



Thorsten Geißler ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bukarest.

FORTSCHRITTE UND RÜCK-SCHRITTE BEIM AUFBAU DES RECHTSSTAATS IN SÜDOST-EUROPA

Thorsten Geißler

Die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten und die Bestrebungen südosteuropäischer Staaten, den Weg der europäischen Integration einzuschlagen, hat die betroffenen Länder vor gewaltige Herausforderungen gestellt. In den Staaten Ex-Jugoslawiens und der Republik Moldau bestand sogar die Notwendigkeit einer „dreifachen Transformation“¹ – neben der Demokratisierung und der Ablösung der gescheiterten sozialistischen Planwirtschaft durch marktwirtschaftliche Strukturen galt es, den Prozess der Staatsbildung zu bewältigen. Es gelang, demokratische Verfassungen zu beschließen, in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Qualität das materielle und prozessuale Recht umfassend zu novellieren und demokratische Institutionen aufzubauen. Das ist angesichts der Rahmenbedingungen schon an sich bemerkenswert, denn dieser Transformationsprozess wurde in Teilen Ex-Jugoslawiens und in der Republik Moldau durch blutige Kriegshandlungen überschattet. Zudem verstanden es die alten Eliten in allen Ländern der Region teils, in den neuen demokratischen Institutionen Fuß zu fassen, teils, durch informelle Machtstrukturen weiterhin Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung zu nehmen. Vor allem aber nutzten viele die verbliebene Macht, um sich unter anderem im Zuge der Privatisierung der Wirtschaft persönlich zu bereichern. Eine rechtsstaatliche Aufarbeitung der Vergangenheit ist weitgehend ausgeblieben, der Prozess der „innersgesellschaftlichen Versöhnung“ sollte nicht durch eine

1 | Claus Offe, „Capitalism by Democratic Design?: Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe“, *Social Research*, 58, 4, 1991, 865-892.

Konfrontation mit der Wahrheit erfolgen, sondern sich im Lauf der Zeit von selbst einstellen. Auch die Verfolgung von Kriegsverbrechen, die während der „Jugoslawien-Kriege“ in den 1990er Jahren begangen wurden, wäre ohne das Eingreifen der internationalen Staatengemeinschaft wohl vielfach unterblieben.

Bei aller Anerkennung für die bisher durchgeführten Reformen und die erzielten Fortschritte muss festgestellt werden, dass der Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen bisher nur unzulänglich gelang. Dies ist unter anderem im Zuge der diesbezüglichen Bewertung durch die Europäische Kommission im Rahmen des Beitritts- bzw. Annäherungsprozesses betroffener Länder deutlich geworden. So wurden beispielsweise Bulgarien und Rumänien zwar am 1. Januar 2007 in die Europäische Union aufgenommen, die Europäische Kommission hatte jedoch zahlreiche Unzulänglichkeiten im Justizwesen beider Länder festgestellt. Bis heute gilt für sie ein Nach-Beitrittsmonitoring, dessen Ende nicht absehbar ist. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen vergangener Erweiterungsrounden hat die EU ihre Erweiterungspolitik insofern verändert, als Rechtsstaatlichkeit seit 2012 verstärkt in den Mittelpunkt gestellt wurde. Sie ist nach der aktuellen Erweiterungsstrategie der EU „zentrales Element des Beitrittsprozesses“.² Die Erfahrung, dass die Bereitschaft der politischen Verantwortlichen eines Landes, eingeleitete Reformprozesse im Bereich der Justiz nach einem EU-Beitritt fortzusetzen, zu sinken droht,³ dürfte für diese Fokussierung mit ausschlaggebend gewesen sein.

Bulgarien und Rumänien wurden zwar 2007 in die EU aufgenommen, die Europäische Kommission hatte jedoch zahlreiche Unzulänglichkeiten im Justizwesen beider Länder festgestellt.

WEIT VERBREITETE KORRUPTION

Zentrales Problem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit ist in allen Ländern Südosteuropas die weit verbreitete Korruption. Sie führt „wie ein Geschwür [...] zur Unterwanderung

2 | Europäische Kommission, *Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2012-2013*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, COM (2012) 600 final, Brüssel, 2012, 4.

3 | Laura Ștefan und Cristian Ghinea, „The challenges of externally driven reforms“, in: dies. (Hrsg.), *EU Approach to Justice Reform in Southeastern and Eastern Europe*, Centrul Român de Politici Europene, Bukarest, 2011, 9.

des öffentlichen und privaten Sektors“.⁴ Im jährlich von Transparency International erstellten *Korruptionswahrnehmungsindex* belegte Kroatien 2012 mit 46 von 100 erzielbaren Punkten lediglich den 62. Platz unter 174 untersuchten Ländern, und das ist noch der beste Wert in der Region. Rumänien und Bulgarien erreichen Rang 66 bzw. 75, Schlusslichter in Südosteuropa sind Kosovo (Rang 105) und Albanien (Platz 113).⁵

Immerhin gibt es zumindest in einigen Ländern der Region einen teilweise erfolgreichen institutionellen Ansatz zur Bekämpfung der Korruption. So wurden unter anderem in Rumänien, Kroatien, Mazedonien, Serbien und in der Republik Moldau spezialisierte Behörden errichtet.⁶ Die Europäische Kommission hat die Arbeit der rumänischen Nationalen Antikorruptionsbehörde wiederholt gewürdigt,⁷ und auch Kroatien wurde im letzten Fortschrittsbericht vor dem EU-Beitritt am 1. Juli 2013 bescheinigt, einen angemessenen rechtlichen wie institutionellen Rahmen zur Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen zu besitzen.⁸

In vielen Ländern Südosteuropas ist allerdings die strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsdelikten unzulänglich, es gibt immer wieder Hinweise darauf, dass Staatsanwaltschaften zumindest teilweise unter politischem Einfluss stehen. Immerhin konnte mit der Verhängung von Freiheitsstrafen gegen die ehemaligen Premierminister Adrian Nastase (Rumänien) und Ivo Sanader (Kroatien) das bemerkenswerte Signal an die Öffentlichkeit gesendet werden, dass selbst vormals als allmächtig wahrgenommene Politiker für korrupte Praktiken zur Rechenschaft gezogen werden können.

4 | Europäische Kommission, Fn. 2, 5.

5 | Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2012*, Berlin, 2012.

6 | Ștefan und Ghinea, Fn. 3.

7 | Vgl. Europäische Kommission, *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Überprüfungsmechanismus*, COM (2013) 47 final, Brüssel, 30.01.2013, 12, 5, http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_de.pdf [19.07.2013].

8 | Europäische Kommission, *Monitoring Report on Croatia*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2013) 171 final, Brüssel, 26.03.2013, 7.



Haftstrafe gegen Rumäniens ehemaligen Premierminister Nastase: Signal an die Öffentlichkeit, dass selbst vormals als allmächtig wahrgenommene Politiker für korrupte Praktiken zur Rechenschaft gezogen werden können. | Quelle: ANTI.USL, flickr (CC BY).

Nicht überraschend ist, dass Schritte zur Verstärkung der Korruptionsbekämpfung in Teilen der politischen Elite oft auf Widerstand stoßen. So wurde in Rumänien 2007 auf Forderung der EU-Kommission die Nationale Integritätsagentur gegründet, um mögliche Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten von Mandatsträgern und Inhabern öffentlicher Ämter aufzudecken und deren Vermögenserklärungen zu kontrollieren. Im Jahr 2010 wurden Teile des Gesetzes, das die Arbeit dieser Behörde regelte, vom rumänischen Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Damit bot sich der Parlamentsmehrheit ein willkommener Anlass, die Befugnisse dieser Institution so einzuschränken, dass die EU-Kommission zu der Bewertung gelangte, das neue Gesetz erschwere die Überprüfung, Bestrafung und Einziehung ungerechtfertigt erworbenen Vermögens und verhindere abschreckende Sanktionen zum Schutz gegen Korruption.⁹ Es bedurfte der Weigerung des Staatspräsidenten, das Gesetz zu unterzeichnen, und eines anschließenden Tauziehens zwischen Staatsoberhaupt, Parlament und Verfassungsgericht, um den Versuch abzuwehren, die Stellung der Nationalen Integritätsagentur erheblich abzuwerten.¹⁰

9 | Europäische Kommission, *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, 3 f.

10 | Laura Ștefan et al., *Conflicts of interest and incompatibilities in Eastern Europe. Romania, Croatia, Moldova*, Expert Forum, Bukarest, 2012, 7.

Die neugewählte Kommission für Interessenskonflikte nahm im Februar ihre Tätigkeit auf – ob sie erfolgreich arbeitet, bleibt abzuwarten.

In Kroatien wurde 2003 eine Kommission für Interessenkonflikte gegründet, die sich in den ersten Jahren ihres Bestehens jedoch mit nur wenigen Fällen befasste.¹¹ Im Zuge des Beitrittsverfahrens drängte die EU-Kommission auf eine intensivere Aufgabenwahrnehmung durch die Kommission. Die neugewählte Kommission nahm im Februar ihre Tätigkeit auf – ob sie erfolgreich arbeitet, bleibt abzuwarten. Sie wird vom Parlament gewählt. Dies würde auch in konsolidierten Demokratien so gehandhabt, allerdings ist es für Südosteuropa kennzeichnend, dass sich Amtsinhaber auch in ihrer neuen Funktion oft als loyal denen gegenüber erweisen, die sie gewählt haben.

In der Republik Moldau wurde im Mai 2012 durch ein entsprechendes Gesetz das der Regierung unterstellte Zentrum für die Bekämpfung wirtschaftlicher Kriminalität und Korruption in ein „Nationales Antikorruptionszentrum“ umgewandelt, das der Kontrolle des Parlaments unterliegen sollte. Für die Besetzung der Stelle des Leiters der neuen Behörde wurde eine vom Rechtsausschuss des Parlaments vorgenommene Eignungsprüfung durchgeführt. Es gab 22 Bewerbungen, nominiert wurde schließlich der Direktor der Vorgängerbehörde. Der Vorsitzende einer der Regierungsfractionen räumte öffentlich ein, das Prüfungsverfahren sei eine Formsache gewesen, die Besetzung der Stelle habe auf einer politischen Absprache beruht.¹² Die parlamentarische Kontrolle wurde im Mai dieses Jahres abgeschafft, seitdem ist das Nationale Antikorruptionszentrum erneut der Regierung untergeordnet.

Dass die Gründung spezialisierter Institutionen kein Allheilmittel gegen Korruption darstellt, belegt etwa das Beispiel des Kosovo, dessen im Februar 2012 gegründeter Antikorruptionsrat bisher keine sichtbaren Erfolge vorzuweisen hat. Immerhin wurde der Leiter der Anticorruption Task Force des Landes wegen Verdachts des Amtsmissbrauchs

11 | Ebd., 64.

12 | Cristina Buzovschi, „Înțelegeri politice înainte de numirea lui Chetraru. Streleț: „L-am votat cu sânge“ (Politische Einigung vor dem Treffen der Chetraru. Streleț: „Ich handle mit Herzblut“), Unimedia, 19.02.2013, <http://uni.md/noXo> [19.07.2013].

verhaftet.¹³ Auch das Engagement der Europäischen Union bei der Korruptionsbekämpfung hat bisher keinen messbaren Erfolg gezeigt, die Bilanz einer Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof zur EULEX-Mission fällt ernüchternd aus.¹⁴

UNZULÄSSIGER EINFLUSS DER REGIERUNGEN

Ein wichtiger Indikator für Rechtsstaatlichkeit ist die Beschränkung der Regierungsgewalt durch Verfassung, Gesetz, parlamentarische und richterliche Kontrolle sowie unabhängige Aufsichtsbehörden. Im *Rule of Law Index 2012-2013* des World Justice Projects¹⁵ wurden 97 Länder bewertet: Kroatien nimmt Platz 36 ein mit der Bewertung 0,61 von 1,00, Rumänien Platz 39 (0,58), Bosnien und Herzegowina Platz 54 (0,55), Mazedonien Platz 59 (0,52), Bulgarien Platz 60 (0,51), Serbien Platz 67 (0,48), Albanien Platz 71 (0,46) und die Republik Moldau Platz 77 (0,43). Dies zeigt einerseits, dass diesbezüglich ein erhebliches Optimierungspotenzial in der Region besteht, andererseits gibt es innerhalb der Region jedoch deutliche Unterschiede. Kennzeichnend für alle Länder ist die schwach ausgeprägte parlamentarische Kontrolle der Regierung. Politische Parteien werden oft von einer oder wenigen Personen geführt, abweichendes Verhalten führt oft zum Parteiausschluss, die Parteienmigration ist hoch. Teilweise haben Regierungen Gesetzgebungskompetenz, so kann z.B. in Rumänien die Regierung ein Gesetz durchsetzen, indem sie dessen Inhalt in eine Eilverordnung (*ordonanta de urgenta*) kleidet.

Dass solche Kompetenzen zu einer faktischen Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit führen können, hat sich im Sommer 2012 gezeigt, als die rumänische Regierung per Eilverordnung die Befugnisse des Verfassungsgerichts

13 | Freedom House, *Freedom in the World Report 2013. Kosovo*, <http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/kosovo> [04.07.2013].

14 | Europäischer Rechnungshof (EuRH), *European Union Assistance to Kosovo related to the Rule of Law*, Special Report Nr. 18/2012, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2012, 15-20.

15 | Mark Agrast, Juan Carlos Botero, Joel Martinez, Alejandro Ponce und Christine S. Pratt, *WPJ Rule of Law Index 2012-2013*, The World Justice Project, Washington D.C., 2012-2013, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf [19.07.2013].

Durch die Beschneidung der Befugnisse des Verfassungsgerichts konnte verhindert werden, dass parlamentarische Beschlüsse verfassungsrechtlich angefochten werden.

einzu­schränken versuchte und das Referendumsgesetz änderte, um die Amtsenthebung des Staatspräsidenten durch die Aufhebung des Beteiligungsquorums bei der hierfür notwendigen Volksabstimmung zu erleichtern. Ferner wurde, ebenfalls per Eilverordnung, das amtliche Gesetzblatt – das dem Parlament unterstellt war – der Regierung untergeordnet, offensichtlich um das Inkrafttreten missliebiger Entscheidungen anderer Verfassungsorgane zu verhindern, da deren Rechtskräftigkeit die Veröffentlichung im Gesetzblatt voraussetzt. Durch die – erst später für verfassungswidrig erklärte – Beschneidung der Befugnisse des Verfassungsgerichts konnte verhindert werden, dass parlamentarische Beschlüsse etwa zur Absetzung des Ombudsmannes und der Präsidenten von Senat und Abgeordneten­kammer verfassungsrechtlich angefochten werden. Darüber hinaus gab es nach dem Referendum zur Amtsenthebung des Staatspräsidenten am 29. Juli 2012 Versuche, die Anzahl der Wahlberechtigten nachträglich insoweit zu „korrigieren“, dass die Erreichung des Beteiligungsquorums von 50 Prozent plus einem Wähler gewährleistet werden konnte. Trotz erheblichen Drucks – und nicht zuletzt auch dank offener Worte aus Brüssel, Washington und Berlin – konnte das Verfassungsgericht seine Stellung bewahren und die verfassungsmäßige Ordnung vor diesen Eingriffen schützen. Dennoch zeigten die Ereignisse, dass die Nachhaltigkeit rechtsstaatlicher Reformen im Sinne institutioneller Stabilität noch nicht vollständig gesichert ist. Zudem – dies monierte auch die Venedig-Kommission¹⁶ – wurde besonders deutlich, dass die fehlende loyale Kooperation zwischen den Verfassungsorganen ein zentrales Problem im rumänischen Institutionengefüge darstellt.

16 | Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, „Opinion on the Compatibility with Constitutional Principles and the Rule of Law Actions taken by the Government and the Parliament of Romania in Respect of other State Institutions and on the Government Emergency Ordinance on Amendment to the Law No. 47/1992 Regarding the Organisation and Functioning of the Constitutional Court and on the Government Emergency Ordinance on Amending and Completing the Law No.3/2000 Regarding the Organisation of a Referendum of Romania“, CDL-AD (2012) 026, 18.12.2012, 15.

DRINGEND BENÖTIGTE JUSTIZREFORMEN

Unerlässlich in der gesamten Region ist die Fortsetzung eingeleiteter Justizreformen. Dies gilt auch für die Staaten, die bereits EU-Mitglied sind. In ihrer Erweiterungsstrategie 2012-2013 hat die Europäische Union festgehalten, dass die Beitrittskandidaten „dafür sorgen [müssen], dass die Justiz unabhängig und unparteiisch ist [...] und faire Verfahren sicherstellen kann“ sowie, dass die „Justizsysteme effizient funktionieren und die Verfahren sich nicht übermäßig in die Länge ziehen“.¹⁷ Ernüchternd sind in diesem Zusammenhang die Ergebnisse des vom World Economic Forum erstellten *Global Competitiveness Report 2012-2013*.¹⁸ Repräsentative Unternehmer waren unter anderem zur Wahrnehmung des Indikators „Unabhängigkeit der Justiz“ ihres Landes befragt worden. Selbst die EU-Länder Bulgarien und Rumänien erreichten nur Platz 102 bzw. 114 von 144 bewerteten Ländern. Kroatien belegt Rang 106, regionale Schlusslichter sind die Republik Moldau (Platz 138) und Albanien (Platz 121). Bosnien und Herzegowina erreichte überraschenderweise den Rang 78, allerdings waren zum Zeitpunkt der Datenerhebung auch entsandte Richter aus West- bzw. Mitteleuropa und den Vereinigten Staaten im Lande tätig, auf die kein politischer Druck ausgeübt worden sein dürfte.

Ernüchternd sind die Ergebnisse des Global Competitiveness Report 2012-2013. Repräsentative Unternehmer waren unter anderem zur Wahrnehmung des Indikators „Unabhängigkeit der Justiz“ ihres Landes befragt worden.

Um die Unabhängigkeit der Justiz zu sichern, wurden in postkommunistischer Zeit in allen Ländern Südosteuropas Selbstverwaltungsorgane von Richtern und Staatsanwälten gegründet, teils als gemeinsames Gremium, teils getrennt. Dem lag die Befürchtung zugrunde, dass andernfalls Exekutive bzw. Legislative über institutionalisierte Einflussmöglichkeiten auf die Justiz verfügen und sie in ihrer Neutralität beeinträchtigen würden.¹⁹ Die Fortschritte bei der Stärkung der Unabhängigkeit dieser Institutionen und der Justiz insgesamt wurden von der EU-Kommission

17 | Europäische Kommission, Fn. 2, 4.

18 | Klaus Schwab (Hrsg.), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, World Economic Forum (WEF), Geneva, 2012.

19 | Ștefan und Ghinea, Fn. 3, 15; Marko Kmezić, „Europeanization by Rule of Law Implementation in the Western Balkans: Adoption of International Legal Standards“, Beitrag, Tag der Politikwissenschaft, Graz, 30.11.2012, http://www.uni-graz.at/tpw_kmezic_paper.pdf [04.07.2013].

2012 auch gewürdigt.²⁰ In diesem Zusammenhang verdient Beachtung, dass sich der Oberste Rat der Magistratur in Rumänien während der politischen Krise im Sommer 2012 öffentlich in aller Deutlichkeit gegen Versuche politischer Einflussnahme auf Richter und Staatsanwälte ausgesprochen hatte. Allerdings sind die Erfahrungen mit Selbstverwaltungsorganen der Justiz in der Region nicht ausschließlich positiv gewesen. So sprach sich beispielsweise der Oberste Rat der Magistratur der Republik Moldau gegen geplante Maßnahmen zur Konsolidierung der Korruptionsbekämpfung und der Gewährleistung der beruflichen Integrität im Justizwesen aus,²¹ obwohl Experten des Europarates die entsprechenden vom Justizministerium erarbeiteten Gesetzentwürfe als positiv und weitestgehend als den europäischen Standards gerecht bewertet hatten.

Auf Kritik stößt immer wieder auch die Intransparenz und mangelnde Nachvollziehbarkeit von Personalentscheidungen solcher Gremien. Im Jahr 2009 erschütterten Anschuldigungen über Vorteilsgewährung und Korruption den Obersten Justizrat in Bulgarien. 2011 traten zwei seiner Mitglieder mit der Begründung zurück, zwei Personalentscheidungen des Gremiums seien auf politische Einflussnahme zurückzuführen.²² Und in Rumänien leitete der Oberste Rat der Magistratur Anfang 2013 mit äußerst fragwürdiger Begründung Amtsenthebungsverfahren gegen zwei seiner Mitglieder ein – diese wurden später vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt.

Durch Defizite in der Gerichtsorganisation, mangelbehaftete Prozessordnungen und das Fehlen einer Tradition der außergerichtlichen Streitschlichtung sind in den meisten Ländern der Region viele Gerichte überlastet – dies führt zu überlangen Verfahrensdauern. So gibt es in Kroatien einen Verfahrensrückstau in Zivil-, Handels- und Vollstreckungsverfahren. Von einem hohen Verfahrensrückstau sprach die EU-Kommission im Herbst 2012 auch im Fortschrittsbericht

20 | Europäische Kommission, Fn. 4.

21 | Ministerul Justiției al Republicii Moldova, „Consiliul Superior al Magistraturii se opune vehement adoptării inițiativelor anticorupție ale Ministerului Justiției“, Pressemitteilung, 31.01.2013, <http://justice.gov.md/libview.php?id=1201> [04.07.2013]

22 | Antoinette Primaratova, „Bulgaria Country Report“, in: Ștefan und Ghinea (Hrsg.), Fn. 3, 55.

zu Bosnien und Herzegowina.²³ Ein erheblicher Anteil anhängiger Verfahren betrifft unbezahlte Rechnungen von Versorgungsunternehmen, nach Angaben von Freedom House lag deren Anzahl im April 2012 bei 1,5 Millionen (!).²⁴ Auch bezogen auf Albanien monierte die EU-Kommission die extrem hohe Arbeitsbelastung der Gerichte, dabei wurde vor allem auf einen signifikanten Verfahrensrückstau beim Verfassungsgericht und beim Obersten Gericht hingewiesen.²⁵ Hierbei handelt es sich aber keineswegs um eine Situation, die nur in Südosteuropa anzutreffen ist. Eine im Auftrag der Europäischen Kommission von der Kommission für die Effizienz der Justiz des Europarats durchgeführte Studie stellte beispielsweise fest, dass die durchschnittliche Dauer von Zivil-, Handels-, Verwaltungs- oder Vollzugsverfahren in Bulgarien sogar niedriger ist als in vielen westlichen EU-Mitgliedstaaten, auch Rumänien wies ein besseres Ergebnis als konsolidierte Demokratien wie Schweden oder Frankreich auf. Zudem lag die Anzahl anhängiger Verfahren pro 100 Einwohner sowohl in Bulgarien als auch in Rumänien unterhalb des EU-Durchschnitts.²⁶

SCHUTZ DER GRUNDRECHTE – THEORIE UND PRAXIS

Trotz der Verankerung umfassender Grundrechtskataloge in den Verfassungen der Länder der Region werden diese nach Einschätzung der Europäischen Union, aber auch von Menschenrechtsorganisationen nicht umfassend und überall respektiert. Die EU-Kommission monierte insbesondere die fortbestehende Diskriminierung ethnischer und sozialer Minderheiten.²⁷ Tatsächlich sind nicht nur diskriminierende Einstellungen gegenüber benachteiligten Gruppen wesentlich stärker verbreitet als in anderen Teilen Europas – auch die

Diskriminierende Einstellungen gegenüber benachteiligten Gruppen sind stärker verbreitet als anderswo in Europa. Politische Eliten zeigen oft wenig Bereitschaft, sich für die Rechte von Minderheiten einzusetzen.

23 | Europäische Kommission, *Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report*, Staff Working Document (2012) 335 final, 14.

24 | Freedom House, *Freedom in the World Report 2013. Bosnia and Herzegovina*, <http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/bosnia-and-herzegovina> [04.07.2013].

25 | Europäische Kommission, *Albania 2012 Progress Report*, Staff Working Document (2012) 334 final, 13.

26 | European Commission for the Efficiency of Justice, *The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States*, CEPEJ, Straßburg, 15.01.2013.

27 | Europäische Kommission, Fn. 4, 6.

politischen Eliten zeigen oft wenig Bereitschaft, sich für die Rechte von Minderheiten einzusetzen. Bezogen auf ethnische Minderheiten speist sich diese Haltung auch aus dem Misstrauen gegenüber Bevölkerungsgruppen, die nicht der Titulnation angehören und denen vielfach Illoyalität gegenüber dem Staat unterstellt wird.²⁸

Die Diskriminierung ethnischer Minderheiten ist insbesondere in Teilen Ex-Jugoslawiens ein schwerwiegendes Problem. Zwar sieht die Europäische Kommission in Bosnien und Herzegowina keine generelle, auf der ethnischen Zugehörigkeit beruhende Diskriminierung, sie stellt diesbezüglich jedoch erhebliche Probleme im Hinblick auf Rückkehrer fest.²⁹ Die Organisation Freedom House kommt darüber hinaus zu der Einschätzung, dass Angehörige einer bestimmten ethnischen Gruppe in Bosnien und Herzegowina außerhalb der Gebiete, in denen sie die Mehrheit stellen, Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche oder bei der Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen ausgesetzt sind.³⁰ Diese Einschätzung wird vom US-Außenministerium,³¹ dem Komitee für die

Die Verfassung, die auf dem Dayton Agreement beruht, beschränkt den Zugang zu Ämtern und Mandaten auf Bosniaken, Serben und Kroaten.

Eliminierung von Rassendiskriminierung des Europarates³² und der NRO Human Rights Watch geteilt.³³ Die Verfassung, die auf dem Dayton Agreement beruht, beschränkt den Zugang zu Ämtern und Mandaten bzw. deren Aufteilung im Staatspräsidium und zur parlamentarischen Kammer der Völker. Dies stellt nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention dar. Zwar wäre eine Neuordnung der Machtverhältnisse zwischen Bosniaken, Kroaten und Serben politisch

28 | Will Kymlicka, „Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe“, in: ders. und Magda Opalski (Hrsg.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, 65 f.

29 | Europäische Kommission, Fn. 23, 20.

30 | Freedom House, Fn. 24.

31 | Außenministerium der USA, „Bosnia and Herzegovina 2012 Human Rights Report“, <http://www.state.gov/documents/organization/204478.pdf> [04.07.2013].

32 | Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, *ECRI Report on Bosnia and Herzegovina*, CRI (2011) 2, Europarat, Straßburg, 2011.

33 | Human Rights Watch, *Second Class Citizens. Discrimination Against Roma, Jews, and Other Minorities in Bosnia and Herzegovina*, o.O., 2012.

äußerst heikel – deshalb kann die Tatsache, dass es keinen politischen Willen zu einer Änderung der jetzigen Verfassungslage gibt, auch nicht unbedingt als eine Befürwortung von Diskriminierung interpretiert werden.³⁴ Für den europäischen Weg des Landes dürfte es dennoch unumgänglich sein, dem Urteil des Gerichts in Straßburg Rechnung zu tragen.

In Mazedonien – wo nach dem Rahmenabkommen von Ohrid 2001 großflächige interethnische Auseinandersetzungen ausgeblieben sind – bleiben die Beziehungen zwischen der slawischen Bevölkerungsmehrheit und der albanischen Minderheit spannungsgeladen. Im März 2012 etwa wurden 14 Menschen bei interethnischen Unruhen in Skopje und Tetovo verletzt.³⁵

Die Situation der Roma ist in vielen Ländern der Region prekär. Beispiele für ihre soziale Benachteiligung sind zahlreich. So verwies Amnesty International im *Amnesty Report 2013* für Serbien darauf, dass im April 2012 etwa 1.000 Roma aus einer Siedlung in Belgrad vertrieben wurden – auf Anordnung der Stadtverwaltung. Als die Europäische Kommission daraufhin anbot, die Finanzierung für den Bau von Wohnungen für die vertriebenen Roma zu übernehmen, schlug die Stadtverwaltung vor, die Neubauten an isolierten Stellen zu errichten, wodurch eine faktische ethnische Trennung entstehen sollte.³⁶ In Rumänien, dem Land mit der größten Roma-Gemeinschaft, war der Bürgermeister der nordwestlichen Stadt Baia Mare bereits 2011 in die Schlagzeilen geraten, als er eine Roma-Siedlung von einer Mauer umringen ließ. 2012 veranlasste er die Zwangsumsiedlung von 150 Roma auf ein verseuchtes Gebiet eines geschlossenen Chemiewerkes.³⁷ Die soziale

34 | International Crisis Group, *Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform*, Europe Briefing No. 68, Sarajevo, Istanbul und Brüssel, 12.07.2012, 1.

35 | Freedom House, *Freedom in the World Report 2013. Macedonia*, <http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/macedonia> [04.07.2013].

36 | Amnesty International, *Amnesty Report 2013. The State of the World's Human Rights*, London, 2013, 228, <http://amnesty.de/jahresbericht/2013/serbien-einschliesslich-kosovo> [19.07.2013].

37 | Freedom House, *Freedom in the World Report 2013. Romania*, <http://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/romania> [04.07.2013].

Benachteiligung führt auch zu einer Unterrepräsentierung der Roma in den Verfassungsorganen der Länder Südosteuropas. So sitzen in Rumänien nur zwei Roma in der Abgeordnetenversammlung.

Antisemitische Einstellungen sind auch in Südosteuropa verbreitet. Judenfeindliche Äußerungen von Politikern werden toleriert und bleiben in aller Regel politisch folgenlos. Ein führender rumänischer Politiker stellte öffentlich den Holocaust in Abrede. Sein Parteivorsitzender forderte ihn daraufhin nicht zum Rücktritt auf, sondern empfahl lediglich den Besuch des Holocaust-Museums in Washington. Viele jüdische Gemeinden klagen über die Tradierung antisemitischer Stereotype und über die Ausblendung der Beteiligung von Teilen der lokalen Bevölkerung an der Judenverfolgung während des zweiten Weltkriegs.

Homophobie ist in Südosteuropa weit verbreitet und LGBT-Personen (*Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Persons*) werden auch in Ländern mit umfassenden Antidiskriminierungsgesetzen benachteiligt. Die EU-Kommission hat wiederholt das Verbot von „Gay Pride Paraden“ in Serbien kritisiert, in der autonomen Region Gagausien in Moldau sind diese gesetzlich verboten. Homophobe Äußerungen von Politikern bleiben immer wieder politisch folgenlos, der *Amnesty Report 2013* gibt dafür Beispiele etwa aus Albanien und Mazedonien.³⁸ In Moldau konnte das Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung nur in arbeitsrechtlichen Fragen durchgesetzt werden, und auch dies nur gegen heftige Widerstände der kommunistischen Opposition und der orthodoxen Kirche. Letztere fordert die Aufhebung des Antidiskriminierungsgesetzes.³⁹

Auch Menschen mit Behinderungen erfahren Diskriminierungen – dabei handelt es sich generell nicht nur um eine gezielte Benachteiligung, sondern um das weitgehende

38 | Amnesty International, Fn. 36, 20 und 165, <http://amnesty.de/jahresbericht/2013/mazedonien> [19.07.2013].

39 | Sinodul Bisericii Ortodoxe din Moldova (Synode der orthodoxen Kirche in der Republik Moldau), „Adresarea Sinodului Bisericii Ortodoxe din Moldova către autoritățile de vârf ale țării, pentru modificarea Legii anti-discriminare“, offener Brief an Nicolae Timofti, Präsident der Republik Moldau, u.a., Chișinău, 19.05.2013, <http://mitropolia.md/adresarea-sinodului-bisericii-ortodoxe-din-moldova> [04.07.2013].

Fehlen von Infrastruktur, die eine Mitwirkung am öffentlichen Leben ermöglichen würde. Die problematische Lage der Gewährung von Menschen- und Minderheitenrechten erfordert starke Institutionen, die den Schutz dieser Rechte durch die Staatsgewalt mit Nachdruck einfordern bzw. durchsetzen können. Die EU-Kommission fordert in diesem Zusammenhang, dass „nationale Menschenrechtsinstitutionen wie Ombudspersonen erheblich gestärkt werden [müssen], ebenso wie die Strafverfolgungsbehörden, die für Delikte wie Hassverbrechen und geschlechtsbezogene Gewalt zuständig sind.“⁴⁰ Vakanzten bei der Besetzung dieser Ämter sind in diesem Zusammenhang besonders problematisch. So blieb dieses Amt in Albanien zwischen März 2010 und Dezember 2011 unbesetzt, weil sich die Parteien im Parlament nicht auf einen konsensfähigen Kandidaten einigen konnten.⁴¹ Auch in Bosnien und Herzegowina blieb die entsprechende Stelle zeitweilig vakant. In Rumänien wurde der Ombudsmann im Sommer 2012 vom Parlament abgesetzt. Dies stand aber nicht im Zusammenhang mit der Wahrung von Menschen- oder Grundrechten. Offensichtlich sollte so verhindert werden, dass der Ombudsmann Klagen beim Verfassungsgericht gegen mehrere Eilverordnungen im Zusammenhang mit dem Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Basescu einlegen konnte. Die Venedig-Kommission empfahl jedoch im Dezember 2012, die Unabhängigkeit des Ombudsmanns in Rumänien auch angesichts dessen herausragender Stellung im Hinblick auf den Schutz von Menschenrechten zu stärken.⁴²

Die problematische Lage der Gewährung von Menschen- und Minderheitenrechten erfordert starke Institutionen, die den Schutz dieser Rechte durch die Staatsgewalt mit Nachdruck einfordern.

FAZIT: UNTERSTÜTZUNG DURCH MONITORINGS

Die vorstehende Darstellung ist episodenhaft und erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie zeigt Fortschritte auf, die ohne die Mitgliedschaft in der Europäischen Union oder den angestrebten Beitritt wohl nicht denkbar wären. Gleichzeitig wird deutlich, dass der Weg zu konsolidierten Rechtsstaaten westlichen Typs noch lange nicht abgeschlossen ist. Zu bedenken ist, dass die Staaten

40 | Europäische Kommission, Fn. 2, 5.

41 | Außenministerium der USA, „Albania 2012 Human Rights Report“, <http://www.state.gov/documents/organization/204464.pdf> [04.07.2013].

42 | Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, Fn. 16, 17.

in Südosteuropa aus historischen Gründen über keine gemeinsame Rechtskultur verfügen, ein einheitliches Lösungsmuster für die bestehenden Probleme gibt es daher nicht. Entscheidend für das Gelingen künftiger Reformen wird sein, ob es in den Ländern Südosteuropas einen starken politischen Willen gibt, die Schlüsselprobleme energisch anzugehen.

Die Unterstützung im Rechtsstaatsbereich kann sich daher in dieser Region niemals auf technische Hilfestellung beschränken. Auf jeden Fall wird es auch in absehbarer Zukunft des Engagements der westlichen Staatengemeinschaft bedürfen, um die Reformprozesse im Justizwesen zu begleiten – auch durch regelmäßige Monitorings. Dabei wäre es hilfreich, das in diesem Jahr eingeführte EU Justice Scoreboard auf die Beitrittskandidaten auszuweiten, zumal dieser erste Versuch einer vergleichenden Bewertung der Leistungsfähigkeit europäischer Rechtssysteme auf der Erkenntnis beruht, dass „Unzulänglichkeiten nationaler Justizwesen [...] nicht nur ein Problem für einen einzelnen Mitgliedstaat sind, sondern das Funktionieren des Binnenmarktes und, allgemeiner, der gesamten EU beeinträchtigen können“.⁴³ Da es sich hierbei jedoch um ein ausschließlich auf technische Aspekte beschränktes Analyseraster handelt, bleibt ein umfangreiches rechtspolitisches Monitoring, vor allem durch die Berichte der Europäischen Kommission, weiterhin unerlässlich, um nachhaltige Reformen zu bewirken.

43 | Europäische Kommission, *The EU Justice Scoreboard. A Tool to Promote Effective Justice and Growth* (= Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions), COM (2013) 160 final, Brüssel, 03/2013, 2.