

**Politischer Kurzbericht**

**Europäische Kommission beurteilt Fortschritte Bulgariens  
und Rumäniens in den Bereichen Justizreform,  
Korruptionsbekämpfung und Kampf gegen organisierte  
Kriminalität und legt dabei Finger in die Wunden der beiden  
Staaten**

von

**Dr. iur. Stefanie Ricarda Roos, M.A.L.D.**

Leiterin des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa

Bukarest, 28. Juni 2007

---



## I. Einleitung

Die Europäische Kommission hat nach dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens ein Verfahren für die Zusammenarbeit und Überprüfung der Fortschritte dieser Länder in den Bereichen Justizwesen sowie Bekämpfung der Korruption und organisierten Kriminalität eingerichtet. Dieses sieht u.a. vor, dass Bulgarien und Rumänien regelmäßig über ihre Fortschritte bei der Erfüllung der Anforderungen, die die Kommission diesbezüglich 2006 aufgestellt hat (sog. „Benchmarks“), berichten. Zu diesen Anforderungen zählen für Rumänien (1) die Sicherstellung eines transparenteren und effizienteren Justizverfahrens, insbesondere durch die Verbesserung der Fähigkeiten und Verantwortlichkeiten des Obersten Magistratsrates (CSM) sowie die Überwachung der Auswirkungen, die die neue Zivil- und Strafprozessordnung haben; (2) die Schaffung einer nationalen Integritätsbehörde, die die Vermögensverhältnisse von Amtsträgern überprüft; (3) die Fortsetzung von Untersuchungen hochrangiger Korruptionsfälle sowie (4) weitere Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, insbesondere im Bereich der örtlichen Verwaltung. Für Bulgarien hatte die Kommission ähnliche Benchmarks aufgestellt: (1) Verfassungsänderungen, um Unklarheiten hinsichtlich der Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit des Justizsystems zu beseitigen; (2) die Sicherstellung eines transparenteren und effizienteren Justizverfahrens durch die Verabschiedung und Umsetzung eines neuen Justizgesetzes sowie einer neuen Zivilprozessordnung; (3) die Verbesserung der Professionalität, Verantwortlichkeit und Effizienz des Gerichtswesens; (4) die Verbesserung der gerichtlichen Behandlung hochrangiger Korruptionsfälle; (5) weitere Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption, insbesondere im Bereich der örtlichen Verwaltung sowie (6) die Umsetzung einer Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Am 27. Juni d.J. hat die Europäische Kommission ihre mit Spannung erwarteten ersten Berichte über die Fortschritte beider Länder bei der Erfüllung der „Benchmarks“ veröffentlicht. Bulgarien und Rumänien sind zwar der befürchteten Aktivierung von Schutzklauseln entkommen. Die Kommission hat aber bezüglich beider Länder festgestellt, dass die Fortschritte in den Bereichen Justiz, Korruptionsbekämpfung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität unzureichend sind. Sie hat angekündigt, Bulgarien und Rumänien ein weiteres Jahr sorgfältig zu beobachten und zu begleiten. Die Hauptkritik in dem Bulgarienbericht bezieht sich auf die starken Defizite bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere die mangelnde strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung von Auftragsmorden (mehr als 155 seit 2000); im Falle



Rumäniens bezieht sich die Hauptkritik auf den Umgang der rumänischen Justiz mit hochrangigen Korruptionsfällen, von denen bisher die Wenigsten mit einem Urteil abgeschlossen wurden.

Die Kommission betont in den Berichten, dass in Bulgarien wie in Rumänien grundlegende Veränderungen organischer Natur erforderlich seien, um ein unabhängiges, unparteiisches Justiz- und Verwaltungssystem aufzubauen und zu unterhalten. Voraussetzung hierfür sei ein langfristiges politisches Engagement sowie die entschiedene Umsetzung der bisher geschaffenen Gesetze, Aktionspläne und Reformprogramme. Damit hat die Kommission den Finger in die Wunde des bulgarischen und rumänischen Staates und seiner Gesellschaften gelegt: Mit der punktuellen Erfüllung der Benchmarks sei es nicht getan. Vielmehr mahnt die Kommission in beiden Berichten zu Recht an,

„the structural changes which are needed impact on the society at large and require a step change which goes much beyond the mere fulfilment of the benchmarks. This requires a strong long term commitment by Bulgaria [Romania] and can only be successful if the strict separation of the executive, legislative and judicial power is respected, and if stable political conditions and commitment are in place.”

## II. Die Berichte im Einzelnen

Die Kommission hat in den Fortschrittsberichten detailliert dargelegt, ob bzw. wenn ja, welche Maßnahmen Bulgarien und Rumänien ergriffen haben, um die Benchmarks zu erfüllen, sowie ob diese Bemühungen hinreichend waren. Im Falle Rumäniens hat die Kommission als grundsätzlich positive Fortschritte u.a. angesehen: Verbesserungen hinsichtlich der Vereinheitlichung der Rechtsprechung, die nach wie vor durch häufige Gesetzesänderungen – zum Teil bedingt durch die Justizreform – erschwert wird; die Arbeit des Obersten Magistratsrats (CSM), was die Umsetzung des Aktionsplanes des CSM von 2006 anbetrifft, insbesondere hinsichtlich der Vereinheitlichung der Rechtsprechung; der Zugang von Richtern zur Rechtsprechung; die Arbeit des Nationalen Magistratsinstituts bezüglich der Trainings für Richter und Staatsanwälte; die Arbeit an der Modifizierung der Zivilprozessordnung und die Verabschiedung eines Gesetzes zur Schaffung einer nationalen Integritätsbehörde (ANI). Die Kommission hat aber mehrere Bereiche ausgemacht, in denen die Fortschritte nach wie vor unzureichend, teilweise sogar besorgniserregend sind. Hierzu zählen u.a. die Personalstruktur bzw. – politik im Justizsystem, insbesondere die Herabsetzung der Einstellungskriterien für Richter, um vakante Stellen zu besetzen; die uneinheitliche



Rechtsprechung im Bereich der Eigentumsrestitution; Interessenkonflikte, die dadurch entstehen, dass Mitglieder des Obersten Magistratsrats zugleich führende Positionen in einem Gericht oder einem Büro der Staatsanwaltschaft innehaben, sowie die Standards, die der CSM bezüglich des ethischen Verhaltens und der Verantwortlichkeit seiner Mitglieder anwendet, und – als schwerwiegendstes Defizit – der Umgang der Justiz mit hochrangigen Korruptionsfällen, genauer gesagt die überdurchschnittlich hohe Zahl von Verfahrensaussetzungen und die dadurch bedingte geringe Zahl von Verurteilungen.

Bulgarien hat nicht besser abgeschnitten als Rumänien. Im Gegenteil: Kommentatoren sehen Bulgarien als das eigentliche Sorgenkind an. Die Kommission kommt in ihrem Bericht zwar zu dem Ergebnis, dass die bulgarischen Behörden und Institutionen den Willen zeigten, die Justizreform zu beenden und das System der Korruption und organisierten Kriminalität zu beseitigen. Beweise hierfür seien die Verabschiedung wichtiger Verfassungsänderungen zur Stärkung der Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Justiz; Verbesserungen hinsichtlich des Auswahl- und Evaluierungsverfahrens für Magistrate sowie wesentliche Fortschritte bei der Prävention und Bekämpfung von Korruption an der Grenze und auf lokaler Ebene. Es fehle aber nach wie vor an einer Umsetzung der guten Absichten, Gesetze und Programme in die Praxis. Die Kommission hat besondere Defizite in Bulgarien u.a. in folgenden Bereichen ausgemacht: die gerichtliche Behandlung hochrangiger Korruptionsfälle; die ausstehende Errichtung eines Justizinspektorates des Obersten Justizrates als übergreifender Überwachungsinstitution für Fragen, die die Integrität der Justiz betreffen und – als schwerwiegendstes Defizit – unzureichende Fortschritte hinsichtlich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere fehlende Verfolgung und Sanktionierung von Auftragsmorden.

### **III. Bewertung und Ausblick**

Die Kommission hat in ihren Berichten eine deutliche Sprache gesprochen, wenn auch viele Botschaften nur zwischen den Zeilen zu lesen sind. Sie wurde dafür vor der Veröffentlichung der Berichte von Justizkommissar Frattini sowie dem rumänischen Kommissar Orban und der bulgarischen Kommissarin Kuneva gerügt, die der Meinung waren, die Kritik hätte moderater ausfallen müssen. Die Mehrzahl der Kommissionsmitglieder hat indes die Bedenken zurückgewiesen: Die Fortschrittsberichte müssten objektiv sein, da der Erweiterungsprozess ansonsten an Glaubwürdigkeit verliere. Die Kommission hat sich am Ende auf einen Kompromiss geeinigt: Der Text der



nunmehr veröffentlichten Berichte weicht an einigen Stellen von den Vorgängerfassungen ab, die deutlichere Kritik an verschiedenen Aspekten geübt haben. Die ursprünglichen Bedenken Frattinis und seiner Kollegen könnten daher rühren, dass die Berichte an mehreren Stellen – direkt oder indirekt – auf konkrete politische Ereignisse der vergangenen Monate in Bulgarien und Rumänien anspielen und darin eine mögliche Gefahr für die Fortführung des Reformprozesses sehen bzw. befürchten, dass sich diese Ereignisse negativ insbesondere auf die Korruptionsbekämpfung auswirken. Im Falle Rumäniens zählt der Bericht ausdrücklich die Entkriminalisierung von Bankbetrug, die Absicht des Parlaments, die maximale Dauer strafrechtlicher Untersuchungen zu verkürzen, sowie die Aufforderung zur Entlassung eines führenden Mitglieds der Antikorruptionsbehörde (DNA) auf. Mit letzterem Beispiel spielt die Kommission auf die Aufforderung des amtierenden rumänischen Justizministers an, den stellvertretenden Generalstaatsanwalt bei der DNA zu entlassen, die in Rumänien wie im Ausland einen heftigen Protest ausgelöst hat. Auch die personellen Veränderungen im Justizministerium (u.a. Rücktritt mehrerer hochrangiger Mitarbeiter in Folge dieses Vorfalles) geben der Kommission zu denken.

Die Medien haben unterschiedlich auf die Fortschrittsberichte reagiert. Bemerkenswert sind die Kommentare in „The Times“ und „The Independent“. Beide Zeitungen kritisieren die Kommission dafür, dass sie eine allzu milde Sprache spricht, und zwar insbesondere gegenüber Bulgarien. So fragt etwa „The Times“ in ihrem Artikel mit der Überschrift „Silence over corruption and killing is helping nobody“, wieviele Morde noch an bulgarischen Politikern begangen werden müssten, bevor die Europäische Kommission einen wirklich kritischen Bericht verabschieden würde. Justizkommissar Frattini rechtfertigte die Sprache der Berichte damit, dass die Kommission eine politische Entscheidung mit dem Ziel getroffen habe, ein Gleichgewicht zwischen den in den Berichten aufgezeigten Problemen und einer Unterstützung beider Länder herzustellen. Nach Ansicht der „Times“ zeigt diese Aussage das Dilemma, in dem die EU steckt:

„The EU admitted the two countries, the poorest in the Union, and the most troubled by their legacy of Communism, before they were ready in any ordinary sense of the word. Now that they are in, and inching forward (if at all) towards the standards the EU requires of its members, what can it do about it?“

Der bulgarische Präsident, Georgi Parvanov, hat Angaben von „Reuters“ zufolge, sein Land verteidigt: „Wir sind bereits ein Mitglied des Blocks, ein Mitglied, das strikt und



korrekt seine Verpflichtungen erfüllt. Ich hoffe, dass Brüssel unser Verhalten auf verantwortlichere Art und Weise betrachten wird.“

Die „Times“ hat mit ihrer Frage jedoch den Nagel auf den Kopf getroffen. Die Leidtragenden werden weniger Bulgarien oder Rumänien, sondern vielmehr die Beitrittskandidaten, zuvörderst Kroatien sein. Die Kommission sieht als Ausweg aus dem Dilemma, in dem sie hinsichtlich Bulgarien und Rumänien steckt, nur die Möglichkeit der Kooperation aller Akteure: Für die Sicherstellung einer effektiven Justizreform sowie einer erfolgreichen Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen auf allen Ebenen sei die Zusammenarbeit von Kommission, Bulgarien und Rumänien sowie der übrigen EU-Mitgliedsländer erforderlich. Die ursprüngliche Bedeutung, die das Rechtsstaatsprinzip für die Europäische Union habe, gebiete eine solche Kooperation.

Der Appell ist vor dem Hintergrund der Positionierung mehrerer EU-Mitgliedstaaten zu den jüngsten Entwicklungen in Rumänien bedeutsam: Einige Mitgliedstaaten, u.a. Deutschland, Großbritannien und Dänemark, haben in den vergangenen Wochen die Ansicht vertreten, dass zu dem EU-Monitoring auch eine stärkere Überwachung der Entwicklungen in Rumänien durch einzelne diplomatische Missionen zähle. Sie haben diese Position u.a. durch die Teilnahme an einer Sitzung des Obersten Magistratsrats deutlich zum Ausdruck gebracht. Die Situation in Rumänien unterscheidet sich in diesem Punkt wesentlich von der in Bulgarien: Die Kommission fordert zwar auch im Falle Bulgariens eine verstärkte Zusammenarbeit aller Akteure. Die Mitgliedstaaten halten sich in Bulgarien indes wesentlich stärker zurück. Beide Verhaltensweisen sind auf positive wie negative Kritik in den Ländern gestoßen: In Bulgarien bedauern viele Nichtregierungsorganisationen, dass ausländische Akteure nicht stärkeren Druck auf das Land ausüben. In Rumänien haben staatliche Institutionen und juristische Berufsverbände empört auf das Verhalten der ausländischen Missionen reagiert. Sie werteten dies als eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen EU-Mitgliedsstaates. Es bleibt abzuwarten, wie sich die einzelnen EU-Mitgliedsländer in Bulgarien und Rumänien im kommenden Jahr verhalten werden. Die Kommission setzt den Überprüfungsmechanismus fort, bis Bulgarien und Rumänien alle Benchmarks zur Zufriedenstellung erfüllt haben. Gemessen an dem gegenwärtigen Zustand dieser Länder kann das noch einige Jahre dauern. Der nächste detaillierte Kommissionbericht ist für Mitte 2008 angekündigt.