

DIE JUSTIZREFORM IN BULGARIEN UND DER KOOPERATIONS- UND ÜBERPRÜFUNGSMECHANISMUS

WORKSHOP FÜR JOURNALISTEN

Ich danke Ihnen für die freundliche Einladung, heute über die Justizreform und den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus aus der Sicht einer Nichtregierungsorganisation sprechen zu dürfen. Ich betone, aus der Sicht „einer“ Nichtregierungsorganisation, für alle kann ich nicht sprechen.

Ich vertrete hier den Standpunkt des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad Adenauer Stiftung, das ich leite. Zur Klarstellung: Die Konrad Adenauer Stiftung ist in Südosteuropa durch mehrere Länderbüros vertreten, aber auch durch zwei Regionalprogramme, das Medienprogramm mit Sitz in Sofia das zusammen mit dem Media Development Center zu der heutigen Veranstaltung eingeladen hat und das Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa.

Erlauben Sie mir, dass ich Ihnen dieses Rechtsstaatsprogramm kurz vorstelle (...)

Aber nun zum Thema der heutigen Konferenz. Erinnern wir uns zunächst, dass die Europäische Union im Jahr 2000 ihre Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien aufnahm, diese wurden technisch gesehen Mitte 2004 abgeschlossen. Bulgarien, hatte sich selbst das Ziel gesetzt, im Jahre 2007 in die Union aufgenommen zu werden, und es herrschte innerhalb der EU auch die Überzeugung, dass die Anstrengungen, die sowohl in Bulgarien als auch in Rumänien

unternommen worden waren, um die Beitrittsbedingungen zu erfüllen, durch eine Aufnahme beider Länder in die Union in eben diesem Jahr gewürdigt werden sollten.

Gleichzeitig aber herrschte Konsens darüber, dass beide Länder weiterhin vor der Aufgabe stehen würden, umfangreiche Justizreformen durchzuführen und Korruption und organisierte Kriminalität energisch zu bekämpfen. Benchmarks wurden für beide Länder formuliert, deren Erreichungsgrad halbjährlich durch die Europäische Kommission evaluiert werden sollte. Wir alle warten nun mit Spannung den 5 Jahres-Bericht, den die Kommission in Kürze vorlegen wird. Ich bin sicher, dass Anstrengungen und Fortschritte in Bulgarien angemessen gewürdigt werden, aber ich bin ebenso sicher, dass die Kommission weitere Reformbemühungen anmahnen wird.

Letzteres kann auch gar nicht anders sein. Auch Deutschland stand 1989 vor gewaltigen Herausforderungen, aber diese waren ungleich kleiner als die in den anderen vormals sozialistischen Ländern. Mit dem Beitritt der sogenannten sechs neuen Bundesländern, der früheren DDR, wurde im Osten Deutschlands von einem auf den anderen Tag eine demokratische Rechtsordnung eingeführt. Eine demokratische, Verfassung, ein rechtsstaatliches materielles Recht, ebensolche Verfahrensordnungen mussten

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA

THORSTEN GEISSLER

Juni 2012

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

nicht entwickelt werden, sie wurden einfach übernommen, gleiches galt für die Gerichtsverfassung und die Einrichtung der Staatsanwaltschaften. An den rechtswissenschaftlichen Fakultäten konnten curricula westdeutscher Universitäten übernommen werden, rechtswissenschaftliche Literatur stand von einem zum anderen Tag zur Verfügung. Und es fehlte auch nicht an qualifizierten Juristen, die die zahlreichen neuen Aufgaben übernahmen. Denn in Westdeutschland herrschte zu diesem Zeitpunkt ein Juristenüberschuss, zahlreiche junge Juristen machten sich Sorgen um ihre berufliche Zukunft. Viele von ihnen hatten plötzlich eine neue Perspektive in den neuen Bundesländern.

Kein anderes vormals sozialistisches Land hatte es so einfach, wenn dort dennoch enorme Fortschritte verzeichnet werden konnten, so verdient dies allerhöchste Anerkennung.

Dennoch – als die Europäische Kommission am 13. Dezember 2006 das „Verfahren für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens beschloss, gab es unübersehbare Defizite auf diesen Gebieten, die im Interesse der Menschen dieses Landes aber auch der Europäischen Union entschlossen beseitigt werden sollte und, so sie denn noch bestehen, beseitigt werden müssen.

Denn die Europäische Union gründet auf dem Rechtsstaatsprinzip, das allen Mitgliedsstaaten gemeinsam ist. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und der Binnenmarkt der Europäischen Union beruhen auf dem gegenseitigen Vertrauen, dass die Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen und die Verwaltungs- und Gerichtspraxis aller Mitgliedsstaaten in jeder Hinsicht mit dem Rechtsstaatsprinzip im Einklang stehen. Dies aber bedeutet, dass alle Mitgliedsstaaten über

ein unparteiisches, unabhängiges und effizientes Justiz- und Verwaltungssystem verfügen müssen, das ausreichend dafür ausgestattet ist, unter anderem Korruption und organisiertes Verbrechen zu bekämpfen.

Der Koooperations- und Überprüfungsmechanismus war von Anfang an als eine Hilfestellung bei der Bewältigung der anstehenden Aufgaben gedacht und nicht als ein Sanktionsmechanismus, das sollten wir nicht vergessen.

Jeder, der einmal ein größeres Problem in einem Unternehmen, einer Behörde oder einer Organisation zu bewältigen hatte, wird die Erfahrung gemacht haben, dass die Einholung externen Sachverständigen dabei eine große Hilfe darstellen kann. Es ist gut, Erfahrungen anderer einzuholen, kritisch zu überprüfen, welcher dieser Erfahrungen für die Lösungen der eigenen Probleme nützlich sein können, diesen dann aber auch entschlossen zu folgen.

Der Mechanismus, über den wir heute sprechen, besteht aus zwei Teilen, dem der Kooperation und dem der Überprüfung. Wir können auf Überprüfung gewiss nicht verzichten, weil wir sonst nicht wissen, ob wir sinnvoll und in die richtige Richtung arbeiten, aber wir sollten auch nicht übersehen, dass für die Europäische Union der Solidaritätsgedanke maßgeblich ist, der Kooperation kommt ein ganz großer Stellenwert zu, auch im Justizwesen.

Nicht nur die Europäische Union kooperiert auf diesem Gebiet mit Bulgarien, sondern auch viele Nichtregierungsinstitutionen, darunter auch die unsere. Wir sind froh darüber, in Bulgarien Partner gefunden zu haben, mit denen wir vertrauensvoll und gern zusammenarbeiten, das sind die Regierung, aber auch Institutionen, Interessenverbände und andere Nichtregierungsinstitutionen.

Die Überprüfung findet allein durch die Europäische Kommission statt, die allerdings vor der Erstellung eines Berichts umfangreiche

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA

THORSTEN GEISSLER

Juni 2012

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

Anhörungen durchführt, unser Rechtsstaatsprogramm z.B. wurde vor einigen Wochen von seiten der Kommission in Bukarest angehört.

Lassen Sie mich nun auf die Frage eingehen, welchen Einfluss die Europäische Union auf den Verlauf der Justizreformen in Bulgarien in der Vergangenheit hatte und in Zukunft haben sollte. Wir haben im vergangenen Jahr eine Studie zu diesem erstellen lassen, dabei wurden sieben südosteuropäische Länder untersucht. Unsere Projektpartner waren das Rumänische Zentrum für Europäische Politik und der Black Sea Trust for Regional Cooperation, die Experten stammten jedoch aus den jeweiligen untersuchten Ländern. Wir haben diese Studie am 9 November 2011 in Brüssel gemeinsam mit der bulgarischen Europaabgeordneten Mariya Nedelcheva und ihrer rumänischen Kollegin Monica Macovei vorgestellt.

Der Bericht über Bulgarien weist zunächst darauf hin, dass in den Jahren 2003, 2006 und 2007 auf Anraten – andere würden sagen auf Druck der EU-Kommission, wichtige Verfassungsänderungen beschlossen wurden, zudem wurden in diesem Zeitraum zahlreiche wichtige Reformgesetze beschlossen. Andererseits zeigte die Regierung Stanishev die von 2005 bis 2009 amtierte, geringen Willen zur Kooperation mit der Kommission und negierte schlechthin die Existenz bestehender Probleme, darunter auch die Zweckentfremdung von EU-Geldern. Schließlich sah sich die Kommission gezwungen, Anfang 2008 EU-Gelder einzufrieren. Entsprechend lesen sich die Berichte der EU-Kommission im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus in diesem Zeitraum. Unsere Studie kommt zu dem Schluss, dass es das ungewollte Verdienst der Regierung Stanishev gewesen sei, durch ihre Politik der Problemnegierung und Problemverdrängung und die dadurch ausgelöste Reaktion der EU-Kommission die bulgarische Zivilgesellschaft und die Medien

mobilisiert zu haben. Seit Januar 2008 sei kaum ein Tag vergangen, an dem die Medien nicht über Korruption, organisiertes Verbrechen und die Zweckentfremdung von EU-Geldern berichtet worden sei, hierdurch wiederum seien Interesse und Problembewusstsein der Bevölkerung geschärft worden. Ein Blick auf das sogenannte Eurobarometer macht dies deutlich: Während im Jahr 2007 nur 5 % der befragten Bulgaren Korruption als ein großes nationales Problem ansahen, waren es im Ende 2009 97 %, dabei waren 64 % der Befragten der Auffassung, die EU sei bei der Bekämpfung der Korruption hilfreich, 17 % widersprachen dem. Und wir wissen, dass die Problemlösung damit beginnt, dass das Problem als solches erkannt wird.

Die Studie kommt zudem zu dem Schluss, dass die zahlreichen Twinning Projekte der EU, die Studienfahrten und zahlreiche Trainingsmaßnahmen, den Transformationsprozess Bulgariens erheblich beschleunigt hätten. Bei geschulten Verwaltungsmitarbeitern seien diese Maßnahmen auch nachhaltig gewesen, diese bleiben lange in ihren Funktionen. „Regierung vergeht, Verwaltung besteht“ sagen wir auch in Deutschland. Bei Politikern sei dies jedoch nicht in gleichem Umfang der Fall gewesen, nicht weil es für Politiker zahlreiche Maßnahmen gegeben habe, sondern weil es in Südosteuropa häufig geschehe, dass bei einer Parlamentswahl zahlreiche Parlamentarier ausgewechselt würden, so dass immer wieder von neuem begonnen werden müsse.

Der Neuanfang im Jahr 2009 jedoch hat unzweifelhaft dazu geführt, dass sich das Verhältnis zwischen der Regierung Bulgariens und der EU-Kommission wieder völlig normalisiert hat, die bulgarische Regierung hat immer wieder betont, dass sie den Kooperations- und Überprüfungsmechanismus für ein nützliches Instrument hält.

Entsprechend wurde Bulgarien bereits im Bericht vom Juli 2010 eine starke

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM
SÜDOSTEUROPA

THORSTEN GEISSLER

Juni 2012

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

Reformdynamik, die von der Regierung ausgeht, attestiert. So sei die neue Justizreformstrategie Ausdruck eines starken politischen Willens in Bulgarien, eine tiefgreifende und dauerhafte Reform des Justizwesens durchzuführen.

Aber es mangelt auch nicht konkreten Fortschritten, die seitdem auch in den Folgeberichten Erwähnung finden und die diese allgemeine Einschätzung untermauern.

Das neue Gesetz zu Interessenkonflikten findet in den Berichten der EU-Kommission ebenso Erwähnung, wie die Einrichtung einer unabhängigen Stelle zur Aufdeckung und Ahndung von Interessenkonflikten, die integrierte Strategie zur Prävention und Ahndung von Korruption und organisierter Kriminalität, die Einrichtung eines Fachgerichts für organisierte Kriminalität sowie einer zugeordneten Staatsanwaltschaft, die Einrichtung einer nationalen Sondereinheit der Polizei für organisierte Kriminalität, die Einrichtung eines Strafregisterinformationssystems am Obersten Gerichtshof, organisatorische Verbesserungen bei der Zollverwaltung, das Antikorruptionsprojekt BORKOR, die Erarbeitung von Vorschlägen für eine Verbesserung des öffentlichen Vergabewesens, die Reform der Polizei um nur einige Beispiele zu nennen.

Aber natürlich gibt es auch kritische Anmerkungen. Dass das bulgarische Parlament am 8.7.2011 den Gesetzentwurf zur Einziehung von Vermögenswerten abgelehnt hat, ist nicht nur in Brüssel mit Unverständnis aufgenommen worden. Die Kommission hat dies zum Anlass genommen, den Tenor ihrer Berichte über Bulgarien zu ändern, bis zur Ablehnung des Gesetzentwurfes war der Ton deutlich freundlicher.

Immerhin ist es nun doch noch gelungen, ein solches Gesetz zu verabschieden. Es stellt in jedem Fall einen großen Fortschritt gegenüber

der bisherigen Rechtslage dar, gleichwohl sollte es natürlich nach einem angemessenen Zeitraum zu evaluiert werden.

Die Ehrlichkeit gebietet es, an dieser Stelle auch über die kritischen Passagen der Berichte der EU-Kommission zu sprechen. Dort ist die Rede von einer permissiven Gerichtspraxis, in Zusammenhang mit organisierter Kriminalität würden zwar Razzien und Verhaftungen erfolgen, Verurteilungen aber selten, in Korruptionsfällen würden auffällig viele Freisprüche verhängt, Ermittlungsstrategien von Staatsanwaltschaft und Polizei seien verbesserungsbedürftig, es gebe Mängel in der justiziellen Praxis, es gebe Mängel bei der Anwendung des Zufallsprinzips bei der Zuweisung von Fällen an den Gerichten, ich könnte weitere Beispiele aufzählen.

Es gibt also weiterhin „room for improvement“, der fünf Jahres Bericht, den wir alle mit Spannung erwarten, wird gewiss alle erzielten Fortschritte würdigen aber auch gezielt die Themenfelder ansprechen, in denen Herausforderungen noch gemeistert werden müssen.

Dabei werden auch die Medien eine wichtige Rolle spielen, die ja auch ein permanentes Monitoring der politischen Entwicklung eines Landes machen. Kritische, unparteiische, ja investigative Medien sind notwendiger Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft. Wir wissen, dass sich das Objekt der Beobachtung anders verhält, wenn es weiss, dass es beobachtet wird, daher müssen Medien alle wichtigen Akteure in einer Gesellschaft im Blick behalten. Und die Demokratie ist die Gesellschaftsordnung in der ein Skandal öffentlich ein Skandal genannt werden darf, aber dies darf nicht mit einer Skandalisierung von Ereignissen verwechselt werden, die dies nicht verdienen. Im besten Fall gelingt es, durch kritische und wahrheitsgemäße Berichterstattung die Öffentlichkeit für ein Problem zu sensibilisieren, und das ist wichtig, denn die Problemlösung beginnt bekanntlich damit,

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

dass ein Problem als solches wahrgenommen wird.

RECHTSSTAATSPROGRAMM

SÜDOSTEUROPA

THORSTEN GEISSLER

Darum wünsche ich mir, dass über den 5-Jahres-Bericht der EU-Kommission umfangreich berichtet wird, durchaus auch kritisch, es ist legitim die Einschätzungen der EU-Kommission nicht zu teilen, wenn man dafür gute Argumente hat, vor allem aber mit dem Ziel, auch die Zivilgesellschaft als Partner bei der Lösung anstehender Probleme zu gewinnen.

Juni 2012

www.kas.de/rspsoe

www.kas.de

Wie geht es weiter? Der Kooperations- und Überprüfungsmechanismus ist zeitlich nicht begrenzt, die beste Exit-Strategie ist das Erreichen der Benchmarks. Ich sehe diesen Mechanismus auch nicht als Strafe für Bulgarien und Rumänien an, täte ich es, so müsste ich ihn als ungerecht empfinden, denn diese beiden Länder sind wahrlich nicht die einzigen, in deren Justizwesen „room for improvement“ besteht, ja es gibt langjährige Mitglieder, für die dies gilt. Ich empfinde den Mechanismus als eine wichtige Hilfestellung, von dem beide Länder profitieren, wenn ich von Ländern spreche, dann meine ich die Menschen in diesen Ländern. Jeder von uns kann einmal in die Situation geraten, sei Recht vor Gericht erstreiten zu müssen, dann wünschen wir uns professionelle, unparteiische und unabhängige Gerichte, und jeder von uns möchte in einer sicheren Gesellschaft leben, dafür sind auch Strafverfolgungsorgane, für die die gleichen Qualitätskriterien gelten, eine Voraussetzung.

Ich bin zuversichtlich, dass Bulgarien zügig weitere Fortschritte machen wird, um die Benchmarks zu erfüllen, soweit sie nicht bereits erfüllt sind. Dabei wollen wir, die wir uns als Freunde ihres Landes begreifen, gern unterstützend tätig sein.