

# DIE (UN)ENDLICHE GESCHICHTE DER BULGARISCHEN UND RUMÄNISCHEN JUSTIZREFORMEN

*Stefanie Ricarda Roos*

„20 Jahre fehlgeschlagener Versuche, eine Justizreform zu verwirklichen“ – so hieß es im Titel eines offenen Briefes, den Vertreter reformbemühter bulgarischer Nichtregierungsorganisationen (NROs)<sup>1</sup> im November 2009 an den Premierminister ihres Landes<sup>2</sup> richteten. Sie bezogen sich auf den Sturz der kommunistischen Regierung in Sofia am 10. November 1989. Der Titel ist bezeichnend, nicht nur für Bulgarien, sondern für die Situation in den meisten Transformationsländern Südosteuropas: Zwei Jahrzehnte nach dem Zusammenbruch der kommunistischen bzw. sozialistischen Regime greift dort die Erkenntnis Raum, dass echte, nachhaltige Reformen nicht stattgefunden haben. Für den Justizbereich gilt dies in besonderem Maße. Er stand von Anfang an im Zentrum der Bemühungen dieser Länder, sich von einem totalitären bzw. autoritären Einparteien-Staat zu einem demokratischen Verfassungs- und Rechtsstaat zu entwickeln. Dies nicht zuletzt, weil die Kopenhagener Kriterien des Europäischen Rates von 1993



Dr. iur. Stefanie Ricarda Roos ist Referentin im Team Europa/Nordamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie hat von 2006 bis Sommer 2010 das regionale Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa mit Sitz in Bukarest geleitet.

- 1 | Zu den NROs zählen: Bulgarian Institute for Legal Initiatives (BiLI), National NGO Network for Civic Monitoring of the Court in Bulgaria, Transparency International, Open Society Institute – Sofia, Center for Liberal Strategies, Center for the Study of Democracy, Association for European Integration and Human Rights – Plovdiv und Institute for Regional and International Studies. Der englische Titel des offenen Briefes lautet: „20 years after November 10, 1989, 20 years of abortive attempts to accomplish judicial reform“. Eine Kopie des Briefes liegt der Verfasserin vor. Der Brief erschien in der juristischen Zeitschrift *Legal World*. Er ist im bulgarischen Original online abrufbar unter <http://legalworld.bg/show.php?storyid=17674> [22.11.2010].
- 2 | Die NROs haben den offenen Brief in Kopie auch an den Präsidenten der Nationalversammlung, die Justizministerin Bulgariens und die Mitglieder des Obersten Justizrates adressiert.

als politisches Kriterium für die Aufnahme in die Europäische Union festlegen, dass der Beitrittskandidat die Stabilität derjenigen Institutionen sicherstellen muss, die Demokratie, den Rechtsstaat, die Menschenrechte und die Achtung sowie den Schutz von Minderheiten garantieren.<sup>3</sup> Wesentlicher Bestandteil eines funktionierenden Rechtsstaats ist ein unabhängiges, transparentes und intaktes Justizsystem, das nach rechtsstaatlichen Verfahren und Grundsätzen tätig ist.

An Justizreformen als solchen mangelte es den Transformationsländern Südosteuropas in den vergangenen zwei Jahrzehnten nicht. Im Gegenteil: In ihrem Bestreben, Mitglied der EU zu werden, haben sie unzählige Gesetzesreformen auf den Weg gebracht, Aktionspläne zur Reform der Justiz und zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität aufgestellt und Veränderungen gerade auch im Justizbereich eingeleitet. Dies gilt zuvörderst für die beiden jüngsten EU-Mitgliedsländer Bulgarien und Rumänien. Sie standen bei der Durchführung ihrer Reformen unter großem Zeitdruck. Das Beitrittsdatum 1. Januar 2007 sollte nicht gefährdet werden. Tatsächlich sind beide Länder an diesem Tag Vollmitglied der EU geworden.

**Bulgarien und Rumänien standen bei der Durchführung ihrer Reformen unter großem Zeitdruck. Das Beitrittsdatum 1. Januar 2007 sollte nicht gefährdet werden.**

Die große Ernüchterung blieb nicht aus: Schon wenige Monate nach dem EU-Beitritt haben die Justizakteure in Bulgarien wie Rumänien erkannt, dass es nicht reicht, die Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft in die nationale Gesetzgebung zu übernehmen. Viel wichtiger ist es, dass diese Länder über geeignete administrative und justizielle Strukturen verfügen, um das geltende Recht effektiv umzusetzen. Der Europäische Rat von Madrid hat dies 1995 in Ergänzung der Kopenhagener Kriterien für die Bewerberländer klargestellt.<sup>4</sup> Diese Voraussetzung war in Bulgarien und Rumänien zum Stichtag 1. Januar 2007 jedoch nur sehr bedingt erfüllt. Auch mehrere Jahre nach dem

3 | Vgl. [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/criteria/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm) [30.10.2010].

4 | Vgl. die Website der Europäischen Kommission, Erweiterung, „Beitrittskriterien“, [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/criteria/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_de.htm) [24.11.2010].

EU-Beitritt sind diesbezügliche Defizite nicht vollständig behoben. In der Einleitung des anfangs erwähnten Briefes bulgarischer NROs heißt es hierzu: „Im Zusammenhang mit den Veränderungen vom 10. November 1989 wurden der bulgarischen Gesellschaft drei Versprechen gemacht: Demokratie und Bürgerrechte, Marktwirtschaft und Rechtsstaat. Diese drei Versprechen zählten auch zu den Hauptkriterien für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Knapp drei Jahre, nachdem Bulgarien ein Vollmitglied der Europäischen Union geworden ist, und 20 Jahre nach dem 10. November wird Bulgarien als eine aktive Demokratie und Marktwirtschaft bezeichnet. Es gelingt dem Land aber nicht, seine Reformen im Justizsystem abzuschließen, so dass es jedem bulgarischen Bürger eine effektive Justiz garantieren und das Vertrauen seiner internationalen Partner rechtfertigen kann.“<sup>5</sup>

Das vergangene Jahr könnte insofern rückblickend eine Zäsur markieren: Vier Jahre nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU haben beide Länder eine bislang unbekannte Reformdynamik an den Tag gelegt. Bulgarien wie Rumänien haben 2010 umfassende nationale Strategien für die Justizreform verabschiedet. Sie sollen im nachfolgenden Beitrag kurz beleuchtet und bewertet werden. In erster Linie widmet sich der Artikel aber der Frage, warum sich Bulgarien und Rumänien in den zwei Jahrzehnten nach dem Systemwechsel so schwer getan haben, eine langfristig angelegte, in sich schlüssige und nachhaltige Reformagenda sowie realistische Reformvorschläge im Rechtsstaats- und Justizbereich auszuarbeiten.

**Vier Jahre nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur EU legen beide Länder eine bislang unbekannte Reformdynamik an den Tag.**

5 | Übersetzung der Verfasserin. Im englischen Original heißt es: „There were three promises made to the Bulgarian society from the November 10, 1989 changes – democracy and civil rights, market economy and rule of law. These three promises were also among the main criteria for an EU membership. Almost three years after Bulgaria has become a full member of the EU and 20 years after November 10, Bulgaria is considered to be an acting democracy and market economy, however, it can not succeed in completing the reform in the judicial system, so that it can guarantee effective justice to every Bulgarian citizen and justify the trust of its international partners.“

## GRÜNDE FÜR DIE UNVOLLENDETEN JUSTIZREFORMEN

Die Gründe für die unvollendeten Justizreformen sind mannigfaltig. Zu ihnen zählen die lange Zeit schwache Beteiligung der Zivilgesellschaft an diesen Reformen, ein in allen Transformationsländern zu beobachtender „Reformformalismus“, der durch den Beitrittsprozess befördert wurde, ein fehlender politischer Wille zu Reformen sowie die defizitäre Aufarbeitung der Vergangenheit.<sup>6</sup> Abschließend ist diese Auflistung freilich nicht. Transformationsprozesse sind zu komplex, als dass die Gründe für Erfolge und Misserfolge bei ihrer Umsetzung auf einige wenige reduziert werden könnten.

### 1. Schwache Zivilgesellschaft und Identifizierung der Justizreform mit einzelnen Personen

Im Jahr 1 nach dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens sahen Beobachter der Nachbeitrittsentwicklungen sowie nationale und internationale Akteure den Schlüssel zum Erfolg für den Abschluss nachhaltiger Justizreformen in einer stärkeren Beteiligung der Zivilgesellschaft.<sup>7</sup> Zu diesem Ergebnis sind unter anderem auch die Teilnehmer des „Ersten Mittel- und Osteuropäischen Rechtsstaatssymposiums“ (First Central and East European Rule of Law Symposium) gekommen, das im Juni 2007 in Sofia stattfand.<sup>8</sup> In dessen Abschlussempfehlungen ist zu lesen, ein

6 | Letztgenannten Grund hat die Verfasserin an anderer Stelle näher beleuchtet. Vgl. Stefanie Ricarda Roos, „Und die Vergangenheit spielt doch eine Rolle... – Zur Wahl von Richterin Bejinariu zur neuen Präsidentin des Obersten Rates der Magistratur Rumäniens (CSM)“, *KAS-Länderbericht*, 19.01.2010, in: [http://kas.de/wf/doc/kas\\_18660-1522-1-30.pdf](http://kas.de/wf/doc/kas_18660-1522-1-30.pdf) [13.12.2010].

7 | Eine eindeutige Definition des Begriffs „Zivilgesellschaft“ gibt es nicht. Der vorliegende Beitrag stützt sich auf die umfassendste Definition von Zivilgesellschaft, wie sie die Europäische Kommission im Zusammenhang mit dem „Dialog mit der Zivilgesellschaft über die Erweiterung“ verwendet hat. Danach sind unter Zivilgesellschaft „alle sozialen Strukturen jenseits der staatlichen Strukturen“ gemeint: „Sozialpartner, generell Organisationen, die die Akteure in Gesellschaft und Wirtschaft vertreten [...]“; Nichtregierungsorganisationen [NRO ...] und Basisorganisationen.“ Vgl. „Kommission beginnt Dialog mit der Zivilgesellschaft über die Erweiterung“, IP/05/805, 29.06.2005.

8 | Vgl. [http://www.bili-bg.org/13/event\\_page.html](http://www.bili-bg.org/13/event_page.html) [13.12.2010]. Die Verfasserin hat am Symposium als Referentin teilgenommen.

Rechtsstaat könne nur erfolgreich aufgebaut und konsolidiert werden, wenn die Zivilgesellschaft stärker als bisher in den Reformprozess einbezogen werde.<sup>9</sup> Diese Forderung beruht auf der Erkenntnis, dass eine Rechtsstaats- und Justizreform nur effektiv und nachhaltig sein kann, wenn neben staatlichen Institutionen und Akteuren eine gut organisierte Zivilgesellschaft beteiligt ist, die die notwendigen Veränderungen versteht und umsetzen kann.

Eine gut organisierte Zivilgesellschaft in diesem Sinne existierte aber in Bulgarien und Rumänien lange Zeit nicht.<sup>10</sup> Sie entwickelt sich erst langsam. Das ist nicht verwunderlich: Die kommunistischen Regime haben die Zivilgesellschaft fast vollständig unterdrückt. Bis heute wirkt der Kommunismus unter anderem im Selbstverständnis staatlicher Institutionen und Akteure weiter. Sie sind in Bulgarien und Rumänien wie auch in anderen Transformationsländern monokratisch-autoritär geprägt und üben ihr Mandat häufig immer noch im Sinne exklusiver Handlungsrechte aus. Der Beteiligung der Zivilgesellschaft an staatlichen Justizreformen standen viele Vertreter staatlicher Institutionen lange Zeit skeptisch gegenüber. Für die Entwicklung einer starken Zivilgesellschaft war und ist das nicht förderlich.<sup>11</sup>

**Die kommunistischen Regime haben die Zivilgesellschaft fast vollständig unterdrückt. Bis heute wirkt der Kommunismus im Selbstverständnis staatlicher Institutionen und Akteure weiter.**

9 | Vgl. [http://www.bili-bg.org/22/event\\_page.html](http://www.bili-bg.org/22/event_page.html) [13.12.2010]. Darin heißt es unter anderem: „A greater role for the civic society and the NGO's has to be ensured including by a comprehensive set of legal and institutional guarantees for NGO participation in the legislative and policy making processes; Continued support for the work of the NGOs in the post EU accession period need to be ensured through national governments subsidies as well as EU and foreign donors' assistance adapted to the new funding circumstances in the wake of EU accession.“

10 | Vgl. Georgi Stoilov, „Der aktuelle Stand der bulgarischen Justizreform unter Berücksichtigung des Strafrechts“, unveröffentlichtes Paper vom April 2010, das der Verfasserin vorliegt: „Ein wesentliches Hindernis auf dem Wege der Justizreform ist die (leider!) noch unterentwickelte bürgerliche Gesellschaft in Bulgarien. Trotz des mehrmals deklarierten Willens und der Bemühungen von mehreren Stiftungen und NGOs, auch ausländischen (z.B. USAID), sowie des Justizministeriums, gibt es noch kein offizielles umfassendes Nationalprogramm bezüglich der Justizreform.“ Letzteres hat sich mit der erwähnten „Strategie zur Fortsetzung der Reform in der Justiz“ allerdings geändert.

11 | Vgl. Stefanie Ricarda Roos, „Wachhund und Kooperationspartner“, in: *E+Z*, Nr. 3 2010, 51. Jahrgang, 03/2010.

Westliche Medien zeichneten in den vergangenen Jahren ein entsprechend düsteres Bild von den Entwicklungen der Bürgergesellschaft in den beiden jüngsten EU-Mitgliedsländern. So war zum Beispiel in der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 31. Juli 2007 in Bezug auf Rumänien vom „Katzenjammer nach einer Demokratisierung ohne Inhalt“ zu lesen: Ungeachtet des anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums stagniere in Rumänien die politische Entwicklung in Richtung Bürgergesellschaft.<sup>12</sup> Eine selbständige und vor allem einflussreiche Zivilgesellschaft habe sich seit dem Systemwechsel nicht entwickeln können, zitiert die NZZ den ehemaligen Redaktionsleiter der rumänischen Tageszeitung *România Liberă*, Emil Hurezeanu. Entsprechend sei Rumäniens Innenpolitik auf Personen fixiert.<sup>13</sup>

**In den vergangenen Jahren war in Rumänien eine in westlichen Demokratien unbekannt Fixierung auf die Person des Justizministers bzw. der Justizministerin zu beobachten.**

Letzteres traf zuletzt in besonderem Maße auch auf die Justizpolitik zu. In den vergangenen Jahren war in Rumänien – noch mehr als in Bulgarien – eine in westlichen Demokratien unbekannt Fixierung auf die Person des

Justizministers bzw. der Justizministerin zu beobachten. Damit einher ging eine Gleichsetzung dieser Person mit der Justizreform. Zu den Kritikern dieser Entwicklung gehörte die Rumänische Magistratsvereinigung (*Asociația Magistratilor din Romania, AMR*), die älteste Berufsvereinigung von Richtern und Staatsanwälten im Land. In einer offenen Kritik richtete sich die AMR kurz nach dem Beitritt dagegen, dass die Justizreform allein mit der damaligen rumänischen Justizministerin, Monica Macovei, in Verbindung gebracht wurde: „Wir sind tief empört über die Tatsache, dass Frau Minister sich als die Jeanne D’Arc der Reform des Justizsystems darstellt. Wir wollen klarstellen, dass die Justizreform nicht bestimmten Personen zu verdanken ist, sondern das System selbst hat die Reform vorangetrieben, das heißt, die Menschen aus dem System.“<sup>14</sup>

12 | „Macht und Ohnmacht in Rumänien“, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 31.07.2007, in: [http://www.nzz.ch/macht\\_und\\_ohnmacht\\_in\\_rumaenien\\_1.534813.html?video=1.7669593](http://www.nzz.ch/macht_und_ohnmacht_in_rumaenien_1.534813.html?video=1.7669593) [31.07.2010].

13 | Ebd.

14 | Übersetzung der Verfasserin aus dem rumänischen Original, das aus dem juristischen Online-Nachrichtenmagazin *Stiri Juridice* vom 22.02.2007 stammt und eine Äußerung der damaligen Vizepräsidentin der AMR, Mona Maria Pivniceru, von Ende Februar 2007 ist. Das Dokument liegt der Verf. vor.

Erstaunlich ist diese Fixierung auf die Person der Justizministerin nicht: Zum einen war Rumänien mehrere Jahrzehnte eine stark autoritätsbezogene Gesellschaft, in der ein intensiver Personenkult betrieben wurde. Zum anderen steht die Justiz im Zentrum der Reformen. Die Justizreform stellt nach wie vor den Kern des Nachbeitrittsmonitorings der Europäischen Kommission dar. Zur Fokussierung auf die Person der Justizministerin/des Justizministers haben schließlich auch westliche Medien und Politiker beigetragen.<sup>15</sup>

Es sei allerdings davor gewarnt, allein die Gleichsetzung der Erfolge im Bereich Justizreform mit der Person der Justizministerin für die fehlende Entwicklung einer starken Zivilgesellschaft verantwortlich zu machen. Dass diese Personalisierung in den vergangenen Jahren in Rumänien – und abgeschwächt auch in Bulgarien – stets eine herausragende Rolle gespielt hat, steht außer Frage. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass etwa im Falle Rumäniens die damalige Justizministerin Macovei einen großen Anteil daran hatte, dass sich im Justizbereich eine, wenn auch kleine, kritische Bürgergesellschaft entwickelt hat. Beispielhaft hierfür sei die NRO Society for Justice – SoJust genannt. Sie wurde 2005 von einer Gruppe reformorientierter rumänischer Juristen gegründet.

**Die damalige Justizministerin Macovei hatte einen großen Anteil daran, dass sich im rumänischen Justizbereich eine, wenn auch kleine, kritische Bürgergesellschaft entwickelt hat.**

SoJust ging aus einer Internet-Diskussionsgruppe hervor, an der sich rumänische Richter, Staatsanwälte, Mitglieder des offiziellen Selbstverwaltungsorgans der Justiz, Rechtsanwälte, Journalisten, Politologen, Studenten und die damalige Justizministerin Macovei selbst beteiligt hatten. Die aktivsten Mitglieder der Gruppe gründeten SoJust mit Unterstützung von Macovei aus der Überzeugung, dass das

15 | Artikel in *Welt-Online* vom 16.11.2006. „Jeanne d'Arc Rumäniens': Monica Macovei kämpft gegen Korruption“, in dem es unter anderem heißt: „Früher war der Staat ihr Gegner, jetzt ist sie ein Teil von ihm, er steht zu ihrer Verfügung. Dafür aber musste Macovei das Gerichtswesen umkrempeln, Staatsanwälte aus dem Amt werfen, der Antikorruptionsbehörde einen neuen Leiter vorsezen und gegen Widerstände der oppositionellen Sozialdemokratischen Partei (PSD) eine Justizreform auf den Weg bringen – und sich viele einflussreiche Feinde machen.“ Vgl. auch die Presseübersicht auf der Website von Monica Macovei, die mittlerweile Europaparlamentarierin ist: <http://www.monica-macovei.eu/ro/presa-internationala> [25.11.2010].

rumänische Justizsystem in einer Krise steckt. Aus ihrer Sicht hat die Verzögerung nötiger Reformen zur Bildung einer der Vergangenheit verhaftet gebliebenen Justizoligarchie geführt, die sich ihrer gesellschaftlichen Verpflichtung entzieht und nur auf ihren eigenen Vorteil aus ist. Ziel von SoJust ist es, zu einer echten und umfassenden Reform des rumänischen Justizsystems beizutragen. Ob Macovei die Zivilgesellschaft – wie Kritiker ihr vorwerfen – nur mit dem Ziel gefördert hat, Brüssel zu gefallen, oder ob sie die Einsicht in die Notwendigkeit der Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Justizreform angetrieben hat, so oder so ist es ihr gelungen, dass sich eine nach wie vor existierende „kritische Stimme“ innerhalb der Justiz entwickeln konnte. Ihre rumänischen Unterstützer, zu denen überwiegend junge Richter und Staatsanwälte zählen, sprechen gar vom „Macovei-Effekt“ (*efectul Macovei*).

## 2. „Reformformalismus“

Dem erfolgreichen Abschluss nachhaltiger Justizreformen stand in den zurückliegenden zwanzig Jahren in Rumänien wie in Bulgarien ein „Reformformalismus“ im Weg, der in fast allen postsozialistischen und postkommunistischen Transformationsländern zu beobachten ist. Gemeint ist das Phänomen, dass sich die vergangenen Reformen in einer Vielzahl von Gesetzesänderungen und Aktionsplänen erschöpft haben.<sup>16</sup> Diese waren häufig mit dem Gesamtsystem nicht kohärent. Einen wirklichen Wandel haben sie nicht herbeigeführt. Ein umfassendes, substanzielles Reformkonzept fehlte.

Der „Reformformalismus“ hat in Rumänien zu einer Reformmüdigkeit, zumindest zu einer Reformskepsis geführt. Dies hat etwa eine Diskussion im Rahmen der Internetplattform *reformaj* gezeigt, deren Namen sich aus „Reform der Justiz“ (*reforma justitie*) ableitet. Im Februar 2010 haben Teilnehmer dieser Diskussionsgruppe, zu denen reformorientierte Juristen und Rechtsphilosophen zählen, unter der Überschrift „20 Jahre unter dem Fluch des Wortes

16 | Dies haben indirekt auch die Verfasser des offenen Briefes vom November 2009 kritisiert: „To a large extent, the failures to reform the system are resulting from the current model of the judicial system, established in 1991 with the new Constitution. This model lacks effective mechanisms for a mutual control among the separate powers.“



Reform“<sup>17</sup> eine Grundsatzdiskussion geführt. Dabei haben sie sich die Fragen gestellt, was „Reform“ bedeutet, wer Herr des Reformprozesses sein sollte, wann eine Reform beginnt und endet, und ob Reform ein Prozess oder ein Status ist. Die Meinungen gingen dabei weit auseinander. Ein Teil der Diskutanten maß dem Konzept „Reform“ keine Bedeutung bei: Es habe in den vergangenen Jahren an Signifikanz verloren. Überall sei von Reform die Rede gewesen. Für andere klingt „Reform“ mittlerweile gar wie ein kommunistischer Slogan. Der Begriff sei allzu oft missbraucht worden, um die Masse zu manipulieren. Ob es mit den Justizreformstrategien des Jahres 2010 gelingt, das Image von Reformen wiederherzustellen, bleibt abzuwarten.

**Für Kritiker klingt „Reform“ mittlerweile wie ein kommunistischer Slogan. Der Begriff sei allzu oft missbraucht worden, um die Masse zu manipulieren.**

### 3. Fehlender politischer Wille

In ihrem jüngsten Bericht vom 20. Juli 2010 an das Europäische Parlament und den Rat über den Stand des Reformprozesses in Rumänien zog die Europäische Kommission im Hinblick auf die Vergangenheit folgenden Negativschluss: „Rumänien zeigte nicht genügend politischen Willen, den Reformprozess zu unterstützen und ihm eine Richtung zu geben, und einen gewissen Mangel an Bereitschaft des oberen Justizwesens, zusammenzuarbeiten und Verantwortung zu übernehmen. Diese Schwächen müssen dringend abgestellt werden, um dem Reformprozess neuen Schwung zu verleihen.“<sup>18</sup> Bulgarien hat die Kommission

17 | „20 de ani sub blestemul cuvântului ‚reforma“.

18 | Vgl. „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens“, KOM(2010)401 endgültig, Brüssel 20.07.2010, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/com\\_2010\\_401\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/com_2010_401_de.pdf) [24.11.2010]. Die Europäische Kommission hat im Dezember 2006 Kriterien („Benchmarks“) festgelegt, anhand derer vom Tag des EU-Beitritts Bulgariens und Rumäniens an im Rahmen eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und Überprüfung (sog. Kooperations- und Kontrollverfahren – CVM) die Fortschritte beider Länder in den Bereichen Justizwesen sowie Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität beurteilt werden sollten. Bulgarien und Rumänien waren damit die ersten EU-Mitgliedsstaaten, deren Reformfortschritte die Kommission auch nach erfolgtem EU-Beitritt überwacht. Ausführlich hierzu vgl. Stefanie Ricarda Roos, „Rumänien im Jahr vier nach dem Beitritt zur Europäischen Union – ein Rückblick und Bericht über die aktuelle Lage der Justiz“, in: *DRiZ* September 2010, 276-280.

in ihrem Fortschrittsbericht vom selben Tag ein weitaus besseres Zeugnis ausgestellt, was den politischen Willen zur Durchführung der erforderlichen Reformen anbetrifft: „Die neue Justizreformstrategie ist Ausdruck eines starken politischen Willens in Bulgarien, eine tief greifende und dauerhafte Reform des Justizwesens herbeizuführen.“<sup>19</sup> Die Kommission stellt einen starken Reformdruck fest, der von der Regierung ausgehe und im Justizsystem einige Resultate zeige.<sup>20</sup>

Das war nicht immer so. Vielmehr zählte auch in Bulgarien bis vor wenigen Monaten der Mangel an einer echten Rechtspolitik zu den größten Schwachstellen des bulgarischen politischen Systems und zu den Hindernissen des Reformprozesses. An ihr hat sich durch den Regierungswechsel im Juli 2009 zunächst nichts geändert: Die bulgarische Gesellschaft hatte an die neue Regierung die Erwartung geknüpft, dass sie die Reformen, unter anderem im Justizbereich, zügig voranbringt. Diese Erwartung erfüllte sich in den ersten Monaten nach dem Regierungswechsel noch nicht, jedenfalls nicht in hinreichendem Maße. Vielen politisch Verantwortlichen, vor allem Parlamentsabgeordneten,

**NROs können und müssen wichtige Impulse für den Reformprozess geben und korrigierend eingreifen. Die staatliche Reformpolitik können sie aber nicht ersetzen.**

so die Beurteilung einiger Gesprächspartner, fehlte es an dem Bewusstsein, dass Justizreformen zuvörderst eine politische Frage sind. Wie diese aussehen sollen, muss in erster Linie von den Regierungsmitgliedern und dem Parlament entschieden werden. Die Verantwortung hierfür kann nicht auf die Richter- und Staatsanwaltschaft sowie Rechts-NROs abgewälzt werden, wie dies in Bulgarien und Rumänien in den vergangenen Jahren geschehen ist. NROs können und müssen wichtige Impulse für den Reformprozess geben und korrigierend eingreifen, wo erforderlich. Für juristische Berufsvereinigungen, wie Richtervereinigungen, gilt dies in besonderem Maße. Die staatliche Reformpolitik können sie aber nicht ersetzen. Die neue Strategie des Justizministeriums für die Justizreform in Bulgarien wurde daher im ersten

19 | „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens“, KOM(2010)400endgültig, Brüssel 20.07.2010, 2.

20 | Ebd., 3.

Halbjahr 2010 mit besonderer Spannung erwartet. An ihr hat sich das Justizministerium als treibende Kraft der Justizreform erwiesen.

Die Parlamente beider Länder müssen künftig noch mehr Verantwortung für den erfolgreichen Abschluss der Reformen übernehmen. Die Entwicklungen in Bulgarien wie auch in Rumänien der vergangenen Jahre zeigen, dass es ein Fehler war, sich fast ausschließlich auf die Justizreformen zu konzentrieren, ohne parallel hierzu die Politik oder das Parlament und seine Mitglieder zu reformieren. In der gewaltenteilten repräsentativen Demokratie steht dem Parlament als Vertreter des Volkssouveräns die gesetzgebende Gewalt zu. Dieses und nicht die Regierung hat primär gesetzgeberisch in Erscheinung zu treten. In Rumänien zeichneten sich in jüngerer Zeit positive Entwicklungen in diese Richtung ab: So hat das rumänische Parlament im Sommer 2010 eine neue Zivil- und Strafprozessordnung an- und damit die Verantwortung für eine bedeutende Gesetzesreform übernommen. Die Europäische Kommission bewertet dies in ihrem jüngsten Fortschrittsbericht als positive Entwicklung, was die Rolle des Parlaments anbetrifft: „Nachdem sich die Parlamentsarbeit im zweiten Halbjahr 2009 verlangsamt hat, hat Rumänien im zweiten Quartal 2010 wieder einen gewissen Reformschwung erlangt und mit der Verabschiedung der Zivil- und der Strafprozessordnung durch das Parlament am 22. Juni eine wichtige Legislativreform in Gang gebracht. Die Vorbereitungen zum Inkrafttreten der vier neuen Gesetzbücher, die nunmehr für Oktober 2011 vorgesehen sind, bieten eine wichtige Gelegenheit für eine umfassende Reform des rumänischen Justizsystems. Zur Stärkung dieses Reformprozesses fordert die Kommission Rumänien auf, die starke parlamentarische Unterstützung für die Prozessordnungen zu nutzen und diesen politischen Willen auch auf andere Bereiche auszudehnen.“<sup>21</sup> In Fortsetzung dieses positiven Trends hat das rumänische Parlament Mitte Oktober 2010 das sogenannte „kleine Reformgesetz“ verabschiedet. Es soll der Beschleunigung von Gerichtsverfahren dienen.

**In Fortsetzung des positiven Trends hat das rumänische Parlament Mitte Oktober 2010 das sogenannte „kleine Reformgesetz“ verabschiedet. Es soll der Beschleunigung von Gerichtsverfahren dienen.**

## JÜNGSTE ENTWICKLUNGEN IM BEREICH JUSTIZ-REFORMEN: 2010 ALS SCHLÜSSELJAHR?

2010 haben Bulgarien und Rumänien umfassende nationale Strategien für die Justizreform verabschiedet: Der rumänische Justizminister hat im April 2010 die von seinem Ministerium ausgearbeitete „Strategie für die Entwicklung der Justiz als öffentlicher Dienst 2010-2014“<sup>22</sup> veröffentlicht. Fast zeitgleich, am 27. April 2010, hat das bulgarische Justizministerium die „Strategie zur Fortsetzung der Reform in der Justiz unter den Bedingungen der vollberechtigten Mitgliedschaft in der Europäischen Union“ veröffentlicht.<sup>23</sup> Der Ministerrat Bulgariens, d.h. die bulgarische Regierung,<sup>24</sup> hat diese am 23. Juni 2010 verabschiedet.

### 1. Der Fall Bulgarien

Bemühungen, in Bulgarien eine nachhaltige Reform des Justizwesens herbeizuführen, gab es seit vielen Jahren. So haben zum Beispiel wenige Monate nach dem EU-Beitritt

**Parallel zum Nachbeitritts-Monitoring der EU wollten die Initiatoren des Bürgermonitorings Entwicklungen im Justizbereich beobachten und, wo nötig, Druck ausüben, um eine angemessene Justizreform zu erreichen.**

lokale NROs, das Open Society Institute Sofia, die Bulgarian Lawyers for Human Rights und die Vereinigung der Richter in Bulgarien ein so genanntes Bürgermonitoring (Civic Monitoring) initiiert. Parallel zum Nachbeitritts-Monitoring der Europäischen Union, das am 1. Januar 2007 begann,<sup>25</sup> wollten die Initiatoren

Entwicklungen im Justizbereich beobachten und, wo nötig, Druck auf die relevanten staatlichen Stellen ausüben, um eine angemessene Justizreform zu erreichen.<sup>26</sup> Brüssel sei

22 | „Strategia de dezvoltare a justitiei ca serviciu public 2010-2014“ bzw. „Strategy for the Development of the Justice as Public Service 2010-2014“. Die Strategie ist auf Rumänisch und Englisch abrufbar auf der Website des rumänischen Justizministeriums unter [http://www.just.ro/Sections/Prima\\_Pagina\\_MeniuDreapta/Strategiedezvoltare20102014/tabid/1332/Default.aspx](http://www.just.ro/Sections/Prima_Pagina_MeniuDreapta/Strategiedezvoltare20102014/tabid/1332/Default.aspx) [24.11.2010].

23 | <http://www.justice.government.bg/new/Pages/Ministry/Default.aspx?evntid=26079> [25.11.2010].

24 | Der bulgarische Ministerrat setzt sich aus allen Ministern zusammen. Ihm sitzt der Premierminister vor.

25 | Vgl. zum Nachbeitrittsmonitoring Fn. 18.

26 | So die damalige Exekutivdirektorin der Bulgarian Lawyers for Human Rights und Mitinitiatorin des Monitorings, Zdravka Kalaydhjieva, in einer E-Mail an die Verfasserin vom 26.06.2007. Ziel der „Beobachter- und Einflussgruppe“ war es danach: „Ziel set up a group for pressure to undertake a proper reform.“

zu milde gewesen, nach dem Beitritt seien die Reformen im Bereich Justiz zurückgegangen. In Bulgarien sei das ganz klar zu erkennen gewesen – so die Bewertung einer der Initiatorinnen des Monitorings.

Die Reaktionen auf das Bürgermonitoring waren positiv: Die einheimischen Medien, NROs, die Ministerin für Europäische Angelegenheiten, selbst Vertreter der Europäischen Kommission lobten die Initiative. Am 20. Juli 2007 fand in Sofia der erste Runde Tisch der Initiative statt. An ihm nahm unter anderem auch die damalige bulgarische Justizministerin Miglena Ianakieva Tacheva teil. Als nächste Schritte folgten unter anderem die Einsetzung eines Beratungsrates für das Ministerium, das aus mehreren NROs bestand (die Justizministerin hatte den Rat einberufen), und die Ausfertigung einer Justizreformstrategie seitens des Justizministeriums im Jahre 2008, die von NROs evaluiert wurde. Ein umfassendes, tiefgründiges Dokument zur Justizreform des Landes wie das von 2010 konnte damals jedoch nicht erarbeitet werden. Bis zur „Strategie zur Fortsetzung der Reform in der Justiz“, dem ersten derartigen Dokument, mussten weitere Jahre vergehen.

Die aktuelle Justizreformstrategie ist in erster Linie das Werk des bulgarischen Justizministeriums, das bei ihrer Ausarbeitung von namhaften Rechts-NROs des Landes unterstützt wurde. Im Frühjahr 2010 fanden mehrere öffentliche Diskussionen des Strategieentwurfes statt, so zum Beispiel im Mai 2010 unter Beteiligung des Parlamentspräsidenten und des Premierministers.<sup>27</sup> Die wichtigsten Fragen, die in diesem Zusammenhang diskutiert wurden, waren die Zukunft der Reformen des Gerichtssystems, die Arbeit des Obersten Justizrates und die Verantwortlichkeit der Justiz sowie Haushaltsfragen. An der Diskussion nahmen Vertreter aller relevanten Justizinstitutionen, prominenter Rechts-NROs sowie aller juristischen Berufsvereinigungen teil.

**Die wichtigsten Fragen, die diskutiert wurden, waren die Zukunft der Reformen des Gerichtssystems, die Arbeit des Obersten Justizrates und die Verantwortlichkeit der Justiz sowie Haushaltsfragen.**

27 | Die öffentlichen Diskussionen wurden in Kooperation der bulgarischen Rechts-NRO Bulgarian Institute for Legal Initiative – BiLI, dem Justizministerium und dem Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung organisiert.

**„Bulgariens neue Justizreformstrategie ist Ausdruck der politischen Entschlossenheit, eine grundlegende Reform des Justizwesens zu erreichen.“  
(Europäische Kommission 2010)**

Dass der Ministerrat die Strategie zur Justizreform im Sommer 2010 verabschiedet hat, kann als großer – auch politischer – Erfolg gewertet werden: Die Annahme der Strategie zeigt die gute Absicht der bulgarischen Regierung, die auch die Europäische Kommission honoriert hat. In deren Fortschrittsbericht vom Juli 2010 ist hierzu zu lesen: „Bulgariens neue Justizreformstrategie, die von der Regierung am 23. Juni gebilligt wurde, ist Ausdruck der politischen Entschlossenheit, eine grundlegende Reform des Justizwesens zu erreichen. Die Strategie zeigt auf, welche Unzulänglichkeiten Bulgarien momentan als nationale Priorität in einer gemeinsamen Anstrengung von Politik, Justiz und Gesellschaft angehen muss. Sie kann nur mit einem stetigen Engagement Bulgariens, der Kommission und anderer Mitgliedstaaten Erfolg haben.“<sup>28</sup>

Besonders positiv ist an der aktuellen Justizreformstrategie, dass sie eine langfristig zu verwirklichende Justizreform und Maßnahmen vorsieht, die über die Mandatszeit der aktuellen Regierung hinausgehen. Die Mitarbeiterin einer NRO, die an der Ausarbeitung der Reformstrategie beteiligt war, kommentiert die Strategie wie folgt: „Ich halte das Dokument deshalb für zukunftsfähig, schließlich benennt es realistisch die Probleme und beschreibt Lösungen, von denen nicht nur die Richter, sondern auch die Endnutzer des Systems profitieren. Außerdem ist es das erste, das ernste Themen wie die Qualität der juristischen Ausbildung und die Kooperation mit dem Gericht angeht.“<sup>29</sup> Darüber hinaus versuche das Dokument, die Nachricht zu verbreiten, dass Verfassungsänderungen bezogen auf das Justizsystem unerlässlich seien.

Eine weitere Stärke der aktuellen Justizreformstrategie ist, dass sie die Anregungen und Vorschläge einer Vielzahl von Fachleuten aus den unterschiedlichsten Bereichen zusammenfasst, die in den vergangenen Jahren vorgebracht wurden. Hierzu zählen neben Rechts-NROs vor allem auch die Vertreter juristischer Berufsvereinigungen sowie die Europäische Kommission. Dass die Strategie insgesamt seitens der Justizakteure sehr positiv aufgenommen wurde, verwundert daher nicht. Der Erfolg der

28 | Bericht der Kommission, Fn. 19, 8.

29 | E-Mail an die Verfasserin vom 06.11.2010 (Übers. d. Red.).

Strategie hängt nunmehr maßgeblich von ihrer Umsetzung ab. Hierfür sieht die Strategie einen Rat vor, dem unter anderem die Justizministerin sowie Vertreter des Innenministeriums, des Obersten Justizrates, der Generalstaatsanwaltschaft, des Obersten Gerichtshofes, des Obersten Verwaltungsgerichtshofes und der Rechtsanwaltskammer angehören. Auch die Bedeutung der Zivilgesellschaft bei der Justizreform erkennt die Strategie an: Um die öffentliche Beteiligung sicherzustellen, sieht die Strategie vor, dass auch Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligt werden.

## 2. Der Fall Rumänien

Anders als die bulgarische Justizreformstrategie ist die rumänische Strategie nicht offiziell von der Regierung des Landes verabschiedet worden. Die Entwicklungen im Vorfeld der Ausarbeitung dieser Strategie sind in Rumänien jedoch sehr ähnlich verlaufen: Auch hier hat

es mehrere Vorläufer-Initiativen seit dem EU-Beitritt gegeben. So hat zum Beispiel am 22. Juni 2007 eine Gruppe rumänischer NROs<sup>30</sup> unter der Schirmherrschaft der „Koalition für eine saubere Regierung“ (Coalition

**2007 startete die „Initiative für eine Saubere Justiz“. Auslöser hierfür waren die aus Sicht der Initiatoren beunruhigenden Nachbeitrittsentwicklungen in Rumänien im Bereich Justiz.**

for a Clean Government) die so genannte Initiative für eine Saubere Justiz (ICJ) gestartet. Auslöser hierfür waren die aus Sicht der Initiatoren beunruhigenden Nachbeitrittsentwicklungen in Rumänien im Bereich Justiz. Die Motive waren dabei ähnlich wie die des Bürgermonitorings in Bulgarien. Die Initiatoren der ICJ erklärten: „Wir beobachten, dass die Justiz unsicheren Zeiten entgegengeht. Dies zu einem Zeitpunkt, zu dem die Reform ihren Höhepunkt erreicht haben sollte.“ Nach dem Regierungswechsel im Frühjahr 2007 seien keine neuen Ziele aufgestellt worden. „Und noch schlimmer: Die Maßnahmen, die anstehen, werden nicht entsprechend den eingegangenen Verpflichtungen umgesetzt.“<sup>31</sup>

30 | Zu den NROs zählten: The Advocacy Academy; Freedom House, Romania; Group for a Social Dialogue (GDS); Romanian Academic Society (SAR); Timișoara Society und Society for Justice – SoJust.

31 | *Public statement of the Initiative for a Clean Justice*, in: <http://www.sar.org.ro/files/Justice%20monitoring%20report%20ICJ%20-%20June%2024.doc> [24.11.2010].

Erklärtes Ziel der „Initiative für eine saubere Justiz“ war es, den Rechtsstaat in Rumänien zu stärken und zum fortgesetzten Kampf gegen die Korruption beizutragen. Dieses Ziel wollte die ICJ durch ein gezieltes Monitoring der weiteren Reformen im Justizbereich sowie durch eine Bewertung der Regierungsmaßnahmen (Entscheidungen und Handlungen) in diesem Bereich erreichen. Bei all ihren Aktionen ging die ICJ von der Überzeugung aus, dass die Zivilgesellschaft immer dann verpflichtet sei, einzugreifen, um Korruption zu beenden und eine saubere Justiz zu fördern, wenn infolge mangelnden politischen Willens eine Blockade entsteht: „Charakteristisch für die ICJ ist die Überzeugung, dass die Zivilgesellschaft gleichwohl die Pflicht hat, direkt einzugreifen, um Korruption zu beenden und eine sauberere Justiz zu unterstützen, wo immer sich durch einen Mangel an politischem Willen Blockaden ergeben. Jedes Land braucht gute Gesetze, aber sie werden nicht automatisch in der Praxis angewendet, wenn es an der nötigen Unterstützung und Kontrolle sozialer Akteure fehlt.“<sup>32</sup>

**Die Situation in der rumänischen Justiz hat sich nach dem EU-Beitritt zuge-spitzt. Die Krise fand ihren Höhepunkt im „Streik“ rumänischer Richter und Justizbeamter im September 2009.**

Umsonst war diese Initiative sicherlich nicht. Zu einer umfassenden, langfristigen Reform des Justizsystems hat sie indes allenfalls mittelbar beigetragen. Die Situation in der rumänischen Justiz hat sich in den Folgejahren nach dem EU-Beitritt immer stärker zugespitzt. Die Justizkrise fand ihren Höhepunkt im „Streik“ rumänischer Richter und Justizbeamter im September 2009. Auslöser für die umstrittene Protestaktion war die Änderung des Gesetzes betreffend die einheitliche Vergütung aller Staatsbediensteten, die auch Justizbedienstete betraf. Der Streit um dieses Gesetz stellte aber nur die Spitze des Eisberges dar. Der wahre Grund für den Richterstreik war, dass eine wirkliche Strategie für die dringend erforderliche Justizreform und Lösungsvorschläge für die Behebung der verbleibenden Defizite im Justizbereich auch mehrere Jahre nach dem Beitritt Rumäniens zur EU fehlten.<sup>33</sup> Die „Strategie für die Entwicklung der Justiz als Öffentlicher Dienst 2010-2014“ ist sicherlich als – jedenfalls indirekte – Folge des Richterstreikes anzusehen: Sie verweist unter anderem

32 | Übers. d. Red.

33 | Ausführlich hierzu vgl. Stefanie Ricarda Roos, „Rumänien im Jahr vier nach dem Beitritt...“, Fn. 18, 277 f.



auf die Unterfinanzierung des Justizsystems sowie dessen Mangel an institutioneller Kommunikation. Die Strategie kann schon deshalb als Fortschritt angesehen werden, weil es die erste derartige Strategie seit drei Jahren für die Reform der rumänischen Justiz ist. Kritiker der Reform geben allerdings zu bedenken, dass es sich dabei um ein wertloses Dokument handele, das ohne praktische Bedeutung sei. An der Unterfinanzierung des Justizsystems ändere sich dadurch nichts. Vielmehr halten Beobachter der aktuellen Entwicklungen in der rumänischen Justiz sowie Justizakteure weitere Proteste seitens der Richterschaft für wahrscheinlich. Die Europäische Kommission hat in ihrem Fortschrittsbericht vom Sommer 2010 große Hoffnungen in die Wahlen zum Obersten Rat der Magistratur (CSM), dem Selbstverwaltungsorgan der Justiz zur Garantie der richterlichen Unabhängigkeit, gesetzt. Sie böten „eine wichtige Gelegenheit, die Entschlossenheit zur Reform des Justizwesens zu verdeutlichen“.<sup>34</sup> Zum aktuellen Zeitpunkt ist aber noch nicht einmal klar, ob diese Wahlen, die Anfang November stattfanden, überhaupt Bestand haben. Ein entscheidender Impuls für die Entschlossenheit zur Justizreform ging davon jedenfalls bisher nicht aus. Dies, obgleich eine Reihe reformbemühter Richter erstmals in den Rat gewählt worden ist.

**Die Europäische Kommission setzte große Hoffnungen in die Wahlen zum Obersten Rat der Magistratur. Ein entscheidender Impuls ging von von diesem Organ bislang aber nicht aus.**

## SCHLUSSBETRACHTUNG

Wer sich näher mit der Systemtransformation in ehemals kommunistischen und sozialistischen Ländern befasst, ist nicht überrascht, dass sich Bulgarien und Rumänien in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Justizreform vergleichsweise schwer tun. Eine umso bedeutendere Rolle kommt den aktuellen Justizreformstrategien und ihrer effektiven Umsetzung unter Beteiligung aller Justizakteure, der Politik wie auch der Zivilgesellschaft zu. Die bulgarische Justizreformstrategie sieht die vorgenannten Mechanismen zur Beobachtung ihrer Umsetzung unter anderem auch deshalb vor, weil „die Debatte über den Zustand der Justiz nicht in einzelne Fachexpertendiskussionen zerfallen“ dürfe, sondern die Justizreform ein klares, öffentlich-politisches Ansehen erlangen soll.<sup>35</sup>

34 | Bericht der Kommission, Fn. 19, 5.

35 | Siehe die Strategie, Fn. 23, 5.

Die Reform im Bereich der Justiz wird in Bulgarien wie Rumänien auch in den kommenden Jahren ein Schlüsselbereich der Politik bleiben. Es bleibt abzuwarten, ob es den beiden jüngsten EU-Mitgliedsländern mittels der Justizreformstrategien aus dem Jahr 2010 gelingen wird, ihre Reformen im Justizsystem abzuschließen, so dass diese Länder jedem bulgarischen und rumänischen Bürger eine effektive Justiz garantieren und das Vertrauen ihrer internationalen Partner rechtfertigen können. Zu wünschen ist es diesen Ländern jedenfalls.

Der Artikel wurde am 2. November 2010 abgeschlossen.