



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 26. Juli 2021  
(OR. en)

10341/21  
ADD 13

JAI 812  
FREMP 202  
AG 61  
POLGEN 127

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 22. Juli 2021

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: SWD(2021) 713 final

---

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Koatien Begleitunterlage zur MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2021) 713 final.

---

Anl.: SWD(2021) 713 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2021  
SWD(2021) 713 final

## **ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

### **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Koatien**

*Begleitunterlage zur*

### **MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

#### **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -  
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -  
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -  
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

DE

DE

## ZUSAMMENFASSUNG

Das kroatische Justizsystem hat Fortschritte bei der Verringerung der Verfahrensdauer und der Rückstände erzielt, zur Bewältigung der ernststen Herausforderungen bezüglich Effizienz und Qualität bedarf es jedoch noch weiterer Verbesserungen. Die weitere Verbreitung der neuen elektronischen Kommunikationsmittel in den Gerichten lässt ihre Nutzung allmählich ansteigen. Das laufende Verfahren zur Ernennung des neuen Präsidenten des Obersten Gerichtshofs hat zu Kontroversen und wiederholten abschätzigen öffentlichen Äußerungen gegen Richter geführt. Angesichts der Meinungsverschiedenheiten über den nächsten Präsidenten des Obersten Gerichts hob das Verfassungsgericht die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Behörden hervor. Der Landesrichterrat unterbreitete Vorschläge zur Stärkung seiner Rolle bei der Auswahl von Richtern – ein Thema, das bereits im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 behandelt wurde. Eine Reihe mutmaßlicher ethischer und disziplinarischer Verstöße von Richtern hatte Verfahren vor dem Landesrichterrat und den Richterräten sowie strafrechtliche Ermittlungen zur Folge. Die Unabhängigkeit der Justiz wird nach wie vor als sehr gering wahrgenommen. Der Landesrichterrat und die Räte der Staatsanwaltschaft sind weiter personell unterbesetzt, auch wenn für die Überprüfung der neu veröffentlichten Vermögenserklärungen von Richtern und Staatsanwälten in begrenztem Umfang Verstärkung bereitgestellt wurde.

Eine neue Strategie zur Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2021–2030 durchläuft gerade eine öffentliche Konsultation. Der Vorschlagsentwurf der Strategie sieht wie schon die vorherige Strategie die Stärkung des rechtlichen Rahmens zur Vermeidung von Interessenkonflikten vor, der derzeit ausgearbeitet wird. Es gibt immer noch keine Ethik-Kodizes für Mitglieder der Regierung und des Parlaments, und der „Drehtüreffekt“ ist nur teilweise geregelt. Detaillierte Vorschriften über Lobbytätigkeiten müssen noch eingeführt werden. Änderungen am Rahmen der politischen Immunität der Regierungsmitglieder wurden zwar angekündigt, die gesetzgeberischen Maßnahmen sind jedoch noch ausstehend. Öffentliche Vergabeverfahren sind nach wie vor ein Bereich mit hohem Risiko für Korruption, und mehrere Fälle wurden aufgrund von Meldungen von Hinweisgebern aufgedeckt. Die strafrechtliche Verfolgung und Ermittlung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene wird fortgesetzt, Verurteilungen verzögern sich jedoch oft aufgrund langwieriger Verfahren.

Kroatien aktualisiert seine Rechtsvorschriften im Medienbereich, um die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste umzusetzen, wobei die Überarbeitung des Gesetzes über elektronische Medien noch im Jahr 2021 verabschiedet werden soll. Es bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der politischen Unabhängigkeit der Agentur für elektronische Medien, und im Rahmen der Überarbeitung dieses Gesetzes sind neue Qualifikationsanforderungen für potenzielle Mitglieder ihres Leitungsgremiums vorgesehen. Kroatien verfügt über einen soliden Rahmen für die Transparenz von Informationen über die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich und plant weitere Verbesserungen. Staatliche Werbung ist zwar teilweise durch das Gesetz über elektronische Medien geregelt, Interessenträger berichten jedoch, dass sie oftmals die politische Unabhängigkeit der Medien untergräbt, die insbesondere auf lokaler Ebene wirtschaftlich von solcher Finanzierung abhängig sind. Ein rechtlicher Rahmen für den Schutz von Journalisten besteht zwar, sie sind jedoch weiterhin Bedrohungen ausgesetzt. Insbesondere die hohe Zahl strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung (Strategic lawsuit against public participation – SLAPP), die sich gegen Journalisten richten, gibt weiterhin Anlass zu ernster Sorge. Der Zugang zu Informationen ist gesetzlich garantiert, es kommt jedoch nach wie vor zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anfragen von Journalisten.

Was die Gewaltenteilung anbelangt, so sind öffentliche Konsultationen zwar Bestandteil von Gesetzgebungsverfahren, die Interessenträger empfinden die Bürgerbeteiligung jedoch eher als formalistisch denn als inhaltlich substantiell. Kroatien hat nicht den Notstand ausgerufen, und die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie beruhen auf dem zweimal geänderten Gesetz über Infektionskrankheiten. Das Verfassungsgericht hat eine Überprüfung dieser Maßnahmen vorgenommen und festgestellt, dass sie mit der Verfassung vereinbar sind, und außerdem entschieden, dass das Parlament nach Möglichkeiten zur Gewährleistung seiner Funktionen während der Pandemie suchen muss. Der Zugang der Ombudsfrau des Volkes zu den für die Durchführung von Untersuchungen erforderlichen Informationen muss weiter verbessert werden. Der Nationale Plan zur Schaffung und Ermöglichung eines Umfelds für die Entwicklung der Zivilgesellschaft 2021–2027 befindet sich bereits seit 2016 in der Entwurfsphase – ein Thema, das bereits im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 angesprochen wurde.

## **I. JUSTIZSYSTEM**

Kroatien verfügt über ein dreistufiges Justizsystem mit Gerichten der allgemeinen Gerichtsbarkeit und der Fachgerichtsbarkeit. Bei den erstinstanzlichen Gerichten der allgemeinen Gerichtsbarkeit, die sich mit Zivil- und Strafsachen befassen, handelt es sich um Amtsgerichte (34), während die Gespanschaftsgerichte (15) – mit einigen Zuständigkeiten als erstinstanzliche Gerichte – als zweite Instanz der allgemeinen Gerichtsbarkeit fungieren. Die Gerichte der Fachgerichtsbarkeit setzen sich in erster Instanz aus neun Handelsgerichten bzw. vier Verwaltungsgerichten und in zweiter Instanz aus dem Hohen Gericht für Ordnungswidrigkeiten, dem Hohen Handelsgericht und dem Hohen Verwaltungsgerichtshof zusammen. Der Oberste Gerichtshof befasst sich mit allen Arten von Rechtssachen. Das Verfassungsgericht führt die verfassungsrechtliche Prüfung durch. Ein unabhängiger Landesrichterrat gewährleistet die Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz.<sup>1</sup> Die Staatsanwaltschaft (Državno odvjetništvo – DO) ist eine autonome, unabhängige Justizbehörde, die staatsanwaltliche Aufgaben wahrnimmt, rechtliche Schritte zum Schutz des Staatseigentums ergreift und Rechtsmittel zum Schutz der Verfassung und der Gesetze anwendet. Jede Staatsanwaltschaft steht unter der Leitung eines Staatsanwalts. Der Generalstaatsanwalt ist der Leiter der Staatsanwaltschaft der Republik Kroatien (Državno odvjetništvo Republike Hrvatske – DORH), der obersten Staatsanwaltschaft. Die Befugnisse bezüglich der Ernennung und der Laufbahn der Staatsanwälte und stellvertretenden Staatsanwälte obliegen dem Rat der Staatsanwaltschaft, während die Befugnisse für die Vertretung und Verwaltung beim Generalstaatsanwalt liegen.<sup>2</sup> Der Rat der Staatsanwaltschaft ist ein unabhängiges, selbstverwaltetes Organ, dessen Aufgabe es ist, die Autonomie und

---

<sup>1</sup> Der Landesrichterrat ist ein richterliches Selbstverwaltungsorgan mit elf Mitgliedern, das sich aus sieben von ihren Amtskollegen gewählten Richtern, zwei Universitätsprofessoren aus dem Bereich der Rechtswissenschaften und zwei Mitgliedern des Parlaments, von denen eines der Opposition angehört, zusammensetzt. Die Mitglieder des Rats werden für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt und können nur einmal wiedergewählt werden. Der Rat ist zuständig für die Ernennung und Amtsenthebung von Richtern und Gerichtspräsidenten, Entscheidungen über Immunität, Versetzung und externe Tätigkeiten von Richtern, die Durchführung von Disziplinarverfahren und Entscheidungen über die disziplinarische Verantwortung von Richtern, die Teilnahme an der Ausbildung von Richtern und Gerichtsbediensteten, die Annahme einer Methodik zur Bewertung von Richtern, die Führung der Personalakten und die Überprüfung der Vermögenserklärungen von Richtern.

<sup>2</sup> Schaubilder 55 bis 57, EU-Justizbarometer 2019.

Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft zu gewährleisten.<sup>3</sup> Kroatien beteiligt sich an der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA). Die Kroatische Rechtsanwaltsvereinigung ist eine unabhängige, selbstverwaltete Berufsvereinigung, die für Disziplinarverfahren gegen Rechtsanwälte zuständig ist.<sup>4</sup>

## Unabhängigkeit

**Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz zeigt eine rückläufige Tendenz.** In der breiten Öffentlichkeit hat sich die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz im Jahr 2021 verschlechtert und verzeichnet nach wie vor den niedrigsten Wert in der EU (der Anteil, der die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut oder sehr gut einschätzt, ging von 24 % auf 17 % zurück).<sup>5</sup> Unter den Unternehmen ist der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit ebenfalls sehr niedrig und fiel auf den niedrigsten Wert in der EU (der Anteil, der die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut oder sehr gut einschätzt, blieb bei 16 %, während der Anteil der Unternehmen, die die Unabhängigkeit als sehr schlecht bewerten, von 36 % auf 43 % stieg).<sup>6</sup> Das EU-Justizbarometer 2021 zeigt einen anhaltenden Abwärtstrend seit 2016. Der von der breiten Öffentlichkeit genannte Hauptgrund für den wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern ist die Wahrnehmung von Einflussnahme oder Druck durch Staat und Politik.<sup>7</sup> Detailliertere Umfragen zur Untersuchung der spezifischen Gründe der verschiedenen Interessenträger im Justizsystem für das anhaltend niedrige Niveau der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz könnten hilfreich sein, um diese Probleme anzugehen.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Der Rat der Staatsanwaltschaft ist ein Selbstverwaltungsorgan der Staatsanwaltschaft mit elf Mitgliedern, das sich aus sieben von ihren Amtskollegen gewählten stellvertretenden Staatsanwälten, zwei Universitätsprofessoren aus dem Bereich der Rechtswissenschaften und zwei Mitgliedern des Parlaments, von denen eines der Opposition angehört, zusammensetzt. Die Mitglieder des Rats werden für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt und können nur einmal wiedergewählt werden. Das Mandat des Rats umfasst Ernennungen und Amtsenthebungen, Entscheidungen über externe Tätigkeiten, die Teilnahme an der Ausbildung, Entscheidungen über Einwände gegen Bewertungen, die Führung der Personalakten und die Überprüfung der Vermögenserklärungen von Staatsanwälten und stellvertretenden Staatsanwälten wie auch Entscheidungen über Versetzungen, die Durchführung von Disziplinarverfahren und Entscheidungen über die disziplinarische Verantwortung von stellvertretenden Staatsanwälten.

<sup>4</sup> Die Versammlung der Rechtsanwaltskammer wählt gemäß der Satzung der Kroatischen Rechtsanwaltsvereinigung das Disziplinargericht (das aus mindestens fünf Mitgliedern besteht und über schwerwiegendere Verstöße sowie über Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen der Disziplinarräte entscheidet) und das Oberdisziplinargericht (das aus mindestens fünf Mitgliedern besteht und über Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen des Disziplinargerichts entscheidet), während der Vorstand der Rechtsanwaltskammer die Disziplinarräte (die aus drei Mitgliedern bestehen und über weniger schwerwiegende Verstöße entscheiden) wählt.

<sup>5</sup> Schaubild 48, EU-Justizbarometer 2021. Der Grad der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt kategorisiert: sehr gering (unter 30 % der Befragten empfinden die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut und sehr gut), gering (zwischen 30 % und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 % und 59 %), hoch (zwischen 60 % und 75 %) und sehr hoch (über 75 %).

<sup>6</sup> Schaubild 50, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>7</sup> Schaubild 49, EU-Justizbarometer 2021. Der von den Unternehmen angegebene Hauptgrund ist die Wahrnehmung von Einflussnahme oder Druck durch wirtschaftliche oder sonstige Interessen, dicht gefolgt von der Wahrnehmung von Einflussnahme oder Druck durch Staat und Politik. Schaubild 51, EU-Justizbarometer 2021. Es ist anzumerken, dass der Anteil in der breiten Öffentlichkeit und unter den Unternehmen, der diese Gründe angegeben hat, über den Fünfjahreszeitraum im EU-weiten Vergleich nach wie vor der höchste ist.

<sup>8</sup> Die letzte umfassende Umfrage unter Verfahrensbeteiligten und Angehörigen der Rechtsberufe zu den Themen Zugänglichkeit des Gerichtsdienstes, Kundendienst des Gerichts, Durchführung der mündlichen Verhandlung, Urteil des Gerichts und Dienstleistung des Rechtsanwalts wurde im Jahr 2015 durchgeführt.



**Das laufende Verfahren zur Ernennung des neuen Präsidenten des Obersten Gerichtshofs hat zu Kontroversen geführt und das Verfassungsgericht hob die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Behörden hervor.** Die vierjährige Amtszeit des bisherigen Präsidenten des Obersten Gerichtshofs endete am 15. Juli 2021. Das Verfahren zur Ernennung des neuen Präsidenten war Anlass für einen intensiven Austausch zwischen den höchsten Vertretern der staatlichen Behörden, in dessen Verlauf es wiederholt zu negativen Äußerungen über den Obersten Gerichtshof und andere Richter kam.<sup>9</sup> Gemäß der Verfassung wird der Präsident des Obersten Gerichtshofs auf Vorschlag des Parlaments vom Präsidenten der Republik ernannt.<sup>10</sup> Die Generalversammlung des Obersten Gerichtshofs und der zuständige parlamentarische Ausschuss geben ihre Stellungnahmen zu den Kandidaten ab.<sup>11</sup> Wie vom Verfassungsgericht klargestellt, sind diese Stellungnahmen, die zu allen Kandidaten abgegeben werden müssen, für den Präsidenten der Republik nicht bindend.<sup>12</sup> Der Landesrichterrat übermittelte dem Büro des Präsidenten der Republik im Februar 2021 gemäß den im Jahr 2018 beschlossenen Änderungen<sup>13</sup> die Bewerbungen der drei Kandidaten (einschließlich des amtierenden Präsidenten des Obersten Gerichtshofs). Der Präsident der Republik schlug dem Parlament einen Kandidaten vor, der sich nicht auf die freie Stelle beworben hatte, und zwar mit dem Argument, dass die Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes von 2018, die das Stellenbesetzungsverfahren vorschreiben, „verfassungswidrig“ seien.<sup>14</sup> Das Verfassungsgericht entschied später, dass die Änderungen von 2018 im Einklang mit der Verfassung stehen.<sup>15</sup> Das Gericht stellte klar, dass der Präsident der Republik nur unter den Kandidaten auswählen kann, die sich auf die freie Stelle beworben haben. Der Präsident kann jedoch auch beschließen, keinen der Kandidaten,

---

Schaubild 45, EU-Justizbarometer 2017. Siehe auch das Schaubild 49, EU-Justizbarometer 2018, Schaubild 42, EU-Justizbarometer 2019, Schaubild 42, EU-Justizbarometer 2020, und Schaubild 37, EU-Justizbarometer 2021, aus denen hervorgeht, dass im Zeitraum 2016–2019 keine Umfragen durchgeführt wurden.

<sup>9</sup> Diese Äußerungen wurden von einigen Vertretern der Exekutive getroffen. Die Richtervereinigung und der Oberste Gerichtshof haben daraufhin Pressemitteilungen herausgegeben, in denen sie solche Äußerungen verurteilen, z. B. die Pressemitteilung vom 26. März 2021 der Generalversammlung des Obersten Gerichtshofs, die Pressemitteilung vom 29. April 2021 der Richtervereinigung und die Pressemitteilung vom 18. Mai 2021 der Generalversammlung des Obersten Gerichtshofs.

<sup>10</sup> Verfassung der Republik Kroatien, Artikel 116 Absatz 2.

<sup>11</sup> Verfassung der Republik Kroatien, Artikel 116 Absatz 2.

<sup>12</sup> Verfassungsgericht, Urteil vom 23. März 2021, U-I-1039/2021, Rn. 18.1.

<sup>13</sup> Mit den 2018 erfolgten Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes wurde die Anforderung eingeführt, dass eine Stellenausschreibung für die Position des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs im Amtsblatt veröffentlicht werden muss und dass das Stellenbesetzungsverfahren vom Landesrichterrat geleitet wird. Gerichtsverfassungsgesetz, geänderte Artikel 44, 44.a und 44.b. Der Landesrichterrat veröffentlicht auf seiner Website die Lebensläufe der Kandidaten und die von ihnen eingereichten Arbeitsprogramme für den Obersten Gerichtshof. Der Rat übermittelt dann die Bewerbungen der Kandidaten an das Büro des Präsidenten der Republik, das von der Generalversammlung der Richter des Obersten Gerichtshofs und dem zuständigen parlamentarischen Ausschuss Stellungnahmen zu den Kandidaten einholt. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Landesrichterrat im Stellenbesetzungsverfahren nur eine administrative Rolle innehat und keine Stellungnahme zu den Kandidaten abgibt bzw. diese nicht auswählt.

<sup>14</sup> Büro des Präsidenten der Republik, Pressemitteilung vom 8. März 2021. In einem früheren Interview erklärte der Präsident der Republik, dass er nicht beabsichtige, einen der drei Kandidaten vorzuschlagen, da dies „eine erhebliche Abweichung von den verfassungsmäßigen Gepflogenheiten“ darstellen würde. Ferner gab er an, dass „das Gesetz, das dem Landesrichterrat eine Rolle [im Stellenbesetzungsverfahren] zuweist, unsinnig“ sei und er keinen Kandidaten aus dem Kreis der Richter des Obersten Gerichtshofs auswählen werde.

<sup>15</sup> Verfassungsgericht, Urteil vom 23. März 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21. Die Initiative für eine verfassungsrechtliche Prüfung ist von einem Bürger ausgegangen.

die sich beworben haben, vorzuschlagen, und das Parlament darüber in Kenntnis setzen.<sup>16</sup> Ein nicht erfolgreicher Bewerber kann die Überprüfung der Entscheidung des Parlaments vor dem Verfassungsgericht beantragen.<sup>17</sup> Das Gericht betonte auch die in der Verfassung verankerte Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Behörden bei der Suche nach gemeinsamen Lösungen im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit und zur Vermeidung von destabilisierenden Situationen, die das Funktionieren des Obersten Gerichtshofs beeinträchtigen würden.<sup>18</sup> Nach dem Urteil des Verfassungsgerichts beantragte der Präsident der Republik die neuerliche Veröffentlichung der Stellenausschreibung.<sup>19</sup> Der Präsident der Republik hat dem Parlament im Juni 2021 nach einer erneuten Bekanntmachung einen der fünf Kandidaten, die sich beworben hatten (darunter kein amtierender Richter des Obersten Gerichtshofs), vorgeschlagen, das den Kandidaten jedoch nicht ernannt hat.<sup>20</sup> Der Landesrichterrat hat am 7. Juli 2021 die dritte öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Da der neue Präsident des Obersten Gerichtshofs nicht vor Ablauf der Amtszeit des bisherigen Präsidenten ernannt wurde, wird diese Funktion, möglicherweise für längere Zeit, vom stellvertretenden Präsidenten des Obersten Gerichtshofs wahrgenommen.<sup>21</sup> Da der Kandidat für das Amt des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs gleichzeitig auch als neuer Richter ernannt werden könnte (wenn diese Person nicht bereits ein Richteramt bekleidet), ist darauf hinzuweisen, dass nach den Empfehlungen des Europarats zum Verfahren für die Auswahl von Richtern in den Fällen, in denen die verfassungsrechtlichen oder sonstige gesetzliche Bestimmungen vorschreiben, dass das Staatsoberhaupt, die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt Entscheidungen trifft, die Stellungnahme einer unabhängigen zuständigen Behörde, die zu einem wesentlichen Teil aus Vertretern des Justizwesens (in diesem Fall der Generalversammlung des Obersten Gerichtshofs) besteht, für die betreffende Einstellungsbehörde in der Praxis ausschlaggebend sein sollte.<sup>22</sup>

**Der Landesrichterrat unterbreitete Vorschläge zur Stärkung seiner Rolle bei der Auswahl von Richtern.** Dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 zufolge sehen sich der Landesrichterrat und der Rat der Staatsanwaltschaft Herausforderungen gegenüber, nachdem ihre Rolle bei der Auswahl von Richtern und Staatsanwälten durch

---

<sup>16</sup> Verfassungsgericht, Urteil vom 23. März 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, Rn. 18.2 und 18.2.1. Der Landesrichterrat sollte nur die Bewerbungen an den Präsidenten der Republik übermitteln, die zulässig waren und die gesetzlichen Kriterien erfüllten, stellte das Gericht klar (Rn. 18.1). Das Gericht betonte auch, dass der Rat nach den Änderungen von 2018 verpflichtet sei, den neuen Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, außerhalb der regulären Verfahren für die Berufung in das Richteramt, als Richter auf Lebenszeit zu ernennen, wenn diese Person nicht zuvor schon Richter war (Rn. 18.2.6).

<sup>17</sup> Verfassungsgericht, Urteil vom 23. März 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, Rn. 18.2.6.

<sup>18</sup> Verfassungsgericht, Urteil vom 23. März 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, Rn. 18.2.1.

<sup>19</sup> Büro des Präsidenten der Republik, Pressemitteilung vom 25. März 2021.

<sup>20</sup> Die Generalversammlung des Obersten Gerichtshofs hat zu keinem von ihnen eine positive Stellungnahme abgegeben. Oberster Gerichtshof, Pressemitteilung vom 18. Mai 2021. Keiner der vier verbliebenen Bewerber (ein Kandidat hat seine Bewerbung zurückgezogen) erhielt am 8. Juni 2021 nach der Vorstellung ihrer Programme für die Arbeit des Obersten Gerichtshofs vor dem parlamentarischen Ausschuss für Justiz die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Ausschusses. Am 25. Juni 2021 erhielt der vorgeschlagene Kandidat im Plenum des Parlaments nicht die erforderliche Mehrheit.

<sup>21</sup> Gerichtsverfassungsgesetz, Artikel 44.c. Das Ernennungsverfahren ist von Kontroversen begleitet und hat bereits zu zwei aufeinanderfolgenden öffentlichen Aufrufen geführt, und es könnte sich – falls keine Einigung im Parlament erzielt wird – noch weiter in die Länge ziehen.

<sup>22</sup> Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 47. Nach EU-Recht kann die Beteiligung eines Gremiums wie des Rats für das Justizwesen im Richterernennungsverfahren durch die Begrenzung des Ermessensspielraums der Exekutive bei solchen Ernennungen zur Objektivierung dieses Verfahrens beitragen, sofern dieses Gremium hinreichend unabhängig ist. Urteil des Gerichtshofs, Rechtssache C-824/18 A.B. u. a., Rn. 124–127 und die dort zitierte Rechtsprechung.

Gesetzesänderungen eingeschränkt wurde.<sup>23</sup> Mit den Änderungen von 2018 wurde in Bezug auf Richter die Anzahl der Punkte verringert, die der Landesrichterrat auf der Grundlage des Gesprächs an Kandidaten vergeben kann. Dadurch wurde die Möglichkeit des Rats eingeschränkt, Entscheidungen zwischen den Kandidaten vorzunehmen.<sup>24</sup> Der Landesrichterrat erstellte im März 2021 eine Analyse der Bestimmungen des Gesetzes über die Auswahl von Richtern und hat Änderungen vorgeschlagen.<sup>25</sup> Der Rat betonte, dass die derzeitigen Bestimmungen über die Vergabe von Punkten an Kandidaten im Auswahlverfahren seine Handlungsfähigkeit als unabhängiges und autonomes Gremium, das die Unabhängigkeit der Justiz gewährleisten soll, beeinträchtigen. Im gegenwärtigen System, bei dem die in der Staatlichen Schule für Justizbeamte erreichten Punkte für die Auswahl von Richtern ausschlaggebend sind, kommt dem Rat nach eigener Auffassung diesbezüglich keine nennenswerte Rolle zu bzw. er hat kaum Einfluss darauf. In den neuen Vorschlägen werden Überlegungen angestellt, wie die Rolle des Rats im Auswahlverfahren verbessert werden kann. Der Rat schlug auch Verbesserungen des Rahmens für Disziplinarverfahren gegen Richter vor, insbesondere hinsichtlich der Fristen. In dieser Hinsicht sind die dem Landesrichterrat und dem Rat der Staatsanwälte zur Verfügung stehenden Mittel wichtige Faktoren zur Verbesserung der Qualität der Arbeit beider Räte.

**Der Landesrichterrat und der Rat der Staatsanwaltschaft wurden mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet, um die neu veröffentlichten Vermögenserklärungen von Richtern und Staatsanwälten zu überprüfen.** Im Januar 2021 wurden die Vermögenserklärungen von Richtern und Staatsanwälten im Internet veröffentlicht und sind nun öffentlich zugänglich.<sup>26</sup> Dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 zufolge wären Unterstützung durch elektronische Hilfsmittel und angemessene personelle Ressourcen erforderlich, damit der Landesrichterrat und der Rat der Staatsanwaltschaft die Erklärungen möglichst schon vor ihrer Online-Veröffentlichung wirkungsvoll und schnell überprüfen können. Beide Räte haben erste Schritte unternommen, um die Verbindung ihrer IKT-Systeme mit den Datenbanken der zuständigen Behörden zu ermöglichen.<sup>27</sup> Die Anbindung

---

<sup>23</sup> Änderungen des Gesetzes über den Landesrichterrat aus dem Jahr 2018.

Die Vergabe von Richter- und Staatsanwaltschaftsposten erfolgt nach einem leistungsorientierten Verfahren auf der Grundlage eines Punktesystems, bei dem zwei Elemente berücksichtigt werden. Das erste Element ist entweder die Endnote des Kandidaten an der nationalen Schule für Richter oder Staatsanwälte oder – im Falle der Berufung eines amtierenden Richters an ein anderes Gericht – die Bewertung der richterlichen Leistung. Das zweite Element ist das Auswahlgespräch mit dem jeweiligen Rat. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 3–4.

<sup>24</sup> Mit den Änderungen wurde auch die Auswahl von Kandidaten eingeschränkt, mit denen der Rat ein Gespräch führen kann. Die Auswirkungen dieser Änderungen zeigten sich in einer Reihe von Ernennungsverfahren in den Jahren 2019 und 2020, bei denen die Räte Schwierigkeiten hatten, das Verfahren nicht zu einer mechanischen Zählung von Punkten verkommen zu lassen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 4.

<sup>25</sup> Der Landesrichterrat schlug Änderungen am Gesetz über den Landesrichterrat vor, insbesondere die Erhöhung der Anzahl der nach dem Gespräch mit dem Kandidaten zu vergebenden Punkte auf das Niveau vor den Änderungen von 2018 und die Überarbeitung der Bestimmungen für die Einladung von Kandidaten zu einem Gespräch. Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen.

<sup>26</sup> Das überarbeitete System zur Einreichung, Durchführung, Kontrolle und Veröffentlichung von Berichten über das Vermögen von Richtern und Staatsanwälten (Vermögenserklärungen) wurde 2018 gesetzlich eingeführt. Richter und Staatsanwälte sind verpflichtet, ihre Vermögenserklärungen in elektronischer Form abzugeben. Die Daten über ihr Vermögen sind öffentlich und werden unter Einhaltung der Datenschutzbestimmungen auf den Websites der Räte veröffentlicht. Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 3–5 und 17–18.

<sup>27</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 3 und 17. Um Zugriff auf die Datenbanken anderer Institutionen (z. B. Steuerverwaltung, Finanzagentur, Verkehrsministerium,



der Räte an diese Datenbanken würde jedoch, einmal hergestellt, eine effizientere Überprüfung der Vermögensverhältnisse ermöglichen.<sup>28</sup> Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 festgestellt, ist es mit diesen IKT-Systemen nicht möglich, Unstimmigkeiten zwischen dem deklarierten und dem tatsächlichen Vermögen von Richtern und Staatsanwälten automatisch aufzudecken. Aus dem Ministerium für Justiz und öffentliche Verwaltung wurden im April 2021 vorübergehend drei Bedienstete abgestellt (ein Beamter zum Rat der Staatsanwaltschaft und zwei zum Landesrichterrat), um bei der manuellen Überprüfung von Vermögenserklärungen zu helfen.<sup>29</sup> Die Einführung einer automatisierten Software-Lösung für beide Räte zum automatisierten Abgleich von Daten ist bis Ende 2021 geplant. Weitere Verbesserungen der Software-Lösung für beide Räte sowie die Kommission für Interessenkonflikte (die seit 2018 eine Software-Lösung einsetzt) sind im Einklang mit dem nationalen Aufbau- und Resilienzplan erst für 2024<sup>30</sup> vorgesehen.

**Der Landesrichterrat, die Richterräte und die Ermittlungsbehörden reagieren auf eine Reihe mutmaßlicher ethischer und disziplinarischer Verstöße von Richtern.** Zu Jahresbeginn 2021 wurde über mehrere Vorfälle mit Beteiligung von Richtern ausführlich in der Presse berichtet und in der Öffentlichkeit diskutiert, die sich in den Jahren 2020 und 2021 ereignet haben sollen. In einem Fall ging es um fünf Richter, die mutmaßlich gegen die COVID-19-Pandemiebeschränkungen verstoßen haben. Der Präsident des Obersten Gerichtshofs hat ein Verfahren wegen Verstoßes gegen den Kodex der richterlichen Ethik eingeleitet.<sup>31</sup> Im März stellte ein Richterrat bezüglich eines Richters einen Verstoß fest, während ein anderer Richterrat bei den übrigen vier Richtern keinen Verstoß sah. In einem Beschwerdeverfahren gegen alle fünf Entscheidungen entschied der Ethikrat am 13. Mai 2021, dass alle fünf Richter gegen den Kodex der richterlichen Ethik verstoßen haben, weil sie die COVID-19-Pandemiebeschränkungen verletzt haben.<sup>32</sup> Im zweiten Fall ging es um den Vorwurf der Verletzung der Unparteilichkeit und unangemessener Geschenke an die entscheidenden Richter durch den Verdächtigen (eine bekannte Persönlichkeit des öffentlichen Lebens) in einem Strafverfahren, woraufhin der Präsident des zuständigen Gerichts ein Disziplinarverfahren vor dem Landesrichterrat einleitete. Die Verfahren bezüglich der Richter, einschließlich der Strafverfahren, sind noch nicht abgeschlossen.<sup>33</sup> Die Richterräte an den Gerichten entscheiden über Verstöße gegen den Kodex der richterlichen Ethik von Richtern an diesen Gerichten.<sup>34</sup> Gegen diese Entscheidung kann vor dem Ethikrat,

---

Landwirtschaftsministerium, Grundbuchamt, Kataster) zu erhalten, müssen die beiden Räte Vereinbarungen mit den einzelnen Institutionen abschließen, in denen festgelegt wird, welche Art von Informationen ausgetauscht wird, und die Datenschutzbestimmungen umfassen.

<sup>28</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen.

<sup>29</sup> Das Ministerium für Justiz und öffentliche Verwaltung hielt im Februar 2021 ein Dreiertreffen mit den Vertretern der Kommission für Interessenkonflikte und des Landesrichterrats ab, um Erfahrungen im Zusammenhang mit der Einführung der IKT-Anwendungen auszutauschen. Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 18.

<sup>30</sup> Angekündigt in dem von der kroatischen Regierung am 18. Mai 2021 übermittelten nationalen Aufbau- und Resilienzplan.

<sup>31</sup> Oberster Gerichtshof, Antrag des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, 5. März 2021.

<sup>32</sup> Der Ethikrat des Obersten Gerichtshofs der Republik Kroatien hat über die Beschwerden der Richter im Verfahren zur Beurteilung des Vorliegens eines Verstoßes gegen den Kodex der richterlichen Ethik entschieden, Pressemitteilung vom 31. Mai 2021.

<sup>33</sup> Am 9. Juni 2021 wurden drei Richter in Zusammenhang mit den mutmaßlichen Korruptionsdelikten verhaftet. Es ist anzumerken, dass der Präsident des zuständigen Gerichts auch eine neue Sicherheitsüberprüfung in Bezug auf die Richter beantragte, die an diesem Gericht mit Fällen von Korruption und organisierter Kriminalität befasst sind.

<sup>34</sup> Die Entscheidung, mit der ein ethischer Verstoß festgestellt wird, wird in der Personalakte der Richter vermerkt und an den zuständigen Gerichtspräsidenten übermittelt.

einem von den Präsidenten aller Richterräte ausgewählten Gremium von Richtern, Beschwerde eingelegt werden.<sup>35</sup> Entscheidungen über Disziplinarmaßnahmen gegen Richter werden vom Landesrichterrat getroffen und können vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten werden.<sup>36</sup>

## Qualität

**Die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel in den Gerichten nimmt allmählich zu.**<sup>37</sup> Dem EU-Justizbarometer 2021 zufolge zählen für die Fallbearbeitung und elektronische Kommunikation zwischen Gerichten und Verfahrensparteien eingesetzten Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zu den am wenigsten entwickelten in der EU.<sup>38</sup> Was die Nutzung von IKT in der Fallbearbeitung betrifft, ist die Einführung des Systems für elektronische Akten (e-File) in den letzten verbleibenden Gerichten im Gange, um bis Ende 2021 einsatzbereit zu sein.<sup>39</sup> Im Bereich der elektronischen Kommunikationsmittel wurde das elektronische Kommunikationssystem (e-Communication), das den elektronischen Austausch von Dokumenten mit dem Gericht ermöglicht, bei den Handels-, Gespanschafts- und Amtsgerichten sowie beim Hohen Handelsgericht und Obersten Gerichtshof (nur für Zivilsachen) eingeführt. Die Hauptnutzer dieses Systems sind derzeit Rechtsanwälte, Notare, Gerichtssachverständige, Gutachter und Dolmetscher sowie Insolvenzverwalter.<sup>40</sup> Die Nutzung des elektronischen Kommunikationssystems hat im Jahr 2020 zugenommen, nachdem die elektronische Kommunikation für juristische Personen gesetzlich verpflichtend wurde (Bürgerinnen und Bürger haben weiter die Möglichkeit des Papierwegs).<sup>41</sup> Dennoch besteht noch Raum für Verbesserungen, insbesondere in Strafsachen: Die technischen Voraussetzungen für die elektronische Kommunikation zwischen Staatsanwaltschaft und Gerichten sind zwar gegeben, es sind jedoch Änderungen der Strafprozessordnung erforderlich, die für 2022 geplant sind.<sup>42</sup> Hinsichtlich der elektronischen Kommunikation zwischen den Staatsanwälten und der Polizei wurde ein Probelauf durchgeführt. Die Polizei schickt Anklagen in Ordnungswidrigkeitenfällen an die Gerichte, damit die Gerichte jedoch elektronisch mit der Polizei kommunizieren können, bedarf es noch Gesetzesänderungen. Gerichtsurteile erster und zweiter Instanz werden nach wie vor sehr selten veröffentlicht.<sup>43</sup> Das System für die elektronische Akte soll bis 2023<sup>44</sup> mit einem speziellen Anonymisierungsmodul ausgestattet werden, um die Veröffentlichung von Urteilen auf einem öffentlich zugänglichen und durchsuchbaren Portal zu ermöglichen.<sup>45</sup>

---

<sup>35</sup> Gerichtsverfassungsgesetz, Artikel 106, 107 und 107.a.

<sup>36</sup> Gesetz über den Landesrichterrat, Artikel 62–79. Für einen Vergleich der an Disziplinarverfahren gegen Richter beteiligten Behörden siehe die Schaubilder 52 und 53 im EU-Justizbarometer 2020.

<sup>37</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 5.

<sup>38</sup> Schaubilder 40–47, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>39</sup> In vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten und im Hohen Verwaltungsgerichtshof. Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9.

<sup>40</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 8.

<sup>41</sup> Ende 2020 wurden bei den Handelsgerichten etwa 49 % und bei den Amtsgerichten 26 % aller Dokumente elektronisch versendet und empfangen. Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen.

<sup>42</sup> Angekündigt in dem von der kroatischen Regierung am 18. Mai 2021 übermittelten nationalen Aufbau- und Resilienzplan.

<sup>43</sup> Schaubild 46, EU-Justizbarometer 2021. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 6–7.

<sup>44</sup> Angekündigt in dem von der kroatischen Regierung am 18. Mai 2021 übermittelten nationalen Aufbau- und Resilienzplan.

<sup>45</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 8–9.

**Der Landesrichterrat und die Räte der Staatsanwaltschaft wurden zwar vorübergehend personell etwas verstärkt, die Unterbesetzung bleibt jedoch bestehen.** Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 dargelegt, verfügen der Landesrichterrat und der Rat der Staatsanwaltschaft über beträchtliche Befugnisse, doch ihre Verwaltungskapazitäten<sup>46</sup> sind nach wie vor sehr begrenzt<sup>47</sup> und die Lage hat sich nicht wesentlich verbessert. Die beiden Räte haben 2020 zwar formell mehr Finanzmittel erhalten (+25 % für den Landesrichterrat und +40 % für den Rat der Staatsanwaltschaft im Vergleich zu 2019), aufgrund der COVID-19-pandemiebedingten Beschränkungen wurden diese Mittel jedoch nicht für die Einstellung neuer Bediensteter verwendet. Bislang erhielten die Räte nur vorübergehende personelle Verstärkung für die Überprüfung der Vermögenserklärungen von Richtern und Staatsanwälten.<sup>48</sup>

**Ein neuer Hoher Strafgerichtshof hat seine Tätigkeit als spezialisiertes Appellationsgericht in Strafsachen aufgenommen.** Der Hohe Strafgerichtshof nahm im Januar 2021 seine Tätigkeit als Fachgericht mit Zuständigkeit für die Entscheidung über Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen der Gespanschaftsgerichte (als erst- oder zweitinstanzliche Strafgerichte) auf.<sup>49</sup> Das Gericht nahm seine Arbeit nach dem Urteil des Verfassungsgerichts auf, wonach der Hohe Strafgerichtshof die verfassungsrechtliche Stellung des Obersten Gerichtshofs nicht infrage stellt.<sup>50</sup> Das nötige Fach- und Verwaltungspersonal und angemessen ausgestattete Gerichtsräumlichkeiten wurden bereitgestellt. Der Landesrichterrat ernannte 11 der insgesamt 15 Richter, die durch den Beschluss des Ministers für Justiz und öffentliche Verwaltung für dieses Gericht bestimmt wurden, sowie den neuen Präsidenten des Gerichtshofs.<sup>51</sup> Der neue Gerichtshof soll den Obersten Gerichtshof, wie vorgesehen, als zweitinstanzliches Gericht entlasten. Der Oberste Gerichtshof sollte sich als Gericht dritter Instanz auf die Rechtsfragen in Strafsachen konzentrieren können.

## **Effizienz**

**Die Rückstände und die Dauer der Verfahren sind bei den zweitinstanzlichen Gerichten zurückgegangen und bei den erstinstanzlichen Gerichten größtenteils gestiegen und**

---

<sup>46</sup> Siehe die Fußnoten 1 und 3.

<sup>47</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 5–6.

<sup>48</sup> Siehe Abschnitt „Unabhängigkeit“.

<sup>49</sup> Strafprozessordnung, Artikel 490: (1) Ein Rechtsmittel gegen ein zweitinstanzliches Urteil bei einem Gericht dritter Instanz ist nur zulässig, wenn: 1) das Gericht zweiter Instanz eine langjährige Freiheitsstrafe verhängt oder das erstinstanzliche Urteil, mit dem eine solche Strafe verhängt wurde, bestätigt hat, 2) das Gericht zweiter Instanz das erstinstanzliche Urteil, mit dem der Angeklagte freigesprochen wurde, aufgehoben und ein Urteil verkündet hat, mit dem der Angeklagte schuldig gesprochen wurde.

<sup>50</sup> In dem Antrag auf Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit wurde u. a. geltend gemacht, dass durch das Gerichtsverfassungsgesetz und die Strafprozessordnung die Zuständigkeit des Obersten Gerichtshofs als Gericht dritter Instanz in verfassungswidriger Weise eingeschränkt und diesem die Zuständigkeit als Gericht zweiter Instanz entzogen wird. Das Verfassungsgericht stellte fest, dass es im Ermessen des Gesetzgebers liegt, welches Gericht über welche Arten von Fragen entscheidet. Es stellte auch fest, dass die vom Obersten Gerichtshof angewandten Maßnahmen zur Gewährleistung der Kohärenz der Rechtsprechung nicht gefährdet werden, insbesondere wenn der Oberste Gerichtshof zu seinen Sitzungen zur Kohärenz der Rechtsprechung (gemäß Artikel 27 des Gerichtsverfassungsgesetzes) auch den Präsidenten des Hohen Strafgerichtshofs einlädt. Verfassungsgericht, Urteil vom 3. November 2020, U-I-4658/2019.

<sup>51</sup> Die übrigen vier Anwärter auf das Richteramt haben nicht genügend Stimmen im Landesrichterrat erhalten, und die Stelle wurde, auch in Anbetracht der Tatsache, dass die Zahl der beim Gericht anhängigen Rechtssachen derzeit gering ist, nicht neu ausgeschrieben.

**zählen weiterhin zu den höchsten in der EU.**<sup>52</sup> Die COVID-19-Pandemie und die schweren Erdbeben in Zagreb und Petrinja haben sich insbesondere auf die Effizienz der erstinstanzlichen Gerichte – hauptsächlich aufgrund von Verzögerungen der mündlichen Verhandlungen – negativ ausgewirkt, während die zweite Instanz und der Oberste Gerichtshof ihre Arbeit mit erhöhter Effizienz fortführten, da diese überwiegend auf schriftlichen Gerichtsakten beruht.<sup>53</sup> Die durchschnittliche Dauer von Verfahren vor den erstinstanzlichen Gerichten zählte auch 2020 zu den höchsten in der EU, und es war mit 1000 Tagen bei streitigen Handelssachen (735 im Jahr 2019) und 705 Tagen bei Strafsachen vor den Amtsgerichten (691 im Jahr 2019) größtenteils ein Anstieg zu verzeichnen, während bei streitigen Zivilsachen ein Rückgang auf 826 Tage (854 im Jahr 2019) vermeldet wurde.<sup>54</sup> Die durchschnittliche Dauer von Verfahren vor Gespanschaftsgerichten verringerte sich zumeist, wobei streitige Zivilsachen in zweiter Instanz nur noch 233 Tage (258 im Jahr 2019) und Strafsachen 804 Tage (930 im Jahr 2019) dauerten. Bei den erstinstanzlichen Gerichten gingen Rückstände bei Handelssachen um 13 % zurück (gegenüber 2019), stiegen 2020 jedoch bei streitigen Zivilsachen um 15 %, bei Verwaltungssachen um 12 % und bei Strafsachen um 9 %. Vor den zweitinstanzlichen Gespanschaftsgerichten konnten die Rückstände bei streitigen Zivilsachen um 22 % und bei Strafsachen um 9 % verringert werden. Sowohl das Hohe Handelsgericht als auch der Oberste Gerichtshof reduzierten die Verfahrensdauer und den Rückstand bei Handels- bzw. Zivilsachen weiter. Anfang 2021 begann das Ministerium für Justiz und öffentliche Verwaltung mit der Ausarbeitung von Aktionsplänen zur Verbesserung der Effizienz der Arbeit der Gerichte, wobei für jeden Justizbereich und jedes Fachgericht ein maßgeschneiderter Plan entwickelt werden soll.<sup>55</sup>

## **II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG**

Das Ministerium für Justiz und öffentliche Verwaltung ist das zentrale Korruptionsbekämpfungsorgan; es verfügt über eine spezielle Abteilung zur Koordinierung der Umsetzung von Antikorruptionsstrategien und damit verbundenen Aktionsplänen. Darüber hinaus fungiert es als zentrale Stelle für den Austausch von Daten über die Korruptionsbekämpfung. Der Rat zur Bekämpfung der Korruption (ein Beratungsgremium der Regierung, das sich aus Vertretern von öffentlicher Institutionen und Nichtregierungsorganisationen zusammensetzt) und der Nationale Rat zur Überwachung der Umsetzung der Strategie zur Korruptionsbekämpfung erstatten dem Parlament zweimal jährlich Bericht. Das Amt zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität

---

<sup>52</sup> Schaubilder 6–19, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>53</sup> Der Präsident des Obersten Gerichtshofs hat den Gerichtspräsidenten am 2. November 2020 die Anweisung erteilt, die Arbeit nach zwei Modellen zu organisieren. Nach Modell A behandeln die erstinstanzlichen Gerichte alle Arten von Fällen innerhalb ihrer Zuständigkeit, und zwar unter Einhaltung der epidemiologischen Maßnahmen und mit dem Ziel, die Anzahl der Personen in den Gerichtsgebäuden zu reduzieren, während Tätigkeiten außerhalb der Gerichtsgebäude auf dringende Fälle beschränkt sind. Der Einsatz elektronischer Kommunikation wird empfohlen, ebenso wie die Abhaltung gerichtlicher Anhörungen in zweiter Instanz mithilfe von Video-/Audiokonferenz-Tools. Nach Modell B, das nach Genehmigung durch den Präsidenten des Obersten Gerichtshofs im Falle einer ungünstigen Entwicklung der epidemiologischen Lage angewandt wird, werden die erstinstanzlichen Gerichte nur in dringenden Fällen tätig, und es kommen nur Richter ans Gericht, die mit solchen Fällen betraut sind. Mündliche Verhandlungen werden in allen anderen Fällen um 14 Tage vertagt. Aktivitäten außerhalb des Gerichtsgebäudes werden ausgesetzt. In den zweitinstanzlichen Gerichten bestimmt der Gerichtspräsident den Zeitplan für die mündlichen Verhandlungen, wobei der Einsatz von Video-/Audiokonferenz-Tools empfohlen wird. Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 14.

<sup>54</sup> Daten für das Jahr 2020, Justizministerium.

<sup>55</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 11.



(Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta – USKOK) ist die für Korruptionsdelikte zuständige spezialisierte Behörde der Staatsanwaltschaft, und die Sondereinheit der Polizei für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (Policijski nacionalni USKOK – PNUSKOK) die für die Verhinderung, Aufdeckung und Untersuchung komplexer Straftaten im Zusammenhang mit Korruption zuständige spezialisierte Polizeibehörde. Der neue Hohe Strafgerichtshof hat im Jahr 2021 seine Arbeit als zweite Instanz in vom USKOK verfolgten Korruptionsfällen aufgenommen.<sup>56</sup> Das Amt der Ombudsfrau baut seine neue Tätigkeit im Zusammenhang mit der Verwaltung von Meldungen von Hinweisgebern aus.

**Nach Ansicht von Experten und Führungskräften aus der Wirtschaft ist das Ausmaß der Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor hoch.** Im Korruptionswahrnehmungsindex 2020 von Transparency International belegt Kroatien mit 47 von 100 Punkten in der EU Platz 18 und weltweit Platz 63.<sup>57</sup> Diese Wahrnehmung hat sich in den letzten fünf Jahren<sup>58</sup> verschlechtert<sup>59</sup>.

**Eine neue Antikorruptionsstrategie 2021–2030 ist derzeit Gegenstand einer öffentlichen Konsultation, während der Zeitraum der vorherigen Strategie bereits abgelaufen ist.** Am 19. November 2020 wurde der Beschluss gefasst, die Ausarbeitung der neuen Strategie in Angriff zu nehmen.<sup>60</sup> Nach interner Konsultation wird der Vorschlagsentwurf der Strategie nun zur öffentlichen Konsultation veröffentlicht.<sup>61</sup> Die neue Strategie wird durch dreijährige Umsetzungspläne ergänzt. Der erste Umsetzungsplan, mit dessen Erstellung erst nach der Annahme der Strategie begonnen wird, soll den Zeitraum 2022–2024 abdecken.<sup>62</sup> Nach Angaben der Behörden soll die umfassende Antikorruptionsstrategie 2021–2030 ein breites Spektrum offener Fragen behandeln, indem die spezifischen Korruptionsbereiche ermittelt werden, die – wie auch in internationalen Empfehlungen<sup>63</sup> betont – gestärkt werden müssen. Die Hauptschwerpunkte der Strategie liegen auf der Verhütung von Korruption<sup>64</sup>, der Stärkung des institutionellen und rechtlichen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung, der Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit für die Schädlichkeit von Korruption, der

---

<sup>56</sup> Für weitere Informationen über die Arbeitsweise des Hohen Strafgerichtshofs und das Urteil des Verfassungsgerichts vom 3. November 2020, U-I-4658/2019, siehe Abschnitt über die Qualität des Justizsystems.

<sup>57</sup> Transparency International (2021), Corruption Perceptions Index 2020 (Korruptionswahrnehmungsindex 2020) S. 2–3. Die Wahrnehmung der Korruption wird wie folgt kategorisiert: gering (die von Experten und Führungskräften aus der Wirtschaft im öffentlichen Sektor wahrgenommene Korruption liegt bei über 79 Punkten), relativ gering (Werte zwischen 79 und 60), relativ hoch (Werte zwischen 59 und 50) und hoch (Werte unter 50).

<sup>58</sup> Die im Vorjahresbericht verwendeten Eurobarometer-Daten zur wahrgenommenen und erlebten Korruption der Bürger und Unternehmen werden alle zwei Jahre aktualisiert. Die jüngsten Datensätze sind das Eurobarometer Spezial 502 (2020) und das Flash Eurobarometer 482 (2019).

<sup>59</sup> Im Jahr 2015 lag der Wert bei 51, im Jahr 2020 bei 47. Eine erhebliche Verbesserung/Verschlechterung des Wertes entspricht einer Veränderung um mehr als fünf Punkte; eine Verbesserung/Verschlechterung entspricht einer Veränderung um 4 bis 5 Punkte; bei einer Veränderung zwischen 1 und 3 Punkten gilt der Wert als relativ stabil (jeweils bezogen auf die letzten fünf Jahre).

<sup>60</sup> Strategie zur Korruptionsbekämpfung 2015–2020.

<sup>61</sup> Der Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030 wurde auf dem Portal für elektronische Konsultationen der Regierung veröffentlicht.

<sup>62</sup> Schriftlicher Beitrag der kroatischen Regierung zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 12.

<sup>63</sup> Liste der im Entwurf der Antikorruptionsstrategie genannten internationalen Empfehlungen, S. 6.

<sup>64</sup> Bei der Strategie zur Korruptionsbekämpfung 2015–2020 stand die Verhütung von Korruption im Mittelpunkt, siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 10.



Erhöhung der Transparenz der Arbeit öffentlicher Stellen und der Verbesserung der Integritätssysteme in zahlreichen prioritären Bereichen.<sup>65</sup>

**Der institutionelle Rahmen zur Korruptionsbekämpfung wurde im Hinblick auf eine Steigerung der Effizienz teilweise umgestaltet.** Das Justizministerium und das Ministerium für öffentliche Verwaltung wurden am 22. Juli 2020 zum Ministerium für Justiz und öffentliche Verwaltung zusammengelegt.<sup>66</sup> Diese neue Struktur soll die Arbeit des Sektors der Korruptionsverhütung verbessern, der nun zwei neue Organisationseinheiten umfasst.<sup>67</sup> Darüber hinaus gehören dem Rat zur Bekämpfung der Korruption jetzt Vertreter der staatlichen Wahlkommission, des Amtes der Ombudsfrau und des Zentralamts für die Entwicklung der digitalen Gesellschaft an. Bei den personellen und finanziellen Ressourcen gab es zuletzt einen leichten Anstieg.<sup>68</sup> Die Kommission für Interessenkonflikte verfügt jedoch nur über eine begrenzte Zahl von Mitarbeitern.<sup>69</sup>

**Eine Reform des gesetzlichen Rahmens zur Korruptionsbekämpfung ist nach wie vor ausstehend.** Die Abschaffung der politischen Immunität von Regierungsmitgliedern wurde zwar im Regierungsprogramm 2020–2024<sup>70</sup> angekündigt, bislang gelten jedoch weiterhin die Bestimmungen des Artikels 34 des Gesetzes über die Regierung, der Straffreiheit für alle Vergehen mit einem Strafmaß von bis zu fünf Jahren Haft vorsieht. Bestechung wird nach dem Strafgesetzbuch mit einer Strafe von bis zu zehn Jahren Haft geahndet und die gleichen Bestimmungen gelten auch für ausländische Amtsträger.<sup>71</sup> Im aktuellen Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030, zu dem derzeit eine öffentliche Konsultation läuft, ist ein konkretes Etappenziel hinsichtlich der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Bekämpfung von Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr vorgesehen.<sup>72</sup> Im Strategieentwurf wird diesbezüglich vorgeschlagen, dass der gesetzliche Rahmen für die Immunität von Regierungsmitgliedern gestärkt werden soll, indem, wie auch von der GRECO empfohlen, Korruptionsdelikte von der Straffreiheit ausgenommen werden.<sup>73</sup>

**Die strafrechtliche Verfolgung und Ermittlung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene wird fortgesetzt, Verurteilungen verzögern sich jedoch oft aufgrund langwieriger Verfahren.** Der positive Trend bei den Ermittlungen und der Strafverfolgung von Korruption setzte sich, auch auf lokaler Ebene, fort.<sup>74</sup> Im Jahr 2020 erhob die Staatsanwaltschaft Anklage

---

<sup>65</sup> Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030, S. 5.

<sup>66</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 15.

<sup>67</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 15. Diese zwei neuen Einheiten sind: der Dienst für die strategische Planung, die Koordinierung der Umsetzung nationaler Dokumente und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Dienst für internationale Zusammenarbeit und die Entwicklung und Verbesserung des rechtlichen Rahmens.

<sup>68</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 15.

<sup>69</sup> Von der Kommission für Interessenkonflikte im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien berichtete Informationen.

<sup>70</sup> Regierung der Republik Kroatien, Regierungsprogramm 2020–2024, S. 45. Im Legislativmaßnahmenplan der Regierung für das Jahr 2021 ist für das 4. Quartal die Verweisung auf Verfahren der Arbeitsorgane bezüglich der Änderungen vorgesehen. Mit diesem Gesetz soll die Immunität von Mitgliedern der Regierung in Bezug auf von Amts wegen verfolgte Korruptionsstraftaten abgeschafft werden.

<sup>71</sup> Bestechung ist gemäß den Artikeln 293–294 strafbar, allerdings fehlt ein klarer Verweis auf ausländische Amtsträger. Artikel 89 Absatz 3 des Strafgesetzbuchs enthält eine Definition des Begriffs „Amtsperson“. OECD, Foreign Bribery Offence and its Enforcement in Eastern Europe and Central Asia, 2016, S. 69.

<sup>72</sup> Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030, S. 30.

<sup>73</sup> GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht, 6. Dezember 2019, Rn. 99.

<sup>74</sup> Im Jahr 2020 gingen bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeigen in Bezug auf 1230 mutmaßliche Verdächtige von Korruptionsdelikten ein, was 72 % der gesamten beim USKOK eingegangenen Strafanzeigen ausmacht

gegen 84 Personen (109 Personen im Jahr 2019). Im gleichen Zeitraum ergingen gegen 92 Personen Gerichtsurteile, von denen 78 für schuldig befunden wurden (85 %). Was die Sanktionen für Korruptionsdelikte betrifft, so wurden 31 Personen zu Gefängnisstrafen (bei 12 Personen wurde die Haftstrafe in gemeinnützige Arbeit umgewandelt) und 47 zu bedingten Strafen verurteilt. Die Dauer der von den Staatsanwälten im Amt zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (USKOK) geführten Ermittlungen ist im Jahr 2020 aufgrund der Komplexität der Fälle und der COVID-19-Pandemie gestiegen. In nur etwa 28 % der USKOK-Fälle wurden die Ermittlungen innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen (90 % im Jahr 2019). In etwa 35 % der Fälle dauerten die Ermittlungen bis zu einem Jahr, während sie in den restlichen 35 % der Fälle bis zu 18 Monate oder länger in Anspruch nahmen. Wenn die Fälle einmal vor Gericht landen, sind bei mehreren Korruptionsfällen auf hoher Ebene langwierige Verfahren zu erwarten, die die Gerichtsentscheidung verzögern.<sup>75</sup> Es wurden keine konkreten Schritte unternommen, um die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 genannten Ineffizienzen des Justizsystems anzugehen. Im Strategieentwurf wird daher das Ziel gesetzt, den rechtlichen Rahmen für die strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsdelikten zu verbessern, um so die Gerichtsverfahren zu beschleunigen.<sup>76</sup> In Bezug auf die derzeit verfügbaren Ressourcen berichtete das USKOK über Schwierigkeiten bei der Einstellung neuer Staatsanwälte, da die Bewerber nicht den fachlichen Anforderungen genügen.<sup>77</sup> Sowohl das USKOK als auch die Sondereinheit der Polizei für die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (PNUSKOK) berichteten, dass die Zusammenarbeit bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsdelikten gut funktioniert. Die nationalen Behörden gaben an, dass die verfügbaren Ressourcen als ausreichend angesehen werden und spezielle Schulungen zum Thema Korruptionsbekämpfung online verfügbar sind. Defizite wurden in Bezug auf die Verfügbarkeit von Ausrüstung zur Durchführung komplexer Ermittlungstätigkeiten festgestellt.<sup>78</sup> Laut dem Strategieentwurf sind für die PNUSKOK sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene eine Digitalisierung und Modernisierung geplant.<sup>79</sup>

**Seit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 wurden begrenzte Fortschritte bei der Stärkung des Rechtsrahmens zur Vermeidung von Interessenkonflikten erzielt.<sup>80</sup>** Im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 wurde festgestellt, dass der Rechtsrahmen zu Interessenkonflikten hinsichtlich seiner Umsetzung verbessert werden muss, und um sicherzustellen, dass die Kommission für Interessenkonflikte über ausreichende Befugnisse verfügt, um abschreckende Sanktionen zu verhängen und ihre wichtige präventive Funktion wahrzunehmen.<sup>81</sup> Der rechtliche Rahmen zu Interessenkonflikten blieb unverändert, im Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030 werden jedoch Verbesserungen

---

(2019 waren es 1003 Verdächtige, was 73 % der gesamten Anzeigen entspricht). Die Zahl der mutmaßlichen Verdächtigen ist damit im Vergleich zu den letzten Jahren um etwa 20 % gestiegen. Anzumerken ist, dass mehr als 90 % dieser Anzeigen abgewiesen wurden und die meisten davon von Bürgern stammten. Staatsanwaltschaft, Bericht für das Jahr 2020, 29. April 2021, S. 187–188.

<sup>75</sup> Im Jahr 2020 betrug die durchschnittliche Dauer von Strafverfahren in erster Instanz 733 Tage bei den Amtsgerichten und 804 Tage bei den Gespanschaftsgerichten (die sich mit schweren Strafsachen befassen). Daten vom Ministerium für Justiz und öffentliche Verwaltung. Ein Beispiel für Korruptionsfälle ist der sich schon 11 Jahre hinziehende Fall „Fimi-Media“.

<sup>76</sup> Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030, S. 32.

<sup>77</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien vom USKOK bereitgestellte Informationen. Zum Beispiel fehlende Spezialsoftware und forensische Werkzeuge zur Untersuchung von elektronischen Geräten.

<sup>78</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien von der PNUSKOK bereitgestellte Informationen.

<sup>79</sup> Vorschlagsentwurf für die Antikorruptionsstrategie 2021–2030, S. 36.

<sup>80</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 11.

<sup>81</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 12.

zugesichert und einige Angaben dazu gemacht, was dies beinhalten würde.<sup>82</sup> Die Entscheidungen der Kommission für Interessenkonflikte waren Gegenstand einer Reihe von Urteilen der Verwaltungsgerichte und des Verfassungsgerichts.<sup>83</sup> So bestätigte der Hohe Verwaltungsgerichtshof am 12. September 2019 in Bezug auf die Befugnisse der Kommission gemäß Artikel 5 des Gesetzes zur Vermeidung von Interessenkonflikten die Praxis der Kommission und die von ihr verhängten Sanktionen. Der Hohe Verwaltungsgerichtshof entschied am 10. Dezember 2020 über einen Rechtsbehelf und verfügte unter Bezugnahme auf die Bestimmungen von Artikel 5 des Gesetzes zur Vermeidung von Interessenkonflikten, dass die Kommission für Interessenkonflikte nicht befugt ist, nur einen Verstoß gegen die Verhaltensgrundsätze für Beamte zu ahnden.<sup>84</sup> Es geht dabei um die Auslegung des Artikels 5<sup>85</sup> und um die Möglichkeit der Kommission, allein auf der Grundlage dieser Bestimmung Sanktionen gegen Beamte zu verhängen.<sup>86</sup> Die Tragweite dieses Urteils ist groß, da darin über die Sanktionsbefugnisse der Kommission für Interessenkonflikte entschieden wird.<sup>87</sup> Die Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarats (GRECO) prüfte die Befugnisse der Kommission für Interessenkonflikte und hob hervor, dass die Kommission nur feststellen kann, ob ein Verstoß vorliegt, aber keine Sanktionen in Zusammenhang mit den Artikeln 2 und 5 des Gesetzes verhängen kann.<sup>88</sup> In dieser Hinsicht empfahl die GRECO, die verfügbaren Sanktionen bei Verstößen gegen das Gesetz zur Vermeidung von Interessenkonflikten zu überprüfen, um angemessene Konsequenzen für alle Verstöße zu gewährleisten. Die Zivilgesellschaft äußerte sich besorgt über die mögliche Beschneidung der Sanktionsbefugnisse der Kommission infolge des Urteils des Hohen Verwaltungsgerichtshofs.<sup>89</sup> Die Kommission für Interessenkonflikte hat Bedenken wegen der uneinheitlichen Rechtsprechung angemeldet und der Staatsanwaltschaft vorgeschlagen, vor dem Obersten Gerichtshof die außerordentliche Überprüfung des Urteils des Hohen Verwaltungsgerichtshofs im Hinblick auf die Aufhebung dieser Entscheidung einzuleiten, was am 14. Mai abgelehnt wurde.<sup>90</sup> Der Hohe Verwaltungsgerichtshof erließ am

---

<sup>82</sup> Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030, S. 44–45.

<sup>83</sup> Zum Beispiel: Verfassungsgericht, Urteil vom 2. Juli 2019, U-III-673/2018. Mit diesem Urteil wurden die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts und des Hohen Verwaltungsgerichtshofs u. a. mit der Begründung aufgehoben, dass die Gerichte keine wirksame gerichtliche Kontrolle vorgesehen hätten.

<sup>84</sup> Hoher Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 10. Dezember 2020, Usz-2745/18-5.

<sup>85</sup> In Artikel 5 des Gesetzes wird auf die Grundsätze Bezug genommen, an die sich Beamte bei der Ausübung ihres öffentlichen Amtes halten müssen, d. h. ehrliches, gewissenhaftes, verantwortungsbewusstes und unparteiisches Handeln unter Wahrung ihrer Glaubwürdigkeit und Würde.

<sup>86</sup> Nach dem Urteil des Hohen Verwaltungsgerichtshofs kann die Kommission für Interessenkonflikte nur Sanktionen gemäß der in Artikel 42 desselben Gesetzes enthaltenen Liste von Verstößen verhängen, und die Bestimmungen von Artikel 5 sind in dieser Liste nicht vorgesehen. Hoher Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 10. Dezember 2020, Usz-2745/18-5.

<sup>87</sup> Gleichzeitig könnten ähnliche laufende Verfahren der Kommission für Interessenkonflikte von dem Urteil des Hohen Verwaltungsgerichtshofs betroffen sein.

<sup>88</sup> GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden, 24. März 2020, Rn. 92.

<sup>89</sup> GONG, Schreiben an die GRECO: The Commission must not be destroyed (Die Kommission darf nicht zerstört werden), 4. Februar 2021.

<sup>90</sup> Der Hohe Verwaltungsgerichtshof hat am 3. Februar 2021 eine Pressemitteilung zu seiner Rechtsprechung zu Interessenkonflikten veröffentlicht, in der er feststellt, dass die Verwaltungsgerichte für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen der Kommission für Interessenkonflikte und für die Sicherstellung der Rechtmäßigkeit, aber auch für den gerichtlichen Schutz der Rechte und legitimen Interessen natürlicher und juristischer Personen und anderer Parteien, die durch einzelne Entscheidungen oder Handlungen öffentlicher Organe verletzt werden, zuständig sind. Der Gerichtshof wies auch darauf hin, dass Korruptionsbekämpfung nicht heißen muss, dass die Gerichte unkritisch und bedingungslos alle Entscheidungen der Kommission als rechtmäßig ansehen, denn dies würde die oben erwähnte Rolle der

27. Mai 2021 ein weiteres Urteil in Bezug auf Artikel 5 des Gesetzes, das das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Dezember 2020 bestätigte.<sup>91</sup>

**Für Mitglieder der Regierung und des Parlaments gelten keine Ethikvorschriften, und der „Drehtüreffekt“ ist wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 berichtet<sup>92</sup> weiterhin nur teilweise geregelt.** Die GRECO<sup>93</sup> hat festgestellt, dass es keinen Ethik-Kodex für die Mitglieder der Regierung<sup>94</sup> und des Parlaments<sup>95</sup> gibt, und einige Schritte wurden unternommen, um diese Empfehlungen umzusetzen.<sup>96</sup> Die Regelungen zum Drehtüreffekt wurden nicht verschärft und sind nach wie vor eng gefasst.<sup>97</sup> Der vorgeschriebene Zeitraum von 12 Monaten, in dem Beamte nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst<sup>98</sup> keine Beschäftigung in der Privatwirtschaft annehmen dürfen, wurde von der GRECO als zu kurz erachtet, die zudem empfahl, der Kommission für Interessenkonflikte eine Vermittlerrolle in diesem Bereich einzuräumen.

**Es gilt ein Ethik-Kodex für Beamte auf staatlicher Ebene, auf lokaler und regionaler Ebene fehlen Ethik-Kodizes jedoch weitgehend.** Seit 2011 gibt es einen Ethik-Kodex für Beamte auf staatlicher Ebene.<sup>99</sup> Für Beamte auf lokaler Ebene gibt es jedoch nur dann einen eigenen Ethik-Kodex, wenn die lokale/regionale Regierung einen solchen erlassen hat.<sup>100</sup> Dem Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030 ist zu entnehmen, dass 142 Ethik-Kodizes auf lokaler und regionaler Regierungsebene in Kraft sind. In der Strategie ist vorgesehen, diese Zahl bis zum Jahr 2030 auf 576 zu erhöhen.

**Im Bereich Lobbytätigkeiten wurden seit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 einige Fortschritte erzielt, umfassende Rechtsvorschriften müssen hier aber noch eingeführt werden.**<sup>101</sup> Im Regierungsprogramm für den Zeitraum 2020–2024 und im Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030 ist die Verabschiedung einer

---

Verwaltungsgerichte bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen öffentlicher Organe hinfällig machen. Hoher Verwaltungsgerichtshof, Pressemitteilung vom 3. Februar 2021.

Die Staatsanwaltschaft lehnte am 14. Mai 2021 die Initiative der Kommission bezüglich des Urteils des Hohen Verwaltungsgerichtshofs vom Dezember 2020 ab, da die betreffende Person, der Bürgermeister von Zagreb, inzwischen verstorben war.

<sup>91</sup> Hoher Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 27. Mai 2020, Usž-2889/20-2.

<sup>92</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 13.

<sup>93</sup> Die Vorbereitungen für die Einführung des Ethik-Kodex für Mitglieder des Parlaments und des Ethik-Kodex für Mitglieder der Regierung sind im Gange.

<sup>94</sup> GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden, 24. März 2020, S. 15–16.

<sup>95</sup> GRECO, Vierte Evaluierungsrunde: Nachtrag zum zweiten Umsetzungsbericht zu Kroatien, 21. Oktober 2020, S. 3.

<sup>96</sup> Die Arbeitsgruppe, die mit der Ausarbeitung des Ethik-Kodex für die Mitglieder des Parlaments beauftragt ist, hat den Entwurf nach Erörterung in der Präsidiumssitzung an den Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung und politisches System übermittelt.

<sup>97</sup> GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden, S. 25.

<sup>98</sup> Nach Artikel 20 des Gesetzes zur Vermeidung von Interessenkonflikten dürfen Beamte für einen Zeitraum von 12 Monaten nach Ausscheiden aus dem Dienst keine Beschäftigung bei einem Unternehmen annehmen, mit dem sie direkten Kontakt hatten.

<sup>99</sup> Etički kodeks državnih službenika, Amtsblatt Nr. 40/201.

<sup>100</sup> Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030, S. 64.

<sup>101</sup> Das Fehlen solcher detaillierter Vorschriften für Mitglieder des Parlaments und Führungskräfte der Exekutive wurde bereits im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 13, festgestellt.



umfassenden Regulierung vorgesehen. Dazu wurde vom Justizministerium eine Arbeitsgruppe eingerichtet.<sup>102</sup> Die erforderliche Regulierung von Lobbytätigkeiten wurde auch von der GRECO hervorgehoben, da ihre diesbezüglichen Empfehlungen immer noch nicht umgesetzt wurden.<sup>103</sup>

**Bei öffentlichen Vergabeverfahren, die nach wie vor ein Bereich mit hohem Risiko für Korruption sind, wurde eine hohe Zahl von Beschwerden eingereicht.** Im Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030 wird die Vergabe öffentlicher Aufträge als ein für Korruptionsrisiken anfälliger Bereich ausgemacht.<sup>104</sup> Die Staatliche Kommission für die Überwachung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge ist ein unabhängiges Entscheidungsgremium (Gericht), das für die Überprüfung von Beschwerden in Bezug auf Vergaben öffentlicher Aufträge zuständig ist.<sup>105</sup> Ihre Arbeitslast hat über die Jahre zugenommen: Im Jahr 2020 gab es bei 66 % der öffentlichen Vergaben ein Beschwerdeverfahren vor der Staatlichen Kommission für die Überwachung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge.<sup>106</sup> Die entscheidende Rolle der Kommission wird auch im Entwurf der Antikorruptionsstrategie anerkannt, in der eine weitere Stärkung ihres Rechtsrahmens vorgesehen ist.<sup>107</sup> Die Reform der Staatlichen Kommission muss im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften und unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Europarats ihre Unabhängigkeit, insbesondere hinsichtlich der Ernennung und Disziplinarmaßnahmen in Bezug auf ihre Mitglieder, sicherstellen.<sup>108</sup> Dem Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030 zufolge soll der Rechtsrahmen

---

<sup>102</sup> Schriftlicher Beitrag der kroatischen Regierung im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien, Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030, S. 46, und Regierung der Republik Kroatien, Regierungsprogramm 2020–2024, S. 45. Die Arbeitsgruppe wird sich aus Vertretern der Regierung der Republik Kroatien, der Staatsanwaltschaft, der Kommission für Interessenkonflikte, der Behörde für den Schutz personenbezogener Daten, des kroatischen Lobbyistenverbands, der zivilgesellschaftlichen Organisationen Transparency International und GONG sowie aus Wissenschaftlern und dem Informationsbeauftragten zusammensetzen. Der Kroatische Arbeitgeberverband und die Gewerkschaften könnten ebenfalls zur Teilnahme an der Arbeitsgruppe eingeladen werden.

<sup>103</sup> GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden, 24. März 2020, S. 20.

<sup>104</sup> Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030, S. 23.

<sup>105</sup> Gemäß Artikel 8 des Gesetzes über die Staatliche Kommission für die Überwachung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge schlägt die Regierung dem Parlament auf der Grundlage einer öffentlichen Stellenausschreibung, ohne Beteiligung einer unabhängigen Stelle, die Kandidaten für die Ernennung als Mitglieder der Staatlichen Kommission vor. Das Parlament würde auch über eine mögliche disziplinarische Verantwortung der Mitglieder entscheiden.

<sup>106</sup> Von der Staatlichen Kommission für die Überwachung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien vorgelegte Informationen. Der Jahresbericht 2020 der Staatlichen Kommission für die Überwachung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge ist noch nicht verfügbar.

<sup>107</sup> Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030, S. 49.

<sup>108</sup> Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 66 und 69. Nach EU-Recht verlangt das Unabhängigkeitserfordernis, dass die Disziplinarregelung für Richter die erforderlichen Garantien aufweist, damit verhindert wird, dass eine solche Regelung als System zur politischen Kontrolle des Inhalts justizieller Entscheidungen eingesetzt wird. Zum Beispiel: Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 24. Juni 2019, Kommission/Polen, C- 619/18, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 77; Urteil vom 25. Juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586; Urteil vom 5. Juli 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, und Beschluss vom 12. Februar 2019, RH, C- 8/19, ECLI:EU:C:2019:110.



für die Vergabe öffentlicher Aufträge auch durch die Stärkung des Aufsichtsmechanismus und der Transparenz der Verfahren verbessert werden.<sup>109</sup>

**Das Amt der Ombudsfrau hat damit begonnen, externe Meldungen von Hinweisgebern entgegenzunehmen.** Das Amt der Ombudsfrau kann seit der Verabschiedung des Gesetzes über den Schutz von Personen, die Unregelmäßigkeiten melden<sup>110</sup>, im Jahr 2019 Meldungen über mögliche Verfehlungen oder Missstände entgegennehmen. Gemäß dem Bericht des Amtes der Ombudsfrau wurden im Jahr 2020 45 Beschwerden behandelt.<sup>111</sup> Im gleichen Zeitraum wurden mehrere öffentlichkeitswirksame Korruptionsfälle aufgedeckt, die von Hinweisgebern gemeldet worden waren.<sup>112</sup>

**Um das Korruptionsrisiko im Bereich der Auftragsvergabe während der COVID-19-Pandemie zu mindern, wurden neue spezielle Schulungen für Beamte durchgeführt.**<sup>113</sup> Nur bei wenigen Strafverfolgungstätigkeiten der Staatsanwaltschaft kam es zu pandemiebedingten Verzögerungen, und die Strafverfolgungsbehörden arbeiteten im Zweischichtbetrieb, um das Kontaktisiko zu minimieren.<sup>114</sup> Darüber hinaus hat das Ministerium für Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung spezifische Empfehlungen herausgegeben, um das öffentliche Auftragswesen im Zusammenhang mit der Pandemie zu stärken.<sup>115</sup>

### **III. MEDIENPLURALISMUS UND MEDIENFREIHEIT**

Die Meinungs- und die Informationsfreiheit sind in der Verfassung<sup>116</sup> verankert, der Medienpluralismus wird hingegen durch verschiedene Gesetze, insbesondere das Gesetz über elektronische Medien und das Mediengesetz, gewährleistet. Darin ist eine unabhängige Medienaufsichtsbehörde, die Agentur für elektronische Medien (Agencija za elektroničke medije – AEM), vorgesehen und wird die öffentliche Zugänglichkeit von Informationen über Eigentumsverhältnisse im Medienbereich garantiert. Ein Rahmen für den Zugang zu Informationen und öffentlichen Dokumenten ist weitgehend vorhanden.<sup>117</sup> Die Überarbeitung des Gesetzes über elektronische Medien zur Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) muss noch verabschiedet werden.<sup>118</sup> Die Regierung beabsichtigt darüber hinaus, die zweite Säule des kroatischen

---

<sup>109</sup> Vorschlagsentwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030, S. 51.

<sup>110</sup> Gesetz über den Schutz von Personen, die Unregelmäßigkeiten melden.

<sup>111</sup> 13 davon wurden im Jahr 2019 eingereicht, die Fälle waren jedoch 2020 noch nicht abgeschlossen.

<sup>112</sup> Telegram, Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove, 12. Januar 2021; Večernji list, Dosje o Bandićevoj poskupjeloj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete ..., 29. November 2020, Večernji list, USKOK i PNUSKOK provode izvide o sljemenskoj žičari, 27. November 2020.

<sup>113</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 24.

<sup>114</sup> Von der PNUSKOK im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien berichtete Informationen.

<sup>115</sup> Empfehlung des Ministeriums für Wirtschaft, Unternehmertum und Handwerk zur Frage der Vorschreibung und Stellung von Bietungsgarantien in der neuen COVID-19-pandemiebedingten Situation (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7221>) und Empfehlung des Ministeriums für Wirtschaft, Unternehmertum und Handwerk zur Durchführung der öffentlichen Angebotsöffnung in der neuen COVID-19-pandemiebedingten Situation (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7220>).

<sup>116</sup> Verfassung der Republik Kroatien, Artikel 38.

<sup>117</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien.

<sup>118</sup> Richtlinie (EU) 2018/1808 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten.

Medienrechtsrahmens, das Mediengesetz, zu aktualisieren. Ein entsprechender Vorschlag soll bis Ende 2021 vorliegen.<sup>119</sup>

**Für die potenziellen Mitglieder des Leitungsgremiums der Agentur für elektronische Medien sind neue Qualifikationsanforderungen geplant.** Die Agentur wird von einem Direktor geleitet, der auch dem Rat für elektronische Medien (Vijeće za elektroničke medije), dem Leitungsgremium der Agentur, vorsteht. Ihre finanzielle Unabhängigkeit ist durch die Kopplung an die Einnahmen der elektronischen Mediendienste sichergestellt.<sup>120</sup> Die Mitglieder des Rats werden nach einem öffentlichen Aufruf zur Einreichung von Bewerbungen auf Vorschlag der Regierung mit einfacher Mehrheit vom Parlament ernannt.<sup>121</sup> Dass die Mitglieder des Rats für mehrere fünfjährige Amtszeiten wiederernannt werden können und die Parlamentsmehrheit einen entscheidenden Einfluss auf die Ernennung des Gremiums hat, wurde als potenzielle Beeinträchtigung der politischen Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde thematisiert.<sup>122</sup> Die Regierung beabsichtigt mit dem Entwurf des Gesetzes über elektronische Medien, weitere Anforderungen an die Ausbildung, die Kompetenzen und die Berufserfahrung der potenziellen Mitglieder des Rats einzuführen.<sup>123</sup>

**Es gibt keinen unabhängigen Medienrat zur Selbstregulierung, der sowohl den Sektor der Presse und Nachrichtenmedien als auch die Verleger- und Journalistenverbände vertritt.** Der Ethik-Kodex zur Selbstregulierung des Kroatischen Journalistenverbands ist in seinem Geltungsbereich auf die im Verband vertretenen Journalisten beschränkt und scheint nicht ausreichend anerkannt zu sein, um Journalisten in der Praxis zu schützen.<sup>124</sup> Das Ministerium für Kultur und Medien erwägt, im Rahmen des Vorschlags für ein neues Mediengesetz die Einrichtung eines unabhängigen Medienrats zur Selbstregulierung zu unterstützen.<sup>125</sup>

**Weitere Verbesserungen des Rahmens für die Transparenz von Informationen über die Eigentumsverhältnisse in den Medien sind geplant.** Die Regierung beabsichtigt in ihrem Entwurf für das überarbeitete Gesetz über elektronische Medien, den Umfang der verfügbaren Informationen dadurch zu erhöhen, dass sie die Aufnahme eines Auszugs aus dem Register der wirtschaftlichen Eigentümer und die Registrierung elektronischer Veröffentlichungen vorschreibt.<sup>126</sup> Informationen über die Eigentumsverhältnisse bei audiovisuellen und digitalen Medien sind derzeit auf der Website der Agentur für

---

<sup>119</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 28.

In der Weltrangliste der Pressefreiheit 2021 belegt Kroatien weltweit den Rang 56 und innerhalb der EU Platz 22 (Reporter ohne Grenzen, Kroatien). Gemäß dem Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021) weist Kroatien ein mittleres Risiko in den Bereichen grundlegender Schutz, soziale Inklusion und politische Unabhängigkeit sowie ein hohes Risiko beim Indikator Marktpluralität auf (Media Pluralism Monitor 2021, S. 8).

<sup>120</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 15. Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021), S. 10.

<sup>121</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 28.

<sup>122</sup> Beitrag des Zentrums für Friedensforschung (CMS) und der Kroatischen Plattform für internationale Bürgersolidarität (CROSOL) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 3–4; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 15; Beitrag des Kroatischen Journalistenverbands und der Kroatischen Journalistengewerkschaft zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 14–15. Anzumerken ist, dass bis jetzt drei Mitglieder des Rats von unterschiedlichen Parlamentsmehrheiten wiederernannt worden sind.

<sup>123</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 28.

<sup>124</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021), S. 11.

<sup>125</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 28.

<sup>126</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 30.

elektronische Medien abrufbar. Die von der Handelskammer gesammelten Informationen über Printmedien werden im Amtsblatt veröffentlicht.<sup>127</sup> Im Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021) weist der Indikator für die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Mediensektor ein mittleres Risiko auf. Darin wird hervorgehoben, dass die Identität des wirtschaftlichen Eigentümers unter den derzeitigen Rahmenbedingungen verschleiert werden kann.<sup>128</sup> Interessenträger bringen vor, dass das von der Agentur für elektronische Medien geführte Register möglicherweise Lücken in Bezug auf die Erfassung elektronischer Veröffentlichungen aufweist.<sup>129</sup> Dem Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021) zufolge sind in Kroatien in verschiedenen Marktsegmenten hohe Marktanteile der führenden Medienunternehmen festzustellen.<sup>130</sup>

**Es gibt zwar grundlegende Regeln für staatliche Werbung<sup>131</sup>, Interessenträger berichten jedoch, dass sie, insbesondere auf lokaler Ebene, oftmals die politische Unabhängigkeit der Medien untergräbt.<sup>132</sup>** Gemäß dem Gesetz über elektronischen Medien sind Anstalten des öffentlichen Rechts und mehrheitlich in staatlichem Besitz befindliche Unternehmen verpflichtet, 15 % der Mittel, die jährlich für Werbemaßnahmen im Zusammenhang mit ihren Dienstleistungen oder Aktivitäten vorgesehen sind, für Werbung in regionalen oder lokalen Fernseh- oder Hörfunkprogrammen zu verwenden.<sup>133</sup> Im Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021) wird der Schluss gezogen, dass „die Rundfunkanstalten [unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen] oft von der regionalen und lokalen Politik abhängig sind, während die Zeitungen oft eine Politik und Standpunkte im Einklang mit der politischen Einstellung der Eigentümer unterstützen“<sup>134</sup>. Insbesondere regionale und lokale Medien gelten oft als stark

---

<sup>127</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen; Beitrag des Kroatischen Journalistenverbands und der Kroatischen Journalistengewerkschaft zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 17.

<sup>128</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021), S. 10. Im Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (Media Pluralism Monitor) wird für die damit verbundenen Indikatoren zur Konzentration der Nachrichtenmedien, zur Konzentration von Online-Plattformen sowie zur Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Medien ein hohes Risiko ausgewiesen.

<sup>129</sup> Beitrag des Zentrums für Friedensforschung (CMS) und der Kroatischen Plattform für internationale Bürgersolidarität (CROSOL) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5.

<sup>130</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021), S. 10–11. Nach den im Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (Media Pluralism Monitor) ausgewerteten Daten entfielen „2019 96 % des Marktes auf die vier größten Medieneigentümer im audiovisuellen Bereich. Im Jahr 2020 entfiel auf die vier größten Medieneigentümer im audiovisuellen Sektor ein Zuschaueranteil von 56 %. Die vier größten Eigentümer von Radiostationen hatten 2019 einen Marktanteil von 70 % und 2020 einen Höreranteil von 39 %. Die vier größten Zeitungseigentümer hielten im Jahr 2019 einen Marktanteil von 71 %“ (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021), S. 10).

<sup>131</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 16.

<sup>132</sup> Beitrag des Kroatischen Journalistenverbands und der Kroatischen Journalistengewerkschaft zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 16–17. Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen.

<sup>133</sup> Im Entwurf für ein überarbeitetes Gesetz über elektronische Medien ist vorgesehen, dies auch auf elektronische Veröffentlichungen auszudehnen (mit einer Verpflichtung zur Offenlegung relevanter Informationen im Internet).

<sup>134</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021), S. 12.

von der Werbung der lokalen Behörden abhängig, was die redaktionelle Unabhängigkeit untergraben kann.<sup>135</sup>

**Die kroatischen Behörden haben einige medienspezifische Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzumildern.** Im Zuge der Pandemie sanken die Vertriebs- und Anzeigenerlöse der Zeitungen, und viele Medienhäuser kürzten die Entgelte und entließen Mitarbeiter.<sup>136</sup> Freiberufliche Journalisten waren besonders betroffen.<sup>137</sup> Nach Ansicht der Kroatischen Journalistengewerkschaft haben sich die Arbeitsbedingungen der Journalisten während der Pandemie erheblich verschlechtert.<sup>138</sup> Die Medienunternehmen konnten die allgemeinen Unterstützungsprogramme der Regierung in Anspruch nehmen. In Reaktion auf die Hilfsappelle der Interessenträger hat die Regierung über die Agentur für elektronische Medien einen öffentlichen Aufruf zur Unterstützung von freien Journalisten und Teilzeit-Medienschaffenden veröffentlicht.<sup>139</sup>

**Der Zugang zu Informationen ist gesetzlich garantiert, es kommt jedoch immer noch zu erheblichen Verzögerungen bei der Bearbeitung von Anfragen von Journalisten durch die Behörden.**<sup>140</sup> Die Umsetzung des Gesetzes über das Recht auf Zugang zu Informationen<sup>141</sup> wird durch den Informationsbeauftragten und sein Büro sichergestellt. In einer beträchtlichen Zahl von Fällen bedarf es des direkten Eingreifens des Büros des Informationsbeauftragten, um die Weiterverfolgung von Anträgen auf Zugang zu Informationen durch Journalisten sicherzustellen.<sup>142</sup> Laut dem Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021) ist der Schutz des Rechts auf Informationen mit einem mittleren Risiko behaftet.<sup>143</sup> Die GRECO hat empfohlen, dass im Einklang mit dem Gesetz Maßnahmen zur Stärkung der Durchsetzung von Entscheidungen des Informationsbeauftragten ergriffen werden sollten.<sup>144</sup>

**Es besteht zwar ein rechtlicher Rahmen für den Schutz von Journalisten, sie sind jedoch sowohl online als auch offline weiterhin Zielscheibe von Hetze und**

---

<sup>135</sup> Beitrag des Kroatischen Journalistenverbands und der Kroatischen Journalistengewerkschaft zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 16–17. Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen.

<sup>136</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien von der Kroatischen Journalistengewerkschaft bereitgestellte Informationen.

<sup>137</sup> Reporter ohne Grenzen, Kroatien. Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen.

<sup>138</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien von der Kroatischen Journalistengewerkschaft bereitgestellte Informationen.

<sup>139</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 29; Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien vom Ministerium für Kultur und Medien bereitgestellte Informationen.

<sup>140</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021), S. 9; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 15; Beitrag des Kroatischen Journalistenverbands und der Kroatischen Journalistengewerkschaft zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 20.

<sup>141</sup> Gesetz über das Recht auf Zugang zu Informationen.

<sup>142</sup> Beitrag des Kroatischen Journalistenverbands und der Kroatischen Journalistengewerkschaft zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 20; Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien vom Büro des Informationsbeauftragten bereitgestellte Informationen.

<sup>143</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021), S. 9.

<sup>144</sup> GRECO, Fünfte Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht zu Kroatien über Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden, 24. März 2020, S. 19.



**Drohungen.**<sup>145</sup> Bei einer Reihe von herausragenden Fällen ging es um verbale Angriffe von Politikern gegen Journalisten, was das angespannte Verhältnis zwischen einigen Politikern und den Medien verdeutlicht.<sup>146</sup> Darüber hinaus wurden von den Interessenträgern große Besorgnis darüber geäußert, dass der Kroatische Rundfunk die Vertreter der Kroatischen Journalistengewerkschaft und des Kroatischen Journalistenverbands entlassen haben soll bzw. mit Entlassung gedroht hat.<sup>147</sup> Bei der Plattform des Europarats zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten sind seit Oktober 2020 fünf Warnmeldungen im Zusammenhang mit Vorfällen in Kroatien eingegangen, die insbesondere Fälle von Drohungen oder Beleidigungen gegen Journalisten sowie eine Verleumdungsklage gegen ein Medienunternehmen betreffen.<sup>148</sup> Im Jahr 2020 gab es zwar Fälle körperliche Gewalt gegen Journalisten, doch scheint dies kein weitverbreitetes Problem zu sein, und die Polizeibehörden gehen solchen Fällen nach.<sup>149</sup>

**Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (Strategic lawsuit against public participation –SLAPP), die sich gegen Journalisten richten, geben weiterhin Anlass zu ernster Sorge.**<sup>150</sup> Eine im April 2021 durchgeführte Erhebung des Kroatischen Journalistenverbands zählte in Kroatien 924 laufende Klagen gegen Journalisten und Medien<sup>151</sup> (gegenüber 905 im Jahr 2020<sup>152</sup>). Der Verband betont, dass diese Klagen weitreichende Auswirkungen auf die betroffenen Medienunternehmen haben und insbesondere die Existenz kleinerer, lokaler Medienunternehmen und freier Journalisten bedrohen.<sup>153</sup> Beispiele für

---

<sup>145</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 17; Reporter ohne Grenzen, Kroatien; Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom), Plattform Mapping Media Freedom, Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021), S. 15.

<sup>146</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen; Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom), Plattform Mapping Media Freedom, Europarat, Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten (2021), Croatian President Milanovic verbally attacked HRT journalists (Kroatischer Präsident Milanović griff Journalisten des Kroatischen Rundfunks HRT verbal an), Fall Nr. 89/2021.

<sup>147</sup> Europarat, Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten (2021), President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal (Präsidentin der Kroatischen Journalistengewerkschaft, Maja Sever, mit Entlassung bedroht), Fall Nr. 40/2021; Kroatischer Journalistenverband, Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom (Verfolgung der Vorsitzenden des Kroatischen Journalistenverbands und der Kroatischen Journalistengewerkschaft durch Bačić ein weiterer Schlag gegen die Medienfreiheit), 13. März 2021.

<sup>148</sup> Europarat, Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hatten die kroatischen Behörden Antworten zur drei der fünf Fälle erteilt (wobei die letzten beiden Fälle im April bzw. Mai 2021 registriert wurden). Vier der Fälle fielen in die Kategorie „Schikane gegen und Einschüchterung von Journalisten“ und ein Fall wurde der Kategorie „Sonstige Handlungen mit abschreckender Wirkung auf die Medienfreiheit“ zugeordnet.

<sup>149</sup> Beitrag des Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9; Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen.

<sup>150</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen; Beitrag von Menschenrechtshaus (Human Rights House – HRH) Zagreb zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 8.

<sup>151</sup> Kroatischer Journalistenverband, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia (Derzeit mindestens 924 laufende Klagen gegen Journalisten und Medien in Kroatien), 16. April 2021.

<sup>152</sup> Kroatischer Journalistenverband, CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia (Umfrage des Kroatischen Journalistenverbands: Über 905 laufende Klagen gegen Journalisten und Medien derzeit in Kroatien), 1. Mai 2020.

<sup>153</sup> Kroatischer Journalistenverband, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia (Derzeit mindestens 924 laufende Klagen gegen Journalisten und Medien in Kroatien), 16. April 2021.



solche Fälle sind Klagen gegen Journalisten durch namhafte Politiker oder Beamte.<sup>154</sup> Gerichte entscheiden zwar oft zugunsten der betroffenen Journalisten<sup>155</sup>, SLAPP-Klagen stellen jedoch ein erhebliches finanzielles Risiko für Journalisten dar und können eine erhebliche Einschüchterungswirkung haben. Viele der SLAPP-Klagen gegen Journalisten beruhen auf Verleumdungsvorwürfen.<sup>156</sup> Interessenträger haben die Regierung aufgefordert, sich dieses Problems, u. a. durch die Entkriminalisierung von Verleumdungen, anzunehmen.<sup>157</sup> Die kroatischen Behörden haben eine Sachverständigengruppe eingerichtet, die über politische Initiativen zur Eindämmung von SLAPP-Klagen beraten soll.

#### **IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG**

Kroatien hat ein parlamentarisches Einkammerregierungs-system, in dem das Verfassungsgericht Ex-post-Prüfungen auf Verfassungsmäßigkeit durchführen kann, unter anderem auch in konkreten Fällen auf der Grundlage einer Verfassungsbeschwerde. Gesetzentwürfe können von jedem Mitglied des Parlaments oder der Regierung eingebracht werden. Die Ombudsfrau des Volkes, die für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Freiheiten zuständig ist, der Informationsbeauftragte und die Ombudsfrau für die Gleichstellung der Geschlechter<sup>158</sup>, die als Gleichstellungsbehörde fungiert, sind allesamt unabhängige Stellen, die eine Rolle im System der Gewaltenteilung spielen.

**Öffentliche Konsultationen sind zwar Bestandteil von Gesetzgebungsverfahren, die Interessenträger empfinden die Bürgerbeteiligung jedoch eher als formalistisch denn als inhaltlich substantiell.** Öffentliche Konsultationen werden über das zentrale staatliche Konsultationsportal „e-Savjetovanja“ (elektronische Konsultationen) durchgeführt. Das Regierungsbüro für Gesetzgebung (Vladin Ured za zakonodavstvo) koordiniert öffentliche Konsultationen und verwaltet das Portal für elektronische Konsultationen. Die Zahl der jährlich durchgeführten öffentlichen Konsultationen hat größtenteils zugenommen.<sup>159</sup> Das

---

<sup>154</sup> Zum Beispiel: Europarat, Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten, Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o (Verleumdungsklage gegen INDEX d.o.o.), Fall Nr. 80/2021; Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom), Plattform Mapping Media Freedom, Kroatischer Journalistenverband, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia (Derzeit mindestens 924 laufende Klagen gegen Journalisten und Medien in Kroatien), 16. April 2021.

<sup>155</sup> Reporter ohne Grenzen, Kroatien. Im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen.

<sup>156</sup> Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor 2021), S. 9; Kroatischer Journalistenverband, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia (Derzeit mindestens 924 laufende Klagen gegen Journalisten und Medien in Kroatien), 16. April 2021; im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen.

<sup>157</sup> Beitrag des Kroatischen Journalistenverbands und der Kroatischen Journalistengewerkschaft zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 18; im Rahmen des Länderbesuchs in Kroatien erhaltene Informationen.

<sup>158</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass das Mandat der Ombudsfrau für die Gleichstellung der Geschlechter beendet werden kann, wenn ihr Jahresbericht im Parlament abgelehnt wird.

<sup>159</sup> 2019 wurden insgesamt 1031 öffentliche Konsultationen durchgeführt, was einen stetigen Anstieg gegenüber 2012 darstellt, als es nur 144 waren. Im Jahr 2020 wurden insgesamt 761 Konsultationen über das Portal durchgeführt, an denen 7211 Nutzerinnen und Nutzer teilnahmen. Insgesamt gingen 21 798 Stellungnahmen ein, von denen bis Mai 2021 3321 angenommen, 2057 teilweise angenommen, 4902 nicht angenommen und 10 519 zur Kenntnis genommen wurden und 999 unbeantwortet blieben. Die durchschnittliche Konsultationsdauer betrug im Jahr 2020 für alle Arten von Vorschriften 17 Tage. Daten vom Regierungsbüro für Gesetzgebung.

Büro des Informationsbeauftragten überwachte im Rahmen seiner regelmäßigen Tätigkeit die Durchführung der Konsultationen im Jahr 2020.<sup>160</sup> Wie in den Vorjahren betrafen die Unregelmäßigkeiten am häufigsten die Dauer der Konsultation und die fehlende Begründung für die Verkürzung der Frist. Beschwerden gibt es auch im Zusammenhang mit der Nichtveröffentlichung des Berichts über die durchgeführte Konsultation und der Nichtannahme oder Nichtveröffentlichung von Plänen für öffentliche Konsultationen. Darüber hinaus nehmen die Interessenträger die öffentlichen Konsultationen, unter anderem mit der Zivilgesellschaft und den Nichtregierungsorganisationen, eher als formalistisch denn als inhaltlich substantiell wahr.<sup>161</sup> Für das Jahr 2021 sind Verbesserungen am Portal für elektronische Konsultationen geplant, die hauptsächlich auf die Erweiterung und Aktualisierung der bestehenden Funktionen abzielen.

**Die Umsetzung ordnungspolitischer Maßnahmen soll verbessert werden.** Das Regierungsbüro für Gesetzgebung startete im März 2021 ein Projekt für technische Unterstützung<sup>162</sup>, um die analytischen Kapazitäten für die Anwendung geeigneter methodischer Instrumente und Verfahren hinsichtlich der Durchführung der Ex-ante- und Ex-post-Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) zu verbessern. Mit dem Projekt soll durch Schulungen der zentralen Akteure und Interessenträger im System der Gesetzesfolgenabschätzung, wie z. B. Fachministerien, zur verbreiteten Anwendung der entsprechenden Methoden und Verfahren in den wichtigsten öffentlichen Einrichtungen beigetragen werden. Ziel ist es, die Gesamtkapazität und die regulatorische Leistungsfähigkeit zu erhöhen, wobei jedoch die Probleme der mangelnden Einbeziehung des Sekundärrechts und der begrenzten Ressourcen auf lokaler und regionaler Ebene möglicherweise fortbestehen.<sup>163</sup> Auch bei der Durchführung der GFA gibt es weiterhin Defizite. Die GFA werden hauptsächlich von den Ministerien ausgeführt, während das Regierungsbüro für Gesetzgebung Schulungen zur Methodik und zum Verfassen von Rechtsakten anbietet. Das Mandat des Regierungsbüros für Gesetzgebung beschränkt sich auf die Prüfung von Analysen der Auswirkungen von Rechtsvorschriften für das Primärrecht. Nachgeordnete Rechtsvorschriften bleiben somit, mit Ausnahme des KMU-Tests, ungeprüft.<sup>164</sup> Darüber hinaus mangelt es den Behörden, insbesondere den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, an Personal bzw. Erfahrung, um die ordnungspolitischen Maßnahmen wirksam umzusetzen.<sup>165</sup>

---

<sup>160</sup> <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>

<sup>161</sup> Beitrag des Zentrums für Friedensforschung (CMS) und der Kroatischen Plattform für internationale Bürgersolidarität (CROSOL) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 8. Beitrag des Europäischen Bürgerforums (GONG) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 19. Beitrag von ILGA-Europa zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 18. Beitrag des Europäischen Netzwerks der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (ENNRHI) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 82.

<sup>162</sup> Instrument für technische Unterstützung 21HR31, Verstärkung der Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen.

<sup>163</sup> Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform (Ordnungspolitik in Kroatien: Umsetzung ist entscheidend, OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform), 2019, S. 105.

<sup>164</sup> Gesetz über die Gesetzesfolgenabschätzung, Verordnung über die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung, Verordnung über die Durchführung des KMU-Tests und Strategie zur Gesetzesfolgenabschätzung.

<sup>165</sup> Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform (Ordnungspolitik in Kroatien: Umsetzung ist entscheidend, OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform), 2019, S. 105.

**Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie wurden auf der Grundlage des zweimal geänderten Gesetzes über Infektionskrankheiten verabschiedet.** Kroatien hat nicht den Notstand ausgerufen. Stattdessen wurden Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie auf der Grundlage des Gesetzes über den Schutz der Bevölkerung vor Infektionskrankheiten und des Gesetzes über das Katastrophenschutzsystem verabschiedet, die beide seit Ausbruch der Pandemie zweimal geändert worden sind.<sup>166</sup> Die Verfassungs- und Rechtmäßigkeit sowohl des geänderten Rechtsrahmens als auch der eingeführten spezifischen restriktiven Maßnahmen wurden vor dem Verfassungsgericht angefochten, das deren Vereinbarkeit mit der Verfassung bestätigte. Das Gericht befasste sich auch mit den von Einzelpersonen eingereichten Anträgen auf Überprüfung der Verfassungs- und Rechtmäßigkeit bestimmter damit verbundener Entscheidungen der Katastrophenschutzbehörde. Das Gericht bestätigte ihre Rechtmäßigkeit und erkannte an, dass sie ein legitimes Ziel verfolgten, nämlich den Schutz von Leben und Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger, und zur Erreichung dieses Ziels notwendig waren. In einem separaten, auf eigene Initiative eingeleiteten Verfahren stellte es fest, dass eine von der Katastrophenschutzbehörde erlassene Maßnahme nicht dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügte.<sup>167</sup>

**Das Verfassungsgericht hat entschieden, dass das Parlament nach alternativen Möglichkeiten zu suchen hat, um die Teilnahme von Parlamentsmitgliedern während der COVID-19-Pandemie zu garantieren.** Das Parlament setzte seine Arbeit während der COVID-19-Pandemie wie auch nach dem Erdbeben im Dezember 2020 fort. Die Geschäftsordnung wurde im April 2020 dahin gehend geändert, dass die Zahl der Parlamentsmitglieder, die gleichzeitig im Abstimmungssaal sitzen können, unter besonderen Umständen begrenzt und die Dauer der Debatten weiter verkürzt wird. Das Verfassungsgericht erklärte diese Änderungen im Oktober 2020 für verfassungswidrig und stellte fest, dass es technische Möglichkeiten gibt, die Arbeit des Parlaments so zu organisieren, dass die Teilnahme der Mitglieder des Parlaments an Plenarsitzungen und anderen Debatten nicht eingeschränkt wird. Im November 2020 wurde eine neue Änderung der Geschäftsordnung verabschiedet, um sicherzustellen, dass alle Mitglieder des Parlaments an den Debatten teilnehmen können. Die Plenarsitzungen finden, auch unter Nutzung von Fernzugriff, in mehreren Räumen gleichzeitig statt. Das IT-System erlaubt jedoch nicht die Aufzeichnung der Stimmabgabe der einzelnen Parlamentsmitglieder, und die Fernteilnahme ist nur für die in Selbstisolation oder Isolation befindlichen Mitglieder möglich. Hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle der COVID-19-Maßnahmen hat das Parlament im Dezember 2020 die Regierung aufgefordert, ihm dreimal jährlich einen Bericht über die Auswirkungen der Umsetzung des Gesetzes über den Schutz der Bevölkerung vor ansteckenden Krankheiten vorzulegen, solange der Beschluss über die Ausrufung der Epidemie in Kraft bleibt.<sup>168</sup> Die Regierung legte im Januar 2021 den ersten Bericht für den Zeitraum von März 2020 bis Januar 2021 vor, der vom Parlament mit Mehrheit angenommen wurde. Was das Gesetzgebungsverfahren betrifft, so wurden zwischen Januar 2020 und März 2021 51 % der Gesamtzahl der Gesetze im Dringlichkeitsverfahren verabschiedet, was einen Rückgang im Vergleich zu 2019 darstellt.<sup>169</sup> Ein beträchtlicher Teil dieser Gesetze stand im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie.

---

<sup>166</sup> Das Parlament hat die Änderungen im April und Dezember 2020 angenommen.

<sup>167</sup> Verfassungsgericht, Urteil vom 14. September 2020, U-II-2379/2020.

<sup>168</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 36.

<sup>169</sup> Nachdem der Anteil dieser Gesetze von 82 % im Jahr 2014 auf 28 % im Jahr 2016 gefallen war, stieg er 2019 wieder auf 56 % an.

**Die Ombudsfrau des Volkes begann mit der Ausübung ihrer neuen Befugnisse.** Im Jahr 2020 wurde eine neue Geschäftsordnung des Amtes der Ombudsfrau vom Parlament verabschiedet, mit der eine neue Abteilung innerhalb der Ombudsstelle für den Schutz von Hinweisgebern geschaffen wurde, woraufhin ein zusätzlicher, für diese Aufgaben zuständiger Mitarbeiter eingestellt wurde.<sup>170</sup> Nach Angaben der Ombudsfrau des Volkes verweigert ihr das Innenministerium weiterhin den Zugang zu Informationen über die Behandlung von irregulären Migranten.<sup>171</sup> In diesem Zusammenhang ist die Frage der Gewährung des Zugangs zu Informationen für die Vertreter des Amtes der Ombudsfrau, gestützt auf die Auslegung des einschlägigen nationalen Rechts, weiterhin Gegenstand von Diskussionen zwischen der Ombudsfrau und dem Innenministerium. Die Empfehlungen des Europäischen Netzwerks der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI)<sup>172</sup>, dafür zu sorgen, dass nationale institutionelle Einrichtungen, wie z. B. die Ombudsfrau, Zugang zu Informationen erhalten, um unabhängige, ordnungsgemäße und zügige Untersuchungen zu gewährleisten, sind angesichts der Vorwürfe über Pushbacks an den Außengrenzen<sup>173</sup> im Hinblick auf die jederzeitige Wahrung der Grundrechte besonders relevant. Die kroatischen Behörden haben in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission, den EU-Agenturen und einschlägigen Interessenträgern, einschließlich der Ombudsfrau, einen unabhängigen Überwachungsmechanismus für die Grenzkontrolle eingerichtet, der am 8. Juni 2021 in Kraft trat.

**Die Regierung arbeitet immer noch am Nationalen Plan zur Schaffung und Ermöglichung eines Umfelds für die Entwicklung der Zivilgesellschaft 2021–2027.<sup>174</sup>**

Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 dargelegt, soll mit dem geplanten Nationalen Plan das System der rechtlichen, finanziellen und institutionellen Unterstützung der Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen weiter verbessert werden, die als wichtig für die sozioökonomische Entwicklung Kroatiens und für die Gestaltung und Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen der EU und der internationalen Gemeinschaft angesehen werden. Das Regierungsbüro für die Zusammenarbeit mit NRO (Vladin ured za udruge) plant, zivilgesellschaftliche Organisationen, über einen öffentlichen Aufruf, in die Sachverständigen-Arbeitsgruppe einzubinden. Das Regierungsbüro organisiert weiterhin die Tage der offenen Tür der NRO (Dani otvorenih vrata udruuga).<sup>175</sup> Der zivilgesellschaftliche

---

<sup>170</sup> ENNHRI, Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 78.

<sup>171</sup> Die Ombudsfrau ist in Ausübung des Mandats des Nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter gemäß den Artikeln 4, 19 und 20 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) und den Artikeln 3 und 5 des Gesetzes über den Nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter befugt, Orte, an denen sich Personen in Haft befinden oder befinden könnten, ohne Voranmeldung aufzusuchen und ungehinderten Zugang zu Informationen über ihre Behandlung zu erhalten. Dem Parlament wurde mehrfach über diese Praktiken berichtet, und in den Jahresberichten 2019 und 2020 gab die Ombudsfrau eine Empfehlung an das Innenministerium ab, den Mitarbeitern des Amtes der Ombudsfrau und des Nationalen Mechanismus für die Verhütung von Folter gemäß den Bestimmungen des OPCAT, des Gesetzes über den Nationalen Mechanismus für die Verhütung von Folter und des Gesetzes über die Ombudsfrau ohne Voranmeldung freien Zugang zu Daten über irreguläre Migranten zu gewährleisten. ENNHRI, Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 78–79.

<sup>172</sup> Nationale Berichte der französischen NMRI (CNCDH) sowie der kroatischen, griechischen, serbischen und slowenischen nationalen Menschenrechtsinstitutionen, [Datum – wird aktualisiert].

<sup>173</sup> Asylum Information Database, Country Report Croatia, 2020 update (Asylinformationsdatenbank, Länderbericht Kroatien, 2020 – Aktualisierung).

<sup>174</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Rechtsstaatlichkeit in Kroatien, S. 20.

<sup>175</sup> Beitrag Kroatiens zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 39–40.



Raum in Kroatien gilt als beeinträchtigt.<sup>176</sup> Im Jahr 2020 leitete das Amt der Ombudsfrau ein Verfahren in Bezug auf den zivilgesellschaftlichen Raum und Menschenrechtsverteidiger vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie ein.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Bewertung durch CIVICUS, die Einstufung basiert auf einer fünfstufigen Skala: offen, beeinträchtigt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen.

<sup>177</sup> ENNHRI, Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 80.

## **Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)\***

\* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 eingegangen sind, ist abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Asylum Information Database, Country Report Croatia, 2020 update (Asylinformationsdatenbank, Länderbericht Kroatien, 2020 Aktualisierung), [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR_2020update.pdf).

Büro des Präsidenten der Republik (2021), Pressemitteilung vom 25. März 2021, <https://www.predsjudnik.hr/vijesti/ured-predsjudnika-republike-hrvatske-uputio-dopis-drzavnom-sudbenom-vijecu/>.

Büro des Präsidenten der Republik (2021), Pressemitteilung vom 8. März 2021, <https://www.predsjudnik.hr/vijesti/predsjudnik-republike-predlozio-je-zlatu-durdevic-za-predsjudnicu-vrhovnog-suda-republike-hrvatske/>.

Entwurf der Antikorruptionsstrategie 2021–2030 in der Fassung für die öffentliche Konsultation, 25. Juni 2021, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=16930>.

Ethik-Kodex des Obersten Gerichtshofs: Der Ethikrat des Obersten Gerichtshofs der Republik Kroatien hat über die Beschwerden der Richter im Verfahren zur Beurteilung des Vorliegens eines Verstoßes gegen den Kodex der richterlichen Ethik entschieden – Pressemitteilung vom 31. Mai 2021, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>, <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%205-2021-3.pdf>, <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%207-2021-4.pdf>, <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%208-2021-3.pdf>, <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%208-2021-4.pdf>.

Europäische Kommission (2019–2021), EU-Justizbarometer.

Europäisches Bürgerforum (GONG) (2021), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Europäisches Netzwerk der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (2021), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Europarat (2021), Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten, President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal (Präsidentin der Kroatischen Journalistengewerkschaft, Maja Sever, mit Entlassung bedroht), Fall Nr. 40/2021.

Europarat, Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten, Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o (Verleumdungsklage gegen INDEX d.o.o.), Fall Nr. 80/2021.

Generalversammlung des Obersten Gerichtshofs (2021), Pressemitteilung vom 18. Mai 2021, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>.

Generalversammlung des Obersten Gerichtshofs der Republik Kroatien (2021), Pressemitteilung vom 26. März 2021, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>.

GONG (2021), Schreiben an die GRECO: The Commission must not be destroyed (Die Kommission darf nicht zerstört werden), 4. Februar 2021, (<https://www.gong.hr/en/good-governance/anti-corruption-policy/letter-to-greco-plenkovic-undermines-the-fight-aga/>).

GRECO (2020), Fifth evaluation round - Evaluation Report on Croatia on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies (Fünfte Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht zu Kroatien über Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger

- der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden), 24. März 2020, <https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>.
- GRECO (2020), Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies (Fünfte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden), 24. März 2020, <https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>.
- GRECO, Fourth Evaluation Round: Fourth Evaluation Round, Addendum to the Second Compliance Report Croatia, Addendum to the Second Compliance Report Croatia (Vierte Evaluierungsrunde: Nachtrag zum zweiten Umsetzungsbericht zu Kroatien), 21. Oktober 2020, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a010c3>.
- Hoher Verwaltungsgerichtshof, Pressemitteilung vom 3. Februar 2021, <https://sudovi.hr/sites/default/files/priopcenja/2021-02/Visoki%20upravni%20sud%20Republike%20Hrvatske%20-%20priop%C4%87enje%20za%20javnost%203.%20velja%C4%8De%202021.pdf>.
- Hoher Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 10. Dezember 2020, Usž-2745/18-5, [https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/milan\\_bandic\\_p-130-14\\_presuda\\_visokog\\_upravnog\\_suda\\_republike\\_hrvatske.pdf](https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/milan_bandic_p-130-14_presuda_visokog_upravnog_suda_republike_hrvatske.pdf).
- Hoher Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 12. September 2019, Usž-1948/19-2, <https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-73-18-19-27.pdf>.
- Hoher Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 27. Mai 2020, Usž-2889/20-2, [https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/andrej\\_plenkovic\\_p-381-18\\_presuda\\_visokog\\_upravnog\\_suda\\_usz-2889-20.pdf](https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/andrej_plenkovic_p-381-18_presuda_visokog_upravnog_suda_usz-2889-20.pdf).
- ILGA-Europa (2021), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.
- Kroatischer Journalistenverband (2020), CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia (Umfrage des Kroatischen Journalistenverbands: Über 905 laufende Klagen gegen Journalisten und Medien derzeit in Kroatien), 1. Mai 2020, <https://hnd.hr/eng/cja-s-poll-over-905-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>.
- Kroatischer Journalistenverband (2021), At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia (Derzeit mindestens 924 laufende Klagen gegen Journalisten und Medien in Kroatien), 16. April 2021, <https://hnd.hr/eng/cja-survey-at-least-924-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>.
- Kroatischer Journalistenverband (2021), Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom (Verfolgung der Vorsitzenden des Kroatischen Journalistenverbands und der Kroatischen Journalistengewerkschaft durch Bačić ein weiterer Schlag gegen die Medienfreiheit), 13. März 2021, <https://hnd.hr/eng/bacic-s-persecution-of-the-leaders-of-the-cja-and-the-journalists-union-is-a-new-blow-to-media-freedom>.
- Kroatischer Journalistenverband und Kroatische Journalistengewerkschaft (2021), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.
- Kroatisches Parlament, Strategie zur Korruptionsbekämpfung 2015–2020, 27. Februar 2015, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html).
- Menschenrechtshaus Zagreb (HRH) (2021), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.
- Nationale Berichte der französischen NMRI (CNCDH) sowie der kroatischen, griechischen, serbischen und slowenischen nationalen Menschenrechtsinstitutionen, [Datum – wird aktualisiert], (<http://ennhri.org/rights-at-borders/>)

- Novi list (2021), Raspisan novi poziv za predsjednika Vrhovnog suda, rok za kandidature je 30 dana (Stelle des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs wurde neu ausgeschrieben, die Frist für Bewerbungen beträgt 30 Tage), 31. März 2021, [https://www.novilist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjednika-vrhovnog-suda/?meta\\_refresh=true](https://www.novilist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjednika-vrhovnog-suda/?meta_refresh=true).
- Oberster Gerichtshof der Republik Kroatien (2021), Antrag des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, 5. März 2021, <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Prituzba-2021.pdf>.
- Oberster Gerichtshof der Republik Kroatien (2021), Pressemitteilung vom 18. Mai 2021, <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>.
- Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (2021), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.
- Richtervereinigung (2021), Pressemitteilung vom 29. April 2021, <http://uhs.hr/archives/1544>.
- Telegram (2021), Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove, 12. Januar 2021, <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/ovo-je-bomba-telegram-otkriva-tajnu-snimku-ovako-hdz-ov-gradonacelnik-pozege-diktira-koje-firme-moraju-dobiti-poslove/>.
- Večernji list (2020), Dosje o Bandićevoj poskupjeloj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete ..., 29. November 2020, <https://www.vecernji.hr/vijesti/dosje-o-bandicevoj-poskupjeloj-zicari-lazi-aneksi-tuzbe-ljubavne-afere-osvete-1449799>.
- Večernji list (2020), USKOK i PNUSKOK provode izvide o sljemenskoj žičari, 27. November 2020, <https://www.vecernji.hr/vijesti/uskok-i-pnuskok-provode-izvide-o-sljemenskoj-zicari-1449498>.
- Verfassungsgericht, Urteil vom 14. September 2020, U-II-2379/2020, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020\\_09\\_105\\_1969.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_09_105_1969.html).
- Verfassungsgericht, Urteil vom 2. Juli 2019, U-III-673/2018, <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C125842D00218646>.
- Verfassungsgericht, Urteil vom 23. März 2021, U-I-1039/2021, [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/\\$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf).
- Verfassungsgericht, Urteil vom 3. November 2020, U-I-4658/2019, [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/\\$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf).
- Zentrum für Friedensforschung (CMS) und Kroatische Plattform für internationale Bürgersolidarität (CROSOL) (2021), Beitrag zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.



## Anhang II: Länderbesuch in Kroatien

Die Kommissionsdienststellen hielten im April und Mai 2021 virtuelle Treffen mit folgenden Stellen ab:

- Agentur für elektronische Medien
- Amt der Ombudsfrau des Volkes
- Büro des Informationsbeauftragten
- CROSOL
- Friedensinstitut
- GONG
- Kommission für Interessenkonflikte
- Kroatische Journalistengewerkschaft
- Kroatischer Journalistenverband
- Kroatischer Zeitungsverlegerverband
- Landesrichterrat
- Menschenrechtshaus (HRH)
- Ministerium für Justiz und öffentliche Verwaltung
- Ministerium für Kultur und Medien
- Oberster Gerichtshof
- Parlamentarischer nationaler Rat zur Überwachung der Umsetzung der Strategie zur Korruptionsbekämpfung
- PNUSKOK – Sondereinheit der Polizei für die Bekämpfung von Korruption
- Rat der Staatsanwaltschaft
- Rat zur Bekämpfung der Korruption
- Rechtsanwaltskammer
- Regierungsbüro für die Zusammenarbeit mit NRO
- Regierungsbüro für Gesetzgebung
- Richtervereinigung (Richter Damir Kontrec)
- Sekretariat des Parlaments
- Staatliche Kommission für die Überwachung der Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge
- Staatlicher Rechnungshof
- Staatsanwaltschaft (einschließlich USKOK, spezialisierte Staatsanwaltschaft für die strafrechtliche Verfolgung von Korruption)
- Zentrum für Friedensforschung (CMS)

\* Darüber hinaus fand eine Reihe horizontaler Treffen der Kommission mit den folgenden Organisationen statt:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäischer Journalistenverband
- Europäisches Bürgerforum
- Europäisches Jugendforum
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (ECPMF)
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Partnership for Democracy

- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- Internationale Föderation für Menschenrechte (FIDH)
- Internationale Juristenkommission (ICJ)
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute, IPI)
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU