SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Justizreformen im Maghreb

Mattes, Hanspeter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Mattes, H. (2010). *Justizreformen im Maghreb.* (GIGA Focus Nahost, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Nahost-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275932

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

Nummer 5
2010
ISSN 1862-3611

NAHOST

Justizreformen im Maghreb

Hanspeter Mattes

Sowohl im Gründungsdokument der euro-mediterranen Partnerschaft von 1995 als auch im Rahmen des vom arabischen Regionalbüro der UNDP 2000 lancierten Programmes zur (Good) Governance in der arabischen Welt wurde für eine Reform des Justizsektors in den arabischen Staaten plädiert. Trotz internationaler Kooperation sind diesbezüglich bislang nur bescheidene Erfolge zu verzeichnen, weil sich die Reformbereitschaft der Staaten weitestgehend auf technische Aspekte beschränkte.

Analyse

Justizreformen in den Maghrebstaaten sind angesichts der autoritären politischen Systeme nicht mit denen in nahezu allen europäischen Staaten zu vergleichen. In den Staaten der EU existiert – im Rahmen der Gewaltenteilung – eine unabhängige Justiz, die über eine hohe Handlungsautonomie verfügt, wohingegen die Judikative in den Maghrebstaaten trotz anderslautender Verfassungstexte nicht unabhängig ist. Wenn dennoch Bedarf an Justizreformen artikuliert und in den letzten Jahren auch vielfältige Maßnahmen umgesetzt wurden, so betrafen diese ausschließlich technisch-quantitative Aspekte. Normative Maßnahmen zur Stärkung der Autonomie des Justizapparates und der Umsetzung einer Gewaltenteilung waren bislang nicht intendiert.

- Justizreformen in den Maghrebstaaten und die Einwilligung zu internationaler Justizkooperation sind zwar auch eine Reaktion auf westliche Demokratisierungsforderungen, unterlaufen diese aber, weil an der Unterordnung der Justiz unter die Exekutive nichts geändert wird.
- In allen Maghrebstaaten gibt es jedoch auch die Tendenz zur Fortbildung der Richter, zur Ausdifferenzierung des Gerichtswesens, zur Anpassung der Anzahl der Gerichte an die Bevölkerungsentwicklung und Maßnahmen zur schnelleren Durchsetzung von Gerichtsurteilen; in diesem Sinne haben die Justizreformen positive Effekte erzeugt.
- Wenn Justizreformen allerdings mehr sein sollen als eine technische Optimierung von Verfahrensabläufen, bedarf es einer grundsätzlichen Umgestaltung der politischen Systeme. Diese ist jedoch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

Schlagwörter: Maghreb, Justiz, Justizreform, Gerichtswesen

open access

1 Justizreformen in demokratischen und autoritären Staaten

In demokratisch verfassten Staaten bildet die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative die Grundlage des politischen Systems. Die Unabhängigkeit der Justiz garantiert den Rechtsstaat und stellt nach Auffassung des Europarates „in Recht und Praxis die Hauptlinie der Verteidigung gegen politisch motivierten Missbrauch dar". Dies schließt die Notwendigkeit von Justizreformen in demokratischen Staaten aber nicht aus, gibt es doch auch hier Bedarf zur Anpassung der Justiz an veränderte Anforderungen. Reformen sind mitunter zwecks Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren sowie zur Verbesserung der Klarheit und Durchsichtigkeit beim Gerichtsaufbau und bei Gerichtsverfahren nötig. Das Hauptziel von Justizreformen in demokratisch verfassten Staaten ist eine qualitativ hochwertige, organisatorisch effiziente und quantitativ effektive Justiz. Nur wenn diese Ziele erreicht werden, wird die unabhängig agierende Justiz ihrer konstitutiven Rolle im demokratischen Rechtsstaat gerecht.[1]

In autoritären Staaten – die arabischen Staaten können ausnahmslos als solche charakterisiert werden – gibt es zwar auch den Bedarf an quantitativer und qualitativer Effizienzsteigerung, doch wird diese durch die fehlende Unabhängigkeit der Justiz und ihren instrumentellen Einsatz durch die Exekutive deutlich erschwert (Sherif/Brown 2002). Im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der westlichen Demokratisierungsbemühungen ist deshalb immer wieder der Anspruch formuliert worden, die in den Verfassungen definierte Unabhängigkeit der Justiz real herbeizuführen und zu unterstützen. Auch wenn dieser normative Anspruch der internationalen Entwicklungsinstitutionen angesichts des hohen Souveränitätsbewusstseins in den arabischen Staaten nicht umzusetzen ist, können dennoch im Rahmen des Good-Governance-Engagements der Weltbank und des UN-Entwicklungsprogrammes (UNDP), das die vier zentralen Bereiche Rechtsstaatlichkeit, Partizipation, Verantwortlichkeit und Transparenz umfasst, technische Elemente einer modernisierenden und Effizienz steigernden Justizreform umgesetzt werden. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass mittelfristig diese Maßnahmen auch qualitative Veränderungen begünstigen können. Allein der Umgang der Regierung mit zunehmend besser ausgebildeten und selbstbewussteren Richtern kann schwieriger werden, wenn die Richterschaft sich nicht mehr als nachgeordnetes Umsetzungsorgan empfindet, sondern die Einhaltung des Verfassungstextes („Die Justiz ist unabhängig"; „Richter sind nur dem Gesetz unterworfen") einfordert.

Externe Impulse für Justizreformen

Hinsichtlich der Maghrebstaaten Algerien, Marokko und Tunesien gibt es spätestens seit dem Beginn der euromediterranen Partnerschaft im November 1995 deutliche Wünsche der europäischen Partnerstaaten, im Rahmen umfassenderer politischer Reformen auch Maßnahmen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Justizreformen umzusetzen. Diese Wünsche sind im Rahmen der Verpflichtung zur Schaffung einer „gemeinsamen Region des Friedens und der Stabilität" in diversen nachfolgenden Euromed-Ministerkonferenzen vertieft worden; vor allem auf der Konferenz in Valencia im April 2002 standen die Aspekte der Justizreform und der Kooperation im Kampf gegen Terrorismus und Organisierte Kriminalität im Mittelpunkt. Zu den Beschlüssen, die nachfolgend (ab 2004) auch in die im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik bilateral ausgehandelten Aktionspläne der EU mit den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten einflossen, zählte im Bereich Justiz u.a. die gemeinsame Aus- und Fortbildung von Richtern, Staatsanwälten und Polizeioffizieren.[2] Das zur operativen Umsetzung der Kooperation 2005 geschaffene *EuroMed Justice-Programm*[3] wird vom *European Institute of Public Administration* (www.eipa.eu) von Barcelona aus geleitet. Auf UN-Ebene hat sich besonders das arabische Regionalbüro der UNDP mit seinem Anfang 2000 lancierten *Programme on Governance in the Arab Region* (POGAR; www.undp-pogar.org) im Bereich Rechtstaatlichkeit (und Justizreform) engagiert.

1 So z.B. das Diskussionspapier der Senatsverwaltung zur Justizreform in Berlin vom 4.1.2002.

2 Vgl. als Ausgangspunkt „Mediterranean Region", unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/external/neighbourhood/fsj_external_neighbourhood_mediterranean_en.htm (Zugriff: 1.6.2010).

3 Derzeit läuft die mit 5 Mio. € geförderte zweite Programmphase *EuroMed Justice II* (2008-2011); Details unter www.euromed-justice.eu.

Interne Akteure

Abgesehen von der Staatsführung (die den Willen zu einer Justizreform artikulieren und deren Toleranzrahmen festlegen muss), vom Parlament (das gesetzliche Reformmaßnahmen beschließen muss) und vom jeweils nationalen Justizministerium, das in der Regel mit der Ausarbeitung von Justizreformmaßnahmen befasst ist, sind es vor allem drei Akteure, die wesentlich auf die Ausgestaltung des Reformprozesses Einfluss nehmen:[4]

1. die Berufsverbände der Juristen und Rechtsanwälte: diese sind in vielen Staaten hoch politisierte Vereinigungen, die entsprechend ihrer politischen Ausrichtung (nationalistisch, liberal, islamistisch) unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich einer Justizreform hegen;
2. die Richterverbände, die zwar nicht immer so virulent wie in Ägypten für die Unabhängigkeit der Justiz eintreten und sich partiell gegen die Regierung stellen (Bernard-Maugiron: 2008), aber durchaus von ihrer inneren Verfasstheit her demokratischer ausgerichtet sind als es von außen den Anschein hat;
3. die Oppositionsparteien, Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaftsverbände, die aus unterschiedlichen Motiven, wie der Stärkung der Menschenrechte oder der Stärkung der Rechtssicherheit im Wirtschaftsverkehr, mehr Rechtsstaatlichkeit und Justizreformen fordern. Ausgehend von der positiven Korrelation zwischen einem gut funktionierenden Justizsystem und wirtschaftlicher Entwicklung, u.a. durch die effiziente Sicherung von Eigentumsrechten und die Zurückweisung staatlichen Machtmissbrauchs, sind es vor allem die maghrebinischen Wirtschaftsverbände, die den Ruf nach mehr Rechtsstaatlichkeit und Effizienz im Justizsektor erheben. Aber auch die neu konstituierte Union der maghrebinischen Anwälte (Gründungstreffen in Nouakchott, 6.4.2010) agiert in diese Richtung.

Selbst wenn die Diskussion um die Notwendigkeit von Justizreformen im Maghreb und den anderen arabischen Staaten in den letzten Jahren gestiegen ist, haben bürokratische Probleme und die in der Regel nur beschränkte Reformbereitschaft der dominanten Exekutive bislang signifikante Fortschritte im Justizsektor verhindert.

4 Vgl. Brown, Nathan J.: *Arab judicial reform: Bold visions, few achievements*, o. J, unter: https://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=21173 (Zugriff: 1.6.2010).

2 Auslöser für Justizreformen und ihre Reichweite

Trotz der nicht zu leugnenden Existenz externer Impulse und Projekthilfen zur Umsetzung von Justizreformen war es de facto der „nationale Kontext" – und hier insbesondere die Unzufriedenheit der nationalen Akteure –, die zur Einleitung von Maßnahmen für eine Justizreform führten. Die Grundlage hierfür bildeten entsprechende Reformdossiers, die von eigens geschaffenen Abteilungen innerhalb der Justizministerien oder von speziellen Kommissionen[5] ausgearbeitet wurden und die auch Erfahrungen anderer Staaten aufgriffen (Messick 2002:5). Die von den Ministerien/Kommissionen vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen umfassten dabei Vorschläge (Shalhoub 2007) u.a. zur

- Stärkung der Verfassungsgerichte wie des algerischen, marokkanischen oder tunesischen *Conseil Constitutionnel*, also jener höchsten Gerichte, die überprüfen, ob staatliche Beschlüsse und Gesetze verfassungskonform sind;
- Ausdifferenzierung des Justizwesens (Gründung spezieller Gerichtshöfe oder Gerichtskammern z.B. für Wirtschafts- oder Pressedelikte wie in Marokko); in Algerien wurden Anfang 2010 erste eigenständige Verwaltungsgerichte geschaffen;
- Aufhebung von Sondergerichten (Staatssicherheitsgerichten), die im Rahmen der Notstandsgesetzgebung gegründet worden waren; Verbot der Verurteilung von Zivilisten durch Militärgerichte, wie es z.B. in Ägypten massiv praktiziert wird;
- Einführung von außergerichtlichen Mediationsinstanzen zur Senkung der Kosten und der Entlastung der Gerichte;
- besseren Bezahlung der Richter, Staatsanwälte und Notare;
- Fort- und Weiterbildung des Justizpersonals, u.a. in Wirtschaft- und Handelsrecht, Schutz intellektuellen Eigentums, Jugendstrafrecht, Arbeitsrecht;

5 In Algerien z.B. die 1999 von Präsident Bouteflika berufene *Commission Nationale de la Réforme de la Justice*; in Marokko hat König Mohamed VI. in seiner Rede vom 21.8.2009 die Gründung eines hochkarätigen Beratungsgremiums angekündigt, das der Justizreform zu weiteren Impulsen verhelfen soll; vgl. Maghreb today, 21.8.2009 (H.M. the king to create advisory body to open up the judiciary).

- generellen Stärkung des Berufsstandes der Richter durch Neufassung der Statuten für die Richterschaft (Neuordnung der Auswahl- und Beförderungskriterien sowie der Disziplinarmaßnahmen durch Reduzierung des staatlichen Eingriffs zugunsten von mehr richterlicher Selbstverwaltung durch eigenständige Justizräte). So wurde in Marokko 2009 das Statut des *Conseil Supérieur de la Magistrature* reformiert und erstmals die Kompetenzen des Rates erweitert;
- besseren technischen Ausstattung der Gerichte inklusive des Aufbaus von juristischen Datenbanken;
- Beschleunigung von Prozessverfahren und zur
- schnelleren und effizienteren Vollstreckung von Gerichtsurteilen.
- Hinzu kommen Vorschläge zur Gefängnisreform, weil angesichts der gegenwärtigen chronischen Überbelegung der bestehenden und in der Regel veralteten Gefängnisse und von zu wenig qualifiziertem Personal keinerlei Resozialisierungsarbeit erfolgen kann, so dass zukünftige Delinquenz und damit zukünftige Strafprozesse vorprogrammiert sind. Nach einer Inspektionsmission von *Prison Reform International* in Marokko 1998, die gravierende Missstände aufzeigte, wurden bereits 1999 das Gefängnisgesetz und die Strafprozessordnung modifiziert und mit weiteren Schritten wie der Gründung spezieller Jugendgerichte und Hilfseinrichtungen für jugendliche Straftäter versucht, präventiv gegenzusteuern.

Nur selten und indirekt wurde die fehlende Unabhängigkeit der Justiz (und die nicht existente Gewaltenteilung) angemahnt, da nach offizieller Lesart diese verfassungsgemäß umgesetzt wird.[6]

3 Justizreform in Marokko

Im Rahmen der von König Mohammed seit seiner Thronbesteigung 1999 verfolgten Modernisierungspolitik kam es im Dezember 2002 mit der Einsetzung eines staatlichen Ombudsmannes (arab. *diwan al-madalim*), an den sich Bürger im Fall administrativer Ungerechtigkeiten wenden können, zur ersten Reformmaßnahme im Justizbereich. Im Januar 2004 folgte mit der Einsetzung der *Instance d'Equité et de Réconciliation* (www.ier.ma) eine weitere vielbeachtete Maßnahme. Diese Kommission untersuchte bis Januar 2006 die Menschenrechtsverletzungen während der Herrschaftszeit von König Hassan II. und war damit die erste arabische Einrichtung dieser Art überhaupt. Korruption und vielfach auch in der marokkanischen Presse konstatierte Mängel – ein insgesamt zu schwerfälliger Justizapparat,[7] eine zu lange Prozessdauer; Kritik von Unternehmern an mangelnder Qualifikation der Richter in Wirtschaftsfragen etc. – sorgten zeitgleich mit der Verabschiedung des neuen Familiengesetzes für weitere Reformimpulse, mit deren Konzeption und Umsetzung König Mohammed das Justizministerium beauftragte. Hierzu zählte neben der verstärkten Korruptionsbekämpfung[8] in erster Linie die Gründung neuer spezialisierter Gerichte/Kammern, eine Maßnahme, die nicht nur die ab 2003 neugeschaffenen 20 Familiengerichte zur künftigen Rechtsprechung in Familienstreitigkeiten betraf, sondern auch die im Februar 2010 erfolgte Bildung von speziellen Gerichtskammern zur Abhandlung von Gewaltdelikten gegen Frauen und Kinder oder von Pressedelikten veranlasste. Jüngster Schritt der vom Justizministerium umgesetzten Reformen war die Schaffung einer juristischen Mediationsinstanz im März 2010, die Probleme zwischen dem Gericht und Klagenden über Verfahrensfragen klären und lösen soll. In seiner Rede vom 20. August 2009 hat König Mohammed schließlich die Priorität weiterer Justizreformen und begleitender Maßnahmen, wie die Gründung eines *Observatoire de la Criminalité*, betont.

Zweite Maßnahme war – zusätzlich zur Neueinstellung von Richtern (zwischen 2009 und 2012 als Zielvorgabe rund 1.200 Richter) zum Abbau der Überlastung[9] – die breite Umsetzung von Schulungs- und Fortbildungskursen für Richter. Dies galt insbesondere für die über 160 an die neuen Familiengerichte abgeordneten Richter, die in Fragen der in Marokko anzuwendenden Schariabestimmungen geschult werden mussten. In-

6 In allen maghrebinischen Verfassungen gibt es einen Verfassungsartikel, in dem die Unabhängigkeit der Justiz formuliert wird (Algerien Art. 138, Marokko Art. 82, Tunesien Art. 65). Im marokkanischen Fall wird die Unabhängigkeit der Justiz sogar explizit „gegenüber Exekutive und Legislative" herausgestellt.

7 So wurden zwar 1994 Verwaltungsgerichte geschaffen, aber erst am 14.9.2006 das erste Berufungsgericht für Verwaltungsangelegenheiten eingerichtet.

8 Basierend auf Vorwürfen von Transpareny International (Bericht vom Juli 2004) hat z.B. der *Conseil Supérieur de la Magistrature* im August Disziplinarmaßnahmen gegen 14 Richter eingeleitet.

9 So sollen die gegenwärtig 3.322 Richter (2010) jährlich rund 3 Mio. Streitfälle und Straffälle entscheiden.

tegraler Bestandteil der Reform ist aber auch die Reorganisation und bessere Ausstattung des Berufsstandes der Notare, die vielfältige Dienstleistungen wie Beurkundungen und die Ausstellung von Verträgen für die Bürger erbringen. Ein drittes Maßnahmenbündel bezog sich auf die technische Modernisierung der Justiz, wozu vor allem die Renovierung der Gebäude (teils mit finanzieller Hilfe der EU/2008-2010 40 Mio. $), die Bereitstellung von Computern und der Aufbau einer juristischen Datenbank gehören.

Während arabische Kommentatoren die in Marokko in die Wege geleiteten (Justiz-)Reformen als „Modell für die arabische Welt" einstufen, ist die EU mit den bisherigen Ergebnissen der Justizreform unzufrieden. Für den EU-Botschafter in Rabat, Eneko Landaburu, vollzieht sie sich jedenfalls viel zu langsam.[10] Diese Kritik ist zwar überzogen, sie drückt aber den Unmut der EU darüber aus, dass die Abhängigkeit der Justiz vom König und vom Justizministerium trotz aller Rechtskooperation immer noch nicht verringert wurde (Nouaydi 2008).

4 Justizreformen in Algerien und Tunesien

Im Unterschied zur umfassenden „Justizbaustelle Marokko" fallen die Justizreformen in Algerien und Tunesien weitaus bescheidener aus, obwohl vor allem in Algerien großer Reformbedarf besteht.

In Algerien hat Präsident Bouteflika nach seiner Wahl im April 1999 umgehend weitreichende Reformen angekündigt und für den Justizsektor am 21.10.1999 die *Commission Nationale de la Réforme de la Justice* (CNRJ; Vorsitz 1999-2007: Mohand Issad) eingesetzt. Seither gilt offiziell, dass „die Justizreform eine der wichtigsten Baustellen (und Prioritäten) des Präsidenten" darstellt.[11] Genau dies bestreitet aber Mohand Issad in verschiedenen Interviews 2009:[12] Die CNRJ hatte im 2007 vorgelegten Justizevaluierungsbericht nicht nur große Mängel festgestellt, sondern auch kritisiert, dass es in manchen Bereichen zu weiteren Verschlechterungen gekommen sei. So würden z.B. Verdächtige oft zu schnell für Monate in Untersuchungshaft genommen, die später für unschuldig befunden werden; auch die Überlastung der 4.500 algerischen Richter habe sich verschärft.[13] Zudem sei der Zugang zu den Gerichten für viele frankophone Algerier aufgrund der ausschließlichen Akzeptanz arabischer Dokumente seit 2009 erschwert worden. Die Abhängigkeit der Justiz sei ein fortbestehendes zentrales Problem. Dies wird in der Tat allein daran offensichtlich, dass dem *Conseil Superieur de la Magistrature*, also dem Standesrat der Richter, der über Ernennungen, Beförderungen und Disziplinarverfahren entscheidet, gemäß Art. 154 ff. der Verfassung der Staatspräsident vorsitzt. Damit ist vorprogrammiert, dass kein Richter, aber auch kein Staatsanwalt Urteile fällt oder Kommentare abgibt, die nicht auf der Linie des Präsidenten oder des Justizministeriums liegen. Sollte ein Richter gegen diese Vorgabe verstoßen, folgen gemäß dem Funktionsprinzip autoritärer Staaten entsprechende Sanktionen, wie Versetzung oder Entlassung. Algerische Kritiker stellen deshalb verbittert fest, dass „von einem verfaulten System keine Unabhängigkeit der Justiz" (El Watan, 3.11.2009) erwartet werden kann.

Die u.a mit Hilfe der EU (2005-2008: 15 Mio. $) in den letzten Jahren durchgeführten Reformmaßnahmen waren deshalb überwiegend technischer Natur und betrafen die bessere Information der Justiz sowie verstärkte Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen im In- und Ausland. Sie werden ergänzt durch bereits erfolgte oder angekündigte Modifikationen bestehender Gesetze, wie dem Strafgesetz, der Strafprozessordnung oder dem Gefängnisgesetz. Wichtigstes Element der Justizreform ist derzeit – auch als Folge ausländischen Drucks – die Bekämpfung der massiv ausgeprägten Korruption sowohl innerhalb als auch außerhalb des Justizapparates. Eine von Präsident Bouteflika im Oktober 2009 angekündigte Kommission soll entsprechende Gegenmaßnahmen erarbeiten, darunter die Ausweitung der Sanktionskompetenzen des Rechnungshofes.

In Tunesien steht analog zu den anderen Maghrebstaaten gleichfalls „die Effizienssteigerung" (arab. *taf'il*) im Mittelpunkt der Justizreform, reicht aber in Teilaspekten darüber hinaus. Die vom Ministerium für Justiz und Menschenrechte im Auftrag von Staatspräsident Ben Ali umgesetzte technische Justizreform basiert in der Regel auf Ana-

10 Yabiladi, 14.5.2010 (L'UE agacée par la lenteur de la réforme de la justice).

11 Vgl. Website des algerischen Justizministeriums (Rubrik: Réforme).

12 Vgl. z.B. El Watan, 3.1.2009 (Mohand Issad: La justice a enregistré une régression inquiétante).

13 Hinsichtlich der Neueinstellung von Richtern musste Justizminister Belaiz im Januar 2010 ein „Defizit an kompetenten Juristen" einräumen.

lysen des staatlichen Zentrums für juristische und gerichtsspezifische Studien. Sie umfasst vor allem die Fortbildung der 1.765 Richter[14] und weiteren in den Justizorganen tätigen Personals durch das 1985 gegründete *Institut Supérieur de la Magistrature* sowie die Modernisierung der Kommunikation über die Bereitstellung des integrierten Justizportals *e-justice* seit Juni 2009 und der juristischen Datenbank *El Bahith* seit Mai 2010. Die Computerausstattung der Gerichte wurde ab 2005 von der EU im Rahmen des Meda-Justizprogramms mit 12 Mio. € unterstützt. Dank zahlreicher neuer Gerichte, vor allem solcher erster Instanz, konnte die landesweite Gerichtspräsenz trotz Bevölkerungswachstums verbessert werden.

Zugleich verfügt Tunesien über eine selbstbewusste Richterschaft, deren politisierte Mitglieder wie die in der *Association des Magistrats Tunisiens* (AMT) und der *Association des Jeunes Magistrats Tunisiens* (AJMT) zusammengeschlossenen Richter das Verfassungspostulat der Unabhängigkeit der Justiz und der Respektierung der Menschenrechte auch praktisch einfordern (Hammami 2008). So stand der 10. AMT-Kongress im Dezember 2004 explizit unter dem Motto „Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz"; die zum Ausdruck gebrachte Position zielte sowohl auf die Stärkung der persönlichen Unabhängigkeit der Richter als auch der Judikative an sich. Das neue Magistratsgesetz vom August 2005 hält indes an der starken Kontrolle der Exekutive fest,[15] weil dem *Conseil Supérieur de la Magistrature*, in dessen Kompetenz Personal- und Disziplinarangelegenheiten fallen, weiterhin der Staatspräsident vorsitzt (Vizepräsident: der Justizminister) und zwei Drittel der 19 Mitglieder auch von ihm berufen werden. Andererseits spielt der Rat durchaus eine konstruktive Rolle, insofern er zum Beispiel in Rechtsfragen mit religiösem Bezug, wie dem Erbrecht, für eine moderne Neuinterpretation im Geiste der unabhängigen Auslegung islamischer Rechtsquellen (arab. *ijtihad*) plädiert. Angesichts der feststellbaren Kontrollobsession der tunesischen Führung ist auch die von Präsident Ben Ali im Anschluss an die Verfassungsmodifikation von 2002 mit Organgesetz 52-2004 (12.7.2004) vollzogene Reorganisation des *Conseil Constitutionnel*, in deren Verlauf seine Kompetenzen gestärkt wurden, nicht überzubewerten, denn er bleibt ein beratendes Organ und unter Kontrolle der Präsidentschaft.[16] Die Regierung hat auf die Forderungen der Richter[17] nach Respektierung der Unabhängigkeit der Justiz und der Menschenrechte bislang mit harten Gegenmaßnahmen, wie der Schließung des Sitzes der AMT, Disziplinarmaßnahmen und Versetzungen in die Provinz, reagiert. Eine grundsätzliche Revision des Justizsektors ist damit ohne Veränderung der politischen Systemstruktur nicht zu erwarten.

5 Fazit und Folgerungen

Die Bewertung der Justizreformen in den Maghrebstaaten fällt ambivalent aus: Auf der einen Seite gibt es eine erstaunliche Anzahl unterschiedlicher Einzelmaßnahmen, die teilweise in Kooperation mit ausländischen Partnern umgesetzt wurden und zu einer feststellbaren Verbesserung von Prozessabläufen im Justizsektor geführt haben. Welche Fortschritte in den einzelnen Staaten im Detail gemacht wurden und welche Hemmfaktoren nach wie vor bremsen, müsste durch eine empirische Studie aufgezeigt werden, die dann auch Empfehlungen für weitere Kooperationsschritte formulieren könnte. Leider fehlt eine solche Studie bislang.

Auf der anderen Seite ist nüchtern zu bilanzieren, dass alle bisherigen Reformmaßnahmen in den nationalen Justizsektoren keine Rückwirkung auf die politische Systemstruktur hatten. Wo die Reformmaßnahmen von der Staatsführung eingeleitet wurden, blieb die Dominanz der Exekutive erhalten. Schritte in Richtung Gewaltenteilung hat es nicht gegeben. Allerdings können einzelne Maßnahmen wie die Stärkung der richterlichen Selbstverwaltung oder die Reklamation des Vorschlagsrechts bei der Ernennung neuer Richter hierfür langfristig den Boden vorbereiten. Sollen Justizreformen erfolgreich sein, so müssen sie in jedem Fall drei Bedingungen erfüllen: Erstens kann keine Justizreform ohne die Unterstützung

14 Tunesien verfügt dabei mit 29 Prozent über den höchsten Anteil von Richterinnen aller Maghrebstaaten; unter dem anderen Justizpersonal liegt der Frauenanteil 2010 bei 35,4 Prozent.

15 Zu den Kontrollmaßnahmen zählt auch, dass kein Richter (auch nicht in der Ferienzeit) das Land ohne Zustimmung des Justizministers verlassen darf.

16 Der *Conseil Constitutionnel* ist zuständig für die Prüfung der Verfassungskonformität der tunesischen Gesetze.

17 Besonders prominent als „Rebellenrichter" (Le Monde) wurde Mukhtar Yahyaoui, der erstmals im Juli 2001 öffentlich die staatliche Einmischung in die Justiz anprangerte; vgl. http://www.humanrightsfirst.org/middle_east/tunisia/hrd_tun_1.htm (Zugriff 1.6.2010).

des juristischen Personals durchgeführt werden. Deshalb ist es wichtig, an Reformkonzepten aktiv den betroffenen juristischen Personenkreis mit seinem Insiderwissen zu beteiligen. Zweitens sind Anreize zu schaffen, damit eine Reformdynamik entsteht. Dies ist der Lackmustest, welche Dringlichkeit die Exekutive einer Justizreform beimisst, denn sie ist es, die solche Anreize bereitstellt. Drittens bedarf jede Reform einer genauen Kenntnis, wie der zu reformierende Bereich funktioniert. Diesbezüglich besteht in allen Staaten ein Defizit.

Durchgesetzt hat sich indes in allen Maghrebstaaten die seit Jahren von der Weltbank verbreitete Erkenntnis, dass die zu erwartenden positiven Effekte für die Landesentwicklung und das Wirtschaftswachstum – unabhängig von der politischen Struktur – die Inangriffnahme einer Justizreform rechtfertigen.

Literatur

Bernard-Maugiron, Nathalie (2008), *Judges and political reform in Egypt*, New York: The American University of Cairo Press.

Brown, Nathan J. (2001), *Arab judicial structures*, Beirut: POGAR.

Hammami, Ayachi (2008), *The independance and impartiality of the judiciary in Tunisia*, Kopenhagen: EMHRN, unter: http://en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3799.html (Zugriff 1.6.2010).

Messick, Richard E. (2002), *Judicial reform: The Why, the What, and the How*, Conference, Marrakesch, unter: http://www.undp-pogar.org/publications/judiciary/messick/reform.pdf (Zugriff: 1.6.2010).

Nouaydi, Abdelaziz (2008), *Morocco. The independance and impartiality of the judiciary*, Kopenhagen: EMHRN, unter: http://en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3801.html (Zugriff: 1.6.2010).

Shalhoub, Ilia (2007), *Comparative report on the state of the judiciary in Egypt, Jordan, Lebanon and Morocco*, Kairo: Arab Center for the Development of the Rule of Law and Integrity.

Sherif, Adel Omar und Nathan J. Brown (2002), *Judicial independence in the Arab world*, New York: UNDP, unter: http://www.undp-pogar.org/publications/judiciary/sherif/jud-independence.pdf (Zugriff: 1.6.2010).

Webseiten

www.mjustice.dz (Justizministerium Algerien)

www.justice.gov.ma (Justizministerium Marokko; eine der besten Webseiten von arabischen Justizministerien)

www.justice.gov.mr (Justizministerium Mauretanien)

www.e-justice.tn (Tunesisches Justizportal)

www.aladel.gov.ly (Sekretariat für Justiz Libyen; arab.)

www.euromed-justice.eu (euromediterranes Justizprogramm der Europäischen Kommission)

Der Autor

Dr. Hanspeter Mattes ist stellvertretender Direktor des GIGA Instituts für Nahost-Studien. Arbeitsschwerpunkte: Innen- und Außenpolitik der nordafrikanischen Staaten, wirtschaftliche Transformationsprozesse, soft-security-Probleme.

E-Mail: mattes@giga-hamburg.de, Website: http://staff.giga-hamburg.de/mattes.

GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA-Forschungsschwerpunkt 1 befasst sich im Rahmen seines Forschungsteams „Recht und Politik" mit Fragen der Justiz und der Justizreform, darunter „Welche Macht haben Gerichte innerhalb eines politischen Systems?"; „Gab es einen Machtzuwachs von Gerichten im Anschluss an Demokratisierungsprozesse?"; „Sind Gerichte in der Lage, die Exekutive zu kontrollieren? Wie unabhängig sind Gerichte in demokratischen wie in autoritären Regimen?"

Der GIGA-Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit" untersucht im Rahmen seiner Forschungsteams ergänzende Aspekte der öffentlichen Sicherheit. 2009/2010 wird u.a. von Dr. Hanspeter Mattes das Projekt „Defizite der inneren Sicherheit in Nordafrika: Ursachen, Dimensionen und staatliche Gegenstrategien" durchgeführt und dabei der Focus auch auf Aspekte der Strafgesetzgebung, des Strafvollzugs und der Gefängnisreformen gerichtet.

GIGA-Publikationen zum Thema (Auswahl)

Basedau, Matthias, Hanspeter Mattes und Anika Oettler (Hrsg.) (2005), *Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika*, Hamburg: Deutsches Überseeinstitut.

Erdmann, Gero und Marianne Kneuer (Hrsg.) (2009), *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Baden-Baden: Nomos.

Mattes, Hanspeter (2009), *Global Security Governance – eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung*, GIGA Focus Global, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

open access

Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons*-Lizenz *Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Nahost wird vom GIGA Institut für Nahost-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Henner Fürtig; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank;

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus

German Institute of Global and Area Studies
Institut für Nahost-Studien

IMPRESSUM