## Suche nach der richtigen Reform

## Frankreichs Präsident führt die Justizvertreter vor

Elisabeth Schreiber\*

Frankreichs Justiz geht es nicht gut. An allen Ecken und Enden fehlt es. Doch nicht nur an Geld. Seit der Wahl von Nicolas Sarkozy geraten Richter und Staatsanwälte zudem unter den verbalen Dauerbeschuss des Präsidenten. Er wirft ihnen eine zu laxe Behandlung von Straftätern vor. Denn die innere Sicherheit ist der Kern von Sarkozys Politik. Sie war sein wichtigster Programmpunkt im Wahlkampf 2007 und schon davor hatte er sie als Innenminister zu seinem Hauptanliegen gemacht.

## Une justice en crise

Juges et procureurs en France sont la cible de critiques permanentes de la part du chef de l'Etat depuis que Nicolas Sarkozy est à l'Elysée. Le président de la République, qui a fait de la sécurité intérieure le crédo de sa politique, leur reproche de ne pas faire preuve de suffisamment de sévérité à l'égard des malfaiteurs et criminels.

Les juges quant à eux demandent un Plan Marshall, autrement dit plus de moyens financiers, pour exercer leur métier, et surtout moins d'ingérence de la part de l'Etat. A titre de comparaison, la France dépense en moyenne 56 euros par habitant pour sa justice, contre 99 en Grande-Bretagne et 106 en Allemagne. Et il n'y a que trois procureurs pour 100 000 habitants, contre plus de 20 en moyenne dans l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe.

Réd.

Der eigentlich eher konservativen Richterschaft wurden die permanenten Vorwürfe nun zu viel. Und sie mobilisierte in seltener Eintracht alles, was in Frankreich mit der Justiz zu tun hat, vom Vollzugsbeamten bis zum Chefankläger. Tagelang blieben die Gerichte zu. Die Juristen gingen auf die Straße und forderten einen Marshall-Plan für

die französische Justiz. Nicht erst seit er Präsident ist, will er der Justiz an den Kragen. Schon als Innenminister mischte sich Sarkozy ständig in das französische Rechtswesen ein. Er hat nie einen Hehl daraus gemacht, dass er sich immer besser mit der Polizei als mit den Richtern verstanden hat. Dabei ist er von Beruf Anwalt. Doch als Präsident Frankreichs verpasst er keine Gelegenheit, um die französischen Justizvertreter in aller Öffentlichkeit vorzuführen.

Im Januar 2011 nahm Sarkozy ein besonders tragisches Verbrechen an einer jungen Frau wieder zu harscher Kritik zum Anlass. Der mutmaßliche Täter war ein Jahr zuvor auf Bewährung aus der Haft entlassen worden. Einen Bewährungshelfer hatte er nicht - diese Stellen sind chronisch unterbesetzt. Sarkozy machte deshalb die Justiz als Ganzes für die grauenhafte Straftat verantwortlich. Sie sei zu milde zu Serientätern, komme ihrer Pflicht nicht nach. Und die Verantwortlichen in dem konkreten Fall müssten bestraft werden. Das war dann den Juristen zu viel. Landesweite Streiks und Proteste waren die Antwort. Die Justizbeamten, eigentlich ein der rechten Regierung mehrheitlich eher wohlgesonnener Berufsstand, gingen klar in Opposition zum Präsidenten und forderten mehr Geld und mit ebenso viel Nachdruck weniger politische Einmischung. Um die Dringlichkeit ihres Anliegens zu unterstreichen, nannten sie das Ganze "Marshall-Plan für die Justiz".

<sup>\*</sup> Elisabeth Schreiber ist deutsche Journalistin in Paris.

## Missachtung der Justiz

Frankreichs Justiz ist im Europavergleich materiell schlecht aufgestellt. Das geht aus der jüngsten Studie des Europarats von Oktober 2010 hervor. Während Deutschland 106 Euro pro Einwohner für seine Justiz aufwendet und Großbritannien 99 Euro, sind es in Frankreich nur 56 Euro. Frankreichs Justiz landet deshalb auf einem kläglichen 37. Platz auf einer Liste von 43 europäischen Ländern, deren Rechtswesen vom Europarat regelmäßig untersucht wird. Frankreich, so rechnet die konservative Richtervereinigung USM (Union syndicale des Magistrats) der Politik vor, verfüge über drei Staatsanwälte auf 100 000 Einwohner. während der Durchschnitt bei über zehn in den anderen Mitgliedsländern des Europarates liegt, und es gebe nicht mal zehn Richter auf 100 000 Bürger. In den anderen Europaratsstaaten sind es über 20. Nur 0,19 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) werden in Frankreich für die Justiz bereitgestellt. Vergleichbare Länder wenden mehr als das Doppelte auf, zum Beispiel Deutschland 0,38 % des BIP oder Polen sogar 0,52 %. Frankreich habe in Sachen Justiz ein historisches Defizit aufzuholen, stellt die linke Richtervereinigung SM (Syndicat de la Magistrature) deshalb fest. Die französische Justiz benötige sehr viel Geld, um endlich das Niveau einer europäischen Demokratie zu erreichen. Unter dem ständigen Personalmangel leidet vor allem der einzelne französische Bürger. Nicht nur, falls er straffällig wird, sondern bei eher alltäglichen Dingen. In Paris werden zum Beispiel fast 50 % der Ehen geschieden. Ein etwas komplexeres Scheidungsverfahren kann aber bis zu anderthalb Jahre dauern. Das ist Europarekord. Die bislang einzige Antwort der Politik: Die Ausgaben sollen besser organisiert werden. Eine spürbare Aufstockung der Mittel ist nicht in Sicht.

Nicolas Sarkozy war 2007 angetreten, um die französische Justiz zu reformieren. Das hat er auch gründlich getan. Doch die Reform war in erster Linie eine Streichungsaktion, bei der über 300 Gerichte aufgelöst wurden. Die 2007 ernannte und zwei Jahre später abgelöste Justizministerin Rachida Dati boxte das Unternehmen im Hauruckverfahren durch. Gegenargumente von Regional- und Lokalpolitikern wurden erst gar nicht

angehört. Die Meinung der Richter und Staatsanwälte war nicht gefragt. Ihre Protestaktionen gegen die Schließung von Gerichten wurden einfach nicht registriert. Es ging schließlich nicht um eine Verbesserung des Justizwesens. Das einzige Ziel war: sparen. Für die Franzosen bedeutet dies, dass sie oft weite Wege bis zum nächsten Gerichtsort in Kauf nehmen müssen und dass die Wartezeiten auf einen Prozess noch länger werden.

Doch damit nicht genug. Sarkozy und seine Minister geraten ständig in Versuchung, erneut in die Belange der Justiz einzugreifen. Die nächste Reform wurde bereits angestoßen. Dabei wird von der Politik eine Justiz gefordert, die zu allererst auf Repression setzt und harte Strafen verhängt. Die derzeitige Regierung kommt damit einem Teil ihrer Wählerschaft am rechten Rand des politischen Spektrums entgegen. Wichtige Urteile werden zudem von Politikern des Regierungslagers systematisch kommentiert und oft, wenn sie ihrer Ansicht nach zu milde ausgefallen sind, auch schaff kritisiert.

Um einem Teil des Volkswillens besser Rechnung zu tragen, hat Sarkozy jetzt auch beschlossen, Geschworene (jurés) beim Amtsgericht einzuführen. Schwurgerichte gibt es Frankreich schon. Sie sind aber nur für schwere Straftaten zuständig. Die Richter waren nach diesem neuerlichen Vorstoß des Präsidenten entsetzt. Sie sahen ihre Arbeit einmal mehr von der Exekutive in Frage gestellt. Doch Sarkozy ließ sich nicht beirren. Die Änderung soll noch dieses Jahr nach der Absegnung durch die Nationalversammlung und den Senat umgesetzt werden. Damit wird die klassische Gewaltenteilung von Legislative, Exekutive und Judikative – von Montesquieu in *De l'esprit des lois* formuliert – weiter aufgeweicht.

Bei den Bemühungen der französischen Politik, die Justiz in erster Linie ihren Erwartungen – und nicht denen eines Rechtstaates – anzupassen, geraten auch jahrhundertealte Institutionen unter Beschuss. So wie die des Untersuchungsrichters. In Frankreich existiert ein doppeltes Strafverfolgungssystem. Es besteht aus der Staatsanwaltschaft (parquet), der das Justizministerium Weisungen erteilt; in etwa 5 % der Straffälle ist ein unabhängiger Untersuchungsrichter zuständig. Die Rolle des "petit juge", des

"kleinen Richters", wurde allerdings in letzter Zeit durch das einsame Vorgehen einiger "juges d'instruction" stark diskreditiert. Anlass war u. a. ein allein agierender, übereifriger Untersuchungsrichter in Nordfrankreich, der einen der gravierendsten Irrtümer der französischen Justizgeschichte beging. In der sogenannten Outreau- Affäre hatte er reihenweise unbescholtene französische Bürger wegen Kindermissbrauchs angeklagt. Sie bekamen hohe Haftstrafen, ehe ein Jahr später die meisten von ihnen in einem Berufungsverfahren wieder freigesprochen werden mussten, weil sie unschuldig waren.

Die Richtergewerkschaften haben jetzt davor gewarnt, das durch Fehler Einzelner in Misskredit geratene Amt des Untersuchungsrichters gleich ganz abzuschaffen. Die einstige Untersuchungsrichterin Eva Joly, inzwischen ist sie Europaabgeordnete der Grünen und nominierte Kandidatin der französischen Grünen für die Präsidentschaftswahlen 2012, erinnerte daran, dass Untersuchungsrichter vor allem auch in politisch heiklen Affären eingesetzt werden. Und dass politisch komplizierte Fälle wie der Elf-Schmiergeldskandal nie zur Anklage gebracht worden wären, wenn es keinen unabhängigen Untersuchungsrichter gegeben hätte. Polemisch hat die aus Norwegen stammende Juristin nachgelegt: die Vorschläge Sarkozys zur Reform der Justiz, beruhten nicht auf den Grundwerten Frankreichs, wie sie sie schätze, sondern auf denen Berlusconis. Tatsächlich wird Sarkozy unterstellt, sukzessive das gesamte französische Rechtssystem, wie es vor 200 Jahren von Napoleon geschaffen wurde, aushebeln zu wollen.

Auch andere Länder haben die Institution Untersuchungsrichter abgeschafft und seine Befugnisse der Staatsanwaltschaft übertragen. Mit einem subtilen Unterschied: Die französische Staatsanwaltschaft bleibt weisungsgebunden. Schon als Innenminister hat Sarkozy sich regelmäßig in das Justizwesen eingemischt. So brachte er noch kurz vor der Wahl, im März 2007, eine Jugendjustizreform zur Verabschiedung durchs Parlament, die Straftaten von Jugendlichen auf das Härteste verfolgt und bei der die Bestrafung wichtiger ist als erzieherische Maßnahmen. Eine weitere Novelle des Jugendstrafrechts wurde zum Entsetzen der Jugendrichter bereits angestoßen.

Sie sieht vor, jugendliche Delinquenten ab 16 Jahren wie Erwachsene zu behandeln. Geplante Veränderungen betreffen auch den Haftrichter. Bei der Entscheidung über vorzeitige Haftentlassungen, sollen ihm Laienrichter (jurés) beiordnet werden - um die Justiz den Bürgern näherzubringen ("Pour rapprocher la justice des citoyens"), wie der Präsident in einer Fernsehsendung mitteilte. So gebe es keine Skandale mehr, meinte der Staatschef weiter. Der Volksjustiz wird auf höchster politischer Ebene mehr vertraut als den Spezialisten an den französischen Gerichten. Im Vordergrund stehen die Opfer, denen auch die öffentliche Meinung nahesteht. Die Justiz und ihre Vertreter, die als Elite gelten, interessieren die Mehrheit der französischen Wähler wenig. Sarkozy

weiß das.

Frankreich nähert sich dem nächsten Präsidentschaftswahlkampf. Strategien, die 2007 erfolgreich waren (Stichwort: innere Sicherheit), werden erneut bemüht, wie neulich die Tageszeitung Le Monde feststell-



Der Justizpalast in Paris

te. Und die Justiz? Vielleicht, so orakelte die renommierte Internetzeitung slate.fr, wird Sarkozy als der Präsident in die französische Geschichte eingehen, der die Justiz endlich vom politischen Einfluss befreit hat. Wie das? Eine Befreiung eher wider Willen, aber ganz einfach: In dem er einerseits durch seine ständige Einmischung selbst in laufende Verfahren die gesamte Justiz gegen sich aufbringt, und andererseits durch europäische Gerichtsurteile wie das von November 2010, in dem festgehalten wurde, dass Frankreichs Staatsanwälte nicht unabhängig seien. Dabei gehöre ihre Unabhängigkeit zu den Grundfesten eines Rechtsstaates.

Auf Frankreich könnte also eine größere Justizreform zukommen – allerdings eine völlig andere, als von der Politik geplant.