorhandenen Richter bedeutet. Es könnte sich – unabhängig von den unter I. formulierten grundsätzlichen Bedenken oder auch gerade deshalb – wohl eher um einen bloßen Auftrag für die Zukunft gehandelt haben.

Dem folgt aber nun 2009 die „Neuwahl“ aller Richter und auch Staatsanwälte.

In Zusammenhang damit erfolgt die Integration der 800 Richter „minderen Rechts“ (mit Zuständigkeit nur im Strafrecht und beschränkten Kompetenzen, insbesondere hinsichtlich des Strafmaßes).<sup>1</sup> Wir haben diese Richterinnen und Richter später auf deren Kongress am 12. Oktober 2012 näher kennengelernt (vgl. unter IV.). Wie in vielen Rechtsordnungen auch Westeuropas kommen sie historisch als eigene Gerichtsbarkeit (mit mehreren Instanzen!) aus einer Art städtischer oder „Polizei“-Gerichtsbarkeit. Sie haben heute viele Zuständigkeiten, die etwa in Deutschland heute als Ordnungswidrigkeiten definiert sind. Andererseits haben sie eine Vielzahl von strafrichterlichen Zuständigkeiten im heutigen – engeren – Sinn des Wortes, etwa auch aus dem Steuer- und Zollrecht, auch aus dem Recht alkohol- oder sonst drogenbezogener Delikte mit hohen Sanktionsrechten, insbesondere was die Verhängung von Freiheitsstrafen und auch anderer freiheitsentziehender Maßnahmen angeht. Sie waren bis zuletzt nicht auf Lebenszeit, sondern jeweils auf 8 Jahre mit der Möglichkeit der Wiederwahl bestellt.

Wie auch immer: Die Aufnahme dieser Richter, wenn diese auch mit ihren Gerichten nach wie vor von der übrigen Richterschaft getrennt waren und sie sich auch als eigene Richtergruppe begreifen, kompensierte *rein zahlenmäßig* die dann erfolgte Nichtwahl/ Nichtbestätigung von 800 Richtern – das könnte man jedenfalls meinen, wenn man es so sieht, dass auch sie sich uneingeschränkt (also nicht nur auf ihre früheren Stellen als „kleine Strafrichter“, sondern auch auf allgemeine Richter- oder Staatsanwaltsstellen) bewerben konnten und z.T. wohl auch auf solche Stellen berufen wurden. Aber es ist noch etwas komplizierter: Umgekehrt wurden auch frühere „ordentliche“ Richter oder Staatsanwälte (zwar nicht wieder als solche, wohl aber) als „kleine Strafrichter“ berufen. Es ist also nicht so, dass durch die Einbeziehung der „kleinen Strafrichter“ in das Bewerberfeld für die allgemeine Justiz deren Stellen voll ausgeschöpft wurden. Vielmehr verblieben wegen der „Nichtwahl“ einer Vielzahl von Richtern und Staatsanwälten insgesamt (wenn man also die Berufsfelder der „allgemeinen Richter“, der Staatsanwälte und der „kleinen Strafrichter“ betrachtet), zunächst so viele Stellen unbesetzt, wie Richter und Staatsanwälte „nicht wieder gewählt wurden“ – allenfalls gemindert durch einstellte Berufsanfänger<sup>2</sup>

Man muss, um den Vorgang der „Neuwahl“ insgesamt zu erfassen, noch hinzufügen: Es erfolgte also eine Ausschreibung aller Stellen von Richtern und Staatsanwälten einschließlich der Stellen an den zuletzt geschilderten „kleinen Strafgerichten“. Bewerben konnten sich alle bisherigen Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staats-

1 Evtl. könnte man sagen: in Deutschland gibt es *bei der Staatsanwaltschaft* ein Pendant mit den *Amtsanwälten* (Achtung: Vergleiche hinken!).

2 Hierzu kann ich bedauerlicherweise differenzierte Zahlen nicht vorlegen. Überhaupt die Zahlen: Überhaupt einigermaßen verlässliche Zahlen zu erhalten (auch wo ich sie schließlich schon bisher angegeben habe und im Folgenden angebe) hat sich für Simone Gaboriau und mich als äußerst schwierig erwiesen. Die verwendeten Zahlen sind mehrfach geprüft und beruhen zumeist auch auf mehreren „gegengecheckten“ Quellen. Die Hand ins Feuer legen könnte ich aber nicht (vgl. insbesondere auch die aktuelle Bestandsaufnahme ganz am Ende zu IV.).

anwälte; daneben, gleichzeitig und mit diesen aber auch Berufsanfänger. Für alle (also für die erfahrenen Richter ebenso wie für die Berufsanfänger) war eine Probezeit von drei Jahren vorgesehen. Nach deren erfolgreichem Abschluss mit zuvor erfolgter obligatorischer Evaluation sollte (= musste), so war es vorgesehen, 2012 die Ernennung auf Lebenszeit erfolgen. Um es hier schon einmal zu sagen: Die vorgesehenen Beurteilungen und entsprechend die Lebenszeiternennungen haben bis heute nicht stattgefunden. Gründe hierfür sind zum Teil aus dem Folgenden ersichtlich, zum Teil ist dies Defizit schlicht nicht erklärbar. Und es besteht nach wie vor. Rechtspolitisch ist die Aufgabe zu lösen, durch maßvolle Verlängerung der Probezeit und nunmehr schnellstens vorzunehmende Beurteilungen oder durch Verzicht auf die Evaluation (anders gesprochen: eine *gesetzliche Vermutung der Eignung* nach erfolgter Bewährung jedenfalls im Regelfall) zur Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz zügig eine Lebenszeiternennung zu erreichen.

Wie hat sich das nun die „Neuwahl“ im Einzelnen abgespielt und was waren ihre Begleitumstände und Auswirkungen?

1. Die Wahl erfolgt formal durch das Parlament, aber – und dies ist das entscheidende Gremium – auf Vorschlag des Obersten Richterrats (für die Staatsanwälte entsprechend auf Vorschlag des Obersten Rat der Staatsanwaltschaft). Der Rat besteht aus 11 Mitgliedern. Davon sind 6 unmittelbar durch die Richterschaft gewählt, 5 sind Mitglieder von Amts wegen (geborene Mitglieder) oder sie sind als Repräsentanten bestimmter Berufsgruppen gewählt. Im Einzelnen: diese 5 Mitglieder sind der Präsident/die Präsidentin des Obersten Gerichtshofs, der Justizminister und der Vorsitzende des Rechtsausschusses des Parlaments, ferner ein Vertreter der Anwaltschaft (von dieser gewählt) und der Hochschullehrer an juristischen Fakultäten (dto.). Ganz wichtig und festzuhalten: *Vertretung* ist nicht vorgesehen, denn *Vertreter* gibt es nicht. Da die Mehrheit der Mitglieder (also 6) für eine Entscheidung erforderlich ist, wird mangels Vertretung im Verhinderungsfall auch nur eines Mitgliedes das informelle Quorum immer höher. Oder: Abwesende stimmen – negativ – mit.

Und schon sind wir bei einem Kernproblem der späteren Entscheidungen des Obersten Richterrats: Muss er mit der Mehrheit seiner Mitglieder *für* eine „Neu“-Einstellung stimmen *oder* ist, gegen wen sich keine Einwendungen (mit derselben qualifizierten Mehrheit!) erheben lassen, *gewählt*? Nach dem Verfassungs- und Gesetzestext spricht alles dafür, dass zunächst die *Vermutung* der Eignung besteht und dass nur für den Fall, dass diese Vermutung erschüttert oder widerlegt wird, sich eine Nichtwahl rechtfertigen lässt. *Der Oberste Richterrat (und – ihm folgend – das Parlament) haben es andersherum gesehen.*

2. Das nächste Problem: Die Legitimität der Mitglieder des ersten 2009 amtierenden Obersten Richterrates. Die richterlichen Mitglieder (die gewählten Mitglieder und der Präsident des Obersten Gerichtshofes als geborenes Mitglied) wurden von Parlament *auf Vorschlag des zuvor amtierenden Obersten Richterrats* gewählt, also gerade des Gremiums, das von den nunmehr *in toto* grundsätzlich entlassenen Richtern gewählt war und in dem logischerweise nur Richter Mitglied waren, deren Legitimität, weiter zu amtierem, gerade geeignet wurde. Oder mit anderen Worten: Die richterlichen Mitglieder des Obersten Richterrates, der bei der „Neuwahl“ durch seine Vorauswahl und

sein Vorschlagsrecht das entscheidende Wort sprach, waren und sind die einzigen serbischen Richter, die ohne das Überprüfungsverfahren durchlaufen zu müssen, vom Parlament gewählt wurden. Darin liegt eine Privilegierung und Ungleichbehandlung. Die Gefahr liegt nahe, dass hier das, wie wir erfahren mussten, in Serbien in Staat, Politik und Gesellschaft weit verbreitete „*Do ut des*“ praktiziert wurde. Und das in einem in jeder Hinsicht im Transformationsprozess befindlichen Staat (überdies in fortschreitenden Beitrittsverhandlungen mit der EU), in dem die Bekämpfung der Korruption – jedenfalls den Lippenbekenntnissen nach – zu einem der wichtigsten Ziele gerechnet wird.

3. Bei der Frage der „Neuwahl“ sind nun die Ziele und Kriterien völlig diffus. Was die Ziele angeht, wird gegenüber der EU (und anderen europäischen Institutionen, der OSZE) hauptsächlich die *Effizienz einer unabhängigen und demokratischen Justiz* genannt. Im Lande selbst wird mehr die *Bekämpfung der Korruption* in den Vordergrund gestellt. Dabei bleibt aber völlig unklar, *welche* Korruption gemeint ist: die Bekämpfung der (vorhandenen?) Korruption *in der Justiz* oder die Bekämpfung der in der Gesellschaft vorhandenen Korruption *durch die Justiz*. Jedenfalls soll es (offiziell) nicht um eine „Lustration“, also eine „Säuberung“ gehen. Oder doch? Ist das vielleicht die Vorstellung mancher westlicher Partner? Das neben der *Eignung und Befähigung* mit ins Spiel gebrachte Kriterium der *Würdigkeit* deutet doch in diese Richtung. Oder handelt es sich einfach um eine *allgemeine* Regelbeurteilung, also eine Maßnahme der Dienstaufsicht?

Was aber geschieht in Wirklichkeit? Parallel zu einem auch in Westeuropa weitverbreiteten Phänomen misst man die Leistungen und die Eignung der Richter ganz besonders nach quantitativen Maßstäben: am „Output“ (den Erledigungszahlen/der Verfahrensdauer (in Frankreich *la performance* genannt); dies allerdings in einem Land, in dem es ein *Pebsÿ* entsprechendes Bemessungssystem und wohl auch eine verlässliche Zählkartenstatistik nicht gibt). Geht es um kaschierte Disziplinarmaßnahmen? Haftet dem Verfahren *von allem etwas* an? Lassen sich die Kriterien erkennen? Oder gibt es einen Wechsel/eine Beliebigkeit der Kriterien? Dies umso mehr als, wie bereits angemerkt, zusätzlich im Laufe der Überprüfungsverfahren das Ausschlusskriterium „Unwürdigkeit“ eingeführt wird.

Nach unseren Feststellungen war es ein völlig intransparentes, diffuses, kriterienloses, kurz: willkürliches Verfahren. Erschwerend kommt hinzu (und hier ist der Gleichheitssatz betroffen): Das gesamte „Neueinstellungsverfahren“ war ja, wie bereits angemerkt, offen für im Dienst erfahrene Richter wie für Neubewerber. Ich lasse einmal beiseite, ob es nicht schon einen Gleichheitsverstoß bedeutet, für sie unterschiedslos dieselben Kriterien vorzusehen (wenn es denn welche gäbe). Aber entscheidend: Bei den neuen Bewerbern kann es ja gar keine ggf. als negativ anzukreidenden Fakten und Zahlen aus der (richterlichen bzw. staatsanwaltlichen) Vergangenheit geben. Solche wurden aber bei der Überprüfung der „alten“ Richter herangezogen.

4. Und wer sollte die – vom Obersten Richterrat zugrunde zu legenden – Statistiken oder andere Unterlagen zur Leistungsbewertung liefern? Die Behördenleiter. Und die gibt es nicht. Denn entgegen dem Verfassungs- und Gesetzesauftrag, die Behördenleiterstellen in Zusammenhang mit der Neuwahl der Richter und Staatsanwälte (neu) zu besetzen,

ist dies bis heute<sup>3</sup> nicht geschehen. Die faktischen Behördenleiter sind nur „mit der Wahrnehmung der Geschäfte beauftragt“. Man kann sich also vorstellen: Zu der beschriebenen Diffusität (um nicht zu sagen: Willkür) der Ziele und Kriterien der „Neuwahl“ kommt der Mangel an in der Gerichtsverwaltung und im Personalwesen erfahrenen Personen, die ein wenig Rationalität und Vergleichbarkeit hätten hineinbringen können. Und: Die kommissarischen Amtsinhaber können sich selbst ihrer Position nicht sicher sein.

5. In diesem Zusammenhang muss man noch wissen: Gleichzeitig mit der Reform des Richterdienstrechts und insbesondere der Anordnung der „Neuwahl“ der Richter ist ein Neuzuschnitt der Gerichtsbezirke und Zuständigkeiten erfolgt; jeder z.B. mit unseren hiesigen „Amtsgerichtsstrukturreformen“ Vertraute wird sich die daraus resultierenden Defizite oder doch zumindest Übergangsschwierigkeiten in der Organisation vorstellen können. Hierzu haben wir großen Anschauungsunterricht in einer halbtägigen Unterredung mit Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten „von der Basis“ erhalten. Die von uns gehörten, in großer Zahl und aus dem ganzen Land zu einem Gespräch angereisten Richter aller Fachgebiete und Instanzen sagten uns wörtlich: „Entweder reisen die Akten oder es reisen die Richter/Staatsanwälte“ – und dies in einem Land mit nicht überall optimal entwickelter Infrastruktur.

Es kommt noch hinzu: Die Dezernate an den Gerichten, wie uns im Detail von den Richterinnen und Richtern aller Regionen und Instanzen berichtet wurde, sind schon quantitativ in ihrer Auslastung völlig unterschiedlich; es wurde uns als völlig üblich (und auch hingenommen!) geschildert, dass mangels Eingängen oder Bestand die Richter einer Abteilung nahezu nichts zu tun haben und die anderen in Eingängen oder im Bestand ersticken. Von *Qualitätsstandards* ganz zu schweigen. Es fehlt überdies, wie geschildert, an erfahrenen, tatkräftigen, innerbehördlich und in der Öffentlichkeit anerkannten und durchsetzungsfähigen Behördenleitungen und insbesondere an einem innergerichtlichen Organ der Selbstverwaltung wie z.B. unsere Präsidien, die um der Gleichbehandlung und der Kollegialität willen hier Remedur schaffen und vor allem – mit allen Richterinnen und Richtern des Gerichts zusammen – für eine auf allen Teilgebieten gleichermaßen qualitätvolle, zügige und bürgerfreundliche, anerkannte und respektierte Justiz sorgen; vom überbezirklichen und landesweiten Abgleich der Zahlen und ggf. Personalausgleich ganz zu schweigen.

Das ist nicht verwunderlich: Nach Art. 10 Abs. 4 des serbischen Richtergesetzes wird die Angemessenheit der für ein Gericht festgesetzten Richterzahl regelmäßig alle fünf Jahre (!) überprüft. Zwar kann nach Abs. 5 der Oberste Richterrat aus eigener Initiative, auf Initiative eines Gerichtspräsidenten, des Präsidenten des nächsthöheren Gerichts, der Präsidenten des Obersten Gerichtshofes oder des Justizministers die Überprüfung auch vor Ablauf dieser Regelfrist durchführen, aber selbst das ist natürlich völlig unzureichend, ganz abgesehen davon dass es die Ausnahme ist und die fünf Jahre die Regel sind.

Und dann hörten wir noch ganz erstaunliche Dinge, die aber auch von allen Beteiligten für selbstverständlich gehalten werden (und auch im serbischen Richtergesetz nachzu-

---

3 Ursprünglich nach dem Stand zur Zeit des Audits; letzter und unveränderter Kenntnisstand: 12. 10. 2012.

lesen sind): Die richterlichen Tätigkeiten an ein und demselben Gericht können ganz unterschiedlich bewertet werden, oder anders ausgedrückt: Es kommt vor, dass ein Richter das Doppelte dessen verdient, was die anderen Richter bekommen, so z.B. die Angehörigen der Kammern für Organisierte Kriminalität und für (offenbar immer noch nachwirkend) Kriegsverbrechen „von Gnaden“ des Präsidenten (bzw., s.o., des selbst noch nicht einmal auf gesicherter Planstelle sitzenden Kollegen, der die Geschäfte wahrnimmt), denn – es sei noch einmal wiederholt – ein Organ des Plenums der Richter zur Zusammensetzung der Spruchkörper wie unsere Präsidien der Gerichte gibt es nicht.

6. Vor diesem Hintergrund weiter zu den „Neuwahl“-Entscheidungen: Es fand keine wirkliche Einzelfallprüfung und -begründung statt.

Wie bereits geschildert, waren die Unterlagen von ihrer Herkunft her und in ihrem Aussagewert zweifelhaft. Die zu Grunde gelegten Fakten und Zahlen waren den Betroffenen vielfach nicht bekannt. Häufig gab es keine wirkliche (Gelegenheit zur) Anhörung oder jedenfalls keine unter rechtsstaatlich akzeptablen Bedingungen. Wir haben gehört, dass Sitzungen zum Teil bis 2 Uhr morgens stattfanden.

Soweit Anwälte beteiligt waren, waren sie kaum willens oder in der Lage, als wirkliche Vertretung des Mandanten zu wirken. Beantragte Tonaufzeichnungen der Sitzungen (zu unserem Erstaunen eine sonst in Serbien sehr gebräuchliche Form der Sicherung des Gehörs) des für die „Neuwahl“ ausschlaggebenden, in richterlicher Funktion tätig werdenden Obersten Richterrats wurden abgelehnt.

Offenbar war schon die rein organisatorische Bewältigung der für insgesamt mehr als 3.000 Richter und Staatsanwälte betreffenden „Verfahrensflut“ mangelhaft mit der Folge oder jedenfalls der Auswirkung, dass zunächst, auch bei Ablehnungen, keine Einzelfallbegründung gegeben wurde; später wurden „Bausteine“ verwendet.

Die Bescheide wurden auch nicht *zugestellt*. Die Betroffenen erhielten überhaupt keine Mitteilung vom Ergebnis, auch nicht im negativen Fall. Sie erfuhren vom Ausgang des Verfahrens durch die Website des Obersten Richterrats. Es erfolgte *während des Verfahrens* auch keine Mitteilung über weiter angestellte Ermittlungen. So erlebten wir im Verlaufe unseres Audits bei dem Gespräch mit drei Repräsentanten des Obersten Richterrats, dass *uns* die stellvertretende Vorsitzende des Gremiums etwas mitteilte, was die Betroffene noch nicht wusste: unsere MEDEL-Kollegin, die seit Monaten auf einen Bescheid (im Einspruchsverfahren, dazu sogleich) wartende, bei der „Neuwahl“ abgelehnte Richterin *Dragana Boljevic* könne noch nicht alsbald mit einer Entscheidung rechnen, da noch weitere Ermittlungen angestellt würden.<sup>4</sup>

7. Eben war schon kurz vom *Einspruchsverfahren* die Rede. Damit hat es folgende Bewandnis: Nach ursprünglicher Gesetzeslage hatte eine abgelehnte Richterin oder ein abgelehnter Richter nur einen außerordentlichen Rechtsbehelf besonderer Art unmittelbar zum *Verfassungsgerichtshof*. Nachdem der (bei mehr als 800 Rechtsbehelfen dieser Art hoffnungslos überlastete) Verfassungsgerichtshof – ich meine, verständlich-

4 Nachdem sie dann zwischenzeitlich ihren (negativen) Bescheid erhalten hatte, hat sie hiergegen Beschwerde zum Verfassungsgerichtshof erhoben. Zu IV. werde ich aktuell zum Verfahrensausgang berichten. Vorsorglich hatte sie auch vorab in Straßburg durch eine in Frankreich lebende serbisch-Französische Anwältin Menschenrechtsbeschwerde zum EGMR erhoben.

cherweise, da er auf diese Weise quasi zur Widerspruchsbehörde gemacht worden war – dem Gesetzgeber aufgegeben hatte, einen ordentlichen Rechtsbehelf zu schaffen und dies auch befolgt worden war, war es nunmehr Sache des Obersten Richterrats, über den nunmehr statthaften Einspruch zu entscheiden. Man könnte schon geneigt sein zu sagen, da habe man den Bock zum Gärtner gemacht. Aber immerhin waren inzwischen die richterlichen „Basis“-Mitglieder neu gewählt. Jedoch waren und sind<sup>5</sup> die Mitglieder v. A. w. nach wie vor im Amt, die an den ursprünglichen ablehnenden Entscheidungen mitgewirkt hatten. Diese respektierten zwar vordergründig das Verbot, an der Neuüberprüfung einer durch sie selbst getroffenen Entscheidung mitzuwirken; sie wirkten jedoch an der *Vorbereitung* auch solcher Vorgänge mit, an deren formeller Beratung und Abstimmung sie (wg. der entsprechenden „Segelanweisungen“ des Verfassungsgerichts-hofs!) dann „für das Protokoll“ nicht teilgenommen haben.

Die Liste der Verfahrens-Ungeheuerlichkeiten geht noch weiter: Zumindest eines der gewählten Mitglieder fühlte sich in oder wegen seiner Tätigkeit im Obersten Richterrat so unter Druck gesetzt, dass dieser Richter (mit dem wir gesprochen haben) sich zum Rücktritt von seinem Wahlamt veranlasst sah. Er bekam nach Rückkehr in seine gewohnte Richtertätigkeit eine wirkungsvolle Folge zu spüren (s. o. zu 6.): Er sah sich einer anderen Tätigkeit zugewiesen als früher in der Kammer mit Zuständigkeit für Organisierte Kriminalität und hatte fortan mit halbiertem Gehalt auszukommen.

Ein anderes gewähltes Mitglied (auch mit diesem Richter haben wir gesprochen) sah sich fragwürdigen Strafverfolgungsmaßnahmen wegen angeblichen richterlichen Fehlverhaltens vor lange zurückliegender Zeit mit der Folge der Aufhebung der Immunität (in Serbien auch für Richter vorhanden), der Suspendierung von seinem Wahlamt und Richteramt und schließlich zeitweiliger U-Haft ausgesetzt. Das Verfahren ist, soweit mir bekannt, bis heute noch nicht rechtskräftig abgeschlossen.

Wie oben (1.) angemerkt, ist eine *Vertretung* bei Verhinderung eines Mitglieds der Obersten Richterrats an der Teilnahme bei einer Sitzung nicht vorgesehen mit der Folge, dass im Verhinderungsfall eines gewählten richterlichen oder sonst – das war durchaus bekannt geworden – „richterfreundlichen“ Mitglieds eine möglicherweise zur Entscheidung erhebliche Stimme fehlt. Übrigens wollte es der Zufall, dass etwa zeitgleich mit den geschilderten repressiven Maßnahmen gegen ein richterliches Mitglieds des Obersten Richterrats seine Ehefrau – von Beruf Staatsanwältin – an einen 100 km vom Wohnort und bisherigen Dienstsitz entfernten Ort versetzt wurde (s. oben 5. zu den Veränderungen in der örtlichen Justizstruktur).

Verhindert an der Teilnahme war auch eine Zeitlang das professorale Mitglied des Obersten Richterrats. Dieser war suspendiert wegen eines Verfahrensfehlers vor seiner endgültigen Bestellung. Dies war zumindest die Auffassung der – in Serbien an sich vernünftigerweise – eingerichteten *Agentur zur Bekämpfung der Korruption*. Die Agentur nahm nämlich an, der Professor habe gegen eine Inkompatibilitätsvorschrift verstoßen, wonach es wegen möglicher Interessenkollisionen *Behördenleitern* verboten ist, Mitglied jedenfalls dieses Selbstverwaltungsgremiums der Justiz zu sein: Er sei nämlich

5 Hier: Stand vom April 2012; zumindest ein Mitglied (möglicherweise zwei) der v.A.w. amtierenden Mitglieder ist (sind) sind nach den Neuwahlen zum Parlament und der daraufhin erfolgten neuen Regierungsbildung jetzt auch neu: der Justizminister und möglicherweise – dies entzieht sich meiner aktuellen Kenntnis – auch der Vorsitzende des Rechtsausschusses; die hier geschilderten und kritisierten Ereignisse liegen aber vorher.

*Dekan* der Juristischen Fakultät. Dass es die Selbstverwaltungsstruktur einer Universität und den Charakter des Dekanats als akademisches Ehrenamt auf Zeit verkennt, wenn man den Dekan als „Behördenleiter“ ansieht, liegt wohl auf der Hand. Deshalb hielt der Professor es auch für evident, dass eine Inkompatibilität nicht ernstlich in Betracht komme und er deshalb auch gar nicht das Votum der Agentur zur Bekämpfung der Korruption einzuholen brauche. Aber der bloße Verstoß gegen eine – aus der Sicht der Agentur zu beachtende – Ordnungsvorschrift führte dazu, dass der Vorgeschlagene zunächst nicht amtierend durfte. Das Parlament, von Gesetzes wegen hierzu berufen, sprach dann ein Machtwort und löste den Konflikt im Sinne des Professors. Aber auch hier wieder zunächst die Folge: faktische Erhöhung des Quorums mangels eines Vertreters.

Dieser Vorfall mag auch ein Schlaglicht darauf werfen, dass man es in der serbischen Übergangsgesellschaft (oder ohnehin?) gelegentlich zu lieben scheint, sich – auch rechtlich – in Details zu verbeißen, statt Lösungen für Konflikte zu suchen, geordnete Verfahrensabläufe zu ermöglichen, arbeitsfähige Organe der Selbstverwaltung zu schaffen und in ihnen zu konsensfähigen, gesetzeskonformen Ergebnissen zu kommen. Es fällt schwer, hier nicht von mangelnder Professionalität im Umgang mit Rechtsnormen und insbesondere Verfahrensordnungen sowie davon zu sprechen, dass der Grundsatz gilt: „Jeder mischt überall und gegen (fast) jeden politisch mit“. Ich füge an: Auch mit der Direktorin der Agentur zur Bekämpfung der Korruption haben wir gesprochen.

8. Manch deutscher Leser wird sich fragen: Wer ist dieser allmächtige Oberste Richterrat? Und der oder die in der Selbstverwaltungsdiskussion Bewanderte wird antworten: das (oberste) Selbstverwaltungsorgan der serbischen Richterschaft, das – wie in nahezu allen übrigen europäischen Ländern, in den unterschiedlichsten Ausgestaltungen im Detail – die meisten der Funktionen wahrnimmt, die in Deutschland noch uneingeschränkt bei den Justizministerien liegen. Und für die Staatsanwaltschaft existiert ein vergleichbares eigenes Organ. Nun könnte man, wo wir doch gerade die Nichtexistenz solcher Organe in Deutschland als Defizit beklagen und auf Neugestaltung dringen, mit *Adenauer* sagen: „So ham wa uns dat nich vorjestellt!“ Richtig! *Simone Gaboriau* und ich haben in Serbien den Eindruck bekommen können, es gehe dem Obersten Richterrat (und insbesondere seinen Mitgliedern v.A.w., also) mehr um Machtausübung *über* Kollegen als um Selbstverwaltung *für* Kollegen. Aber das muss ja nicht so sein. An sich ist die theoretisch (und bei voller Besetzung der Bank der von den Richtern Gewählten auch praktisch) vorhandene Mehrheit der Vertreter der richterlichen Basis, vor allem dann noch in Verbindung mit den Repräsentanten der unabhängigen Professionen der Anwälte und der Professoren, ein Schutz gegen die schlechte Praxis des Obersten Richterrats, gegen Machtausübung über Kollegen statt (kollegialer) Selbstverwaltung. Aber es fehlt offenbar sowohl an institutionellen Sperren gegen Machtmissbrauch als auch an selbstbewusster Praxis der gewählten Mitglieder, seien sie nun Richter oder Anwalt

oder Professor, von den geschilderten Problemen in Folge der Nichtexistenz einer Ver-  
tretungsregelung ganz abgesehen.<sup>6</sup>

9. Zu der nach den „Reformgesetzen“ veränderten Struktur (und wohl auch Qualität) der Justiz in Serbien ist noch zu erwähnen: Auch wenn das Richtergesetz für alle Richter und insbesondere für die Wahl der höheren Instanzen zuvor vorhandene Mindestpraxiszeiten vorsieht, sind zum Teil extrem junge Ober- und Höchstrichter gewählt worden, und zwar bei gleichzeitiger „Herabstufung“ erfahrener Richter. Die Kriterien für diese Neu- und Umverteilung haben sich uns in keiner Weise erschlossen, sie sind völlig undurchsichtig. Es ist auch vorgekommen, dass sich erfahrene Richter und Staatsanwälte als Richter an den „kleinen Strafgerichten“ wiederfanden. Insgesamt kann die 2009 entstandene neue personelle Struktur der serbischen Richterschaft den Eindruck erwecken, es sei den für die Rechtsfortbildung und -vereinheitlichung verantwortlichen Obergerichten richterliche Erfahrung und womöglich sogar Eignung verloren gegangen. Dies würde sich ungut auswirken nicht nur für die Rechtsprechung, sondern auch für die hierarchische oder auch kollegiale Gerichtsadministration, insbesondere hinsichtlich der Dienstaufsicht über die Richter und hier wieder hinsichtlich der Beurteilungen (s.o. 5.). Umgekehrt kann es natürlich sein, dass durch die *invisible hand* dem einen oder anderen Gericht der unteren Instanzen die Erfahrung und das Können der früheren Obergerichte zu Gute kommen und dass diese nun die „Mühen der Ebene“ wieder kennen lernen...

10. Auch vom Verfassungsgericht (sogar aus diesem) wurde uns berichtet, dass bei dem/der einen oder anderen Verfassungsrichter/in sich die Frage der ganz besonderen Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung stellt.

11. Insgesamt wird man nicht umhin können zu sagen: An einer Vielzahl von Gerichten kommen mangelnde Professionalität, mangelnde Erfahrung, mangelnde richterliche Kultur (der Unabhängigkeit) zusammen. Es regieren stattdessen Unsicherheit und Angst, wie ja auch schon oben hinsichtlich der kommissarischen Behördenleiter angedeutet. Nun hätte es sein können (oder: man hätte hoffen können), dass die positiv durch das „Neuwahl“-Verfahren“ Gegangenen, sozusagen die der drohenden Repression „Entronnenen“ nun umso bestimmter und unerschrockener auftreten; wir fürchten, dem

---

6 Nicht von ungefähr hat MEDEL am 9./10 November 2012 in Bukarest gemeinsam mit den rumänischen Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten einen Kongress zur (guten und/oder schlechten) Praxis der Obersten Richterräte durchgeführt (s. auch hierzu schon die oben benannte Website von MEDEL: [www.medelnet.eu](http://www.medelnet.eu)); und man könnte, oder besser *must* hinzufügen: zur Praxis in Ländern, in denen es derartige Institutionen gibt, auf deren Einführung in Deutschland alle allgemeinen Richterorganisationen (DRiB, ver.di und NRV) hinarbeiten, deren genaue Struktur man aber wohl gerade nach den für Serbien und andere Länder beschriebenen negativen Erfahrungen sorgfältig konzipieren muss. Um Missverständnisse auszuschließen (falls dieser Zusatz überhaupt erforderlich ist): Der Verfasser gehört zu den ausdrücklichen Kritikern der in Deutschland noch unvollkommenen Gewaltenteilung und zu den Befürwortern der Schaffung von Selbstverwaltungsstrukturen der Justiz (nicht nur mit den in ganz Europa als vorbildlich betrachteten Präsidien auf der Ebene der einzelnen Gerichte, sondern auch) auf der Ebene größerer Verwaltungseinheiten der Justiz und ganz besonders auf Landes- und Bundesebene.

ist nicht so, vielmehr ist bei uns stark der Eindruck von deren Gemütslage hinterblieben: es könnte ja immer wieder losgehen; man hat sich eingelassen...

So ist zu befürchten, dass sich ein Klima der Einschüchterung und der Angst breitmacht oder schon breitgemacht hat – und das ist das Gegenteil von unabhängiger/„aufrechter“ Justiz.

12. Bei allem dürfte deutlich geworden sein, dass unter Verletzung grundlegender, in ganz Europa konsentierter, in der EMRK in Art. 6 kodifizierter Prinzipien ca. ein Drittel der zuvor auf Lebenszeit angestellten Richterschaft (und ein kleinerer Teil der Staatsanwaltschaft) aus dem Amt gedrängt wurde, von denen kraft erneuter Überprüfung durch den Obersten Richterrat nur ein geringer Teil wieder eingestellt worden ist – und auch dies nur nach intensiver Intervention des Verfassungsgerichtshofes, der auf die Einrichtung eines ordentlichen Rechtsbehelfs insistiert hat. Zu den verletzten elementaren Rechten eines fairen Verfahrens zählt das, was wir im deutschen Verfassungsrecht das Recht auf Gehör und das Recht auf den gesetzlichen Richter nennen und in den Art. 103 Abs. 1 und 101 Abs. 1 Satz 2 GG positiviert haben. Am gravierendsten dürfte dabei die Verkennung der für eine Weiterverwendung sprechenden gesetzlichen Vermutung und damit der Darlegungs- und Beweislast sein. Auch für Serbien verbindlich ist dies in Art. 6 EMRK inbegriffen.

Insgesamt haben, gestützt auf ihre Rechte aus der serbischen Verfassung und aus Art. 6 EMRK von den auch mit ihrem Einspruch abgewiesenen 837 Richtern und 220 Staatsanwälten, von denen jeweils auch einige verstorben sind, 753 Richter und 123 Staatsanwälte Verfassungsbeschwerde zum serbischen Verfassungsgerichtshof eingelegt, von denen zum Zeitpunkt unseres Audits im April erst zwei (und zwar positiv und mit einzelfallbezogenen Begründungen) beschieden waren. Im allgemeinen und auch im Gespräch uns gegenüber, u.a. mit dem Präsidenten des Gerichts und einer weiteren Richterin, legte das Gericht Wert auf die Feststellung, dass es sich weiter Zeit nehmen werde und dass es nicht beabsichtige, „Pilotfälle“ zu entscheiden, sondern, wie in den schon entschiedenen Fällen, immer nur den Einzelfall betrachte.

### *III. Einige Folgerungen – oder: die Reform der Reform*

1. Am besten wäre es gewesen, der serbische Gesetzgeber wäre nie den Weg gegangen, aus dem Auftrag der Verfassung von 2006 zur Wahl der Richter im Jahre 2009 mehr herauszulesen (oder: in sie hineinzulesen?), als dass dies für die zukünftig zu berufenden Richter gelte. Nun haben wir aber nicht nur die kritisierte Gesetzgebung, sondern eine praktische Umsetzung insbesondere durch den Obersten Richterrat, die man nur als wenig professionell, als intransparent und willkürlich bezeichnen kann. Wenn man also schon nicht „bei Null neu beginnen“ kann, dann muss der Gesetzgeber durch eine Novelle den zu Unrecht aus dem Dienst entfernten Richtern die Möglichkeit des Neubeginns (unter Wahrung der Rechte aus dem früheren Dienstverhältnis) geben. Hiervon ausgenommen sind (selbstverständlich) im Ausnahmefall diejenigen, denen – nach geordnetem, transparentem Verfahren – disziplinarisch oder gar strafrechtlich ein Vorwurf zu machen ist, der eine Entfernung aus dem Dienst rechtfertigt. Auf keinen Fall dürfen, wie zuvor geschehen, eine mehr oder weniger heimliche „Säuberung“ der Richterschaft,

disziplinarische Ermittlungen und ganz normale Beurteilungen oder andere Maßnahmen der Dienstaufsicht vermischt werden, wie es in dem ursprünglichen Verfahren zur „Neuwahl“ und auch in den Einspruchsverfahren geschehen ist.

Bei Gelegenheit der Novellierung ist unbedingt auch für die Mitglieder des Obersten Richterrats ein ordentliches Vertretersystem zu schaffen, das eine faktische Anhebung des Quorums in Zukunft verhindert.

2. Hilfsweise ist daran zu denken, in einem offeneren, womöglich auch an der Mediation orientierten Verfahren jedenfalls die verbliebenen Konflikte schnellstens und in der Weise zu lösen, dass eine möglichst große Zahl von Richtern unverzüglich (wieder) der Rechtsprechung zur Verfügung steht.

3. Wichtig sind daneben und auf längere Sicht:

- Aus- und Fortbildung;
- Auswahl der zukünftigen Richter auf Probe (wenn und solange es diesen Status noch geben sollte; vgl. dazu unsere Vorschläge zur zukünftigen Ausbildung im Bericht);
- Einübung (pluraler) richterlicher Kultur und Aus- und Fortbildung hierzu: Verantwortlichkeit für die eigene Arbeit, nicht „der Blick nach oben“; Unabhängigkeit nicht als Selbstzweck, sondern als Verpflichtung, als Mittel zur Garantie der guten Rechtsprechung für die Bürger; Mitverantwortung des einzelnen Richters für das Gericht/ die Justiz als Ganzes; Präsidien an den Gerichten; Praktizierung der Selbstverwaltung von Stufe zu Stufe; Erarbeitung und Zugrundelegung von Pensen; solide Finanzstruktur der Gerichte; Organisation der Justiz und des einzelnen Gerichts; „Case Management“; juristische Methodenlehre; insb. auch: Zusammenspiel von höherrangigen Normen (nationales Verfassungsrecht, Völkerrecht, insb. Menschenrechtspakte, hier wieder zuvörderst: EMRK) mit dem entscheidungserheblichen Gesetz; auch: Prozessgrundrechte, auch hier wieder: insb. aus der EMRK.
- Integration der bisherigen „kleinen Strafrichter“ in eine einheitliche, gemeinsame Richterschaft.<sup>7</sup>
- Vor lauter Schauen nach den „erfahrenen Beratern“ aus anderen Ländern (nicht nur West-) Europas sollten die Kolleginnen und Kollegen nicht aus den Augen verlieren, dass es um die unabhängige *serbische* Justiz geht (also bei aller richtiger Erkenntnis, dass wir alle längst *europäische Richter und Träger einer europäischen Justizkultur* sind, die Besonderheiten der eigenen Sozial- und Rechtsordnung verinnerlichen, selbstbewusst praktizieren und in die europäische Debatte einbringen.

4. Als solidarische kollegiale Unterstützung aus Europa könnte ich mir vorstellen:

- Eine Kampagne „Europäische/Deutsche Richter stützen serbische Richter“ (mit allen Richterorganisationen auf europäischer und nationaler Ebene wie 1989 bei der auf einem „Richterratsschlag“ begonnenen Kolumbienhilfe, aus der z.B. beim DRiB die

7 Diese Folgerung hat sich für Simone Gaboriau und mich erst im Laufe des Monats Oktober nach einer Konferenz des Verbandes der „kleinen Strafrichter“ ergeben, zu der wir eingeladen waren. Sie ist in der in diesem Heft abgedruckten aktualisierten Fassung unseres Berichts von Anfang November zu finden.

dauerhafte Unterstützung der kolumbianischen Richter und ein Menschenrechtspreis entstanden sind);

- dto. durch die richterlichen und staatsanwaltlichen Koordinierungs- und Beratungsorgane beim Europarat (CCJE; CCPE; CEPEJ);
- wechselseitige Hospitationen zwischen Richterinnen und Richtern aus Serbien und anderen europäischen Ländern.

#### *IV. Was hat sich getan? – oder: Sensationelle Entwicklungen seit Juli 2012*

Seit unserem Audit in Serbien im April dieses Jahres hat sich dort viel getan.

Es hat Präsidenten- und Parlamentswahlen gegeben und das Land hat einen neuen Präsidenten, eine neue Parlamentsmehrheit und eine neue Regierung. Alle werden nicht müde zu erklären, dass der EU-Beitritt nach wie vor das erklärte Ziel bleibt.

Die Bestrebungen der EU-Kommission gehen ebenfalls unbeirrt in diese Richtung. Allerdings sind, wohl auch durch die Diskussion des Berichts über das Audit in Serbien und darüber hinaus, der Blick auf die Situation der Justiz und die Frage nach ihrer dauerhaft gesicherten Unabhängigkeit schärfer bzw. deutlicher geworden. Hierfür spricht der Umstand, dass nicht nur der für die EU-Erweiterung zuständige EU-Kommissar *Stefan Füle* in den letzten Monaten und Wochen Gespräche mit den neuen Repräsentanten der serbischen Regierung (Justizminister und Ministerpräsident) geführt hat, sondern dass er sich hierzu auch durch den Vorsitzenden von MEDEL *Antonio Chlun* (Portugal) und dessen Stellvertreter *Eric Alt* (Frankreich) und durch die Generalsekretärin *Dragana Boljevic* sowie durch Simone Gaboriau und den Verfasser hat beraten lassen.

MEDEL und die serbischen Organisationen der Richter und Staatsanwälte hatten, wie oben (ganz am Anfang) angemerkt, schon im April kurz vor Ende unseres Aufenthaltes eine vielbeachtete Pressekonferenz organisiert, in der wir die Ergebnisse noch vorsichtig, aber schon deutlich zusammengefasst haben.<sup>8</sup>

Der bis 27. Juni abgefasste Bericht ist unmittelbar danach in Belgrad veröffentlicht worden bei einem Kongress serbischen Organisationen der Richter und Staatsanwälte, der sich mit den Problemen der Korruption einerseits und den Fragen richterlicher Unabhängigkeit und Verantwortung andererseits (natürlich auch mit beidem im Zusammenhang miteinander) befasste und bei dem u. a. *Simone Gaboriau* und ich als Verfasser des Audit-Berichtes referiert haben. Gleichzeitig hat der in Belgrad tagende Verwaltungsrat von MEDEL eine Erklärung verabschiedet, die sich die Ergebnisse des Audits und des Berichts zu Eigen machte. Sie ist ebenfalls auf der Website von MEDEL zu finden.

#### *Und dann begannen die Sensationen:*

Im Verlaufe des Monats Juli hat der Verfassungsgerichtshof zwei vom Zeitpunkt her und inhaltlich völlig überraschende Entscheidungen getroffen und darin 303 Richterinnen und Richtern und über 123 Staatsanwälten (d. h. allen Staatsanwälten, die überhaupt Verfassungsbeschwerde erhoben hatten) die Wiedereinstellung dadurch ermöglicht, dass er die Einspruchsentscheidungen des Obersten Richterrats und des entsprechenden

8 Sie ist in dem Bericht über das Audit in allen Fassungen gleich zu Anfang abgedruckt.

Organs der Staatsanwaltschaft als verfassungswidrig aufgehoben und dem Obersten Räten aufgegeben hat, die Betroffenen mit vollem Recht bis 22. September wieder in ihre Rechte einzusetzen.

Das ist inzwischen, wohl auch fristgerecht, geschehen. Ich will nicht verschweigen, dass es mich stark berührt hat, als mir eine serbische Kollegin, eine Staatsanwältin aus der Gruppe der mit den Entscheidungen vom Juli Rehabilitierte, am 12. Oktober dankbar die Hand drückte mit den Worten: „Seit 11 Tagen bin ich wieder im Amt.“

*Simone Gaboriau* und ich haben in den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs unsere Argumente zur fehlerhaften Ignorierung der gesetzlichen Vermutung und die darin liegende Verletzung des Gebots eines fairen, kontradiktorischen Verfahrens und zum Verstoß gegen das Gebot des gesetzlichen Richters wiedererkannt. Damit hat – unerwartet – der Verfassungsgerichtshof das verwirklicht, was wir der Gesetzgebung zugedacht hatten. Es war nun zu erwarten, dass über die weiteren ebenfalls noch ca. 300 anhängigen oder evtl. noch anhängig zu machenden offenen Fälle ähnlich entschieden wird, wenn sich nicht sogar der Oberste Richterrat entschließen sollte, angesichts der klaren Vorgaben des Verfassungsgerichts die Einspruchsführer klaglos zu stellen. Das eine oder das andere hatten wir ganz besonders unserer Kollegin *Dragana Boljevic* gewünscht, die gemeinsam mit ihrem – im Richteramt befindlichen – Stellvertreter im Vorsitz der JAS, *Omer Hadjiomerovic*, an der Spitze des Kampfes der serbischen Kolleginnen und Kollegen für die Respektierung der EMRK auch in Serbien steht, deren Einhaltung doch auch den serbischen Richterinnen und Richtern und insbesondere auch dem Obersten Richterrat anvertraut ist. Und dann kam am 24.10. In einer Email von *Dragana Boljevic* die erlösende Nachricht. Zusammen mit 202 weiteren Richterinnen und Richtern ist auch sie mit einer ihr am 23.10. zugestellten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes in ihre alten Rechte eingesetzt: Der Oberste Richterrat hat sie wieder zu ernennen. Bleibt für sie (wie jeweils für alle anderen) die Frage: An welchem Gericht wird sie ernannt werden? Da haben wir wieder eine der serbischen Besonderheiten, die in der Zukunft auch anders gestaltet werden sollte: Das „Wo?“ der Ernennung lag und liegt, jedenfalls bei dieser – nun in der letzten Etappe befindlichen – „Neuwahl“, in der Hand des Obersten Richterrats.<sup>9</sup>

Diesem soll auch das letzte Wort gewidmet sein: Das Vertrauen der serbischen Richterschaft in den Obersten Richterrat ist hoffnungslos zerrüttet. Möglicherweise graduell unterschiedlich, aber grundsätzlich in gleicher Weise gilt das für den Obersten Rat der Staatsanwaltschaft. In den Organisationen der serbischen Richterschaft und Staatsanwaltschaft sowie der rechtspolitischen Öffentlichkeit ist der Vorschlag aufgekommen, für den Obersten Richterrat und das Pendant der Staatsanwälte nach dem alsbald zu erwartenden Abschluss dieses traurigen Kapitels der serbischen Justizpolitik gesetzlich *Neuwahlen* vorzusehen. Dem kann ich nur zustimmen. So sehr der Gesetzgeber, wie überall in der Welt, auf dem sensiblen Gebiet der Justizverfassung und des Richterrechts sich grundsätzlich vor Ad-hoc-Gesetzen hüten sollte, so sehr ist hier eine Novellierung des Gesetzes mit der Anordnung von Neuwahlen insbesondere aus folgenden Gründen geboten:

---

9 Auch diese Frage können wir seit Ende November 2012 beantworten: *Dragana Boljevic* ist zur Richterin am Obersten Gerichtshof (!) ernannt worden.

- Insgesamt ca. 1000 Richter und Staatsanwälte, davon ca. 800 Richterinnen und Richter, waren von den Wahlen zu den jetzt amtierenden Räten ausgeschlossen. Ihnen muss die Gelegenheit zur Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts gegeben werden. Nur so ist die Legitimation der gewählten Mitglieder des Obersten Richterrats durch die gesamte, erneuerte, wieder vervollständigte Richterschaft (entsprechend für die Staatsanwaltschaft) gewährleistet.
- Die Novellierung bietet auch die Möglichkeit, die unbedingt notwendige *Stellvertretung* der Mitglieder der Obersten Räte für den Verhinderungsfall jedes einzelnen Mitglieds vorzusehen, damit in Zukunft eine Reduzierung der vollständigen Zusammensetzung und eine faktische Erhöhung des Quorums vermieden werden können. Die Forderung nach Stellvertretern mag banal klingen. Aber um noch einmal *Brecht* zu zitieren, diesmal vollständig: „Die Mühen der Berge liegen hinter uns. Vor uns liegen die Mühen der Ebene.“