

10. März 2010

[www.kas.de](http://www.kas.de)[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

## Quo vadis bulgarische Justizreform?

EINE ZWISCHENBILANZ NACH EINEM HALBEN JAHR AMTSZEIT DER NEUEN REGIERUNG UND DREI JAHREN MITGLIEDSCHAFT BULGARIENS IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Das bulgarische Volk hat im Juli vergangenen Jahres ein neues Parlament gewählt. Aus den Wahlen ging die Partei GERB unter der Führung des ehemaligen Oberbürgermeisters von Sofia, *Bojko Borissov*, als Sieger hervor. Sie bildet die stärkste Fraktion und seit gut einem halben Jahr ein Minderheitenkabinett.<sup>1</sup> Auf die neue Regierung setzen die Bulgaren wie auch die internationale Gemeinschaft, zuvörderst die Europäische Union (EU), große Hoffnungen: Noch immer steht das mit Rumänien jüngste EU-Mitgliedsland unter der besonderen Kontrolle der Europäischen Kommission: Die Kommission hat im Zusammenhang mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU im Januar 2007 ein sogenanntes Kooperations- und Kontrollverfahren geschaffen, um die Reformfortschritte beider Länder auf dem Gebiet Justiz sowie Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität auch nach erfolgtem Beitritt zu überwachen. Drei Jahre später weist Bulgarien (wie auch Rumänien) unter anderem im Bereich Justiz nach wie vor teilweise große Defizite auf. Sie können nach Ansicht von Experten nur durch eine langfristig angelegte Justizreform behoben werden. Der nächste Bericht der Europäischen Kommission zu den Fortschritten, die Bulgarien und Rumänien in den vorgenann-

ten Bereichen erzielt haben, wird für diesen Monat erwartet.

Zu den verbleibenden Schwachstellen in der bulgarischen Justiz und der dazugehörigen Politik zählen unter anderem: die Unabhängigkeit der Justiz, zuvörderst deren Garantie durch den Obersten Justizrat, der immer wieder Anlass zur Kritik gibt; der Mangel an einem klaren Konzept bezüglich der erforderlichen Veränderungen in der Justiz, sowie eine fehlende echte Rechtspolitik und ein entsprechender politischer Willen – vor allem auch seitens der Mandatsträger – die erforderlichen Reformen durchzuführen. Den Willen für nachhaltige Reformen in der Justiz sucht man schließlich auch innerhalb der Justiz häufig vergebens – so die Ansicht einiger einheimischer Experten.

### Der Oberste Justizrat - Sorgenkind der Justiz?

Die Europäische Kommission hat als eines von insgesamt sechs Nachbeitrittskriterien gegenüber Bulgarien folgende *Benchmark* aufgestellt: „Verfassungsänderungen, um Unklarheiten hinsichtlich der Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit des Justizsystems zu beseitigen.“ Die bulgarische Verfassung wurde 2007 geändert. In dessen Folge hat sich ein reformierter Oberster Justizrat konstituiert, und zwar erstmals als ständige Institution. Der Rat ist das Selbstverwaltungsorgan der Justiz mit dem verfassungsmäßigen Auftrag, die Unabhängigkeit der Justiz zu garantieren. Bulgarien nimmt

<sup>1</sup> Siehe ausführlich hierzu den Bericht von *Dr. Andreas von Below* „100 Tage Kabinett Borissov – Transparenter Politikstil und verstärkte Westbindung“, erschienen in: KAS-Auslandsinformationen 1/10, S. 106 ff.

10. März 2010

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

mit diesem Organ keine Sonderrolle ein: Vergleichbare Kontrollorgane haben nahezu alle mittel-, ost- und südosteuropäischen Transformationsländer nach der Wende in dem Bestreben eingeführt bzw. mit neuen Befugnissen ausgestattet, die Unabhängigkeit der Justiz zu schützen. In Rumänien ist dies der Oberste Magistratsrat (CSM). Auch er steht weiterhin unter der Überwachung der Europäischen Kommission.<sup>2</sup>

Die Kommission hat dem Obersten Justizrat Bulgariens und der ihm angeschlossenen Justizaufsichtsbehörde zwar in seinen Berichten (zuletzt vom 22.07.2009) Fortschritte attestiert.<sup>3</sup> Der Rat sieht sich aber im Inland – vor allem in den vergangenen Monaten – starker Kritik ausgesetzt. Sie betrifft zuvörderst Verstöße von Mitgliedern des Rates gegen grundlegende ethische Verhaltensregeln. Der Oberste Justizrat in seiner aktuellen Zusammensetzung – so kritische Beobachter wie auch Mitarbeiter der bulgarischen Justiz – wird den an ihn gestellten Erwartungen nicht gerecht. Für viele Ratsmitglieder stellt ihr Amt im Rat eine „Letztverwendung“ in der Justiz dar: sie stehen kurz vor dem Rentenalter oder haben dieses bereits erreicht. Als Richter und Staatsanwälte sind sie längst nicht mehr tätig. Ihnen wird vorgeworfen, dass ihnen daher der Blick für die aktuellen Probleme im Justizsystem fehlt.

In die Kritik sind die Mitglieder des Rates auch deshalb geraten, weil sie für Bestechungen seitens einzelner Richter und Staatsanwälte oder von diesen eingesetzter Mittelsmänner anfällig sind, wie das Beispiel Krassimir Georgiev (besser bekannt als „Krasjo der Schwarze“) gezeigt hat: Der Rat

---

<sup>2</sup> Zu Entwicklungen aus jüngerer Zeit betreffend den Obersten Magistratsrat Rumäniens, siehe den Länderbericht der Verfasserin vom 19. Januar 2010, online abrufbar unter [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_18660-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_18660-544-1-30.pdf).

<sup>3</sup> Siehe „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens“, KOM(2009) 402 endg. Vom 22.7.2009, S. 5.

ist unter anderem für die Beförderung und Ahndung von Disziplinarverstößen von Richtern und Staatsanwälten zuständig.<sup>4</sup> Das macht die Mitglieder des Rates äußerst anfällig für Einflussnahmen. Viele Richter und Staatsanwälte sind bemüht, ein Mitglied des Obersten Justizrates persönlich kennen zu lernen, um dadurch die eigenen Beförderungschancen zu verbessern oder Ahndungen disziplinarischer Verstöße vorzubeugen.

Einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen (NROs), die in Bulgarien im Bereich Rechtsstaat und Justizreform tätig sind, ist der Oberste Justizrat deshalb (und aus anderen Gründen) ein Dorn im Auge. Sie wollen dessen Verantwortlichkeit und Effektivität erhöhen. Zu diesem (und anderem) Zwecke hat eine Gruppe reformorientierter bulgarischer NROs, zu denen u.a. Transparency International, Open Society Institute – Sofia, das Centre for Liberal Strategies, die Bulgarian Institute for Legal Initiatives Foundation (BiLI) und das Centre for the Study of Democracy zählen, im November 2009 einen offenen Brief mit dem Titel „20 Jahre nach dem 10. November 1989 – 20 Jahre fehlgeschlagener Versuche, eine Justizreform zu verwirklichen“ veröffentlicht, der an den Premierminister, Parlamentspräsidenten, die Justizministerin und Mitglieder des Obersten Justizrats Bulgariens gerichtet war. Die NROs rufen darin zu einem offenen und strukturierten Dialog zwischen Vertretern staatlicher Institutionen und der Zivilgesellschaft über die Reform des bulgarischen Justizsystems auf. Als Prioritäten für den Reformdialog haben die NROs unter anderem die Bereiche Unabhängigkeit der Justiz einschließlich einer verantwortlichen Verwaltung des Gerichtswesens sowie die Effektivität des Obersten Justizrates genannt. Der offene Brief hat jedoch Kritik ausgelöst. Sie betraf allerdings weniger den Inhalt, mit dem die Adressaten überwiegend einverstanden waren, als vielmehr die Form.

---

<sup>4</sup> Zu letztgenanntem Zwecke ist dem Obersten Justizrat eine Justizaufsichtsbehörde angeschlossen, deren Aufgabe unter anderem die Aufdeckung von Disziplinarverstößen von Richtern und Staatsanwälten ist.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA**

DR. STEFANIE RICARDA ROOS

10. März 2010

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

Die NROs haben trotz starker Kritik an dem Brief und entgegen aller Erwartungen ihr Ziel erreicht: Kurze Zeit nach Veröffentlichung des Briefes fand in Sofia auf Einladung der NROs, die das Schreiben verfasst haben, ein Rundtischgespräch mit Vertretern der wichtigsten Justizinstitutionen Bulgariens sowie des Parlaments statt. An ihm haben die Präsidenten des Obersten Gerichts, des Oberverwaltungsgerichts und der Rechtsanwaltskammer, der Sprecher und Mitglieder des Obersten Justizrates, der Vizepräsident des Nationalen Parlaments, der Vorsitzende der politischen Partei „Order, Lawfulness, Justice“, Vertreter des Justizministeriums, Medienvertreter und NROs teilgenommen. Gegenstand des Gesprächs waren die Prioritäten, die die NROs in ihrem offenen Brief formuliert haben, also auch die Verbesserung der Unabhängigkeit der Justiz einschließlich einer verantwortlichen Verwaltung des Gerichtswesens sowie der Effektivität des Obersten Justizrates.

Nennenswertes Ergebnis des Rundtischgesprächs sind die konkreten Reformmaßnahmen, die die Teilnehmer, wie zum Beispiel der Sprecher des Obersten Justizrates, für ihre jeweiligen Institutionen formuliert haben. Hierzu zählen der Vorschlag, das Verfahren zur Wahl der Mitglieder des Obersten Justizrates zu ändern: Künftig sollen zum Beispiel im Parlament öffentliche Anhörungen der Kandidaten unter Beteiligung von Experten und Vertretern der Zivilgesellschaft stattfinden. Ferner sollen der Ombudsmann, die Rechtsanwaltskammer und andere gesellschaftliche Institutionen Kandidaten für die Wahl zum Obersten Justizrat vorschlagen können. Wie sich die Initiative der NROs konkret auf die Justizreform in Bulgarien auswirken wird, bleibt noch abzuwarten.<sup>5</sup>

**Die neue Justizministerin: hohe Erwartungen, die es zu erfüllen gilt**

Die vorbeschriebenen hohen Erwartungen, die die Bulgaren an die neue Minderheitsregierung setzen, treffen zuvörderst auch auf die konsequente Fortsetzung der Justizreform zu: Die neue Justizministerin des Landes, *Margarita Popova*, die ebenfalls der Partei GERB angehört, hat sich in ihren ersten Monaten im Amt nicht nur als reformwillig, sondern auch als fachlich kompetent erwiesen. Sie genießt insgesamt einen guten Ruf. Positiv zu werten ist insbesondere, dass sie an Bemühungen ihrer Vorgängerin anknüpft, die Zusammenarbeit von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen zu fördern, die im Bereich der Justizreform tätig sind. So hat sie schon zu Anfang ihrer Amtszeit erklärt, dass sie die Initiative ihrer Vorgängerin im Amt fortsetzen werde, die einen sogenannten Sozialrat gegründet hat. Dieser setzt sich aus Nichtregierungsorganisationen (NROs), die im Bereich des Rechtsstaats und der Justizreform tätig sind, und Vertretern staatlicher Justizinstitutionen zusammen. *Popova* hat erklärt, dass sie eng mit NROs zusammen arbeiten und sich stärker auf deren Expertise verlassen wolle. Eine verstärkte Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im Rechtsstaats-/Justizbereich wird hoffentlich dazu beitragen, eine echte Reform der Justiz voranzutreiben. An Letzterer fehlt es, wie vorerwähnt, immer noch.

Das Justizministerium erarbeitet derzeit einen Entwurf für eine Justizreform-Strategie. Die NROs, die auf dem Gebiet Rechtsstaat und Justiz aktiv sind, erhoffen sich, dass die Strategie zu langfristigen Veränderungen führen wird. An ihr erweist sich auch, ob es die neue Justizministerin mit ihrem Versprechen Ernst meint, die Expertise der NROs stärker zu berücksichtigen. Zu hoffen ist, dass der Strategie-Entwurf vor seiner Verabschiedung von möglichst vielen Akteuren im Justizsystem wie auch nicht-staatlichen Organisationen (öffentlich) diskutiert wird und dass diese, wo bzw. falls erforderlich, Änderungsvorschläge unterbreiten.

---

<sup>5</sup> Siehe zu alledem auch den Artikel der Verfasserin „Wachhund oder Kooperationspartner“, E+Z/D+C 2010/03, der online abrufbar ist unter <http://www.inwent.org/ez/articles/167506/index.de.shtml>, und der auszugsweise hier wieder gegeben wurde.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA**

DR. STEFANIE RICARDA ROOS

10. März 2010

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

In den vergangenen Wochen wurde von verschiedenen Seiten, vor allem aus der Zivilgesellschaft und Wissenschaft, Kritik an der neuen Regierung, vor allem aber dem neuen Parlament laut: Aufmerksame Beobachter der politischen Entwicklungen im Lande werfen dem aktuellen Parlament vor, dass es seit langem das erste Parlament sei, dessen Rechtsausschuss Gesetze ändere oder entwerfe, ohne die Öffentlichkeit zu Konsultationen einzuladen. So sei die Öffentlichkeit in jüngster Zeit bei wichtigen Vorschlägen für Gesetzesänderungen, wie zum Beispiel zum Gesetz zur Öffentlichen Verwaltung, nicht konsultiert worden. Es habe keine öffentliche Diskussion stattgefunden. Sie wird aber von den reformorientierten Vertretern der Zivilgesellschaft im Land erwartet. Und dies zu Recht. Ein Grund für diese Fehlentwicklungen mag darin liegen, dass viele Mitglieder des neuen Parlaments keine oder wenig Parlamentserfahrung haben. Sie müssen erst noch lernen, welche Verantwortung sie als Parlamentarier haben und was die Bürger von ihnen erwarten.

**Mangel an Rechtspolitik**

Letztgenannter Punkt hängt eng mit einer weiteren Schwachstelle des bulgarischen politischen Systems zusammen, an der sich durch den Regierungswechsel (noch) nichts geändert hat: dem Land fehlt es an einer echten Rechtspolitik. Die bulgarische Gesellschaft erwartet von der neuen Regierung, dass sie die Reformen, unter anderem im Justizbereich, zügig voranbringt. Das geschieht aber bisher noch nicht, jedenfalls nicht in hinreichendem Maße. Vielen politisch Verantwortlichen, so die Beurteilung einiger Gesprächspartner, fehlt es an dem Bewusstsein dafür, dass Justizreformen zuvörderst eine politische Frage sind. Wie diese aussehen sollen, ist eine Frage, die in erster Linie von den Regierungsmitgliedern und dem Parlament getroffen werden muss. Die Verantwortung hierfür kann nicht auf die Richter- und Staatsanwaltschaft sowie Rechts-NROs abgewälzt werden. Letztere können wichtige Impulse für den Reformprozess geben und in diesen korrigierend eingreifen, wo erforderlich. Die staatliche Reformpolitik können sie aber nicht erset-

zen. Die neue Strategie des Justizministeriums für die Justizreform wird daher mit besonderer Spannung erwartet. Es bleibt zu hoffen, dass sich an ihr das Justizministerium als treibende Kraft der Justizreform erweist.

Zu berücksichtigen ist bei alledem aber, dass die Bewertung der aktuellen Situation im bulgarischen Justizsystem sowie der Frage, wer treibende Kraft der Justizreform sein sollte bzw. ist, je nach Gesprächspartner sehr unterschiedlich ausfällt: Die Aussagen hierzu sind teilweise sogar widersprüchlich. So hat die Vertreterin einer der führenden bulgarischen Rechts-NROs vorgetragen, dass es gegenwärtig weniger am politischen Willen fehle (der stark zugenommen habe), als vielmehr am Willen seitens der Mitglieder der Justiz, eine nachhaltige Reform voranzutreiben. Die Ursachen für die bisher noch zögerlichen Justizreformen sind also alles andere als klar. Eine eindeutige Antwort darauf vermag nur die Zeit zu geben.